



# DOCUMENTO FINALE DI SINTESI

Dibattito sulla Difesa e Sicurezza Sistemica



## PREFAZIONE

Nel riconfigurarsi quale Scuola Superiore a Ordinamento Speciale della Difesa, il Centro Alti Studi per la Difesa si è voluto porre quale interlocutore comprimario, affiancato dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e dal Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza, di un dialogo che fosse interforze ed inter-istituzionale, coinvolgendo anche il mondo dell'università e della ricerca. Da tale idea è nato il Dibattito sulla Difesa e Sicurezza Sistemica, che ha visto impegnati i co-proponenti dal luglio 2020 al dicembre 2021, giungendo infine, nel gennaio 2022, a conclusione.

L'iniziativa ha permesso una raccolta di contributi di pensiero di qualità, che si sono focalizzati sulle varie accezioni di cosa significhino termini quali *difesa* e *sicurezza* in un mondo che sta venendo ridefinito dal protrarsi della situazione pandemica. Sempre più evidentemente, le Forze Armate e il comparto dell'Intelligence si trovano ad operare in uno scenario di sfide mutate e mutevoli, ove solo una risposta di sistema intrinsecamente affiatata e decisa può garantire i risultati eccellenti pretesi. È dunque innegabile che il contributo di tutti i partecipanti, siano essi autori singoli o gruppi, appartenenti alle istituzioni, al mondo dell'università e della ricerca, a quello imprenditoriale, o in veste di privati cittadini, abbia permesso di elaborare un volume finale in cui le prospettive di opportunità e rilancio si sposano con un'analisi attenta e puntuale delle sfide presenti e potenziali.

È questo, a mio parere, un lavoro che esprime le intrinseche potenzialità di un Sistema Paese in grado di affrontare scenari e difficoltà provenienti dallo scacchiere internazionale con la sicurezza di una formazione eccellente ed una capacità di risposta sempre pronta a cogliere, nelle diversità dei comparti coinvolti, la propria forza.

*Ammiraglio di Divisione Giacinto Ottaviani  
Presidente del Centro Alti Studi per la Difesa*



## INDICE

PREFAZIONE	1
PARTE I. DOCUMENTO FINALE DI SINTESI	9
INTRODUZIONE	11
LO SCENARIO PANDEMICO	13
FOCUS. L'impiego delle Forze armate in concorso al Dipartimento della Protezione Civile	21
FOCUS. L'Operazione "Strade Sicure"	25
MISSIONI INTERNAZIONALI	29
TERRORISMO ED ESTREMISMI	37
ECONOMIA DIGITALE	41
ABILITANTI STRATEGICI E <i>WAY AHEAD</i>	49
NOTA CONCLUSIVA	57
BIBLIOGRAFIA	59
PARTE II. CALL FOR PAPERS #CASD2020	65
LA BIO-INSICUREZZA GLOBALE DOPO LA PANDEMIA DA SARS-COV-2 E LA NECESSITÀ DI UNA STRATEGIA NAZIONALE DI BIODIFESA — Massimo Amorosi	67
QUALE STATUS QUO? COME LA CINA STA RIDISEGNANDO I CONFINI DEL MONDO. IMPLICAZIONI STRATEGICHE DI UN CAMBIAMENTO GLOBALE — Claudia Astarita	75
LA PANDEMIA QUALE MINACCIA ALLA PACE E ALLA SICUREZZA GLOBALE: IL RUOLO DELLA POLIZIA INTERNAZIONALE TRA VECCHIE E NUOVE SFIDE — Gen. B. Giovanni P. Barbanò & Cap. David M.V. Fontana Barberis	81
TENSIONI USA/CINA: QUALE IMPATTO PER LA SICUREZZA E LA DIFESA EUROPEA — Emiliano Battisti & Simone Pelizza	87
RIPARTIRE DALLO YEMEN PER RAFFORZARE LA PRESENZA DELL'ITALIA NEL GOLFO PERSICO DOPO IL COVID-19 — Mario Boffo, Amb.	93
L'IMPATTO DEL CORONAVIRUS SULLA MINACCIA JIHADISTA IN AFRICA SUB-SAHARIANA — Marco Cochi	99
SCENARI FUTURI: TENDENZE ED IMPLICAZIONI PER LA SICUREZZA E LA DIFESA — COMIND, Comitato Innovazione Difesa	105



CONSAPEVOLEZZA DEI RISCHI, CULTURA DELLA SICUREZZA E VALORE DELL'ESPERIENZA: RIFLESSIONI PSICOSOCIALI PER GLI SCENARI FUTURI — Isabella Corradini	110
GESTIONE COVID-19: IMPLICAZIONI PER LA DIFESA CIVILE E LA PROTEZIONE CIVILE — Ottavia Credi	115
PROGRAMMI PESCO ED EDF: IL NECESSARIO <i>TRADE-OFF</i> TRA PRIORITÀ STRATEGICHE E CONTRAZIONI DI BUDGET — Paolo Crippa	120
LA MALEDIZIONE DELLE RISORSE: JIHADISMO E SVILUPPO DEL SETTORE GASIERO E MINERARIO NEL NORD DEL MOZAMBICO — Marco Di Liddo	126
<i>ONE-HEALTH</i> E INTELLIGENZA ARTIFICIALE PER LA SICUREZZA SANITARIA — Francesco Gagliardi	133
EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI SICUREZZA NAZIONALE — Fortunato Genovese & Daniele Panebianco & Gabriele Rizzo & Elisabetta Trenta	142
LA MEDICINA MILITARE COME STRUMENTO DI ENGAGEMENT INTERNAZIONALE: IL CASO DEL SUD-EST ASIATICO — Stefano Grandi	149
JIHADISMO NELL'AREA DEL LIPTAKO-GOURMA AL TEMPO DEL COVID-19: SITUAZIONE, MINACCE E OPPORTUNITÀ PER IL SISTEMA PAESE — Gen. B.A. Marco Lant	158
LA NUOVA GUERRA FREDDA FRA CINA E USA: IMPLICAZIONI PER L'ITALIA — Zeno Leoni	169
RIPERCUSSIONI DELLA PANDEMIA SUI CORSI DEGLI IDROCARBURI E NUOVE SFIDE PER LA TUTELA DEL SISTEMA ENERGETICO NAZIONALE E PER LA TRANSIZIONE ENERGETICA — Andrea Martire & Riccardo Antonucci	176
IL COVID-19 E IL RUOLO STRATEGICO DEGLI INTANGIBILI: QUALE DIVIENE IL PESO DI SEMPLIFICAZIONE, EFFICIENTAMENTO E FORMAZIONE? — Col. Francesco Modesto & Cap. Davide Francesco Ricciardi	181
ORDINE PUBBLICO, SICUREZZA NAZIONALE E SICUREZZA CIBERNETICA: UNA PROSPETTIVA DI SISTEMA — Andrea Monti	188
LA PARTITA ENERGETICA DEL MEDITERRANEO ORIENTALE COME NUOVO EPICENTRO DELLE TENSIONI REGIONALI: SFIDE STRATEGICHE E PROSPETTIVE PER L'ITALIA E L'EUROPA — Denise Morengi	196
UN CAMPO DI BATTAGLIA PARALLELO: L'USO DELLA PROPAGANDA ATTRAVERSO I SOCIAL MEDIA NEL CASO LIBICO E SIRIANO — Lorenzo Nannetti & Altea Pericoli	202
<i>GO EAST?</i> IL PERNO ASIATICO DEGLI EQUILIBRI MONDIALI COME DILEMMA PER L'ALLEANZA ATLANTICA — Gabriele Natalizia & Lorenzo Termine & Lorenzo Riggi & Alessandro Savini	208
IL COVID-19 E IL RAFFORZAMENTO DELLA RESILIENZA E DELLA DIFESA CIVILE — Michele Negri & Roberta Monni	214
SÖN'GUN. DALLA MERA IDEOLOGIA AL TERRORE NUCLEARE — Matteo Pedditzi	220
TUTELA DEGLI ASSET "STRATEGICI" E <i>GOLDEN SHARE</i> IN UN NUOVO PARADIGMA DI SICUREZZA NAZIONALE — Marco R. Provierda	227

DALLA PANDEMIA AL DIBATTITO NATO2030: VALUTAZIONI E SFIDE PER L'ALLEANZA — Ester Sabatino	235
LA PESCO DOPO IL COVID-19: PROSPETTIVE E SCENARI FUTURI TRA PROBLEMI STRUTTURALI E TENSIONI TRANSATLANTICHE — Jacopo Scipione & Francesco Generoso	240
IMPATTO DEI FUTURI CAMBIAMENTI CLIMATICI SULLA SICUREZZA E L'APPROVVIGIONAMENTO ENERGETICO DELL'ITALIA NELL'AREA DEL MEDITERRANEO ALLARGATO: SPUNTI DI RIFLESSIONE — Giovanni Sembenini & Sandro Carniel & Maurizio Geri	246
PANDEMIA E SICUREZZA: PERCHÉ ABBIAMO BISOGNO DI UNA PROSPETTIVA DI GENERE — Francesca Sterzi	253
L'INTEGRAZIONE E LA SICUREZZA ECONOMICA EUROPEE COME INTERESSE NAZIONALE ITALIANO — Davide Tentori & Beniamino Franceschini	257
LA CRISI PANDEMICA CI SALVERÀ? CRISI ECONOMICA E INSTABILITÀ SOCIALE. COME LE MAFIE SI STANNO PREPARANDO A INFILTRARSI NELL'ECONOMIA DEL POST COVID-19 — Marcello Testa	264
IMPATTO DELLA CRISI ECONOMICA POST-COVID-19 SUL MECCANISMO DI ARRUOLAMENTO DELLE FORZE ARMATE ITALIANE. SPUNTI DI RIFLESSIONE — Francesco Valacchi	270
<b>PARTE III. 1° QUADERNO SPECIALE</b>	<b>275</b>
INTRODUZIONE	277
SCENARI POST-PANDEMICI	283
SCENARI GLOBALI	289
LE ALLEANZE	297
FOCUS SULL'ITALIA	301
BIBLIOGRAFIA	307
<b>PARTE IV. CALL FOR PAPERS #CASD2021</b>	<b>315</b>
LO "SPAZIO CAPACITIVO": INNOVATIVO MODELLO CONCETTUALE A SUPPORTO DELLA PIANIFICAZIONE DELLO STRUMENTO MILITARE — Gen. B.A. Andrea Argieri, Ten. Col. Mauro Manti, Ten. Col. Salvatore Bizzarro & Ten. Col. Armando Giuranna	317
L'IMPATTO SULLA SICUREZZA NAZIONALE DELLA DIGITALIZZAZIONE FORZATA DA COVID-19. POSSIBILI STRATEGIE DI CONTRASTO ALLA MINACCIA CYBER — Federico Bertola	326
GLOBALIZZAZIONE E SICUREZZA ECONOMICA NAZIONALE AL TEMPO DELL'EMERGENZA COVID-19. STRUMENTI A PROTEZIONE DELLE ATTIVITÀ STRATEGICHE — Domenico Bevere	333
TRANSIZIONE ECOLOGICA DELLE MISSIONI DI PACE: UNA NUOVA DIMENSIONE NELL'APPROCCIO INTEGRATO PER LE OPERAZIONI FUORI AREA — Ten. Col. Marina Bizzotto	340

TENSIONI USA/CINA: QUALE IMPATTO PER LA SICUREZZA E LA DIFESA EUROPEA — Elisa Maria Brusca	348
INFODEMIA E PANDEMIA: LA <i>COGNITIVE WARFARE</i> AI TEMPI DEL SARS-COV-2 — Francesco Saverio Bucci & Matteo Cristofaro & Pier Luigi Giardino	353
IL COVID-19 E LA MOBILITAZIONE DELLE FORZE ARMATE: IL CASO ITALIANO IN UNA PROSPETTIVA COMPARATA — Antonio Calcara & Ivan Zaccagnini	360
L'AREA GEO-STRATEGICA DEL MEDITERRANEO ALLARGATO: IL RUOLO DELL'ITALIA NELLA DIVERSIFICAZIONE ENERGETICA EUROPEA — Sara Chiaretti	366
<i>PROPAGANDA WEAPONISATION</i> : LO SFRUTTAMENTO DELLA PANDEMIA DA PARTE DI ATTORI NON STATALI — Luca Cinciripini & Federico Borgonovo & Marco Zaliani	374
LA MINACCIA VIENE DAL SAHEL: EVOLUZIONI POST-COVID-19 DEL JIHADISMO, ELEMENTI CARATTERIZZANTI E CRITICITÀ PER LA SICUREZZA NAZIONALE — Francesco Conti	381
L'ACCESSO AI FONDI EUROPEI QUALE STRUMENTO STRATEGICO DI SVILUPPO E PROIEZIONE ALL'ESTERO DEL COMPARTO SICUREZZA E DIFESA — Pietro Costanzo & Marco Massoni	388
DECARBONIZZAZIONE, GNL E QATAR: IL RUOLO STRATEGICO DELL'ITALIA NEL MEDITERRANEO E LE RIVALITÀ TRA I PAESI DEL GOLFO PERSICO. PROSPETTIVE, OPPORTUNITÀ E FATTORI CRITICI — Claudio D'Angelo	394
L'IMPATTO DELLE CRISI CLIMATICHE IN AFRICA SULLE MIGRAZIONI VERSO L'EUROPA. IL CASO DEL LAGO CIAD — Beniamino Franceschini & Riccardo Antonucci & Altea Pericoli	402
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, SISTEMA GIURIDICO ITALIANO E SICUREZZA NAZIONALE: UNA PROPOSTA DI APPROCCIO STRATEGICO — Michele Frisia	409
SCENARI POST-PANDEMIA: QUALE DIREZIONE PER LA DIFESA EUROPEA? — Charlotte Laura Garlaschelli	417
COVID-19: UN'OPPORTUNITÀ DI RINASCITA PER IL CALIFFATO. L'IMPORTANZA DELL'ADATTAMENTO DEI METODI DI CONTRASTO DELLA NARRATIVA JIHADISTA. IL CASO DELLA LIBIA — Amedeo Guarino & Davide Laretta & Sara Senno	423
IL TERRORISMO DI MATRICE JIHADISTA ALLA PROVA DEL COVID-19: FLESSIBILITÀ OPERATIVA, PROPAGANDA, PROCESSI DI RADICALIZZAZIONE E POSSIBILI VUOTI FUNZIONALI — Roberta La Fortezza	431
RUOLO DELLO STRUMENTO MILITARE NELL'AREA SAHELIANA: STABILITÀ E SICUREZZA — Saverio Lesti & Alessandra Fiorani	439
SISTEMA PA: AZIONI SINERGICHE E DI COOPERAZIONE ISTITUZIONALE PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI. ANALISI DEI LIMITI E DELLE RISORSE DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA E PIANIFICAZIONE DELLE POSSIBILI STRATEGIE DI INTERVENTO PER IL RAFFORZAMENTO DELLO SCAMBIO INFORMATIVO E DELLE SINERGIE OPERATIVE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE — Marlene Mauro	445
ISTRUZIONE E FORMAZIONE DELLE COMPETENZE DIGITALI COME ASSET STRATEGICO — Cosimo Melella & Emilio Lo Giudice	452
L'IMPLEMENTAZIONE DELLE <i>SMART GRID</i> COME PARADIGMA DELLA SICUREZZA NAZIONALE: POTENZIALE <i>VULNUS</i> O ELEMENTO IMPRESCINDIBILE DEL SISTEMA PAESE? — Ten. Lorenzo Mina & Matteo Negro	458

CLIMATE CHANGE E SICUREZZA ENERGETICA: LA NECESSITÀ DI UNA STRATEGIA EUROPEA IN MEDITERRANEO ALLARGATO — C.V. Manuel Moreno Minuto	466
FRAMEWORK DI DATA INTELLIGENCE QUALE STRUMENTO PER L'ANALISI PREVISIONALE. ANALISI STORICA, IMPATTO ED EVOLUZIONE DEI <i>KEY DRIVER</i> DI PERCEZIONE NELL'ERA COVID-19 — Gaetano Mauro Potenza	473
NATO 2030: LA SFIDA DELL'INTEROPERABILITÀ E L'ESEMPIO DELLE FORZE ARMATE NELLA GESTIONE DELLA CRISI PANDEMICA — Simone Rinaldi	480
PERCHÉ L'ITALIA DOVREBBE RIORENTARSI VERSO L'INDO-PACIFICO — Nicolò Rizzo	487
È OPPORTUNO PENSARE A UNA STRATEGIA <i>COUNTER-ANTI ACCESSI/AREA DENIAL</i> PER L'UNIONE EUROPEA E IN CHE TERMINI? POSSIBILITÀ E CRITICITÀ DI UN ASPETTO DELLA SOVRANITÀ EUROPEA — Francesco Valacchi	493
LA SICUREZZA DELLE INFRASTRUTTURE CRITICHE AL TEMPO DEL COVID-19 — Domenico Vecchiarino	499
COVID-19 E SOVRANITÀ TECNOLOGICA. IL RUOLO DELLE APPLICAZIONI PER IL TRACCIAMENTO DEI CONTATTI — Silvia Vidor	505
IL VOLO SUBORBITALE: SCENARIO GEOPOLITICO E SICUREZZA NAZIONALE — Alexander Virgili	512
TRA EUROPA E ATLANTICO: L'ITALIA E IL RITORNO DELLA COMPETIZIONE TRA POTENZE — Simone Zuccarelli	521
NOTA DI REDAZIONE	529



## PARTE I. DOCUMENTO FINALE DI SINTESI

Il presente volume si configura quale prodotto finale di un progetto, il *Dibattito sulla Difesa e Sicurezza Sistemica*, che ha visto impegnato il Centro Alti Studi per la Difesa, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ed il Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza, in qualità di co-proponenti dell'iniziativa, dal luglio 2020 al gennaio 2022.

Il documento finale di sintesi è l'elaborato conclusivo del "Dibattito sulla Difesa e Sicurezza Sistemica". Esso si propone quale inquadratura finale delle tematiche affrontate durante l'intero progetto, svoltosi dal luglio 2020 al dicembre 2021. Funge inoltre da introduzione ai contributi di pensiero raccolti nel presente volume, con lo scopo di permettere al lettore un primo sguardo nella complessità del dibattito, il quale ha coinvolto ricercatori ed esperti provenienti dal mondo militare, istituzionale, imprenditoriale, dell'università e del mondo della ricerca, inclusi *think tank*.



## INTRODUZIONE

La pandemia da SARS-CoV-2 ha dato nuova spinta a processi di digitalizzazione ed aggiornamento del Sistema Paese già in atto da tempo. In tale situazione emergenziale, il Dibattito sulla Difesa e Sicurezza Sistemica, progetto ideato dal Centro Alti Studi per la Difesa al fine di avviare un confronto tra le varie componenti del comparto, siano esse civili o militari, ha ovviamente subito l'influsso del mutato contesto. Il nuovo scenario pandemico è stato toccato da tutti i contributi di pensiero sottoposti per pubblicazione; le proiezioni per il futuro non potevano esimersi dal considerare non solo la situazione sanitaria, ma anche il rischio che il contesto internazionale, benché già da tempo definito come globalizzato ed interconnesso, possa doversi fermare per tutelare la salute della popolazione mondiale. Le preoccupazioni dovute ai cambiamenti climatici si sono dunque unite alle questioni sanitarie; nonostante la ricerca scientifica si sia dimostrata estremamente affidabile, sviluppando vaccini che stanno avendo l'effetto desiderato di rallentare l'espansione delle infezioni, si è assistito negli ultimi due anni ad un aumento esponenziale di teorie del complotto e *fake news*, che hanno portato al consolidamento di posizioni negazioniste. Eppure, la pandemia non ha portato alla sospensione dei conflitti, né ad un diminuito rischio di attacchi terroristici; anzi, i lockdown hanno garantito la situazione ideale per un aumento delle radicalizzazioni da parte di attori che agiscono da soli, i cosiddetti lupi solitari. Similmente, in Paesi dilaniati dalla guerra o già flagellati dall'incubo del terrorismo, i numeri degli attacchi non sono diminuiti. Si può dunque introdurre questo documento finale di sintesi ricordando al lettore che lo scenario pandemico, ancorché divenuto negli ultimi due anni il tema centrale della conversazione nel Paese, non ha soppiantato gli altri rischi dei quali si deve occupare il Comparto Difesa e Sicurezza.





## LO SCENARIO PANDEMICO

Tra il febbraio ed il marzo del 2020, l'Italia si è ritrovata suo malgrado in prima linea nel tentativo di combattere il dilagare del patogeno SARS-CoV-2 e della relativa malattia, il COVID-19<sup>1</sup>. I primi focolai nel nord del Paese hanno portato il Governo allora in carica a mettere in atto una serie di misure restrittive agli spostamenti, prima nelle zone in cui si concentravano le infezioni, e poi sull'intero territorio nazionale<sup>2</sup>. Il sistema di imposizione dei lockdown è stato poi riconosciuto dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) come un valido approccio, ed esso è stato replicato nel mondo – facendo

---

<sup>1</sup> Informazioni dettagliate relative al patogeno SARS-CoV-2 e alla malattia COVID-19 sono reperibili alla pagina "Che cos'è il nuovo coronavirus" sul sito del Ministero della Salute e nella sezione dedicata del sito dell'Organizzazione Mondiale della Sanità.

<sup>2</sup> Il 30 gennaio 2020, il Ministero della Salute emana l'ordinanza "Misure profilattiche contro il nuovo Coronavirus (2019 – nCoV)" (GU n. 26 del 1 febbraio 2020), con la quale l'Italia è il primo Paese europeo a sospendere tutti i collegamenti aerei con la Cina.

In data 31 gennaio 2020, il Consiglio dei Ministri delibera la "Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili" (GU n. 26 del 1 febbraio 2020). Lo stato di emergenza è attualmente ancora in vigore, essendo stato prorogato fino al 31 dicembre 2021 con il Decreto-Legge del 23 luglio 2021, n. 105 "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche" (GU n. 175 del 23 luglio 2021).

Vista la situazione di eccezionalità e l'insorgenza dei primi focolai in Lombardia e Veneto, il 23 febbraio 2020 viene emanato il DPCM "Disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19" (GU n. 45 del 23 febbraio 2020) che impone limitazioni alla libertà di movimento in dieci comuni lombardi e un comune veneto, effettivamente imponendo i primi *lockdown* in quelle che diventeranno poi colloquialmente conosciute come 'zone rosse'. È interessante notare che già in questo primo DPCM si fa riferimento all'applicazione del lavoro agile (successivamente conosciuto come *smart working*), all'articolo 3.

Con il DPCM "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19" (GU n. 59 dell'8 marzo 2020), le misure restrittive vengono imposte all'intera regione Lombardia e alle province di Alessandria, Asti, Modena, Novara, Padova, Parma, Pesaro e Urbino, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Treviso, Venezia, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli.

Con il DPCM "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale" (GU n. 76 del 22 marzo 2020), le restrizioni agli spostamenti vengono imposte all'intero territorio italiano; esse sono prorogate fino al 3 maggio 2020 con il DPCM del 10 aprile 2020, "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale" (GU n. 97 dell'11 aprile 2020).

del metodo italiano un effettivo apripista<sup>3</sup>. La pandemia, dichiarata dall'OMS l'11 marzo 2020<sup>4</sup>, ha avuto nell'ultimo anno un andamento oscillante, tanto che è diventato di uso corrente il riferimento alle 'ondate'.

Al momento della stesura del presente documento<sup>5</sup>, l'OMS riporta più di 242,6 milioni di casi positivi registrati nel mondo, con decessi che superano i 4,9 milioni<sup>6</sup>. Per quanto riguarda l'Italia, sono più di 4,5 milioni gli italiani che, risultati positivi al coronavirus dall'inizio dell'emergenza, sono stati dimessi e/o sono guariti; il totale dei decessi supera le 131.000 unità<sup>7</sup>. La regione più colpita è stata la Lombardia, che ha registrato un totale di più di 891.000 casi – con Milano la singola provincia più colpita a livello nazionale, con più di 287.000 casi<sup>8</sup>.

Per quanto riguarda invece la campagna vaccinale, secondo l'OMS sono più di 6,6 miliardi le dosi somministrate nel mondo<sup>9</sup>. In Italia, il totale delle somministrazioni supera 88,7 milioni di dosi: sono più di 44 milioni le persone che hanno completato il ciclo vaccinale, cioè 82,17% della popolazione over

---

<sup>3</sup> Il 7 settembre 2020, il Direttore Generale dell'OMS ha infatti rimarcato che l'Italia, essendo stata tra i primi Paesi dopo la Cina a registrare un grande numero di infezioni, è stata pioniera nella scelta di prendere decisioni difficili che si sono dimostrate vincenti. La trascrizione integrale del discorso è reperibile sul sito dell'Organizzazione Mondiale della Sanità: WHO Director-General, «WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 7 September 2020», World Health Organization, 7 settembre 2020.

Si segnala inoltre la Raccomandazione (UE) 2020/1475 del Consiglio dell'Unione europea del 13 ottobre 2020 "Per un approccio coordinato alla limitazione delle libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19" (GU dell'Unione europea del 14 ottobre 2020), la quale identifica criteri comuni da applicare nell'intero territorio dell'Unione.

<sup>4</sup> In data 11 marzo 2020, il Direttore Generale dell'OMS ha dichiarato in conferenza stampa che il COVID-19 poteva essere definito una pandemia. La trascrizione integrale del discorso è reperibile sul sito dell'Organizzazione Mondiale della Sanità: WHO Director-General, «WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020», World Health Organization, 11 marzo 2020.

<sup>5</sup> I dati sono aggiornati al 25 ottobre 2021.

<sup>6</sup> Secondo il portale dell'OMS "WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard", aggiornato giornalmente, il 25 ottobre 2021 i nuovi casi registrati erano più di 116.600; le nuove morti più di 1.600. La pagina dell'OMS è aggiornata giornalmente con i dati mondiali relativi alla pandemia da COVID-19; la situazione del 25 ottobre 2021 è archiviata al seguente link: <https://archive.md/Bvjmz>.

<sup>7</sup> I dati si riferiscono a quelli riportati sul portale "COVID-19. Situazione Italia" del Dipartimento della Protezione Civile, in data 25 ottobre 2021. Il sito è aggiornato giornalmente.

<sup>8</sup> I dati citati provengono dal portale "COVID-19. Situazione Italia" del Dipartimento della Protezione Civile, *ibidem*.

<sup>9</sup> I dati riportati fanno riferimento a quanto presente sul portale dell'OMS "WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard" in data 25 ottobre 2021, *ibidem*.

12<sup>10</sup> – ma le percentuali variano a seconda della fascia d'età. Secondo il rapporto “Monitoraggio Piano Vaccinazioni Anti COVID 19” del 25 ottobre 2021, a cura di AGENAS (Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali) e del Laboratorio Management e Sanità della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa<sup>11</sup>, la Toscana è la regione che presenta la percentuale più alta di popolazione che ha ricevuto almeno una dose di vaccino (81,41%), seguita da Lombardia (81,16%), Molise (80,37%) e Puglia (80,33%); se si considera la percentuale di popolazione vaccinata con ciclo completo, esse rimangono le quattro regioni più virtuose, ma in ordine differente: prima è la Lombardia (78,62%), seguita da Toscana (77,77%), Puglia (76,81%) e Molise (76,76%)<sup>12</sup>. Sono invece la Provincia Autonoma di Bolzano, Calabria, Sicilia e Valle d'Aosta ad occupare gli ultimi posti della classifica<sup>13</sup>.

Per quanto invece riguarda la campagna vaccinale per fasce d'età, la media italiana riporta un 93,45% di over 80 vaccinati con ciclo completo<sup>14</sup>. Nella fascia 70-79, la media italiana scende al 90,87%<sup>15</sup>, per poi diminuire progressivamente man mano che si scende nelle fasce più giovani<sup>16</sup>. Questo dato, messo

---

<sup>10</sup> I dati, aggiornati giornalmente, si riferiscono a quelli riportati nel portale del Governo italiano, «Report Vaccini Anti COVID-19». La situazione del 25 ottobre 2021 è archiviata al seguente link: <https://archive.md/BFc5r>.

<sup>11</sup> AGENAS - Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali e Laboratorio Management e Sanità - Scuola Superiore Sant'Anna (Pisa), «Monitoraggio Piano Vaccinazioni Anti COVID 19. A cura di AGENAS e del Laboratorio Management e Sanità - Scuola Superiore Sant'Anna (Pisa)», 25 ottobre 2021.

<sup>12</sup> AGENAS - Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali e Laboratorio Management e Sanità - Scuola Superiore Sant'Anna (Pisa), «Monitoraggio Piano Vaccinazioni Anti COVID 19. [...]», *ibidem*.

<sup>13</sup> Per quanto riguarda la percentuale di popolazione che ricevute almeno una dose di vaccino, la maglia nera va alla Provincia Autonoma di Bolzano (70,32%), preceduta da Calabria (71,53%), Sicilia (72,13%) e Valle d'Aosta (73,20%); tutte le altre regioni italiane hanno somministrato una dose di vaccino almeno al 74% della popolazione, con la media italiana che si attesta al 77,91%. Se si considera invece la percentuale di popolazione vaccinata con ciclo completo, è sempre la Provincia Autonoma di Bolzano all'ultimo posto (65,94%), penultima è la Sicilia (67,84%), terzultima la Calabria (68,11%) e quartultima la Valle d'Aosta (69,46%). Tutte le altre regioni italiane hanno superato il 70% di popolazione vaccinata con ciclo completo, con la media nazionale che si attesta al 74,41%. AGENAS - Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali e Laboratorio Management e Sanità - Scuola Superiore Sant'Anna (Pisa), «Monitoraggio Piano Vaccinazioni Anti COVID 19. [...]», *ibidem*.

<sup>14</sup> Cioè più di 4,2 milioni su una platea di 4,5 milioni; inoltre, al 25 ottobre 2021 il 13,4% degli over 80 aveva già ricevuto la dose addizionale/booster. Governo italiano, «Report Vaccini Anti COVID-19», *ibidem*.

<sup>15</sup> Che in numeri assoluti corrisponde a 5,4 milioni su una platea di 6 milioni; Governo italiano, «Report Vaccini Anti COVID-19», *ibidem*.

<sup>16</sup> Nel dettaglio: 87,60% nella fascia 60-69; 83,21% nella fascia 50-59; 78,12% nella fascia 40-49; 76,45% nella fascia 30-39. Governo italiano, «Report Vaccini Anti COVID-19», *ibidem*.

però a sistema con le tempistiche della campagna vaccinale che ha dato la precedenza alle fasce più fragili<sup>17</sup>, con la percentuale di popolazione che ha ricevuto almeno una dose di vaccino<sup>18</sup>, con i numeri assoluti delle fasce d'età e con la percentuale di dosi somministrate rispetto al numero di dosi consegnate (la media italiana è 88,9%<sup>19</sup>), dimostra che la campagna vaccinale in atto si sta dimostrando efficace e tempestiva<sup>20</sup>.

Nonostante le Forze Armate siano parte integrante del sistema di risposta alle emergenze della Protezione Civile<sup>21</sup>, l'importanza del loro ruolo è stata ulteriormente evidenziata dalla pandemia. Esse sono intervenute a supporto delle forze di polizia locali, della Protezione Civile e del sistema sanitario nazionale con diverse modalità, indicative sia della varietà di competenze racchiuse nel comparto Difesa che della flessibilità dello strumento militare. Quando ancora le infezioni erano circoscritte al di fuori del Paese, è stata l'Aeronautica Militare, in coordinamento con la Protezione Civile e il Comando

---

<sup>17</sup> Il Piano strategico nazionale dei vaccini per la prevenzione delle infezioni da SARS-CoV-2 (approvato con Decreto del Ministero della Salute del 12 marzo 2021, GU n. 72 del 24 marzo 2021) identifica nel documento "Elementi di preparazione e di implementazione della strategia vaccinale" le seguenti categorie prioritarie, in ordine di importanza e identificandole come non mutualmente esclusive: operatori sanitari e sociosanitari; personale ed ospiti dei presidi residenziali per anziani; anziani over 80; persone dai 60 ai 79 anni; popolazione con almeno una comorbidità cronica (pp. 29-30, GU n. 72 del 24 marzo 2021). Nel documento "Raccomandazioni *ad interim* sui gruppi target della vaccinazione anti-SARS-CoV-2/COVID-19" (anch'esso parte del sopraccitato Piano strategico nazionale), le categorie prioritarie sono differenziate in cinque sottogruppi, ai quali si aggiunge in coda la priorità a "Personale docente e non docente, scolastico e universitario, Forze armate, di Polizia e del soccorso pubblico, servizi penitenziari e altre comunità residenziali" (p. 40, GU n. 72 del 24 marzo 2021). Il 13 marzo 2021 le linee operative per completare la campagna vaccinale vengono delineate nel Piano vaccinale del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 e per l'esecuzione della campagna vaccinale nazionale («Piano Vaccinale Anti COVID», 13 marzo 2021). Tale incarico è ricoperto dal Generale di Corpo d'Armata Francesco Paolo Figliuolo, nominato con DPCM del 1 marzo 2021 (GU n. 58 del 9 marzo 2021).

<sup>18</sup> Più di 46,4 milioni di italiani, cioè l'86% della popolazione over 12. Governo italiano, «Report Vaccini Anti COVID-19», *ibidem*.

<sup>19</sup> In termini assoluti, sono più di 99,7 milioni i vaccini distribuiti in Italia; di questi, più di 71 milioni sono Comirnaty di Pfizer/BioNTech (più del 71%), 15,2 milioni Spikevax di Moderna, 11,5 milioni Vaxveria di AstraZeneca e 1,8 milioni Janssen di Johnson&Johnson (solo 1,8%). Governo italiano, «Report Vaccini Anti COVID-19», *ibidem*.

<sup>20</sup> Secondo il rapporto settimanale dell'ECDC relativo alla settimana 18-24 ottobre 2021, mediamente la popolazione con ciclo vaccinale completo nei Paesi EU/EEA rappresenta il 75% della popolazione (European Centre for Disease Prevention and Control, «Weekly surveillance summary - Week 42, 2021», 29 ottobre 2021); l'Italia, con una media nazionale dell'88,9%, si assesta dunque tra i Paesi più virtuosi (Governo italiano, «Report Vaccini Anti COVID-19», *ibidem*).

<sup>21</sup> Si veda la sezione FOCUS. L'impiego delle Forze armate in concorso al Dipartimento della Protezione Civile.

Operativo di Vertice Interforze (COI), a rimpatriare i cittadini italiani bloccati in Cina e Giappone, avvalendosi anche di personale dell'Esercito e della Marina. I connazionali hanno poi trascorso il necessario periodo di sorveglianza sanitaria presso la struttura della Cecchignola (Esercito Italiano)<sup>22</sup>. È stato proprio il COI a venire identificato dal Capo di Stato Maggiore della Difesa come referente del coordinamento tra la Protezione Civile e le Forze Armate, ancorché sono i velivoli dell'Aeronautica Militare ad assicurare i trasporti in alto bio-contenimento<sup>23</sup>.

Soprattutto nei primi mesi del 2020, il comparto Difesa ha offerto il proprio supporto durante ogni fase dell'emergenza: il contingente dell'Operazione "Strade Sicure" è stato incrementato di 750 unità, al fine di svolgere compiti aggiuntivi per il contrasto alla diffusione del COVID-19 e di supporto alle Forze di Polizia<sup>24</sup>; in più istanze, l'Arma dei Carabinieri, grazie alla propria presenza capillare sull'intero territorio italiano, ha potuto supportare varie realtà locali nella consegna di farmaci, dispositivi di protezione individuale (DPI) ed altri beni di prima necessità, oltre a stipulare un accordo con le Poste Italiane per poter effettuare la consegna a domicilio della pensione agli over 75<sup>25</sup>; similmente, anche diversi

---

<sup>22</sup> Ministero della Difesa, «Emergenza Coronavirus: rientrati in patria i cittadini italiani bloccati in Cina», 3 febbraio 2020.

Ministero della Difesa, «Forze Armate: continua l'impegno per il rientro dei connazionali dalla Cina», 10 febbraio 2020.

Ministero della Difesa, «Forze Armate: rimpatriato il connazionale dalla Cina», 15 febbraio 2020.

Ministero della Difesa, «Coronavirus: Forze Armate impegnate nel rientro dei connazionali dal Giappone», 22 febbraio 2020.

Ministero della Difesa, «Emergenza Coronavirus: impegno delle Forze Armate», 25 febbraio 2020.

Marina Militare, «La Marina Militare in Giappone per l'emergenza Coronavirus», 3 marzo 2020.

<sup>23</sup> Ministero della Difesa, «Emergenza Coronavirus: impegno delle Forze Armate», *ibidem*.

Ufficio Generale del Capo di SMA - Ufficio Pubblica Informazione, «Coronavirus, rientrati italiani da Wuhan con il KC767A dell'Aeronautica Militare», 3 febbraio 2020.

Ministero della Difesa, «Emergenza Coronavirus: Infrastrutture della Difesa per la sorveglianza sanitaria a disposizione del territorio nazionale», 3 marzo 2020.

Ministero della Difesa, «Forze Armate: concorso a 360 gradi per fronteggiare l'emergenza Coronavirus», 11 marzo 2020.

<sup>24</sup> Si veda la sezione FOCUS. Operazione "Strade Sicure".

<sup>25</sup> A puro titolo di esempio, si segnalano le seguenti iniziative:

Carabinieri, «Carabinieri e Poste Italiane insieme per consegnare la pensione agli anziani», 6 aprile 2020.

Carabinieri - Comando Provinciale di Avellino, «Covid-19: In Irpinia CC consegnano cibo, farmaci e sangue urgente», 24 marzo 2020.

Carabinieri - Comando Provinciale di Avellino, «Consegnati a studenti PC/tablet», 29 aprile 2020.

Carabinieri - Comando Provinciale di Bergamo, «Emergenza coronavirus - spedizionieri in sofferenza, l'Arma rifornisce gli ospedali», 15 marzo 2020.

contingenti dell'Esercito Italiano hanno effettuato consegne di mascherine alla popolazione in varie zone d'Italia e sostenuto le famiglie in difficoltà<sup>26</sup>. In generale, il comparto Difesa ha sostenuto il Sistema Paese partecipando alla distribuzione di DPI<sup>27</sup> e supportando il Sistema Sanitario Nazionale sia installando ospedali da campo, sia fornendo in supporto il proprio personale medico<sup>28</sup>; è stata inoltre indetta una procedura straordinaria per l'arruolamento temporaneo di personale sanitario in forza all'Esercito Italiano<sup>29</sup>. Si ricordano in aggiunta gli interventi di disinfezione di vari luoghi pubblici<sup>30</sup> e la

---

Carabinieri - Comando Provinciale di Isernia, «Covid-19: I Carabinieri portano farmaci e alimenti ad anziani in casa», 20 marzo 2020.

Carabinieri - Comando Provinciale di Mantova, «Castiglione delle Stiviere: Carabinieri donano camici e guanti all'ospedale», 9 aprile 2020.

Carabinieri - Comando Provinciale di Trapani, «Carabinieri acquistano beni di prima necessità per i più bisognosi», 10 aprile 2020.

<sup>26</sup> A puro titolo di esempio, si ricordano:

Comando Truppe Alpine, «Le batterie a cavallo consegnano altre 33.000 mascherine», 1 aprile 2020.

Esercito Italiano, «Sostegno alle famiglie in difficoltà», 7 aprile 2020.

<sup>27</sup> A puro titolo di esempio, si ricordano i seguenti casi di intervento:

Ministero della Difesa, «Coronavirus: il supporto dell'Aeronautica all'emergenza sanitaria», 20 marzo 2020.

Ministero della Difesa, «Guerini: elicotteri e mezzi della Difesa per distribuire materiali sanitari», 27 marzo 2020.

Ufficio Generale del Capo di SMA - Ufficio Pubblica Informazione, «COVID19: Attrezzature per assistenza respiratoria dalla Germania con due voli Aeronautica Militare», 19 marzo 2020.

<sup>28</sup> Tra i vari interventi, si ricordano i seguenti:

Esercito Italiano - COMFOTER di Supporto, «Assicurati i collegamenti negli ospedali da campo. Il 7° Trasmissioni si schiera al fianco del personale sanitario per allestire e supportare gli ospedali di Crema e Piacenza.», 23 marzo 2020.

Marina Militare, «Medici con le stellette all'ospedale di Lodi. Il personale sanitario della Marina a supporto della SSN», 16 marzo 2020.

Marina Militare, «Continua il supporto della Marina al Sistema Sanitario Nazionale. 4 medici e 5 infermieri trasferiti presso l'ospedale di Alzano Lombardo», 18 marzo 2020.

Ministero della Difesa, «COVID19: l'impegno delle Forze Armate per il Paese», 18 marzo 2020.

Ministero della Difesa, «Allestimento ospedali da campo», 10 giugno 2020.

Ufficio Generale del Capo di SMA - Ufficio Pubblica Informazione, «Pronto ospedale da campo Cremona, fondamentale supporto dell'Aeronautica Militare», 20 marzo 2020.

<sup>29</sup> Con il decreto-legge n. 18 "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" del 17 marzo 2020 (GU n. 70 del 17 marzo 2020), il cui art. 7 "Arruolamento temporaneo di medici e infermieri volontari" indice al comma 1. "[...] l'arruolamento eccezionale, a domanda, di militari dell'Esercito italiano in servizio temporaneo, con una ferma eccezionale della durata di un anno". Il suddetto Decreto-Legge è stato convertito con modificazioni dalla Legge n. 27 del 24 aprile 2020 (SO n. 16, GU n. 110 del 29 aprile 2020).

<sup>30</sup> Di seguito si elencano alcuni degli interventi di sanificazione effettuati dal personale dell'Esercito Italiano:

produzione di disinfettante presso lo stabilimento militare di Firenze<sup>31</sup>. A questi interventi si sommano infine l'Operazione "Igea", avviata nell'ottobre 2021 al fine di istituire i drive-through della Difesa per l'effettuazione di tamponi<sup>32</sup>, e l'Operazione "EOS", per la consegna e somministrazione dei vaccini<sup>33</sup>.

---

Esercito Italiano – SME, «La difesa CBRN dell'Esercito nell'emergenza COVID-19», 1 aprile 2020.

Esercito Italiano – COMALP, «Igienizzare aree estese contro Covid-19», 20 aprile 2020.

Esercito Italiano – COMFOTER di Supporto, «Esercito sanifica la Questura di Verona», 20 aprile 2020.

Esercito Italiano – COMFOP Sud, «Igienizzati gli istituti assistenziali», 23 aprile 2020.

Esercito Italiano – COMFOTER di Supporto, «L'Esercito sanifica il tribunale di Verona», 27 aprile 2020.

Esercito Italiano – Comando Truppe Alpine, «L'Esercito sanifica le RSA piemontesi», 29 aprile 2020.

Esercito Italiano – COMFOTER di Supporto, «Igienizzati Uffici giudiziari a Messina», 4 maggio 2020.

Esercito Italiano – Comando Forze Operative Sud, «Esercito igienizza in Sicilia 54 comuni», 15 maggio 2020.

Esercito Italiano – Comando Aviazione dell'Esercito, «Esercito: sanificazione a Lamezia», 19 maggio 2020.

Esercito Italiano – COMFOP Sud, «Sanificato il carcere di San Severo (FG)», 1 giugno 2020.

<sup>31</sup> Ministero della Difesa, «Difesa, Guerini: arruolamento straordinario di personale sanitario militare e acquisto materiali per trasporto ammalati e biocontenimento. Già in produzione 1000 litri al giorno di disinfettante dallo stabilimento Militare di Firenze», 16 marzo 2020.

<sup>32</sup> Ministero della Difesa, «Covid-19: Parte l'operazione Igea della Difesa, 200 Drive-through effettueranno 30.000 tamponi al giorno», 21 ottobre 2020.

<sup>33</sup> Ministero della Difesa, «Difesa: Operazione EOS», s.d.

Ministero della Difesa, «News Operazione EOS: Forze Armate in supporto alla campagna vaccinale», s.d.



***Deep dive.* Letture di approfondimento.**

Amorosi, M. «La bio-insicurezza globale dopo la pandemia da SARS-CoV-2 e la necessità di una strategia nazionale di biodifesa».

Bevere, D. «Globalizzazione e sicurezza economica nazionale al tempo dell'emergenza COVID-19. Strumenti a protezione delle attività strategiche».

Calcara, A. & Zaccagnini, I. «Il COVID-19 e la mobilitazione delle Forze Armate: il caso italiano in una prospettiva comparata».

Credi, O. «Gestione COVID-19: implicazioni per la Difesa Civile e la Protezione Civile».

Garlaschelli, C.L. «Scenari post-pandemia: quale direzione per la Difesa europea?».

Negri, M. & Monni, R. «Il COVID-19 e il rafforzamento della resilienza e della Difesa Civile».

Rinaldi, S. «NATO2030: la sfida dell'interoperabilità e l'esempio delle Forze Armate nella gestione della crisi pandemica».

Sabatino, E. «Dalla pandemia al dibattito NATO2030: valutazioni e sfide per l'Alleanza».

Scipione, J. & Generoso, F. «La PESCO dopo il COVID-19: prospettive e scenari futuri tra problemi strutturali e tensioni transatlantiche».

Valacchi, F. «Impatto della crisi economica post-COVID-19 sul meccanismo di arruolamento delle Forze Armate italiane. Spunti di riflessione».

## FOCUS. L'impiego delle Forze armate in concorso al Dipartimento della Protezione Civile

**Normativa vigente.** All'articolo 89, comma 3, del Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, "Codice dell'ordinamento militare" (GU n. 106 dell'8 maggio 2010), è specificato: "Le Forze armate concorrono alla salvaguardia delle libere istituzioni e svolgono compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità e urgenza". Tale compito viene ribadito nell'articolo 92, comma 1: "Le Forze armate, oltre ai compiti istituzionali propri e fermo restando l'intervento prestatato anche ai sensi dell'articolo 11 della legge 24 febbraio 1992, n. 225<sup>34</sup>, in occasione di calamità naturali di cui alla predetta legge e in altri casi di straordinaria necessità e urgenza, forniscono a richiesta e compatibilmente con le capacità tecniche del personale e dei mezzi in dotazione, il proprio contributo nei campi della pubblica utilità e della tutela ambientale". Il sopramenzionato articolo 11 specifica, al comma 1, lettera b), che le Forze armate costituiscono strutture operative nazionali del Servizio nazionale della Protezione Civile, come poi ribadito più recentemente all'articolo 13, comma 1, lettera a) del Decreto legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018, "Codice della protezione civile" (GU n. 17 del 22 gennaio 2018). Per tali motivi, il comparto Difesa ha svolto negli anni diverse attività in concorso al Dipartimento della Protezione Civile; di seguito, sono riassunte a titolo esemplificativo alcune emergenze in cui le Forze armate sono state impiegate negli ultimi anni.

**Ambientale.** Il comparto Difesa partecipa alle fasi di risposta alle emergenze ambientali, come quella causata dal naufragio della nave da crociera Concordia nella notte tra il 13 e il 14 gennaio 2012, in conseguenza del quale il 20 gennaio 2012 è stato dichiarato lo stato di emergenza nel territorio dell'Isola del Giglio con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3998 "Disposizioni urgenti di protezione civile in relazione al naufragio della nave da crociera Costa - Concordia, nel territorio del comune dell'Isola del Giglio" (GU n. 21 del 26 gennaio 2012). Alle operazioni di ricerca e soccorso svolte tra il 2012 e il 2013 hanno contribuito: personale dell'Arma dei Carabinieri; uomini ed elicotteri della Guardia Costiera; sommozzatori del Gruppo Operativo Subacquei, Nave Pedretti ed

---

<sup>34</sup> Con il quale viene istituito il Servizio nazionale della Protezione Civile.

elicotteri della Marina Militare; un elicottero dell'Aeronautica Militare; inoltre, personale sia dell'Esercito che dell'Aeronautica è intervenuto per fornire supporto logistico nelle operazioni di soccorso delle persone evacuate a Grosseto<sup>35</sup>.

**Antincendio boschivo.** Le Forze armate partecipano annualmente alle campagne antincendi boschivi, al fianco della Protezione Civile e del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco. Per la campagna AIB 2021, in corso da giugno a settembre, la Difesa ha messo a disposizione sette elicotteri: uno dell'Aeronautica Militare, due dell'Arma dei Carabinieri, tre dell'Esercito Italiano e uno della Marina Militare, portando il totale dei mezzi aerei a disposizione del Dipartimento a trenta unità<sup>36</sup>.

**Meteo-idrogeologico.** Gli interventi in supporto alle popolazioni colpite da emergenze di natura meteo-idrogeologica sono numerosi. In occasione di una violenta ondata di maltempo, il 5 novembre 2010 viene dichiarato lo stato di emergenza in Veneto con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri "Dichiarazione dello stato di emergenza in ordine agli eccezionali eventi meteorologici che hanno colpito il territorio della regione Veneto nei giorni dal 31 ottobre al 2 novembre 2010" (GU n. 269 del 17 novembre 2010). Con la successiva Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3906 del 13 novembre 2010 "Primi interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare i danni conseguenti agli eccezionali eventi alluvionali che hanno colpito il territorio della regione Veneto nei giorni dal 31 ottobre al 2 novembre 2010" (GU n. 272 del 20 novembre 2010), il Presidente della Regione Veneto viene nominato Commissario delegato per il superamento dell'emergenza (articolo 1). L'intervento delle Forze Armate a supporto della popolazione si è attestato a 28 mezzi e 250 unità di personale<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Dipartimento della Protezione Civile, «Emergenza nave Concordia», s.d.

Dipartimento della Protezione Civile, «Le tappe più significative dell'emergenza Concordia», s.d.

Marina Militare, «Costa Concordia. Arriva il Comsubin», 17 gennaio 2012.

Ministero della Difesa, «Nave Costa Concordia: lotta contro il tempo», 17 gennaio 2012.

<sup>36</sup> Dipartimento della Protezione Civile, «Emergenze rischio incendi», s.d.

Dipartimento della Protezione Civile, «Campagna antincendio boschivo 2021», 2021.

Ufficio del Direttore Operativo per il coordinamento delle emergenze Dipartimento della Protezione Civile, «Concorso della flotta aerea dello Stato nella lotta attiva agli incendi boschivi. Indicazioni operative», 8 giugno 2021.

Ministero della Difesa, «Forze Armate: inizia la Campagna Antincendio Boschivo AIB 2021», 15 giugno 2021.

<sup>37</sup> Dipartimento della Protezione Civile, «Alluvione in Veneto 2010», s.d.

Rivista Militare, «Rapporto Esercito 2010», 2011.

**Sismico.** Il comparto Difesa ha sempre partecipato alle operazioni di risposta alle emergenze causate da eventi sismici, come avvenne per esempio tra il 2016 e il 2017 per la sequenza Amatrice-Norcia-Visso. Tale serie di eventi, più comunemente nota come terremoto del Centro Italia e rinominata dall'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia a seguito del perdurare dell'attività sismica, ebbe inizio con una prima scossa di magnitudo 6.0 nella notte del 24 agosto 2016 che causò la distruzione dei comuni di Accumoli, Amatrice e Arquata del Tronto. Seguirono due terremoti il 26 ottobre 2016, rispettivamente di magnitudo 5.4 e 4.9; la scossa più forte della sequenza, di magnitudo 6.5, fu registrata il 30 ottobre 2016; infine, quattro terremoti attestatisi tra 5 e 5.5 di magnitudo il 18 gennaio 2017 si sommarono all'emergenza neve di quei giorni, causando la valanga di Rigopiano. In tale scenario, l'Esercito Italiano impiegò circa 990 mezzi e 2.500 militari nell'Operazione "Sabina", attiva dal 24 agosto 2016 all'8 giugno 2017, che si occupò sia dell'emergenza sisma che dell'emergenza neve; in totale, il comparto Difesa impiegò più di 3.500 militari e 1.200 mezzi, sia nelle prime fasi di intervento per ricerca e soccorso, che nella ricostruzione e messa in sicurezza delle aree colpite, inclusi presidi anti-sciacallaggio<sup>38</sup>.

Gli interventi del personale della Difesa a fianco della Protezione Civile non si sono limitati solo al territorio nazionale: supporto è stato anche fornito alle popolazioni colpite da terremoti verificatisi all'estero, come fu il caso di Haiti nel 12 gennaio 2010. L'Operazione "White Crane" fu infatti una missione che vide il coinvolgimento di Nave Cavour, un contingente militare interforze di 894 unità,

---

<sup>38</sup> Esercito Italiano, «Operazione "Sabina"», s.d.

Esercito Italiano, «Emergenza neve Centro Italia», 20 gennaio 2017.

Esercito Italiano, «Emergenza neve Centro Sud», 24 gennaio 2017.

Gruppo di Lavoro INGV sul Terremoto in centro Italia, «Relazione sullo stato delle conoscenze sulla sequenza sismica in centro Italia 2016-2017 (aggiornamento al 2 febbraio 2017)», 2 febbraio 2017, doi.org/10.5281/zenodo.267984.

Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia, *Story Map "24 agosto 2016-2017. La sequenza sismica Amatrice-Visso-Norcia un anno dopo"*, 24 agosto 2017, <https://arcg.is/1aWCfP>.

Ministero della Difesa, «Terremoto: 1383 militari al lavoro nel centro Italia», 7 settembre 2016.

Ministero della Difesa, «Terremoto Centro Italia: 1.900 militari impiegati a sostegno della popolazione», 21 novembre 2016.

Ministero della Difesa, «Emergenza centro Italia: le Forze armate continuano le evacuazioni nei paesi isolati dalla neve», 25 gennaio 2017.

Ministero della Difesa, «Terremoto e neve: le Forze armate nelle operazioni di soccorso», 26 gennaio 2017.

personale della Protezione Civile e del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, di altro personale proveniente dal mondo civile e di una task force, per un totale di 1062 unità di personale coinvolto<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> C.V. Gianluigi Roversi, «L'Operazione "White Crane"», Centro Alti Studi per la Difesa - 31° Corso di Cooperazione Civile Militare, Roma, 9 settembre 2010.

Dipartimento della Protezione Civile, «Terremoto ad Haiti 2010», s.d.

Dipartimento della Protezione Civile, «Haiti. L'intervento del sistema di protezione civile italiano. Gennaio – marzo 2010», s.d.

Esercito Italiano, «Haiti - Operazione "White Crane"», s.d.

Marina Militare, «White Crane 2010: la Marina Militare con nave Cavour ad Haiti», 19 gennaio 2021.

## FOCUS. L'Operazione "Strade Sicure"

L'Operazione "Strade Sicure" è stata istituita con il Decreto-Legge n. 92 "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica" del 23 maggio 2008, il cui articolo 7-bis "Concorso delle Forze armate nel controllo del territorio" mette il personale militare a disposizione dei prefetti "per servizi di vigilanza a siti e obiettivi sensibili, nonché di perlustrazione e pattuglia in concorso e congiuntamente alle Forze di polizia" (comma 1). In tale istanza, "il personale delle Forze armate non appartenente all'Arma dei carabinieri agisce con le funzioni di agente di pubblica sicurezza [...], anche al fine di prevenire o impedire comportamenti che possono mettere in pericolo l'incolumità di persone o la sicurezza dei luoghi vigilati, con esclusione delle funzioni di polizia giudiziaria" (comma 3).

Tali compiti sono stati poi ampliati dal Decreto-Legge n. 19 "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19" del 25 marzo 2020 (GU n. 79 del 25 marzo 2020): il personale delle Forze armate può essere impiegato "per assicurare l'attuazione delle misure di contenimento" (articolo 4, comma 9) per evitare la diffusione del COVID-19.

Il Decreto-Legge n. 18 "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" del 17 marzo 2020 (GU Edizione Straordinaria n. 70 del 17 marzo 2020), convertito con modificazioni dalla Legge n. 27 del 24 aprile 2020 "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi" (SO n. 16, GU n. 110 del 29 aprile 2020), all'articolo 74-ter "Ulteriori misure per la funzionalità delle Forze armate" autorizza esplicitamente l'impiego del personale di Strade Sicure "anche per [le attività] concernenti il contenimento della diffusione del COVID-19" (comma 2).

Per quanto riguarda i numeri del personale impiegato, il sopraccitato Decreto-Legge n. 92 del 23 maggio 2008 autorizzava "un contingente non superiore a 3.000 unità" (articolo 7-bis, comma 1). Il Decreto-Legge n. 151 "Misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto

alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina" del 2 ottobre 2008 (GU n. 231 del 2 ottobre 2008), coordinato con legge di conversione n. 186 del 28 novembre 2008 (GU n. 281 del 1 dicembre 2008) incrementa tale numero con "un contingente non superiore a 500 militari delle Forze armate" (articolo 2, comma 1-bis). Il Decreto-Legge n. 78 del 1 luglio 2009 (GU n. 150 del 1 luglio 2009), coordinato con legge di conversione n. 102 del 3 agosto 2009 (GU n. 179 del 4 agosto 2009), vede il contingente "incrementato con ulteriori 1.250 unità, interamente destinate a servizi di perlustrazione e pattuglia in concorso e congiuntamente alle Forze di polizia" (articolo 24, comma 74). Successivamente, il Decreto-Legge n. 7 del 18 febbraio 2015 (GU n. 41 del 19 febbraio 2015), convertito con modificazioni dalla Legge n. 43 del 17 aprile 2015 (GU n. 91 del 20 aprile 2015), stabilisce che "anche in relazione alle straordinarie esigenze di sicurezza connesse alla realizzazione dell'Expo 2015, il piano d'impiego [...] limitatamente ai servizi di vigilanza a siti ed obiettivi sensibili [...] è incrementato di 1.800 unità, in relazione alle straordinarie esigenze di prevenzione e contrasto del terrorismo. Per le esigenze previste [...] il piano di impiego dell'originario contingente di 3.000 unità può essere ulteriormente prorogato [...], limitatamente a un contingente non superiore a 200 unità" (articolo 5 "Potenziamento e proroga dell'impiego del personale militare appartenente alle Forze armate", comma 1). Il successivo Decreto-Legge n. 78 del 19 giugno 2015 (SO n. 32/L, GU n. 140 del 19 giugno 2015), coordinato con la legge di conversione n. 125 del 6 agosto 2015, proroga "l'ulteriore contingente di 4.500 unità" (articolo 5-bis "Proroga dell'impiego del personale militare appartenente alle Forze armate", comma 1). Con il Decreto-Legge n. 185 del 25 novembre 2015 "Misure urgenti per interventi nel territorio" (GU n. 275 del 25 novembre 2015), convertito con modificazioni dalla Legge n. 9 del 22 gennaio 2016 (GU n. 18 del 23 gennaio 2016), per "corrispondere alle esigenze di sicurezza connesse allo svolgimento del Giubileo straordinario della Misericordia e di quelle di alcune specifiche aree del territorio nazionale, il contingente [...] è incrementato fino a 1.500 unità" (articolo 7, comma 1). Con l'entrata in vigore del Decreto-Legge n. 67 del 16 maggio 2016 (GU n. 113 del 16 maggio 2016), convertito con modificazioni dalla Legge n. 131 del 14 luglio 2016 (GU n. 164 del 15 luglio 2016), viene prorogato l'impiego delle sopraccitate 1.500 unità di personale; in aggiunta, "il contingente di personale delle Forze armate [...] è incrementato di ulteriori 750 unità limitatamente ai

servizi di vigilanza a siti ed obiettivi sensibili” (articolo 4, comma 11). La Legge n. 232 dell’11 dicembre 2016 (SO n. 57, GU n. 297 del 21 dicembre 2016), considerando le precedentemente esplicate esigenze di prevenzione e contrasto di criminalità e terrorismo, unitamente al G7 di Taormina, prevede dunque di prorogare “limitatamente ai servizi di vigilanza di siti e obiettivi sensibili, l’impiego di un contingente pari a 7.050 unità di personale delle Forze armate” (articolo 1, comma 377); l’impiego del contingente è poi rinnovato per due anni dall’articolo 1, comma 688 della Legge n. 205 del 27 dicembre 2017 (SO n. 62, GU n. 302 del 29 dicembre 2017) e per un ulteriore anno dall’articolo 1, comma 132, della Legge n. 160 del 27 dicembre 2019 (SO n. 45, GU n. 304 del 30 dicembre 2019). Con l’insorgere dell’emergenza pandemica, il contingente è incrementato di 253 unità attraverso l’articolo 74, comma 1 del Decreto-Legge n. 18 del 17 marzo 2020 (GU n. 70 del 17 marzo 2020), convertito con modificazioni dalla Legge n. 27 del 24 aprile 2020 (SO n. 16, GU n. 110 del 29 aprile 2020); ulteriori 500 unità sono assegnate temporaneamente dall’articolo 22, comma 1, lettera b, del Decreto-Legge n. 34 del 19 maggio 2020 (SO n. 21, GU n. 128 del 19 maggio 2020), convertito con modificazioni dalla Legge n. 77 del 17 luglio 2020 (SO n. 25, GU n. 180 del 18 luglio 2020). Con la Legge n. 178 del 30 dicembre 2020 ha inizio la diminuzione del personale impiegato: “fino al 30 giugno 2021 di un contingente di 7.050 unità, dal 1 luglio 2021 al 30 giugno 2022 di un contingente di 6.000 unità e dal 1 luglio 2022 al 31 dicembre 2022 di un contingente di 5.000 unità di personale delle Forze armate” (articolo 1, comma 1023)





## MISSIONI INTERNAZIONALI

Il dilagare della pandemia ha impattato il comparto Difesa a livello internazionale. Per quanto riguarda le missioni di peacekeeping dell'ONU, il 7 aprile 2020 viene sospesa la rotazione dei contingenti di personale in uniforme fino al 30 giugno 2020<sup>40</sup>; successivamente, dal 1 luglio 2020 e fino al 31 marzo 2022, la rotazione del personale avviene sulla base di misure straordinarie di transizione, volte ad assicurare il minor rischio possibile di contagio, che includono rigorosi periodi di quarantena sia in entrata che in uscita, screening e contact tracing<sup>41</sup>.

Per quanto riguarda l'Unione Europea, le missioni di peacekeeping sotto l'egida della Common Security and Defence Policy (CSDP) sono state pesantemente impattate dalla pandemia. Nella maggioranza delle missioni, più della metà del personale è stato rimpatriato entro fine aprile 2020 con poco o nullo preavviso, e il ritorno a livelli pre-pandemia è avvenuto solo dopo diversi mesi<sup>42</sup>. Diversi Paesi hanno ridiretto fondi e capitale umano alla gestione dell'emergenza sanitaria in patria<sup>43</sup>. Nel rapporto del settembre 2021, lo European Union Institute for Security Studies sottolinea come le missioni esclusivamente militari abbiano avuto meno difficoltà a gestire la situazione emergenziale a livello logistico<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> "In order to mitigate the risk of transmission of COVID-19, the Secretary-General has suspended the rotation and deployments of uniformed personnel — individual officers and formed, police and military units — until 30 June." United Nations, «Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General», 7 aprile 2020.

<sup>41</sup> United Nations et al., «Transitional Measures for Uniformed Personnel Rotations in a COVID-19 Environment», giugno 2021.

<sup>42</sup> "With the exception of the maritime operations *Atalanta* and *Irini*, EUFOR in Bosnia, EULEX in Kosovo and EUMM in Georgia, the majority of civilian and military CSDP staffing levels were halved in less than 8 weeks" (p. 2); "Missions and operations were still far from returning to business as usual until spring 2021" (p. 3), in Tobias Pietz, «The Impact of COVID-19 on CSDP. Forging Opportunity out of Crisis?» (European Union Institute for Security Studies, settembre 2021).

<sup>43</sup> Tobias Pietz, «The Impact of COVID-19 on CSDP. Forging Opportunity out of Crisis?», *ibidem*.

United Nations Security Council Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, «The impact of the COVID-19 pandemic on terrorism, counter-terrorism and countering violent extremism (Updated version)», dicembre 2020.

<sup>44</sup> "In general, Covid-19 has clearly shown that civilian missions were lacking medical infrastructure and resources [...]. Military operations fared better." (p. 4), in Tobias Pietz, «The Impact of COVID-19 on CSDP. Forging Opportunity out of Crisis?», *ibidem*.

In tale contesto internazionale, l'impegno italiano fuori area si è dimostrato particolarmente affidabile. Le Forze armate italiane non si sono infatti limitate agli interventi in patria: oltre al già menzionato ruolo svolto dall'Aeronautica Militare per il rimpatrio dei connazionali rimasti bloccati in Cina e in Giappone, l'Italia ha supportato la popolazione dei Paesi in cui opera. La Missione bilaterale di supporto nella Repubblica del Niger ha donato DPI, respiratori polmonari e ventilatori artificiali alla popolazione nigerina<sup>45</sup>; similmente, alla missione EUFOR ALTHEA in Bosnia Erzegovina è stato inviato personale medico dell'Esercito Italiano in ottica di supporto sanitario<sup>46</sup>.

In data 17 giugno u.s. il Consiglio dei Ministri ha approvato la delibera alle nuove missioni internazionali e alla prosecuzione delle missioni internazionali già in corso, come sancito dalla legge n. 145 del 2016. In tale sede, sono state approvate tre nuove missioni con personale delle Forze di Polizia e del Ministero della Giustizia – due relative ad EUBAM Libya ed una relativa ad EUAM Ukraine – e tre riguardanti personale delle Forze Armate – UNSOM, EMASOH, Operazione “Emergenza Cedri”.

Prima di entrare nel dettaglio della presenza italiana nel mondo, si ritiene importante sottolineare come l'Operazione “Emergenza Cedri”, approvata nel 2021, abbia avuto luogo dal 15 agosto al 21 novembre 2020, in supporto alla popolazione libanese a seguito dell'esplosione del 4 agosto 2020 a Beirut. Similmente a quanto avvenuto per la già citata Operazione “White Crane” in supporto alla popolazione di Haiti nel 2011, l'intervento delle Forze armate è stato svolto secondo quanto definito dal Decreto legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018, “Codice della protezione civile”. L'Operazione ha visto impiegati mezzi e personale dell'Aeronautica Militare, dell'Esercito Italiano e della Marina Militare, per un totale di 402 unità. Quest'operazione ha nuovamente dimostrato la flessibilità e prontezza d'intervento che il comparto Difesa e la Protezione Civile sono in grado di attuare, anche all'estero e in situazione di emergenza epidemiologica.

---

<sup>45</sup> Ministero della Difesa, «Missione in Niger: donazione di 40.000 mascherine», 1 luglio 2020.

Ministero della Difesa, «Missione in Niger: consegnate 70.000 mascherine», 10 luglio 2020.

Ministero della Difesa, «Missione in Niger: supporto alla popolazione nigerina», 7 settembre 2020.

<sup>46</sup> Ministero della Difesa, «Missione in Bosnia: supporto sanitario per emergenza COVID-19», 6 maggio 2020.

In Europa, l'unica nuova partecipazione italiana è alla European Union Advisory Mission to Ukraine (EUAM Ukraine)<sup>47</sup>, mentre le altre missioni sono tutte state riconfermate dal 2020. Nella penisola balcanica, l'Italia partecipa alla NATO Joint Enterprise nei Balcani<sup>48</sup>, alla missione ALTHEA dell'Unione Europea in Bosnia Erzegovina<sup>49</sup>, alla European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX Kosovo) sia con personale militare<sup>50</sup> che della Polizia di Stato<sup>51</sup> e alla United Nations Mission in Kosovo (UNMIK)<sup>52</sup>; ad esse si aggiunge la Missione bilaterale di cooperazione in Albania e nei Paesi dell'area balcanica, che vede la partecipazione di personale della Polizia di Stato e del Corpo della Guardia di Finanza<sup>53</sup>.

Nel Mediterraneo, l'Italia partecipa alla United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP)<sup>54</sup>, ad EUNAVFOR MED Irini nel Mediterraneo Centromeridionale<sup>55</sup>, alla NATO Sea Guardian nel Mediterraneo Orientale<sup>56</sup>. Sono stati inoltre confermati per l'anno 2021 il dispositivo aeronavale nazionale di sorveglianza e di sicurezza nel Mediterraneo centrale (Operazione "Mare Sicuro")<sup>57</sup>, la partecipazione italiana alla sorveglianza dello spazio aereo nell'area sud-orientale della NATO<sup>58</sup> e alla sorveglianza

---

<sup>47</sup> Con un magistrato collocato fuori ruolo dal Ministero della Giustizia.

<sup>48</sup> Il contingente italiano passa a 638 unità (10 in più del 2020); 230 mezzi terrestri (26 in più del 2020) e una unità aerea (invariato).

<sup>49</sup> Il contingente italiano sale a 50 unità di personale militare (10 in più del 2020), "per compensare le carenze capacitive della missione", in Senato della Repubblica, Servizio Affari Internazionali e Camera dei Deputati, Servizio Studi, Dipartimento Affari esteri, «Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2021. Esame della deliberazione del Consiglio dei ministri del 17 giugno 2021», 5 luglio 2021, DOC. XXV n. 4 & DOC. XXVI n. 4, p. 35.

<sup>50</sup> Con 4 unità di personale militare.

<sup>51</sup> Con 17 unità di personale della Polizia di Stato.

<sup>52</sup> Con una singola unità di personale della Polizia di Stato, come nel 2020.

<sup>53</sup> Il personale è ripartito come segue: 19 unità nei Paesi dell'area balcanica; in Albania 50 unità di personale (di cui 38 della Guardia di Finanza), 5 mezzi navali della Guardia di Finanza, 14 mezzi terrestri della Guardia di Finanza e un aereo della Guardia di Finanza.

<sup>54</sup> Con 5 unità di personale militare (1 in più del 2020).

<sup>55</sup> Direttore delle Operazioni è l'Ammiraglio Fabio Agostini. Per il 2021, il contingente italiano è di 596 unità (79 in più rispetto al 2020), due mezzi navali (uno in più rispetto al 2020) e tre mezzi aerei (invariato rispetto al 2020).

<sup>56</sup> Il contingente italiano viene diminuito a 240 unità di personale militare (erano 280 nel 2020) e due mezzi aerei (ai quali si sommavano, nel 2020, un sottomarino e una unità navale).

<sup>57</sup> Si tratta del contingente italiano più consistente del continente: 754 unità di personale militare, 6 mezzi navali e 8 mezzi aerei. L'Operazione "Mare Sicuro" include il supporto alla Marina libica.

<sup>58</sup> Al quale l'Italia contribuisce con un velivolo KC-767 per rifornimento in volo e un velivolo CAEW.

navale dell'area sud della NATO<sup>59</sup>. Sempre all'interno del *framework* dell'Alleanza Atlantica, l'Italia partecipa all'Enhanced Forward Presence in Lettonia<sup>60</sup>, all'Air Policing<sup>61</sup> ed all'Implementation of the Enhancement of the Framework for the South<sup>62</sup>.

Per quanto riguarda l'Asia e il Medio Oriente, l'impegno italiano in area rimane invariato per l'anno 2021 – con l'eccezione dell'Afghanistan, ove l'Italia partecipava alla NATO Resolute Support Mission, conclusasi nella notte tra il 27 e il 28 agosto 2021<sup>63</sup>. In India e Pakistan, il comparto Difesa italiano partecipa allo United Nations Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP)<sup>64</sup>. In Iraq, l'Italia contribuisce con personale militare alla coalizione internazionale di contrasto alla minaccia terroristica del *Daesh*<sup>65</sup>, alla European Union Advisory mission in support of security sector reform in Iraq (EUAM Iraq)<sup>66</sup>, alla missione NATO in Iraq (NM-I)<sup>67</sup>. In Libano, l'Italia partecipa alla missione bilaterale di addestramento delle Forze di sicurezza libanesi (MIBIL)<sup>68</sup>, alla United Nations Interim Force

---

<sup>59</sup> Con 235 unità di personale militare, 2 mezzi navali (più uno a domanda) e 1 mezzo aereo.

<sup>60</sup> Con 238 unità di personale (incrementato di 38 unità dal 2020) e 135 mezzi terrestri (incrementati di 78 unità dall'anno precedente).

<sup>61</sup> Dispositivo NATO per la sorveglianza dello spazio aereo, al quale l'Italia per il 2021 partecipa con un 260 unità di personale militare (un incremento di 125 unità rispetto al 2020) e 12 mezzi aerei.

<sup>62</sup> Questo dispositivo si riferisce al Fianco Sud dell'Alleanza; al momento della stesura del presente documento, il supporto della NATO è stato richiesto dall'Algeria, dagli Emirati Arabi Uniti, dal Marocco, dalla Mauritania, dal Qatar e dalla Tunisia.

<sup>63</sup> Secondo le proiezioni del Decreto Proroga Missioni 2021, la missione avrebbe dovuto concludersi entro il 30 settembre 2021. I militari italiani hanno inoltre provveduto, all'interno dell'Operazione Aquila Omnia, ad evacuare più di 5.000 persone dall'Afghanistan, inclusi più di 4.800 cittadini afgani.

Ministero della Difesa, «Operazione Aquila Omnia», s.d.

Ministero della Difesa, «Difesa: il Ministro Guerini ha accolto, presso l'aeroporto di Ciampino, i militari al rientro dall'Afghanistan», 31 agosto 2021.

<sup>64</sup> Il personale militare rimane invariato e si attesta su 2 unità anche per l'anno 2021.

<sup>65</sup> La quale opera anche nel Nord-Est della Siria.

Per il 2021, l'Italia partecipa con 900 unità di persona (200 in meno rispetto al 2020), 84 mezzi terrestri (186 in meno rispetto al 2020) e 11 mezzi aerei (uno in meno rispetto al 2020).

<sup>66</sup> Il personale militare rimane invariato e si attesta su 2 unità anche per l'anno 2021.

<sup>67</sup> Il contributo italiano alla missione passa da 46 a 280 unità di personale militare e 25 mezzi terrestri.

<sup>68</sup> Per l'anno 2021, il contingente italiano sarà composto da 315 unità di personale militare (175 in più rispetto al 2020), 97 mezzi terrestri (rispetto ai 7 del 2020), un mezzo aereo (invariato) e un mezzo navale. L'aumento di personale è da imputarsi al "potenziamento della componente logistica di gestione delle crisi e [allo] schieramento permanente di un team per la protezione cibernetica delle reti non classificate", Senato della Repubblica, Servizio Affari Internazionali e Camera dei

in Lebanon (UNIFIL)<sup>69</sup>. Nei territori palestinesi, personale militare italiano è impiegato nella European Union Border Assistance Mission in Rafah (EUBAM Rafah)<sup>70</sup>, nella missione bilaterale di addestramento delle forze di sicurezza palestinesi (MIADIT 9)<sup>71</sup> e nella missione civile European Police Mission for the Palestinian Territories (EUPOL COPPS)<sup>72</sup>. Infine, l'Italia impiega personale militare in Bahrein, negli Emirati Arabi Uniti, in Qatar e a Tampa (Florida) per esigenze relative alle missioni in Asia e Medio Oriente.

In Africa, il 2021 vede l'impiego di un dispositivo aeronavale nazionale nello Stretto di Hormuz, all'interno della European Maritime Awareness in the Strait of Hormuz (EMASOSH). È inoltre stata approvata la partecipazione alla European Union Border Assistance Mission in Libya (EUBAM LYBIA) da parte del Ministero della Giustizia<sup>73</sup> e della Guardia di Finanza<sup>74</sup>, mentre è riconfermata la partecipazione di personale della Polizia di Stato alla stessa<sup>75</sup>. È inoltre stata confermata la partecipazione alle altre missioni nel Paese: la United Nations Support Mission in Lybia (UNSMIL)<sup>76</sup>, la missione bilaterale di assistenza e supporto in Libia (MIASIT)<sup>77</sup> e la missione bilaterale di assistenza alle istituzioni libiche preposte al controllo dei confini marittimi<sup>78</sup>. Rimanendo in Nordafrica, l'Italia partecipa alla Multinational Force and Observers (MFO) in Egitto, che svolge attività di peacekeeping

---

Deputati, Servizio Studi, Dipartimento Affari esteri, «Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2021. Esame della deliberazione del Consiglio dei ministri del 17 giugno 2021», p. 48.

<sup>69</sup> Comandante di UNIFIL è il Generale di Divisione Stefano del Col. Per il 2021, la partecipazione italiana prevede 1.301 unità di personale militare (45 in meno rispetto al 2020), 368 mezzi terrestri (90 in più rispetto al 2020) e 7 unità aeree (1 in più rispetto al 2020).

<sup>70</sup> Con una singola unità di personale militare.

<sup>71</sup> 35 unità (incrementate di 3 unità rispetto al 2020).

<sup>72</sup> 3 unità di personale della Polizia di Stato, come nel 2019 e nel 2020.

<sup>73</sup> Con un magistrato collocato fuori ruolo dal Ministero della Giustizia.

<sup>74</sup> Con una singola unità di personale della Guardia di Finanza.

<sup>75</sup> Con 3 unità di personale della Polizia di Stato.

<sup>76</sup> Con una singola unità di personale militare

<sup>77</sup> Il contingente italiano è composto da 400 unità di personale militare, 69 mezzi terrestri e 2 mezzi aerei.

<sup>78</sup> Con 40 unità di personale della Guardia di Finanza (con un incremento di una unità rispetto al 2020) e 9 unità del Reggimento Carabinieri Paracadutisti "Tuscania" (con un incremento di una unità rispetto al 2020), 3 mezzi terrestri e 1 unità navale.

nella penisola del Sinai<sup>79</sup>, alla missione bilaterale di cooperazione in Tunisi<sup>80</sup> e alla United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO)<sup>81</sup>. Per quanto riguarda invece l'area del Sahel, sono molteplici le missioni che vedono la presenza di personale italiano: la European Union Capacity Building Mission in Mali (EUCAP Sahel Mali)<sup>82</sup>, la EU Training Mission in Mali (EUTM Mali)<sup>83</sup>, la United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA)<sup>84</sup>, la European Union Capacity Building Mission in Niger (EUCAP Sahel Niger)<sup>85</sup>, la Missione bilaterale di supporto nella repubblica del Niger (MISIN)<sup>86</sup> e la Task Force TAKUBA<sup>87</sup>. Nel Golfo di Guinea, è stato prorogato per il 2021 l'impiego del dispositivo aeronavale nazionale nelle acque prospicienti la Nigeria<sup>88</sup>. Personale italiano è inoltre impiegato presso la European Union Training Mission Repubblica Centrafricana (EUTM RCA)<sup>89</sup>. Infine, sono numerose le missioni che vedono la partecipazione italiana nell'area del Corno d'Africa: EUCAP Somalia<sup>90</sup>, EUNAVFOR Atalanta<sup>91</sup>, la European Training Mission Somalia (EUTM Somalia)<sup>92</sup>, la United Nations Assistance Mission in Somalia (UNSOM)<sup>93</sup>, la Missione

---

<sup>79</sup> Il contingente italiano si attesta a 78 unità di personale militare e 3 mezzi navali.

<sup>80</sup> Con 15 unità di personale militare istruttore.

<sup>81</sup> Con 2 unità di personale militare.

<sup>82</sup> Con 16 unità di personale militare.

<sup>83</sup> Con 14 unità di personale militare.

<sup>84</sup> Con 7 unità di personale militare.

<sup>85</sup> Con 14 unità di personale militare, incrementate dalle 2 del 2019.

<sup>86</sup> L'area di intervento di MISIN è estesa anche a Mauritania, Nigeria e Benin. Il contingente italiano si compone di 295 unità, 6 mezzi aerei (sia convenzionali che a pilotaggio remoto) e 100 mezzi terrestri (60 in meno rispetto al 2020).

<sup>87</sup> Approvata nel 2020, la Task Force Takuba si inserisce nel *framework* dell'Opération Barkhane (a guida francese) e della Forza congiunta del G5 Sahel (Burkina Faso, Ciad, Mali, Mauritania e Niger). Il contingente italiano consta di 250 unità (un incremento di 50 unità rispetto al 2020), 44 mezzi terrestri (incremento di 24 rispetto al 2020) e 8 mezzi aerei.

<sup>88</sup> Tale dispositivo ha funzioni di antipirateria e si avvale di 394 unità personale militare, 2 mezzi navali e 4 mezzi aerei.

<sup>89</sup> Con 2 unità di personale militare.

<sup>90</sup> Con 15 unità di personale militare.

<sup>91</sup> La missione UE antipirateria al largo della Somalia vede impegnate 388 unità di personale militare italiano, 2 mezzi navali e 4 mezzi aerei.

<sup>92</sup> Con 154 unità di personale militare (6 in più rispetto al 2020) e 33 mezzi terrestri (13 in più rispetto al 2020).

<sup>93</sup> Approvata nel 2021, UNSOM vede la partecipazione dell'Italia con una singola unità di personale militare.

bilaterale di addestramento delle forze di polizia somale e gibutiane e di funzionari yemeniti nella Repubblica di Gibuti e in Somalia<sup>94</sup> e, sempre a Gibuti, la base militare nazionale<sup>95</sup>.

*Tutti i dati citati nella presente sezione provengono dal seguente documento: Senato della Repubblica, Servizio Affari Internazionali e Camera dei Deputati, Servizio Studi, Dipartimento Affari esteri, «Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2021. Esame della deliberazione del Consiglio dei ministri del 17 giugno 2021», 5 luglio 2021, DOC. XXV n. 4 & DOC. XXVI n. 4.*

#### **Deep dive. Letture di approfondimento**

Barbano, G.P. & Fontana Barberis, D.M.V. «La pandemia quale minaccia alla pace e alla sicurezza globale: il ruolo della polizia internazionale tra vecchie e nuove sfide».

Bizzotto, M. «Transizione ecologica delle missioni di pace: una nuova dimensione nell'approccio integrato per le operazioni fuori area».

Boffo, M. «Ripartire dallo Yemen per rafforzare la presenza dell'Italia nel Golfo Persico dopo il COVID-19».

Grandi, S. «La medicina militare come strumento di engagement internazionale: il caso del Sud-Est asiatico».

Lesti, S. & Fiorani, A. «Ruolo dello strumento militare nell'area saheliana: stabilità e sicurezza».

Pedditz, M. «Son'gun. Dalla mera ideologia al terrore nucleare».

---

<sup>94</sup> In cui sono impiegate 63 unità di personale (10 in più rispetto al 2020) e 4 mezzi terrestri.

<sup>95</sup> La base militare nazionale di Gibuti vede l'impiego di 147 unità di personale e 7 unità di mezzi terrestri "per le esigenze connesse con le missioni internazionali nell'area del Corno d'Africa e zone limitrofe", Senato della Repubblica, Servizio Affari Internazionali e Camera dei Deputati, Servizio Studi, Dipartimento Affari esteri, «Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2021. Esame della deliberazione del Consiglio dei ministri del 17 giugno 2021», p. 72.





## TERRORISMO ED ESTREMISMI

Parte delle missioni internazionali menzionate nel precedente capitolo svolgono, tra i loro compiti, funzioni di lotta al terrorismo<sup>96</sup>; anche in patria, l'Operazione "Strade Sicure" aveva visto aumentare il proprio contingente nel 2015 e nel 2016 con funzioni di contrasto della minaccia terroristica<sup>97</sup>.

I gruppi terroristici ed estremisti non hanno potuto ignorare la pandemia – anzi, hanno inglobato nei loro discorsi lo scenario emergenziale, ove possibile adattandosi al mutato contesto causato dai lockdown in Europa. Nella presente sezione si suddividono gruppi terroristici ed estremisti nelle seguenti quattro categorie: estremismo islamico, di destra, di sinistra e anarchico, ed etnonazionalista-separatista<sup>98</sup>.

A partire dal 2020, i gruppi terroristi di matrice islamica quali Daesh, Al Qaeda e consociate hanno affrontato la pandemia in maniera ideologicamente compatibile con la loro narrativa, identificandola come una punizione divina contro gli infedeli<sup>99</sup>, ma emettendo anche raccomandazioni sanitarie al fine di salvaguardare la salute degli affiliati<sup>100</sup>. Se è vero che in aree già flagellate da continui attacchi terroristici, come l'Afghanistan<sup>101</sup> e il Burkina Faso<sup>102</sup>, il numero di attentati non è diminuito, è altresì indubbio che l'imposizione di numerosi e stringenti lockdown in Europa abbia temporaneamente

<sup>96</sup> EUAM Iraq, EUBAM Libya, EUCAP Sahel Mali, EUCAP Sahel Niger, Mare Sicuro, MISIN, Missione bilaterale di cooperazione in Tunisi, NM-I, Sea Guardian, Takuba.

<sup>97</sup> Si veda la sezione FOCUS. L'Operazione "Strade Sicure".

<sup>98</sup> Tale identificazione si basa su quella operata dall'Europol in Europol, «European Union Terrorism Situation and Trend Report» (Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2021).

<sup>99</sup> In molteplici casi, il COVID-19 è stato indicato come uno dei soldati di Dio, parte della metodologia divina. Europol, «Online Jihadist Propaganda - 2020 in Review» (Luxembourg: Publication Office of the European Union, agosto 2021).

<sup>100</sup> Europol, «European Union Terrorism Situation and Trend Report», p. 61.

<sup>101</sup> Security Council Committee pursuant to resolutions 1267 (1999), 1989 (2011) and 2253 (2015) concerning Islamic State in Iraq and the Levant (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals, groups, undertakings and entities, «Twenty-eighth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2368 (2017) concerning ISIL (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals and entities», 25 giugno 2021, p. 21.

<sup>102</sup> Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica, «Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2020», febbraio 2021, p. 30.

impattato la possibilità di questi gruppi di operare<sup>103</sup>. Nonostante all'inizio della pandemia Daesh avesse invocato l'utilizzo del patogeno SARS-CoV-2 come possibile arma biologica, tale progetto non si è ad oggi concretizzato<sup>104</sup> – anzi, in Europa nessun caso di attacco terroristico è stato condotto con sostanze CBRN né nel 2019, né nel 2020<sup>105</sup>. Si è invece rafforzato il rischio di radicalizzazione online e nelle carceri<sup>106</sup>.

Se i lockdown in Europa hanno spinto terroristi ed estremisti a fare ancora più uso di internet<sup>107</sup>, si nota comunque una difficoltà da parte di Daesh nel riprendersi dalla chiusura dei canali su Telegram nel 2019<sup>108</sup>. Il numero di attacchi terroristici nel vecchio continente è rimasto sostanzialmente invariato nel 2020 rispetto al 2019<sup>109</sup> per quanto riguarda attentati di matrice estremista islamica<sup>110</sup>, di estrema

---

<sup>103</sup> Europol, «European Union Terrorism Situation and Trend Report», *ibidem*.

Security Council Committee pursuant to resolutions 1267 (1999), 1989 (2011) and 2253 (2015) concerning Islamic State in Iraq and the Levant (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals, groups, undertakings and entities, «Twenty-eighth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2368 (2017) concerning ISIL (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals and entities».

<sup>104</sup> Security Council Committee pursuant to resolutions 1267 (1999), 1989 (2011) and 2253 (2015) concerning Islamic State in Iraq and the Levant (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals, groups, undertakings and entities, «Twenty-eighth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2368 (2017) concerning ISIL (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals and entities», p. 5.

<sup>105</sup> Europol, «European Union Terrorism Situation and Trend Report», p. 30.

<sup>106</sup> Europol, «European Union Terrorism Situation and Trend Report», p. 8.

Security Council Committee pursuant to resolutions 1267 (1999), 1989 (2011) and 2253 (2015) concerning Islamic State in Iraq and the Levant (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals, groups, undertakings and entities, «Twenty-eighth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2368 (2017) concerning ISIL (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals and entities», pp. 13-14.

<sup>107</sup> *Ibidem*.

<sup>108</sup> Europol, «European Union Terrorism Situation and Trend Report», pp. 57-59.

<sup>109</sup> Cinquantacinque nel 2019, cinquantasette nel 2020. Europol, «European Union Terrorism Situation and Trend Report», p. 12.

<sup>110</sup> Nel 2020 sono stati portati a termine con successo dieci attentati e sventati quattro, per un totale di quattordici. Nel 2019, tre erano stati portati a termine, quattro erano falliti e quattordici erano stati sventati, per un totale di ventuno. Europol, «European Union Terrorism Situation and Trend Report», p. 13.

destra<sup>111</sup> o di estrema sinistra/anarchici<sup>112</sup>. Sono invece nettamente diminuiti gli attentati di matrice etnonazionalista-separatista<sup>113</sup>.

I gruppi estremisti afferenti all'estrema destra hanno inglobato il COVID-19 nella loro narrativa, sfruttando la situazione pandemica per divulgare maggiormente la propria propaganda online e solidificare i rapporti tra gruppi di diverse nazionalità<sup>114</sup>. Le campagne di proselitismo e disinformazione online si sono inoltre, in diverse istanze, parzialmente legate o fuse a teorie complottiste originatesi all'estero<sup>115</sup>.

Tutti i ventiquattro attentati afferenti alla galassia di estrema sinistra ed anarchico-insurrezionalista portati a termine in Europa nel 2020 hanno avuto luogo in Italia; un attacco è stato invece sventato in Francia<sup>116</sup>. È interessante notare come l'avversione alle nuove tecnologie (in particolare il 5G) ed alle misure di contenimento imposte dalla situazione pandemica siano condivise sia dall'estrema sinistra che dall'estrema destra<sup>117</sup>.

---

<sup>111</sup> Nel 2020 è stato portato a termine un solo attentato, uno è fallito e due sono stati sventati, per un totale di quattro; nel 2019 erano stati rispettivamente uno, uno e quattro, per un totale di sei. Europol, «European Union Terrorism Situation and Trend Report», p. 14.

<sup>112</sup> Sono stati venticinque (ventiquattro portati a termine ed uno sventato) nel 2020, ventisei nel 2019. Europol, «European Union Terrorism Situation and Trend Report», p. 14.

<sup>113</sup> Considerando gli attentati falliti, sventati e portati a compimento, si è passati dai cinquantasette del 2019, ai quattordici del 2020. Europol, «European Union Terrorism Situation and Trend Report», p. 14.

<sup>114</sup> Europol, «European Union Terrorism Situation and Trend Report», pp. 78-91.

<sup>115</sup> Quali QAnon, nato negli USA, il movimento incel, identificato dal Southern Poverty Law Center come parte della galassia afferente al suprematismo maschile, e teorie "accelerazioniste".

Europol, «European Union Terrorism Situation and Trend Report», pp. 78-91.

Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica, «Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2020», pp. 90-91.

Southern Poverty Law Center, «Male supremacy», SPLC Southern Poverty Law Center, s.d.

<sup>116</sup> Europol, «European Union Terrorism Situation and Trend Report», pp. 92-97.

<sup>117</sup> Europol, «European Union Terrorism Situation and Trend Report», pp. 78-97.

Commissione europea, Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, «Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Contrastare la disinformazione sulla Covid-19 – Guardare ai fatti», 10 giugno 2020.

Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica, «Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2020», p. 86.

***Deep dive. Letture di approfondimento.***

Cinciripini, L. & Borgonovo, F. & Zaliani, M. «Propaganda weaponisation: lo sfruttamento della pandemia da parte di attori non statali».

Cochi, M. «L'impatto del coronavirus sulla minaccia jihadista in Africa sub-sahariana».

Conti, F. «La minaccia viene dal Sahel: Evoluzioni post-COVID-19 del jihadismo, elementi caratterizzanti e criticità per la sicurezza nazionale».

Di Liddo, M. «La maledizione delle risorse: jihadismo e sviluppo del settore gasiero e minerario nel nord del Mozambico».

Franceschini, B. & Antonucci, R. & Pericoli, A. «L'impatto delle crisi climatiche in Africa sulle migrazioni verso l'Europa. Il caso del Lago Ciad».

Guarino, A. & Lauletta, D. & Senno, S. «COVID-19: un'opportunità di rinascita per il Califfato. L'importanza dell'adattamento dei metodi di contrasto della narrativa jihadista. Il caso della Libia».

La Fortezza, R. «Il terrorismo di matrice jihadista alla prova del COVID-19: flessibilità operativa, propaganda, processi di radicalizzazione e possibili vuoti funzionali».

Lant, M. «Jihadismo nell'area del Liptako-Gourma al tempo del COVID-19: situazione, minacce e opportunità per il Sistema Paese».

Nannetti, L. & Pericoli, A. «Un campo di battaglia parallelo: l'uso della propaganda attraverso i social media nel caso libico e siriano».

## ECONOMIA DIGITALE

Come menzionato nel capitolo precedente, in Europa l'espansione di radicalismo ed estremismi durante il periodo pandemico è avvenuta principalmente online. Il proselitismo di gruppi dediti all'estremismo violento e a pratiche terroriste è potuto continuare sulle piattaforme web durante i periodi di lockdown; similmente, le *fake news* relative al COVID-19 si sono diffuse a macchia d'olio tra la popolazione<sup>118</sup>. Se ne rende evidente la gravità per quanto riguarda il rifiuto delle vaccinazioni e le adesioni ai movimenti antivaccinista – precedente alla pandemia – e no-mask<sup>119</sup>. A riconferma dell'andamento di tale fenomeno va ricordato che ad inizio 2020, a ridosso della dichiarazione di pandemia, l'OMS aveva dichiarato un'infodemia sul tema<sup>120</sup>: l'eccesso di informazioni, anche false o ingannevoli, contribuiva ad un clima di insicurezza in cui la salute della popolazione poteva essere messa a rischio con comportamenti pericolosi, causati da informazioni errate.

Non sono però solo gruppi più o meno violenti, politicamente ed ideologicamente caratterizzati, a contribuire alle campagne di disinformazione: anche Stati sovrani, come Cina e Russia, partecipano attivamente alla creazione e distribuzione di *fake news*, come ha riconosciuto nel giugno 2020 la

---

<sup>118</sup> Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica, «Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2020».

<sup>119</sup> Una sintesi delle principali fake news sul tema e relative confutazioni si possono trovare in Istituto Superiore di Sanità, «Covid: dall'Iss un vademecum contro le fake news sui vaccini», 7 agosto 2021.

Per quanto riguarda la percezione dell'obbligo di indossare la mascherina, 81,6% della popolazione intervistata da Eurispes la identifica come "protezione", "necessità" o "qualcosa di utile"; ma 12,7% dei rispondenti la percepisce come "imposizione" o "sopruso"; si veda nel dettaglio Eurispes, «RI 2021 - 33° Rapporto Italia», 2021, pp. 762-769.

<sup>120</sup> Precedentemente alla dichiarazione di pandemia dell'11 marzo 2020 (WHO Director-General, «WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020»), il Direttore Generale dell'OMS aveva incluso la lotta alla disinformazione nelle proprie raccomandazioni relativa all'insorgenza del COVID-19 (WHO Director-General, «WHO Director-General's statement on IHR Emergency Committee on Novel Coronavirus (2019-nCoV)», World Health Organization, 30 gennaio 2020.) In un Situation Report del 2 febbraio 2020, veniva affermato che l'ondata di contagi da COVID-19 fosse stata accompagnata da una "massiccia infodemia" (WHO, «Novel Coronavirus (2019-nCoV). Situation Report - 13» (World Health Organization, 2 febbraio 2020). Il 29 giugno 2020 si è inoltre aperta la prima WHO Infodemiology Conference, il cui obiettivo era appunto quello di discutere come affrontare l'infodemia (WHO, «1st WHO Infodemiology Conference», World Health Organization, 30 luglio 2020).

Commissione Europea<sup>121</sup>. Russia e Cina proseguono nella loro campagna di disinformazione nei confronti dei vaccini prodotti in Occidente a favore dei propri che sfrutta ed alimenta teorie complottiste<sup>122</sup>.

Durante il periodo dei lockdown, in Europa si è assistito inoltre ad un aumento di crimini ed attacchi informatici<sup>123</sup>, prendendo come target sia il comparto privato che quello pubblico. Per quanto riguarda i privati cittadini, la digitalizzazione forzata causata dalla pandemia, con il passaggio allo smart working<sup>124</sup> ed alla DAD<sup>125</sup>, ha sottolineato le problematiche legate alla mancanza di alfabetizzazione

---

<sup>121</sup> Commissione europea, [...] «Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Contrastare la disinformazione sulla Covid-19 – Guardare ai fatti», *ibidem*.

Per quanto riguarda specificatamente la Cina, essa ha visto la propria economia riprendersi più in fretta del previsto: se nell'aprile 2020 ci si aspettava una crescita del PIL di 1,2 punti percentuali per l'anno 2020 (-4,8 rispetto alle proiezioni antecedenti l'emergenza pandemica; IMF, World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown», aprile 2020, p. 7), essa si è poi assestata ad una crescita del PIL di 2,3 (IMF, «World Economic Outlook, October 2021: Recovery During a Pandemic. Health Concerns, Supply Disruptions, and Price Pressures», ottobre 2021, p. 5). La potenza economica cinese rimane innegabile e contribuisce a posizionare il Paese quale attore principale sulla scena globale: pertanto, la Cina deve essere sempre considerata in qualsiasi analisi relativa agli sviluppi degli equilibri internazionali e geopolitici. Anche per questi motivi, è stata identificata quale rivale sistemico a tutto tondo nelle raccomandazioni dell'iniziativa NATO 2030 (NATO, «NATO 2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General», 25 novembre 2020, p. 27).

<sup>122</sup> EEAS, «EEAS Special Report Update: Short Assessment of Narratives and Disinformation Around the COVID-19 Pandemic (Update December 2020 - April 2021)», 26 aprile 2021.

Va inoltre sottolineato come la gestione della fase iniziale dell'epidemia da parte della Cina sia stata percepita come poco trasparente (Commissione europea, [...] «Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Contrastare la disinformazione sulla Covid-19 – Guardare ai fatti», *ibidem*).

<sup>123</sup> Europol, «EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2021» (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 12 aprile 2021), doi:10.2813/346806.

Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica, «Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2020».

<sup>124</sup> Secondo il sondaggio Eurispes sul tema, il 49% dei rispondenti ha lavorato, per breve o lungo periodo, in smart working dall'inizio dell'emergenza pandemica. Eurispes, «RI 2021 - 33° Rapporto Italia», 2021, pp. 99-110.

<sup>125</sup> Con Nota dipartimentale n. 388 "Emergenza sanitaria da nuovo Coronavirus. Prime indicazioni operative per le attività didattiche a distanza" del 17 marzo 2020, il Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione del Ministero dell'Istruzione definiva la didattica a distanza come "[il] collegamento diretto o indiretto, immediato o differito, attraverso videoconferenze, videolezioni, chat di gruppo; la trasmissione ragionata di materiali didattici, attraverso il caricamento degli stessi su piattaforme digitali e l'impiego dei registri di classe in tutte le loro funzioni di comunicazione e di supporto alla

digitale<sup>126</sup>; l'utilizzo da parte della maggioranza della popolazione dei propri *device* personali per lavorare da casa ha esasperato le debolezze del sistema<sup>127</sup>. I numeri delle frodi, basate anche – ma non solo – sulla preoccupazione della popolazione relativa al COVID-19, sono aumentati<sup>128</sup>. Il crimine informatico si è dunque nuovamente riconfermato nella propria pericolosità, in quanto estremamente adattabile; l'utilizzo di sistemi di ingegneria sociale rimane uno dei migliori *asset* dei criminali informatici<sup>129</sup>. Anche il comparto pubblico non è stato risparmiato dagli attacchi ai sistemi informatici<sup>130</sup>. È in tale scenario che si inserisce dunque l'emanazione del decreto-legge n. 81 "Disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale" del 14 giugno 2021 (GU n. 140 del 14 giugno 2021)<sup>131</sup>,

---

didattica, con successiva rielaborazione e discussione operata direttamente o indirettamente con il docente, l'interazione su sistemi e app interattive educative propriamente digitali [...]” (Ministero dell'Istruzione, Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione, «Nota dipartimentale n. 388 “Emergenza sanitaria da nuovo Coronavirus. Prime indicazioni operative per le attività didattiche a distanza”», 17 marzo 2020, p. 3). Successivamente, il Decreto-Legge n. 19 “Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19” del 25 marzo 2020 (GU n. 79 del 25 marzo 2020) ha stabilito la “sospensione dei servizi educativi [...] e delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado [...] o di altri analoghi corsi, attività formative o prove di esame, ferma la possibilità del loro svolgimento di attività in modalità a distanza” (art. 1, comma 2, lettera p).

<sup>126</sup> Commissione europea, «Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia» (Bruxelles: 20 maggio 2020), par. 19, p. 6

<sup>127</sup> Il 52,3% dei rispondenti al sondaggio Eurispes ha infatti dichiarato di avere utilizzato i propri strumenti informatici personali per svolgere il proprio lavoro da casa durante il periodo di smart working (Eurispes, «RI 2021 – 33° Rapporto Italia», 2021, pp. 108-109) e il 34,9% riteneva gli strumenti disponibili a casa “insufficienti” (Eurispes, *ibidem*, p. 106).

Europol, «Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA) 2020», 5 ottobre 2020.

Europol, «EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2021».

<sup>128</sup> Europol, «Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA) 2020», 5 ottobre 2020.

Europol, «EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2021».

Europol, «EMPACT – European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats», s.d.

<sup>129</sup> Europol, «Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA) 2020», 5 ottobre 2020.

Europol, «EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2021».

Europol, «EMPACT – European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats», s.d.

<sup>130</sup> Per esempio, il data center della Regione Lazio ha subito un attacco informatico il 30 luglio 2021. Regione Lazio, «Comunicazione agli interessati. Attacco hacker ai sistemi informatici della Regione Lazio», 7 agosto 2021.

<sup>131</sup> Convertito con modificazioni dalla Legge n. 109 “Disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale” del 4 agosto 2021 (GU n. 185 del 4 agosto 2021).



col quale viene istituita la nuova Agenzia nazionale per la sicurezza nazionale e nel cui incipit si sottolinea come:

“[...] le vulnerabilità delle reti, dei sistemi informativi, dei servizi informatici e delle comunicazioni elettroniche di soggetti pubblici e privati possono essere sfruttate al fine di provocare il malfunzionamento o l'interruzione, totali o parziali, di funzioni essenziali dello Stato e di servizi essenziali per il mantenimento di attività civili, sociali o economiche fondamentali per gli interessi dello Stato, nonché di servizi di pubblica utilità, con potenziali gravi ripercussioni sui cittadini, sulle imprese e sulle pubbliche amministrazioni, sino a poter determinare un pregiudizio per la sicurezza nazionale;

[...] la straordinaria necessità e urgenza, nell'attuale quadro normativo e a fronte della realizzazione in corso di importanti e strategiche infrastrutture tecnologiche, anche in relazione a recenti attacchi [...] di assicurare un più efficace coordinamento, di attuare misure tese a rendere il Paese più sicuro e resiliente anche nel dominio digitale [...];”<sup>132</sup>

È infatti importante sottolineare come la pandemia ed il ricorso al lavoro agile abbiano semplicemente accelerato esponenzialmente un cambiamento che era già in essere: quello della digitalizzazione del comparto lavorativo e della Pubblica Amministrazione.

Ovviamente, il passaggio forzato causato dalla pandemia da COVID-19 non solo ha accelerato il cambiamento, ma a tratti ha colto gli attori impreparati. In tal senso, è innegabile che la “rete delle reti” italiana abbia retto all'aumento del traffico internet<sup>133</sup>, ma ciò non significa che non si siano esacerbate le differenze, soprattutto tra gli studenti della scuola dell'obbligo, evidenziando i vantaggi per coloro che avevano accesso ad una connessione internet sufficiente, a *device* personali adatti alla DAD, a

---

<sup>132</sup> Decreto-legge n. 81 “Disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale” del 14 giugno 2021 (GU n. 140 del 14 giugno 2021).

<sup>133</sup> CENSIS (Centro Studi Investimenti Sociali), 54° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2020, p. 27.

spazi abitativi nei quali seguire le lezioni<sup>134</sup> – e particolarmente impattando gli studenti con bisogni educativi speciali<sup>135</sup>. Similmente, i docenti, non formati alla DAD né alle piattaforme online con le quali dovevano tenere lezioni, hanno indicato difficoltà nello svolgimento delle stesse<sup>136</sup>. Tali problematiche si sono anche riscontrate nei lavoratori del comparto privato, i quali in maggioranza hanno dovuto fare affidamento sui propri dispositivi personali per svolgere mansioni lavorative; ed in tali casi, è indubbio il rischio per la sicurezza delle informazioni e delle infrastrutture digitali delle aziende coinvolte<sup>137</sup>. Ciò si è sommato ai danni imputabili al COVID-19 registrati nel mondo del lavoro<sup>138</sup>; la situazione economica

---

<sup>134</sup> Nel 2020, il 66,7% delle famiglie italiane disponeva di almeno un computer e della connessione internet (nel 2019 era il 65,1%); gli utenti regolari di internet sono il 69,2% della popolazione – in aumento dal 2019, durante il quale erano il 66,7% (ISTAT, «Rapporto BES 2020. Il benessere equo e sostenibile in Italia», 10 marzo 2021). È inoltre insorta una serie di problematiche accessorie, quali la sovrapposizione degli orari di studio e lavoro tra i diversi componenti, e la necessità di condividere spazi non adeguati (ISTAT, «Rapporto annuale 2021. La situazione del Paese», 9 luglio 2021, p. 128).

È interessante notare come circa un quarto della popolazione abbia incominciato a comunicare con parenti ed amici via videochiamate dopo l'inizio dei lockdown. Considerando le fasce d'età, la percentuale più alta si identifica nei rispondenti tra i 45 e i 64 anni, col 33,7% – mentre il 45,4% di loro già utilizzava le videochiamate. La percentuale più bassa di nuovi utenti appare invece tra i rispondenti tra i 18 e i 24 anni, dove il 23,1% ha cominciato a utilizzare le videochiamate con l'avvento del periodo pandemico, ma già il 63,3% le utilizzava in precedenza (Eurispes, «RI 2021 - 33° Rapporto Italia», 2021, p. 892). Inoltre, l'aumento nell'uso dei sistemi per videochiamata ha poi causato più di un terzo della popolazione nelle fasce di età tra i 18 e i 44 anni a stancarsene (CENSIS, «54° Rapporto sulla situazione sociale del Paese», 2020, pp. 17-19 & 29-31).

<sup>135</sup> Nell'anno scolastico 2019-2020, a seguito dell'attivazione della didattica a distanza (DAD), si è infatti registrato un calo medio sul territorio nazionale del 23,3% nella partecipazione alle attività scolastiche da parte degli alunni con disabilità (ISTAT, «Rapporto annuale 2021. La situazione del Paese», 9 luglio 2021, p. 126). La maggiore causa indicata è la gravità della patologia (27%), ma va sottolineato che il disagio socioeconomico è identificato come causa nel 17% dei casi (Eurispes, «RI 2021 - 33° Rapporto Italia», 2021, pp. 628-632).

<sup>136</sup> CENSIS, «54° Rapporto sulla situazione sociale del Paese», 2020.

Commissione europea, «Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia», *ibidem*, par. 19, p. 6.

Eurispes, «RI 2021 - 33° Rapporto Italia», 2021.

<sup>137</sup> Il già citato utilizzo dei *device* personali da parte dei lavoratori si somma infatti alla bassa alfabetizzazione digitale e ad un'igiene digitale non efficace; pertanto, si segnala l'utilizzo di password poco efficaci e/o su multipli dispositivi, il raro utilizzo di software antivirus, e varie altre abitudini che rendono i dati particolarmente vulnerabili.

Europol, «Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA) 2020».

Europol, «EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2021».

Europol, «Press Release. How Criminals Profit From the COVID-19 Pandemic», *Europol*, 27 marzo 2020.

<sup>138</sup> Confindustria, «Seconda edizione dell'indagine sugli effetti della pandemia da COVID-19 per le imprese italiane», Roma, 15 aprile 2020.

in Italia ha subito un peggioramento con il protrarsi della pandemia<sup>139</sup>, nonostante l'aumento nell'uso trasversale degli e-commerce<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> Il 54,4% dei rispondenti all'indagine Eurispes riteneva che la situazione economica nel Paese avesse subito un netto peggioramento dall'inizio della pandemia; ad essi si somma un 25,1% che ritiene essa sia solo parzialmente peggiorata (Eurispes, «RI 2021 - 33° Rapporto Italia», 2021, p. 863). I dati dell'IMF confermano il sentimento dei rispondenti: il PIL italiano ha subito una decrescita di -8,9% nel 2020 (meglio di quanto pronosticavano le proiezioni di ottobre 2020, che si aspettavano -10,6%); l'aspettativa per il 2021 è una crescita del PIL del +4,9% (peggio, dunque, di quanto pronosticato a ottobre 2020, quando ci si aspettava un +5,2%) (IMF, «World Economic Outlook Update, October 2020: A Long and Difficult Ascent», ottobre 2020; IMF, «World Economic Outlook Update, July 2021: Fault Lines Widen in the Global Recovery», luglio 2021).

<sup>140</sup> European Union, «Eurostat Regional Yearbook – 2021 edition» (Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2021), doi: 10.2785/894358, pp. 106-109.

Nonostante l'aumento delle vendite online, il 29,1% dei rispondenti all'indagine dell'Eurispes dichiara di non aver mai acquistato nulla online; solo il 26,8% dei rispondenti fa acquisti spesso o abitualmente su internet (Eurispes, «RI 2021 - 33° Rapporto Italia», 2021, p. 884). È dunque indicativo che gli unici aspetti relativi al cambiamento delle abitudini si registrino nell'utilizzo di sistemi di videochiamate e piattaforme streaming (Eurispes, «RI 2021 - 33° Rapporto Italia», 2021, p. 897).

**Deep dive. Letture di approfondimento.**

Astarita, C. «Quale status quo? Come la Cina sta ridisegnando i confini del mondo. Implicazioni strategiche di un cambiamento globale».

Battisti, E. & Pelizza, S. «Tensioni USA/Cina: quale impatto per la sicurezza e la difesa europea».

Bertola, F. «L'impatto sulla sicurezza nazionale della digitalizzazione forzata da COVID-19. Possibili strategie di contrasto alla minaccia cyber».

Brusca, E.M. «Tensioni USA/Cina: quale impatto per la sicurezza e la difesa europea».

Bucci, F.S. & Cristofaro, M. & Giardino P.L. «Infodemia e pandemia: la cognitive warfare ai tempi del SARS-CoV-2».

Gagliardi, F. «One-Health e intelligenza artificiale per la sicurezza sanitaria».

Mina, L. & Negro, M. «L'implementazione delle smart grid come paradigma della sicurezza nazionale: potenziale vulnus o elemento imprescindibile del Sistema Paese?»

Monti, A. «Ordine pubblico, sicurezza nazionale e sicurezza cibernetica: una prospettiva di sistema».

Potenza, G.M. «Framework di data intelligence quale strumento per l'analisi previsionale. Analisi storica, impatto ed evoluzione dei key driver di percezione nell'era COVID-19».

Tentori, D. & Franceschini, B. «L'integrazione e la sicurezza economica europee come interesse nazionale italiano».

Testa, M. «La crisi pandemica ci salverà? Crisi economica e instabilità sociale. Come le mafie si stanno preparando a infiltrarsi nell'economia del post-COVID-19».

Vecchiarino, D. «La sicurezza delle infrastrutture critiche al tempo del COVID-19».

Vidor, S. «COVID-19 e sovranità tecnologica. Il ruolo delle applicazioni per il tracciamento dei contatti».



## ABILITANTI STRATEGICI E WAY AHEAD

La resilienza del Sistema Paese non si può però esclusivamente basare sul digitale: la salvaguardia del territorio, unita alle necessarie misure per affrontare il cambiamento climatico, va di pari passo con un Paese moderno e in grado di affrontare le sfide del futuro. Per tale motivo, anche l'Italia, come gli altri Paesi UE e NATO, si sta proiettando verso una transizione ecologica che consenta la tutela dell'ambiente e la resilienza del territorio ai cambiamenti climatici. Per fare ciò, il Paese basa la propria strategia presente e futura su quattro documenti fondamentali.

Avanzando cronologicamente, il primo è l'Agenda per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, più comunemente chiamata Agenda 2030<sup>141</sup>, approvata nel 2015. Un'effettiva *roadmap* globale per un futuro sostenibile, essa delinea diciassette obiettivi di sviluppo sostenibile, sulla base dei quali viene programmato il lavoro della relativa Divisione presso il Dipartimento per gli Affari Economici e Sociali dell'ONU<sup>142</sup>.

Nel 2019 è stato approvato il Green Deal europeo<sup>143</sup>, il cui obiettivo risiede nell'affrontare il cambiamento climatico come un catalizzatore di innovazione, che permetta agli Stati dell'UE di giungere ad offrire energia pulita, diminuendo l'inquinamento, applicando i principi dell'economia circolare all'intera filiera – da quella produttiva alimentare, all'ingegneria civile, alla mobilità<sup>144</sup> – e raggiungendo per l'intero continente la neutralità climatica entro il 2050<sup>145</sup>. All'interno di questo

<sup>141</sup> United Nations, «Transforming Our World: The 2030 Agenda For Sustainable Development» (A/RES/70/1), 2015.

<sup>142</sup> Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development Goals (DSDG).

<sup>143</sup> Commissione europea, «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Il Green Deal europeo», Bruxelles, 11 dicembre 2019.

Commissione europea, «Allegato della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Il Green Deal europeo», Bruxelles, 11 dicembre 2019.

<sup>144</sup> Per le figure relative ai Paesi europei per quanto riguarda l'emissione di gas serra dal comparto trasporti per l'anno 2020, si rimanda a Commissione europea, «Statistical Pocketbook 2021. EU Transport in figures» (Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2021), settembre 2021.

<sup>145</sup> Preparatoria all'approvazione del Green Deal europeo è stata l'adozione della nuova agenda strategica 2019-2024: Consiglio europeo, «Una nuova agenda strategica 2019-2024», 20 giugno 2019.

scenario, si inserisce anche il focus sulla *Blue Economy*<sup>146</sup>, che si interessa delle questioni relative alle attività ed agli ecosistemi marittimi – toccando quindi anche questioni quali l'antipirateria e la salvaguardia della pesca, svolte in Italia anche dalla Marina Militare.

Più recente è l'agenda NATO 2030, la quale riconosce il cambiamento climatico come un fattore di (in)sicurezza globale, pertanto impattante anche gli obiettivi dell'Alleanza<sup>147</sup>. In tale ottica, la NATO aveva già adottato nel febbraio 2014 il Green Defence Framework, che focalizzava l'attenzione sull'interconnessione tra operatività, protezione ambientale ed efficienza energetica delle operazioni<sup>148</sup>.

A livello nazionale è stato inoltre approvato, nel 2021, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza<sup>149</sup>. Tale documento riconosce come il territorio italiano sia più suscettibile ai rischi causati dal cambiamento climatico, quali rischio idrogeologico e fenomeni metereologici estremi<sup>150</sup>. È stata dunque sviluppata una *roadmap* per il Paese, che innegabilmente si basa anche sugli obiettivi individuati nei documenti precedentemente esposti. Di particolare interesse è la seconda missione, denominata “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, i cui aspetti cardine pertengono alla sostenibilità del comparto agricolo,

---

<sup>146</sup> European Commission, «Press Release. European Green Deal: Developing a sustainable blue economy in the European Union», Bruxelles, 17 maggio 2021.

<sup>147</sup> NATO, «NATO 2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General», 25 novembre 2020.

NATO, «NATO 2030: Embrace the change, guard the values. A report by the NATO 2030 Young Leaders Group – for this generation and the next», 2 giugno 2021.

<sup>148</sup> NATO, «Green Defence Framework», febbraio 2014.

<sup>149</sup> Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, «Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza», 2021.

<sup>150</sup> Dipartimento della Protezione Civile, «Rischio meteo-idrogeologico e idraulico», s.d.

Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, «Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza», 2021.

allo sviluppo di energie rinnovabili<sup>151</sup>, all'incentivazione di modelli di mobilità sostenibile<sup>152</sup>, al raggiungimento dell'efficienza energetica anche per quanto riguarda il comparto immobiliare, ed infine alla tutela del territorio<sup>153</sup>. Va infatti ricordato l'impatto negativo che i crimini ambientali hanno sulla lotta al cambiamento climatico ed al deterioramento ambientale<sup>154</sup>, per i quali il monitoraggio del territorio, anche e soprattutto sfruttando le nuove tecnologie, risulta un valido strumento a disposizione, tra gli altri, dei Carabinieri Forestali. Infine, sarebbero necessari aggiornamenti alle infrastrutture, per garantire un corretto e tempestivo smaltimento dei rifiuti in alcune zone del Paese<sup>155</sup>.

In ultima istanza, ma non per minore importanza, è necessario sottolineare il potenziale della valorizzazione del capitale umano, in particolare femminile. Il 2020 ha segnato il ventennale della Risoluzione ONU 1325 "Women, Peace and Security"<sup>156</sup>, con la quale si è sancita la necessità di coinvolgere personale femminile a tutti i livelli dei processi decisionali, includendo un numero maggiore di donne nelle operazioni ONU sul campo. La Risoluzione è stata recepita anche dalla NATO, che include l'importanza delle questioni di genere nell'aspetto di *human security*<sup>157</sup>. Le questioni di genere

---

<sup>151</sup> Secondo la relazione annuale del Ministero della Transizione Ecologica, infatti, nel 2020 l'Italia è dipesa per il 73,4% da importazioni nette per supplire al fabbisogno energetico nazionale – dato in calo rispetto all'anno precedente di 4,5 punti percentuali, ma comunque ancora molto distante dall'obiettivo di autosufficienza energetica, che si rende dunque evidentemente necessario non solo per perseguire l'obiettivo di riduzione della carbon footprint nazionale, ma anche per evitare una tale dipendenza energetica da importazioni estere.

Ministero della Transizione Ecologica, «Cos'è la "carbon footprint"», 9 marzo 2015.

Ministero della Transizione Ecologica, [...] «La situazione energetica nazionale nel 2020», luglio 2021.

<sup>152</sup> Gli investimenti su trasporto pubblico e rotaia come alternative al trasporto su gomma sono particolarmente necessari se si considera che alcune zone del Paese, come per esempio la Pianura Padana, sono tra le aree più inquinate d'Europa (European Environment Agency, «Air quality in Europe – 2020 Report», novembre 2020).

<sup>153</sup> Inclusa la risorsa idrica, ritornando quindi al concetto di *Blue Economy* precedentemente menzionato.

<sup>154</sup> Si ricorda a riguardo la Direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell'ambiente.

<sup>155</sup> Commissione europea, «Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia», par. 21, p. 7.

<sup>156</sup> La Risoluzione 1325 (2000) "Women, Peace and Security" fu adottata dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU il 31 ottobre 2000, durante la riunione n. 4213.

<sup>157</sup> NATO, «NATO 2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General», 25 novembre 2020, p. 43.



– diritti umani, eguaglianza, pari opportunità – rappresentano anche il quinto obiettivo dei sopraccitati *Sustainable Development Goals*<sup>158</sup>.

Nel 2020 si è anche celebrato il ventennale dell'accesso delle donne nelle FFAA italiane<sup>159</sup>. I dati più aggiornati relativi alla presenza di personale femminile risalgono a fine 2019<sup>160</sup>, quando i numeri si attestavano su poco più del 6,2% (circa 17.700 donne su un totale di quasi 282.500 militari), con le Capitanerie di Porto al primo posto (10%) e l'AM all'ultimo (nemmeno il 5%)<sup>161</sup>. Nell'ordinamento italiano, alle donne non è precluso alcun incarico e le opportunità di avanzamento di grado sono identiche alla controparte maschile; la formazione avviene nei medesimi corsi, solo le prestazioni fisiche nel momento della selezione sono differenziate. In aggiunta, presso il Multinational CIMIC Group di Motta di Livenza viene effettuata la formazione dei *Female Engagement Teams*, gruppi costituiti da personale esclusivamente femminile che svolgono il ruolo di rapportarsi con la popolazione femminile in area operativa<sup>162</sup>.

Le disuguaglianze di genere rimangono comunque persistenti nel panorama italiano, nonostante gli sforzi compiuti per colmarle<sup>163</sup>. Il PNRR si concentra appunto sulla mitigazione dei divari di genere, puntando sull'imprenditorialità femminile, l'accesso delle donne alle carriere STEM, e politiche più inclusive per le madri lavoratrici<sup>164</sup>. La pandemia ha infatti esacerbato situazioni già evidenziate da crisi

---

<sup>158</sup> L'obiettivo 15 concerne la protezione, restaurazione e promozione di un utilizzo sostenibile dell'ecosistema terrestre, la gestione sostenibile delle foreste, la lotta alla desertificazione, l'arresto e inversione di tendenza per quanto riguarda il degrado ambientale, e l'arresto della perdita di biodiversità. United Nations, «Transforming Our World: The 2030 Agenda For Sustainable Development» (A/RES/70/1), 2015.

<sup>159</sup> Legge n. 380 del 20 ottobre 1999, «Delega al Governo per l'istituzione del servizio militare volontario femminile» (GU n. 255 del 29 ottobre 1999).

<sup>160</sup> Senato della Repubblica, «Relazione sullo stato della disciplina militare e sullo stato dell'organizzazione delle Forze Armate (Anno 2019)» (doc. XXXVI n. 4), 3 dicembre 2020, pp. 45-46.

<sup>161</sup> Camera dei Deputati, Servizio Studi, «Il personale militare femminile nelle forze armate», 8 marzo 2021.

<sup>162</sup> Multinational Cimic Group, «CIMIC Courses - Training & Education Branch. Mission Statement», s.d. Ministero della Difesa, «Difesa: CIMIC Concluso corso Female Engagement Team», 12 marzo 2021.

<sup>163</sup> Secondo i dati raccolti da Eurispes, il 71,8% delle rispondenti femmine ritiene che esista una disparità sul lavoro rispetto agli uomini; più del 64% delle rispondenti ritiene inoltre che tale disparità sussista anche nella divisione degli impegni domestici e nel riconoscimento del ruolo nella società (Eurispes, *ibidem*, p. 562).

<sup>164</sup> Governo Italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, «Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza», 2021.

precedenti: una percentuale nettamente maggiore di lavoratrici ha perso il posto di lavoro, rispetto alla controparte maschile<sup>165</sup>; i lockdown hanno causato un aumento di violenze domestiche e femminicidi<sup>166</sup>.

Tutto questo si inserisce in un contesto in cui, nonostante vi siano più studentesse universitarie che studenti universitari<sup>167</sup>, le donne continuano ad essere penalizzate sul mercato del lavoro, anche e soprattutto se madri<sup>168</sup>, per cui rappresentano la maggioranza del personale impiegato part-time<sup>169</sup>.

La valorizzazione del capitale umano, incluso quello femminile, è parte delle motivazioni per le quali è stata avviata la riconfigurazione del Centro Alti Studi per la Difesa, il quale dalla propria fondazione si occupa della formazione dell'alta dirigenza, sia militare che civile. Per un triennio si riconfigura dunque

---

<sup>165</sup> Sono state le donne, assieme ai giovani ed agli stranieri, a vedere i propri posti di lavoro venire messi a rischio dallo scenario pandemico: il tasso di occupazione femminile nel 2020 è sceso al 49,0% (-1,1); lo scarto peggiore si è però visto nell'occupazione della popolazione straniera, il cui tasso di occupazione è passato dal 61,0% del 2019, al 57,3% del 2020 (-3,7). Non stupisce dunque che l'aumento del tasso di inattività delle donne straniere sia aumentato di 6,5 punti percentuali (dati ISTAT, «Rapporto annuale 2021. La situazione del Paese»).

<sup>166</sup> Già uno studio condotto da UNODC nel 2018 sottolineava come il luogo più pericoloso per una donna fosse l'abitazione: nel mondo, ogni giorno vengono mediamente uccise 137 donne da un membro del proprio nucleo familiare; più di un terzo dei femminicidi è perpetrato da un partner (UNODC, «Global Study on Homicide. Gender-related killing of women and girls», novembre 2018. Per la definizione di *femminicidio*, si rimanda al capitolo "Defining and understanding gender-related killing of women and girls", pp. 24-37).

Per quanto riguarda invece l'impatto dei lockdown sulle violenze domestiche, UNFPA stimava nel 2020 che una proroga di sei mesi di tali misure avrebbe portato ad un incremento fino a 31 milioni nei casi di violenza di genere, poiché le restrizioni alla libertà di movimento e il possibile peggioramento del disagio economico avrebbero esposto più donne ai comportamenti violenti dei partner (UNFPA et al., «Impact of the COVID-19 Pandemic on Family Planning and Ending Gender-based Violence, Female Genital Mutilation and Child Marriage», aprile 2020).

Per ulteriori analisi dettagliate si rimanda a: United Nations, «Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women» (9 aprile 2020); UN Women, «Report on the UN Women Global Response to COVID-19» (New York: febbraio 2021).

<sup>167</sup> Nell'anno accademico 2018/2019, il tasso di iscrizione all'università era del 46,8 per le femmine e del 34,2 per i maschi (dati ISTAT, «Rapporto annuale 2021. La situazione del Paese»).

<sup>168</sup> Sia per mancanza di servizi quali asili nidi e doposcuola (infatti, nel 2016, il 97% delle donne italiane si prendeva quotidianamente cura dei figli, contro il 73% degli uomini), che per la quantità di lavoro domestico svolto rispetto alla controparte maschile: nel 2016, 81% delle donne in Italia cucinavano e/o svolgevano lavori domestici quotidianamente, contro solo il 20% degli uomini (ISTAT & EUROSTAT, «La vita delle donne e degli uomini in Europa. Un ritratto statistico. Edizione 2020», 2020).

<sup>169</sup> Nel 2019, il 29,9% delle donne in Europa lavorava part-time, contro l'8,4% degli uomini; in Italia, il tasso di occupazione nella fascia 15-64 era del 50,1% per le donne e del 68,0% per gli uomini (ISTAT & EUROSTAT, «La vita delle donne e degli uomini in Europa. Un ritratto statistico. Edizione 2020», 2020). Nel 2019, le donne occupate nel lavoro part-time in Italia erano il 31,8%, contro il 7,9% di uomini – in generale, il 19,9% delle donne era impiegata in part-time involontario (dati OECD Stat).

in Scuola Superiore ad Ordinamento Speciale della Difesa<sup>170</sup> e, in aggiunta ai compiti già svolti ed ai corsi già offerti, offre anche corsi di dottorato.

**Deep dive. Letture di approfondimento.**

Argieri, A. & Manti, M. & Bizzarro, S. & Giuranna, A. «Lo “spazio capacitivo”: innovativo modello concettuale a supporto della pianificazione dello strumento militare».

Chiaretti, S. «L'area geo-strategica del Mediterraneo allargato: il ruolo dell'Italia nella diversificazione energetica europea».

COMIND «Scenari futuri: tendenze ed implicazioni per la Sicurezza e la Difesa».

Corradini, I. «Consapevolezza dei rischi, cultura della sicurezza e valore dell'esperienza: riflessioni psicosociali per gli scenari futuri».

Costanzo, P. & Massoni, M. «L'accesso ai fondi europei quale strumento strategico di sviluppo e proiezione all'estero del comparto sicurezza e difesa».

Crippa, P. «Programmi PESCO ed EDF: il necessario trade-off tra priorità strategiche e contrazioni di budget».

D'Angelo, C. «Decarbonizzazione, GNL e Qatar: il ruolo strategico dell'Italia nel Mediterraneo e le rivalità tra i paesi del Golfo Persico. Prospettive, opportunità e fattori critici».

Frisia, M. «Pubblica amministrazione, sistema giuridico italiano e sicurezza nazionale: una proposta di approccio strategico».

Genovese, F. & Panebianco, D. & Rizzo, G. & Trenta, E. «Evoluzione del concetto di Sicurezza Nazionale».

Leoni, Z. «La nuova guerra fredda fra Cina e USA: implicazioni per l'Italia».

Martire, A. & Antonucci, R. «Ripercussioni della pandemia sui corsi degli idrocarburi e nuove sfide per la tutela del sistema energetico nazionale e per la transizione energetica».

Mauro, M. «Sistema PA: azioni sinergiche e di cooperazione istituzionale per la tutela degli interessi nazionali. Analisi dei limiti e delle risorse dell'azione amministrativa e pianificazione delle possibili strategie di intervento per il rafforzamento dello scambio informativo e delle sinergie operative nella Pubblica Amministrazione».

---

<sup>170</sup> Come da articolo 238-bis (Misure urgenti per la realizzazione di specifici percorsi formativi a sostegno dell'industria nazionale) della Legge n. 77 del 17 luglio 2020, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19” (GU n. 180 del 18 luglio 2020 - SO n. 25).

Melella, C. & Lo Giudice, E. «Istruzione e formazione delle competenze digitali come asset strategico».

Minuto, M.M. «Climate change e sicurezza energetica: la necessità di una strategia europea in Mediterraneo allargato».

Modesto, F. & Ricciardi, D.F. «Il COVID-19 e il ruolo strategico degli intangibili: quale diviene il peso di semplificazione, efficientamento e formazione?».

Morengi, D. «La partita energetica del Mediterraneo Orientale come nuovo epicentro delle tensioni regionali: sfide strategiche e prospettive per l'Italia e l'Europa».

Natalizia, G. & Termine, L. & Riggi, L. & Savini, A. «Go East? Il perno asiatico degli equilibri mondiali come dilemma per l'Alleanza Atlantica».

Providera, M.R. «Tutela degli asset "strategici" e golden share in un nuovo paradigma di sicurezza nazionale».

Rizzo, N. «Perché l'Italia dovrebbe riorientarsi verso l'Indo-Pacifico».

Sembenini, G. & Carniel, S. & Geri, M. «Impatto dei futuri cambiamenti climatici sulla sicurezza e l'approvvigionamento energetico dell'Italia nell'area del Mediterraneo allargato: spunti di riflessione».

Sterzi, F. «Pandemia e sicurezza: perché abbiamo bisogno di una prospettiva di genere».

Valacchi, F. «È opportuno pensare a una strategia counter-Anti Access/Area Denial per l'Unione Europea e in che termini? Possibilità e criticità di un aspetto della sovranità europea».

Virgili, A. «Il volo suborbitale: scenario geopolitico e sicurezza nazionale».

Zuccarelli, S. «Tra Europa e Atlantico: l'Italia e il ritorno della competizione tra potenze».



## NOTA CONCLUSIVA

L'emergenza pandemica ha esacerbato problematiche già esistenti, accelerato processi che si stavano lentamente delineando, evidenziato settori nei quali è necessario l'intervento del Comparto Difesa e Sicurezza. Il Sistema Paese necessita sul lungo periodo di investimenti che, in linea con le Agende nazionali ed internazionali, portino ad una resilienza del territorio ai cambiamenti climatici, una totale eguaglianza di genere, un minore impatto ambientale, una digitalizzazione più efficace ed efficiente, una risposta alle emergenze sempre pronta e al passo con i tempi. La crisi sanitaria, senza confini né colore politico, ha posto il mondo globalizzato davanti all'indissolubilità delle interconnessioni costituite nel settore economico-finanziario, le quali hanno ripercussioni su qualsiasi altro aspetto della vita dei cittadini. La questione della sicurezza economica è dunque inscindibile da qualsiasi riflessione in merito all'interesse nazionale; pertanto, è ravvisabile un'importanza crescente per lo strumento della *Golden Power* in futuro<sup>171</sup>.

Sebbene sia innegabile che la qualità della vita dei cittadini sia influenzata dalla questione economico-finanziaria locale, la pandemia ha dimostrato che nessun Paese è in grado di provvedere singolarmente a tutti i propri bisogni: il sistema delle alleanze assume dunque una nuova connotazione. L'adattabilità della NATO all'attacco senza attaccante del COVID-19, che ha portato ad una rimodulazione del concetto di difesa collettiva, non è passata inosservata<sup>172</sup>. All'interno del piano di ripresa *NextGenerationEU*, l'Unione europea ha stanziato 14,92 miliardi di euro per il comparto Difesa e Sicurezza<sup>173</sup>. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha inoltre posto l'accento sulla necessità di

---

<sup>171</sup> Decreto-Legge n. 21 del 15 marzo 2012 "Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni" (GU n. 63 del 15 marzo 2012), convertito con modificazioni dalla Legge n. 56 dell'11 maggio 2012 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, recante norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni" (GU n. 111 del 14 maggio 2012).

<sup>172</sup> NATO, «NATO 2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General», pp. 7-8.

<sup>173</sup> Commissione europea, «The EU's 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU. Facts and Figures», p. 18.

una svolta ecologica indissolubilmente legata alla digitalizzazione del Paese, la quale non può avvenire senza investimenti nel divario infrastrutturale *tout court*, il quale non è solo carenza di infrastrutture fisiche, ma anche di competenze tecnologiche nella popolazione e di accesso ai necessari strumenti digitali. Risulta quanto più evidente l'importanza di investimenti ed interventi volti ad ottenere la parità di genere, poiché essa è stata impattata in maniera sproporzionata da pandemia e lockdown; similmente, attenzione deve essere posta alla prospettiva di genere quale risorsa intangibile, afferente all'ambito del capitale intellettuale, organizzativo, relazionale, umano.

Sono proprio la valorizzazione delle risorse intangibili e del capitale umano ad avere spinto il Centro Alti Studi per la Difesa a lanciare il progetto Dibattito sulla Difesa e Sicurezza Sistemica, del quale il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale è proponente insieme al Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza. All'interno di tale progetto si sono innestate le due Call for Papers #CASD2020 "Difesa e Sicurezza: lavorare insieme", preparatoria al *working paper* 1° Quaderno Speciale "Scenari Globali e Interesse Nazionale: pandemia, continuità e cambiamento", e #CASD2021 "Difesa e Sicurezza dell'Italia: strategie di sistema", le quali hanno coinvolto il mondo dell'Università e della ricerca, inclusi i *think tank* nazionali. Il Centro Alti Studi per la Difesa riconosce infatti la necessità di mantenere alta l'attenzione su declinazioni della sicurezza che non afferiscano in maniera esclusiva al comparto Difesa; per tale motivo, le Forze armate e il comparto dell'intelligence hanno voluto porsi quali interlocutori comprimari in una riflessione che coinvolgesse il mondo della ricerca, delle Università e dei *think tank*, al fine di contribuire al dialogo in corso sulla necessità di delineare una strategia di sistema che sia al contempo efficace e condivisa. La pandemia ha evidenziato la capacità di intervento tempestiva ed affidabile dell'intero comparto, sia in patria che all'estero, e l'importanza della formazione del personale, non solo militare, chiamati in situazione d'emergenza a servizio e supporto del Sistema Paese e della popolazione tutta.

## BIBLIOGRAFIA

AGENAS - Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali, e Laboratorio Management e Sanità - Scuola Superiore Sant'Anna (Pisa). «Monitoraggio Piano Vaccinazioni Anti COVID 19. A cura di AGENAS e del Laboratorio Management e Sanità - Scuola Superiore Sant'Anna (Pisa)», 25 ottobre 2021. [www.agenas.gov.it](http://www.agenas.gov.it).

Carabinieri. «Carabinieri e Poste Italiane insieme per consegnare la pensione agli anziani», 6 aprile 2020. [www.carabinieri.it](http://www.carabinieri.it).

Carabinieri - Comando Provinciale di Avellino. «Consegnati a studenti PC/tablet». 29 aprile 2020. [www.carabinieri.it](http://www.carabinieri.it).

———. «Covid-19: In Irpinia CC consegnano cibo, farmaci e sangue urgente». 24 marzo 2020. [www.carabinieri.it](http://www.carabinieri.it).

Carabinieri - Comando Provinciale di Bergamo. «Emergenza coronavirus - spedizionieri in sofferenza, l'Arma rifornisce gli ospedali». 15 marzo 2020. [www.carabinieri.it](http://www.carabinieri.it).

Carabinieri - Comando Provinciale di Isernia. «Covid-19: I Carabinieri portano farmaci e alimenti ad anziani in casa». 20 marzo 2020. [www.carabinieri.it](http://www.carabinieri.it).

Carabinieri - Comando Provinciale di Mantova. «Castiglione delle Stiviere: Carabinieri donano camici e guanti all'ospedale». 9 aprile 2020. [www.carabinieri.it](http://www.carabinieri.it).

Carabinieri - Comando Provinciale di Trapani. «Carabinieri acquistano beni di prima necessità per i più bisognosi». 10 aprile 2020. [www.carabinieri.it](http://www.carabinieri.it).

Comando Truppe Alpine. «Le batterie a cavallo consegnano altre 33.000 mascherine», 1 aprile 2020. [www.esercito.difesa.it](http://www.esercito.difesa.it).

Commissione europea. «Allegato della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Il Green Deal europeo», Bruxelles, 11 dicembre 2019

———. «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Il Green Deal europeo», Bruxelles, 11 dicembre 2019.

———. «Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia». Bruxelles. 20 maggio 2020. [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).

———. «The EU's 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU. Facts and Figures», aprile 2021. [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).

Commissione europea, Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. «Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Contrastare la disinformazione sulla Covid-19 – Guardare ai fatti», 10 giugno 2020.

Consiglio europeo. «Una nuova agenda strategica 2019-2024», 20 giugno 2019.

C.V. Gianluigi Roversi. «L'Operazione "White Crane"». Presentato al Centro Alti Studi per la Difesa - 31° Corso di Cooperazione Civile Militare, Roma, 9 settembre 2010. [www.difesa.it](http://www.difesa.it).



- Dipartimento della Protezione Civile. «Alluvione in Veneto 2010», s.d., [protezionecivile.gov.it](http://protezionecivile.gov.it).
- . «Campagna antincendio boschivo 2021», 2021. [protezionecivile.gov.it](http://protezionecivile.gov.it).
- . «Emergenza nave Concordia», s.d., [protezionecivile.gov.it](http://protezionecivile.gov.it).
- . «Emergenze rischio incendi», s.d., [protezionecivile.gov.it](http://protezionecivile.gov.it).
- . «Haiti. L'intervento del sistema di protezione civile italiano. Gennaio – marzo 2010». 2010. [protezionecivile.gov.it](http://protezionecivile.gov.it).
- . «Le tappe più significative dell'emergenza Concordia», s.d., [protezionecivile.gov.it](http://protezionecivile.gov.it).
- . «Rischio meteo-idrogeologico e idraulico», s.d., [protezionecivile.gov.it](http://protezionecivile.gov.it).
- . «Terremoto ad Haiti 2010», s.d., [protezionecivile.gov.it](http://protezionecivile.gov.it).
- Dipartimento della Protezione Civile, Ufficio del Direttore Operativo per il coordinamento delle emergenze. «Concorso della flotta aerea dello Stato nella lotta attiva agli incendi boschivi. Indicazioni operative», 8 giugno 2021. [protezionecivile.gov.it](http://protezionecivile.gov.it).
- EEAS. «EEAS Special Report Update: Short Assessment of Narratives and Disinformation Around the COVID-19 Pandemic (Update December 2020 - April 2021)», 26 aprile 2021. [euvsdisinfo.eu](http://euvsdisinfo.eu).
- Esercito Italiano. «Emergenza neve Centro Italia», 20 gennaio 2017. [www.esercito.difesa.it](http://www.esercito.difesa.it).
- . «Emergenza neve Centro Sud», 24 gennaio 2017. [www.esercito.difesa.it](http://www.esercito.difesa.it).
- . «Haiti - Operazione "White Crane"», s.d., [www.esercito.difesa.it](http://www.esercito.difesa.it).
- . «Sostegno alle famiglie in difficoltà», 7 aprile 2020. [www.esercito.difesa.it](http://www.esercito.difesa.it).
- Esercito Italiano – COMALP. «Igienizzare aree estese contro Covid-19», 20 aprile 2020. [www.esercito.difesa.it](http://www.esercito.difesa.it).
- Esercito Italiano – Comando Aviazione dell'Esercito. «Esercito: sanificazione a Lamezia», 19 maggio 2020. [www.esercito.difesa.it](http://www.esercito.difesa.it).
- Esercito Italiano – Comando Forze Operative Sud. «Esercito igienizza in Sicilia 54 comuni», 15 maggio 2020. [www.esercito.difesa.it](http://www.esercito.difesa.it).
- Esercito Italiano – Comando Truppe Alpine. «L'Esercito sanifica le RSA piemontesi», 29 aprile 2020. [www.esercito.difesa.it](http://www.esercito.difesa.it).
- Esercito Italiano – COMFOP Sud. «Igienizzati gli istituti assistenziali», 23 aprile 2020. [www.esercito.difesa.it](http://www.esercito.difesa.it).
- . «Sanificato il carcere di San Severo (FG)», 1 giugno 2020. [www.esercito.difesa.it](http://www.esercito.difesa.it).
- Esercito Italiano – COMFOTER di Supporto. «Assicurati i collegamenti negli ospedali da campo. Il 7° Trasmissioni si schiera al fianco del personale sanitario per allestire e supportare gli ospedali di Crema e Piacenza», 23 marzo 2020. [www.esercito.difesa.it](http://www.esercito.difesa.it).
- . «Esercito sanifica la Questura di Verona», 20 aprile 2020. [www.esercito.difesa.it](http://www.esercito.difesa.it).
- . «Igienizzati Uffici giudiziari a Messina», 4 maggio 2020. [www.esercito.difesa.it](http://www.esercito.difesa.it).
- . «L'Esercito sanifica il tribunale di Verona», 27 aprile 2020. [www.esercito.difesa.it](http://www.esercito.difesa.it).
- Esercito Italiano – SME. «La difesa CBRN dell'Esercito nell'emergenza COVID-19», 1 aprile 2020. [www.esercito.difesa.it](http://www.esercito.difesa.it).
- Eurispes. «RI 2021 - 33° Rapporto Italia», 2021.
- European Centre for Disease Prevention and Control. «Weekly surveillance summary - Week 42, 2021», 29 ottobre 2021.
- European Environment Agency. «Air quality in Europe – 2020 Report», novembre 2020. [eea.europa.eu](http://eea.europa.eu).

- European Union, «Eurostat Regional Yearbook – 2021 edition», Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2021. doi: 10.2785/894358. ec.europa.eu.
- Europol. «EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2021». Luxembourg: Publications Office of the European Union, 12 aprile 2021. doi:10.2813/346806.
- . «European Union Terrorism Situation and Trend Report (TESAT) 2021». Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. doi: 10.2813/677724.
- . «Online Jihadist Propaganda - 2020 in Review». Luxembourg: Publications Office of the European Union, agosto 2021. doi: 10.2813/169367.
- Governo italiano. «Report Vaccini Anti COVID-19», s.d., [www.governo.it](http://www.governo.it)
- Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri. «Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza», 2021. [www.governo.it](http://www.governo.it).
- Gruppo di Lavoro INGV sul Terremoto in centro Italia. «Relazione sullo stato delle conoscenze sulla sequenza sismica in centro Italia 2016-2017 (aggiornamento al 2 febbraio 2017)», 2 febbraio 2017. doi.org/10.5281/zenodo.267984.
- IMF. «World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown», aprile 2020. [imf.org](http://imf.org).
- . «World Economic Outlook Update, October 2020: A Long and Difficult Ascent», ottobre 2020. [imf.org](http://imf.org).
- . «World Economic Outlook Update, July 2021: Fault Lines Widen in the Global Recovery», luglio 2021. [imf.org](http://imf.org).
- . «World Economic Outlook, October 2021: Recovery During a Pandemic. Health Concerns, Supply Disruptions, and Price Pressures», ottobre 2021. [imf.org](http://imf.org).
- ISTAT & EUROSTAT. «La vita delle donne e degli uomini in Europa. Un ritratto statistico. Edizione 2020», 2020. [istat.it](http://istat.it).
- Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia. Story Map “24 agosto 2016-2017. La sequenza sismica Amatrice-Visso-Norcia un anno dopo”. 24 agosto 2017. [arcg.is/1aWCfP](http://arcg.is/1aWCfP).
- Istituto Superiore di Sanità. «Covid: dall’Iss un vademecum contro le fake news sui vaccini», 7 agosto 2021. [www.iss.it](http://www.iss.it).
- Marina Militare. «Continua il supporto della Marina al Sistema Sanitario Nazionale. 4 medici e 5 infermieri trasferiti presso l’ospedale di Alzano Lombardo», 18 marzo 2020. [www.marina.difesa.it](http://www.marina.difesa.it)
- . «Costa Concordia. Arriva il Comsubin», 17 gennaio 2012. [www.marina.difesa.it](http://www.marina.difesa.it)
- . «La Marina Militare in Giappone per l’emergenza Coronavirus», 3 marzo 2020. [www.marina.difesa.it](http://www.marina.difesa.it).
- . «Medici con le stellettole all’ospedale di Lodi. Il personale sanitario della Marina a supporto della SSN», 16 marzo 2020. [www.marina.difesa.it](http://www.marina.difesa.it).
- . «White Crane 2010: la Marina Militare con nave Cavour ad Haiti», 19 gennaio 2021. [www.marina.difesa.it](http://www.marina.difesa.it)
- Ministero della Difesa. «Allestimento ospedali da campo», 10 giugno 2020. [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- . «Coronavirus: Forze Armate impegnate nel rientro dei connazionali dal Giappone». 22 febbraio 2020. [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- . «Coronavirus: il supporto dell’Aeronautica all’emergenza sanitaria», 20 marzo 2020. [www.difesa.it](http://www.difesa.it).

- . «COVID19: l'impegno delle Forze Armate per il Paese». 18 marzo 2020. [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- . «Covid-19: Parte l'operazione Igea della Difesa, 200 Drive-through effettueranno 30.000 tamponi al giorno». 21 ottobre 2020. [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- . «Difesa: CIMIC Concluso corso Female Engagement Team». 12 marzo 2021. [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- . «Difesa, Guerini: arruolamento straordinario di personale sanitario militare e acquisto materiali per trasporto ammalati e biocontenimento. Già in produzione 1000 litri al giorno di disinfettante dallo stabilimento Militare di Firenze». 16 marzo 2020. [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- . «Difesa: il Ministro Guerini ha accolto, presso l'aeroporto di Ciampino, i militari al rientro dall'Afghanistan». 31 agosto 2021. [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- . «Difesa: Operazione EOS», s.d., [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- . «Emergenza centro Italia: le Forze armate continuano le evacuazioni nei paesi isolati dalla neve». 25 gennaio 2017. [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- . «Emergenza Coronavirus: impegno delle Forze Armate». 25 febbraio 2020. [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- . «Emergenza Coronavirus: Infrastrutture della Difesa per la sorveglianza sanitaria a disposizione del territorio nazionale». 3 marzo 2020. [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- . «Emergenza Coronavirus: rientrati in patria i cittadini italiani bloccati in Cina». 3 febbraio 2020. [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- . «Forze Armate: concorso a 360 gradi per fronteggiare l'emergenza Coronavirus». 11 marzo 2020. [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- . «Forze Armate: continua l'impegno per il rientro dei connazionali dalla Cina». 10 febbraio 2020. [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- . «Forze Armate: inizia la Campagna Antincendio Boschivo AIB 2021». 15 giugno 2021. [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- . «Forze Armate: rimpatriato il connazionale dalla Cina». 15 febbraio 2020. [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- . «Guerini: elicotteri e mezzi della Difesa per distribuire materiali sanitari». 27 marzo 2020. [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- . «Missione in Bosnia: supporto sanitario per emergenza COVID-19». 6 maggio 2020. [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- . «Missione in Niger: consegnate 70.000 mascherine». 10 luglio 2020. [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- . «Missione in Niger: donazione di 40.000 mascherine». 1 luglio 2020. [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- . «Missione in Niger: supporto alla popolazione nigerina». 7 settembre 2020. [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- . «Nave Costa Concordia: lotta contro il tempo». 17 gennaio 2012. [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- . «News Operazione EOS: Forze Armate in supporto alla campagna vaccinale», s.d., [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- . «Operazione Aquila Omnia», s.d., [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- . «Terremoto: 1383 militari al lavoro nel centro Italia». 7 settembre 2016. [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- . «Terremoto Centro Italia: 1.900 militari impiegati a sostegno della popolazione». 21 novembre 2016. [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- . «Terremoto e neve: le Forze armate nelle operazioni di soccorso». 26 gennaio 2017. [www.difesa.it](http://www.difesa.it).
- Ministero della Transizione Ecologica. «Cos'è la "carbon footprint"», 9 marzo 2015. [mite.gov.it](http://mite.gov.it).

Ministero della Transizione Ecologica, Dipartimento per l'Energia e il Clima, Direzione Generale Infrastrutture e Sicurezza dei Sistemi Energetici e Geominerari. «La situazione energetica nazionale nel 2020», luglio 2021. [dgsaie.mise.gov.it](http://dgsaie.mise.gov.it).

Ministero dell'Istruzione, Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione. «Nota dipartimentale n. 388 "Emergenza sanitaria da nuovo Coronavirus. Prime indicazioni operative per le attività didattiche a distanza"», 17 marzo 2020. [www.miur.gov.it](http://www.miur.gov.it).

Multinational Civic Group. «CIMIC Courses - Training & Education Branch. Mission Statement», s.d., [www.mncimicgroup.org](http://www.mncimicgroup.org).

Rivista Militare. «Rapporto Esercito 2010», 2011. [www.esercito.difesa.it](http://www.esercito.difesa.it).

Security Council Committee pursuant to resolutions 1267 (1999), 1989 (2011) and 2253 (2015) concerning Islamic State in Iraq and the Levant (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals, groups, undertakings and entities. «Twenty-eighth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2368 (2017) concerning ISIL (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals and entities», 25 giugno 2021.

Senato della Repubblica – Servizio Affari Internazionali e Camera dei Deputati – Servizio Studi, Dipartimento Affari esteri. «Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2021. Esame della deliberazione del Consiglio dei ministri del 17 giugno 2021», 5 luglio 2021. DOC. XXV n. 4 e DOC. XXVI n. 4.

Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica. «Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2020», febbraio 2021.

Southern Poverty Law Center. «Male supremacy». SPLC Southern Poverty Law Center, s.d., [www.splcenter.org](http://www.splcenter.org).

Tobias Pietz. «The Impact of COVID-19 on CSDP. Forging Opportunity out of Crisis?» European Union Institute for Security Studies, settembre 2021. [www.iss.europa.eu](http://www.iss.europa.eu).

Ufficio Generale del Capo di SMA - Ufficio Pubblica Informazione. «Coronavirus, rientrati italiani da Wuhan con il KC767A dell'Aeronautica Militare», 3 febbraio 2020. [www.aeronautica.difesa.it](http://www.aeronautica.difesa.it).

———. «COVID19: Attrezzature per assistenza respiratoria dalla Germania con due voli Aeronautica Militare». 19 marzo 2020. [www.aeronautica.difesa.it](http://www.aeronautica.difesa.it).

———. «Pronto ospedale da campo Cremona, fondamentale supporto dell'Aeronautica Militare», 20 marzo 2020. [www.aeronautica.difesa.it](http://www.aeronautica.difesa.it).

UN Women. «Report on the UN Women Global Response to COVID-19», New York: febbraio 2021. [unwomen.org](http://unwomen.org).

United Nations. «Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General», 7 aprile 2020. [www.un.org](http://www.un.org).

———. «Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women», 9 aprile 2020. [www.un.org](http://www.un.org).

United Nations, Department of Peace Operations, Department of Political and Peacebuilding Affairs, e Department of Operational Support. «Transitional Measures for Uniformed Personnel Rotations in a COVID-19 Environment», giugno 2021. [dag.un.org](http://dag.un.org).

United Nations Security Council Counter-Terrorism Committee Executive Directorate. «The impact of the COVID-19 pandemic on terrorism, counter-terrorism and countering violent extremism (Updated version)», dicembre 2020. [www.un.org](http://www.un.org).

UNFPA, with contributions from Avenir Health, Johns Hopkins University (USA) and Victoria University (Australia). «Impact of the COVID-19 Pandemic on Family Planning and Ending Gender-based Violence, Female Genital Mutilation and Child Marriage», aprile 2020. [unfpa.org](http://unfpa.org).

UNODC. «Global Study on Homicide. Gender-related killing of women and girls», novembre 2018. [unodc.org](http://unodc.org)

WHO. «1st WHO Infodemiology Conference». World Health Organization, 30 luglio 2020. [www.who.int](http://www.who.int).

———. «Novel Coronavirus (2019-nCoV). Situation Report - 13». World Health Organization, 2 febbraio 2020. [www.who.int](http://www.who.int).

WHO Director-General. «WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 7 September 2020». World Health Organization, 7 settembre 2020. [www.who.int](http://www.who.int).

———. «WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020». World Health Organization, 11 marzo 2020. [www.who.int](http://www.who.int).

———. «WHO Director-General's statement on IHR Emergency Committee on Novel Coronavirus (2019-nCoV)». World Health Organization, 30 gennaio 2020. [www.who.int](http://www.who.int).

## PARTE II. CALL FOR PAPERS #CASD2020

La *Call for Papers* #CASD2020, intitolata “Difesa e Sicurezza: lavorare insieme”, è stata la prima parte del Dibattito sulla Difesa e Sicurezza Sistemica (D2S2), del quale il Centro Alti Studi per la Difesa è co-proponente, assieme al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ed al Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza.

Il progetto è stato lanciato il 9 luglio 2020 con il webinar “Scenari globali e interesse nazionale: pandemia, continuità, cambiamento”, organizzato in collaborazione con The European House – Ambrosetti, che ha visto la partecipazione di *speaker* provenienti sia dal mondo accademico e della ricerca, che da quelli militare ed istituzionale.

Il seminario “Scenari globali e interesse nazionale: pandemia, continuità, cambiamento – Call for Papers #CASD2020” del 15 luglio 2020, tenutosi presso il Centro Alti Studi per la Difesa, ha presentato la *Call for Papers* al pubblico militare, istituzionale, imprenditoriale, dell'università e della ricerca, inclusi *think tank*.

I contributi di pensiero sono stati raccolti nel periodo tra il 15 luglio e il 23 ottobre 2020; i lavori selezionati hanno poi affrontato un processo di revisione ed editing, attraverso il quale la collaborazione tra autori e redazione è stata fondamentale.

Il 28 ottobre 2020 si è tenuto un incontro tra la redazione e gli autori partecipanti, al fine di raccogliere i primi *feedback* e valorizzare ulteriormente il capitale umano e intellettuale coinvolto nell'iniziativa.

L'11 dicembre 2020 è stato presentato il 1° Quaderno Speciale, il quale è stato poi reso disponibile online in versione *working paper* il 18 dicembre 2020. A partire da tale data, sono stati inoltre resi disponibili online i contributi di pensiero selezionati, di seguito pubblicati in ordine alfabetico d'autore.



## LA BIO-INSICUREZZA GLOBALE DOPO LA PANDEMIA DA SARS-COV-2 E LA NECESSITÀ DI UNA STRATEGIA NAZIONALE DI BIODIFESA — Massimo Amorosi<sup>\*</sup>

*La pandemia da SARS-CoV-2 ha fatto emergere scenari globali di bio-insicurezza, imputabili al concorso di fattori naturali e antropici, quali la proliferazione dei laboratori di tipo BSL-3 e BSL-4, la digitalizzazione e democratizzazione delle scienze biologiche, il fenomeno della convergenza tecnologica e i rischi che promanano da talune partnership internazionali, nonché la crisi dei tradizionali regimi internazionali di controllo degli armamenti, in primis della Convenzione sulle Armi Biologiche. Tutti questi fattori considerati insieme confermano un'urgente necessità di consolidare gli strumenti di biosicurezza, ridurre i rischi biologici posti dai progressi tecnologici, creare nuovi approcci per migliorare la sorveglianza delle malattie infettive, nonché identificare e colmare i gap per rafforzare le capacità di sicurezza sanitaria globale. Nonostante le menzionate sfide, la biosicurezza rimane una priorità di sicurezza ancora troppo sottostimata e sottofinanziata in gran parte dei Paesi avanzati. L'Italia potrebbe essere la prima a dotarsi di un'organizzazione strategica di biodifesa rispetto ai rischi biologici emergenti, di cui il comparto della Difesa dovrebbe essere uno dei pilastri. La recente pandemia ha dimostrato che non vi è alcuna differenza nell'attivazione dei meccanismi di preparazione e risposta ad una minaccia biologica emergente, a prescindere dalla sua origine naturale, accidentale, o deliberata.*

**L'evoluzione dei rischi biologici emergenti.** La pandemia da SARS-CoV-2 ha fatto emergere scenari di bio-insicurezza su scala globale, imputabili al concorso di fattori naturali e antropici, alla proliferazione dei laboratori del tipo BSL-3 e BSL-4<sup>174</sup>, alla digitalizzazione e democratizzazione delle scienze biologiche e, più in generale, dal fenomeno della convergenza tecnologica, dai rischi che promanano da talune partnership internazionali in ragione del trasferimento di tecnologie e *know-how* verso Paesi

---

<sup>\*</sup> MASSIMO AMOROSI, docente presso la Luiss Guido Carli e già consulente per il MAECI sulla non proliferazione CBRN e la biosicurezza, è l'esperto CBRN e di minacce biologiche di RAIT88 e collabora con il Centro Innovazione Difesa dello SMD.

<sup>174</sup> BSL (Biological Safety Level) indica il livello di bio-protezione del laboratorio. Il livello 3 corrisponde ad un livello elevato, mentre il successivo livello 4 equivale al livello massimo. I principali criteri utilizzati per assegnare un microrganismo ad un determinato livello BSL sono l'infettività, la gravità della patologia, la trasmissibilità, la natura del lavoro di laboratorio da compiere, e l'origine dell'agente patogeno. L'origine del patogeno può essere autoctona (rispetto al quale il nostro sistema immunitario è più predisposto) o esotica. Il livello BSL-4 riguarda manipolazioni a rischio molto elevato di organismi esotici che causano patologie gravi per le quali non esistono trattamenti. Amorosi, 2020, *Il patogeno come arma*, LiMeS Rivista Italiana di Geopolitica.



che non dispongono di adeguati protocolli di biosicurezza, nonché dalla crisi dei tradizionali regimi internazionali di controllo degli armamenti, in primo luogo della Convenzione sulle Armi Biologiche.

Globalmente, sono operativi o in fase di realizzazione più di cinquanta laboratori BSL-4, dispersi fra Asia, Africa, Europa, Russia e Stati Uniti, secondo un rapporto dell'Organizzazione Mondiale della Sanità del 2017<sup>175</sup>. La supervisione governativa appare fondamentale per la sicurezza di tali laboratori, anche se il fulcro resta costituito dal personale che vi opera, dilatando in tal modo il rischio dell'"insider threat". Data la controversia sulle cosiddette ricerche "gain-of-function"<sup>176</sup> e i potenziali incidenti che coinvolgono i laboratori<sup>177</sup>, appare densa di rischi la competizione geopolitica in atto volta a realizzare in numeri crescenti tali strutture in cui si effettuano manipolazioni ad alto rischio di microrganismi, anche a fronte di batteri o virus nuovi, ossia con differenze genetiche rispetto ai microrganismi originari, oppure emergenti, cioè contro i quali non sono disponibili appositi farmaci e vaccini.

Nel contesto di una più accentuata competizione internazionale tra le grandi potenze, le crisi e le tensioni che originano dai cambiamenti climatici e dagli interventi distorsivi da parte dell'uomo sull'ambiente potrebbero creare un terreno fertile per l'insorgere di istanze radicali, che potrebbero sfociare anche nel ricorso ad agenti biologici. Un solo precedente può essere preso come riferimento e risale al 1972, quando il gruppo anarchico ecologista RISE aveva tentato di diffondere almeno un agente patogeno nel sistema di distribuzione dell'acqua di Chicago.

---

<sup>175</sup> World Health Organization, 2017, *WHO Consultative Meeting on High/Maximum Containment (Biosafety Level 4) Laboratories Networking*, International Agency for Research on Cancer (IARC), Lione.

<sup>176</sup> Tali ricerche sono state associate alla modificazione del genoma di un microrganismo allo scopo di conferirgli una funzione "nuova" o "potenziata" per fini di studio, quali ad esempio un'accresciuta virulenza per gli esseri umani oppure la capacità di eludere il sistema immunitario dell'ospite. Hanno risvolti positivi, ad esempio, per la comprensione della resistenza ai farmaci di taluni patogeni, ma non senza potenziali derive e rischi per la salute pubblica e la sicurezza. Patogeni a basso rischio possono essere modificati per diventare agenti a rischio elevato. Alcune caratteristiche dei microrganismi possono inoltre essere ottenute in laboratorio con tecniche di selezione su coltura, che non richiedono manipolazioni che lasciano tracce.

<sup>177</sup> Anche laboratori di bio-contenimento di livello 4, ritenuti sicuri per gli standard internazionali, non sono stati risparmiati da incidenti. Si pensi, ad esempio, al rilascio del virus dell'afra epizootica nel 2007 dai laboratori britannici di Pirbright. Amorosi, 2020, *Perché una nuova missione internazionale per accertare l'origine del Sars CoV-2*, Roma.

Il 75% delle malattie emergenti sono di origine animale, mentre l'80% degli agenti patogeni classificabili per un potenziale uso bioterroristico sono zoonosi, ossia malattie trasmissibili dall'animale all'uomo. I sistemi contemporanei di sorveglianza di patogeni pericolosi per la salute pubblica rimangono però separati per esseri umani e animali. Si avverte pertanto la necessità di approfondire la comprensione dell'interfaccia o trasmissione di agenti patogeni tra l'ambiente, la fauna selvatica, gli animali e l'uomo come parte di un complesso sistema socio-ecologico. L'ultima emergenza pandemica ha confermato che occorre potenziare la sorveglianza integrata e la risposta alle malattie infettive emergenti, evidenziando la stretta correlazione tra questa e le necessarie misure di prevenzione e preparazione a tale tipologia di minacce.

A destare particolare preoccupazione sono le malattie trasmesse da vettori, molte delle quali sono zoonotiche<sup>178</sup> e considerate nell'Unione Europea malattie infettive emergenti, ossia che compaiono per la prima volta in una popolazione o che possono essere già esistite in passato, ma la cui incidenza o diffusione geografica è in rapido aumento. Altri fattori, tra cui le condizioni climatiche, possono influenzarne la diffusione e persistenza in nuove aree.

Il quadro che emerge dalle *lessons learned* dell'attuale pandemia da coronavirus è stato efficacemente sintetizzato dal Segretario Generale della NATO Stoltenberg, allorché ha sottolineato che "il nostro compito principale è, ovviamente, fornire deterrenza e difesa e assicurarci che questa crisi sanitaria non si trasformi in una crisi di sicurezza"<sup>179</sup>.

Ciò è tanto più vero in quanto la partita tecnologica internazionale si sostanzierà in una sfida geopolitica senza precedenti: la crescente convergenza tra tecnologie emergenti e *disruptive*<sup>180</sup> innescherà dinamiche di iper-competizione con l'affacciarsi di nuovi rischi in termini di sicurezza, anche militare,

---

<sup>178</sup> Tra queste si annoverano, ad esempio, la malattia di Lyme, l'encefalite trasmessa da zecche, il virus del Nilo occidentale, la Leishmaniosi e la febbre emorragica Congo-Crimea.

<sup>179</sup> North Atlantic Treaty Organization, 2020, Pre-ministerial press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg, Bruxelles (Belgio).

<sup>180</sup> Nel Rapporto NATO 2030 pubblicato nel novembre 2020, si specifica che le nuove tecnologie emergenti e disruptive (EDT) cambieranno la natura della guerra e permetteranno nuove modalità di attacco con missili ipersonici e operazioni ibride.

con effetti in qualche modo simili a quelli riscontrati con l'avvio dell'era nucleare. Una significativa area di convergenza è quella delle tecnologie genomiche con l'intelligenza artificiale (AI), l'automazione, la robotica, e il *cloud computing*.

Gli sviluppi nelle tecnologie genomiche e in altre tecnologie emergenti, in particolare *machine* e *deep learning*, sollevano qualche timore nella misura in cui l'accesso ad un'ingente disponibilità di genomi umani, spesso con dati clinici direttamente associati, può implicare la possibilità che dei bioinformatici possano iniziare a mappare la suscettibilità alle infezioni in popolazioni specifiche, come ha sottolineato un rapporto dell'Istituto dell'ONU per la ricerca sul disarmo<sup>181</sup>. Il medesimo studio sottolinea non solo che tali informazioni possono essere usate per lo sviluppo di armi "mirate" a particolari gruppi, ma anche che il *machine learning* applicato all'ingegneria proteica può avere profonde implicazioni nell'identificare possibili bioregolatori e tossine impiegabili per finalità ostili.

Inoltre, con l'espansione del processo di digitalizzazione della biologia, la biotecnologia sta uscendo dai propri tradizionali settori di elezione: l'ingegnerizzazione deliberata della biologia sta aprendo opportunità senza precedenti per l'uso di biomateriali e biocombustibili, sia per l'agricoltura che per la filiera agro-alimentare, oltre che ad esempio per l'ambito energetico. Con l'evoluzione costante delle biotecnologie, sarà la cyber-biosicurezza a dover essere attentamente considerata in relazione alle esistenti infrastrutture critiche connesse a tali settori, mentre nuove componenti di infrastrutture critiche potrebbero emergere ed essere definite tramite i progressi registrati nell'industria della biologia di sintesi<sup>182</sup>.

La cyber-biosicurezza è stata associata a vulnerabilità insite nell'intersezione tra cybersecurity, sicurezza cyber-fisica, e biosicurezza – con crescenti applicazioni nell'ambito delle scienze della vita,

---

<sup>181</sup> United Nations Institute for Disarmament Research, 2020, *Advances in Science and Technology in the Life Science*, Ginevra (Svizzera).

<sup>182</sup> Molti settori afferenti alle infrastrutture critiche possono essere interessati e, di conseguenza, dover svolgere un ruolo nell'assicurare adeguati standard di cyber-biosicurezza. I settori sono quello chimico (in particolare a causa della convergenza fra biologia e chimica), quello dell'industria della difesa, nonché quelli dei servizi di emergenza, dell'energia, dell'alimentazione e agricoltura, della sanità pubblica e delle tecnologie dell'informazione.

specie nei settori biomedico e farmaceutico – secondo una definizione preliminare fornita già nel 2018 da una prospettiva di sicurezza da Murch e altri esperti<sup>183</sup>.

A causa della maggiore dipendenza dei diversi settori delle scienze biologiche dai sistemi cyber-fisici, vi sono margini di manovra in ogni punto in cui processi o servizi bioingegnerizzati si interfacciano con il dominio cyber e fisico. In tal modo, attori con intenzioni ostili possono sfruttare reti non protette e manipolare in remoto dati biologici, utilizzare a proprio vantaggio agenti biologici o influenzare l'elaborazione fisica che coinvolge materiali biologici, al punto da provocare, più o meno intenzionalmente, conseguenze indesiderate o pericolose. Oltre ad un potenziale impatto che mette in pericolo la salute pubblica, l'ambiente, l'economia e la sicurezza nazionale, la gamma di rischi e minacce che ne deriva può includere il furto di informazioni per scopi militari e di proprietà intellettuale nel contesto di scenari di guerra economica.

I rischi includono la possibilità di attacchi su sistemi bioinformatici automatizzati, sulle catene di rifornimento biotech, oppure sull'infrastruttura strategica di cyber-biosicurezza. *Malware* di intelligenza artificiale potrebbero essere utilizzati per automatizzare una manipolazione di dati con l'intento di falsificare o sottrarre informazioni all'interno di vaste raccolte di dati genomici.

I cyber-attacchi stanno diventando prevalenti nell'industria delle scienze della vita. Le minacce cyber colpiscono specialmente le grandi aziende farmaceutiche, fenomeno riscontrabile anche prima dell'attuale pandemia. Ma – come è stato sottolineato dall'esperta britannica Kathryn Millett – ad essere interessate potrebbero anche essere le *start-up* del settore biotech, rispetto alle quali non vi sono molti dati disponibili né esistono requisiti formali di reporting<sup>184</sup>.

---

<sup>183</sup> Di conseguenza, la nozione di *cyberbiosafety* è stata introdotta collegandola a vulnerabilità informatiche associate ai sistemi di dati in rete, alle apparecchiature di laboratorio e alla sicurezza delle strutture, nonché ai controlli tecnici che possono provocare contaminazione ambientale o rappresentare una minaccia per la salute degli esseri umani, degli animali e delle piante, compresa la salute della comunità e/o degli utenti e dei consumatori di prodotti creati dalle imprese operanti nel settore delle scienze della vita. Mueller, 2020, *Facing the 2020 pandemic: What does cyberbiosecurity want us to know to safeguard the future?*, Biosafety and Health.

<sup>184</sup> Smith, 2020, *Biotech Startups Face a Growing Wave of Cyberattacks*, Labiotech.eu

**Proposta di strategie.** La pianificazione strategica nazionale, in un quadro europeo e NATO, dovrebbe prevedere un programma volto ad identificare e valutare i rischi in termini di cyber-biosicurezza, in grado di identificare nuove minacce, vulnerabilità, e conseguenze (ad esempio, quelle associate alla biologia di sintesi dal duplice impiego civile e militare, alla proprietà intellettuale nel settore biologico, o alla bioeconomia). Tale programma non potrà che risultare da partnership pubblico-private, con una rilevante partecipazione della Difesa e di altri enti governativi: considerando le ingenti risorse indirizzate ai settori cyber, biologico e all'ambito emergente che promana dalla loro convergenza, ma anche le non sufficienti capacità delle imprese di proteggersi dall'ampia gamma di rischi alla sicurezza, i governi nazionali dovrebbero collaborare con i rispettivi settori privati per definire standard volontari per la cyber-biosicurezza. Un controllo diretto o indiretto della Difesa sugli standard di cyber-biosicurezza adottati dalle infrastrutture strategiche nazionali, inoltre, dovrebbe essere stabilito e perimetrato in coordinamento con la Presidenza del Consiglio in base all'evoluzione del quadro di minaccia.

In questo contesto, il comparto della Difesa potrebbe dover assorbire risorse umane ed *expertise* di tipo scientifico e tecnologico che lo metta nelle condizioni di comprendere lo stato dell'arte negli ambiti cyber e biologico, l'impatto della loro convergenza, gli esiti degli investimenti in tali aree, e le modalità con cui possono impattare sulla sicurezza nazionale<sup>185</sup>. Un tale processo di adeguamento in termini di reclutamento di personale specializzato si metterebbe in moto con l'introduzione di dedicati moduli di *training* nell'offerta formativa degli Istituti di formazione della Difesa, in stretta sinergia con la Scuola di Formazione del Comparto Intelligence in capo alla Presidenza del Consiglio.

A fronte di un ventaglio di fonti di rischio differenti e molteplici, occorre disporre di un'organizzazione strategica di "*biodefense*" rispetto ai rischi biologici emergenti, di cui la Difesa dovrebbe essere uno dei pilastri, considerando anche il ruolo di primo piano che ha assunto sia nel contributo fondamentale della sanità militare e della logistica nel far fronte sin dalle prime fasi all'emergenza sanitaria, sia successivamente nella gestione della campagna vaccinale.

---

<sup>185</sup> Asha, 2019, *The national security implications of cyberbiosecurity*, *Frontiers in Bioengineering and Biotechnology*.

La reazione riscontrata e la tipologia di strumenti e mezzi messi in campo in diversi Paesi per far fronte alla pandemia da SARS-CoV-2, peraltro, ha confermato che non vi è alcuna differenza sostanziale nell'attivazione dei meccanismi di preparazione e risposta alle minacce biologiche emergenti, tenuto conto dell'ampio spettro di sorgenti di rischio che potranno affacciarsi in futuro, siano esse di origine naturale, accidentale o intenzionale.

In un'ottica di "One Health"<sup>186</sup>, la sorveglianza delle infezioni umane e animali dovrebbe integrare quella delle patologie vegetali, in particolare per la rilevanza che esse possono avere in scenari di agroterrorismo, il quale rientra nell'ambito del bioterrorismo ed è associato all'introduzione deliberata di agenti patogeni animali o vegetali con l'obiettivo di generare panico, causare danni economici e minare la stabilità sociale. Gli strumenti di sorveglianza dovrebbero essere orientati in particolare sulle capacità di diffusione di specie invasive provenienti da altri continenti, per effetto della globalizzazione.

A tal fine, appare appropriato sviluppare approcci altamente innovativi volti a scongiurare eventi biologici ad alto impatto, con conseguenze sulla salute pubblica, la sicurezza e la stabilità economica nazionale, simili a quelle causate dalla recente pandemia da SARS-CoV-2. La sorveglianza si deve articolare in un monitoraggio dei rischi nonché nell'individuazione di eventuali focolai epidemici "significativi", cioè le cui caratteristiche di patogenicità e trasmissibilità rispondano a ben definiti parametri avvalendosi di attività sia di intelligence dedicate (sul web e sui social), sia di ricerca scientifica finalizzata con *modeling*, al fine di classificare tempestivamente, dal punto di vista genetico, i microrganismi di interesse. I sistemi di bio-sorveglianza in tempo reale devono essere associati ad algoritmi predittivi di epidemie e pandemie con l'ausilio di indicatori precoci di tali eventi prima che raggiungano uno stadio in cui può essere difficile il contenimento. La fase di prevenzione si attiva nel momento in cui i sistemi di sorveglianza rilevano la comparsa di un focolaio in espansione, la cui rilevanza viene assegnata sulla base di indicatori prestabiliti (ad esempio, il numero dei casi, la

---

<sup>186</sup> L'approccio "One Health" è promosso e sostenuto dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, dalla FAO e dall'Organizzazione Mondiale della Sanità Animale e riconosce come la salute degli esseri umani sia indissolubilmente legata e connessa a quella degli animali e dell'ambiente.

tipologia di trasmissione interumana, la genetica del microrganismo, la disponibilità di farmaci/vaccini, nonché il fattore R0, ossia il numero di riproduzione di base).

Per la sorveglianza integrata delle minacce biologiche emergenti il ruolo dell'intelligence, in particolare, si rivelerà sempre più strategico e dovrà favorire un coinvolgimento attivo di attori come quelli della salute pubblica e della salute pubblica veterinaria, il settore industriale nonché il mondo accademico e della ricerca in un'ottica autenticamente multidisciplinare. Nell'ambito della Difesa, tale sorveglianza attraverso gli strumenti e le metodologie descritti – che vanno al di là delle attività convenzionali di *medical intelligence*<sup>187</sup> – potrebbe essere realizzata da una struttura centrale di raccordo tra il II Reparto Informazioni e Sicurezza dello Stato Maggiore della Difesa e l'Ispettorato Generale della Sanità militare.

---

<sup>187</sup> Con "Medical Intelligence" ci si riferisce ad un'attività, effettuata prevalentemente in Paesi terzi, finalizzata ad acquisire la disponibilità di informazioni sanitarie accurate da utilizzare sia nel corso della fase di pianificazione dell'operazione, sia in quella successiva di dispiegamento delle forze. Aquino, 2017, *Medical Intelligence*, Informazioni della Difesa.

QUALE STATUS QUO? COME LA CINA STA RIDISEGNANDO I CONFINI DEL MONDO.  
IMPLICAZIONI STRATEGICHE DI UN CAMBIAMENTO GLOBALE — Claudia Astarita\*

*È impossibile capire la Cina di oggi senza appoggiarsi su un'analisi sistematica della sua politica estera a partire dagli anni in cui è stata definita per la prima volta, ovvero all'inizio degli anni '50. In particolare, questo contributo sostiene la tesi secondo cui la Repubblica popolare si senta oggi pronta a portare a termine quegli obiettivi per realizzare i quali, dagli anni '70 agli anni '90, si è limitata a "guadagnare tempo" per poter "diventare più forte". Il contributo individua nella volontà di modificare lo status quo attuale in uno più favorevole alla Cina lo scopo principale del Partito comunista cinese. Per questa ragione non presenta la politica estera del Presidente Xi Jinping come completamente in antitesi con quella dei suoi predecessori. Al contrario, l'analisi dimostra come siano stati Deng Xiaoping e Hu Jintao a gettare le basi di questo radicale cambiamento. Il merito di Xi Jinping è quello di aver accelerato il passo approfittando di alcune evoluzioni inattese sullo scacchiere internazionale (come la crisi finanziaria del 2008 o l'elezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti) per mettersi nelle condizioni di approfittare dei cambiamenti innescati senza ricorrere alle armi, come è successo, per esempio, nel Mare cinese meridionale, in Grecia o ad Hong Kong. Il progressivo consolidamento della presenza cinese in queste singole aree geografiche serve a Pechino per continuare a guadagnare tempo per poter gestire efficacemente il confronto più duro: quello con Washington.*

Il progetto cinese di egemonia mondiale, che è rimasto nascosto dagli anni di Deng Xiaoping a quelli di Hu Jintao, è emerso con forza da quando nel 2012 Xi Jinping è diventato il nuovo presidente della Repubblica popolare. Pechino ambisce a ridisegnare gli equilibri e i confini del mondo, nell'intento di creare un nuovo *status quo* ben più allineato di quello attuale a valori, ambizioni e peso geopolitico della Cina contemporanea. L'originalità di questo approfondimento consiste nell'analizzare la linea

---

\* CLAUDIA ASTARITA è docente presso Sciences Po Lyon e ricercatrice associata presso l'Istituto di studi dell'Asia orientale (IAO) di Lione. Analista delle relazioni internazionali per l'Asia orientale presso il CeMiSS, a Roma, ha mantenuto la sua affiliazione con l'Asia Institute, dell'Università di Melbourne, dove ha lavorato dal 2013 al 2017 e con SciencesPo Parigi, dove collabora dal 2017. Ha conseguito il dottorato di ricerca in relazioni internazionali/studi asiatici presso l'Università di Hong Kong all'inizio del 2010. I suoi principali interessi di ricerca includono lo sviluppo politico ed economico della Cina, la politica estera di Cina e India, il regionalismo asiatico e l'integrazione economica regionale, e le questioni di sicurezza in Asia. Si occupa di Corea del Nord, e da qualche tempo anche di società civile, in particolare del modo in cui quest'ultima, appoggiandosi a media e memoria, contribuisca a rimodellare le narrazioni storiche in Asia.



strategica di Pechino dal punto di vista cinese, evitando di utilizzare chiavi di lettura occidentali per interpretare le ragioni alla base del tentativo di modificare l'impianto delle sue relazioni internazionali così come le conosciamo oggi. L'analisi è suddivisa in due parti. La prima si concentra sulla politica estera cinese, sostenendo la tesi di un'evoluzione coerente e progressiva della stessa dagli anni '50 ad oggi. La seconda spiega invece perché Pechino non sia intenzionata a modificare l'attuale *status quo* con la forza quanto piuttosto ad alterare a proprio vantaggio le consolidate dinamiche di interazione nelle singole aree geografiche di interesse riorientandone pacificamente gli equilibri. L'analisi si conclude giustificando l'attivismo cinese da un lato con l'esigenza di consolidare la presenza nazionale nelle aree di maggiore interesse, dall'altro con quella di guadagnare tempo e sostegno geopolitico per gestire il confronto più duro, quello con Washington.

*La politica estera cinese dagli anni '50 ad oggi.* Sarebbe un grave errore presentare la politica estera del Presidente Xi Jinping, sebbene molto più assertiva di quella dei suoi predecessori, come completamente in antitesi con essa. Al contrario, Xi Jinping va considerato il leader che ha avuto "la fortuna" di ritrovarsi alla guida della Repubblica popolare nel momento in cui quest'ultima è finalmente pronta a finalizzare quegli obiettivi per realizzare i quali, dagli anni '70 agli anni '90, aveva cercato di "guadagnare tempo" per poter "diventare politicamente ed economicamente più forte". Le fondamenta di questa virata aggressiva non sono state gettate nel 2012, quanto negli anni di Deng Xiaoping e Hu Jintao. È dagli anni '50 che la Cina aggiorna regolarmente il suo disegno di politica estera. Mao Zedong ha cambiato tre volte la sua impostazione. Negli anni '50 parlava di *yibiandao*, la strategia della sopravvivenza, che prevedeva di "appoggiarsi su un solo lato", vale a dire all'Unione Sovietica, per contrastare gli Stati Uniti. Negli anni '60 decise di "usare i due pugni", *liangge quantou daren*, ritrovandosi a dover combattere, contemporaneamente, contro Mosca e Washington. Una parentesi immediatamente archiviata negli anni '70 con il *yitiaoxian*, il "fronte unito", che presentò gli Stati Uniti come alleato funzionale a contenere la minaccia sovietica. La retorica della politica estera cinese è drasticamente cambiata con l'avvento di Deng Xiaoping, per un motivo molto semplice: la Cina aveva bisogno di aprirsi al mondo e non poteva permettersi di presentarsi come una potenza dalle ambizioni militari egemoniche. Da qui la scelta di una politica "indipendente e pacifica", *duli zhizhu de heping*

*waijiao*, durata dal 1982 al 1989. Attenzione però: i sei principi guida associati a questa linea non hanno mai lasciato intendere che la Cina volesse essere una potenza propriamente pacifica o remissiva. Al contrario, il paese era invitato a osservare con attenzione gli sviluppi del contesto internazionale (ed approfittarne quando possibile), rimanere forte e affrontare le difficoltà con grande fiducia; mantenere un profilo basso, non assumere mai un ruolo di leadership e agire nel momento giusto. La necessità di “tenere un profilo basso” è stata enfatizzata oltre misura tra il 1989 e il 1995, con la linea del *taoguang yanghui*. Più che per ragioni di politica estera, questa scelta fu dettata dalla necessità contingente di rassicurare la comunità internazionale dopo la tragedia di Tiananmen (1989). Lo conferma il fatto che già nel 1996 Pechino ha optato per la *shijie duoihua*, la linea del “multipolarismo globale” volta a creare partnership strategiche con le principali potenze mondiali finalizzate all’istituzione di un nuovo ordine politico ed economico internazionale. Anche Jiang Zemin, dal 1990 al 2002, ha presentato il multipolarismo come l’unica strada possibile per garantire pace, stabilità e prosperità per la Cina e per il resto del mondo. Dopo di lui, Hu Jintao (2002-2012) ha enfatizzato il concetto di *hexie shehui*, una “società internazionale armoniosa” che rispecchi tratti culturali e valoriali presentati come prettamente cinesi (il rispetto di principi di equità, diversità, pace, stabilità unitamente al rispetto per l’ambiente), introducendo il principio di integrazione della Cina come condizione necessaria per prevenire l’isolamento di Pechino e imprescindibile per la stabilità e prosperità globali. È in questo contesto che va interpretata la linea del “battersi per ottenere dei risultati” tanto cara a Xi Jinping. Basso profilo, cooperazione e rispetto reciproco restano la norma nella definizione ufficiale della politica estera cinese, ma i documenti contemporanei chiariscono che questo atteggiamento è tollerato solo fino a quando la Cina non venga direttamente minacciata<sup>188</sup>. In questo caso, infatti, come già anticipato da Deng Xiaoping e i suoi successori, il paese non potrebbe esimersi dal reagire con tutti i mezzi disponibili. Oggi questo significa imporsi col soft-power anziché con l’hard-power: la Cina è consapevole di poter utilizzare il suo soft-power non solo per reagire a una minaccia ma anche per avvantaggiarsi di una congiuntura favorevole che possa modificare un equilibrio consolidato in un

---

<sup>188</sup> Elizabeth Economy, “China’s Imperial President: Xi Jinping Tightens His Grip.” *Foreign Affairs*, vol. 93, no. 6, 2014, pp. 80–91, [www.jstor.org/stable/24483923](http://www.jstor.org/stable/24483923). Accessed 27 Jan. 2021.

nuovo assetto pro-cinese. Esattamente quello che Xi Jinping sta cercando di fare ai quattro angoli del pianeta.

*La Cina all'attacco: gli scacchieri più importanti.* Non esiste regione geografica che non sia strategicamente importante per Pechino. Sono ormai lontani i tempi in cui la Cina considerava il Sud-est asiatico il suo "unico" cortile di casa, mostrando limitate ambizioni geopolitiche. Prima il Sud-est Asiatico è diventato "Asia", poi "Asia-Pacifico", infine la Cina ha fatto proprio anche il concetto di Indo-Pacifico per estendere il suo raggio d'azione all'Oceano Indiano e, di conseguenza, mettere un piede nel Mediterraneo. L'attivismo nei confronti di Mosca e dei paesi dell'America Latina ha permesso di avanzare pretese anche sull'Artico e sull'Atlantico, andando a interferire in maniera sempre più attiva con gli interessi degli Stati Uniti. L'evoluzione della politica estera cinese sembra aver dato vita a una nuova versione della teoria del domino<sup>189</sup>, nella quale è raccomandabile approfittare di ogni margine di intervento possibile per modificare gli equilibri geopolitici dell'area di interesse e crearne di nuovi e più favorevoli a Pechino. Regione per regione, paese per paese, una volta individuato il giusto avamposto Pechino cerca di conquistarlo, assieme ai vicini, con strategie mirate, non aggressive, da implementare in un'ottica di lunghissimo periodo. Gli esempi sono tantissimi, e il loro denominatore comune è l'assenza dell'uso della forza nell'equazione che determina il cambiamento. A titolo esplicativo e certamente non esaustivo questa analisi commenta tre casi: Mare cinese meridionale, Grecia e Hong Kong. Nel Mare cinese meridionale Pechino ha colto la comunità internazionale alla sprovvista, e ha giocato sull'effetto sorpresa per rendere effettivo il suo controllo sulle isole Spratly e sulle Paracelso costruendo basi militari che, oggi, nessun paese ha la forza di far smantellare. Non solo: la militarizzazione di questi territori contesi ha fatto sì che anche quando, a luglio 2016, la Corte permanente di arbitrato dell'Aia ha negato l'esistenza di una base legale per le rivendicazioni territoriali

---

<sup>189</sup> È stato Nicholas Spykman a utilizzare per primo la teoria del domino. Analista strategico americano, la sua teoria, nata negli anni quaranta per sostenere l'idea della necessità di potenziare il "contenimento" dell'Unione Sovietica, immaginava uno scenario tale per cui, a fronte dell'affermazione di nuove potenze comuniste in una qualsiasi area geografica, le nazioni geograficamente confinanti sarebbero state a loro volta fagocitate da questa ideologia, e avrebbero finito per cadere nelle mani di queste potenze come tessere del domino.

di Pechino, quest'ultima, sfruttando la logica del fatto compiuto, si è potuta permettere di mantenere la sua posizione senza ricorrere ad alcun conflitto<sup>190</sup>.

In Grecia la Cina ha intelligentemente approfittato della crisi finanziaria internazionale per aprirsi un varco cruciale sull'Europa e sul Mediterraneo. Tra il 2000 e il 2018 ha investito nel paese due miliardi di euro scarsi, soprattutto nel settore delle costruzioni (nulla rispetto, ad esempio, ai 15,3 che sono arrivati in Italia e ai 46,9 destinati al Regno Unito)<sup>191</sup>. Eppure, questo sostegno garantito in un momento particolarmente difficile ha indotto Atene ad aprire altri settori agli investimenti cinesi e, tra il 2018 e il 2020, ha fatto lievitare i flussi di capitali a 7.5 miliardi di euro. Cosa ha ottenuto la Cina? Oltre a vantaggi economici, un nuovo e importantissimo alleato nel Mediterraneo, che si è già espresso contro, ad esempio, la condanna della politica di Pechino nello Xinjiang e ad Hong Kong, rifiutandosi di firmare in sede europea comunicati congiunti per condannare Pechino<sup>192</sup>. Un successo diplomatico che non ha precedenti, e che potrebbe ripetersi in altri paesi che si sentono "abbandonati" in Europa. Un altro successo ottenuto senza ricorrere alla forza.

Ad Hong Kong Pechino ha approfittato di una crisi di ordine pubblico che durava ormai da troppo tempo per imporre una nuova legge sulla sicurezza nazionale che, di fatto, ha trasformato con 27 anni di anticipo l'ex colonia britannica in una provincia cinese. Da quando sono cominciate le proteste a Hong Kong, innescate dal mancato rispetto della Basic Law che prevedeva entro il 2017 l'applicazione nell'isola di un sistema elettorale basato sul suffragio universale e continuate poi a causa della discussione di un progetto di legge di estradizione particolarmente impopolare, la comunità internazionale ha cominciato a interrogarsi sul "quando" più che sul "se" la Repubblica popolare sarebbe intervenuta militarmente per riprendere il controllo dell'isola. Ebbene, anche in questo caso

---

<sup>190</sup> "Tribunal Rejects Beijing's Claims in South China Sea", *The New York Times*, 12 luglio 2016, <https://www.nytimes.com/2016/07/13/world/asia/south-china-sea-hague-ruling-philippines.html>.

<sup>191</sup> Plamen Tonchev, Polyxeni Davarinou, "Chinese Investment in Greece and the Big Picture of Sino-Greek Relations", Institute of International Economic Relations, dicembre 2017, [https://idos.gr/wp-content/uploads/2017/12/Chinese-Investment-in-Greece\\_4-12-2017.pdf](https://idos.gr/wp-content/uploads/2017/12/Chinese-Investment-in-Greece_4-12-2017.pdf).

<sup>192</sup> Nick Cumming-Bruce, Somini Sengupta, "In Greece, China Finds an Ally Against Human Rights Criticism", *The New York Times*, 19 giugno 2017, <https://www.nytimes.com/2017/06/19/world/europe/china-human-rights-greece-united-nations.html>.

non c'è stato bisogno di ricorrere alla forza: quando la situazione è definitivamente sfuggita di mano e i disordini sono diventati incontrollabili Pechino ne ha approfittato per approvare in maniera legittima una nuova legge che le ha permesso di ottenere ciò che aveva già programmato. Come è successo per le isole del Mare cinese meridionale e per la Grecia, la comunità internazionale ha protestato ma, nei fatti, ha dovuto accettare l'ennesimo fatto compiuto.

*Pechino si prepara alla sfida con Washington.* Questi esempi confermano che Pechino non ha intenzione di ricorrere alla forza per modificare gli equilibri geostrategici attuali e non segue una linea geograficamente predefinita. Robert Cox ha spiegato con grande chiarezza che quello tra Cina e Stati Uniti va letto come uno scontro inevitabile tra due superpotenze che promuovono due sistemi antitetici di valori nelle relazioni internazionali<sup>193</sup>. È questa loro profonda diversità a rendere impossibile il compromesso. La Cina non ha fretta perché non è ancora pronta per la guerra. Il suo obiettivo, oggi, è creare le condizioni per sfidare gli USA da una posizione paritaria. Per questo motivo è attenta a sfruttare ogni incrinatura dello scenario esistente, creata da eventi interni o da una congiuntura internazionale sfavorevole, per aumentare il suo peso specifico nelle singole regioni e ridurre quello di Washington.

---

<sup>193</sup> P. Schouten, P. *Theory Talk #37: Robert Cox on World Orders, Historical Change, and the Purpose of Theory in International Relations*, Theory Talks, 2009, <http://www.theorytalks.org/2010/03/theory-talk-37.html>

LA PANDEMIA QUALE MINACCIA ALLA PACE E ALLA SICUREZZA GLOBALE: IL RUOLO DELLA POLIZIA INTERNAZIONALE TRA VECCHIE E NUOVE SFIDE — Gen. B. CC Giovanni P. Barbano<sup>\*</sup> & Cap. CC David M.V. Fontana Barberis<sup>\*\*</sup>

*L'elaborato si propone di indagare l'influenza della pandemia da SARS-CoV-2 sulla condotta delle operazioni internazionali di pace – con particolare attenzione agli aspetti di polizia di stabilità – e la potenziale minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale che rappresenta. Dopo un breve excursus sul dibattito internazionale inerente l'attuale emergenza sanitaria e sui principali provvedimenti al riguardo adottati dalle Nazioni Unite, verrà analizzato – sulla base dei dati finora raccolti – l'impatto che la crisi ha avuto sulle missioni di pace. Con particolare riferimento alle operazioni delle componenti di polizia schierate nei diversi teatri, verrà quindi analizzato come da un lato la pandemia abbia influito sulle attività già in corso e come, dall'altro, abbia invece evidenziato nuove criticità e posto nuove sfide. In conclusione, verrà infine presentata una sintetica riflessione predittiva su come quanto argomentato potrà verosimilmente influire – a vario titolo – sulle future operazioni e sulla preparazione delle componenti internazionali di polizia di stabilità.*

---

<sup>\*</sup> Il GENERALE DI BRIGATA DEI CARABINIERI GIOVANNI P. BARBANO è il Direttore del Centro di Eccellenza per le *Stability Police Units* (CoESPU) dell'Arma dei Carabinieri, con sede in Vicenza. Nel corso della sua carriera ha ricoperto tutti i principali incarichi di Comando nell'Arma, dal 1° Battaglione Carabinieri Paracadutisti "Tuscania" all'organizzazione territoriale, ove ha comandato due Compagnie e altrettanti Comandi Provinciali (Bergamo e Trapani), il Nucleo Radiomobile di Napoli, nonché la Legione Carabinieri "Molise". Ha altresì svolto diversi incarichi di *staff* a livello centrale e partecipato a varie missioni internazionali, comandando tra l'altro il Reggimento *Integrated Police Units* in BiH. Ha frequentato il 1° Corso Superiore di Stato Maggiore Interforze e la 67<sup>a</sup> Sessione dell'Istituto Alti Studi per la Difesa. È laureato in Scienze Politiche, Scienze Diplomatiche e Internazionali, Scienze della Sicurezza Interna ed Esterna, Studi Strategico-Militari Internazionali, Scienze Strategiche e Strategie Globali e Sicurezza. Nella sua veste di Direttore del CoESPU, nel 2016 ha retto la presidenza dell'*European Association of Peace Operations Training Centers* e, dal 2018, è membro del Comitato Esecutivo dell'*International Association of Peacekeeping Training Centers*. Tra le sue numerose onorificenze, nazionali e internazionali, spicca la *Legion of Merit, Degree of Officer*, conferitagli dal Presidente degli Stati Uniti d'America.

<sup>\*\*</sup> Il CAPITANO DEI CARABINIERI DAVID M.V. FONTANA BARBERIS, già Ufficiale addetto all'Ufficio Ricerche del Centro di Eccellenza per le *Stability Police Units* (CoESPU) dell'Arma dei Carabinieri, con sede in Vicenza, è attualmente Comandante della Compagnia Carabinieri di Bari – San Paolo. In passato ha ricoperto gli incarichi di Comandante del Nucleo Operativo e Radiomobile della Compagnia Carabinieri di Venezia-Mestre, Comandante di Plotone Allievi Ufficiali Carabinieri presso l'Accademia Militare di Modena e di Comandante della Compagnia Carabinieri di Desenzano del Garda. Inoltre, aveva in precedenza prestato servizio come Ufficiale dell'allora Corpo di Amministrazione e Commissariato dell'Esercito Italiano. È laureato in Giurisprudenza, Scienze della Sicurezza Interna ed Esterna e in Scienze Strategiche a indirizzo Amministrativo.

Il diffondersi su scala globale dell'emergenza sanitaria SARS-CoV-2 – riconosciuta come pandemia dall'Organizzazione mondiale della sanità in data 11 marzo 2020<sup>194</sup> – ha sovvertito il modo di vivere della popolazione globale a tutti i livelli sociali, incidendo pesantemente sui sistemi sanitari, pubblici e socioeconomici. Gli occhi del mondo si sono quindi rivolti verso le Nazioni Unite in cerca di risposte all'*escalation* della crisi, ormai percepita quale potenziale minaccia alla stessa sicurezza internazionale.

Invero, già nel 2014, a fronte della portata senza precedenti della diffusione dell'Ebola in Africa, il Consiglio di sicurezza dell'Onu con la risoluzione 2177 aveva per la prima volta sancito come un evento epidemico potesse costituire una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale ai sensi dell'art. 39 della stessa Carta delle Nazioni Unite, invitando gli stati membri a rispondere con urgenza alla derivante crisi<sup>195</sup>. Tuttavia, al fine di evitare precedenti che avrebbero comportato implicazioni sulla portata del ruolo del Consiglio di sicurezza stesso, tale risoluzione si è limitata a raccomandare pertinenti misure di contrasto senza prevedere specifici obblighi a carico degli Stati membri.

Con l'intensificarsi dell'emergenza da SARS-CoV-2, il medesimo Consiglio di sicurezza era stato però criticato per l'incapacità evidenziata sia nel pervenire a una posizione condivisa<sup>196</sup>, sia nel sostenere la richiesta avanzata dal Segretario generale il 23 marzo 2020 di sospensione di ogni ostilità a livello globale<sup>197</sup>, argomentando come la sopraccitata risoluzione 2177 – considerata dalla dottrina come il culmine di un processo di *securitization of health* – si sostanziasse in una prassi non consolidata nel tempo. Il successivo 9 aprile, il Segretario generale, tornando in argomento, aveva tra gli altri aspetti invitato il Consiglio di sicurezza a superare le divisioni al proprio interno, al fine di promuovere una logica di multilateralismo, esprimendo nel contempo forte preoccupazione per l'attuale contingenza finanziaria delle Nazioni Unite quale potenziale ostacolo all'implementazione di possibili strategie e

---

<sup>194</sup> Cfr. *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on CoViD-19*, 11 marzo 2020.

<sup>195</sup> Cfr. S/RES/2177 (2014), *Peace and security in Africa*, 18 settembre 2014.

<sup>196</sup> Cfr. Rick Gladstone, *U.N. Security Council 'Missing In Action' in Coronavirus Fight*, The New York Times (online), 02 aprile 2020.

<sup>197</sup> Cfr. *Secretary-General's Appeal for Global Ceasefire*, 23 marzo 2020.

azioni di contrasto all'emergenza sanitaria<sup>198</sup>. Finalmente, il 1° luglio 2020, con l'adozione della risoluzione 2532, il Consiglio di sicurezza dell'Onu ha riaffermato la responsabilità primaria del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, manifestando grave preoccupazione circa il devastante impatto della pandemia, specie nei paesi flagellati dai conflitti armati, chiedendo un'immediata e generale cessazione di tutte le ostilità in tutte le situazioni di conflitto<sup>199</sup>. Da ultimo, il Segretario generale ha recentemente ripreso il tema, esprimendo l'originale auspicio che, nonostante le nuove sfide poste dalla crisi in atto, la pandemia possa paradossalmente rivelarsi un'occasione per creare nuove opportunità per la pace<sup>200</sup>.

Come facilmente intuibile, nelle more delle citate prese di posizione da parte delle Nazioni Unite e della loro successiva implementazione, l'incalzare della situazione emergenziale ha impattato negativamente sullo sforzo profuso dalla comunità internazionale per la tutela della pace mondiale. In sintesi, l'effetto della pandemia sulle missioni di pace dell'Onu è stato considerevole, portando alla sostanziale paralisi di alcune e alla drastica rimodulazione di altre su nuovi obiettivi maggiormente riconducibili alla lotta al SARS-CoV-2, anziché alla pace e alla stabilizzazione<sup>201</sup>. Infatti, oltre alla necessaria riconsiderazione delle priorità stabilite dai mandati, è stato necessario assicurarsi che il personale internazionale non divenisse un ulteriore elemento di rischio per la popolazione locale e per gli altri *peacekeepers*. Come naturale conseguenza, è stata disposta la sospensione delle rotazioni dei contingenti per ridurre i rischi di contagio<sup>202</sup>, in alcuni casi già a partire dal mese di marzo 2020<sup>203</sup>, mentre al personale sottoposto ad avvicendamento individuale è stata imposta una quarantena di 14

---

<sup>198</sup> Cfr. *Secretary-General's remarks to the Security Council on the COVID-19 Pandemic*, 09 aprile 2020.

<sup>199</sup> Cfr. S/RES/2532 (2020), *Maintenance of international peace and security. Letter from the President of the Council on the voting outcome (S/2020/632) and voting details (S/2020/638)*, 1° luglio 2020.

<sup>200</sup> Cfr. *Secretary-General's remarks to Security Council Open Video-Teleconference on Peacebuilding and Sustaining Peace: Pandemics and the Challenges of Sustaining Peace*, 12 agosto 2020.

<sup>201</sup> Cfr. Cedric de Coning, *The impact of COVID-19 on peace operations*, IPI Global Observatory, 2 aprile 2020.

<sup>202</sup> Cfr. *Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General*, 07 aprile 2020.

<sup>203</sup> Cfr. *UN Mission in South Sudan website – News, UNMISS announces travel freeze to support COVID-19 prevention and preparedness*, 23 marzo 2020.



giorni sia in ingresso sia in uscita<sup>204</sup>, con evidenti ripercussioni sull'efficienza delle diverse componenti. Inoltre, la crisi sanitaria ed economica globale ha comprensibilmente indotto i governi a concentrare risorse umane e finanziarie sulle rispettive emergenze nazionali, aspetto da cui deriva una sempre maggiore riduzione dei contributi di personale e di denaro allocati alle missioni internazionali di pace, con conseguente e inevitabile minore operatività delle stesse, proprio in corrispondenza dell'aggravarsi della situazione generale.

Chiaramente, le stesse componenti di polizia non sono risultate immuni da tali problematiche. A titolo esemplificativo, lo stesso Sottosegretario generale dell'Onu per le operazioni di pace, Jean-Pierre Lacroix, ha evidenziato le difficoltà incontrate sul campo nel dispiegare unità di polizia presso la *UN Interim security force for Abyei*, a causa delle misure di contenimento imposte dal diffondersi del SARS-CoV-2<sup>205</sup>. A fronte di tutto ciò, Luis Carrilho, *Police Advisor* delle Nazioni Unite, si è espresso evidenziando come sia impensabile, in linea di principio, che gli operatori di polizia, alla stessa stregua del personale sanitario, possano fare ricorso nella loro totalità al cosiddetto "lavoro agile"<sup>206</sup>. Da ciò ne consegue come la polizia internazionale, nell'implementazione dei propri mandati, debba far fronte alla nuova emergenza e alle derivanti criticità con estrema flessibilità e aderenza, posto che, nei limiti delle possibilità e delle ristrettezze imposte, le missioni di pace dovranno comunque continuare ad assicurare il loro ruolo. Lo stesso Carrilho ha inoltre sottolineato come, in questa situazione emergenziale, la polizia delle Nazioni Unite sia stata attivamente coinvolta a sostegno dell'imposizione dei *lockdown* nei vari teatri di operazione, mantenendo un approccio fortemente orientato alle comunità, operando a fianco delle polizie locali, come nel caso delle componenti schierate nella Repubblica Democratica del Congo, ove sono state organizzate campagne di sensibilizzazione, nonché distribuite mascherine e igienizzanti ai bisognosi<sup>207</sup>. In questo contesto, al momento appare

---

<sup>204</sup> Cfr. UN Division of Healthcare Management and Occupational Safety and Health – Public Health Unit, *Recommendations for implementation of quarantine period of uniformed personnel*, 29 luglio 2020.

<sup>205</sup> Cfr. UN News, *As pandemic encroaches on Abyei, tensions rise over disputed territory straddling Sudan, South Sudan*, 28 aprile 2020.

<sup>206</sup> Cfr. UN News, *Policing the pandemic: how UN Police are maintaining law, order, and public health*, 23 maggio 2020.

<sup>207</sup> *Ibid.*

diverso solo l'esempio della missione dell'Unione Africana in Somalia ove, nonostante l'applicazione di tutte le misure igienico-sanitarie previste per il mutato contesto sanitario, la pandemia non ha determinato significative ripercussioni nell'implementazione del mandato, consentendo la prosecuzione a pieno regime delle operazioni delle diverse componenti<sup>208</sup>. Per quanto concerne le missioni civili dell'Unione Europea, che includono quelle di polizia, si rileva una battuta d'arresto ancor più rilevante, essendo stata prevista la contrazione delle attività a quelle strettamente essenziali. La circostanza è stata tuttavia presentata come una rimodulazione delle missioni della Politica di sicurezza e difesa comune, tesa a contribuire alla mitigazione degli effetti della pandemia nelle nazioni ospitanti<sup>209</sup>. Allo stato attuale, i mandati in scadenza sono stati comunque rinnovati<sup>210</sup>.

Rispetto a quanto fin qui argomentato, è opportuno evidenziare come oltre alle gravi ripercussioni sulle attività già in corso, la crisi sanitaria abbia altresì fatto emergere nuove sfide e criticità di diretta competenza delle varie componenti di polizia internazionale. In tal senso è infatti verosimile prevedere un incremento nelle violazioni dei diritti umani fondamentali, riferibili ad atti di discriminazione per l'accesso ai servizi sanitari o a situazioni di sfruttamento economico e sociale delle minoranze. È dunque necessario che le componenti di polizia tengano conto di queste problematiche, nuove non tanto nel merito quanto nella forma ed entità, poiché non più riferibili soltanto a gruppi definiti di individui, ma a intere comunità che potrebbero agire improvvisamente e in modo scomposto, oltre che essere facilmente strumentalizzate da fazioni di varia matrice. Infine, data la plausibile minore funzionalità delle varie polizie locali, anch'esse in sofferenza a causa della pandemia, non si può del tutto escludere che la portata dei mandati di polizia possa essere ampliata.

Nonostante l'attualità della crisi non consenta ancora di disporre di lezioni identificate o addirittura apprese, ciò che in conclusione è crudamente emerso all'insorgere della pandemia sono state la rassegnata impotenza e l'apparente incapacità di fronteggiare l'emergenza profilatesi in tutte le

---

<sup>208</sup> Cfr. S/RES/2520 (2020), *The situation in Somalia Letter from the President of the Council on the voting outcome (S/2020/459) and voting details (S/2020/466)*, 29 maggio 2020.

<sup>209</sup> Cfr. Eleni LAZAROU, *CSDP Missions and Coronavirus*, European Parliament background material, 15 giugno 2020.

<sup>210</sup> Cfr. Council of the European Union press release, *Council extends the mandates of EU CSDP civilian missions for one more year*, 30 giugno 2020.

missioni, con particolare riferimento al livello operativo, ove le uniche contromisure adottate – in attesa di direttive dal livello strategico – sono state l'interruzione di ogni attività e il *lockdown* imposto al personale. Ciò ha posto in evidenza una minore prontezza nella gestione di nuove crisi, che ragionevolmente richiederà provvedimenti di tipo ordinativo, dottrinale e procedurale, con conseguente adeguamento dei programmi addestrativi per le varie componenti delle missioni e dei rispettivi equipaggiamenti. Dal lato delle tipiche attività di polizia è emersa la sostanziale necessità di potenziare le capacità di raccolta e analisi delle informazioni e di pianificazione, anche laddove le possibilità di movimento e contatto con la popolazione vengano limitate, al fine di fornire il supporto necessario a impostare le operazioni su criteri di aderenza alla situazione, ottimizzazione delle risorse, riduzione dei rischi e conseguimento degli obiettivi. Da ultimo, questa crisi globale con picchi sfalsati nel tempo e nello spazio ha messo ancor più in risalto il già riconosciuto potenziale delle unità di polizia di stabilità, che – grazie alla loro composizione coesa e mononazionale, all'autosufficienza logistica e all'intrinseca capacità di proiezione – risultano estremamente flessibili e verosimilmente capaci di mantenere un'adeguata capacità e autonomia operativa.

TENSIONI USA/CINA: QUALE IMPATTO PER LA SICUREZZA E LA DIFESA EUROPEA —  
Emiliano Battisti\* & Simone Pelizza\*\*

*La crisi dei rapporti tra Stati Uniti e Unione Europea sotto la presidenza Trump ha portato a un parziale avvicinamento di Bruxelles alla Cina, soprattutto in campo ambientale, ma le attuali vicende della pandemia hanno finito per mettere in discussione tale cooperazione pragmatica, iniziata da diversi Paesi europei già all'epoca della crisi economico-finanziaria. Inoltre, la battaglia internazionale sul 5G, che avrà importanti applicazioni anche nel settore della Sicurezza e della Difesa, ha rivelato la debolezza tecnologica europea in questo settore strategico e la sua vulnerabilità alle pressioni di Washington e di Pechino. Per superare la situazione sarebbe auspicabile un quadro comune che regolamenti l'accesso al mercato europeo in settori chiave come quelli delle infrastrutture e delle telecomunicazioni.*

**Le relazioni euro-statunitensi.** Stati Uniti e Unione Europea hanno relazioni importanti e di lungo corso, basate su un elenco comune di valori quali democrazia, rispetto dei diritti umani, libertà politica e economica. Questi sono in linea con i tre pilastri della Carta delle Nazioni Unite: pace e sicurezza, diritti umani e sviluppo<sup>211</sup>. L'UE non possiede forze armate proprie, in parte a causa della riluttanza degli Stati Membri a cedere questa importante componente della propria sovranità e in parte a causa della presenza delle forze statunitensi sul continente, che per decenni hanno garantito l'ombrello di sicurezza che ha contribuito alla crescita economica dei Paesi europei<sup>212</sup>. I rapporti sono sempre stati di buon livello, seppur con momenti di incomprensione. Durante gli ultimi anni dell'amministrazione

---

\* EMILIANO BATTISTI è Consulente per un'azienda spaziale, Segretario Generale e responsabile dei desk Nord America e Spazio de Il Caffè Geopolitico. È autore della newsletter House of Coffee, dedicata agli Stati Uniti e ha pubblicato il libro *Storie Spaziali*, edito da Paesi Edizioni.

\*\* SIMONE PELIZZA è laureato in Storia all'Università Cattolica di Milano, ha proseguito gli studi prima in Italia e poi nel Regno Unito. Dal 2014 fa parte de Il Caffè Geopolitico dove si occupa principalmente di Asia e Russia, aree al centro dei suoi interessi da diversi anni.

<sup>211</sup> "Charter of the United Nations" (1945), International Court of Justice, accesso: 12 aprile 2021 <https://www.icj-cij.org/en/charter-of-the-united-nations>.

<sup>212</sup> Sebastian Graf von Kielmansegg, "The Historical Development of EU Defence Policy: Lessons for the Future?", *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*, 25 marzo 2019 <https://verfassungsblog.de/historical-development-lessons-for-the-future%EF%BB%BF/>.

Obama, Stati Uniti ed Unione Europea stavano negoziando un accordo commerciale di grandi proporzioni, il TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*)<sup>213</sup>. Nel 2016, le elezioni presidenziali sono state vinte da Donald Trump, con il motto "America First" per la politica estera. Una volta entrato in carica, il Presidente repubblicano ha intrapreso diverse iniziative che hanno messo a rischio la partnership con l'Unione. Tra quelle che hanno portato più tensione, l'imposizione di dazi sull'alluminio europeo, sull'importazione di aeroplani costruiti da Airbus e la minaccia di colpire anche il settore delle automobili<sup>214</sup>. Il ritiro di Washington dagli Accordi di Parigi sul clima è stato un altro fattore che ha allontanato le due sponde dell'Atlantico<sup>215</sup>. Nel settore difesa, la Casa Bianca ha continuato la pressione sugli alleati europei della NATO affinché aumentassero le proprie spese nel comparto fino al 2% del PIL<sup>216</sup>.

**Le relazioni sino-europee.** Nel 2008 le relazioni tra Cina e Unione Europea hanno iniziato a divenire più profonde, complice la crisi economico-finanziaria internazionale che ha fatto sì che diverse aziende e Paesi europei aprissero ai capitali e agli investimenti cinesi, oltre ad ampliare le reti commerciali<sup>217</sup>. Inoltre, dopo il ritiro degli USA, la Cina è il maggiore partner europeo nella lotta al cambiamento climatico e nel rispetto degli Accordi di Parigi. Nonostante sia il maggiore inquinatore mondiale, Pechino ha infatti indicato la volontà di raggiungere l'obiettivo ambizioso della *carbon neutrality* entro il 2060<sup>218</sup>. Se negli anni Novanta del XX secolo si sperava che l'avvento di internet avrebbe portato a

---

<sup>213</sup> Eric Hayes, "TTIP: transatlantic free trade at last?", *Global Affairs* 1, no. 2 (2015): 113-20 <https://doi.org/10.1080/23340460.2015.1012914>.

<sup>214</sup> Bianca Cavenari, "Towards Strategic Autonomy: The Role of the EU in the Growing China-USA Rivalry", *Modern Diplomacy*, 19 luglio 2020 <https://moderndiplomacy.eu/2020/07/19/towards-strategic-autonomy-the-role-of-the-eu-in-the-growing-china-usa-rivalry/>.

<sup>215</sup> Quirin Schiermeier, "The US has left the Paris climate deal – what's next?", *Nature*, 4 novembre 2020 <https://www.nature.com/articles/d41586-020-03066-x>.

<sup>216</sup> Alexandra Brzozowski, "US pressure brings about rise in NATO defence spending, despite pandemic", EURACTIV.com, 16 marzo 2021 <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/us-pressure-brings-about-rise-in-nato-defence-spending-despite-pandemic/>.

<sup>217</sup> Gustaaf Geeraerts, "EU-China Relations", in *The Palgrave Handbook of EU-Asia Relations*, eds. Thomas Christiansen, Emil Kirchner, and Philomena Murray (London: Palgrave Macmillan, 2013), 492-505.

<sup>218</sup> Matt McGrath, "Climate change: China aims for 'carbon neutrality by 2060'", *BBC News*, 22 settembre 2020 <https://www.bbc.co.uk/news/science-environment-54256826>.

una maggiore apertura e trasparenza in Cina, negli ultimi anni si è visto come lo strumento sia stato invece usato per stringere le maglie del controllo governativo sulla società<sup>219</sup>. Le repressioni in alcune aree della Cina, come lo Xinjiang, il Tibet e la città di Hong Kong hanno portato i Paesi e le istituzioni europee a modificare il proprio atteggiamento nei confronti di Pechino: nel 2019 lo EU Strategic Paper sulle relazioni euro-cinesi ha definito il Paese “un rivale sistemico, che promuove una differente tipologia di governo”<sup>220</sup>.

*L'impatto del SARS-CoV-2 nelle relazioni tra USA, Cina e Unione Europea.* I dati finora a disposizione indicano che la diffusione del SARS-CoV-2 sarebbe iniziata nel gennaio 2020 nella città cinese di Wuhan, popolata da sei milioni di abitanti<sup>221</sup>. La pandemia ha mostrato come l'assunto che Pechino sia interessata al funzionamento dell'ordine economico globale, in quanto beneficiaria di molte delle sue regole, potrebbe non essere così vero. La Cina potrebbe infatti non avere interesse nell'investire nell'economia globale, ma puntare invece alla difesa del proprio mercato interno e alla riduzione della propria dipendenza da approvvigionamenti esterni<sup>222</sup>. La Cina non ha esitato a usare il proprio *soft power* per influenzare le decisioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, oltre che per provare a dividere gli europei tramite la retorica sulla capacità delle democrazie occidentali di rispondere al COVID-19 e attraverso la propaganda sugli aiuti in forniture sanitarie inviati nel vecchio continente<sup>223</sup>. La strategia non ha avuto gli effetti sperati, poiché la percezione degli europei nei confronti della Cina è peggiorata per la scarsa trasparenza negli aiuti e nella gestione iniziale dell'epidemia<sup>224</sup>.

---

<sup>219</sup> Yajiu Wang, “In China, the ‘Great Firewall’ is Changing a Generation”, Politico, 9 gennaio 2020 <https://www.politico.com/news/magazine/2020/09/01/china-great-firewall-generation-405385>.

<sup>220</sup> European Commission and HP/VP contribution to the European Council, “EU-China – A strategic outlook”, 12 marzo 2019 <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>. Traduzione fornita dagli autori.

<sup>221</sup> Derrick Bryson Taylor, “A Timeline of the Coronavirus Pandemic”, The New York Times, 17 marzo 2021 <https://www.nytimes.com/article/coronavirus-timeline.html>.

<sup>222</sup> Janka Oertel, “China, Europe, and Covid-19 headwinds”, European Council of Foreign Relations, 20 luglio 2020 [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_china\\_europe\\_and\\_covid\\_19\\_headwinds](https://www.ecfr.eu/article/commentary_china_europe_and_covid_19_headwinds).

<sup>223</sup> Raj Verma, “China’s diplomacy and changing the COVID-19 narrative”, *International Journal: Canada’s Journal of Global Policy Analysis* 75, no. 2 (2020): 248-58 <https://doi.org/10.1177/0020702020930054>.

<sup>224</sup> Oertel, “China”..

Gli Stati Uniti, già impegnati nel confronto strategico e commerciale con Pechino, hanno da subito cavalcato la retorica della Cina come causa della pandemia globale. Nei loro discorsi, il Presidente Trump e diversi altri esponenti dell'amministrazione hanno spesso utilizzato l'espressione "China virus" per definire il SARS-CoV-2, dandogli una connotazione evidentemente politica. Nonostante questo, non c'è stato un riallineamento tra le due sponde dell'Atlantico, in quanto la risposta statunitense al virus è stata del tutto fallimentare finora e l'Unione Europea ha tutt'ora in vigore un *travel ban* nei confronti di Washington<sup>225</sup>.

**La tecnologia 5G.** Uno dei punti principali del contrasto tra Cina e Stati Uniti è la questione del 5G. Il nuovo salto tecnologico è stato paragonato a quello tra la macchina da scrivere e il computer, e cambierà in maniera radicale il modo con cui ci si interfacerà con certe applicazioni. Se gli USA vinsero la corsa al 3G e al 4G, il 5G sembra ormai avviato verso un successo cinese. La tecnologia del 5G avrà evidenti applicazioni in campo militare, come il comando e controllo, la logistica, la manutenzione, la realtà aumentata o virtuale, i sistemi di ISR (*Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*) e la concezione di nuovi tipi di operazioni come lo *swarming*, ossia la cooperazione e il coordinamento indipendente tra numerosi veicoli autonomi per portare a termine una determinata missione. Il vantaggio cinese è dovuto a diversi fattori, come la centralizzazione degli investimenti in aziende campioni nazionali (Huawei, Zte) e la direzione centrale della ricerca e i finanziamenti statali. Ciò nell'ambito del piano strategico nazionale, che ha lo scopo di far diventare il Paese una superpotenza in diversi campi, tra cui quello della difesa e quello delle telecomunicazioni. Inoltre, è stato limitato l'accesso alle aziende straniere, che non possono operare *in loco* se non con criteri molto stringenti, ad esempio l'averne come partner una realtà cinese ed effettuare le attività di ricerca e sviluppo in Cina<sup>226</sup>. Le aziende di Pechino, dal canto loro, cercano di penetrare aggressivamente nei

---

<sup>225</sup> Jérôme Viala Gaudefroy – Dana Lindaman, "Donald Trump's "Chinese" virus: the politics of naming", The Conversation, 21 aprile 2020 <https://theconversation.com/donald-trumps-chinese-virus-the-politics-of-naming-136796>.

<sup>226</sup> Martina F. Ferracane and Hosuk Lee-Mariyama, "China's technology protectionism and its non-negotiable rationales", Brussels: European Center for International Political Economy (2017) [https://ecipe.org/wp-content/uploads/2017/06/DTE\\_China\\_TWP\\_REVIEWED.pdf](https://ecipe.org/wp-content/uploads/2017/06/DTE_China_TWP_REVIEWED.pdf).

mercati esteri, soprattutto per la realizzazione delle infrastrutture per il 5G<sup>227</sup>. Gli Stati Uniti, principali promotori del modello di libero mercato, non hanno potuto effettuare un accentramento, lasciando le aziende a fare da sé<sup>228</sup>.

L'Europa è il terzo hub al mondo per lo sviluppo del 5G, con le aziende Ericsson e Nokia che si classificano seconda e terza dopo Huawei come quote di mercato<sup>229</sup>. Nonostante l'UE abbia avviato il mercato unico digitale, non è riuscita a stabilire un quadro comune che guidasse lo sviluppo delle tecnologie 5G in maniera univoca. Il risultato è una frammentazione che ha portato l'Unione a essere indietro rispetto a Cina e Stati Uniti<sup>230</sup>. Inoltre, l'ammontare degli investimenti non è equiparabile a quello dei concorrenti, a cui va aggiunta la questione della dipendenza europea da approvvigionamenti esteri per quanto riguarda questo settore, soprattutto nei confronti di Pechino<sup>231</sup>. Questo mette l'UE in una situazione di pericolosa dipendenza strategica in un settore con ampie ricadute di tipo militare, oltre ad aver portato Bruxelles a trovarsi in una posizione difficile nella guerra commerciale tra Stati Uniti e Cina<sup>232</sup>. L'amministrazione Trump ha minacciato i Paesi europei di ritorsioni sotto forma di nuovi dazi in caso non avessero escluso Huawei dalla vendita di tecnologia per il 5G. Alcuni Paesi si sono conformati, ma la maggior parte ha adottato un approccio più pragmatico<sup>233</sup>. Il rischio per la sicurezza derivato dalle aziende cinesi è condiviso con l'alleato statunitense, ma le eventuali restrizioni sarebbero

---

<sup>227</sup> Kadri Kaska, Henrik Beckvard, and Tomáš Minárik, "Huawei, 5G and China as a Security Threat", NATO Cooperative Cyber Defence Center for Excellence (CCDCOE) 28 (2019) <https://www.ccdcoe.org/uploads/2019/03/CCDCOE-Huawei-2019-03-28-FINAL.pdf>.

<sup>228</sup> Robert D. Atkinson, "Who Lost Lucent?: The Decline of America's Telecom Equipment Industry", *American Affairs* 4, no. 3 (2020) <https://americanaffairsjournal.org/2020/08/who-lost-lucent-the-decline-of-americas-telecom-equipment-industry/>.

<sup>229</sup> Alex Webb, "Finland's Champion Nokia Is Letting the Side Down on Huawei and 5G", Bloomberg, 29 dicembre 2020, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-12-29/in-huawei-5g-battle-finland-s-champion-nokia-is-letting-the-side-down>.

<sup>230</sup> Nic Fildes, "Europe falls further behind US and Asia in 5G rollout", *Financial Times*, 29 gennaio 2021, <https://www.ft.com/content/d2fd9b8a-fddc-4c90-ad11-2d05c542d10b>.

<sup>231</sup> Erik Brattberg, "Should Europe Buy Chinese 5G Technology?", Carnegie Endowment for International Peace, 18 marzo 2019 <https://carnegieendowment.org/2019/03/18/should-europe-buy-chinese-5g-technology-pub-78610>.

<sup>232</sup> Tao Liu and Wing Thyee Woo, "Understanding the U.S.-China Trade War", *China Economic Journal* 11, no. 3 (2018): 319-40 <https://doi.org/10.1080/17538963.2018.1516256>.

<sup>233</sup> Laurens Cerulus, "Trump's war on Huawei splits Europe", *Politico*, 13 dicembre 2018 <https://www.politico.eu/article/telecoms-donald-trump-war-on-huawei-zte-splits-europe/>.



controproducenti per via dell'ormai fondamentale ruolo delle aziende cinesi nelle telecomunicazioni, oltre a causare diversi problemi legali in quanto sarebbero violazioni del principio di competizione europeo<sup>234</sup>.

**Conclusioni.** La questione del 5G, la pandemia e la guerra commerciale tra Stati Uniti e Cina mettono l'Unione Europea a rischio di trovarsi tra i due fuochi. Anche con l'amministrazione Biden, i rapporti sino-statunitensi rimangono, per ora, sul piano della competizione. Gli scenari della corsa al 5G e del contrasto alla pandemia hanno messo a nudo la dipendenza europea da forniture di Paesi esteri in settori critici come quello sanitario, che l'ha esposta almeno in parte alla "diplomazia delle mascherine"<sup>235</sup> della Cina, e quello tecnologico, dove il livello di investimenti non arriva a quello delle due superpotenze<sup>236</sup>. Inoltre, i contrasti con reciproci dazi con Washington hanno reso la situazione ancora più complicata, anche se il tutto era derivato dal nuovo approccio alla politica estera voluto dall'amministrazione Trump, che ha visto nell'UE più un rivale che un partner. Il duello tra Cina e Stati Uniti offre un'opportunità per l'Unione di ampliare i fondi destinati alla ricerca e allo sviluppo per tecnologie interne sia finali sia abilitanti, al fine di ridurre la dipendenza da forniture estere, anche a livello sanitario. Inoltre, sarebbe auspicabile per l'UE arrivare a un quadro comune che regolamenti l'accesso al mercato delle infrastrutture e delle telecomunicazioni, con particolare riguardo al 5G, anche per raccogliere la sfida degli Stati Uniti, che si accingono ad approvare un vasto piano infrastrutturale per contrastare il vantaggio cinese nella corsa al 5G. Le divisioni interne rendono difficile l'adozione di tali misure e finiscono per accrescere la vulnerabilità internazionale di Bruxelles. La strada dell'unità europea su Sicurezza e Difesa appare quindi ancora lunga e irta di ostacoli.

---

<sup>234</sup> Lorenzo Mariani con Nicol Bertolini, "The US-China 5G Contest: Options for Europe", Istituto Affari Internazionali (2019), 15.

<sup>235</sup> "La diplomazia delle mascherine", Il Post, 26 aprile 2020.

<sup>236</sup> Giulia Sciorati, "La diplomazia delle mascherine: il nuovo soft-power della Cina", ISPI, 29 marzo 2020 <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/la-diplomazia-delle-mascherine-il-nuovo-soft-power-della-cina-25554>.

RIPARTIRE DALLO YEMEN PER RAFFORZARE LA PRESENZA DELL'ITALIA NEL GOLFO PERSICO DOPO IL COVID-19 — Mario Boffo, Amb.\* \*\*

*L'Italia non può essere presente con pari intensità in tutte le regioni del pianeta, ma dispone di eccellenti risorse di soft power con le quali può intervenire selettivamente in aree strategiche per tutelare i propri interessi di sicurezza e difesa. Gli effetti della pandemia in corso impongono flessibilità e originalità nell'impostare le relazioni internazionali del nostro Paese nel mondo post-COVID-19. Intensificare l'azione geostrategica in un'area nevralgica come quella del Golfo Persico avrà affetti positivi anche per la gestione delle crisi nel Mediterraneo; nello Yemen, devastato dalla guerra e dalla pandemia, possiamo contare su una lunga storia di relazioni e interventi. Le conseguenze della pandemia porranno sfide entro le quali lo Yemen può diventare un efficace punto di partenza per migliorare il ruolo italiano nel Golfo Persico, ottimizzando le relazioni con Paesi influenti in regioni a noi limitrofe e vitali per la nostra difesa e sicurezza.*

L'area del Golfo Persico è nevralgica sotto molteplici aspetti: la sicurezza della navigazione<sup>237</sup>; i commerci e gli investimenti, anche di difesa; il piano energetico, incluse le future energie rinnovabili; l'evoluzione geopolitica di Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti a Qatar; l'influenza nel Mediterraneo; le

---

\* Quanto segue è basato sulle osservazioni dello scrivente nei mandati di Ambasciatore d'Italia nello Yemen (2005 - 2010) e in Arabia Saudita (2013 - 2016), e nei ruoli di dirigenza presso gli Esteri direttamente connessi all'area del Mediterraneo e Medio Oriente allargato, e allo Yemen come Rappresentante italiano del Gruppo Internazionale "Amici dello Yemen.

\*\* MARIO BOFFO, AMB. Nato a Napoli il 9 giugno 1953. Residente a Roma. Laureato in Scienze Politiche, indirizzo internazionale, presso l'Università Federico II di Napoli. Carriera diplomatica dal 1978: Congo, Spagna, Belgio (presso la NATO), Canada. Ambasciatore nello Yemen (2005 – 2010) e in Arabia Saudita (2013 – 2016). Responsabile per i processi globali e multilaterali nel Mediterraneo e Medio Oriente e Rappresentante per l'Italia nel gruppo internazionale "Amici dello Yemen", fondato a Londra nel gennaio 2010. Incarichi attuali: Presidente del Premio Epheso (European Phenomena, Economic and Social Observatory); Membro del Comitato di Supervisione dell'Unione per il Mediterraneo; Membro dell'Associazione "Diplomatia"; Membro dell'Associazione Omega (Osservatorio Mediterraneo Geopolitico e Antropologico); Membro del Club Atlantico di Napoli; Socio dell'Istituto Italiano di Navigazione. Ha scritto articoli di carattere professionale su riviste accademiche o geopolitiche e ha tenuto conferenze presso varie Università e circoli culturali sugli stessi temi. Collabora con la Rivista Navale e con la rivista on line Omega News.

<sup>237</sup> Per le statistiche del traffico navale nel Mar Rosso negli anni 2016 e 2017, si veda il seguente documento pubblicato da Suez Canal Authority Information Center:  
<https://www.suezcanal.gov.eg/English/Downloads/DownloadsDocLibrary/Navigation%20Reports/Monthly%20Reports/2017/Oct.%202017.pdf>.

direzioni del terrorismo salafita; le correnti migratorie, che la collegano anche ai flussi nel Mediterraneo; la predicazione religiosa; l'impatto economico e sociale dei crescenti investimenti all'estero, incluso in Italia. Con i Paesi oggetto di queste note l'Italia ha buone relazioni sin dall'inizio delle rispettive indipendenze. Per lo Yemen, inoltre, l'Italia ha una specifica rilevanza storica: fu grazie al Trattato di Amicizia stipulato con il nostro Paese nel 1926 che lo Yemen, reduce dallo sfaldamento dell'Impero Ottomano, conseguì formalmente lo status di attore internazionale. Questo dato, che con i suoi corollari e con seguiti più recenti ci offre grande credito nel Paese, può essere il punto di partenza per una nostra maggior presenza nell'area e per un rafforzamento delle relazioni anche con Riad e Abu Dhabi.

La crisi politica dello Yemen scoppiata all'inizio del 2010 vide la comunità internazionale meglio allertata rispetto alla "primavera" nordafricana, giacché essa si stava preparando almeno a partire dal 2008, quando l'irruzione sulla scena yemenita di "Al Qaeda for the Arabian Peninsula" (Aqap) rese chiaro a tutti che lo Yemen rischiava seriamente l'instabilità e il fallimento statale a causa del debole controllo sul suo territorio. Parve allora necessario, soprattutto ai Paesi dell'Unione Europea e del G8, prestare allo Yemen attenzione strategica, aiuti, vicinanza politica. Ad avviare il processo di attenzione internazionale al Paese fu proprio l'Italia; dapprima con un silenzioso lavoro diplomatico sul campo finalizzato a persuadere i Paesi alleati di quella necessità; quindi con un intervento ufficiale nel 2009, quando, esercitando la presidenza del G8, ottenne l'inserimento di un paragrafo dedicato allo Yemen nella Dichiarazione dei Ministri degli Esteri del Gruppo (Trieste, 26 giugno 2009)<sup>238</sup>. All'iniziativa italiana, concepita principalmente entro i consessi dell'Unione Europea, del G8 e dei Paesi del Golfo, subentrò all'inizio del 2010 un protagonismo britannico. Al margine della conferenza sull'Afghanistan del gennaio 2010 a Londra, fu comunque istituito il Gruppo internazionale "Amici dello Yemen"<sup>239</sup>. Nonostante l'accelerazione britannica, l'Italia continuò ad avere un ruolo rilevante nel sostegno allo Yemen e

---

<sup>238</sup> Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (2009), G8 Foreign Ministers' Meeting - Chairman's Statement (Trieste, 26 June 2009), *Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale*, reperibile al seguente link (vedasi nello specifico il paragrafo "Yemen"): [https://www.esteri.it/mae/en/sala\\_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2009/06/20090626\\_g8meeting.html](https://www.esteri.it/mae/en/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2009/06/20090626_g8meeting.html).

<sup>239</sup> La lista dei membri del Gruppo è pubblicata su un sito governativo inglese: Foreign and Commonwealth Office & Department for International Development (2013), *Friends of Yemen: questions and answers*, GOV.UK, reperibile al seguente link: <https://www.gov.uk/government/news/friends-of-yemen-q-a>.

nell'interazione con gli altri partner. Nei successivi lavori del Gruppo, il nostro Paese svolse un ruolo attivo e riconosciuto, sia sul piano dell'interlocuzione politica che su quello delle iniziative di stabilità, entro le quali val la pena di citare: la redazione delle raccomandazioni sulla strutturazione delle forze yemenite di sicurezza in chiave di contrasto al terrorismo e ai traffici illeciti, che ci fu affidata dal Gruppo; una serie di programmi bilaterali di *capacity building* articolati sulle esigenze strategiche del Paese e che saranno più sotto meglio descritti; un convegno a Urbino, organizzato dall'Università "Carlo Bo" sotto la guida strategica del Ministero degli Affari Esteri nell'ottobre del 2013, che mise a confronto, con una partecipazione di vertice, tutte le parti politiche yemenite fra loro e con i principali attori italiani presenti o interessati allo Yemen.

L'ipotesi di un rafforzamento della presenza italiana nel Golfo avvalendosi dello Yemen potrà basarsi su quanto appena menzionato, tenendo ovviamente presenti gli scenari che emergeranno dalla guerra e dalla pandemia per i vari attori del conflitto: l'indebolimento geopolitico dell'Arabia Saudita, che non è riuscita a piegare i ribelli Houti; l'affermazione di questi ultimi sulla scena politica dello Yemen; il risorgere del separatismo del Sud; il rafforzamento geopolitico degli Emirati Arabi Uniti, pienamente avviati a "diventare una potenza pienamente in grado di influire sulla ricerca di nuovi equilibri regionali"<sup>240</sup>. Il dopoguerra, infatti, presenterà una situazione non priva di incertezze, entro la quale bisognerà in parte navigare a vista al fine di intercettare immediatamente qualunque fenomeno sensibile per la nostra sicurezza, anche tenendo presente le problematiche interne dello Yemen che hanno fatto da substrato alla guerra per procura fra Arabia Saudita e Iran<sup>241</sup>. L'esito della guerra troverà l'Arabia Saudita meno forte sul piano geopolitico, anche nel proprio immediato vicinato, con gli Emirati Arabi Uniti assurti al ruolo di importante attore nella vasta area mediterranea, mediorientale ed est-africana, nonché protettore dei separatisti del Sud, dove estenderanno la rete di basi logistiche che stanno costruendo nella regione, e uno Yemen distrutto da ricostruire in un ambiente che rispetto alla fase prebellica risulterà ancora più esacerbato dal conflitto e devastato dalla pandemia.

---

<sup>240</sup> P. Crippa, M. Malomo, "Lo sviluppo delle capacità militari emiratine e le nuove ambizioni di politica estera", dicembre 2019, Centro Studi Internazionali (Ce.S.I), p. 1.

<sup>241</sup> M. Boffo, "Yemen. Le cause profonde che sottendono alla guerra", febbraio 2020, Rivista Marittima.

L'Italia ha la possibilità di intensificare sin d'ora l'amicizia di cui gode con ciascuno dei tre Paesi menzionati e di valorizzare le riconosciute capacità di *soft power* (cultura, sanità, ingegneria, *capacity building*, cooperazione) per rafforzare e meglio qualificare la propria presenza nell'area; questo permetterebbe al nostro Paese di trarre vantaggi economici e strategici, ma anche di poter percepire con maggiore immediatezza movimenti ed evoluzioni di grande rilevanza per i nostri interessi e la nostra intelligence. Il punto di partenza ideale potrebbe essere proprio lo Yemen, nonostante si prospetti uscire dalla guerra gravemente devastato, situazione aggravata dal COVID-19. Una possibile strategia potrebbe essere attivata mostrando con i principali attori di questa guerra (Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti) disponibilità a collaborare alla ricostruzione postbellica. Questo tema andrebbe inserito subito nelle normali interlocuzioni diplomatiche con i due Paesi, nel presupposto che entrambi riserveranno alla ricostruzione del Paese, pur con diversi accenti e localizzazioni fra Nord e Sud, finanziamenti e impegno politico. Ovviamente anche l'Italia dovrebbe assumere impegni finanziari, nel quadro della cooperazione. Sono molti gli interventi possibili per noi, non troppo dispendiosi e in ogni caso convenienti su un piano di costi/benefici geo-strategici. Seguono qui sintetiche indicazioni su interventi italiani già compiuti nello Yemen e ancora in corso nella prima metà degli anni duemila, i quali potrebbero rappresentare un'eccellente base per una ripresa delle attività.

***Cultura e recupero del patrimonio culturale.*** L'attività italiana di altissimo pregio protrattasi negli anni a tutela del patrimonio culturale dello Yemen fanno del nostro Paese un interlocutore assolutamente primario per il recupero post-bellico in questo settore, che è cruciale per l'identità yemenita.

***Sanità.*** L'avvio nello Yemen di una sanità moderna fu una delle prime cose che l'Italia fece nel Paese, sin dal 1926, quando per coordinare tutte le attività diffuse sul territorio fu istituita una Missione Medica residente. Anche dopo la Seconda Guerra Mondiale, la cooperazione bilaterale sanitaria fu fiorente, spesso con la presenza di numerosi operatori sanitari italiani sul terreno. Fino alla vigilia della guerra nello Yemen erano ancora in corso intese di cooperazione e ricerca fra università e ospedali italiani e yemeniti, nonché programmi sanitari strategici finanziati dalla nostra Cooperazione. L'esperienza che abbiamo svolto nel nostro Paese in tema

di COVID-19 ci permette di proporci anche su questo fronte come valido interlocutore cooperativo e scientifico sul tema dei futuri presidi sanitari.

**Ambiente.** Anche in quest'ambito l'Italia ha assunto negli anni recenti un ruolo di protagonista, intervenendo con un finanziamento di tre milioni di euro all'anno su un totale di circa cinque, in un progetto internazionale di tutela ambientale e sviluppo sostenibile nell'isola di Soqatra, luogo di grande pregio biologico e naturalistico di fama planetaria, dichiarato patrimonio mondiale dall'Unesco. Oggi l'isola è acquisita dagli Emirati Arabi Uniti con un contratto di concessione di novantanove anni. Il timore è che gli Emirati utilizzeranno l'isola soprattutto come base logistica e militare; è tuttavia difficile che ignorino del tutto gli aspetti ambientali, se non altro in considerazione della notorietà del tema e della necessità di non essere bersaglio di critiche.

**Sicurezza costiera e correnti migratorie.** Sulla traccia di una fornitura di radar costieri avviata e finanziata dalla Cooperazione italiana per l'allora appena costituita Guardia Costiera dello Yemen, l'Italia elaborò un interessante programma di collaborazione operato dal nostro Corpo delle Capitanerie di Porto. Il programma contemplava addestramento operativo di base e relativa formazione, addestramento operativo sull'uso dei radar, svolgimento di esperienze comuni sul terreno. Un ufficiale delle nostre Capitanerie fu in seguito messo a capo dell'istituto di sorveglianza della navigazione (prevalentemente in materia di anti-pirateria) istituito a Sana'a su fondi europei e in collaborazione con l'International maritime organization (Imo). Un contemporaneo programma per la gestione delle correnti migratorie provenienti dal Corno d'Africa, si rivelò coerente e sinergico con la collaborazione costiera, offrendo al Paese la possibilità di tutelare le vite dei rifugiati in mare e poi a terra, e di esercitare un maggior controllo sui flussi.

La tradizione storica del rapporto bilaterale, la vicinanza allo Yemen anche dopo la Seconda Guerra Mondiale, i programmi recentissimi (2000 – 2010) ancora virtualmente in corso o facilmente ripristinabili, conferiscono all'Italia una grande autorevolezza come partner dello Yemen; autorevolezza

da spendere anche con l'Arabia Saudita e con gli Emirati Arabi Uniti, che molto probabilmente finanzieranno la ricostruzione e a cui potremmo associarci con le nostre capacità. Naturalmente anche dopo la guerra la situazione si manterrà relativamente fluida nell'area, perché le evoluzioni descritte sono appena all'inizio e dovranno stabilizzarsi. Ma nei tempi attuali anche una media potenza come l'Italia deve essere in grado di operare su terreni mobili, perché moltissime aree di interesse sono e saranno caratterizzate da vario grado di instabilità, pur presentando per noi opportunità di collocazione strategica. Il recupero di un'azione come quella descritta, d'altro canto, ci permetterebbe di essere presenti in una regione cruciale come lo Stretto di Bab el Mandeb, di valorizzare le nostre migliori capacità, di rafforzare i rapporti con Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti, di tornare a essere un interlocutore influente e riconosciuto anche per i grandi Paesi interessati all'area<sup>242</sup>.

---

<sup>242</sup> E. Ardemagni, *Guerra iniziativa italiana cercasi*, febbraio 2020, European Council on Foreign Relations.

L'IMPATTO DEL CORONAVIRUS SULLA MINACCIA JIHADISTA IN AFRICA  
SUB-SAHARIANA — Marco Cochi\*

*La pandemia da COVID-19 e le gravi conseguenze economiche che ne derivano potrebbero innescare una diffusa crisi di legittimità governativa in Africa sub-sahariana, che andrebbe a rafforzare la capacità di proselitismo dei movimenti salafiti attivi nell'area. Gli estremisti islamici potrebbero sfruttare la crisi prodotta dal COVID-19 per rafforzare la loro presa sulle popolazioni locali, sfruttando i vuoti creati da politiche fallimentari e presentarsi come attori credibili. Oltre al rischio latente che l'espansione del contagio nei paesi che attualmente forniscono supporto e competenze per affrontare la crescente violenza estremista negli Stati africani possa spostare la loro attenzione e le loro risorse verso le esigenze domestiche dettate dall'emergenza. Per la vasta area sub-sahariana c'è dunque il rischio concreto che la pandemia possa accelerare le attuali tendenze di cattiva governance e invertire i fragili progressi di consolidamento, creando condizioni favorevoli per l'espansione dell'insorgenza jihadista in varie aree della macroregione.*

Dalla metà dello scorso febbraio la pandemia da COVID-19 ha raggiunto l'Africa con il primo caso registrato in Egitto per poi espandersi tredici giorni più tardi in Africa sub-sahariana colpendo la Nigeria<sup>243</sup>. Nelle settimane successive, il virus ha esteso la sua letale presenza in tutti i 54 Stati del continente, come attestano le rilevazioni quotidiane che giungono dall'agenzia di sanità pubblica dell'Unione africana, il Centro africano di controllo delle malattie (Africa Cdc) con sede ad Addis

---

\* MARCO COCHI – Da due decenni, giornalista professionista con focus sull'Africa sub-sahariana. Dal 2018 titolare di ricerca presso l'Osservatorio Strategico "Africa sub-sahariana e Sahel" del CeMISS. Docente nel Master in Peacebuilding e cooperazione internazionale (8a edizione) attivato presso la Link Campus University di Roma. Ha esercitato attività di docenza in corsi di formazione, seminari, master e corsi di specializzazione presso "Sapienza" Università di Roma, Link Campus University, Lumsa, Luspio, Unicusano e Università Roma Tre. Ha condotto progetti di ricerca a lungo termine presso l'Africa Research and Development Forum, il Centro di eccellenza "Altiero Spinelli" (CeAs-Università Roma Tre) e il Centro Militare di Studi Strategici (CeMISS). Ha all'attivo numerosi anni di esperienza nel campo della cooperazione allo sviluppo, dove ho coordinato progetti di educazione interculturale e di solidarietà internazionale. Per cinque anni ha diretto l'Ufficio relazioni internazionali di Roma Capitale ed è cittadino onorario dello Stato della diaspora africana. Nel 2007, ha conseguito il Premio letterario internazionale Arché – Anguillara Sabazia Città d'Arte con "L'ultimo mondo. L'Africa fra guerre tribali e saccheggio energetico" (Edizioni Kappa) e nel 2018 ha pubblicato "Tutto cominciò a Nairobi. Come al-Qaeda è diventata la più potente rete jihadista dell'Africa" (Edizioni Castelvecchi).

<sup>243</sup> J. Burke, *Nigeria confirms first coronavirus case in sub-Saharan Africa*, 28 febbraio 2020. <https://bit.ly/2MhodUI>.



Abeba<sup>244</sup>. Nel complesso, alla fine di ottobre, i casi confermati in tutta l'Africa avevano superato quota 1 milione e 800mila, e i decessi erano quasi 43mila. Un numero di contagi molto più contenuto rispetto agli Stati Uniti, all'America Latina e anche all'Europa, che finora ha reso l'Africa la regione del pianeta con la minore diffusione del virus, dove non si è ancora registrata alcuna crescita esponenziale.

Tuttavia, è altamente probabile che il numero dei contagiati sia molto più alto di quelli finora accertati, anche perché in molti giovani, che costituiscono la maggior parte della popolazione africana<sup>245</sup>, il virus si trasmette in maniera asintomatica. Allo stesso modo, è possibile che la diffusione del virus nel continente africano resti in larga parte sottostimata, perché le strutture sanitarie non dispongono dell'elevata capacità di effettuare tamponi o test sierologici che hanno i paesi più sviluppati. Di conseguenza, è ancora presto per affermare che l'Africa sia riuscita a contenere la trasmissione del Sars-CoV-2 o se il peggio debba ancora venire; quello che invece appare certo è che per il continente le conseguenze economiche della pandemia da COVID-19 saranno gravi e di lunga durata. Come attestato dalle proiezioni della Banca Mondiale, l'impatto della crisi sanitaria nei paesi sub-sahariani produrrà in media un calo del Pil tra il 2,1% e il 5,1%, configurando la peggiore recessione dell'ultimo quarto di secolo<sup>246</sup>: queste stime evidenziano il rischio che la crisi economica rappresenti una minaccia più temibile della stessa malattia.

In questo possibile allarmante scenario futuro, si potrebbe innestare una diffusa crisi di legittimità governativa in Africa, che andrebbe a rafforzare la capacità di proselitismo dei movimenti estremisti presenti in diverse aree del continente<sup>247</sup>. La doppia crisi, sanitaria ed economica, minaccia di ridurre alla fame vaste fasce di popolazione, mentre la produzione e la distribuzione di cibo è in sempre più

---

<sup>244</sup> Si veda: <https://africacdc.org/covid-19/>.

<sup>245</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Prospects 2019: Data Booklet (ST/ESA/SER.A/424). [www.europeanmigrationlaw.eu/documents/UN-WorldPopulationProspects2019-Databooklet.pdf](http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/UN-WorldPopulationProspects2019-Databooklet.pdf).

<sup>246</sup> *For Sub-Saharan Africa, Coronavirus Crisis Calls for Policies for Greater Resilience*, World Bank, 9 aprile 2020. [www.worldbank.org/en/region/af/publication/for-sub-saharan-africa-coronavirus-crisis-calls-for-policies-for-greater-resilience](http://www.worldbank.org/en/region/af/publication/for-sub-saharan-africa-coronavirus-crisis-calls-for-policies-for-greater-resilience).

<sup>247</sup> La crisi di *governance* ha prodotto la diffusione di gruppi estremisti di matrice islamica specialmente nelle regioni del Corno d'Africa e del Sahel.

vistosa diminuzione<sup>248</sup>. Lo confermano le ultime valutazioni del Programma alimentare mondiale, che mostrano un drammatico aumento dell'insicurezza alimentare acuta in tutto il mondo, ma soprattutto in Africa sub-sahariana<sup>249</sup>. Nella sola Repubblica democratica del Congo, quasi 22 milioni di persone stanno affrontando livelli di crisi di insicurezza alimentare, mentre in Burkina Faso è triplicato il numero di persone che versano in una situazione di grave insicurezza alimentare rispetto allo stesso periodo del 2019 e in Sud Sudan, nella regione del Sahel e nella Nigeria nord-orientale, l'emergenza alimentare si è associata ai conflitti e agli shock climatici<sup>250</sup>. A ciò si aggiunge la peggiore piaga di locuste degli ultimi 70 anni, che va diffondendosi in tutta la regione orientale del continente, costituendo un grave rischio per l'approvvigionamento alimentare di decine di milioni di persone<sup>251</sup>.

La crisi economico-sanitaria sta anche mettendo in serio pericolo la già fragile stabilità che caratterizza molti Stati africani, come rileva l'Indice degli Stati fragili del 2020, pubblicato da Fund For Peace (Ffp)<sup>252</sup>, organizzazione non governativa con base a Washington che dal 2005 monitora annualmente la stabilità politica e sociale di 178 Paesi nel mondo: ben 15 paesi africani sono compresi nei 22 classificati nella categoria "allerta"<sup>253</sup>, 4 su 5 compaiono in quella di "elevata allerta"<sup>254</sup>, e tra i quattro paesi che figurano nella categoria di massima allerta ci sono Somalia e Sud Sudan.

Di questa serie di criticità potrebbero avvalersi i gruppi jihadisti, che già prima dell'emergenza epidemiologica stavano tentando di sostituirsi alle autorità locali nelle aree rurali del Mali centrale, del

---

<sup>248</sup>Cfr. F. Mutsaka, *Virus choking off supply of what Africa needs most: Food*, Associated Press, 15 aprile 2020. <https://apnews.com/article/28a52737e04e11271b62982a462232b5>.

<sup>249</sup>WFP Global Response to COVID-19: September 2020. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000119380/download/>.

<sup>250</sup> Ibidem.

<sup>251</sup> C. Casella, *The Worst Locust Plague in Decades Could Destroy Crops in Africa on a Massive Scale*, Science Alert, 31 gennaio 2020. [www.sciencealert.com/africa-is-having-its-worst-locust-swarm-in-decades-and-the-destructive-potential-is-unprecedented](http://www.sciencealert.com/africa-is-having-its-worst-locust-swarm-in-decades-and-the-destructive-potential-is-unprecedented).

<sup>252</sup>J.J. Messner De Latour, *Fragile States Index 2020 – Annual Report*, The Fund for Peace, maggio 2020. <https://fundforpeace.org/wp-content/uploads/2020/05/fsi2020-report.pdf>.

<sup>253</sup> I sedici paesi africani classificati nella categoria "allerta" sono: Liberia, Kenya, Mozambico, Repubblica del Congo, Uganda, Guinea Bissau, Etiopia, Libia, Niger, Eritrea, Mali, Guinea Conacry, Nigeria, Burundi, Camerun e Zimbabwe.

<sup>254</sup> I quattro paesi africani classificati nella categoria "elevata allerta" sono: Sudan, Ciad, Repubblica Centrafricana e Repubblica democratica del Congo.

nord del Burkina Faso e del Niger sud-orientale beneficiando del malcontento di larghe fasce della popolazione. Una *governance* considerata illegittima da alcuni segmenti della popolazione è spesso foriera di molte minacce, tra cui la violenza di origine etnica, le guerre civili, la frammentazione o il collasso dello stato, la cooptazione dei conflitti da parte di poteri esterni e l'ascesa di gruppi armati non statali, in primis i gruppi estremisti. La pandemia sta invertendo i fragili progressi di consolidamento nel garantire alle popolazioni la sicurezza alimentare in modo sostenibile, lo sviluppo rurale e l'accesso all'istruzione, che erano stati portati avanti in Mali e in Burkina Faso. Questa involuzione sta creando condizioni favorevoli per l'espansione della minaccia dei gruppi estremisti islamici, che potrebbero sfruttare la crisi sanitaria da COVID-19 per rafforzare la loro presa sulle popolazioni locali, sfruttando i vuoti creati da politiche fallimentari per presentarsi come attori credibili.

Il movimento salafita è sempre pronto a sferrare attacchi per raggiungere il suo obiettivo generale: rimuovere i governi attuali e instaurare con ogni mezzo l'interpretazione letterale della legge coranica. E infatti gli attacchi, come certificato dall'Africa Center for Strategic Studies (ACSS) di Washington, si sono intensificati nei dodici mesi che vanno dal 1° luglio 2019 al 30 giugno 2020, registrando un incremento del 31%<sup>255</sup>, per un totale di 4.161 attacchi registrati nel periodo preso in esame; un dato preoccupante, poiché per la prima volta in dieci anni gli eventi violenti hanno superato quota quattromila<sup>256</sup>. E mentre la pandemia sembra aver rallentato l'attività terroristica in molti paesi del mondo, in Africa l'insorgenza jihadista al tempo del coronavirus è invece in aumento<sup>257</sup>.

Un effetto collaterale della pandemia potrebbe riguardare i Paesi che attualmente forniscono supporto e competenze per affrontare la crescente violenza negli Stati africani, i quali potrebbero spostare la loro attenzione e le loro risorse verso le esigenze domestiche dettate dalla diffusione del contagio. Il sostegno delle missioni militari (europee e delle Nazioni Unite) per contrastare il terrorismo nella regione, pur non avendo sradicato il fenomeno, finora è risultato importante per affrontare quei fattori,

---

<sup>255</sup> Africa Center for Strategic Studies, *African Militant Islamist Groups Set Record for Violent Activity*, 21 luglio 2020. <https://africacenter.org/spotlight/african-militant-islamist-groups-new-record-violent-activity/>.

<sup>256</sup> Ibidem.

<sup>257</sup> Si veda: <https://acleddata.com/analysis/covid-19-disorder-tracker/>.

come la marginalizzazione e il sottosviluppo, che possono creare un ambiente che porta alla radicalizzazione e al reclutamento nelle file del terrorismo. Di conseguenza, senza un continuo sostegno esterno i paesi africani interessati dalla minaccia sarebbero ancora più vulnerabili nei confronti dei gruppi estremisti, che hanno già dimostrato la capacità di riscuotere il favore e la legittimazione delle comunità locali<sup>258</sup>.

In quest'ottica, si deve anche considerare che le risorse dei governi africani sono sempre più gravate dalla lotta per contrastare il COVID-19, con il rischio di minare ulteriormente la loro capacità di fornire servizi di base alle popolazioni locali; le opportunità che un simile scenario potrebbe fornire ai gruppi estremisti non vanno dunque sottovalutate. Questo può essere particolarmente vero nella regione del Sahel, dove l'appoggio a gruppi come lo Stato Islamico nel Grande Sahara (ISGS) e al Gruppo per il sostegno all'Islam e ai musulmani (GSIM), che costituisce la più recente evoluzione della rete di al-Qaeda nella regione, è spesso separato dalle prospettive ideologiche e legato piuttosto a fattori economici, come la capacità di fornire incentivi finanziari al momento dell'adesione<sup>259</sup>.

Un altro fattore di criticità da monitorare è rappresentato dall'impatto del COVID-19 sulle carceri in tutti i Paesi africani interessati dalla minaccia terroristica, che spesso versano in condizioni di sovraffollamento con il rischio latente della diffusione di malattie contagiose come la tubercolosi<sup>260</sup>. Questi istituti penitenziari ospitano un numero sempre maggiore di detenuti accusati o condannati per reati di terrorismo, e hanno bisogno di un sostegno particolare per prevenire la diffusione del COVID-19 tra la popolazione carceraria. Per ridurre il sovraffollamento che accelera la diffusione del coronavirus, la Nigeria ha liberato i detenuti con basse pene residue da scontare, mentre ha lasciato

---

<sup>258</sup> Uno dei casi più eclatanti è rappresentato dal Fronte di liberazione del Macina, uno dei gruppi confluiti nel cartello saheliano di al-Qaeda, che nell'ottobre 2019, per opera del suo leader Amadou Koufa, ha raggiunto un cessate il fuoco con la milizia di autodifesa dogon Dan Na Ambassagou, dettando condizioni che includono la fine delle ostilità verso la vessata comunità fulani e il riconoscimento dell'autorità del gruppo.

<sup>259</sup> M. Demuyne, J. Coleman, *The Shifting Sands of the Sahel's Terrorism Landscape*, International Centre for Counter Terrorism – The Hague, 12 marzo 2020. <https://icct.nl/publication/the-shifting-sands-of-the-sahels-terrorism-landscape/>.

<sup>260</sup> J. García-Guerrero, A. Marco, *Overcrowding in prisons and its impact on health*, Rev EspSanidPenit, 2012. [http://scielo.isciii.es/pdf/sanipe/v14n3/en\\_06\\_revision2.pdf](http://scielo.isciii.es/pdf/sanipe/v14n3/en_06_revision2.pdf).

in cella quelli accusati o condannati per reati gravi, come il terrorismo<sup>261</sup>, che con l'emergenza causata dal coronavirus necessitano di maggiore sorveglianza per evitare lo scoppio di eventuali rivolte o fughe di massa. È quindi assai probabile che con l'aumento della diffusione della pandemia, per i gruppi terroristici aumenterà la possibilità di ottenere maggior sostegno. Di conseguenza, è fondamentale che né i governi nazionali della regione, né la comunità internazionale distolgano la loro attenzione dal contrastare la minaccia rappresentata dai gruppi militanti islamici che operano nella macroregione sub-sahariana attraverso una cooperazione continua e un approccio allargato, che affronti i fattori alla base della radicalizzazione. Senza di esso, la diffusione di COVID-19 servirà a rafforzare le frustrazioni e le lamentele delle popolazioni locali, che hanno permesso ai gruppi islamisti di affermarsi. Già prima della pandemia il network jihadista africano aveva dato vita a diverse attività di insorgenza soprattutto nell'Africa occidentale e orientale, dove da tempo sta espandendo e intensificando la propria presenza.

In conclusione, la pandemia potrà favorire i gruppi jihadisti attivi in Africa sub-sahariana solo se i governi locali e gli attori internazionali non riusciranno ad affrontare alle sfide poste dalla pandemia, ma anche alla più ampia crisi della sicurezza e dalla scarsa fiducia delle popolazioni nelle autorità locali e nazionali.

---

<sup>261</sup> Si veda: [www.antoniocasella.eu/salute/Nardone\\_2020.pdf](http://www.antoniocasella.eu/salute/Nardone_2020.pdf)

SCENARI FUTURI: TENDENZE ED IMPLICAZIONI PER LA SICUREZZA E LA DIFESA —  
COMIND, Comitato Innovazione Difesa

*Lo scenario futuro (2040+) sarà caratterizzato da profondi cambiamenti e da ricorrente instabilità (“pervasive instability”). A fenomeni antropici quali variazioni demografiche, urbanizzazione, ibridazioni sociali si uniranno fattori ambientali che determineranno tensioni sociali e la messa in discussione dell’Ordine Liberale Internazionale. I domini del cyberspazio e dello spazio stanno assumendo importanza quale terreno di confronto fra i diversi attori dello scenario geostrategico mentre lo sviluppo delle Emerging & Disruptive Technologies mette in gioco questioni di sovranità di uno stato (la c.d. sovranità tecnologica). L’Italia dovrà esercitare una postura assertiva nelle aree dei propri interessi geostrategici e fronteggiare sfide ambientali e/o pandemiche tramite la collaborazione tra pubblico e privato in ottica multidominio. Applicando il paradigma della c.d. Open Innovation, si sono ricercate soluzioni che, in maniera predittiva, delineino i cambiamenti dirompenti al fine di indirizzare il processo di trasformazione. La Difesa dovrà essere una organizzazione anticipante in linea con i trend dello sviluppo tecnologico ed investendo in Ricerca & Sviluppo. Sarà necessario ripensare alla formazione del “capitale umano” e ad una cornice etico-legale adatta ai nuovi scenari. Adattabilità e resilienza sono i caratteri che permetteranno di predisporre per un cambiamento veloce per mantenere rilevanza in prospettiva future (adapt at the speed of relevance).*

Riuscire a prevedere gli Scenari Futuri, tentando di colmare la divergenza tra la rapidità con cui le minacce nuove e tradizionali cambiano forma e la conseguente capacità di adattamento, impone di pensare al futuro in maniera svincolata dagli schemi, scrutinando le idee migliori ed innovative, cogliendo le sfide e le opportunità che ne derivano.

Applicando il paradigma della c.d. *Open Innovation*, attraverso il coinvolgimento di studiosi e ricercatori del campo Accademico, Industriale e della Ricerca, sono stati sviluppati ragionamenti e considerazioni per meglio comprendere il futuro, delineando i cambiamenti dirompenti al fine di adattarsi velocemente ed indirizzare il processo di trasformazione ed evoluzione della Sicurezza e della Difesa. Il percorso di analisi è partito dall’individuazione del perimetro di riferimento con la demarcazione delle *assumptions* condivise, da cui sono state poi individuate le tendenze globali e, conseguentemente, le implicazioni generiche di Sicurezza e quelle specifiche per la Difesa.

L'analisi, effettuata per aree tematiche (politica, socio-economica, tecnologica e climatico-ambientale), ha evidenziando la complessità, l'interconnessione, la natura trasversale a tutte le dimensioni delle sfide ed opportunità che si presenteranno nel futuro, contestualizzando in prospettiva nazionale ed internazionali (in particolare UE e NATO) gli scenari che il Paese si troverà a fronteggiare.

Lo scenario geopolitico internazionale futuro (2040+) sarà caratterizzato da profondi cambiamenti e da ricorrente instabilità ("*pervasive instability*") connotata da fenomeni dinamici, volatili ed imprevedibili, nel quale aumenteranno le forme manifeste e latenti di competizione per l'accesso e la gestione delle limitate risorse pregiate del Pianeta, in cui vecchi e nuovi attori statuali e non-statali si muoveranno in maniera spregiudicata tra gli ambiti di confronto, fra crisi e conflitto, i cui confini appariranno sempre più sfumati. La risorgenza della "*great power competition*" determinerà lo scontro tra sistemi valoriali diversi e la messa in discussione dell'Ordine Liberale Internazionale.

Variazioni demografiche, urbanizzazione, ibridazioni sociali, sostenibilità del welfare esistente, nuove dinamiche di lavoro e flussi migratori, saranno i fattori alla base del rinnovato equilibrio che darà vita a fenomeni di tensioni sociali, anche attraverso aggregazioni identitarie (etniche, religiose, culturali) diverse da quelle attuali, per le quali si renderà necessaria la modifica del sistema etico-valoriale di riferimento con la definizione di nuovi assetti globali legati proprio a questa contrapposizione di valori. Ai fattori antropici si affiancheranno fenomeni climatici ed ambientali che porteranno all'aumento della domanda di risorse ed a forme manifeste e latenti di competizione, sia per l'accesso e la gestione delle preziose risorse naturali (cibo, acqua, energia, materie prime, terre rare), sia per lo sfruttamento di "nuovi domini", come lo spazio ed il cyber, divenuti sempre più raggiungibili da nuovi attori statuali e non. Il senso di fiducia nelle istituzioni, punto fondamentale nella costituzione di una società in crescita, passerà anche attraverso una dinamica e estensiva valorizzazione del concetto di sicurezza (da collettiva ad individuale).

Date queste direzioni di cambiamento (*megatrend*), l'Italia dovrà prioritariamente definire il Livello di Ambizione Nazionale nell'ambito delle Organizzazioni Internazionali di riferimento (ONU, NATO ed UE) ed in relazione alle aree dei propri interessi geostrategici (Mediterraneo Allargato e Medio Oriente e

Nord Africa - MENA). Le sue prospettive di benessere dipenderanno dalla capacità di esercitare una postura assertiva a livello internazionale nella gestione delle crisi e delle instabilità mediante l'impiego equilibrato dei propri strumenti Diplomatico, Informativo, Militare ed Economico (DIME), nonché dalla possibilità di garantire l'approvvigionamento delle risorse primarie ed energetiche. In tale nuovo quadro, sarà inoltre necessario promuovere l'adeguamento della cornice normativa, nazionale ed internazionale, entro cui muoversi in virtù della "fluidità" ed a-territorialità delle future minacce. Di pari passo sarà necessaria una risposta adeguata per fronteggiare sfide ambientali e/o pandemiche tramite una maggiore collaborazione tra la Difesa Civile e la componente militare, che valorizzi le specifiche *expertise* maturate e tenga conto dei precipui compiti istituzionali. A latere dello sviluppo capacitivo appare comunque fondamentale incentivare un dibattito pubblico sulla "Cultura della Sicurezza Nazionale" valorizzandola come specifico settore disciplinare e sviluppando un approccio di *soft power* del senso di appartenenza e identità nazionale.

In tale contesto una notevole spinta propulsiva, oggi come in futuro, sarà data dallo sviluppo di nuove tecnologie e il moltiplicarsi di quelle a carattere dirompente (*Emerging & Disruptive Technologies* - intelligenza artificiale, computer quantici, robotica e sistemi autonomi, bio e nanotecnologie, *smart materials*, tecnologia ipersonica) che stanno modificando ed influenzando la società, l'economia, la politica ed il mondo militare, con una cadenza temporale così rapida da non dare l'opportunità di comprendere il cambiamento, né l'entità delle conseguenze. La capacità di sviluppare ed implementare tecnologie emergenti ed abilitanti mette in gioco questioni di sovranità (la c.d. sovranità tecnologica) come componente essenziale dell'indipendenza di uno Stato e fondamentale strumento a sostegno delle proprie ambizioni politiche. Dietro queste veloci e complesse trasformazioni si "nascondono" inevitabili e profondi cambiamenti culturali e sociali che avranno riflesso sugli equilibri geopolitici, di stabilità e sicurezza. Il sempre maggiore impiego dell'Intelligenza Artificiale avrà un ruolo da protagonista che, convergente con altri trend tecnologici, inciderà trasversalmente negli scenari multi-domini in cui l'uomo dovrà individuare un suo nuovo ruolo, nel quale la sinergia tra tecnologie e le proprie capacità cognitive dovranno trovare un necessario ed indispensabile compromesso, equilibrio e vantaggio (c.d. *Human-Autonomous Teaming*). Questo farà sorgere interrogativi etici sul



ruolo della tecnologia e sul suo impiego intensivo sia in ambito civile che militare, ai quali si dovranno trovare adeguate risposte spingendo verso un adeguamento del quadro etico – giuridico in relazione alla crescente pervasività del binomio uomo – macchina ed all'integrazione sempre più stretta fra le parti (dall'attuale rapporto *master-slave* a quello *peer to peer*).

I domini del cyberspazio e dello spazio, trasversali a quelli tradizionali, stanno assumendo una importanza crescente quale terreno di confronto fra i diversi attori dello scenario geostrategico con un notevole impatto dirompente sulla Sicurezza nazionale e la Difesa. Nel contesto cibernetico dovrà essere data grande enfasi alla realizzazione di una robusta, ridondante e sicura info-struttura (5G/6G, reti, *server*, *mainframe*, *cloud*, etc.) in grado di supportare la pervasività dei servizi informatici e dell'*Internet of Things*, assicurando quella resilienza necessaria per mitigare le vulnerabilità alle quale la Società civile e la Difesa saranno esposte.

La dimensione spaziale diventerà sempre più un settore strategico per tutte le attività pubbliche e private, con forti ricadute sull'economia reale di un paese, in grado di supportare lo sviluppo di tecnologie all'avanguardia, dalle comunicazioni alla gestione delle emergenze ambientali, al soddisfacimento delle esigenze di sicurezza. Sarà necessario difendere gli interessi nazionali e le opportunità, valutando attentamente il rischio di *weaponization* dello spazio ovvero mitigando vulnerabilità quali lo spionaggio, sabotaggio e proliferazione di satelliti e di armi ipersoniche.

La convergenza delle tendenze politiche, sociali, tecnologiche, economiche ed ambientali delinea il contesto della sicurezza globale futura. Si osserverà il passaggio da un ambiente "complicato" ad uno complesso nel quale l'intero "*contested environment*" va riconsiderato in ottica di una sovrapposizione fluida, continua ed intensiva della dimensione "irregolare" ("*hybrid*") all'interno di un processo di evoluzione progressivo della "*Information Age Warfare*" nei molteplici domini e tra domini (*multi-domain* and *cross-domain operations*). Si dovrà, quindi, coordinare una risposta *comprehensive* da parte di una varietà di attori, civili e militari, statali e non statali (*whole-of-government approach* and *whole-of-nation/society approach*).

In tale quadro la Difesa dovrà essere caratterizzata da una capacità di adattamento (*adaptation gaps*) per affrontare le sfide future, in grado di dare coerenza alla trasformazione dello Strumento Militare in linea con i trend dello sviluppo tecnologico, guardando alla sostenibilità ambientale e rafforzando la collaborazione fra pubblico e privato. Le traiettorie di trasformazione, che possano permettere allo Strumento Militare di essere una organizzazione anticipante, in grado di mantenere costante sia il livello delle capacità tecnologiche che una postura (*deterrence*) adeguata al perseguimento degli interessi nazionali, devono in primo luogo rimodulare complessivamente la gestione del “capitale umano”, investendo sui processi di formazione a tutti i livelli, dalla fase di reclutamento alla formazione della leadership, abbracciando l'evoluzione della società in chiave multi-etnica e multivaloriale e mantenendo, al contempo, i capisaldi dei valori di identità nazionale. Parimenti lo Strumento Militare dovrà incrementare le proprie caratteristiche di agilità, proiettività, flessibilità, autonomia e ridondanza attraverso gli investimenti in Ricerca & Sviluppo al fine di intercettare lo sviluppo delle tecnologie emergenti e dirompenti con particolare riferimento ai campi cyber, spazio, missilistico, elettromagnetico e subacqueo.

In ultimo sarà necessario ridefinire la cornice etico-legale che assicuri allo Strumento Militare la necessaria libertà di manovra nei nuovi scenari conflittuali (*hybrid, cyberwarfare, space weaponization*) con particolare attenzione sulle implicazioni d'impiego dei sistemi autonomi e delle applicazioni dell'intelligenza artificiale, sull'impiego asimmetrico della legge internazionale (c.d. *lawfare*) e sulla revisione del diritto internazionale in tutela degli interessi nazionali (salvaguardia dei *global commons*, protezione delle *sea line of communication* e difesa delle infrastrutture energetiche vitali).

In conclusione, adattabilità e resilienza sono i caratteri che permetteranno alla Sicurezza nazionale e alla Difesa di essere pronti a contrastare le future minacce e cogliere le grandi opportunità offerte, attraverso una strategia e un cambiamento culturale che porta da soluzioni puntuali a soluzioni agili: in altri termini essere predisposti per un cambiamento veloce in grado di mantenere rilevanza in prospettiva future (*adapt at the speed of relevance*).

CONSAPEVOLEZZA DEI RISCHI, CULTURA DELLA SICUREZZA E VALORE  
DELL'ESPERIENZA: RIFLESSIONI PSICOSOCIALI PER GLI SCENARI FUTURI —  
Isabella Corradini\*

*Nella preparazione alla gestione delle emergenze, esercitazioni e simulazioni costituiscono strumenti fondamentali per valutare i piani redatti, la reazione degli attori coinvolti e le attività di coordinamento necessarie. Per quanto tali interventi ripropongano una situazione il più vicino possibile alla realtà, solo l'esperienza diretta della situazione reale è in grado di far emergere in modo tangibile le fragilità, così come i punti di forza, di quanto preventivamente definito. Partendo da questo presupposto, nel paper si discute di come la situazione emergenziale prodotta dal COVID-19, pur nella sua drammaticità, debba essere interpretata come "lesson learned" anche per il tema della sicurezza nel mondo digitale, evidenziando come il ruolo delle persone – il fattore umano – possa fare la differenza nella gestione di situazioni critiche e nella prevenzione. Inoltre, prendendo spunto dal dibattito scientifico sulla cybersecurity e tenendo conto che il digitale è ormai parte integrante delle nostre vite ed è in grado di incidere anche sulla nostra salute, ci si interroga sulla possibilità che la cybersecurity debba essere interpretata come un "bene pubblico". In tal senso, il pieno coinvolgimento dei cittadini – attraverso efficaci piani di informazione e sensibilizzazione – costituisce una necessità irrinunciabile per affrontare in un'ottica sistemica gli scenari futuri sempre più digitali.*

**Trasformazione digitale e rischio cyber.** Uno degli aspetti più discussi durante la pandemia ha riguardato il ruolo delle tecnologie digitali grazie alle quali, in una fase così critica, è stato possibile assicurare la continuità operativa in settori cruciali – ad esempio quello dell'istruzione – e, più in

---

\* ISABELLA CORRADINI — Psicologa sociale e del lavoro, criminologa, è esperta di sicurezza (*safety* e *security*) con approccio basato sul fattore umano. È direttore scientifico di Themis, centro ricerche socio-psicologiche e criminologico-forensi, e fondatrice del Link&Think Research Lab, focalizzato sugli aspetti etico-sociali dell'innovazione digitale. Ha più di quindici anni di insegnamento a livello accademico nell'ambito della psicologia sociale e della psicologia del comportamento criminale. È referente per l'Ordine degli Psicologi del Lazio dell'area "rischi psicosociali, salute e sicurezza". È responsabile dell'area "consapevolezza digitale" di un progetto educativo nazionale attivo da più di sei anni nella scuola italiana (Programma il Futuro). È membro di diversi comitati tecnico-scientifici (per es. Master Homeland Security dell'Università Campus Bio-Medico di Roma, Centro Studi di Intelligence Economica presso Università di Roma Tor Vergata) e editoriali (per es. Psychology Applications and Development, InScience Press). È autrice di numerose pubblicazioni nazionali ed internazionali, tra le quali si segnala il volume *Building a Cybersecurity Culture. How to Bridge the Gap Between People and Digital Technology* (Springer, 2020). È inoltre curatrice per la Franco Angeli di una collana editoriale sul tema della reputazione e responsabile scientifico della rivista digitale Reputation Today.

generale, di tutte quelle attività lavorative realizzabili anche da remoto. Si è così avanzata l'ipotesi che le necessità del momento abbiano accelerato il processo di digitalizzazione di cui si parla ormai da diversi anni. D'altro canto, a livello europeo ed internazionale il tema del digitale rappresenta una priorità per la crescita economica, e non solo, di qualsiasi Paese. Più che di accelerazione della trasformazione digitale, che comunque richiede piani strategici a medio e lungo termine<sup>262</sup>, l'esperienza del lockdown ha probabilmente fatto emergere una maggiore consapevolezza riguardo l'importanza delle tecnologie digitali, considerato che anche molte interazioni sociali si sono trasferite dalla dimensione fisica a quella online. Sono così cresciute le opportunità di apprendimento e il ricorso a moderni approcci organizzativi, come quello del lavoro agile, il cui quadro normativo è regolato dalla Legge 22 maggio 2017, n. 81. Se da un lato però è cresciuto l'uso di tecnologie e di piattaforme digitali da parte di tutti, dall'altro si sono create le condizioni per una maggiore esposizione al rischio cyber. In proposito, il World Economic Forum (WEF) ha allertato sul fatto che la maggiore dipendenza dagli strumenti digitali e la paura dettata dalla situazione emergenziale costituiscono un terreno fertile per l'aumento di cyber attacchi che sfruttano le debolezze umane per penetrare nei sistemi di difesa: è, infatti, più probabile che le persone tendano a commettere errori in una situazione di crisi, soprattutto se prolungata<sup>263</sup>. Considerando che nel prossimo futuro si sfrutteranno sempre più tecnologie digitali intelligenti, le preoccupazioni riguardo alla cybersecurity sono più che giustificate. Si rende tuttavia necessario un cambio di approccio e l'adozione di un *pensiero critico* perché le misure messe in campo per contrastare la minaccia informatica ad oggi non sembrano sortire gli effetti sperati, tanto che cyber attacchi e violazioni di dati sono ormai all'ordine del giorno, raggiungendo in taluni casi elevati livelli di sofisticazione.

***Dall'esperienza della pandemia alla cybersecurity: la centralità del fattore umano.*** La gestione di qualsiasi pandemia richiede necessariamente il coinvolgimento della popolazione. Risultati efficaci si

---

<sup>262</sup> Si veda, ad esempio, il Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/strategia-quadro-normativo/piano-triennale>.

<sup>263</sup> WEF, Why cybersecurity matters more than ever during the coronavirus pandemic <https://www.weforum.org/agenda/2020/03/coronavirus-pandemic-cybersecurity/>.

ottengono se c'è una collaborazione attiva delle persone che si adoperano nel seguire i dettami e le regole per far fronte alle criticità. Anche per la gestione del COVID-19 il fattore umano è stato considerato da tutti fondamentale. Il comportamento messo in atto dagli individui, infatti, nel seguire (o non seguire) le regole per prevenire il contagio – dall'uso della mascherina al distanziamento fisico – è quello che ha fatto la differenza (e continua a farlo), in positivo o in negativo. La tutela della propria salute e di quella dei propri cari ha rappresentato un fattore motivazionale potente: l'elevato rischio di contagio e l'incertezza del decorso, in molti casi purtroppo senza positiva risoluzione, hanno innescato nelle persone la paura per la propria vita. Inoltre, le campagne informative istituzionali sulle misure di prevenzione del COVID-19 hanno contribuito a tenere alta l'attenzione sul tema. L'analisi di tale esperienza, soprattutto per gli aspetti comportamentali, può portare contributi utili in altri campi, come quello della cybersecurity. Partiamo dal presupposto che anche in questo ambito le persone possono fare la differenza: se da un lato il fattore umano è riconosciuto come l'elemento critico nella sicurezza, è altrettanto evidente che sono le persone preparate e consapevoli dei rischi a costituire l'elemento chiave della prevenzione. Come evidenziato da vari report nazionali ed internazionali<sup>264</sup>, infatti, minacce non necessariamente sofisticate quali il *phishing* e lo *spear phishing* (verso target specifici), grazie all'impiego di tecniche a base psicologica come l'ingegneria sociale (*social engineering*), continuano ad avere ottime probabilità di successo<sup>265</sup>. Oltre ad essere causa o concausa di attacchi cyber, emerge anche la possibilità che in taluni casi conseguenze fatali coinvolgano gli esseri umani. Attacchi informatici ben congegnati possono avere un impatto non solo sul funzionamento di strutture vitali di una nazione, le cosiddette infrastrutture critiche, ma determinare effetti sulla salute delle persone, perfino metterne a rischio la vita. Secondo quanto riportato da diversi quotidiani, un attacco hacker ad un ospedale tedesco avrebbe provocato il collasso dei sistemi informatici della struttura, costringendo il personale sanitario a rimandare alcuni interventi e la somministrazione di cure, con conseguente morte di una paziente<sup>266</sup>. Vanno poi considerate le conseguenze psicologiche e sociali prodotte dagli

---

<sup>264</sup> Si vedano, ad esempio, i report annuali di Verizon (Data Breach Investigation Report). <https://www.agi.it/economia/news/2020-05-19/rapporto-verizon-attacchi-informatici-8653061/>.

<sup>265</sup> Si veda la lista delle top 15 minacce cyber del report di ENISA 2020 e riferite al periodo Gennaio 2019-Aprile 2020.

<sup>266</sup> Si veda, ad esempio, <https://www.wired.it/internet/web/2020/09/18/cyber-attacco-ospedale-morte/>.

attacchi cyber che includono, ad esempio, la perdita di fiducia nelle tecnologie, problemi di ansia e depressione<sup>267</sup>. La cybersecurity non può, quindi, essere ridotta ad una questione puramente tecnologica, date le diverse implicazioni connesse agli esseri umani, che vanno dalla protezione dei dati la cui compromissione può danneggiare la reputazione di individui – e organizzazioni – agli aspetti di salute e sicurezza. Altri esempi possono essere di supporto in tale analisi. Si pensi, ad esempio, alle auto a guida autonoma dove la combinazione tra falle nella tecnologia ed errore umano può essere causa di incidenti mortali<sup>268</sup>. Analoga considerazione può essere fatta per i droni: pur ricorrendo a sistemi di Intelligenza Artificiale o a tecnologie *unmanned* a pilotaggio remoto, è evidente che un controllo umano sia sempre indispensabile, proprio per non lasciare il pieno controllo alla sola macchina<sup>269</sup>. La necessità di rimettere al centro l'essere umano è una questione vitale, sia per le ricadute sociali delle tecnologie digitali, sia per gli aspetti di opportunità, dal momento che senza il contributo di persone preparate e consapevoli dei rischi, il raggiungimento di una cybersecurity efficace è un obiettivo difficilmente raggiungibile.

***Cultura della sicurezza: oltre gli stereotipi e per il bene comune.*** Il digitale è ormai parte integrante della vita di individui e organizzazioni e i rischi connessi alla sua diffusione sono sempre più trasversali, dalla sottrazione del patrimonio informativo di aziende strategiche di un paese alla compromissione del loro funzionamento. In tal senso, prendendo spunto dal dibattito scientifico e di quanto discusso nel precedente paragrafo, la proposta di considerare la cybersecurity come un bene pubblico (*public good*) appare quanto mai attuale. D'altro canto, l'analogia con la salute pubblica ispira anche misure applicabili per la sicurezza informatica, quali la prevenzione, il contenimento, la mitigazione ed il

---

<sup>267</sup> M. Bada, J. R.C. Nurse, *The Social and Psychological Impact of Cyber-Attacks, Emerging Cyber Threats and Cognitive Vulnerabilities*, Academic Press, London, p.73-92 (2020).

<sup>268</sup> La Repubblica, Uber, guida autonoma sotto accusa: responsabilità umana e del software per l'incidente mortale, ItalianTech (21 novembre 2019). [https://www.repubblica.it/tecnologia/2019/11/21/news/uber\\_auto\\_a\\_guida\\_autonoma\\_responsabilita\\_umana\\_e\\_del\\_softwa\\_re\\_per\\_l\\_incidente\\_mortale-241593528/](https://www.repubblica.it/tecnologia/2019/11/21/news/uber_auto_a_guida_autonoma_responsabilita_umana_e_del_softwa_re_per_l_incidente_mortale-241593528/).

<sup>269</sup> Melzer, N., *Human Rights Implications of the Usage of Drones and Unmanned Robots in Warfare*. European Parliament (2013).

recupero<sup>270</sup>. Anche in questo caso, determinante ai fini di un positivo risultato è il coinvolgimento attivo e responsabile della comunità; la resilienza di istituzioni e organizzazioni passa necessariamente anche attraverso un'adeguata *igiene digitale*. Riguardo poi il ruolo rivestito dagli individui e dai loro comportamenti, occorre rinnovare gli approcci culturali lavorando almeno su due elementi chiave. Il primo è il superamento dello stereotipo che vede il fattore umano come punto debole della cybersecurity, anziché come parte integrante della soluzione<sup>271</sup>. Il secondo attiene ad una visione più ampia dei destinatari ai quali ci si rivolge: sono i cittadini (al tempo stesso lavoratori in organizzazioni pubbliche e private, giovani studiosi, ecc.) ad utilizzare quotidianamente i dispositivi digitali per le molteplici attività quotidiane, spesso inconsapevoli dei rischi di sicurezza ai quali si espongono. Un adeguato piano di sensibilizzazione richiede, quindi, di considerare la diversità dei destinatari e degli strumenti da impiegare, così come il ricorso all'integrazione di diverse competenze e discipline. Se, infatti, per problemi tecnici le soluzioni tecnologiche sono quelle più appropriate, le criticità legate al fattore umano richiedono competenze di natura psicologica e sociale. Infine, per un'efficace cultura della cybersecurity, così come per una produttiva trasformazione digitale del Paese, è indispensabile adoperarsi per il superamento del gap tra essere umani e tecnologie digitali<sup>272</sup>. In tal senso, doveroso è il coinvolgimento del mondo della scuola, dove la necessità di sviluppare attività finalizzate alla consapevolezza digitale per i più giovani è imperativo. Lavorare in questa direzione risponde non solo ad esigenze di sicurezza, ma anche alla necessità di far comprendere le tante opportunità offerte dalle tecnologie digitali, promuovendo al contempo un pensiero critico rispetto al loro uso. Si tratta di attività indispensabili se si vuole costruire una società di persone capaci di affrontare le sfide future della società digitale.

---

<sup>270</sup> Si veda, ad esempio, D.K. Mulligan, F.B. Schneider: *Doctrine for cybersecurity*. Daedalus 140(4), 70–92 (2011).

<sup>271</sup> V. Zimmermann, K. Renaud: Moving from a "Human-as-Problem" to a "Human-as-Solution" cybersecurity mindset. Int. J. Hum. Comput. Stud. 131, 169–187 (2019).

<sup>272</sup> I. Corradini, *Building a Cybersecurity Culture in Organizations. How to Bridge the Gap Between People and Digital Technology*, Springer, 2020.

## GESTIONE COVID-19: IMPLICAZIONI PER LA DIFESA CIVILE E LA PROTEZIONE CIVILE — Ottavia Credi<sup>1</sup> <sup>2</sup>

*Quando, all'inizio della pandemia, il Governo italiano ha dovuto decidere se effettuare un accentramento dei poteri attivando il sistema di Difesa Civile o mantenere competenze diffuse sul territorio nazionale tramite la Protezione Civile, ha optato per la seconda alternativa. La gestione della crisi da parte della Protezione Civile ha però visto numerose criticità, dal sistema di approvvigionamento delle mascherine all'emanazione di ordinanze che spesso hanno sollevato perplessità piuttosto che fornire chiarimenti. Un pieno coinvolgimento della Difesa Civile avrebbe forse permesso la definizione di una più chiara gerarchia dei poteri e di un migliore coordinamento degli interventi, assicurando una risposta più rapida all'emergenza. È importante che la pandemia rappresenti un'occasione per discutere la definizione di un corretto piano emergenziale che assicuri una risposta celere ed efficace a crisi che si verificano sul territorio nazionale. Questo comporterebbe implicazioni sui sistemi di Protezione Civile e Difesa Civile del Paese, i quali potrebbero in futuro dover operare in collaborazione.*

In situazioni di emergenza nazionale, i vertici governativi sono chiamati ad indicare quali sistemi siano più idonei per la gestione della crisi che ci si trova ad affrontare. Tali sistemi, però, presentano in genere notevoli differenze in termini di funzioni ricoperte, struttura organizzativa interna, e rapidità di intervento. Nel caso specifico della pandemia di COVID-19, il Governo ha affidato la gestione della crisi alla Protezione Civile – scelta che, nel tempo, si è rivelata non priva di ripercussioni.

**Protezione Civile e Difesa Civile: ruoli e funzioni.** Congiuntamente alle Forze Armate e di Polizia, Difesa Civile e Protezione Civile sono gli organi preposti alla sicurezza interna del Paese. La Protezione Civile

---

<sup>1</sup> L'autrice ringrazia Marco Monaco (Stagista IAI, Programma Sicurezza) per l'assistenza nella ricerca.

<sup>2</sup> OTTAVIA CREDI è Ricercatrice Junior nei Programmi Difesa e Sicurezza dell'Istituto Affari Internazionali (IAI). Ha conseguito una Laurea Triennale in Studi Internazionali presso l'Università degli Studi di Trento e un Master of Arts in Intelligence & International Security presso il War Studies Department del King's College London. Ottavia ha svolto un'internship in Nuclear Security presso l'American Security Project, una think tank basata a Washington, DC, e una traineeship presso il DG EXPO del Parlamento Europeo, dove ha lavorato sulle politiche di difesa e sicurezza comune. Allo IAI, Ottavia collabora a progetti sulla difesa Europea e transatlantica, la difesa anti-missile e la non-proliferazione nucleare per il Programma Difesa, e ad attività relative alle emergenze NBCR (nucleari, biologiche, chimiche e radiologiche), le infrastrutture critiche e l'anti-terrorismo all'interno del Programma Sicurezza.



interviene generalmente in scenari ben definiti, dei quali si ha una conoscenza approfondita basata su casi precedenti. È una struttura aperta, orizzontale e decentrata<sup>273</sup>, con una legislazione concorrente tra Stato e Regioni, coordinata dal Dipartimento della Protezione Civile in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. La Difesa Civile agisce invece in contesti non comuni affrontando, di volta in volta, situazioni non ben identificate. È un'organizzazione sottratta al decentramento, e basata su una gerarchia verticale, al cui vertice vi è il Ministero dell'Interno. L'obiettivo ultimo dei due sistemi è tuttavia sostanzialmente assimilabile, e consiste nella protezione della popolazione e delle attività da essa condotte a fronte di minacce che ne compromettono la sicurezza<sup>274</sup>. Nonostante le due strutture siano concepite come separate a livello strategico e di linea di comando, esiste una sovrapposizione rispetto agli enti operativi che possono essere attivati sotto il comando dell'una o dell'altra, come ad esempio il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

***Protezione Civile e Difesa Civile nell'emergenza COVID-19.*** Per fronteggiare la pandemia e la crisi che ne è derivata, il 31 gennaio 2020 il Presidente del Consiglio ha dichiarato lo stato di emergenza<sup>275</sup>. Tale condizione costituisce una premessa fondamentale per l'attivazione della Difesa Civile preposta, tra le altre cose, ad affrontare minacce di tipo biologico – proprio come la pandemia di COVID-19.<sup>276</sup> La possibilità di ricorrere a questo sistema è stata tuttavia scartata e la gestione degli interventi di contrasto alla pandemia affidata alla Protezione Civile, tramite un'ordinanza emanata a febbraio 2020<sup>277</sup>. Tale provvedimento ha assegnato al Dipartimento il coordinamento delle operazioni di (i) soccorso e assistenza alla popolazione, (ii) eventuale interdizione al traffico, (iii) rientri e rimpatri, (iv) invio di personale all'estero, (v) acquisizione e gestione di farmaci e materiale medico, (vi) ripristino o

---

<sup>273</sup> v. F. Di Camillo *et al.*, *Il sistema di sicurezza civile italiano*, Quaderni IAI No. 8, Edizioni Nuova Cultura, Roma febbraio 2014.

<sup>274</sup> cfr. F. Di Camillo e L. Marta, *Una Strategia di Sicurezza Nazionale per l'Italia - Elementi di Analisi*, IAI Quaderni No. 34, Istituto Affari Internazionali, Roma dicembre 2009, pp. 33, 38.

<sup>275</sup> v. DCM 31 gennaio 2020, *GU Serie Generale n. 26 del 01-02-2020*.

Lo stato di emergenza è poi stato promulgato quattro volte. Al momento della stesura del paper, lo stato di emergenza è attivo fino al 31 gennaio 2021: v. DL 7 ottobre 2020, n. 125, *GU Serie Generale n. 248 del 07-10-2020*.

<sup>276</sup> cfr. F. Grignetti, *Covid-19, l'errore - Perché non attivare la Difesa civile ci ha reso impreparati contro il contagio*, e-letta edizioni digitali maggio 2020, p. 12.

<sup>277</sup> v. OCDPC 3 febbraio 2020, *GU Serie Generale n. 32 del 08-02-2020*.

potenziamento di servizi pubblici e infrastrutture. La Difesa Civile non è stata attivata a livello politico-strategico. I Vigili del Fuoco sono intervenuti sul piano operativo, ma sotto il controllo della Protezione Civile. Essi hanno effettuato milioni di controlli su persone ed esercizi commerciali, offerto assistenza nell'igienizzazione di locali pubblici e aree esterne, e aiutato nel trasporto di materiale urgente<sup>278</sup>.

**Criticità nella gestione dell'emergenza.** La modalità con cui il Governo italiano ha risposto alla crisi presenta margini di miglioramento – basti pensare al sistema di distribuzione dei dispositivi di protezione individuale, o ai numerosi decreti (non sempre di facile comprensione) che si sono succeduti. L'emergenza da COVID-19 potrebbe forse rappresentare un'occasione per definire una Strategia di Sicurezza Nazionale italiana, finora assente<sup>279</sup>. L'attuale configurazione italiana della sicurezza interna presenta infatti problemi di duplicazione e necessità di coordinamento sul piano istituzionale e amministrativo, evidente anche a livello operativo, ad esempio tra Forze Armate e Forze dell'Ordine<sup>280</sup>. Alcuni commentatori ritengono che la gestione della pandemia in Italia sarebbe stata più efficiente se, fin dal primo momento, l'emergenza fosse stata considerata un evento rientrante nelle competenze della Difesa Civile del Paese<sup>281</sup>. Ciò avrebbe però significato privare sindaci e governatori della loro autorità in materia di contrasto all'emergenza. Preferendo assegnare tal compito alla Protezione Civile, il Governo ha optato per una forma di decentramento e concertazione, che ha implicato un'inevitabile difficoltà di coordinamento e controllo.<sup>282</sup> In questo modo, il Governo ha ritardato la risposta alla crisi, diluendo i tempi degli interventi di contrasto al contagio del virus. Il momento migliore per intervenire nel contrasto di un'emergenza epidemiologica consiste nel suo

---

<sup>278</sup> cfr. Ministero dell'Interno, «Si chiude la fase 2: controlli anti Covid-19 su 4.260.583 persone e su 1.523.707 attività», 3 giugno 2020; cfr. Ministero dell'Interno, «Vigili del Fuoco, l'impegno sui diversi scenari emergenziali», 18 agosto 2020.

<sup>279</sup> cfr. E. Trenta, «Coronavirus, perché serve una Strategia di sicurezza nazionale. I consigli di Elisabetta Trenta», *Formiche.net*, 12 febbraio 2020.

<sup>280</sup> cfr. M. Bonfanti et al., *CBRN Integrated Response Italy - enhancing on site cooperation between safety and security organizations*, Mapping Report, Scuola Superiore Sant'Anna, Corpo nazionale dei vigili del fuoco (Dipartimento di Pisa) e Università di Roma "Tor Vergata", Pisa e Roma 31 gennaio 2014, p. 40.

<sup>281</sup> cfr. L. Armogida in V. Lanza, «Coronavirus, Luigi Armogida: "L'emergenza andava considerata come una difesa civile"», *Il Riformista*, 17 marzo 2020.

<sup>282</sup> cfr. Grignetti, *Covid-19, l'errore*, pp. 14, 19, 58.

esordio<sup>283</sup>. Quando invece il Governo, tramite la Protezione Civile, ha iniziato ad imporre misure particolarmente rigide al fine di limitare il contagio, questo era già avvenuto. L'attivazione della Difesa Civile, dotata di una chiara catena di comando e controllo e una precisa configurazione gerarchica, avrebbe forse permesso di mettere in atto in maniera rapida ed efficiente il Piano Pandemico Nazionale<sup>284</sup>, elaborato nel 2006 con l'obiettivo di indicare linee guida concrete da seguire in caso di pandemie virali. Ciò sarebbe stato probabilmente preferibile all'interazione complessa e complicata tra Stato e Regioni cui si è assistito negli ultimi mesi.

**Raccomandazioni e conclusioni.** Il sistema italiano di sicurezza interna richiede un aggiornamento del proprio sistema di pianificazione e coordinamento. Al fine di migliorare l'organizzazione politico-istituzionale della gestione delle emergenze nazionali, alcuni esperti invocano la creazione di nuovi organi e strutture<sup>285</sup>. Altri suggeriscono una più attenta definizione del sistema di Difesa Civile e dei suoi compiti, ad esempio tramite l'istituzionalizzazione di una Difesa Civile nazionale<sup>286</sup>. Qualora, nel contesto di crisi future, il Governo decidesse di attivare il sistema di Difesa Civile, sarà importante assicurare una corretta cooperazione con la Protezione Civile, in particolar modo in materia di salute pubblica. Entrambi i sistemi potrebbero trarre vantaggio da un'adeguata integrazione dei propri strumenti e delle proprie funzioni: da un lato, la Protezione Civile potrebbe giovare della flessibilità di intervento, l'abilità di organizzazione preventiva, e le lessons learned in campo militare apprese della Difesa Civile<sup>287</sup>; dall'altro, quest'ultima potrebbe beneficiare delle risorse della Protezione Civile in termine di disponibilità finanziaria e di personale. La pandemia di COVID-19 ha dimostrato il valore di un'organizzazione funzionale al contrasto alle emergenze nazionali, con notevoli implicazioni sui

---

<sup>283</sup> cfr. G. Sturloni, «Chi ha sbagliato di più: tutti gli errori della gestione italiana della crisi coronavirus», *Wired*, 20 aprile 2020.

<sup>284</sup> v. Ministero della Salute, «Piano pandemia influenzale» [ultimo aggiornamento 15 dicembre 2016].

Il testo del Piano Pandemico Nazionale è disponibile al seguente indirizzo: [http://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_501\\_allegato.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_501_allegato.pdf).

<sup>285</sup> v. Di Camillo e Marta, *Una Strategia di Sicurezza Nazionale per l'Italia*, pp. 48, 49.

<sup>286</sup> cfr. C. Bertolotti, «Covid-19: serve un sistema di Difesa civile», *AffarInternazionali*, 28 aprile 2020.

<sup>287</sup> v. Ministero dell'Interno, «Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione relativa all'anno 2020», marzo 2020, p. 10; cfr. M. Nones *et al.*, *La Minaccia NBCR: Potenziali Rischi e Possibili Risposte*, Centro Militare di Studi Strategici, Roma aprile 2008, p. 38.

sistemi di Protezione Civile e Difesa Civile. I vertici governativi dovrebbero prendere spunto dall'attuale condizione di emergenza per innestare un dibattito sulla struttura complessiva di sicurezza interna del Paese, mirato alla delineazione di un sistema adeguato a fronteggiare le minacce attuali e le crisi future.

## PROGRAMMI PESCO ED EDF: IL NECESSARIO *TRADE-OFF* TRA PRIORITÀ STRATEGICHE E CONTRAZIONI DI BUDGET — Paolo Crippa\*

*La Commissione Europea, con l'intento di destinare il maggior numero di risorse possibili a favore del piano straordinario di aiuti economici noto come 'Recovery Fund', ha ridotto significativamente i fondi per la Difesa per il periodo 2021-2027. Contestualmente, gli Stati membri, alle prese con la gestione di una crisi sanitaria ed economica senza precedenti, potrebbero diminuire il proprio contributo economico a favore dei programmi PESCO. Tali fattori rischiano di causare una seria battuta d'arresto per la cooperazione in materia di sicurezza e Difesa, in un momento in cui l'Europa è alla ricerca di una maggiore autonomia strategica per far fronte ad un mondo post-COVID sempre più complesso e sfidante. Occorre dunque lavorare sinergicamente per preservare le basi di collaborazione attualmente in essere, valutando al contempo costi e opportunità. I principali Paesi europei, tra cui l'Italia, dovrebbero farsi promotori di una riflessione collettiva, che rilanci il livello di ambizione della Difesa europea in un momento di grande fragilità e incertezza.*

L'attuale pandemia di COVID-19 pone l'Unione Europea di fronte a una sfida senza precedenti da un punto di vista sia economico che politico. Tanto ai Paesi membri quanto alle istituzioni comunitarie viene richiesto un enorme sforzo di razionalizzazione delle risorse, da far confluire in strumenti utili a contrastare gli effetti nefandi della pandemia sull'economia e sulla società. Contemporaneamente, l'Unione Europea è entrata in una fase storica nuova, connotata da una forte volatilità non soltanto economica, ma anche e soprattutto geopolitica. Da un lato, per Bruxelles persiste il rischio di trovarsi schiacciata all'interno della competizione USA-Cina, di cui ha già sofferto gli effetti della guerra commerciale e del riposizionamento degli interessi strategici americani lontano dall'area EMEA

---

\* PAOLO CRIPPA è analista responsabile del Desk Difesa & Sicurezza del Ce.S.I. Dopo la Laurea in Lettere ottenuta con lode presso l'Università di Bologna, nel 2018 ha conseguito con lode la Laurea Magistrale in Scienze Internazionali e Diplomatiche presso la stessa, trascorrendo un periodo di studio presso l'Université Panthéon-Sorbonne di Parigi. Ha inoltre collaborato, in qualità di Research Intern, con la società di Open Source Intelligence Wikistrat Inc. e con il Center for Political-Military Analysis dell'Hudson Institute. È commentatore radiofonico e televisivo per TgCom, ClassTv CNBC, Radio Vaticana, Radio24, Formiche, Airpress, Startmag, Defense News. I suoi ambiti di ricerca riguardano lo sviluppo delle dottrine militari, l'evoluzione della guerra ibrida e la proliferazione di tecnologie militari emergenti (droni e intelligenza artificiale).

(Europe-Middle East-Africa).<sup>288</sup> Dall'altro, è chiamata ad affrontare sfide securitarie inusitate e in rapida evoluzione, quali quelle poste dalla rinnovata assertività della Federazione Russa,<sup>289</sup> da una politica estera turca in continua espansione<sup>290</sup> e da un Mediterraneo allargato sempre più complesso e sempre meno sicuro. Attualmente l'Unione Europea vive nel paradosso esistenziale di dover rispondere urgentemente all'esigenza di creare una linea di politica estera e di difesa comune, trovandosi contemporaneamente in una situazione emergenziale che gli impedisce di dotarsi degli strumenti necessari per poterla sviluppare, ed eventualmente implementare.

Il raggiungimento della cosiddetta 'autonomia strategica', forte imperativo nel mondo post-COVID, passa irrimediabilmente per la creazione di una vera Difesa europea.<sup>291</sup> Dopo lunghi periodi di dilazioni e temporeggiamenti, negli ultimi cinque anni il dibattito sulla costruzione della Difesa europea ha ripreso vigore, dando vita ad una serie di importanti iniziative, dall'inaugurazione dell'European Defense Fund (EDF)<sup>292</sup> al rafforzamento del ruolo della European Defense Agency (EDA),<sup>293</sup> fino

---

<sup>288</sup> MERICS, *Europe's position in the US-China trade conflict*, 25 maggio 2020, <https://merics.org/en/short-analysis/europes-position-us-china-trade-conflict-its-exports-stupid>, ultimo accesso: 8 febbraio 2021.

<sup>289</sup> Come testimonia il prolungamento del regime sanzionatorio europeo nei confronti di Mosca. Vedasi: Consiglio Europeo, *Russia: The EU prolongs economic sanctions for another six months*, 17 dicembre 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/17/russia-the-eu-prolongs-economic-sanctions-for-another-six-months/>, ultimo accesso: 8 febbraio 2021.

<sup>290</sup> Vedasi, ad esempio, la recente diatriba greco-turca: Euronews, *Calls growing for EU sanctions against Turkey over actions in Eastern Mediterranean and Cyprus*, 15 ottobre 2020, <https://www.euronews.com/2020/10/15/calls-growing-for-eu-sanctions-against-turkey-over-actions-in-eastern-mediterranean-and-cy>, ultimo accesso: 8 febbraio 2021.

<sup>291</sup> Nonostante la Difesa ne sia una fondamentale componente, il concetto di 'autonomia strategica' europea è piuttosto ampio e spazia dalla politica estera alla sicurezza, dalle nuove tecnologie all'energia. Per approfondire il concetto e le sue implicazioni: European External Action Service (EEAS), *Why European strategic autonomy matters*, 3 dicembre 2020, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89865/why-european-strategic-autonomy-matters\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89865/why-european-strategic-autonomy-matters_en), ultimo accesso: 8 febbraio 2021.

<sup>292</sup> Commissione Europea, *A European Defence Fund: €5.5 billion per year to boost Europe's defence capabilities*, 7 giugno 2017, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_17\\_1508](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1508), ultimo accesso: 8 febbraio 2021.

<sup>293</sup> European Defence Agency (EDA), *Strengthen Europe, as a partner*, 2019, <https://eda.europa.eu/webzine/issue18/cover-story/josep-borrell-member-states-need-to-make-the-most-out-of-the-new-eu-defence-tools>, ultimo accesso: 8 febbraio 2021.

all'avvio dei primi round di progetti all'interno della Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO).<sup>294</sup>

A testimonianza della rinnovata attenzione per tale dossier, la Commissione Von der Leyen, insediatasi nel corso del 2019, ha fin da subito palesato il suo interesse nel promuovere lo sviluppo del comparto Difesa & Aerospazio, annunciando una DG ad hoc e proponendo un rafforzamento del budget dell'EDF.<sup>295</sup> Se tali iniziative avevano cominciato a consentire alla neonata Difesa europea di muovere i primi passi nella giusta direzione, l'avvento della pandemia e la conseguente crisi economica rischiano di segnare un'importante battuta d'arresto che, se non fungerà da innesco per una profonda riflessione strutturale a livello comunitario, rischia di vanificare gli sforzi sinora intrapresi.

Frutto di numerose e dense consultazioni, l'approvazione del piano di sostegno noto come 'Recovery Fund', il pacchetto di aiuti economici straordinari per i Paesi più colpiti dal nuovo coronavirus,<sup>296</sup> ha avuto tra le conseguenze anche il drenaggio di risorse precedentemente stanziata dalla Commissione Europea a favore di diversi programmi. Conseguentemente, la proposta di budget pluriennale dell'attuale Commissione Europea (Multiannual Financial Framework – MFF) per il periodo 2021-2027 prevede considerevoli tagli alla voce Difesa. Il budget dell'EDF passa dai 11,453 miliardi previsti nella proposta di maggio 2018 a 7,014 miliardi (-39%). Alla Military Mobility sono stati assegnati invece 1,5 miliardi, il 74% in meno rispetto al previsto, mentre all'iniziativa European Peace Facility (EPF), volta a finanziare lo sviluppo capacitivo delle Forze Armate di alcuni Paesi partner, sono stati assegnati 5

---

<sup>294</sup> Consiglio Europeo, *Cooperazione in materia di difesa: il Consiglio avvia 13 nuovi progetti PESCO*, 12 novembre 2019, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/11/12/defence-cooperation-council-launches-13-new-pesco-projects/>, ultimo accesso: febbraio 2021.

<sup>295</sup> Parlamento Europeo, *The von der Leyen Commission's priorities for 2019-2024*, gennaio 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646148/EPRS\\_BRI\(2020\)646148\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646148/EPRS_BRI(2020)646148_EN.pdf), ultimo accesso: 8 febbraio 2021.

<sup>296</sup> Il 'Piano per la Ripresa dell'Europa', spesso chiamato 'Recovery Fund', è lo strumento individuato dalla Commissione Europea e approvato dal Parlamento Europeo per rilanciare le economie dei Paesi europei più colpiti dalla pandemia di Covid-19. Si tratta di un pacchetto di stimoli economici, che si articola in prestiti garantiti e finanziamenti a fondo perduto. All'interno del Piano si inserisce l'iniziativa 'NextGenerationEU', uno strumento di ripresa temporaneo da 750 miliardi di euro che consentirà alla Commissione di ottenere fondi sul mercato dei capitali da reinvestire negli Stati beneficiari. Maggiori dettagli sulla pagina informativa della Commissione Europea: [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it), ultimo accesso: 8 febbraio 2021.

miliardi, a fronte di un taglio del 46%.<sup>297</sup> Tale rimodulazione di risorse non può che presupporre un ridimensionamento generale delle ambizioni europee in ambito Difesa. Da un lato, tale taglio rischia di dilatare enormemente i tempi per la realizzazione di un progetto di grande importanza strategica per l'UE, quale la mobilità militare, dove si riscontra peraltro un importante gap strutturale. Dall'altro rischia di disincentivare da subito gli Stati membri ad usufruire del *framework* PESCO per lo sviluppo di capacità militari congiunte, dal momento che potranno beneficiare di minori contributi EDF.

Ad oggi sono stati avviati tre round di progetti PESCO, nati con l'intento di gettare le basi per una sempre più profonda collaborazione militare tra Paesi membri, sia a livello industriale che a livello di sviluppo capacitivo. Il 6 marzo 2018, il Consiglio ha adottato il primo set di 17 progetti, mentre altri 17 sono stati aggiunti nel novembre 2018 e un terzo set di 13 progetti è seguito il 20 novembre 2019, portando il totale a 47. L'Italia è attualmente impegnata in 34 di essi, di cui 9 a guida nazionale e 25 cui prende parte in qualità di partecipante (15) o di osservatore (10).<sup>298</sup> All'interno di tale antologia trovano spazio progetti di natura più 'ausiliaria' ed altri di maggiore rilevanza strategica. Tra questi ultimi ricordiamo, ad esempio, il pacchetto per rafforzare la sicurezza marittima e dei porti (HARMSPRO), lo 'Strategic C2 System', volto a migliorare il sistema di *decision making* militare, il progetto Helicopter Hot and High Training (H3 Training), il cosiddetto 'drone europeo' European MALE RPAS, lo sviluppo di piattaforme innovative ad alta quota per compiti ISR, nonché il progetto per lo sviluppo delle nuove corvette europee 'European Patrol Corvette' (EPC). Da una disamina dell'elenco si nota come, eccezion fatta per alcuni casi, tra cui l'Eurodrone e le EPC, la maggior parte dei programmi non riguarda lo sviluppo di capacità essenziali o di grande impatto industriale. Progetti ambiziosi, quali possono essere il caccia di 6° generazione o il futuro MBT europeo, si collocano infatti al di fuori del perimetro PESCO. Se tale approccio graduale e sperimentale era funzionale a sondare il terreno di una cooperazione industriale europea ai suoi albori, le particolari circostanze attuali

---

<sup>297</sup> Commissione Europea, *2021-2027 long-term EU budget & Next Generation EU*, 17 settembre 2020, [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027_en), ultimo accesso: 22 ottobre 2020.

<sup>298</sup> European Defence Agency (EDA), *Current list of PESCO projects*, 2020, [https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/permanent-structured-cooperation-\(PESCO\)/current-list-of-pesco-projects](https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/permanent-structured-cooperation-(PESCO)/current-list-of-pesco-projects), ultimo accesso: 20 ottobre 2020.



potrebbero portare alcuni Stati partner a ritenere superfluo, o quantomeno procrastinabile, il proprio contributo economico ai progetti PESCO. Ciò, plausibilmente, andrà a particolare sfavore dei Paesi più piccoli, dotati di un'industria nazionale che non può sopperire da sola ad eventuali mancanze, per i quali la collaborazione con Paesi terzi più sviluppati era l'unica via per colmare alcuni gap fondamentali.

Oggi, la Commissione Europea, e in particolare il direttore dell'EDA, Jiří Šedivý, esortano i singoli Stati a mantenere i propri impegni all'interno della PESCO, per non sprecare il lavoro svolto sinora. Šedivý, a sostegno del suo appello, ha più volte ricordato come la PESCO si muova nella direzione di una maggiore razionalizzazione delle risorse, con ingenti risparmi per gli Stati che vi partecipano.<sup>299</sup>

Tuttavia, i vantaggi sul lungo periodo prodotti dalla Cooperazione Strutturata Permanente potrebbero scontrarsi con le esigenze a breve termine dei singoli Paesi. Dunque, qualora fosse necessario operare un taglio basato su *trade-off* costi/opportunità, occorrerebbe procedere con una revisione coordinata dell'intero *framework*, coinvolgendo tutti i Paesi partecipanti. La fuoriuscita dei singoli Stati dal meccanismo di cooperazione in maniera disordinata, infatti, andrebbe a generare profondi squilibri ed inefficienze. A fronte di un contesto emergenziale che presuppone una contrazione del budget disponibile, risulterebbe più utile concentrare i finanziamenti sui programmi di maggiore rilievo strategico, sempre in ottica comunitaria, posponendo l'avvio degli altri ritenuti 'minori'. In tal modo, senza ridimensionare eccessivamente il livello di ambizione, si andrebbe a tutelare la base di collaborazione che è stata creata con grande sforzo in questi ultimi anni.

Allargando un po' lo sguardo, per inserire la Difesa europea in un quadro più ampio, si osserva come gli Stati europei, negli ultimi anni, abbiano quasi tutti aumentato le spese militari e gli investimenti nel settore Difesa.<sup>300</sup> Da un lato per far fronte ai nuovi profili di minaccia, eterogenei e in rapida evoluzione,

---

<sup>299</sup> European Defence Agency (EDA), *Chief Executive opinion editorial: Now, more than ever*, 17 luglio 2020, <https://eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2020/07/17/now-more-than-ever>, ultimo accesso: 21 ottobre 2020.

<sup>300</sup> NATO, *Defense expenditure of NATO countries*, 21 ottobre 2020, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_178975.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_178975.htm), ultimo accesso: 8 febbraio 2021.

dall'altro per cercare di ottemperare all'impegno del 2% di spesa militare/PIL imposto dalla NATO.<sup>301</sup> Per alcuni Paesi, non ultimi Francia e Germania, tale tendenza si potrebbe rafforzare ulteriormente nel mondo post-COVID, qualora trovi conferma la volontà di investire nell'industria militare nazionale, un settore ad altissimo contenuto tecnologico nonché volano per le loro economie. Il trend a cui si potrebbe assistere nei prossimi anni è dunque un progressivo aumento degli investimenti per la Difesa dei singoli Stati, a stimolo della ripresa economica e a protezione delle capacità industriali nazionali, recuperando risorse anche dai programmi di cooperazione europea. Tale soluzione, per quanto logica nel breve termine, risulta dannosa in un'ottica di lungo periodo. Da un lato si tratterebbe di una scelta anti-economica, dal momento che, come ricordava Šedivý,<sup>302</sup> iniziative europee come la PESCO contribuiscono ad una maggiore razionalizzazione delle risorse. Dall'altro, minerebbe il percorso verso il conseguimento dell'autonomia strategica europea.

Ci si trova dunque di fronte ad un importante bivio. O la Difesa Europea, nelle sue diverse articolazioni, diventa lo strumento principe per lo sviluppo delle capacità militari primarie dei Paesi membri, oppure rischia di tramutarsi in qualcosa di superfluo. In un momento di crisi come quello attuale, che richiede forti investimenti, tornare a politiche di nazionalismo industriale che si muovono in controtendenza rispetto alle ambizioni comunitarie significa riportare indietro le lancette e creare profondi squilibri, economici e di potere, che rischiano di compromettere il quadro collaborativo europeo. A tal riguardo l'Italia, di concerto con i principali Paesi promotori della Difesa europea, se da un lato deve difendere e stimolare il proprio comparto industriale in un momento di grande fragilità, deve dall'altro farsi portavoce di una profonda riflessione circa le ambizioni della Difesa europea nel mondo post-COVID. Non si tratta di un ideale da perseguire, ma di un'urgenza non più differibile.

---

<sup>301</sup> NATO, *Funding NATO*, 4 gennaio 2021, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_67655.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm), ultimo accesso: 8 febbraio 2021.

<sup>302</sup> European Defence Agency (EDA), *Chief Executive opinion editorial: Now, more than ever*, 17 luglio 2020, <https://eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2020/07/17/now-more-than-ever>, ultimo accesso: 21 ottobre 2020.

LA MALEDIZIONE DELLE RISORSE: JIHADISMO E SVILUPPO DEL SETTORE GASIERO E MINERARIO NEL NORD DEL MOZAMBICO — Marco Di Liddo\*

*La cosiddetta "maledizione delle risorse" è una sindrome politico-economica in cui un Paese che dispone di ricchezze minerarie, idrocarburiche o del suolo non riesce ad approntare un modello di sviluppo virtuoso ed inclusivo, aumentando così le faglie di conflittualità al proprio interno. Nel secondo dopoguerra sono stati i paesi africani ad essere spesso vittima di tale sindrome, manifestatasi con l'esplosione di conflitti etnici e con la diffusione di volatilità politica ed instabilità. Di recente, la maledizione delle risorse sembra aver colpito anche il Mozambico, dove tra il 2009 ed il 2011 sono iniziate le attività di sfruttamento delle miniere di rubini e di giacimenti offshore di gas naturale. Purtroppo, il boom economico trainato da queste attività e il modello di sviluppo promosso dal governo hanno avvantaggiato le élite al potere, penalizzato le comunità locali ed acuito le preesistenti fratture interne alla società mozambicana. Il senso di alienazione e marginalizzazione delle popolazioni escluse dai benefici derivanti dall'industria estrattiva si è tramutato in critica aperta e violenta contro Maputo ed è stata capitalizzata dalle organizzazioni jihadiste autoctone, oggi al centro di una feroce campagna di insorgenza nella regione di Cabo Delgado.*

Una veloce analisi storica delle dinamiche dei conflitti in Africa nel secondo dopoguerra fa emergere con vigore il vizioso collegamento tra ricchezza delle risorse (materie prime, terre fertili, idrocarburi), lacune di *governance* e autoreferenzialità delle classi dirigenti. Infatti, in moltissimi casi, le autorità governative dei paesi africani hanno gestito lo sfruttamento di tali risorse in maniera poco oculata, non curandosi degli impatti sociali, ambientali ed economici sulle comunità locali, gestendo in modo personalistico e familistico gli introiti derivanti dalla loro commercializzazione e trascurando politiche di redistribuzione del reddito e di welfare in grado di sostenere le fasce più vulnerabili della popolazione. La cattiva gestione della cornucopia energetica / mineraria / idrico-fondiarie si è spesso sovrapposta ed intersecata a preesistenti criticità politiche, come lo sbilanciamento degli equilibri di potere a favore di un determinato gruppo etnico, religioso, tribale o familiare e la conseguente e

---

\* MARCO DI LIDDO, Analista Senior e responsabile del desk Africa del Centro Studi Internazionali di Roma. Contributore per Rivista Italiana Difesa e lecturer presso la Scuola di Polizia Tributaria di Ostia ed il Master di II livello in Geopolitica dell'Università la Sapienza.

parallela presenza di minoranze discriminate oppure la profonda asimmetria nel livello di sviluppo economico tra centro e periferia dei singoli paesi.

Nel complesso, la compresenza di questi fattori agisce come origine o come moltiplicatore di forza per dinamiche conflittuali intra-statali: infatti, le minoranze discriminate subiscono le esternalità negative legate allo sfruttamento delle risorse nel proprio territorio e, quando non ricevono adeguate compensazioni, accusano il governo centrale di politiche vessatorie nei loro confronti ed adottano agende politiche assertive e contrastive contro le istituzioni. In alcuni casi, tali agende politiche si manifestano come autentiche ribellioni violente e si inseriscono in cornici ideologiche variabili, compresa quella più eversiva del radicalismo e del terrorismo jihadista.

Semplificando, questa sindrome politica, sociale ed economica che affligge spesso gli Stati africani può essere definita come "maledizione delle risorse"<sup>303</sup> e si materializza in un paradosso che vede Paesi ricchi di risorse dover affrontare sanguinosi conflitti interni che ne frenano lo sviluppo.

A riguardo, basta pensare, tra gli altri, alla Repubblica Democratica del Congo (conflitto del Nord Kivu e del Katanga, aree ricche di miniere), alla Nigeria (insorgenza nella regione del Delta del Niger, dove si trovano i giacimenti di petrolio e gas) al Camerun (rivolta della comunità anglofona nelle regioni occidentali e a Bakassi, in corrispondenza di bacini idrocarburici).

Negli ultimi 5 anni, alla lista dei paesi colpiti dalla "maledizione delle risorse" si è aggiunto anche il Mozambico dove, nella fattispecie, si è assistito alla crescita esponenziale dell'insorgenza di matrice jihadista nelle regioni settentrionali di Cabo Delgado, Niassa e Nampula.

Le tre province citate sono al centro del processo di crescita economica nazionale iniziato alla fine della guerra civile (1977 -1992), pari ad una media del 6% annuo nel periodo 1993-2019 e sostenuto principalmente dalle potenzialità dei settori agricolo, ittico, minerario e idrocarburico. Infatti, il nord del paese dispone di ingenti estensioni di terre fertili, tutt'ora poco sfruttate, di acque territoriali e zone economiche esclusive molto pescose, di giacimenti di pietre preziose e gas naturale. In particolare,

---

<sup>303</sup> Chen, J. (2019). Resources Curse. Investopedia.com. <https://www.investopedia.com/terms/r/resource-curse.asp>.

per quanto riguarda le ultime due categorie di risorse, il Mozambico possiede Montepuez, il più grande giacimento di rubini al mondo (40% delle riserve globali, 150 tonnellate giornaliere di estrazione)<sup>304</sup>, ed il bacino gasiero offshore di Rovuma (2,8 migliaia di miliardi di metri cubi di gas) che garantisce al Paese il 3° posto in Africa per riserve dopo Algeria e Nigeria<sup>305</sup>.

Lo sfruttamento dei giacimenti di rubini e di gas è iniziato tra il 2009 ed il 2011, seguendo un modello che ha favorito i conglomerati economico-politici di potere nazionali e, contestualmente, penalizzato le comunità locali.

Nello specifico, le attività della Miniera di Montepuez sono state affidate ad un consorzio formato dalla britannica Gemsfield e dalla mozambicana Montepuez Ruby Mining (MRM), società del Generale Raimundo Pachinuapa, personalità di rilievo del Fronte di Liberazione Nazionale del Mozambico (FRELIMO)<sup>306</sup>, il partito che governa in maniera monopolistica il Paese dalla fine della guerra civile. L'irruzione del consorzio e l'inizio dei lavori a Montepuez hanno avuto due effetti immediati: distruggere il network locale di piccole imprese minerarie famigliari semi-artigiani ed interdire l'utilizzo di parte delle terre arabili agli agricoltori e agli allevatori autoctoni. Di conseguenza, migliaia di persone si sono improvvisamente trovate senza mezzi di sostentamento ed hanno subito un repentino e drammatico impoverimento.

Una dinamica simile ha riguardato il comparto gasiero. Infatti, i diritti di sfruttamento del bacino di Rovuma e la costruzione degli impianti per la liquefazione e la commercializzazione del gas sono stati concessi a società straniere (Exxonmobil, Total, Eni, China National Oil Company, Rosneft, Qatar Petroleum, British Petroleum) e le attività di sviluppo dell'industria idrocarburica hanno costretto pescatori, agricoltori e allevatori ad abbandonare i terreni o le aree marine di riferimento, generando

---

<sup>304</sup> Lucas, A., Chapin, M., Pardieu, V. (2015). Mozambique: A Ruby Discovery for the 21st Century. *Gems & Gemology*, Vol. 51, No. 1. <https://www.gia.edu/gems-gemology/spring-2015-mozambique-ruby-discovery-21st-century>.

<sup>305</sup> U.S. Energy Administration Information (2020). Mozambique. <https://www.eia.gov/international/analysis/country/MOZ>.

<sup>306</sup> Hanlon, J. (2019). Mozambique's jihadists and the 'curse' of gas and rubies. <https://www.bbc.com/news/world-africa-54183948>

una spirale di peggioramento delle condizioni di vita paragonabile a quella innescata dallo sfruttamento di Montepuez.

Come se non bastasse, in entrambi i casi le popolazioni locali non hanno ricevuto compensazioni per le perdite subite né hanno usufruito di programmi per il loro ricollocamento nell'industria mineraria o gasiera. Infatti, il governo di Maputo ha preferito attingere alla manodopera proveniente dalle regioni centrali e meridionali oppure ha ingaggiato lavoratori seguendo una logica nepotistica e di affiliazione partitica o familiare. Quindi, i soli beneficiari del "boom" economico nazionale sono stati i membri più influenti del FRELIMO, gli imprenditori ad essi vicini e le rispettive reti clientelari. In alcuni casi, questi sono espressione dell'etnia Macombe, alla quale appartiene anche il Presidente della Repubblica Filipe Nyusi e che costituisce una minoranza influente nelle regioni di Cabo Delgado, Nampula e Niassa. Di contro, le altre minoranze del nord del paese, in particolare i Kwani della costa, sono state quelle che hanno subito soltanto le esternalità negative dello sviluppo minerario e gasiero nazionale.

Un ulteriore elemento di alienazione nei confronti delle minoranze e delle comunità rurali è provenuto dall'esistenza di un vasto network criminale, dominato da elementi di origine tanzaniana e dagli immigrati pakistani ed indiani di seconda e terza generazione, specializzato nel traffico di eroina ed avorio ed in affari con alcune personalità locali del FRELIMO. Sinora, neanche le attività criminali hanno prodotto benefici per le minoranze e le comunità rurali, che sono in larga misura escluse dalla loro rete, e, anzi, hanno rappresentato un ulteriore elemento di criticità per le sezioni più vulnerabili della popolazione mozambicana settentrionale a causa del loro comportamento violento ed autoritario.

Nel complesso, questa situazione ha amplificato il risentimento delle popolazioni del nord e delle comunità rurali nei confronti del governo di Maputo e del FRELIMO. Infatti, già in precedenza, questa parte del paese riteneva che le istituzioni avessero dimenticato il suo contributo sia nella guerra di liberazione dal giogo coloniale portoghese che nel conflitto interno contro la Resistenza Nazionale Mozambicana (RENAMO). Di conseguenza, con l'assenza di benefici derivanti dallo sviluppo dell'industria mineraria ed energetica, con l'aumento degli impatti negativi sull'economia delle regioni settentrionali e con l'incremento della forza e del ruolo delle organizzazioni criminali, una parte

crescente delle comunità del nord ha sviluppato un profondo sentimento di disaffezione e marginalizzazione nei confronti del governo e di Maputo. Una disaffezione ed una marginalizzazione rese ancora più capillari dal nuovo accordo di pace tra FRELIMO e RENAMO (2019), percepito al nord come l'ennesimo caso di lottizzazione della sfera pubblica da parte di forze politiche e militari espressione del sud.

Ad offrire una cornice religiosa e, successivamente, ideologica, al risentimento delle regioni settentrionali è stato il fatto che le popolazioni autoctone del nord fossero in maggioranza musulmana, mentre quelle del centro e del sud cristiane. Questo, dunque, ha aggiunto un ulteriore tassello alla costruzione della narrativa antigovernativa che si è sviluppata definitivamente secondo faglie di contrasto geografiche (nord contro sud e centro contro periferia), socio-economiche (grande borghesia urbana nazionale contro comunità rurali), etniche (Kwami e minoranze del nord contro Macombe ed altri gruppi etnici di potere), politiche (FRELIMO contro società civile) ed infine religiose (musulmani contro cristiani).

A capitalizzare il malcontento popolare delle regioni settentrionali e ad incanalarlo in una agenda politica strutturata è stato il movimento jihadista autoctono Ansar al-Sunna (AS) ("protettori della Sunna), chiamato anche al-Shabaab<sup>307</sup> dalle comunità locali. Nato intorno al 2006 come setta salafita e fondato da allievi dell'imam keniota Ahmed Rogo<sup>308</sup>, AS ha iniziato la propria attività come setta caritatevole che offriva supporto umanitario alle fasce più deboli della popolazione musulmana di Cabo Delgado, distribuendo generi di prima necessità, elargendo prestiti senza interessi e mettendo a disposizione le proprie moschee e le proprie madrasse per fornire servizi educativi ai più giovani. Caratterizzata da una visione estremamente conservatrice dell'Islam, AS ha svolto per quasi 10 anni una intensa e capillare opera di proselitismo sul territorio, denunciando le autorità governative e trasformandosi gradualmente nell'interlocutore privilegiato e legittimo della popolazione locale.

---

<sup>307</sup> Il soprannome è stato affibbiato poiché AS ricordava alle comunità locali il movimento jihadista somalo al-Shabaab.

<sup>308</sup> Beevor, E. (2020). Who are Mozambique's jihadists?. iiss.org <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2020/03/csdp-mozambique-jihadists>

La trasformazione della setta in autentica organizzazione jihadista si è avuta a partire dal 2015, quando i leader di AS hanno intensificato i contatti con la rete dello Stato Islamico in Africa Centrale, emanazione regionale del Califfato fondato da Abu Bakr al-Baghdadi, e con i gruppi terroristici attivi nella vicina Tanzania. Appare difficile stabilire quanto AS volesse consapevolmente modificare lo spettro delle sue attività politiche, passando da propaganda a ribellione violenta antigovernativa, oppure quanto siano stati i contatti con lo Stato Islamico ad influenzarla. Probabilmente, la dinamica di trasformazione è stata duale: alcuni elementi interni ad AS avevano cominciato a considerare l'avvio di una campagna di insorgenza come quel salto di qualità necessario per imporre l'organizzare quale attore egemone nel nord del Mozambico e, in questo senso, lo sviluppo dei rapporti con lo Stato Islamico ne ha rafforzato le posizioni.

Il contributo logistico, ideologico e addestrativo dello Stato Islamico è stato fondamentale per la crescita di AS che, a partire dal 2017, ha cominciato a perpetrare attentati e attacchi sempre più complessi, giungendo in più occasioni ad occupare per giorni la città di Mocimboa do Praia. Particolarmente interessante risulta l'analisi delle modalità operative di AS che, oltre ad attaccare le sedi istituzionali, delle Forze Armate e della Polizia mozambicana, compie saccheggi e redistribuisce il bottino tra la popolazione civile nelle città e nelle aree rurali. In questo modo, l'organizzazione ha accresciuto esponenzialmente il proprio supporto popolare ed il proprio bacino di reclutamento. Infatti, benché la maggior parte della popolazione civile non condivida la visione politica ed ideologica di AS e non voglia trasformare il nord del Mozambico in un emirato, arriva a preferire la draconiana giustizia, l'assistenzialismo interessato e la violenza jihadisti alla corruzione e all'autoreferenzialità delle istituzioni mozambicane e al FRELIMO. Inoltre, non va sottovalutata la possibilità che l'evoluzione dell'agenda di AS conduca l'organizzazione terroristica ad ampliare il ventaglio dei propri obiettivi, aggiungendo il personale e le infrastrutture straniere che operano nella provincia di Cabo Delgado alle istituzioni nazionali. Questo potrebbe avvenire in risposta alla necessità di AS di accrescere la pressione sul governo centrale e di aumentare il proprio "prestigio" regionale ed internazionale attraverso attacchi dal grande richiamo mediatico, quali quelli contro obiettivi stranieri.



La preferenza accordata dalle comunità marginalizzate del nord del paese ai movimenti jihadisti rispetto al governo centrale pone una sfida politica, securitaria e di sviluppo non indifferente per Maputo. Infatti, in assenza di interventi strutturali nel comparto umanitario, educativo, economico e sociale, il rischio che AS continui ad accrescere la propria influenza e la propria legittimità diventa sempre più alto e concreto, minacciando la stabilità del Mozambico e, parallelamente, la sicurezza di quello stesso comparto minerario ed idrocarburico che è alla base della crescita economica nazionale e, paradossalmente, all'origine delle rivendicazioni sociali su cui i movimenti jihadisti speculano.

ONE-HEALTH E INTELLIGENZA ARTIFICIALE PER LA SICUREZZA SANITARIA —  
 Francesco Gagliardi, Ph.D.<sup>\*</sup>

*In questo contributo si vuole introdurre, da una parte, una visione sistemica che coinvolga alcuni concetti pertinenti la sicurezza sanitaria come gli emerging disease, la scoperta di sindromi e la biologia molecolare, e dall'altra, si vuole illustrare una proposta d'integrazione di alcune soluzioni e sistemi proposti negli ambiti dell'Intelligenza Artificiale e della bio-informatica. Il fine è quello di ottenere una maggiore capacità nei processi decisionali di sicurezza sanitaria negli scenari pandemici e non solo. Nella prima parte di questo lavoro si illustra come, a partire da alcuni lavori degli anni '90 del secolo scorso, in cui si analizzavano le minacce biologiche degli emerging infectious disease, si sia giunti in tempi più recenti alla visione sistemica della One-Health, della quale si propone, in parte, una estensione che coinvolge anche la logica della scoperta scientifica nell'ambito bio-medico. Nella seconda parte si sviluppa, a partire dalle analisi precedenti, una prospettiva di integrazione di alcune tipologie di sistemi proposti nell'Intelligenza Artificiale in ambito medico, come i sistemi di supporto alla decisione diagnostica e i sistemi di scoperta sindromica, con quelli della bioinformatica e del sequencing bio-molecolare. L'integrazione di tali sistemi può consentire una riduzione della frammentazione e delle incertezze nei processi decisionali d'identificazione delle minacce e incrementare le capacità decisionali nell'ambito della sicurezza sanitaria.*

***Dalla minaccia degli emerging disease al concetto di One-Health e oltre.*** La scoperta di una nuova malattia o dei cosiddetti *emerging disease* è divenuta una tematica di interesse, anche al di fuori

---

<sup>\*</sup> FRANCESCO GAGLIARDI dopo aver conseguito la laurea *cum laude* in Fisica si è specializzato in Ingegneria del Software conseguendo un Master Universitario di Secondo livello e successivamente si è occupato di Intelligenza Artificiale conseguendo un Dottorato di Ricerca in Informatica. Attualmente è in servizio presso l'Agenzia Industrie Difesa in qualità di Funzionario tecnico del Ministero della Difesa. È autore di più di 70 tra comunicazioni a convegno e pubblicazioni scientifiche nelle quali si è occupato di Intelligenza Artificiale e delle sue applicazioni in ambito medico, psicologico e biologico, così come degli aspetti metodologici e storico-epistemologici relativi. In particolare, nell'ambito dell'Intelligenza Artificiale in medicina ha realizzato, già nel 2002, un sistema *unsupervised* di AI per la scoperta di sindromi e nel 2011 ha proposto degli innovativi sistemi di diagnosi automatica che, integrando al loro interno degli algoritmi di tipo *unsupervised*, consentono anche la contestuale individuazione autonoma delle specifiche sindromi con cui si manifestano le diverse malattie.

dell'ambito medico ed epistemologico, a partire almeno dagli anni '90 dello scorso secolo<sup>309</sup>. Sono diversi i casi per i quali l'esistenza di una nuova entità diagnostica può essere posta, potendosi ricondurre sia a una sorta di "mancanza concettuale" all'interno della pregressa conoscenza clinica, come è avvenuto per alcuni casi storici ben noti (come, ad esempio, nel caso della scoperta della sindrome di Down<sup>310</sup>), sia può essere ricondotta ad una reale "novità" biologica dovuta ad esempio all'emergere di un nuovo agente patogeno. Appartengono a quest'ultimo caso le scoperte di nuove malattie definite come *emerging o mutating disease*<sup>311</sup> che sono causati da un nuovo o mutato agente patogeno non esistente prima in natura. In entrambi i casi risulta fondamentale la preliminare individuazione e riconoscimento di una nuova sindrome, cioè l'insieme dei segni e sintomi clinici con cui si manifesta la malattia<sup>312</sup>, per una successiva definizione come nuova entità nosologica da inserire nelle preesistenti tassonomie cliniche.

Uno dei primi più noti esempi della pericolosità degli *emerging disease* si è avuta nei primi anni di questo secolo con l'epidemia del 2003 della *Severe Acute Respiratory Syndrome* (SARS)<sup>313</sup>. La SARS è stato il primo caso di rilevanza globale di scoperta di una nuova sindrome di cui si è poi identificato un coronavirus come agente patogeno responsabile della sua insorgenza<sup>314</sup>.

L'epidemia di SARS pose in luce la pericolosità globale dei coronavirus come causa di possibili *infectious emerging disease*. Queste nuove forme di epidemie spinsero alcuni ricercatori a proporre

---

<sup>309</sup> Mirko D. Grmek, "The concept of emerging disease (Article in French)," *History and Philosophy of the Life Sciences* 15, no. 3 (1993):281–296. PMID:7824686.

<sup>310</sup> David Wright, *Downs. The history of a disability* (Oxford: Oxford University Press, 2011).

<sup>311</sup> Louise Cummings, "Emerging Infectious Diseases: Coping with Uncertainty," *Argumentation* 23, no.2 (2009):171–188. DOI:10.1007/s10503-008-9116-9. Stephen S. Morse, "The vigilance defense," *Scientific American* 287, (2002):88–89. Stephen S. Morse, Barbara H. Rosenberg, Jack Woodall, "Global monitoring of emerging disease: design for a demonstration program," *Health Policy* 38, (1996):135–153. DOI:10.1016/0168-8510(96)00863-9.

<sup>312</sup> Paula A. Ford-Martin, "Key terms. Syndrome," in *Gale Encyclopedia of Medicine, 2<sup>nd</sup> edn.*, eds. Jacqueline L. Longe, Deirdre S. Blanchfield, (Farmington Hills, MI: Gale Group Press, 2002), 1496.

<sup>313</sup> World Health Organization, "Dr. Carlo Urbani of the World Health Organization dies of SARS," World Health Organization Media Centre, (2003) accessed 20.5.2021 <http://www.who.int/mediacentre/news/notes/2003/np6/en/>.

<sup>314</sup> Ron A. M. Fouchier, Thijs Kuiken, Martin Schutten, Geert van Amerongen, Gerard J. J. van Doornum, Bernadette G. van den Hoogen, Malik Peiris, Wilina Lim, Klaus Stöhr, Albert D. Osterhaus, "Aetiology: Koch's postulates fulfilled for SARS virus," *Nature* 423, no. 240 (2003). DOI:10.1038/423240a.

lo sviluppo di sistemi nazionali di *syndromic surveillance*<sup>315</sup> anche in funzione di prevenzione di un altro tipo di possibile minaccia come quella bio-terroristica<sup>316</sup>.

Molti di questi approcci mancavano di una visione sistemica del problema, considerandolo principalmente se non esclusivamente dal punto di vista clinico-epidemiologico incentrato appunto sull'identificazione e sorveglianza delle sindromi, da una parte, e sulla prevenzione e contenimento di attacchi bio-terroristici, dall'altra.

In tempi più recenti si è giunti all'introduzione del concetto della *One-Health*, definito dall'Organizzazione Mondiale della Sanità nel seguente modo:

'One-Health' is an approach to designing and implementing programmes, policies, legislation and research in which multiple sectors communicate and work together to achieve better public health outcomes. The areas of work in which a One Health approach is particularly relevant include food safety, the control of zoonoses (diseases that can spread between animals and humans, such as flu, rabies and Rift Valley Fever)<sup>317</sup>.

Il concetto della *One-Health* estende, dunque, i confini della sicurezza sanitaria e biologica oltre le usuali prassi clinico-sanitarie della medicina inglobando la veterinaria così come competenze e punti di vista di altre discipline:

---

<sup>315</sup> Kenneth D. Mandl, Marc Overhage, Michael M. Wagner, William B. Lober, Paola Sebastiani, Farzad Mostashari, Julie A. Pavlin, Per H. Gesteland, Tracee Treadwell, Eileen Koski, Lori Hutwagner, David L. Buckeridge, Raymond D. Aller, Shaun Grannis, "Implementing syndromic surveillance: a practical guide informed by the early experience," *Journal of the American Medical Informatics Association* 11, no. 2 (2004):141–150. DOI:10.1197/jamia.M1356. Ling Wang, Marco F. Ramoni, Kenneth D. Mandl, Paola Sebastiani, "Factors affecting automated syndromic surveillance," *Artificial Intelligence in Medicine* 34, no. 3 (2005):269–278. DOI:10.1016/j.artmed.2004.11.002. Jyh-Win Huang, Ting-Wei Hou, "Design and prototype of a mechanism for active on-line emerging/notifiable infectious diseases control, tracking and surveillance, based on a national health-care card system," *Computer Methods and Programs in Biomedicine* 86, no. 2 (2007):161–170. DOI:10.1016/j.cmpb.2007.02.005.

<sup>316</sup> Manfred S. Green, James LeDuc, Daniel Cohen, David R. Franz, "Confronting the threat of bioterrorism: realities, challenges, and defensive strategies," *The Lancet. Infectious Diseases* 19, no.1 (2019):e2–e13. DOI:10.1016/S1473-3099(18)30298-6.

<sup>317</sup> World Health Organization, "What is One Health?" (2017) accessed 20.5.2021 <https://www.who.int/news-room/q-a-detail/one-health>.

As a global good, health security must be understood on a global scale and from a global and crosscutting perspective, integrating human health, animal health, plant health, ecosystems health, and biodiversity<sup>318</sup>.

Questo punto di vista mira a integrare approcci provenienti da diversi ambiti disciplinari al problema della sicurezza sanitaria in un approccio sistemico e multidisciplinare:

The success of this One-Health concept now requires breaking down the interdisciplinary barriers that still separate human and veterinary medicine from ecological, evolutionary, and environmental sciences. The development of integrative approaches should be promoted by linking the study of factors underlying stress responses to their consequences on ecosystem functioning and evolution<sup>319</sup>.

Dunque, il concetto della *One-Health*, col suo approccio integrato nello studio sistemico degli *emerging diseases*, non è privo di rilevanza strategica per le sue applicazioni nella individuazione e gestione delle pandemie e nel *management* della sicurezza sanitaria che supera di fatto l'approccio tradizionale di *crisis response*:

Epidemics must evolve from crisis response during discrete outbreaks to an integrated cycle of preparation, response and recovery. [...] Many disciplines need to be integrated, including not only epidemiology but also social sciences, research and development, diplomacy, logistics and crisis management. This requires a new approach to training tomorrow's leaders in epidemic prevention and response<sup>320</sup>.

---

<sup>318</sup> Delphine Destoumieux-Garzón, Patrick Mavingui, Gilles Boetsch, Jérôme Boissier, Frédéric Darriet, Priscilla Duboz, Clémentine Fritsch, Patrick Giraudoux, Frédérique Le Roux, Serge Morand, Christine Paillard, Dominique Pontier, Cédric Sueur, Yann Voituron, "The One Health Concept: 10 Years Old and a Long Road Ahead," *Frontiers in Veterinary Science* 5, no. 14 (2018):1-14. DOI:10.3389/fvets.2018.00014.

<sup>319</sup> Delphine Destoumieux-Garzón, *et al.*, "The One Health Concept: 10 Years Old and a Long Road Ahead".

<sup>320</sup> Juliet Bedford, Jeremy Farrar, Chikwe Ihekweazu, Gagandeep Kang, Marion Koopmans, John Nkengasong, "A new twenty-first century science for effective epidemic response," *Nature* 575, no. 7781 (2019):130–136. DOI:10.1038/s41586-019-1717-y.

Quello che manca alla visione sistemica della *One-Health* è una sua possibile estensione concettuale che coinvolga anche l'epistemologia e la logica della scoperta scientifica per gli aspetti metodologici, ed una maggiore integrazione con gli strumenti decisionali e tecnologici provenienti dall'Intelligenza artificiale e dalle tecniche di sequenziamento genomico.

Infatti, la sicurezza sanitaria relativa agli *emerging disease* è fortemente caratterizzata dal fatto che la minaccia è sconosciuta *a priori*, quindi tanto il suo riconoscimento ed individuazione quanto le possibili misure di contenimento e contrasto coinvolgono processi di scoperta scientifica in ambito medico e bio-molecolare. Si pensi al recente caso della pandemia COVID-19 (*CoronaVirus Disease-2019*) in cui l'identificazione dell'agente patogeno responsabile della nuova sindrome è stata talmente rapida<sup>321</sup> che si è adottato come criterio definitorio della malattia il criterio biologico d'individuazione del coronavirus patogeno SARS-CoV-2<sup>322</sup> nel singolo individuo. Si noti, per confronto, che la SARS è stata definita preliminarmente con un criterio sindromico da cui ha anche tratto il nome la malattia (*Severe Acute Respiratory Syndrome*) che non fa alcun riferimento al coronavirus che è stato poi individuato come l'effettivo agente patogeno responsabile dell'insorgere della malattia.

Questo pone in evidenza come le nuove biotecnologie di genomica clinica e sequenziamento genetico<sup>323</sup> ridefiniscano la stessa logica della scoperta scientifica in ambito medico e come questi aspetti metodologici ed epistemologici della logica della scoperta bio-medica, che appartengono alla filosofia della scienza, e quelli propriamente tecnologici debbano essere tenuti in debita

---

<sup>321</sup> Peng Zhou, Xing-Lou Yang, Xian-Guang Wang, Ben Hu, Lei Zhang, Wei Zhang, Hao-Rui Si, Yan Zhu, Bei Li, Chao-Lin Huang, Hui-Dong Chen, Jing Chen, Yun Luo, Hua Guo, Ren-Di Jiang, Mei-Qin Liu, Ying Chen, Xu-Rui Shen, Xi Wang, Xiao-Shuang Zheng, Kai Zhao, Quan-Jiao Chen, Fei Deng, Lin-Lin Liu, Bing Yan, Fa-Xian Zhan, Yan-Yi Wang, Geng-Fu Xiao, Zheng-Li Shi, "A pneumonia outbreak associated with a new coronavirus of probable bat origin," *Nature* 579, no. 7798 (2020):270–273. DOI:10.1038/s41586-020-2012-7.

<sup>322</sup> Alexander E. Gorbalenya, Susan C. Baker, Ralph S. Baric, Raoul J. de Groot, Christian Drosten, Anastasia A. Gulyaeva, Bart L. Haagmans, Chris Lauber, Andrey M. Leontovich, Benjamin W. Neuman, Dmitry Penzar, Stanley Perlman, Leo L.M. Poon, Dmitry V. Samborskiy, Igor A. Sidorov, Isabel Sola, John Ziebuhr, "The species Severe acute respiratory syndrome-related coronavirus: classifying 2019-nCoV and naming it SARS-CoV-2," *Nature Microbiology* 5, no. 4 (2020): 536–544. DOI:10.1038/s41564-020-0695-z.

<sup>323</sup> Charles Y. Chiu, Steven A. Miller, "Clinical metagenomics," *Nature Review Genetics* 20, no. 6 (2019):341–355. DOI:10.1038/s41576-019-0113-7.

considerazione se si vuole adottare una prospettiva pienamente sistemica sul problema degli *emerging disease* e della sicurezza sanitaria.

*L'Intelligenza Artificiale in medicina e i DSS (Decision Support Systems)*. La medicina è sempre stata uno dei settori applicativi di maggior interesse dell'Intelligenza Artificiale<sup>324</sup> (AI) sin dai primi sistemi esperti realizzati, tra cui spicca il noto *MYCIN*<sup>325</sup> la cui realizzazione era finalizzata alla diagnosi delle infezioni del sangue, fino alle recenti applicazioni del *machine learning* ai *big data* in ambito biomolecolare e clinico. Le applicazioni dell'Intelligenza Artificiale in medicina, che spesso sono riassunte nell'acronimo *AIM (Artificial Intelligence in Medicine)*, sono molteplici; nel seguito si considereranno principalmente i sistemi di supporto alla decisione clinica e le loro possibili applicazioni non solo come sistemi diagnostici ma anche come sistemi di supporto alla scoperta di nuove sindromi e di epidemiologia di precisione.

I sistemi di supporto alla decisione clinica (*CDSS – Clinical Decision Support System*)<sup>326</sup> sono dei particolari sistemi di AI, basati spesso su tecniche di *machine learning*, che consentono a questi sistemi, se opportunamente “addestrati” su *database* di casi clinici, di essere usati per proporre possibili decisioni in ambito clinico.

Il *machine learning*<sup>327</sup> è il settore dell'AI riguardante i sistemi che possono apprendere dall'esperienza; due delle principali metodologie usate nell'ambito del *machine learning* sono il *supervised learning* e l'*unsupervised learning*. Nell'apprendimento *supervised* il sistema di AI viene fornito di un *database* clinico che contiene, grazie alla precedente conoscenza di uno o più esperti umani, delle informazioni

---

<sup>324</sup> Stuart J. Russell, Peter Norvig, *Artificial Intelligence. A Modern Approach*, 4<sup>th</sup> edn (London: Pearson, 2020).

<sup>325</sup> Edward H. Shortliffe, *Computer-Based Medical Consultations: MYCIN* (Amsterdam: Elsevier, 1976). Il nome MYCIN fu scelto dall'autore per assonanza con molti antibiotici che terminano in “-mycin” come ad esempio erythromycin, azithromycin e altri.

<sup>326</sup> Enrico Coiera, *Guide to health informatics*, 3<sup>rd</sup> edn (London: CRC Press, 2015). DOI:10.1201/b13617.

<sup>327</sup> Ian H. Witten, Eibe Frank, Mark A. Hall, Christopher J. Pal, *Data Mining, Practical Machine Learning Tools and Techniques*, 4<sup>th</sup> edn (San Francisco: Morgan Kaufmann, 2016). Donald Michie, David J. Spiegelhalter, Charles C. Taylor, *Machine Learning, Neural and Statistical Classification* (Hoboken, NJ: Prentice Hall, Ellis Horwood Series in Artificial Intelligence, 1994). Richard O. Duda, Peter E. Hart, David G. Stork, *Pattern Classification*, 2<sup>nd</sup> edn (New York: John Wiley & Sons, 2000).

diagnostiche o prognostiche per ogni istanza dei dati osservati. Il sistema utilizza tali dati per inferire della conoscenza, in forma più o meno esplicita, che viene poi impiegata per predire il valore corretto (e.g. la categoria diagnostica) su nuove osservazioni cliniche. Nell'apprendimento *unsupervised* l'esperienza fornita al sistema di AI è costituita dai soli casi clinici osservati, detti anche *unlabelled* data. Il sistema in tal caso può apprendere le categorie che sono presenti nel *database* o altre informazioni sulla struttura dei dati in modo autonomo, utilizzando, ad esempio, un criterio di similarità o analogia tra le varie osservazioni considerate. In questo caso rientra il problema della *cluster analysis*, detta anche classificazione *unsupervised* che riguarda appunto il problema del raggruppamento naturale delle osservazioni, detti anche *patterns* o *feature vectors*, in gruppi, detti *clusters* o classi *unlabelled*<sup>328</sup>.

La metodologia *supervised* è pertinente al settore del *machine learning* con, forse, il maggiore numero di applicazioni e nell'ambito medico è ampiamente utilizzata per la realizzazione dei sistemi di supporto alla diagnosi (*CAD – Computer Aided Diagnosis*). Le applicazioni *unsupervised* possono essere usate per realizzare dei sistemi di supporto alla scoperta di sindromi<sup>329</sup> ed anche potenzialmente per sistemi di sorveglianza sindromica<sup>330</sup>, potendo individuare in modo autonomo la presenza di *cluster* di casi clinici simili tra loro in un *database* clinico<sup>331</sup>.

---

<sup>328</sup> Richard O. Duda, Peter E. Hart, David G. Stork, *Pattern Classification*, 2<sup>nd</sup> edn, chap. 10. Anil K. Jain, "Data clustering: 50 years beyond K-means," *Pattern Recognition Letters* 31, no. 8 (2010):651–666. DOI:10.1016/j.patrec.2009.09.011. Anil K. Jain, Musti N. Murty, Patrick J. Flynn, "Data clustering: a review," *ACM Computing Surveys* 31, no. 3 (1999):264–323. DOI:10.1145/331499.331504.

<sup>329</sup> Francesco Gagliardi, "Algoritmi Genetici per il Data Clustering in Semeiotica Dermatologica" (Tesi di Laurea, Dipartimento di Scienze Fisiche, Università degli Studi di Napoli *Federico II*, 2002). Francesco Gagliardi, "A Cognitive Approach to Scientific Data Mining for Syndrome Discovery: a Case-study in Dermatology," *International Journal of Software Science and Computational Intelligence* 4, no. 1 (2012):1–33. DOI:10.4018/jssci.2012010101.

<sup>330</sup> Ling Wang, Marco F. Ramoni, Kenneth D. Mandl, Paola Sebastiani, "Factors affecting automated syndromic surveillance".

<sup>331</sup> Brian S. Everitt, A.J. Gourlay, R.E. Kendell, "An attempt at validation of traditional psychiatric syndromes by cluster analysis," *British Journal of Psychiatry* 119, no. 551 (1971):399–412. DOI:10.1192/bjpp.119.551.399. David J. Hand, Heikki Mannila, Padhraic Smyth, *Principles of Data Mining* (Cambridge: MIT Press, 2001), 12.



Sono stati anche proposti dei sistemi di diagnosi automatica che integrano al loro interno degli algoritmi di *cluster analysis*<sup>332</sup>; sistemi di questo tipo si possono considerare da una parte *supervised* perché diagnosticano rispetto a categorie note *a priori*; ma d'altra parte sono *unsupervised* poiché nell'ambito delle categorie diagnostiche considerate possono individuare e scoprire autonomamente le specifiche sindromi con cui si manifestano le malattie, anche se queste sindromi non sono già note o sono delle varianti di quadri sindromici tipici.

Ad esempio, si può considerare un sistema di questo tipo opportunamente "addestrato" su un *database* clinico per la diagnosi differenziale tra più patologie polmonari già note come la fibrosi polmonare, lo pneumotorace, la polmonite, o altre (quindi in modo *supervised*); tale sistema può individuare in modo autonomo le correlazioni tra caratteristiche cliniche diverse con cui si possono manifestare le varie patologie considerate, individuandone cioè le rispettive sindromi, incluso eventualmente anche di nuove. Questa caratteristica è essenziale per poter realizzare un sistema di supporto alla decisione clinica che integri capacità di *syndrome discovery* che risultino utili per allertare della presenza di una nuova potenziale minaccia, come un *mutating disease*.

Contestualmente all'individuazione di una nuova sindrome la stessa capacità *unsupervised* di individuare diversi nuovi *cluster* può risultare utile per individuare le varianti che si possono sviluppare successivamente; per tale applicazioni il *database* considerato può essere integrato con dati relativi al sequenziamento genetico dell'elemento patogeno così come è stato proposto nella *clinical metagenomic*<sup>333</sup> in cui si integrano grazie al *next-generation sequencing* (NGS) le analisi genomiche tanto dell'agente patogeno quanto dell'organismo *host*.

---

<sup>332</sup> Francesco Gagliardi, "Sistemi classificatori basati su istanze: modelli cognitivi della categorizzazione e teorie della diagnosi" (PhD diss., Dipartimento di Matematica e Applicazioni R. Caccioppoli, Università degli Studi di Napoli Federico II, 2008). DOI:10.6092/UNINA/FEDOA/1996. Francesco Gagliardi, "Instance-based classifiers applied to medical databases: diagnosis and knowledge extraction," *Artificial Intelligence in Medicine* 52, no. 3 (2011):123–139. DOI:10.1016/j.artmed.2011.04.002. Luciano Nieddu, Giacomo Patrizi, "Formal methods in pattern recognition: A review," *European Journal of Operational Research* 120, no.3 (2000):459–495. DOI:10.1016/S0377-2217(98)00368-3.

<sup>333</sup> Charles Y. Chiu, Steven A. Miller, "Clinical metagenomics".

L'integrazione di tali dati genomici tra le *features* del *database* clinico, che può essere analizzato dai CDSS, è una possibile soluzione per la realizzazione di quella che è stata definita come "epidemiologia di precisione"<sup>334</sup> in cui oltre ai tradizionali dati statistico-epidemiologici si analizzano le varianti genetiche degli agenti patogeni per incrementare le possibilità decisionali e di controllo della pandemia.

**Conclusioni.** In questo saggio è stata brevemente delineata una prospettiva sistemica che si basa, e in parte estende, la visione dell'*One-Health* ai problemi di sicurezza sanitaria ponendo attenzione anche alla centralità che possono avere l'utilizzo delle bio-tecnologie e dell'Intelligenza artificiale nel ridefinire la logica della scoperta scientifica di una nuova malattia. Sulla base di tali analisi è stato delineato a grandi linee un possibile utilizzo di sistemi di AI che integrino metodologie diverse (e.g. *supervised* e *unsupervised*) con dati eterogenei come quelli derivanti dalla clinica, dalla metagenomica e dalla epidemiologia di precisione. Ovviamente, sistemi di tale tipologia necessitano di una digitalizzazione sistemica ed una integrazione tra fonti eterogenee di dati, che rappresentano un'ulteriore sfida per un sensibile incremento delle capacità decisionali negli attuali e futuri scenari pandemici.

---

<sup>334</sup> Jason T. Ladner, Nathan D. Grubaugh, Oliver G. Pybus, Kristian G. Andersen, "Precision epidemiology for infectious disease control," *Nature Medicine* 25, no. 2 (2019):206–211. DOI:10.1038/s41591-019-0345-2.

## EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI SICUREZZA NAZIONALE — Fortunato Genovese<sup>1</sup> & Daniele Panebianco<sup>2</sup> & Gabriele Rizzo<sup>3</sup> & Elisabetta Trenta<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> FORTUNATO GENOVESE — Capitano di Fregata della Marina militare in servizio attivo, ha frequentato l'Accademia Navale dal 1992 al 1996, conseguendo la laurea in "Scienze Marittime e Navali". Dopo il brevetto da Palombaro, dal 1997 al 2001 è stato impiegato presso i Reparti Subacquei della Marina. Specializzatosi in Contromisure Mine Navali nel 2002, è stato imbarcato sulle unità cacciamine, quale Ufficiale alle Operazioni sul Milazzo, Capo Reparto Operazioni sul Gaeta, Ufficiale in 2<sup>a</sup> sul Viareggio e Comandante del Vieste, partecipando ad attività ed esercitazioni nazionali ed internazionali, tra cui la missione Antica Babilonia in Golfo Persico e le aggregazioni alla 2<sup>a</sup> Forza Permanente di Contromisure Mine della NATO (SNMCMG2). Nel 2004 ha frequentato il corso Mine Warfare Staff Officer presso la Scuola Belga-Olandese Eguermin a Ostenda (Belgio). Dal 2007 al 2015 ha operato presso il Comando Forze di Contromisure Mine, come Capo Sezione Corsi, Capo Sezione Addestramento ed infine Capo Ufficio Addestramento e Certificazione Efficienza Bellica. Dal 2015 al 2016 ha comandato la 53<sup>a</sup> Squadriglia Cacciamine. Dal 2016 al 2019 è stato Capo Sezione presso l'Ufficio Sviluppo Concetti del Centro Innovazione dello Stato Maggiore della Difesa. Attualmente lavora presso il Centro di Eccellenza NATO per la Guerra di Mine Navali a Ostenda (Belgio).

<sup>2</sup> DANIELE PANEBIANCO — Ufficiale della Marina militare in servizio attivo - Entrato in Accademia Navale nel 1990, ha servito sia a bordo di numerose Unità navali, sia in diversi Staff multinazionali, tra cui il Commander Italian Maritime Forces, il Maritime Command Naples, il Quartier Generale della NATO Training Mission-Iraq e il Supreme Headquarters Allied Power Europe. Ha partecipato a numerose attività e operazioni militari a livello nazionale, NATO, UE e Nazioni Unite. Specializzato in Contromisure Mine Navali, è stato comandante di Nave Gaeta e della Squadriglia Cacciamine Costiere 54. Di recente, ha ricoperto l'incarico di Capo Sezione Superiorità Conoscitiva presso il Centro Innovazione dello Stato Maggiore della Difesa. Dal 18.06.18 al 5.09.19 è stato il Consigliere del Ministro della Difesa del "primo governo-Conte" per l'attuazione del Programma di Governo e Project Manager del Progetto ministeriale «Duplice uso sistemico: impiego innovativo delle Forze Armate al servizio del Paese». Attualmente, presta servizio presso lo Stato Maggiore della Marina, 3<sup>o</sup> Reparto «Pianificazione e Politica Marittima — Relazioni Interministeriali e Inter-Agenzia». È laureato in "Scienze Marittime e Navali" e "Scienze Politiche" e collabora con la Rivista Marittima.

<sup>3</sup> GABRIELE RIZZO — Futurista di visione ed innovatore entusiasta. Un dottorato in Teoria delle Stringhe ed Astrofisica evoluto in uno dei principali esperti di foresight nella Difesa, è NATO Member at Large per lo Strategic Foresight e gli Studi Futuri. Il Prof. Rizzo è membro di Board sia per la strategia e la policy (in organizzazioni UE con valore superiore ai 2 miliardi di dollari) sia per la ricerca scientifica (nella community più grande del mondo in ambito Difesa). Gabriele possiede una profonda comprensione delle tecnologie emergenti e della convergenza dell'innovazione, ed è consigliere in questi ambiti per gli Stati Uniti, il Regno Unito, l'Italia, la Svizzera, la NATO, le Nazioni Unite e altri Governi Alleati o Partner. Ha diretto la visione 2060 per la U.S. Space Force, per lo U.S. Air Force Research Laboratory, e la Strategia 2040 in Italia. I documenti di cui è stato autore o curatore, informano 1 trilione di dollari di budget della Difesa. Altri sono stati valutati "pilastri fondamentali della strategia e dell'esecuzione della Ricerca ed Innovazione" dalla UE. Altri ancora continuano a modellare ed indirizzare investimenti industriali in R&D (per più di 1.7 miliardi di dollari nel 2019), spaziando dai chip agli elicotteri e velivoli.

<sup>4</sup> ELISABETTA TRENTA — Già Ministro della Difesa, è professore straordinario (SPS/06) presso Università Link Campus, titolare degli insegnamenti di Storia delle relazioni internazionali ed Intelligence e Analisi Strategica. Laureata in scienze politiche ed economiche, ha conseguito un Master in International Development (Stoà Scuola di Management) e un Master

*Le conseguenze sanitarie e socioeconomiche del COVID-19 dimostrano una volta di più la scarsa utilità dei confini per affrontare le crisi nel mondo globalizzato e la difficoltà di assicurare la resilienza di un sistema interconnesso. Gli effetti convergenti delle minacce e la trasversalità pervasiva delle dimensioni ecofin e cyber (forza di competitor, terroristi e organizzazioni criminali nella dimensione ibrida) richiedono risposte innovative e il superamento di schemi e paradigmi utilizzati finora. NATO e UE hanno individuato in collaborative resilience e cross sectorial approach— quale pianificato utilizzo di risorse Civ-Mil— una via per ottenere sicurezza, stabilità e governabilità. In ambito nazionale, l'incertezza indotta dal quadro geostrategico e nuove sfide impone di aggiornare il portato normativo e rafforzare l'approccio multidimensionale sistemico, per anticipare minacce, rischi dell'innovazione e capacità avversarie. Presupposto basilare è la definizione di Livello di Ambizione— cosa l'Italia vuole essere — e Interessi Nazionali —cosa l'Italia ha bisogno per essere ciò che vuole — allo scopo di stabilire una Strategia Generale di Sicurezza Nazionale che armonizzi sistematicamente le esigenze di difesa e sicurezza per una migliore pianificazione di risorse e risposte (ex ante). Gli autori analizzano le condizioni per una revisione del concetto di difesa e sicurezza per una maggiore integrazione tra le varie dimensioni, nel rispetto delle rispettive peculiarità.*

Il quadro strategico si conferma incerto, instabile e in continua evoluzione. Nonostante l'entità delle vittime della violenza generalizzata sia inferiore rispetto al passato<sup>335</sup>, al netto del COVID-19, permangono vari fattori di rischio alla nostra sicurezza collettiva dovuti ai mutamenti che intervengono sul piano geopolitico, economico-finanziario, della disponibilità di risorse, ambientale e tecnologico.

Tra i fattori caratterizzanti il panorama della sicurezza internazionale con impatto diretto sull'Italia, con riferimento ai maggiori attori, spicca la postura degli Usa di ridimensionamento degli impegni anche militari nell'area euro-mediterranea a vantaggio di una maggiore presenza nell'"Indo-Pacifico". La Cina

---

in Intelligence e Security (Link Campus). Continua gli studi in Sicurezza e Difesa e Relazioni Internazionali presso diversi istituti pubblici e privati. Ufficiale della Riserva Selezionata EI, è Country Advisor in Libano (LEONTE 6) e partecipa in diverse esercitazioni in Italia e all'estero. Nel 2005/2006 è Political Advisor in Iraq (Missione Antica Babilonia 8-9-10) su incarico MAE ed esperta per la Governance nel PRT di Nassiriya. È stata ricercatrice per il CEMISS, contribuendo anche alla realizzazione del documento «Duplice uso sistemico: impiego innovativo delle Forze Armate al servizio del Paese», adottato poi come base per l'elaborazione delle Linee Programmatiche del Ministero e del relativo documento di integrazione concettuale. Project Manager, ha progettato e gestito numerosi interventi di institutional building e capacity building in Italia e all'estero, soprattutto in paesi post conflict.

<sup>335</sup> J. Attali —*Finalmente dopodomani*, A. Salani Editore 2017.

rimane la loro vera antagonista, soprattutto nella corsa alla supremazia per l'*high-tech*, in cui le tecnologie per usi civili e militari si mescolano confondendosi, e i confini tra business e sicurezza sono sempre più ambigui<sup>336</sup>. La strategia di Pechino — che punta alle reti fisiche e digitali, trasporti, energia, comunicazioni in una miriade di progetti— trova trasposizione nella *Belt & Road Initiative*, all'interno della quale gravitano 130 nazioni<sup>337</sup>, cui Washington cerca di opporsi minacciando sanzioni e diminuzione del supporto ad Alleati e Partner. La Russia, nonostante le sanzioni, rimane un importante attore globale grazie sia alle sue strategie economico-energetiche (in particolare con Cina, Turchia ed Europa), sia a quelle ibride, trovando un equilibrio quale potenza regionale eurasiatica, inserendosi stabilmente nelle dinamiche siriane e libiche che condivide, tra alti e bassi, con la Turchia.

Le sfide più immediate per la sicurezza nazionale ed europea continuano ad identificarsi negli archi di crisi meridionale e orientale del *Mediterraneo allargato*, concetto geopolitico e geostrategico che ricomprende Medio Oriente, Golfo Persico, Oceano Indiano, Golfo di Guinea ed Atlantico fino all'Artico<sup>338</sup>, dove lo scioglimento dei ghiacci ha aperto nuovi scenari.

I nostri interessi nazionali, ancora lontani dall'essere definiti univocamente, sono a rischio a causa di crisi e minacce che spaziano dai conflitti di varia natura, al crimine organizzato, compresa la pirateria marittima, ai traffici illegali, al contrabbando, al terrorismo/ecoterrorismo, all'immigrazione irregolare, alle attività illegali intenzionali (inclusi gli attacchi cibernetici) rivolte contro le infrastrutture critiche, energetiche, di comunicazione<sup>339</sup>. Il carattere strutturale assunto dalle migrazioni lascia presupporre l'alternanza di fasi di remissione a nuovi picchi, che potranno essere contenuti solo agendo contemporaneamente sui Paesi di origine e transito nonché sulle frontiere. Di rilievo, il massiccio aumento demografico previsto soprattutto in Africa e le conseguenti ondate migratorie interne ed esterne al Continente.

---

<sup>336</sup> F. Rampini — *La seconda guerra fredda*, Mondadori, 2019.

<sup>337</sup> F. Rampini, *ibid.*

<sup>338</sup> Ministero della Difesa - Documento Programmatico Pluriennale per la Difesa per il triennio (DPP) 2019-2021 – pag. 3 – nota 6.

<sup>339</sup> Il 95% delle comunicazioni digitali (internet) viaggia attraverso cavi sottomarini di facile accessibilità per azioni di spionaggio o interruzione del flusso.

Il Mar di Levante è divenuto un'area contesa per l'accesso ai nuovi giacimenti scoperti in prossimità di Cipro. L'accesso a queste risorse alimenta il clima di tensione che contrappone la Turchia a Grecia, Cipro, Egitto e Israele, con inserimento di attori esterni che hanno interessi a supportare l'una o l'altra parte. Oggetto della controversia è la definizione delle Zone Economiche Esclusive<sup>340</sup> e la presenza della Marina turca a tutela dei propri operatori energetici. Oltre alle latenti tensioni che tuttora interessano il Nord-Africa, i Balcani, il Medio Oriente, l'Ucraina, il riaccendersi del conflitto Azerbaijan – Armenia per il Nagorno-Karabach rappresenta un'ulteriore criticità per un possibile confronto convenzionale-ibrido in un quadrante cruciale per la sicurezza energetica e commerciale nazionale e non solo. Questo scenario impone all'Italia, potenza regionale marittima con influenza globale, di garantire la propria sicurezza e prosperità promuovendo e tutelando gli interessi nazionali con un'azione a proiezione globale, ovvero intervenendo efficacemente e tempestivamente laddove necessario, nell'ambito di alleanze e coalizioni ma anche – se necessario – in autonomia.

Senza sottacere le crisi tradizionali e i loro effetti sulla sicurezza collettiva nazionale — con cui le Forze Armate sanno confrontarsi da decenni — proprio l'emergenza COVID-19, con le sue ricadute sanitarie, politiche e socioeconomiche, ha fatto emergere diverse criticità. Dall'impreparazione degli apparati statali a fronteggiare con resilienza le situazioni che mettono a rischio il regolare svolgimento della vita dei cittadini, alla fragilità delle organizzazioni internazionali, sempre meno efficaci nella loro opera di mediazione e coerenza con i loro principi fondanti di solidarietà, coesione e unità<sup>341</sup>, alla vulnerabilità a nuove minacce e sfide, che hanno aperto terreni di confronto e, se vogliamo, anche di opportunità aggiuntive, come la *minaccia ibrida* e la dimensione *ecofin*. Quale conseguenza del riarsi del confronto tra Stati, anche per l'accesso ai *global common*, come nel caso della corsa energetica in Medioriente, si osserva un cambio del paradigma di riferimento relativo all'*escalation* dei rapporti tra Stati con l'introduzione della figura del *competitor* e il superamento della classica progressione "pace-crisi-conflitto", evoluta in "competizione-crisi-conflitto", per cui si osserva oramai uno stato di competizione duratura, ovvero di tensione internazionale permanente, dove diventa sempre più difficile tutelare con

---

<sup>340</sup> Accordi Turco-Libico e Greco-Egiziano.

<sup>341</sup> Trattato sul funzionamento dell'UE; Dichiarazioni Nato di Cardiff 2014 e Varsavia 2016.

la sola diplomazia i propri interessi<sup>342</sup>. Nel conseguente confronto persistente contro gli avversari, la dirimpenza del progresso tecnologico rischia di far procedere Alleati e Partner con passi differenti nella disponibilità di nuove capacità, ponendo il problema dell'interoperabilità futura e delle sue eventuali conseguenze sul mantenimento dell'*Offset*, cioè del vantaggio strategico-tecnologico.

Ulteriore fattore di incertezza è anche una rinnovata *politica di potenza* mirata al vantaggio (*overmatch*<sup>343</sup>) tramite strategie "di Quarto Offset"<sup>344</sup>, che hanno portato allo sviluppo di *emerging and disruptive technologies*: robotica armata, intelligenza artificiale, *quantum computing*, biologia sintetica, neuroscienze sottese alla convergenza *bio-cyber*; assetti terrestri/marittimi/aerei a controllo remoto/autonomo e spaziali sempre più sofisticati, miniaturizzati e utilizzabili anche per l'ulteriore esplorazione/sfruttamento dei *global common*.

L'automazione, la virtualità e l'artificialità renderanno necessario anche un adeguamento del Diritto Umanitario che dovrà essere applicato in nuovi contesti, come il dominio cibernetico, il potenziamento umano e le nuove aree emergenti di interesse etico, nell'ambito dei quali è, tra l'altro, ancora difficile stabilire i nuovi combattenti legittimi e la relativa associazione di responsabilità. Il futuro sempre meno remoto è quello della *hyperwar*, termine che sottintende la pluralità e autonomia sempre più spinta dei sistemi decisionali e offensivi, con questi ultimi che assumeranno forme e dimensioni relativamente diverse da quelle cui siamo abituati, volgendo la totalità del progresso tecnologico verso l'annientamento degli avversari.

I tessuti sociali si sono trasformati in tessuti socio-tecnologici, sperimentando ulteriori potenziali generatori di instabilità e pregiudizio alla sicurezza collettiva, quali: capacità di influenza attraverso i social media; l'evoluzione, l'ubiquità e la fragilità dello spazio cibernetico, anche tramite l'Internet of Things; la crescita demografica non omogenea con l'ulteriore espansione delle megalopoli, per cui assumeranno rilevanza crescente il concetto di urbanizzazione; la diffusione di crimini ambientali e delle convergenze criminali; l'aumento di richiesta delle fonti di sostentamento ed energetiche e il

---

<sup>342</sup> US Joint Chiefs of Staff, Joint Doctrine Note 1-19 *Competition Continuum*.

<sup>343</sup> R. W. Button—*Thinking Constructively About Overmatch*, RAND, 2017.

<sup>344</sup> G. Rizzo—*Disruptive Technologies in Military Affairs*, Brookings Institution & ISPI, 2019.

conseguente incremento delle competizioni per lo sfruttamento dei *global common* dove esse si trovano; la proliferazione delle armi di distruzione di massa e di tecnologie commerciali utilizzabili per scopi militari. A tutto ciò si aggiungono gli effetti dei cambiamenti del clima — che stanno già determinando, oltre agli effetti meteorologici estremi, i rifugiati climatici—, la diffusione di pandemie anche sintetiche, gli scompensi demografici dovuti all'invecchiamento, soprattutto in Occidente. Si tratta di realtà che, essendo promanate dalla Natura e dal tessuto socio-tecnologico, hanno anche un impatto intrinseco sulla comunità militare, che già da tempo si interroga sul proprio ruolo in questo contesto e su quale sia il dominio o i domini dei nuovi confronti, al momento esterni al proprio perimetro di competenze istituzionali dirette, perlomeno a livello nazionale.

Il processo di globalizzazione e l'interdipendenza hanno originato profondi mutamenti dell'intero sistema internazionale, amplificando la portata di avvenimenti e fenomeni, necessitando una ridefinizione in senso espansivo delle Aree di Interesse di Stati o Unioni o dell'Alleanza. Questi mutamenti interessano anche lo Strumento militare laddove hanno comportato l'abbattimento di quelle barriere fisiche, ideologiche e culturali che avevano caratterizzato per secoli la struttura dello Stato e le stesse relazioni tra Stati. Quale conferma della metamorfosi del tradizionale contesto d'impiego militare, si assiste - accanto al sistematico coinvolgimento delle Forze armate in operazioni di gestione degli eventi calamitosi - a un loro sempre più diffuso impiego per compiti aggiuntivi non militari quali il supporto alle Forze dell'Ordine/compiti di polizia e l'assistenza umanitaria, un impiego strategico che gli Americani definiscono *soft power*. Inoltre, anche il numero di iniziative a favore di istituzioni civili è in crescita, come nel caso di attività che spaziano dal supporto alle operazioni e interventi della Protezione Civile, al concorso sanitario, alla bonifica di residui bellici, alla risposta ai disastri, all'antiquamento, al supporto per la ricerca e tutela dei beni archeologici e a quello per lo svolgimento di campagne scientifiche, al potenziamento della sicurezza e al concorso per incidenti, calamità e grandi emergenze, come l'attuale pandemia. Si tratta di un impegno rientrante nella cosiddetta "quarta missione", che riguarda il contributo alla salvaguardia delle libere istituzioni e lo svolgimento di compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza, che si pone in maniera complementare alle altre missioni relative alla difesa



dello Stato, degli spazi euro-atlantici ed euro-mediterranei e il contributo alla realizzazione della pace e della sicurezza internazionali.

Le competenze delle Forze Armate — inerenti all'uso della forza militare per la difesa dello Stato e degli spazi e interessi nazionali, la cooperazione internazionale, il supporto alle attività di politica estera — sono ampiamente consolidate e continueranno ad esserlo, per cui andranno mantenute e rafforzate. Tuttavia, le esigenze di difesa e sicurezza attuali e prevedibili per il futuro impongono uno Strumento militare ancora più flessibile, in grado di confrontarsi con le nuove sfide.

In un contesto così complesso e rapidamente mutevole, per assumere una posizione di rilevanza nel mondo contemporaneo è necessaria una lungimirante *Strategia Generale di Sicurezza Nazionale*, che veda in una rinnovata componente militare un fattore qualificante integrativo affinché le altre dimensioni continuino a potersi esprimere a vantaggio della collettività. Anche la Nato, nei *7 Baseline Requirements* della resilienza e nella recentissima "*Layered Resilience del Nato Warfighting Capstone Concept*", pone lo Strumento militare come abilitante centrale delle altre dimensioni della società in scenari di difficoltà. La disponibilità di tale *strategia*, oggi più che mai, diventa un imprescindibile requisito di difesa e sicurezza nazionale poiché andrebbe a colmare il gap dell'assenza di un primario riferimento tassonomico istituzionale in materia di *sicurezza avanzata*, quale pilastro dell'azione a tutela della sicurezza e del benessere collettivo, nonché fondamento istituzionale da cui derivare le capacità della Difesa per interventi in molteplici domini sempre più *ex ante*, cioè preventivi, e non *ex post*, cioè reattivi. L'applicazione del concetto di *approccio multidimensionale sistemico*- molto diffuso presso le nostre organizzazioni internazionali di riferimento - alla *sicurezza avanzata* nazionale, che riunisca tutti gli attori istituzionali e non, integrati dal mondo dell'industria, ricerca, accademia, scuola, terzo settore, si dimostra la giusta rotta da seguire per attraversare in sicurezza questo turbolento XXI secolo.

LA MEDICINA MILITARE COME STRUMENTO DI ENGAGEMENT INTERNAZIONALE: IL CASO DEL SUD-EST ASIATICO — Stefano Grandi\*

*La diplomazia medica non rappresenta solamente un metodo di promozione dello sviluppo, ma costituisce anche e soprattutto un valido strumento di soft power. L'Italia, da poco diventata partner di sviluppo dell'ASEAN, potrebbe ricorrere alla medicina militare per rafforzare i legami diplomatici a livello bilaterale con gli Stati dell'Associazione che si trovano in costante necessità di infrastrutture e personale medico qualificato. In questo contesto, la pandemia da COVID-19 si è solo inserita in un quadro già di per sé complicato, all'interno del quale i paesi del Sud-Est asiatico si trovano ad affrontare ricorrenti emergenze sanitarie a causa del cambiamento climatico e dei sempre più frequenti disastri naturali. Pertanto, l'assistenza umanitaria, offerta tramite i medici militari a supporto dei precari sistemi sanitari nazionali della regione, fungerebbe da apripista per l'avvio di una cooperazione via via più approfondita tra l'Italia e i nuovi partner dell'Asia sud-orientale.*

La diplomazia medica rappresenta uno strumento sempre più rilevante nel quadro della cooperazione internazionale<sup>345</sup>, per via dell'emergere di una nuova concezione di sicurezza<sup>346</sup>, che si affianca a quella tradizionale-militare e include le dimensioni sociale, economica e ambientale. Nell'agenda politica degli Stati, questioni come la capacità di risposta alle emergenze sanitarie causate da cambiamento climatico, disastri naturali o da nuove epidemie (colera, ebola, fino all'odierna pandemia da COVID-19) sono sempre più all'ordine del giorno. Di conseguenza, costruire cliniche e ospedali, così come fornire assistenza medica e personale specializzato a Paesi che ne sono in difetto, non costituisce

---

\* STEFANO GRANDI, classe 1997, studia International Relations presso l'Università di Bologna. In precedenza ha conseguito un diploma di laurea in Studi Internazionali all'Università degli Studi di Trento e un Master of Arts in Political Economy presso la University of Essex. Attualmente collabora con il Centro Studi Internazionali (Ce.S.I.), occupandosi prevalentemente di Sicurezza e di politica estera nell'Indo-Pacifico. Perfezionerà i propri studi in materia presso la University of Pennsylvania di Philadelphia (USA).

<sup>345</sup> Si ricordi, ad esempio, nel 2018, la fornitura da parte dell'Italia di kit per l'assistenza sanitaria, attrezzature di depurazione delle acque e kit di emergenza per il trattamento medico-chirurgico al ministero della Salute del Niger, per fronteggiare l'epidemia di colera che aveva colpito il Paese. Oppure, più recentemente, l'invio di un team di medici italiani a Belgrado, nel luglio 2020, per rinnovare la cooperazione tra Italia e Serbia nella lotta al COVID-19.

<sup>346</sup> Si faccia riferimento alla Scuola di Copenhagen, nello specifico a Buzan, B., Wæver, O., Wæver, O., & De Wilde, J. 1998. *Security: A new framework for analysis*. Boulder, CO; Lynne Rienner Publishers.

solamente un modo per promuovere sviluppo sostenibile nelle aree più arretrate, ma anche un'importante leva di *soft power* per tessere nuovi legami diplomatici nel mondo.

Nell'ottica di complementare i dialoghi istituzionalizzati avviati tra gli Stati, le Forze Armate potrebbero costituire un importante vettore per applicare la diplomazia medica sul campo. Esse rappresentano infatti un provider ideale di servizi sanitari, grazie alla possibilità di operare nelle aree di crisi tramite l'invio di staff medico, la fornitura di attrezzature e la realizzazione di ospedali militari mobili. In quest'ottica, la medicina militare potrebbe assumere una rilevanza sempre maggiore, poiché consentirebbe di perseguire importanti obiettivi di politica estera tramite lo svolgimento di missioni a carattere umanitario<sup>347</sup>. Ciò vale a maggior ragione in questo momento storico, in cui l'emergenza sanitaria causata dalla pandemia di SARS-CoV-2 fornisce la possibilità di rafforzare considerevolmente la cooperazione e la mutua assistenza tra Stati, in un'ottica di risposta collettiva alla crisi sociale ed economica globale.

***La situazione nel Sud-Est asiatico e il possibile ruolo dell'Italia.*** Il discorso vale senz'altro per il Sud-Est asiatico, dove la pandemia si è andata a sommare alle già gravi problematiche legate al cambiamento climatico<sup>348</sup>. Dati alla mano, l'emergenza sanitaria nella regione sembrerebbe relativamente contenuta: il numero di decessi per COVID-19 registrati da marzo a ottobre 2020 risulta molto basso, addirittura nell'ordine delle centinaia per svariati paesi come Cambogia, Laos, Malesia, e Vietnam. Le più colpite,

---

<sup>347</sup> Disambigua: da intendersi qui come missioni volte ad alleviare la sofferenza della popolazione, specie in circostanze in cui le autorità locali non sono in grado di, o non sono disposte a, fornire l'adeguato supporto ai civili. Tale "sollievo umanitario" consiste principalmente in beni e servizi essenziali per la sopravvivenza, come cibo, acqua, attrezzature per l'assistenza sanitaria, vestiti ecc. Si faccia riferimento alla definizione fornita dal fact sheet *Humanitarian Relief Operations in Armed Conflict: IHL Framework* a cura dell'Ufficio delle Nazioni Unite per gli affari umanitari (OCHA).

ONU. Ufficio delle Nazioni Unite per gli affari umanitari (OCHA). 2019. *Humanitarian Relief Operations in Armed Conflict: IHL Framework*. [https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Fact-Sheet\\_Humanitarian\\_Relief\\_Operations%20-%20January%202019.pdf](https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Fact-Sheet_Humanitarian_Relief_Operations%20-%20January%202019.pdf).

<sup>348</sup> Dennis, David. CSIS. 2020. *Southeast Asia's Coming Climate Crisis*. <https://www.csis.org/blogs/new-perspectives-asia/southeast-asias-coming-climate-crisis>.

Si stima che nella regione, tra il 2008 e il 2018, oltre 54 milioni di persone siano state evacuate a causa di catastrofi naturali. L'innalzamento dei mari mette inoltre a repentaglio circa il 77% della popolazione residente nelle aree costiere, oltre a minacciare i raccolti e paventare sempre più spesso situazioni di insicurezza alimentare.

Indonesia e Filippine, registrano rispettivamente 6.675 e 12.617 decessi<sup>349</sup>. Tuttavia, la gestione della crisi è stata molto diversa da Stato a Stato, tanto che si alternano esempi virtuosi per celerità delle misure di contenimento (Singapore, Vietnam), a casi in cui i governi hanno fornito una risposta confusa e tardiva (Thailandia, Filippine)<sup>350</sup>. Qui, i sistemi sanitari già carenti devono fare i conti con una crescente domanda di assistenza, mentre diversi gruppi sociali (immigrati, indigeni e tutti coloro che vivono fuori dai contesti urbani) rimangono permanentemente esposti alla letalità del virus, poiché non hanno accesso alle cure mediche<sup>351</sup>. Pertanto, la pandemia potrebbe avere avuto effetti ben più considerevoli rispetto a quelli intercettati dai dati ufficiali. A ulteriore sostegno di questa ipotesi è lo scarso numero di tamponi (per milione di abitanti) effettuati nei Paesi in Asia sud-orientale, di gran lunga inferiore non solo a quello degli Stati europei, ma anche di quelli sudamericani (Figura 1)<sup>352</sup>.

---

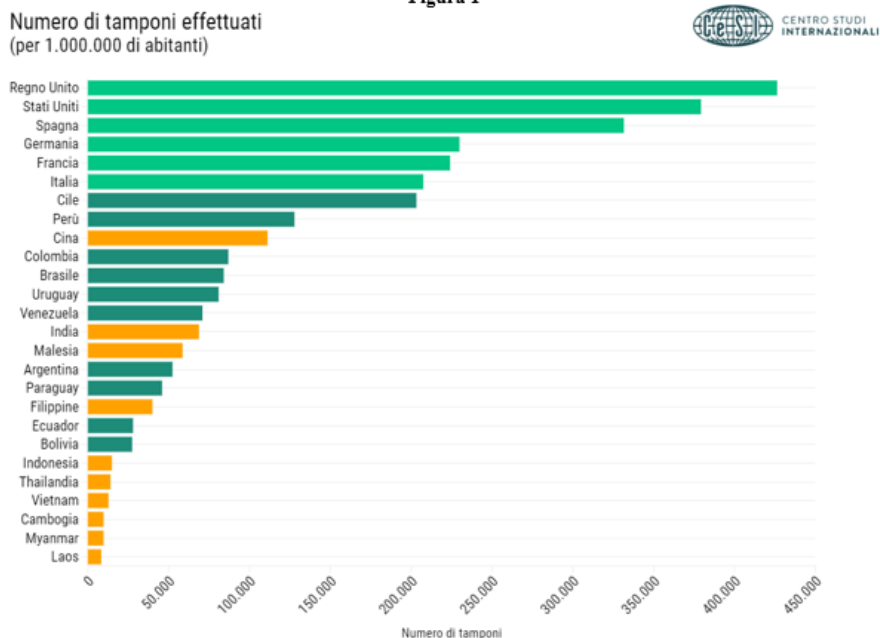
<sup>349</sup> ASEAN Briefing. 2020. *The Coronavirus in Asia and ASEAN – Live Updates by Country*. <https://www.aseanbriefing.com/news/covid-19-vaccine-roll-outs-in-asean-asia-live-updates-by-country/>.

<sup>350</sup> Searight, Amy. CSIS. 2020. *Southeast Asian Responses to COVID-19: Diversity in the Face of Adversity*. <https://www.csis.org/analysis/southeast-asian-responses-covid-19-diversity-face-adversity>.

<sup>351</sup> ONU. 2020. *The Impact of COVID-19 on South-East Asia*. [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg\\_policy\\_brief\\_covid\\_south-east\\_asia\\_30\\_july\\_2020.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_covid_south-east_asia_30_july_2020.pdf).

<sup>352</sup> Worldometer. *Reported Cases and Deaths by Country or Territory*. 2020. <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries>.

Figura 1

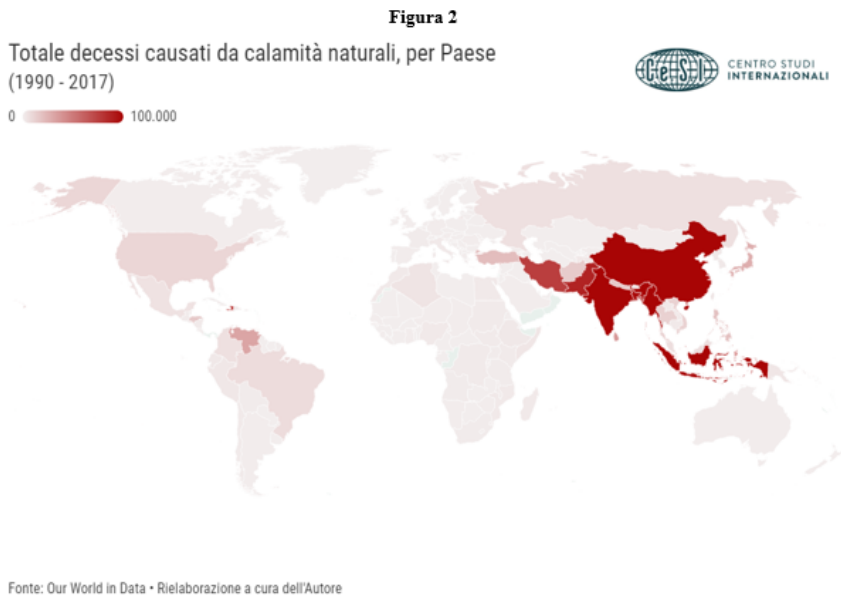


Oltretutto, l'emergenza da COVID-19 si è inserita in un quadro già complicato, andandosi a sommare alle frequenti emergenze sanitarie causate dai disastri naturali che si verificano nell'area. Complice il cambiamento climatico, calamità come tempeste tropicali e alluvioni accadono sempre più spesso, mentre l'innalzamento del livello del mare dovuto al surriscaldamento globale minaccia svariate città costiere. Senza contare l'alta sismicità della zona, che si traduce in terremoti ed eruzioni vulcaniche<sup>353</sup>. L'OECD ha calcolato che dai 13 cataclismi all'anno del 1970 si è arrivati ai 41 del 2014, con un picco di 66 nel 2011<sup>354</sup>. Finora, il numero delle vittime di calamità naturali dal 1980 al 2017 si aggira intorno a 1,2 milioni, pari al 70% del totale globale (Figura 2)<sup>355</sup>.

<sup>353</sup> OECD. 2018, "Key lessons from the five case study cities". In *Building Resilient Cities: An Assessment of Disaster Risk Management Policies in Southeast Asia*, edited by OECD Green Growth Studies. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264305397-en>.

<sup>354</sup> Ibid.

<sup>355</sup> Ibid.



Data l'esposizione ai rischi connessi alle catastrofi naturali nel Sud-Est asiatico, la capacità di risposta alle conseguenti emergenze è una priorità assoluta nell'agenda politica dell'ASEAN (l'Associazione delle Nazioni del Sud-Est asiatico). Non a caso, nel *Political-Security Community Blueprint 2025*<sup>356</sup> l'Associazione ha fissato l'obiettivo di una maggiore integrazione tra i membri in materia di misure preventive e capacità di risposta collettiva alle emergenze sanitarie, attraverso lo scambio di *expertise* e mezzi operativi. Gli Stati membri si sono inoltre impegnati ad approfondire il coordinamento degli eserciti nazionali per un impiego in ambito civile in caso di calamità naturali, in una sorta di meccanismo di mutuo soccorso<sup>357</sup>.

Tra i propositi espressi nel documento vi è anche quello di una maggiore apertura ad altre organizzazioni regionali e mondiali, nell'ottica di usufruire di aiuti esterni per incrementare sicurezza e stabilità nel Sud-Est asiatico<sup>358</sup>. Tra queste, l'Unione Europea potrebbe essere un partner di rilievo: nel

<sup>356</sup> ASEAN. 2016. *ASEAN Political-Security Community Blueprint 2025*. <https://www.asean.org/storage/2012/05/ASEAN-APSC-Blueprint-2025.pdf>.

<sup>357</sup> Ibid, 13-14, 21-22.

<sup>358</sup> Ibid, 11-18.

2017 UE e ASEAN hanno stipulato un piano d'azione per il quadriennio 2018-2022 (*ASEAN-EU Plan of Action*)<sup>359</sup> in cui si dichiara l'intenzione di collaborare a sostegno dei sistemi sanitari locali, sia nella prevenzione e gestione di eventuali epidemie, sia in termini di *disaster management*. Sebbene i Paesi europei abbiano già avviato una cooperazione con l'ASEAN a livello politico-istituzionale, essi non si sono ancora impegnati in missioni umanitarie sul campo.

In questa prospettiva, l'Italia potrebbe ritagliarsi uno spazio importante. Lo scorso 9 settembre il nostro Paese è infatti diventato partner per lo sviluppo dell'ASEAN, impegnandosi ufficialmente a fornire assistenza in settori quali connettività, lotta al cambiamento climatico, gestione dei disastri naturali, peacekeeping e contrasto alla diffusione del COVID-19<sup>360</sup>.

Le Forze Armate italiane hanno già dimostrato una notevole capacità di agire a supporto della popolazione locale in situazioni di emergenza sanitaria, anche all'interno di scenari geograficamente lontani. Ne è esempio la celebre operazione interforze *White Crane*, condotta ad Haiti nel 2010 in seguito al terremoto<sup>361</sup>. In tale occasione, l'invio della Portaerei *Cavour* e lo sfruttamento del relativo ospedale di bordo permisero di prestare soccorso alle vittime, trasportando viveri e personale qualificato per affrontare la catastrofe umanitaria scoppiata nell'isola caraibica. Tramite missioni simili, l'Italia potrebbe fornire supporto medico ai Paesi ASEAN e proiettare il proprio *soft power* in Asia sud-orientale.

Nel breve termine, dunque, l'impiego dei medici militari, all'interno di missioni interforze, potrebbe costituire un valido supporto ai sistemi sanitari locali durante l'emergenza coronavirus. I Paesi più poveri della regione, come Laos, Cambogia e Myanmar, sono anche quelli in cui l'assistenza medica statale risulta più deficitaria. La carenza di personale specializzato è uno dei problemi più rilevanti cui sopperire: secondo quanto stimato dalla World Bank, in gran parte dei paesi del Sud-Est asiatico vi è

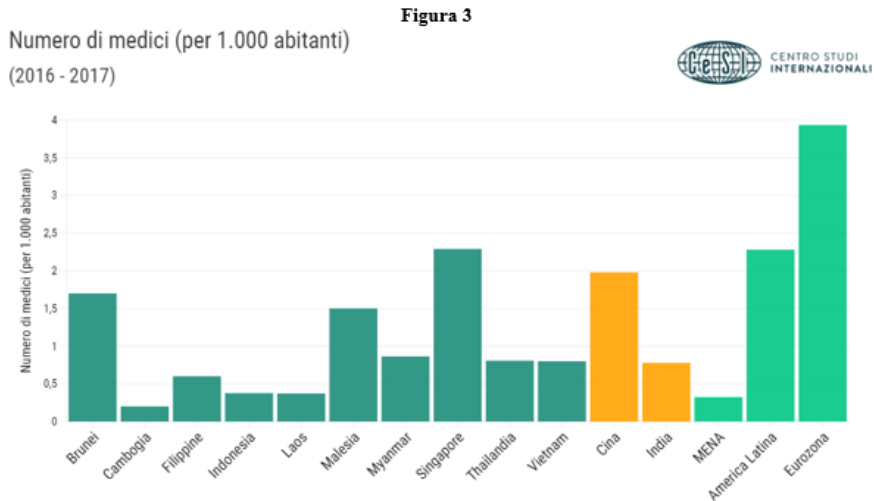
---

<sup>359</sup> ASEAN. 2017. *ASEAN-EU Plan of Action (2018-2022)*. <https://asean.org/wp-content/uploads/2017/08/ASEAN-EU-POA-2018-2022-Final.pdf>.

<sup>360</sup> Italia. Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. 2020. *Successo della candidatura dell'Italia a partner di sviluppo dell'ASEAN*. [https://www.esteri.it/mae/it/sala\\_stampa/archivionotizie/comunicati/successo-della-candidatura-dell-italia-a-partner-di-sviluppo-dell-asean-associazione-delle-nazioni-del-sud-est-asiatico.html](https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/successo-della-candidatura-dell-italia-a-partner-di-sviluppo-dell-asean-associazione-delle-nazioni-del-sud-est-asiatico.html).

<sup>361</sup> Napoli, Daniela. 2021. "White Crane". *Informazioni della Difesa*, n. 1 (Gennaio-Febrero): 72-75.

meno di un dottore ogni 1000 abitanti, dato di molto inferiore non solo a quello delle economie più avanzate, ma anche a quello dei più poveri paesi latinoamericani (Figura 3). In Indonesia si contano inoltre appena 1200 pneumologi<sup>362</sup>, a fronte di una popolazione pari a quasi 280 milioni<sup>363</sup>.



Nel lungo periodo invece, la capacità di risposta alle emergenze sanitarie scaturite dai disastri naturali e dal cambiamento climatico sarà fondamentale. Oltre a causare perdite di vite, infortuni e traumi psicologici gravi, le calamità spesso compromettono le infrastrutture sanitarie, rendendo necessaria la creazione di nuovi posti letto e nuove facilities per assistere le vittime. Gli ospedali da campo *dual-use* come il Role 2, normalmente in dotazione agli eserciti dei Paesi NATO<sup>364</sup>, potrebbero rispondere a questa esigenza in tempistiche ridotte. Inoltre, i medici militari potrebbero operare in un'ottica di *capacity building* per la prevenzione, il monitoraggio e la cura di malattie, infettive e non. Stabilendo

<sup>362</sup> Fachriansyah, R., Gunawan, A., Hasani, A. 2020. "COVID-19: Inadequate medical supplies take toll on lives of Indonesian medical workers". *The Jakarta Post*, 22 marzo 2020. <https://www.thejakartapost.com/news/2020/03/22/covid-19-inadequate-medical-supplies-take-toll-on-lives-of-indonesian-medical-workers.html>.

<sup>363</sup> CIA. The World Factbook. 2021. *Indonesia*. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/indonesia/#people-and-society>.

<sup>364</sup> Esercito Italiano. 2020. *ROLE 2*. <http://www.esercito.difesa.it/equipaggiamenti/Mezzi-e-materiali-di-Sanita-e-Veterinaria/Pagine/ROLE-2.aspx>.



laboratori e programmi di addestramento di personale medico all'estero sarebbe possibile rafforzare i già precari sistemi sanitari dei membri dell'ASEAN.

Promuovere lo sviluppo del settore sanitario, cooperando a stretto contatto con le istituzioni locali, non solo aiuterebbe gli attori regionali a raccogliere e affrontare le sfide del presente e del futuro, ma costituirebbe un importante strumento di *health diplomacy* che avvicinerrebbe considerevolmente l'Italia ai paesi del Sud-Est asiatico.

**Conclusioni.** L'ASEAN ha mostrato chiare intenzioni di perseguire una sempre più approfondita integrazione regionale anche in tema di sicurezza, nel nome della *South-South cooperation*<sup>365</sup>. D'altra parte, non ha mostrato chiusura verso potenziali partner internazionali. Come riportato dal comunicato della Farnesina<sup>366</sup>, tra i punti chiave della nuova collaborazione Italia-ASEAN spiccano proprio la lotta al cambiamento climatico, la gestione dei disastri naturali e il contrasto alla diffusione del COVID-19, riguardo cui l'Italia si è dichiarata pronta a fornire un contributo in *expertise*.

Un intervento a sostegno dei sistemi sanitari locali produrrebbe indubbi benefici in termini di salute e qualità della vita delle persone e sosterrrebbe lo sforzo delle istituzioni locali di erogare servizi sociali in modo più inclusivo. L'incremento della capacità di rispondere alle necessità della popolazione consentirebbe di accrescere l'affidabilità percepita dei governi centrali e contribuirebbe a contrastare la formazione di un malcontento che, in alcuni Paesi, alimenta i fattori di rischio per la stabilità interna<sup>367</sup>.

---

<sup>365</sup> Con l'espressione "*South-South Cooperation*" si indica un principio di cooperazione tra diversi paesi in via di sviluppo, appartenenti dunque al cosiddetto "Sud del mondo". La dottrina affonda le proprie radici a cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta, quando molti Stati arretrati avviarono partenariati e altre forme di collaborazione di carattere tecnico, con l'idea di gettare le basi per stabilire più solide relazioni diplomatiche. Ad oggi la "*South-South Cooperation*" ha raggiunto un certo grado di istituzionalizzazione all'interno delle organizzazioni internazionali, tanto che le Nazioni Unite hanno istituito un ente apposito che prende il nome di *United Nations Office for South-South Cooperation* (UNOSSC).

<sup>366</sup> Italia. Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. 2020. *Successo della candidatura dell'Italia a partner di sviluppo dell'ASEAN*. [https://www.esteri.it/mae/it/sala\\_stampa/archivionotizie/comunicati/successo-della-candidatura-dell-italia-a-partner-di-sviluppo-dell-asean-associazione-delle-nazioni-del-sud-est-asiatico.html](https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/successo-della-candidatura-dell-italia-a-partner-di-sviluppo-dell-asean-associazione-delle-nazioni-del-sud-est-asiatico.html).

<sup>367</sup> ONU. 2020. *The Impact of COVID-19 on South-East Asia*. [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg\\_policy\\_brief\\_covid\\_south-east\\_asia\\_30\\_july\\_2020.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_covid_south-east_asia_30_july_2020.pdf).

L'assistenza fornita attraverso l'impiego della medicina militare, dunque, contribuirebbe all'avvicinamento diplomatico fra Italia e ASEAN e diverrebbe uno strumento per rafforzare lo *standing* del Paese in Asia sud-orientale. Ciò rafforzerebbe il ruolo dell'Italia come partner degli attori nel Sud-Est asiatico e getterebbe le basi per intensificare una cooperazione di Sistema Paese nel lungo periodo.

JIHADISMO NELL'AREA DEL LIPTAKO-GOURMA AL TEMPO DEL COVID-19: SITUAZIONE, MINACCE E OPPORTUNITÀ PER IL SISTEMA PAESE — Gen. B.A. Marco Lant<sup>†</sup>

*Seppur con qualche mese di ritardo rispetto agli altri continenti, l'Africa si è presto trovata a fare i conti con i contagi da COVID-19. Nel Sahel il fenomeno si è innestato su una condizione particolarmente degradata soprattutto dal punto di vista securitario, in special modo nella regione del Liptako-Gourma, a cavallo del confine fra Niger, Mali e il Burkina Faso. Allo stesso modo, la pandemia è entrata immediatamente nel linguaggio jihadista e nelle dinamiche delle forze internazionali schierate a contrasto della minaccia. Anche se appare difficile correlare un effetto diretto della pandemia sul jihadismo e sulle operazioni di sicurezza a esso collegate, è indubbio come essa abbia aggiunto ulteriore complessità a una regione che presenta perduranti caratteristiche sfidanti e in cui la comprensione geopolitica passa attraverso una serie di segnali deboli non catturati nelle statistiche. La stabilità del Sahel è fondamentale per gli effetti che dalla regione possono riverberare sui paesi del nord Africa e, attraverso il Mediterraneo, sull'Italia. In questo contesto, sia per il nostro Paese sia per gli interessi degli altri attori internazionali presenti nell'area, rimangono aperte sfide da affrontare e opportunità da cogliere con un approccio sinergico, concreto e tempestivo.*

La notizia di uno dei primissimi casi di contagio da COVID-19 in Niger è rimbalzata improvvisa e repentina a inizio marzo e riguardava un cittadino di nazionalità italiana<sup>368</sup>. Il caso ha proiettato il Paese,

---

<sup>†</sup> Il GENERALE DI BRIGATA AEREA MARCO LANT è nato a Udine nel 1971. Nel 1990 ha frequentato l'Accademia Aeronautica con il Corso Marte IV. Inviato negli Stati Uniti per l'addestramento al pilotaggio, al suo rientro ha volato come pilota operativo sul velivolo Tornado presso il 6° Stormo di Ghedi. Nel 2000 viene assegnato al 313° Gruppo Addestramento Acrobatico "Frecce Tricolori". Nella formazione ricopre diverse posizioni fino ad assumere, nel febbraio 2010, il Comando della Pattuglia Acrobatica Nazionale. Promosso Colonnello, viene trasferito al IV Reparto "Logistica" dello Stato Maggiore dell'Aeronautica. Nel 2013, frequenta l'*Air War College* della *US Air Force University*, dove consegue il master in *Strategic Studies*. Rientrato presso lo Stato Maggiore Aeronautica presiede il Gruppo di Progetto per l'integrazione in Forza Armata del velivolo F-35. Nel settembre 2016 assume l'incarico di Comandante del 4° Stormo Caccia di Grosseto. Nell'ottobre 2018 viene assegnato al Comando Operativo Europeo della missione EUNAVFOR MED "Sophia" dove ricopre l'incarico di Capo di Stato Maggiore. Nel febbraio 2020 viene inviato nel Teatro Operativo saheliano con l'incarico di Comandante della Missione Bilaterale di Supporto in Niger (MISIN) presso la capitale Niamey. Dal settembre 2020 ricopre l'incarico di Vice Capo del III Reparto dello Stato Maggiore dell'Aeronautica. Ha all'attivo più di 4000 ore di volo effettuate principalmente sui velivoli MB-339 PAN, "Tornado" e F-2000 "Typhoon".

<sup>368</sup> A.Y.B., 2020, « Coronavirus : Un 2e cas confirmé au Niger sur un italien de 51 ans », aNiamey, [news.aniamey.com/h/96809.html](https://news.aniamey.com/h/96809.html) [ultima consultazione 15 settembre 2020].

e con esso la piccola comunità italiana presente, nella dimensione globale della pandemia, vissuta da subito come espressione di un problema importato. Allo stesso modo, la pandemia è entrata immediatamente nel linguaggio jihadista e nelle dinamiche delle forze internazionali schierate a contrasto della minaccia<sup>369</sup>. In questo scenario di accresciuta complessità rimangono aperte sfide e opportunità per gli interessi degli attori internazionali presenti nell'area, Italia compresa.

Fra i paesi insistenti sull'area del Liptako-Gourma, una regione storica dell'Africa occidentale che comprende la porzione sud-occidentale del Niger e si estende nelle aree adiacenti di Mali e Burkina Faso, il governo nigerino ha saputo assicurare, nell'ultimo decennio, una buona stabilità nonostante la storia di un recente passato costellato da una serie di colpi di stato. Infatti, a differenza dei paesi confinanti, il Niger rappresenta *a good country in a rough neighborhood*<sup>370</sup> essendo riuscito a ritagliarsi un ruolo strategico, bilanciando in maniera soddisfacente tre dinamiche fondamentali: la stabilità politica e la sicurezza che essa deve garantire, uno sviluppo socio-economico equilibrato e sostenibile e, infine, gli effetti dell'azione di attori esterni, siano essi rappresentati da gruppi armati terroristici, da flussi migratori ovvero da soggetti stranieri interessati allo sfruttamento delle risorse locali<sup>371</sup>.

Questa condizione si è, però, particolarmente degradata negli ultimi anni, soprattutto dal punto di vista securitario, in special modo nella regione del Liptako-Gourma. Le attività cinetiche lungo i confini porosi generano quadri di sicurezza progressivamente sempre più compromessi che destabilizzano intere regioni, come quella nigerina di Tillaberi, condizionata pesantemente dall'evoluzione di eventi che accadono in Mali e in Burkina Faso<sup>372</sup>.

---

<sup>369</sup> Mohamed Mokhtar Qandil, 2020, « Terrorism and Coronavirus: Hyperbole, Idealism, and Ignorance », The Washington Institute, [www.washingtoninstitute.org/fikraforum/view/Terrorism-Extremism-Coronavirus-ISIS-Al-Qaeda-Resurgence-COVID-19](http://www.washingtoninstitute.org/fikraforum/view/Terrorism-Extremism-Coronavirus-ISIS-Al-Qaeda-Resurgence-COVID-19) [ultima consultazione 15 settembre 2020].

<sup>370</sup> Eric Whitaker, Ambasciatore Usa per il Niger, in Robert Draper, 2019, « Surrounded by chaos, Niger is a nation on the edge », National Geographic, [www.nationalgeographic.com/magazine/2019/07/niger-clings-to-stability-in-west-africa](http://www.nationalgeographic.com/magazine/2019/07/niger-clings-to-stability-in-west-africa) [ultima consultazione 15 settembre 2020].

<sup>371</sup> A. Piga R. Cajati, a cura di (2011), « Niger. Problematiche sociopolitiche, risorse energetiche e attori internazionali », Centro Militare di Studi Strategici & Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente.

<sup>372</sup> Nell'area è forte la presenza di Jamaat Nursrat al-Islam wal-Muslim (JNIM), Ansarul-Islam e Katibat de Macina per Al-Qaeda; e dell'Islamic State in the Great Sahara (ISGS) per lo Stato Islamico.

Il jihadismo transnazionale si innesta su rapporti di rivalità interetniche e conflitti fondiari già messi a dura prova dai cambiamenti climatici, dalla crescita demografica esponenziale, dalla malnutrizione, da una bassissima scolarizzazione e dalla fragilità delle istituzioni. L'azione combinata di questi fattori genera masse di individui non tanto conquistati dalle ideologie radicali, quanto attratti dai ritorni economici e dal profitto personale derivante dall'affiliazione ai gruppi estremisti. Infine, accanto al jihadismo transnazionale si collocano da tempo movimenti separatisti votati alla ricostituzione dello *status quo* precoloniale, ovvero al riconoscimento di autonomie di etnie distribuite in varie regioni dell'area saheliana.

In questo contesto, governi, popolazioni ed estremisti hanno assistito inizialmente da spettatori alla diffusione nel mondo dell'epidemia da COVID-19. Infatti, per alcuni mesi si è guardato all'Africa come a un continente in cui si presumeva non ci fossero le condizioni, soprattutto climatiche, per la diffusione del virus. La successiva, inevitabile, estensione della pandemia è stata vissuta pesantemente nella percezione locale come l'ennesimo problema "bianco" trasmesso a comunità affidate a un già fragile sistema sanitario. Il sentimento di malessere si è diffuso rapidamente sui *social* determinando, in alcuni casi, aggressioni verso personale straniero reo di essere considerato portatore dell'infezione<sup>373</sup>.

Eppure, con riferimento ai primi sette mesi dell'anno (Tabella 1)<sup>374</sup>, l'andamento del contagio nei paesi del Sahel, in termini di casi totali, appare relativamente contenuto.

---

<sup>373</sup> Redazione, 2020, « Coronavirus : plusieurs pays d'Afrique face à des actes xénophobes », *Courrier International*, [www.courrierinternational.com/revue-de-presse/violences-coronavirus-plusieurs-pays-dafrique-face-des-actes-xenophobes](http://www.courrierinternational.com/revue-de-presse/violences-coronavirus-plusieurs-pays-dafrique-face-des-actes-xenophobes) [ultima consultazione 15 settembre 2020].

<sup>374</sup> Tabella integrante i dati di [www.worldometers.info/coronavirus](http://www.worldometers.info/coronavirus) e del progetto « Coronavirus Pandemic COVID-19 » di Max Roser, Hannah Ritchie, Esteban Ortiz-Ospina e Joe Hasell (2020), <https://ourworldindata.org/coronavirus>, University of Oxford and the non-profit organization Global Change Data Lab [ultima consultazione 15 settembre 2020].

Paese	Casi totali	Decessi totali	Casi per milione di abitanti	Decessi per milione di abitanti	Test totali	Test per milione di abitanti	Popolazione	Densità di popolazione	Età media	Ultra 65 anni (%)
Niger	1113	69	45,979	2,85	9052	374	24206636	16,955	15,1	2,553
Mali	2477	122	122,316	6,024	20513	1012	20250834	15,196	16,4	2,519
Burkina Faso	1065	53	50,949	2,535	n/a	n/a	20903278	70,151	17,6	2,409
Chad	889	75	54,122	4,566	n/a	n/a	16425859	11,833	16,7	2,486
Mauritania	5923	155	1273,857	33,336	57253	12313	4649660	4,289	20,3	3,138
Italia	244752	35073	4048,042	580,085	6354730	105103	60461828	205,859	47,9	23,021

Tabella 1 - Dati al 22/07/2020

Tuttavia, tale dato necessita di una contestualizzazione in termini di accuratezza nella effettiva comprensione dell'andamento dell'epidemia. In particolare, nei paesi del Liptako-Gourma, se si considera come parametro i test condotti per milione di abitanti risulta come la media vari dai 374 test per milione di abitanti del Niger fino ai 1012 test del Mali, senza alcun dato disponibile per il Burkina Faso. Il paragone con le medie europee evidenzia una palese disproporzione rispetto l'accuratezza della conoscenza della diffusione del contagio da imputare principalmente alla difficoltà di accesso alle strutture sanitarie, poche e mal distribuite, e non certo alla disponibilità di test. A titolo di esempio, per il Niger la Missione italiana Bilaterale di Supporto (MISIN) da sola ha donato più di mille kit per test all'inizio dell'epidemia nell'ambito della cooperazione civile-militare e a quella italiana hanno fatto seguito numerose donazioni di altri paesi<sup>375</sup>.

Nella regione, a prescindere o meno dall'entità del contagio, gli effetti della pandemia sono riverberati in diversa misura su governi, popolazioni, estremisti e sui contingenti di sicurezza internazionali presenti nell'area. Il governo nigerino, ad esempio, a valle dei primissimi casi accertati, ha agito con estrema rapidità mettendo in atto una serie di provvedimenti per il contenimento del contagio<sup>376</sup>. Le misure includevano chiusura dei confini, sospensione dei voli, divieti di assembramento, sanificazione dei luoghi pubblici e la raccomandazione dell'uso della mascherina, così come l'instaurazione del

<sup>375</sup> Redazione, 2020, « Le Niger réceptionne le don du milliardaire chinois Jack Ma pour la lutte contre Covid-19 », Niamey e Les 2 Jours, [www.niameyetles2jours.com](http://www.niameyetles2jours.com) [ultima consultazione 15 settembre 2020].

<sup>376</sup> Communiqué Du Conseil Des Ministres du Niger Extraordinaire Du Mardi 17 Mars 2020, [www.presidence.ne/conseils-des-ministres](http://www.presidence.ne/conseils-des-ministres) [ultima consultazione 15 settembre 2020].

coprifuoco e il divieto di frequentare luoghi di culto. Tuttavia, l'impressione suscitata, soprattutto negli ambienti contrari all'*establishment*, è che la minaccia rappresentata dal COVID-19 abbia fornito il pretesto agli apparati governativi per aumentare il controllo sui movimenti delle persone e sulla gestione dell'informazione<sup>377</sup>. Le disposizioni impartite, la rigida imposizione del coprifuoco e il puntuale controllo di media e *social network* hanno generato notevole malcontento, sfociato in alcuni episodi di scontri con le forze dell'ordine<sup>378</sup>.

Se dal lato governativo le misure di contenimento varate sono state pronte ed estensive, altrettanto non si può dire nei confronti dell'applicazione delle stesse, marcando un evidente contrasto tra quanto disposto e quanto effettivamente osservato sul campo. Al netto dell'imposizione del coprifuoco, si è potuto osservare come l'uso di mascherine avvenisse solo in ambienti istituzionali, mentre larghissime porzioni della città vedevano la vita quotidiana procedere secondo i costumi della norma. Val bene ricordare come l'impatto della pandemia sia avvenuto su una popolazione mediamente molto giovane caratterizzata da una resilienza temprata da anni di altre piaghe: dalla malnutrizione, a condizioni climatiche estreme fino a malattie endemiche che mietono ogni anno migliaia di vittime<sup>379</sup>.

In questo panorama, la pandemia è da subito stata inglobata nella narrativa delle correnti estremiste, sia quelle affiliate ad Al-Qaeda sia quelle affiliate allo Stato Islamico, che hanno indirizzato sulle loro piattaforme di comunicazione gli adepti circa gli effetti dell'epidemia. Il portavoce dello Stato Islamico, Abu Hamza al-Qurashi, ha stigmatizzato la visione jihadista prevalente secondo cui il COVID-19 rappresenta una punizione divina per i "crociati" che perseguitano i musulmani<sup>380</sup>. Lo Stato Islamico,

---

<sup>377</sup> Kars De Bruijne e Loïc Bisson, 2020, « States, not jihadis, exploiting corona crisis in west Africa », Clingendael Spectator, [spectator.clingendael.org/nl/publicatie/states-not-jihadis-exploiting-corona-crisis-west-africa](https://www.clingendael.org/nl/publicatie/states-not-jihadis-exploiting-corona-crisis-west-africa) [ultima consultazione 15 settembre 2020].

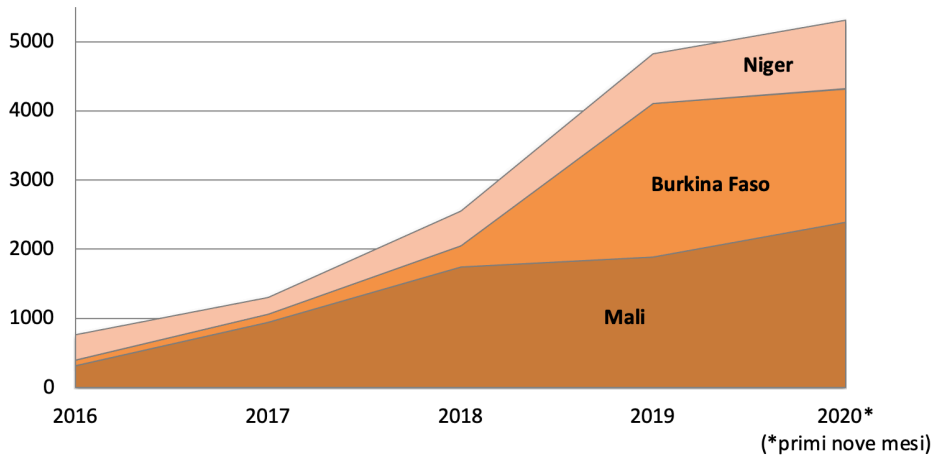
<sup>378</sup> Ikali, 2020, « Niamey : 108 personnes interpellées dont 10 déjà déferées suite aux manifestations contre les mesures préventives anti Covid-19 », ActuNiger, [www.actuniger.com/societe/16083-niamey-108-personnes-interpellees-dont-10-deja-deferees-suite-aux-manifestations-contre-les-mesures-preventives-anti-covid-19-police-nationale.html](http://www.actuniger.com/societe/16083-niamey-108-personnes-interpellees-dont-10-deja-deferees-suite-aux-manifestations-contre-les-mesures-preventives-anti-covid-19-police-nationale.html) [ultima consultazione 15 settembre 2020].

<sup>379</sup> "World Health Organization « Global Health Observatory Data Repository, World health Organization (African Region) », <https://apps.who.int/gho/data/node.main-afro> [ultima consultazione 15 settembre 2020].

<sup>380</sup> Chelsea Daymon e Meili Criezis, « Pandemic Narratives: Pro-Islamic State Media and the Coronavirus », Counter Terrorism Center Sentinel at West Point, June 2020, Volume 13 Issue 6, pag. 29.

attraverso la sua newsletter al-Naba, ha fornito indicazioni sulle misure basiche per difendere i propri combattenti dal pericolo contagio<sup>381</sup>, e ha invitato ad approfittare degli effetti destabilizzanti della pandemia sulle grandi potenze per colpire con più forza gli infedeli<sup>382</sup>.

**Figura 1 - Vittime attacchi jihadisti dal 2016 a settembre del 2020**



All'atto pratico, se si considera come parametro l'andamento delle vittime degli attacchi jihadisti in Niger, Mali e Burkina Faso (Figura 1), il dato non appare particolarmente perturbato dalla pandemia, ma consolidato su una traiettoria di crescita costante<sup>383</sup>. In particolare, è significativo notare come i dati dei primi nove mesi del 2020 evidenzino un numero di vittime pari o superiore a quello dell'intero 2019.

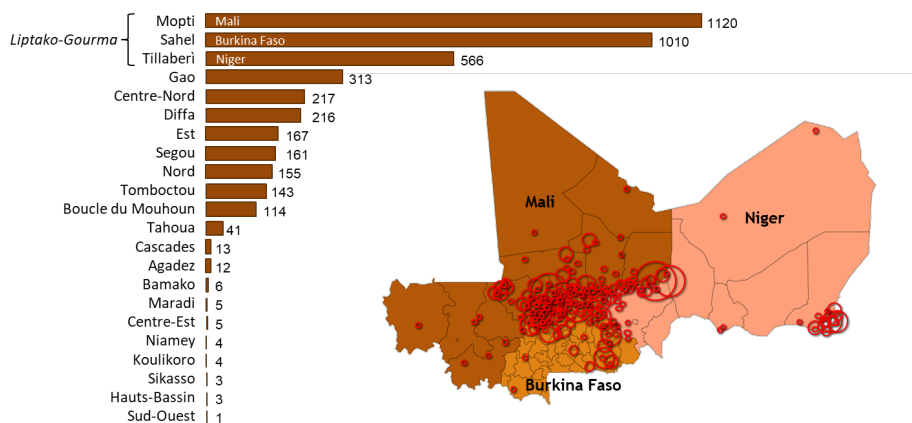
<sup>381</sup> Aymenn Jawad Al-Tamimi, 2020, « Islamic State Advice on Coronavirus Pandemic », Pundicity, [www.aymennjawad.org/2020/03/islamic-state-advice-on-coronavirus-pandemic](http://www.aymennjawad.org/2020/03/islamic-state-advice-on-coronavirus-pandemic) [ultima consultazione 15 settembre 2020].

<sup>382</sup> Kyler Ong e Nur Aziemah Azman, « Distinguishing Between the Extreme Farright and Islamic State's (IS) Calls to Exploit COVID-19 », Counter Terrorist Trends and Analyses, Vol. 12 n. 3 aprile 2020, pag 18-21.

<sup>383</sup> Dati estrapolati dalle raccolte del progetto The Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED), <https://acleddata.com>.



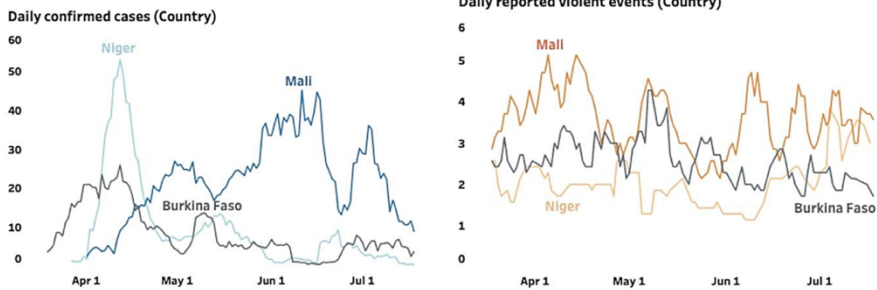
**Figura 2 - Distribuzione degli attacchi jihadisti e numero vittime del primo semestre 2020**



Da notare anche come, dall'inizio della ribellione del 2012 nel nord del Mali, le aree più violente si siano spostate verso sud, nel cuore del Liptako-Gourma (Figura 2)<sup>384</sup>, specificatamente nelle tre province di Mopti (Mali), Sahel (Burkina Faso) e Tillabéri (Niger). Negli ultimi quattro anni, a valle delle ribellioni iniziali si sono costituiti una miriade di gruppi che hanno generato una serie di ostilità locali trasversali dettate da interessi legati a diverse affiliazioni (JNIM contro ISGS), conflitti fondiari (allevatori contro pastori) e conflitti interetnici (etnie Dogon contro Peul). L'estrema frammentazione e multi-direzionalità di tali conflitti, non più guidati da un interesse comune, alimenta la sfrenata spirale di violenza nella regione. Con riferimento alla Figura 3, in questo quadro di sicurezza estremamente frazionato ogni correlazione con l'andamento della pandemia appare piuttosto ardua, a testimonianza del fatto che gli effetti sull'attività jihadista possono essere considerati trascurabili<sup>385</sup>.

<sup>384</sup> Dati estrapolati dalle raccolte del progetto The Armed Conflict Location & Event Data Project, ibid.

<sup>385</sup> Ibid.

**Figura 3 - Andamento della pandemia e attacchi jihadisti (aprile-luglio 2020)**

Nel far fronte alla recrudescenza della violenza, le forze delle missioni internazionali presenti nell'area<sup>386</sup> sono quelle che più hanno dovuto fare i conti con gli effetti della pandemia. La diffusione del contagio nei paesi di origine ha richiesto un riadattamento delle catene logistiche tradizionali generando effetti sulla capacità di assicurare la rotazione del personale in teatro e sulla catena di approvvigionamento dei materiali. Si è reso inoltre necessario sviluppare sul campo capacità specifiche di diagnosi, isolamento e trattamento iniziale. In ultimo, le interazioni con le popolazioni locali, sia in termini di addestramento fornito alle forze di sicurezza sia l'utilizzo di *local workers*, hanno dovuto forzatamente tenere conto delle nuove dinamiche. In definitiva, a essere penalizzate sono state soprattutto le attività addestrative, mentre le principali operazioni in corso sono riuscite a garantire, non senza difficoltà, il mantenimento di una operatività pressoché normale.

In ultima analisi, appare difficile correlare un effetto diretto della pandemia sul jihadismo e sulle operazioni di contrasto a esso connesse, cionondimeno essa ha indubbiamente aggiunto ulteriore complessità a una regione che presenta perduranti caratteristiche sfidanti e in cui la comprensione geopolitica passa attraverso una serie di segnali deboli non catturati nelle statistiche. Ne sono un esempio: le coesistenze, spesso ambivalenti, di sentimenti antagonisti e contraddittori verso la presenza e l'atteggiamento francese; le dinamiche di affiliazioni e appartenenze a etnie e/o famiglie

<sup>386</sup> Per l'ONU la missione MINUSMA (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali), per la Francia l'Operazione "Barkhane", per l'Unione Europea le missioni EUCAP Sahel e Mali (European Union Mission Capacity Building Mission), per l'Italia la MISIN (Missione Bilaterale di Supporto in Niger) e le analoghe iniziative tedesche, americane e canadesi.

che condizionano trasversalmente i processi di governo; infine, gli interessi esterni, spesso ascrivibili a Paesi esteri, che influenzano gli orientamenti della classe politica sia in maniera tradizionale, con riferimento alle alleanze consolidate, sia attraverso l'estremo dinamismo di nuovi attori<sup>387</sup>. Da sottolineare anche la distinzione, labile ma percepibile, fra gli *establishment* politici e quelli militari, frutto di una diffidenza retaggio di frequenti episodi di lotta per il potere. Oltre a ciò, le dinamiche relazionali sono contraddistinte da un tratto di fondo che evidenzia un atteggiamento negoziale in alcune circostanze al limite del paradosso, dove offerte di collaborazione o cooperazione sembrano dover implicare comunque l'esigenza del soddisfacimento di un ulteriore bisogno di scambio, quasi che il supporto alla lotta all'instabilità sia oggetto di contrattazione per il miglior offerente<sup>388</sup>. D'altra parte, in relazione al Niger, è evidente come i molteplici interessi che convergono sul Paese non lascino spazio a vuoti che sarebbero comunque colmati da qualche attore detentore di interessi nell'area. Infine, non si può sottacere l'impressione di uno scarso "rendimento" di alcune cooperazioni a causa di estesi fenomeni corruttivi.

In definitiva, il Sahel rimane al centro di dinamiche destabilizzanti<sup>389</sup> i cui effetti continuano e continueranno a propagarsi, attraverso la fascia sahariana, fino in Europa. La stabilità della regione è strategica per i benefici riflessi che possono riverberare da essa sui paesi del nord Africa, sull'area mediterranea e, da ultimo, fino alla nostra penisola. In questo contesto, l'Italia ha l'opportunità di consolidare un ruolo "terzo" nell'ambito delle presenze nello scenario saheliano. Infatti, libero da pregiudizi post-coloniali e seppur con investimenti, o peso, inferiore rispetto ad altri paesi, il nostro Paese può vantare un'agenda scevra da condizionamenti e votata all'interesse nella stabilizzazione dell'area; consapevole comunque che, di fronte all'estrema complessità del contesto, la sola risposta

---

<sup>387</sup> Sudarshan Pujari, « French Intervention in West Africa: Interests and Strategies (2013–2020) », E-International Relations, <https://www.e-ir.info/>, [ultima consultazione 15 settembre 2020].

<sup>388</sup> Domenico Quirico, « Leader corrotti e tribalismo, l'Africa dimenticata si getta tra le braccia del jihad », La Stampa, 17 agosto 2020.

<sup>389</sup> Dinamiche legate essenzialmente a traffici di stupefacenti, armi ed esseri umani.

di sicurezza non può essere sufficiente<sup>390</sup> e che risulta ancora una volta evidente la necessità di un approccio integrato indirizzato alle cause sociali, politiche ed economiche della radicalizzazione. Nondimeno, assieme a tale approccio, è di egual importanza il coordinamento degli sforzi in tutta l'area, fondamentale sia per l'efficacia e l'efficienza delle operazioni di sicurezza messe in campo sia, nell'ambito della cooperazione, per l'*accountability* di tutti gli attori interessati. Infatti, il Sahel vede l'esistenza di numerose iniziative di cooperazione e di sicurezza frammentate in organismi internazionali, coalizioni locali e accordi bilaterali che rendono particolarmente complessa la gestione dei rapporti, il coordinamento delle attività e, non ultimo, il perseguimento dei propri interessi, specialmente se non curati direttamente ma annegati all'interno di iniziative multilaterali.

In ambito nazionale, risulta evidente come nell'approccio verso la regione sia necessario un più stretto coordinamento fra le iniziative della cooperazione e quelle della difesa, in un approccio strutturato e condiviso che possa fungere da moltiplicatore di fronte alle risorse a disposizione. Inoltre, tale coordinamento deve essere replicato a livello locale conferendo all'insieme degli attori italiani presenti nei paesi dell'area una massa critica più incisiva nelle interlocuzioni con le diverse controparti. In tale ottica, con riferimento al Niger, al netto delle restrizioni imposte dalla pandemia, risulterebbe particolarmente utile e fruttuoso dare un nuovo attivo e tangibile impulso al presenzialismo delle autorità di vertice italiane presso la capitale Niamey. Ristabilendo un processo di cooperazione strutturata si potrebbero rivitalizzare ovvero concepire progetti sinergici in grado di sortire un impatto significativo nel breve periodo e consolidare le basi per una cooperazione di lunga durata. In ambito difesa per esempio, si potrebbe considerare, fra le altre, la richiesta dello Stato Maggiore nigerino per la creazione di una scuola per la formazione dei quadri delle loro forze armate. Al pari di quanto accade in Italia, con la frequenza da parte di Ufficiali nigerini di Accademie e Istituti di Formazione Superiore, la conoscenza reciproca e la fidelizzazione consentono di instaurare rapporti di lungo periodo fondamentali nella cooperazione.

---

<sup>390</sup> Méryl Demuyneck e Julie Coleman, 2020, « Les Sables Mouvants du Paysage Terroriste Sahélien », International Centre for Counter-Terrorism – The Hague, [icct.nl/publication/les-sables-mouvants-du-paysage-terroriste-sahelien](https://icct.nl/publication/les-sables-mouvants-du-paysage-terroriste-sahelien) [ultima consultazione 15 settembre 2020].

Ma anche tutto questo rischia di non essere abbastanza se non tradotto in pragmatismo e celerità. Infatti, in un contesto caratterizzato dall'estremo dinamismo degli attori esterni interessati al Sahel, la tempestività e la concretezza nell'esecuzione dei progetti messi in campo, anche a scapito del livello di ambizione, diventano elementi fondamentali per dare slancio, credibilità e competitività all'azione del nostro Paese. Di fronte a questa sfida, non si può fare a meno di notare come, secondo la saggezza popolare africana, la percezione di tempestività passa attraverso l'idea che "gli uomini bianchi hanno gli orologi, ma non hanno mai il tempo"<sup>391</sup>. Tuttavia, le accelerazioni e le spinte destabilizzanti globali di agenti con una diversa concezione di quest'ultimo forse impongono ora di trovarlo.

---

<sup>391</sup> Nella lingua originale francese, la versione più diffusa del proverbio recita « Tous les blancs ont une montre, mais ils n'ont jamais le temps ».

## LA NUOVA GUERRA FREDDA FRA CINA E USA: IMPLICAZIONI PER L'ITALIA — Zeno Leoni\*

Con la conclusione della Seconda Guerra Mondiale e lo sgretolamento degli imperi britannico e francese dovuto al processo di decolonizzazione, la grande strategia americana si è concentrata sulla costruzione di una “sfera d’influenza globale”<sup>392</sup>: l’organizzazione di un sistema economico internazionale aperto a tutti quegli Stati che accettassero le regole favorevoli allo Stato dominante, gli USA<sup>393</sup>. L’ordine liberale internazionale (OLI) infatti, fondato sullo stato di diritto del libero mercato e sul principio della “porta aperta” è stato per molti decenni vantaggioso per Washington, l’economia più competitiva e tecnologicamente avanzata al mondo<sup>394</sup>. Tuttavia, questa strategia conteneva i germi della propria debolezza. Per funzionare, la sfera d’influenza mondiale degli Stati Uniti ha continuamente dovuto trascinarsi altri Paesi all’interno dello stesso sistema di capitalismo competitivo al fine di sostenere ed espandere quell’economia mondiale che favorisce l’America stessa. Questo sistema conduce in ultima istanza ad un contraccolpo, perché alcuni paesi apprendono ad imitare gli Stati Uniti in modo altrettanto efficiente, come sostenuto dalla teoria dell’*Uneven and Combined Development* (U&CD)<sup>395</sup>. Questo è il caso della Cina, un dilemma davvero complesso per Washington perché senza soluzione ottimale. La sfera di influenza globale degli Stati Uniti non può funzionare senza che la Cina agisca da locomotiva dell’economia mondiale. Allo stesso tempo, la Cina nel corso degli anni ha scalato la catena del valore, trasformandosi da gigante della manifattura tessile a sfidante degli USA per il primato internazionale sui settori industriali più strategici come intelligenza artificiale, Internet,

---

\* ZENO LEONI è Teaching Fellow in “Challenges to the International Order” – Defence Studies Department – Affiliate Lau China Institute – King’s College London.

<sup>392</sup> Z. Leoni, *American Grand Strategy from Obama to Trump: Imperialism after Bush and China’s Hegemonic Challenge*. Palgrave: New York, 2021, capitolo 3.

<sup>393</sup> Z. Leoni, *American Grand Strategy from Obama to Trump: Imperialism after Bush and China’s Hegemonic Challenge*, New York 2021, capitolo 3.

<sup>394</sup> A. Colas, Open Doors and Closed Frontiers: The Limits of American Empire December 2008. *European Journal of International Relations*, vol. 14(4), pp. 619-643

<sup>395</sup> G. McCutcheon, The Uneven and Combined Emergence of “Capitalism with Chinese Characteristics”. *E-International Relations*. Martedì 19 Novembre, 2019. Reperibile al seguente link: <https://www.e-ir.info/2019/11/19/the-uneven-and-combined-emergence-of-capitalism-with-chinese-characteristics/>

robotica e in generale le tecnologie della comunicazione e dell'informazione (ICT)<sup>396</sup>. Un successo reso possibile dalla coordinazione e protezione dello stato cinese sulle industrie strategiche nazionali. Data la storica opposizione americana a modelli dirigistici, gli USA hanno cercato di incoraggiare la Cina a riformare il sistema politico-economico domestico attraverso la Trans-Pacific Partnership e i dazi commerciali.<sup>397</sup> Nonostante le pressioni dell'Amministrazione Obama, la Cina non ha ceduto su quelli che considera *core interests (hexin liyi)* – quali il capitalismo di Stato e la sovranità nel Mar Cinese Meridionale<sup>398</sup>. Questo spiega l'inasprimento della posizione americana con l'avvento dell'Amministrazione Trump<sup>399</sup>. Con le due economie rivali che rimangono troppo importanti l'una per l'altra e la Cina che avanza in ogni senso, si è giunti ad una Nuova Guerra Fredda che vede Washington e Pechino in una situazione di conflitto non guerreggiato. Invece di scontrarsi direttamente, il confronto avviene sul piano economico e diplomatico, come per le regole dell'OMC<sup>400</sup>, la tecnologia 5G di Huawei, le proteste sociali a Hong Kong e negli USA, fino alla celebre app TikTok<sup>401</sup>. Si coglie ogni occasione pur di delegittimare l'avversario al fine di minarne l'influenza, proprio come durante la Guerra Fredda<sup>402</sup>.

**La rivalità nei contesti regionali.** La complessa relazione fra Stati Uniti e Cina ha risvolti regionali con peculiarità locali in aree altamente strategiche. L'ascesa militare cinese preoccupa il Pentagono nell'Oceano Pacifico Occidentale, dove il primato militare di cui godevano gli Stati Uniti al tempo della

---

<sup>396</sup> Z. Leoni, 4. L'INTERVENTO. Migliori amici e peggiori nemici: le 3 strategie concorrenti di Washington verso Pechino, *Corriere della Sera - America-Cina*. Mercoledì 13 maggio 2020. [https://www.corriere.it/NewsletterCorriere/america-cina/c68a87a0-94f1-11ea-b53d-888d5c72a186\\_nl\\_AmericaCina.html](https://www.corriere.it/NewsletterCorriere/america-cina/c68a87a0-94f1-11ea-b53d-888d5c72a186_nl_AmericaCina.html)

<sup>397</sup> G. McCutcheon, *ibidem*.

<sup>398</sup> J. Zeng, Y. Xiao e S. Breslin, Securing China's core interests: the state of the debate in China. *International Affairs*. 2019, 91(2), 245

<sup>399</sup> Z. Leoni, *American Grand Strategy...*, *ibidem*, capitolo 6.

<sup>400</sup> J. Bacchus, S. Lester e H. Zhu, Disciplining China's Trade Practices at the WTO: How WTO Complaints Can Help Make China More Market-Oriented. *Cato Institute*. Giovedì 15 novembre 2018. Reperibile al seguente link: <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/disciplining-chinas-trade-practices-wto-how-wto-complaints-can-help>

<sup>401</sup> C. Campbell, How TikTok Found Itself in the Middle of a U.S.-China Tech War. *Time*. Giovedì 6 agosto 2020. Reperibile al link: <https://time.com/5876610/tiktok-china-tech-war/>

<sup>402</sup> R. McMahon, *Cold War: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2021, p. 26

Guerra Fredda non può più essere dato per scontato<sup>403</sup>. Mentre gli USA continuano a pagare lo scotto economico delle ultime campagne mediorientali, la Grande Recessione del 2008 e i tagli di Obama, la Cina si espande sul Mar Cinese Meridionale, che cerca di sfruttare come scudo naturale per limitare l'agilità operativa di eventuali avversari – come una possibile alleanza fra USA, Giappone, Australia e India – nell'area litorale<sup>404</sup>. In particolare, il Pentagono teme che grazie al suo vantaggio geografico, alla tecnologia A2/AD<sup>405</sup> e ai moderni missili balistici dell'Esercito di Liberazione Popolare (ELP), la Cina sarebbe in grado di raggiungere rapidamente la supremazia militare all'interno della Prima Catena di Isole. Pechino, si pensa, potrebbe imporre un *fait accompli* che renderebbe troppo costoso per gli Stati Uniti qualsiasi tentativo di spostare l'equilibrio. Gli Stati Uniti dovrebbero perfino “combattere per arrivare al combattimento”<sup>406</sup>. L'ascesa della Cina nel Golfo cresce, mentre quella degli Stati Uniti cala: il Golfo dipende dalla Cina, che acquista la maggior parte delle sue esportazioni di idrocarburi, così come l'industria cinese dipende da tali importazioni. Basandosi su questo punto di comunanza, aumentano gli investimenti cinesi nelle monarchie del Golfo Persico, come in Arabia Saudita e negli Emirati Arabi Uniti: la regione è anche un importante snodo della *Belt and Road Initiative* cinese, fatto che aumenta la concorrenza tra le nazioni del Golfo per gli investimenti cinesi<sup>407</sup>. Nel campo della sicurezza, la Cina è riuscita a ritagliarsi uno spazio commerciale e a battere la competizione americana di nicchia: negli anni che hanno preceduto l'elezione di Trump, le normative USA sulla vendita di armi impedivano ai venditori americani di essere competitivi e Riyadh e Abu Dhabi hanno spesso comprato armi da Pechino dispiegandole successivamente in conflitti quali la Guerra dello Yemen e con le forze

---

<sup>403</sup> A. Townshend et al., Averting crisis: US defence spending, deterrence and the Indo-Pacific, *United States Studies Centre*, agosto 2019, pp. 9-11. Reperibile al seguente link: <https://www.ussc.edu.au/analysis/averting-crisis-american-strategy-military-spending-and-collective-defence-in-the-indo-pacific>

<sup>404</sup> A. Townshend et al., *ibidem*, p. 20.

<sup>405</sup> Acronimo di Anti Access/Area Denial, sistema difensivo che cerca di impedire ad un avversario di occupare un'area rallentando o rendendo pericolose ogni tipo di attività ostili. Nel caso specifico della Cina il sistema di A2/AD include missili balistici e armi anti-satellite.

<sup>406</sup> A. Townshend et al., *ibidem*, p. 20.

<sup>407</sup> X. Qian and J. Fulton, China-Gulf Economic Relationship under the “Belt and Road” Initiative. *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, 2017, 11(3), pp. 12-21.



per procura in Libia<sup>408</sup>. Mentre è probabile che questo tipo di commercio di armi aumenti, ogni prospettiva che le forze armate cinesi svolgano un ruolo più ampio nella regione è quasi universalmente considerata improbabile<sup>409</sup>. La Cina non ha il supporto logistico necessario alla conduzione di protratte operazioni militari lontano dai propri confini. Inoltre, la dottrina militare cinese suggerisce una riluttanza a rimanere coinvolti in problemi regionali<sup>410</sup> – come la tensione fra Iran e Arabia Saudita. Quindi, la Cina avanza su un terreno in cui l'America appare investire meno. Tuttavia, Washington continua a mantenere un'egemonia militare indiscutibile. Per questo motivo, i due sfidanti si tollerano, per ora<sup>411</sup>. Invece, nella regione dell'Asia Centrale, considerata da sempre altamente strategica, gli USA non sono riusciti a coprire il vuoto lasciato dall'Unione Sovietica<sup>412</sup>. Se Washington ancora domina lungo il *rimland* euroasiatico, Cina, Russia, e India hanno un vantaggio geografico e demografico sull'*heartland* – sull'Asia Centrale, appunto. Le riserve di idrocarburi di Kazakistan, Turkmenistan, ed Uzbekistan sono tali da avere un impatto sul sistema globale – e questi mercati hanno guardato prevalentemente alla Cina<sup>413</sup>. Allo stesso tempo, Cina e Russia hanno sviluppato una sana e durevole cooperazione, sigillata da un accordo sul gas tra la China National Petroleum Corporation (CNPC) e la Gazprom, che impegna la Russia a spedire in Cina trentotto miliardi di metri cubi (bcm) di gas al costo di 400 miliardi di dollari americani in trent'anni<sup>414</sup>. Per ora questa amicizia si fonda "sull'insoddisfazione per un ordine mondiale guidato dagli Stati Uniti" ma non su una visione comune di lungo periodo<sup>415</sup>. Un'alleanza militare in stile

---

<sup>408</sup> F. F. Milan e A. B. Tabrizi, Armed, unmanned, and in high demand: the drivers behind combat drones proliferation in the Middle East, *Small Wars and Insurgencies*, vol. XXXI, 4, p. 734.

<sup>409</sup> Z. Leoni e D. Roberts, Could the Gulf become a proxy in the new US-China cold war?, *Middle East Eye*, 3 settembre 2020. Reperibile al seguente link: <https://www.middleeasteye.net/opinion/could-gulf-become-proxy-new-us-china-cold-war>

<sup>410</sup> M. Taylor Fravel, China's Changing Approach to Military Strategy The Science of Military Strategy from 2001 and 2013. Massachusetts Institute of Technology - Political Science Department, Research Paper No. 2016-15, pp. 14-17

<sup>411</sup> A. Townshend et al., *ibidem*, p. 20.

<sup>412</sup> Z. Brzezinski, *Strategic Vision: America and the crisis of global power*. Basic Books: New York, 2012, pp. 120-121.

<sup>413</sup> J. P. Pham, Beijing's Great Game: Understanding Chinese Strategy in Central Eurasia, *American Foreign Policy Interests*, 2006, 28(1), 57.

J. Mankoff, The United States and Central Asia after 2014. *Center for Strategic & International Studies*, gennaio 2014, p. 2. Reperibile al seguente link: [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/publication/130122\\_Mankoff\\_USCentralAsia\\_Web.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/130122_Mankoff_USCentralAsia_Web.pdf)

<sup>414</sup> R. Weitz, The Russia-China gas deal: Implications and ramifications, *World Affairs*, 2014, Vol. 177, No. 3, p. 80.

<sup>415</sup> P. J. Bolt, Sino-Russian relations in a changing world, *Strategic Studies Quarterly*, 2014, Vol 8, No. 4, p. 49.

NATO appare improbabile<sup>416</sup>. In Europa, la Cina resta attiva più economicamente che militarmente. La geografia di alcune infrastrutture di proprietà cinese dipinge un arco geostrategico-logistico che circonda il Vecchio Continente lungo una cintura che passa attraverso l'interporto di Duisburg e i porti di Israele, Grecia e Italia e che potrebbe permettere a Pechino di controllare il maggiore flusso intercontinentale del mondo, quello Euro-Asiatico<sup>417</sup>.

**Riflessioni sulle implicazioni per l'Italia.** La pandemia – provocando una scarsità di mascherine, ventilatori e posti letto – ha segnalato all'Italia e al mondo intero quali possano essere i possibili rischi di una chiusura anche parziale delle catene di approvvigionamento globale<sup>418</sup>. Nel contesto della Nuova Guerra Fredda sopra delineata, il rischio di frammentazione di circuiti commerciali è reale. L'Italia, come altri stati europei, deve recuperare la capacità di resilienza che membri della NATO invece possedevano durante la Guerra Fredda, dove vi era un maggiore controllo statale dei settori strategici<sup>419</sup>. Come fatto notare da diversi studiosi, nel dopo-Guerra Fredda gli stati occidentali hanno investito più sui processi geoeconomici che su logiche strategiche e di lungo periodo<sup>420</sup>. L'Italia deve quindi ricostruire la propria resilienza al fine di poter affrontare future crisi in maniera autonoma – se fosse necessario. Quest'obiettivo richiede maggiore pianificazione statale di lungo periodo in quattro settori strategici quali l'agricoltura, la sanità, l'energia, e le comunicazioni.

---

<sup>416</sup> B. G. Carlson, Vostok-2018: another sign of strengthening Russia-China ties: not an alliance, but defense cooperation is growing. *SWP Comment*. Vol47, p. 4. Reperibile al seguente link: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/vostok-2018-another-sign-of-strengthening-russia-china-ties/>

<sup>417</sup> Z. Leoni, *American Grand Strategy...*, *ibidem*, capitolo 4.

<sup>418</sup> K. Alicke et al., Supply-chain recovery in coronavirus times—plan for now and the future, *McKinsey & Company*, 18 marzo 2020. Reperibile al seguente link: <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/supply-chain-recovery-in-coronavirus-times-plan-for-now-and-the-future>

<sup>419</sup> R. Thornton, Covid-19 and why state resilience in the United Kingdom needs to be strengthened: The link to the changing character of war and lessons from Russia, *Defence in Depth*, 8 marzo 2020. Reperibile al seguente link: <https://defenceindepth.co/2020/04/08/covid-19-and-why-state-resilience-in-the-united-kingdom-needs-to-be-strengthened-the-link-to-the-changing-character-of-war-and-lessons-from-russia/>

<sup>420</sup> N. Smith, The Geography of Uneven Development. In: B. Dunn and H. Radice *100 Years of Permanent Revolution: Results and Prospects*, London: Pluto Press, 2006, pp. 180-195;

The Economist, Covid-19 is teaching hard lessons about China-only supply chains, *The Economist*, 29 febbraio 2020. Reperibile al link: <https://www.economist.com/china/2020/>

Infatti, come spiegato nel recentemente pubblicato Piano nazionale di ripresa e resilienza, l'Italia sconta un forte "calo degli investimenti fissi lordi (IFL), specie di quelli pubblici scesi di quasi un punto percentuale in rapporto al PIL dal 3 per cento nei primi anni 2000 a poco sopra il 2 nell'ultimo triennio"<sup>421</sup>. Il piano sembra andare verso la giusta direzione soprattutto per l'enfasi su ambiente, ricerca e sanità<sup>422</sup>. Come fatto notare da diversi studiosi, nel dopo-Guerra Fredda gli Stati occidentali hanno investito più sui processi geoeconomici che su logiche strategiche e di lungo periodo<sup>423</sup>. Inoltre, la pandemia ci ha ricordato che l'ordine liberale internazionale è diviso in Stati sovrani che, specialmente in periodi di crisi, perseguono i propri interessi in maniera non coordinata – come si è visto durante la pandemia. Da questo punto di vista, inoltre, con la Nuova Guerra Fredda è legittimo chiedersi se il fatto di dover scegliere fra USA o Cina possa portare Stati alleati – come i membri dell'Unione Europea o della NATO – a dividersi su quali politiche adottare nei confronti dei due contendenti o, più in generale, su come porsi diplomaticamente di fronte a queste tensioni.<sup>424</sup> L'Italia, per non essere danneggiata da queste dinamiche competitive fra giganti, deve comunicare una posizione coerente. Innanzitutto, dovrebbe, come tanti altri governi europei – Regno Unito, Germania, e l'Unione Europea – accelerare l'articolazione di una strategia chiara verso la Cina<sup>425</sup>. Questa strategia deve definire limiti ben precisi onde evitare tensioni diplomatiche con Pechino o Washington. Ad oggi,

---

<sup>421</sup> Linee Guida per la Definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza #NEXTGENERATIONITALIA. 15 settembre 2020, p. 4. Reperibile al link: <http://www.politicheeuropee.gov.it/media/5378/linee-guida-pnrr-2020.pdf>.

<sup>422</sup> Tuttavia, vanno considerati i rischi della digitalizzazione e gli effetti dello sviluppo tecnologico sull'occupazione.

<sup>423</sup> N. Smith, *The Geography of Uneven Development*. In: B. Dunn and H. Radice *100 Years of Permanent Revolution: Results and Prospects*, London: Pluto Press, 2006, pp. 180-195

The Economist, Covid-19 is teaching hard lessons about China-only supply chains, *The Economist*, 29 febbraio 2020. Reperibile al link: <https://www.economist.com/china/2020/>

<sup>424</sup> Daily focus, Europa-Cina: qualcosa è cambiato?, ISPI, 14 settembre 2020. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/europa-cina-qualcosa-e-cambiato-27384>. Oltre alle divisioni sulla Cina, si potrebbero fare vari esempi di divisioni di carattere strategico dall'autonomia geopolitica della Turchia all'interesse della Francia di creare un esercito europeo.

<sup>425</sup> Si veda la recente pubblicazione della strategia britannica — Cabinet Office, *Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, 16 marzo 2021. Reperibile al link: <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy>

appare legittimo sostenere che in certe aree Roma e Pechino potranno cooperare – dal cambiamento climatico al multilateralismo – mentre in altre no – per esempio, sulla questione del Mar Cinese Meridionale<sup>426</sup>. Tuttavia, non è pensabile che un *middle power* – come l'Italia – possa affrontare la Nuova Guerra Fredda o l'ascesa cinese da solo. Sarebbe opportuno un coordinamento comune sia con i Paesi membri dell'Unione Europea – come si è visto a marzo 2021 per la questione dello Xinjiang<sup>427</sup> – sia con altri Paesi che si trovano ad affrontare un simile dilemma.<sup>428</sup>

---

<sup>426</sup> A. de Sanctis, Gli alleati chiamano l'Italia nel Mar Cinese Meridionale, *Limes*, 10 novembre 2020. Reperibile al link: <https://www.limesonline.com/cartaceo/gli-alleati-chiamano-litalia-nel-mar-cinese-meridionale?prv=true>

<sup>427</sup> BBC News, Uighurs: Western countries sanction China over rights abuses, 22 marzo 2021. Reperibile al link: <https://www.bbc.co.uk/news/world-europe-56487162>

<sup>428</sup> M. J. Valencia, Can ASEAN centrality weather the US–China storm?, *East Asia Forum*, 10 ottobre 2020. Reperibile al link: <https://www.eastasiaforum.org/2020/10/10/can-asean-centrality-weather-the-us-china-storm/>

RIPERCUSSIONI DELLA PANDEMIA SUI CORSI DEGLI IDROCARBURI E NUOVE SFIDE PER LA TUTELA DEL SISTEMA ENERGETICO NAZIONALE E PER LA TRANSIZIONE ENERGETICA — Andrea Martire\* & Riccardo Antonucci\*\*

*La pandemia da COVID-19 ha contribuito a deprimere fortemente la domanda energetica globale. Il petrolio ha finito col saturare la capacità delle riserve dei singoli Paesi, i quali hanno cominciato ad accumulare scorte sfruttando i bassi prezzi scaturiti anche a causa delle politiche di Arabia Saudita e Russia, riducendo in seguito la propria domanda petrolifera a fronte di considerevoli quantità di greggio stipato e pronto per le necessità. Anche il gas naturale ha visto la contrazione della domanda, ricalcando dinamiche di accumulazione e calo del prezzo simile a quanto visto nel settore petrolifero. Di fronte ad un mercato dei combustibili fossili in sofferenza per via della pandemia, le sfide principali per l'approvvigionamento energetico del nostro Paese derivano dalla possibilità che gli idrocarburi entrino in un ciclo di boom and bust, con i prezzi che prima calano drasticamente determinando un crollo della produzione per poi aumentare repentinamente con la ripresa della domanda. Tale evento renderebbe più oneroso per l'Italia, Paese importatore di fonti fossili, l'acquisto dei prodotti energetici necessari.*

**Le previsioni sui prezzi petroliferi.** Il calo dei prezzi petroliferi causato dalle conseguenze economiche della pandemia di COVID-19 ha un effetto depressivo sulle operazioni legate alla produzione petrolifera, in quanto i minori guadagni prospettati alle compagnie petrolifere ne disincentivano le estrazioni. Il conseguente calo della produzione può rappresentare un rischio per i Paesi importatori di petrolio come l'Italia, dal momento che un possibile aumento sostenuto della domanda petrolifera per via della ripresa delle attività economiche nello scenario *post-lockdown* provocherebbe una crescita repentina dei prezzi petroliferi, accrescendo i costi che il nostro Paese dovrà sostenere per i propri approvvigionamenti petroliferi. L'eventualità di un nuovo aumento dei prezzi petroliferi nei prossimi anni è un tema su cui si è pronunciato Pavel Molchanov della Raymond James, il quale ha avvertito che il

---

\* ANDREA MARTIRE nasce negli anni '70. Vive a Roma dove si laurea in Scienze Politiche. Da 7 anni contribuisce alla crescita de Il Caffè Geopolitico coordinando due desk. Nella vita si occupa di politiche agricole e sviluppo locale.

\*\* RICCARDO ANTONUCCI è collaboratore per Il Caffè Geopolitico dal 2016. Laureato in Energy Policy Studies, partecipa al coordinamento del desk America Latina e Ambiente. Si occupa anche di politica energetica dell'UE e geopolitica dell'energia per Energia Oltre.

crollò della domanda petrolifera mondiale legato alla pandemia non si manterrà nel lungo termine e che il mondo tornerà a sperimentare la domanda petrolifera vista negli anni precedenti. A quel punto, secondo Molchanov sarà probabile che nel 2021 si verifichi uno squilibrio fra la domanda mondiale e l'offerta insufficiente<sup>429</sup>. Fra le previsioni più recenti che confermano una crescita del prezzo del Brent vi è lo Short-Term Energy Outlook dell'Eia pubblicato il 7 luglio che prevede l'attestazione del prezzo del Brent ad un valore medio di 50 dollari al barile durante il 2021 e di 53 dollari al barile per la fine dello stesso anno, in uno scenario di mantenimento dei tagli alla produzione decisi a livello Opec+<sup>430</sup>. Non si tratta però della previsione più pessimistica sul fronte dei costi che i Paesi importatori dovranno sostenere<sup>431</sup>: secondo il cofondatore, direttore della ricerca e Chief Oil Analyst presso Energy Aspects Amrita Sen il prezzo del Brent arriverà a 66 dollari al barile nel 2021 e ad 83 dollari al barile nel 2023. Previsioni simili sono state fatte da Deloitte, che prevede per il Brent un prezzo di 46,50 dollari al barile per il 2021 e di 64 dollari al barile nel 2023<sup>432</sup>.

**Italia e petrolio: peso della fonte energetica ed utilizzo.** L'Italia dipende fortemente dal petrolio relativamente al settore dei trasporti, il quale è alimentato dal combustibile fossile per oltre il 90%<sup>433</sup>. Secondo il Gestore dei Servizi Energetici (GSE), i consumi energetici nel settore Trasporti ammontano a circa 39,4 Mtep, ossia il 33,8% dei consumi energetici totali del Paese (dati del 2018)<sup>434</sup>. L'incidenza

---

<sup>429</sup> Matt Egan, "How negative oil prices could set the stage for the next price boom". CNN, 23 aprile 2020. [https://www.esteri.it/mae/images/stories/commercio\\_internazionale/osservatorio\\_commercio\\_internazionale/statistiche\\_import\\_export/tabella-8b---principali-prodotti-importati-in-italia--graduatoria-in-base-ai-dati-del-2020.pdf](https://www.esteri.it/mae/images/stories/commercio_internazionale/osservatorio_commercio_internazionale/statistiche_import_export/tabella-8b---principali-prodotti-importati-in-italia--graduatoria-in-base-ai-dati-del-2020.pdf).

<sup>430</sup> Short-Term Energy Outlook. Energy Information Administration, 7 luglio 2020. <https://www.eia.gov/outlooks/steo/report/prices.php#:~:text=EIA%20expects%20Brent%20crude%20oil,by%20the%20end%20of%202021>.

<sup>431</sup> Tsvetana Paraskova, "Top Energy Analyst Sees Oil Prices Soaring To \$66 In 2021". Oilprice, 7 luglio 2020. Link: <https://oilprice.com/Energy/Oil-Prices/Top-Energy-Analyst-Sees-Oil-Prices-Soaring-To-66-In-2021.html>.

<sup>432</sup> Si veda la Tabella "Crude oil price and market demand forecast" in Deloitte Price forecast. Oil, gas & chemicals. 31 marzo 2020", p. 10. Link: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ca/Documents/REA/ca-en-e&r-oil-gas-price-forecast-q1-2020-aoda.pdf>

<sup>433</sup> Si veda "Tabella 1 - Consumi finali di energia nel settore Trasporti in Italia (ktep)" in GSE, "Energia nel settore Trasporti. 2005-2019", p. 5. Link: <https://cdn.qualenergia.it/wp-content/uploads/2020/07/Energia-nel-settore-Trasporti-2005-2019.pdf>.

<sup>434</sup> "Energia nel settore Trasporti. 2005-2019". GSE, Quadro statistico di riferimento e monitoraggio target EU. Nota di approfondimento giugno 2020, p. 5. <https://cdn.qualenergia.it/wp-content/uploads/2020/07/Energia-nel-settore-Trasporti-2005-2019.pdf>.

del settore Trasporti sui consumi energetici nazionali in Italia nel 2018 è del 33,8%, in linea con il dato Ue28 del 33,9%<sup>435</sup>. Nello specifico, fra le principali economie europee l'Italia ha un'incidenza del settore sui consumi energetici nazionali più bassa di quella registrata in Francia, Regno Unito e Spagna, mentre la Germania vede il settore dei trasporti incidere per il 30,4% dei propri consumi finali di energia.

**Conseguenze per l'Italia provenienti dal possibile aumento dei prezzi petroliferi.** Non è naturalmente possibile immaginare l'esatto andamento della spesa petrolifera italiana qualora il prezzo petrolifero subisse l'aumento ipotizzato in precedenza. Tuttavia, è possibile cercare di visualizzare l'andamento del prezzo internazionale del petrolio, in particolare, il Brent – la dinamica del consumo petrolifero italiano nel settore dei trasporti, il quale copre la quasi totalità dei consumi petroliferi italiani – e la fattura petrolifera italiana. Se si osservano gli andamenti dei tre valori, si evince come l'andamento del prezzo del Brent e quello della fattura petrolifera nazionale seguano un percorso molto simile: dopo un aumento fra il 2010 ed il 2011 ed un periodo di sostanziale stabilità fino al 2013, entrambi i valori subiscono un calo fino al 2016 per poi risalire fra il 2017 ed il 2018<sup>436</sup>. Il tutto mentre l'andamento del consumo petrolifero nel settore dei trasporti segue un andamento molto diverso: il consumo ha infatti subito un calo dal 2011 al 2013 per poi sperimentare un aumento fra il 2013 ed il 2014 e tornare a calare nei tre anni successivi, con un lieve segnale di ripresa fra il 2017 ed il 2018<sup>437</sup>. Rispetto al 2010 però, l'ultimo valore disponibile mostra un sostanziale calo. È interessante inoltre notare come, sebbene fra il 2013 ed il 2014 il consumo petrolifero nei trasporti sia aumentato considerevolmente, in

---

Si veda anche "Grafico 2 - Consumi finali di energia e quota coperta dal settore Trasporti in Italia (Mtep)" in GSE, "Energia nel settore Trasporti. 2005-2019", p. 7. Link: <https://cdn.qualenergia.it/wp-content/uploads/2020/07/Energia-nel-settore-Trasporti-2005-2019.pdf>.

<sup>435</sup> Si veda "Grafico 3 - Incidenza dei consumi finali di energia del settore Trasporti nel 2018 – confronti internazionali" in GSE, "Energia nel settore Trasporti. 2005-2019", p. 7. Link: <https://cdn.qualenergia.it/wp-content/uploads/2020/07/Energia-nel-settore-Trasporti-2005-2019.pdf>.

<sup>436</sup> Si vedano "Prezzo del Brent (2010-2018) (dollaro al barile)" in Statista. Link: <https://www.statista.com/statistics/262860/uk-brent-crude-oil-price-changes-since-1976/> & "Fattura petrolifera a prezzi 2018 (milioni di euro)" in Data Book 2020 dell'Unione Petrolifera. Link: <https://www.unione petrolifera.it/wp-content/uploads/2019/12/Data-Book-2020.pdf>.

<sup>437</sup> I dati relativi al consumo petrolifero dell'Italia nel settore dei trasporti (ktpe) sono tratti dal documento "Energia nel Settore Trasporti - 2005-2019" del GSE. Link: <https://cdn.qualenergia.it/wp-content/uploads/2020/07/Energia-nel-settore-Trasporti-2005-2019.pdf>.

quel periodo la fattura petrolifera italiana abbia iniziato a calare proprio in concomitanza con il calo del prezzo del Brent. È possibile aspettarsi che tale fenomeno si riproponga, con un nuovo aumento del prezzo del Brent, e che dunque il nostro Paese sia esposto al rischio di affrontare un nuovo rincaro della propria fattura petrolifera.

*Le dinamiche di supporto all'elettrificazione dei trasporti.* Il GSE registra però delle dinamiche interessanti che potrebbero essere ulteriormente promosse al fine di prevenire l'impatto di un nuovo ciclo di aumento dei prezzi petroliferi: secondo gli studi della società, nel periodo fra il 2005 ed il 2018 si è verificata una contrazione dei consumi di prodotti petroliferi all'interno del settore dei trasporti, pari a -7,3 Mtep ossia -17%<sup>438</sup>. Nello stesso periodo è invece aumentato il ruolo delle fonti come il gas naturale (+288%), il GPL (+57%), l'elettricità a livello complessivo (ossia ferrovie, tram, autoveicoli elettrici, metropolitane etc., +16%)<sup>439</sup>. I biocarburanti mostrano una crescita ancor più ampia anche per via del supporto pubblico che impone una percentuale minima di miscelazione con biocarburanti per i soggetti che immettono in consumo benzina e gasolio, segnando un +607%.

Anche il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima suggerisce un ruolo crescente per i biocarburanti: nelle proiezioni realizzate su dati del GSE e Ricerca sul Sistema Energetico (RSE) si prevede che il biometano diverrà la principale fonte rinnovabile impiegata nel settore dei trasporti, raggiungendo gli 800 ktep nel 2030, seguito da biocarburanti *single counting*<sup>440</sup> e biocarburanti double non avanzati. Le fonti energetiche rinnovabili (FER) nei trasporti su strada raggiungeranno invece i 400 ktep sempre per il 2030<sup>441</sup>. Alla luce dei dati disponibili, l'Italia deve puntare ad una maggiore elettrificazione del proprio

---

<sup>438</sup> "Energia nel settore Trasporti. 2005-2019", ibid., p. 6.

<sup>439</sup> Ibid.

<sup>440</sup> Biocarburanti sostenibili che non ricadono nelle seguenti categorie: biocarburanti privi della certificazione di sostenibilità; biocarburanti sostenibili prodotti a partire da rifiuti e sottoprodotti o alghe, materie cellulosiche, lignee-cellulosiche come definiti dalla legge (definiti anche biocarburanti *double counting*). Fonte: "Procedura applicativa per i soggetti obbligati e i fornitori di GPL e metano ai fini dell'autotrazione". GSE e Ministero dello Sviluppo Economico, p. 4. Link: [https://www.gse.it/documenti\\_site/Documenti%20GSE/Servizi%20per%20te/BIOCARBURANTI/Regole%20e%20procedur e/PROCEDURA+SOGGETTI+OBBLIGATI+E+PRODUTTORI.PDF](https://www.gse.it/documenti_site/Documenti%20GSE/Servizi%20per%20te/BIOCARBURANTI/Regole%20e%20procedur e/PROCEDURA+SOGGETTI+OBBLIGATI+E+PRODUTTORI.PDF).

<sup>441</sup> Si veda "Figura 13 – Traiettorie di crescita dell'energia da fonti rinnovabili al 2030 nel settore dei trasporti [Fonte: GSE e RSE]" in Piano Nazionale Integrato Energia e Clima, p. 62. Link: [https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/PNIEC\\_finale\\_17012020.pdf](https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/PNIEC_finale_17012020.pdf).



settore dei trasporti, in particolare su strada: essendo le emissioni derivanti dalla produzione di elettricità minori di 600 t/GWh CO<sub>2</sub>, il Paese è già nella posizione di poter sfruttare l'elettrificazione per decarbonizzare i propri trasporti e ridurre il consumo petrolifero, come scritto nello studio "Electrify 2030"<sup>442</sup>. Al suo interno il direttore esecutivo dell'IEA Fatih Birol ha anche scritto che la flessibilità nella domanda di ricarica per le auto elettriche promuoverà "l'integrazione della variabilità di vento e Sole", permettendo la simultanea riduzione delle emissioni e della dipendenza dalle importazioni di petrolio e gas<sup>443</sup>.

**Conclusione.** Il ciclo seguito dagli idrocarburi potrebbe comportare un aumento della spesa petrolifera del nostro Paese. Sebbene l'approvvigionamento delle fonti fossili non sia al momento in discussione, si tratta di un rischio economico che contribuirebbe a drenare risorse dal bilancio statale. L'Italia è dunque chiamata ad accelerare la transizione energetica dei propri trasporti, di gran lunga il settore più dipendente dalle forniture petrolifere, al fine di poter ridurre la propria domanda petrolifera ed il conseguente impatto del possibile rincaro da un lato e, dall'altro, fornire un'accelerazione all'adozione di un mix energetico sempre più incentrato sull'utilizzo di fonti rinnovabili.

---

<sup>442</sup> Lorenzo Tavazzi, "Elettrificazione al 2030: quali prospettive per l'Italia?". Motus-e, settembre 2018. Link: <https://www.motus-e.org/news/elettrificazione-al-2030-quali-prospettive-per-litalia>. Per lo studio originale leggesi "Electrify 2030. Electrification, industrial value chains and opportunities for a sustainable future in Europe and Italy". Link: [https://www.ambrosetti.eu/wp-content/uploads/Electrify-2030\\_versione-online.pdf](https://www.ambrosetti.eu/wp-content/uploads/Electrify-2030_versione-online.pdf).

<sup>443</sup> Electrify 2030. Electrification, industrial value chains and opportunities for a sustainable future in Europe and Italy, p. 9.

IL COVID-19 E IL RUOLO STRATEGICO DEGLI INTANGIBILI: QUALE DIVIENE IL PESO DI SEMPLIFICAZIONE, EFFICIENTAMENTO E FORMAZIONE? — Col. Francesco Modesto<sup>\*</sup> & Cap. Davide Francesco Ricciardi<sup>\*\*</sup>

*L'anima pubblica e privata del Sistema Paese, hanno diverse sensibilità nei confronti delle risorse intangibili a loro disposizione. Nell'industria il ruolo del capitale immateriale, (rapporti con l'ambiente esterno, processi interni all'impresa) ha assunto sempre più peso con l'avvento della new economy, completando le variabili strategiche per guadagnare spazi sul mercato. Negli anni si è creata la consapevolezza che, seppur non messi a bilancio, i beni immateriali siano fondamentali per la creazione di valore economico, la permanenza delle imprese sul mercato e la costituzione di differenziale competitivo. La Pubblica Amministrazione (PA) italiana non sembra avere la stessa consapevolezza dell'impresa in merito ai beni intellettuali e ciò è evidenziato da alcuni dati raccolti dal Comitato Tecnico Scientifico relativi al tasso di dipendenti pubblici laureati in Europa, alla spesa per la formazione nella PA, al ricorso al lavoro agile, e alla competenze digitali. Nel tentativo di mutuare nella PA i beni intangibili relativi dell'industria, si è riscontrata la non totale sovrapposibilità del capitale immateriale riconosciuto nell'impresa a quello relativo alla PA, arrivando poi a riflettere sulla crescita economica, la stabilità e l'innovazione derivanti dalla valorizzazione del capitale intangibile statale. Nei risultati di questa analisi è stata posta una particolare attenzione sul sistema valoriale dell'apparato statale. Sebbene anche le aziende percepiscano l'importanza di un sistema di valori fondanti di riferimento, si tratta soltanto di azioni orientate alla comunicazione esterna atte ad incrementare la reputation aziendale, ed il fatturato. Nella PA di contro, non potendo fissare come obiettivo ultimo l'incremento del giro d'affari, si ha la necessità di informare la propria azione prendendo le mosse dal complesso di valori che deve ispirare tutto il personale della PA. In tale contesto, la contingenza verificatasi in conseguenza della crisi sanitaria può creare i presupposti per raggiungere la piena consapevolezza dell'esigenza di investimenti in risorse immateriali, favorendo*

<sup>\*</sup> Il COL. FRANCESCO MODESTO è laureato con lode in Scienze dell'Informazione presso l'Università di Torino e ha conseguito i master di 1° livello in Studi Internazionali Strategico-Militari presso l'Università degli studi di Roma Tre nel 2012, e di 2° Livello in Scienze Strategiche presso l'Università di Torino nel 2008 e in Servizi logistici e di comunicazione per sistemi complessi presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza" nel 2014. Durante la sua carriera è stato impiegato presso il Gabinetto del Ministero della Difesa, il VI Reparto C4I dello Stato Maggiore della Difesa e il IV Reparto Logistico dello Stato Maggiore dell'Esercito. Attualmente è il Comandante dell'11° Reggimento Trasmissioni di Civitavecchia.

<sup>\*\*</sup> Il CAP. DAVIDE FRANCESCO RICCIARDI è laureato in Scienze Strategiche e delle Comunicazioni e in Giurisprudenza. Ha conseguito il master di 1° livello in *peace keeping management* e il master di 2° livello in diritto internazionale umanitario dei conflitti armati. Egli è inoltre titolato quale Consigliere Giuridico nelle Forze Armate in seguito alla frequenza del corso presso il Centro Alti Studi della Difesa. Attualmente riveste il ruolo di Comandante di Compagnia nell'ambito dell'11° Reggimento Trasmissioni.

*l'aumento della competitività del sistema Paese. Il capitale intangibile, per definizione, non è direttamente misurabile, tuttavia gli effetti degli investimenti in questo tipo di asset lo sono: per questo nell'ultima parte dello studio vengono proposti alcuni strumenti di valutazione quantitativa del ritorno dell'investimento a seguito della sensibilità verso i beni immateriali.*

La salute di qualsiasi impresa dipende strettamente, non tanto dai suoi asset "fisici" quali stabilimenti, impianti, automezzi, *hardware*, tecnologia, quanto da elementi intangibili.<sup>444</sup> Tra le espressioni atte ad identificare i beni intangibili, quella che a livello dottrinale e internazionale ha il maggior riscontro è senza dubbio "capitale intellettuale", descritto da Thomas Stewart come «l'insieme della conoscenza delle persone che operano in una azienda e che producono un vantaggio competitivo»<sup>445</sup>, e da Klein e Prusak come «l'insieme delle risorse intellettuali formalizzate, incanalate e sfruttate come leva per la produzione di beni di maggior valore»<sup>446</sup>. In sostanza, i beni immateriali (non relativi a risorse fisiche e tangibili) sono gli *asset* di cui l'impresa può disporre, o su cui può vantare un diritto esclusivo, che contribuiscono a determinarne il vantaggio competitivo, accrescendone il valore economico e finanziario.<sup>447</sup> L'attenzione verso tale tipologia di beni è cresciuta in modo esponenziale negli ultimi anni: l'analisi del valore di mercato delle aziende (*market to book value*) è uno dei metodi maggiormente utilizzati per descrivere la crescita di importanza del capitale intellettuale.<sup>448</sup> Se quanto precede è valido per le imprese, interessa a maggior ragione le gli enti della Pubblica Amministrazione, includendo tutte quelle istituzioni politiche ed economiche che appartengono al sistema paese. Questi infatti, non avendo nell'aumento del fatturato l'obiettivo finale, devono avere un *main focus* sui beni immateriali alla luce dell'intangibilità *dell'output* atteso. Il paradosso creatosi negli ultimi anni è che mentre le aziende hanno compreso il vantaggio competitivo fornito dagli intangibili, nella Pubblica

---

<sup>444</sup> Kaplan R. S., Norton D. P., *Mappe strategiche. Come convertire i beni immateriali in risultati tangibili*, Iseidi, Torino, 2015.

<sup>445</sup> Stewart T., *Brainpower: How Intellectual Capital is Becoming America's Most Important Asset*, Time Inc., New York, Fortune Magazine, 1991.

<sup>446</sup> Klein D., Prusak, L., *Characterising Intellectual capital*, Cambridge, MA, Centre for Business Innovation, 1994.

<sup>447</sup> Fontana F., *Le risorse immateriali nella comunicazione economico-finanziaria*, Giappichelli, Torino, 2000.

<sup>448</sup> Baruch L., *Intangibles. Gestione, valutazione e reporting delle risorse intangibili delle aziende*, ETAS, Milano, 2013.

Amministrazione non sussiste lo stesso grado di sensibilità su questo aspetto. La crisi pandemica in atto ha messo a nudo tali limiti dell'amministrazione pubblica, ma al contempo offre l'opportunità di colmare i *gap* evidenziati.

Classificare i beni intangibili è necessario al fine di misurare l'entità degli stessi e conseguentemente, misurare gli effetti che gli investimenti in tali beni producono sulle organizzazioni. Una classificazione tipo degli *asset* immateriali è quella che suddivide gli *intangibles* in quattro sotto-categorie<sup>449</sup>:

- Capitale relazionale (*network* di mercato, comunità operativa, ecc);
- Capitale umano (formazione, personale, *know how*, ecc);
- Capitale organizzativo (*governance*, sistema organizzativo, processi, ecc);
- Capitale intellettuale (ricerca e sviluppo, innovazione, brevetti, ecc).

***I beni intangibili nella Pubblica Amministrazione.*** Una PA efficiente può aumentare la produttività di tutto il Paese attraverso la definizione di procedure amministrative più veloci, l'erogazione di servizi migliori e più accessibili, un più rapido avvio di nuove imprese e lo snellimento della burocrazia per quelle esistenti. La buona conduzione delle attività delle organizzazioni pubbliche è requisito fondamentale per progettare ed attuare politiche collettive di successo, che promuovano lo sviluppo socio-economico, favoriscano l'occupazione e la stabilità sociale, in altre parole la crescita del Paese.

Le amministrazioni pubbliche presentano caratteristiche del tutto analoghe alle grandi imprese (dimensione, struttura organizzativa, complessità strategica e tecnica dei processi produttivi): di qui la necessità di adottare tecniche e strumenti di gestione delle risorse intangibili implementando insiemi coordinati di risorse immateriali per garantire un rinnovamento a livello intra e inter-organizzativo finalizzato ad un efficientamento delle attività. Per questo motivo sta crescendo, anche nella PA, la consapevolezza dell'ineluttabilità della valorizzazione delle competenze esclusive, del personale, dei sistemi proprietari e delle procedure amministrative per sostenere i processi decisionali e gestionali e migliorare l'*output* atteso.

---

<sup>449</sup> Orlandi M., *Il bilancio del capitale intellettuale: gestione, valutazione e misurazione*, Franco Angeli, Milano, 2012

Tuttavia, l'assenza di un quadro teorico e metodologico (imputabile alla lentezza con la quale i modelli concettuali sviluppati in ambito privato sono acquisiti e adeguati all'interno delle amministrazioni) rappresenta una difficoltà a tradurre questa consapevolezza in orientamento strategico finalizzato alla piena valorizzazione del patrimonio immateriale.

Il Comitato degli Esperti in Materia Economica e Sociale, istituito dal Governo durante l'emergenza pandemica odierna, ha redatto delle proposte finalizzate al rilancio del Paese, dalle quali sono emerse evidenze utili a misurare la necessità degli investimenti in beni intangibili nell'ambito della PA:

- La bassa scolarizzazione dei dipendenti pubblici italiani (l'Italia è il paese con il minor tasso di dipendenti pubblici laureati in Europa (39,4%));
- Il dimezzamento della spesa per la formazione nella PA (263 mln nel 2008, 147 mln nel 2017);
- La bassa adozione (nell'era pre-pandemica) dello strumento dello smart working (16% rispetto al 58% delle imprese);
- Basse *skill* digitali: il Belpaese si colloca al 26° posto nell' UE28 per quanto riguarda le *skills* digitali della popolazione con solo il 44% degli individui tra i 16 e i 74 anni in possesso di competenze digitali di base (57% media UE);
- Lacune significative del sistema formativo tradizionale relativamente alle competenze innovative (solo il 20% degli insegnanti ha effettuato corsi formativi in materia di alfabetizzazione digitale e il 24% delle scuole manca ancora di corsi di programmazione);
- Il grave ritardo italiano nell'impiego delle tecnologie informatiche nel ciclo di *procurement* che genera perdite di efficienza e competitività (si tenga conto che il 16% del PIL Europeo è costituito da appalti pubblici)<sup>450</sup>.

I dati succitati supportano la tesi per la quale nella Pubblica Amministrazione sia necessario un maggiore sforzo nell'orientamento strategico volto alla valorizzazione dei beni intangibili.

---

<sup>450</sup> Colao V. e A.V., Iniziative per il rilancio Italia 2020-2022 rapporto per il Presidente del Consiglio dei Ministri, <http://www.governo.it/it/articolo/iniziative-il-rilancio-italia-2020-2022/14726>.

La pandemia ha mostrato alla società l'importanza delle nuove tecnologie consentendo agli individui isolati di mantenere rapporti sociali metempirici aumentando il livello di sopportabilità della limitazione della libertà. Su questa scia si sono poste opportunità nell'ottica della semplificazione, dell'efficientamento e della formazione. Il Decreto Legge 16 luglio 2020 n.76, il cd. "Decreto semplificazione"<sup>451</sup> è un esempio di opportunità colta da una delle criticità portate dall'emergenza pandemica. Il decreto impone una drastica riduzione dei tempi di trattazione delle pratiche per erogazione di servizi pubblici, la creazione di un domicilio digitale agli enti pubblici e privati, agevola le procedure per la realizzazione di reti in fibra ottica e di stazioni di ricarica per i veicoli elettrici.

L'incentivo alla pratica dello *smart working* è l'esempio paradigmatico dell'efficientamento indotto dalla crisi sanitaria. Esso consente l'abbattimento delle tradizionali distanze tra luoghi di vita e luoghi di lavoro, con relativa riduzione dei costi delle utenze lavorative, dei tempi di spostamento, del traffico, delle emissioni di Co2 e altri benefici. Tali vantaggi investono in egual misura i lavoratori privati e pubblici, anche se per quanto riguarda il *management* pubblico vi è più difficoltà nell'adattamento alla transizione verso il lavoro a distanza. Vi sono degli aspetti che possono pregiudicare i benefici portati dallo *smart working*: la mancanza di formazione dei lavoratori che predisponga il personale alle nuove dinamiche lavorative; la complessa, ma diffusa, coabitazione tra *smart working* e didattica a distanza in ambito familiare; l'insufficienza di infrastrutture di rete atte a supportare un incremento importante di traffico dati. In aggiunta ai suddetti limiti contingenti, ve ne sono altri di natura culturale come: la *forma mentis* votata alla burocrazia e al dirigismo; la difficoltà ad operare per obiettivi e non per compiti; la necessità di avere fisicamente a disposizione i propri collaboratori; la reticenza nei confronti della delega.

Nell'esercizio di adattare alla Pubblica Amministrazione il complesso di beni intangibili precipui delle imprese, appare ovvio che, non essendo il ricavo il fine ultimo delle organizzazioni pubbliche, queste necessitano di fondare la propria spinta produttiva basandosi su un sistema di valori comune.

---

<sup>451</sup> Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana Serie Generale n. 228 del 14 set. 2020 Suppl. Ord. n. 33.

Le pubbliche amministrazioni sussistono per servire l'interesse pubblico e coloro che ne fanno parte sono responsabili dei risultati che generano rispetto al singolo, alla famiglia, alla comunità e alla società. Sono i principi e i valori a rappresentare la base di una buona *governance* e definire il comportamento nella Pubblica Amministrazione. Si tratta di elementi astratti per loro natura – quindi beni intangibili per eccellenza – e si sviluppano su due piani: l'amministrazione nel suo complesso e le singole istituzioni. All'interno di uno *standard* comune, incentrato sui valori fondamentali, ogni singola amministrazione pubblica tende a riprendere e personalizzare i propri sistemi di valori coerentemente coi propri obiettivi. L'integrazione dei valori necessita di una *leadership efficace*, che sia esemplare e promotrice dell'importanza dei valori l'organizzazione.

Di fianco a principi e valori si posiziona l'etica che, nella Pubblica Amministrazione, si declina nell'agire nell'interesse pubblico: è questo che deve continuamente informare le azioni, le decisioni e l'integrità dei dipendenti pubblici.

***Misurazione degli effetti ottenuti dagli investimenti in beni intangibili.*** Come in ogni investimento, anche nel caso in cui questi siano destinati a beni intangibili, è importante valutare l'entità dei benefici. Nel caso della Pubblica Amministrazione, a meno di aziende pubbliche con dinamiche sovrapponibili a quelle private, il focus deve essere posto sull'utenza destinataria dei servizi resi, sia essa il cittadino o un altro ente pubblico. Alla comune attività di indagine in ottica di *customer satisfaction*, deve essere affiancato lo studio del livello di soddisfazione del complesso delle pubbliche amministrazioni che, pur non essendo tutte coinvolte nell'erogazione finale del prodotto/servizio, cooperano per il raggiungimento di un determinato obiettivo. In pratica è necessario misurare il livello di soddisfazione inter-istituzionale oltre a quella del cittadino.

In tale ambito, la misurazione (secondo parametri di qualità, efficienza immagine ecc.) delle *performance* nella PA in termini di creazione di valore pubblico, assume un ruolo fondamentale. In sostanza, così come per le imprese, è necessario individuare una serie di processi che, mediante l'acquisizione di risorse tangibili e intangibili, consentano la creazione di valore pubblico, enfatizzando la produzione, l'offerta e la qualità dei servizi come dimensioni rilevanti per la valutazione. A questo

proposito, è importante sottolineare come la difficoltà dell'implementazione di un sistema di valutazione nella PA parta proprio dall'indeterminatezza e dalla labilità del concetto di valore pubblico. Infatti è necessaria una riflessione attenta da parte delle amministrazioni per individuare rispetto alla propria *performance* gli elementi che possano generare tale valore. Inoltre, è da sottolineare che l'implementazione di sistemi di misurazione comporta l'adozione di profondi cambiamenti che prevedono non solo attività di reingegnerizzazione dell'organizzazione ma anche un radicale cambiamento culturale e di mentalità.

**Conclusioni.** Per ottenere un incremento della competitività del Sistema Paese risulta imprescindibile la consapevolezza dell'importanza dei beni intangibili nell'ambito tanto dell'impresa, quanto della Pubblica Amministrazione. Questa cognizione deve imprescindibilmente portare le organizzazioni a valorizzarli nella loro *vision* strategica pianificando investimenti a lungo termine su di essi. La pandemia in atto porge l'opportunità di individuare i *gap* di capitale immateriale e al contempo facilita la disponibilità di fondi sovrastatali dedicati alla ripresa economica che possono, anzi dovrebbero, in parte essere dedicati a questo tipo di investimenti. Risulta infine essenziale che gli investimenti negli *intangibles* siano seguiti da strumenti di misurazione che consentano di correggere, ampliare, non rinnovare l'allocazione di risorse in questo ambito.



ORDINE PUBBLICO, SICUREZZA NAZIONALE E SICUREZZA CIBERNETICA: UNA  
PROSPETTIVA DI SISTEMA — *Andrea Monti*<sup>†</sup>

*Benché stia attraversando una fase di normativizzazione, la sicurezza nazionale è ancora un concetto giuridicamente evanescente, che fatica a trovare un proprio spazio fra categorie consolidate come ordine e sicurezza pubblica e difesa dello Stato. La normativizzazione della sicurezza nazionale implica la sua sottoposizione al rule of law e dunque limita il suo uso per interessi di natura strettamente politica che non potrebbero essere garantiti con l'apposizione sistematica e automatica del segreto di Stato e che sono sottoposti ad un accresciuto controllo giurisdizionale. Parallelamente, la dipendenza tecnologica da soggetti stranieri —che ha di fatto consentito una (almeno parziale ma ineliminabile) inclusione di interessi privati nella definizione delle politiche di sicurezza— compromette l'effettiva possibilità di tutelare la sicurezza e gli interessi dello Stato.*

**Premessa.** “Public policy” è un concetto piuttosto difficile da definire.

«Nella sua essenza, il *public policing* è l'epifenomeno del potere. Esso definisce gli obiettivi politici di coloro che lo esercitano attraverso lo strumento delle scelte politiche pubbliche<sup>452</sup>» o, come è stato ancora più efficacemente detto, «policy is power frozen».<sup>453</sup> Questo concetto fondamentale nei sistemi di *Common Law* non ha un esatto equivalente in quelli di *Civil Law* e, a proposito di questi ultimi, la stessa “etichetta”—*ordre public* in francese, ordine pubblico in italiano, *Öffentliche Ordnung* in tedesco, *Public Order* in Inglese— identifica concetti non sempre perfettamente sovrapponibili.

---

<sup>†</sup> ANDREA MONTI è avvocato cassazionista e professore incaricato di diritto dell'ordine e della sicurezza pubblica Università Gabriele d'Annunzio di Chieti-Pescara. Ha tenuto lezioni ed è intervenuto in conferenze in Italia e all'estero con relazioni su *computer forensics* e sicurezza delle informazioni, *data-retention* e terrorismo, oltre ad essere stato docente di procedura penale nella Scuola per il controllo del territorio della Polizia di Stato negli anni 2019 e 2020. Già componente del Comitato scientifico della Polizia postale, ha fatto parte, fino allo scioglimento, dell'*Expert Group* della Commissione Europea sulla *data-retention*. È autore di articoli e contributi scientifici su geopolitica tecnologica, ordine pubblico, sicurezza delle informazioni e sulla criminalità informatica pubblicati da riviste italiane e straniere. Insieme a Raymond Wacks, professore emerito di *Legal Theory* nell'università di Hong Kong, recentemente ha pubblicato i saggi *Protecting Personal Information* (Hart, 2019) e *COVID-19 and Public Policy in the Digital Age* (Routledge, 2020).

<sup>452</sup> A. Monti, R. Wacks *COVID-19 and Public Policy in the Digital Age* Routledge New York (USA) 2020, p. 16.

<sup>453</sup> E.Liu *How To Understand Power* 2014

<https://ed.ted.com/lessons/how-to-understand-power-eric-liu> visitato il 23 ottobre 2020.

Un aspetto fondamentale da considerare è il rapporto tra *public policing* (inteso come ordine pubblico) e pubblica sicurezza (nella doppia accezione di sicurezza propriamente detta e di *safety*—incolumità). Naturalmente c'è una connessione logica prima ancora che giuridica tra i due concetti: senza sicurezza non c'è ordine e senza ordine non ci sono né sicurezza né *safety*, ma è un connessione ancora difficile da identificare. Non è chiaro, infatti, come la teoria politica e giuridica si siano evolute dalla necessità pratica di impedire che le persone si uccidessero a vicenda —lo “status naturale” hobbesiano di *bellum omnium contra omnes*— in un concetto astratto —un insieme di valori fondamentali che modella l'identità di uno Stato— più adatto, tuttavia, a preservare la sopravvivenza del potere che a garantire la libertà dei cittadini.

Per comprendere la natura di queste difficoltà basta guardare alla giurisprudenza della Corte costituzionale. La sentenza 3 novembre 1988, n. 1013 si occupa di ordine pubblico, definendone i contenuti in termini di beni giuridici fondamentali e interessi pubblici primari individuati dalla Costituzione e dalle leggi per garantire l'ordinata convivenza civile e il funzionamento dell'ordinamento giuridico. La sentenza 27 marzo 1987, n. 77 si occupa di pubblica sicurezza, da intendersi come «funzione inerente alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico». Infine, la sentenza 12 luglio 2001, n. 290, regolando le competenze degli enti locali in materia di polizia e sicurezza, precisa il concetto di “interessi primari” inserito nell'articolo 159 comma II d.lgs. n. 112/98 affermando che ordine e sicurezza pubblica si sostanziano nella prevenzione dei reati e — tautologicamente— nel mantenimento dell'ordine pubblico.

Alla luce di questa giurisprudenza ci si potrebbe innanzi tutto chiedere se ordine pubblico e pubblica sicurezza siano gerarchicamente sovrapposti o se siano due facce di uno strumento di polizia “taoista” più complesso, fatto di misure “yang” (dure) di pubblica sicurezza e di valori fondamentali “yin” (morbidi) riassunti nella nozione di ordine pubblico. Oppure, cambiando prospettiva e venendo al punto, si dovrebbe valutare se il riemergere di concetti come sicurezza e interesse nazionale —spesso usati come *passé-partout* per aggirare il sistema dei diritti fondamentali protetti da ogni costituzione moderna— abbiano un ruolo autonomo nella tassonomia del potere, se sì, quali, o se possano essere

assorbiti nella tradizionale dialettica trilaterale fra ordine pubblico, pubblica sicurezza e difesa dello Stato.

*Configurabilità di un'autonomia giuridica del concetto di sicurezza nazionale.* Per rispondere al quesito si dovrebbe capire se la sicurezza nazionale sia di esclusivo ambito politico, o se sia (diventata) parte di una teoria generale del diritto pubblico o costituzionale, e in che rapporto si ponga con ordine e sicurezza pubblica. Come è noto, nella storia recente questi concetti acquisiscono un significato politico e giuridico peculiare (e ancora perdurante) nel corso del ventennio fascista. Non è un caso che una primissima traccia dell'uso delle parole *sicurezza nazionale* risalga (formalmente) al 1923 con l'emanazione del Regio Decreto n. 31, istitutivo della *Milizia volontaria per la sicurezza nazionale*. Come non è un caso la scelta compiuta con l'articolo 2 del Decreto cui spetta definire le funzioni della Milizia che «provvede in concorso coi corpi armati per la Pubblica Sicurezza e col Regio Esercito, a mantenere all'interno l'ordine pubblico e prepara e conserva inquadrati i cittadini per la difesa degli interessi dell'Italia nel mondo.» È evidente, in questa definizione, l'assenza di una linea di confine fra compiti delle forze di polizia e compiti delle forze armate. Come è evidente la subordinazione della sicurezza nazionale all'ordine pubblico, frutto di un approccio di stampo anglosassone, dove la *peace of the land* era da garantire nell'interesse del Re piuttosto che di quello dei sudditi. *Tranquillitas, non libertas*, scriveva già Tacito a proposito della *Pax Augustea*.

In questo schema, dunque, la sicurezza nazionale assume un ruolo strumentale alla tutela dell'ordine pubblico (e dunque rientra nell'ambito della pubblica sicurezza) piuttosto che assurgere al rango di categoria giuridica autonoma e di pari rango. Il concetto di sicurezza nazionale e i suoi omologhi, ordine e sicurezza pubblica, hanno resistito agli attacchi del tempo e della Storia per via della loro irrinunciabilità anche in regimi politici e giuridici diversi da quelli nei quali sono stati inizialmente teorizzati. Mentre, tuttavia, ordine e sicurezza pubblica sono stati oggetto di un profondo ripensamento per poterli rendere compatibili con l'ordinamento della Repubblica, non si può dire lo stesso della sicurezza nazionale. Fino a quando è rimasta in una dimensione più squisitamente politica, la sicurezza nazionale è stata meno facilmente coercibile da un sistema basato sul *rule of law* e dunque sul controllo giurisdizionale come funzione di garanzia suprema dei valori democratici dello Stato. Questa sorta di

“immunità politica” è destinata tuttavia a ridursi con l’espansione del *corpus* normativo che negli ultimi tempi ha subito una consistente accelerazione.

**La normativizzazione della sicurezza nazionale.** Il processo di normativizzazione della sicurezza nazionale, concetto citato quasi *en passant* dall’articolo 126 della Costituzione, accelera con la L. 124/07 che definisce il sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica. L’articolo 1 comma 1 pone il ruolo del Presidente del Consiglio in una posizione strumentale rispetto alla tutela della sicurezza nazionale, limitandone l’ambito operativo alla sola raccolta di informazioni necessarie ai fini individuati dagli articoli 3bis, 6 e 7, e non all’esercizio del potere in ambiti ulteriori e diversi da quelli strettamente “informativi”. In realtà, come si vedrà di qui a poco, il raggio d’azione di Palazzo Chigi va ben oltre la sola gestione della politica di raccolta e utilizzo di informazioni a tutela della sicurezza della Repubblica. Ma prima è necessario definire, grazie alla lettura in combinato disposto delle norme in questione, il perimetro operativo di questo istituto. La L. 124/07 consente di qualificare la sicurezza nazionale come presidio della difesa dell’indipendenza, dell’integrità e —tautologicamente— della sicurezza statale. Essa, inoltre, «è funzionale alla protezione degli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali dell’Italia». La norma, tuttavia, non attribuisce alla Presidenza del Consiglio una competenza (esclusiva) in materia di sicurezza nazionale, visto che il suo ruolo è limitato a quello di determinazione dell’indirizzo politico della raccolta informativa e non all’adozione di comportamenti attivi in ambiti, peraltro, sui quali non avrebbe giurisdizione diretta. A fronte di un quadro giuridico affetto da problemi di coerenza interna e da una relazione problematica con la gerarchia delle fonti, la rigidità delle regole sull’interpretazione normativa rende difficile elevare la sicurezza nazionale ad un rango pari a quello riservato all’ordine e alla sicurezza pubblica. Da questa situazione alquanto nebulosa traspare l’opportunità di concepire la sicurezza nazionale come *umbrella word* riassuntivo di un coacervo di situazioni varie (dalla tutela della ricerca scientifica a quella dei mercati o delle infrastrutture critiche) piuttosto che come istituto dotato di autonomia giuridica.

In sintesi: l’assenza di una definizione precisa di “sicurezza nazionale” e l’attribuzione non chiaramente delineata del suo controllo ad uno specifico soggetto istituzionale costruiscono uno strumento di notevole forza politica, ma dalla precaria stabilità in ambito giuridico. Da un lato, infatti, l’azione politica

di governo può operare con la grande flessibilità consentita dalla disciplina del segreto (non solo) di Stato<sup>454</sup>. Dall'altro, quanto più la sicurezza nazionale è normativamente cristallizzata, tanto più il governo deve accettare la sottoposizione alle regole dell'interpretazione giuridica, al controllo della magistratura e, più in generale, al sistema di *checks and balances* che caratterizza l'ordinamento repubblicano. I casi Abu Omar e Alma Shalabyeva<sup>455</sup>, che si posizionano ai due estremi dello spettro, sono dei validi esempi della criticità del tema, cioè dell'eterno contrasto fra *machtpolitik* e *rule of law*.

**Ordine pubblico, sicurezza cibernetica nazionale e tecnologia.** Le tecnologie dell'informazione hanno avuto un impatto esteso sulla definizione del concetto di sicurezza (non solo) nazionale, sulla (im)possibilità di considerarla come concetto giuridico autonomo e sul suo governo politico. L'impatto delle tecnologie dell'informazione sul sistema dei diritti fondamentali e sul dovere dello Stato di garantire ordine e sicurezza pubblica è oggetto di riflessione da oltre vent'anni su temi come *hacking* e *hacktivism*<sup>456</sup>, liceità dell'uso di crittografia forte da parte dei cittadini<sup>457</sup> o necessità di indipendenza tecnologica dello Stato<sup>458</sup>. Al contrario, le questioni relative alla sicurezza (cibernetica) nazionale sono entrate solo da poco tempo nell'agenda pubblica dei *policymaker* e peraltro in regime di urgenza. Esse si sono infatti manifestate in tutta la loro criticità con l'emanazione del DL 105/19 sulla protezione

---

<sup>454</sup> v. M. Catanzariti *Segreto e potere. I limiti della democrazia* Giappichelli Torino 2014.

<sup>455</sup> v. A. Monti *Cosa hanno in comune la extraordinary rendition di Abu Omar e l'espulsione di Alma Shalabayeva?* in *Infosec News* del 20 ottobre 2020 <https://www.infosec.news/2020/10/20/news/protezione-e-difese/cosa-hanno-in-comune-la-extraordinary-rendition-di-abu-omar-e-lespulsione-di-alma-shalabayeva/> v. 25 ottobre 2020.

<sup>456</sup> *Segnalazioni bibliografiche: Spaghetti Hacker* in *Per Aspera Ad Veritatem* n.13/99 <http://gnosis.aisi.gov.it/sito/Rivista13.nsf/servnavig/28> v. 25 ottobre 2020.

<sup>457</sup> *Intervista agli autori: Segreti, spie, codici cifrati* in *Per Aspera ad Veritatem* n. 16/00 <http://gnosis.aisi.gov.it/sito/Rivista16.nsf/servnavig/20> v. 25 ottobre 2020.

<sup>458</sup> v. Associazione per la libertà nella comunicazione elettronica interattiva *È compito delle istituzioni liberarci dalla schiavitù elettronica* intervento presentato al *Forum per la società dell'informazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 1 luglio 1999 <http://www.governo.it/fsi/> non più attivo, ma disponibile su <http://www.interlex.it/pa/alcei12.htm> v. 25 ottobre 2020.

dello spazio cibernetico e con il DPCM 7 agosto 2020 adottato per contenere gli effetti dell'utilizzo di infrastrutture cinesi nella costruenda rete 5G italiana<sup>459</sup>.

Il precipitato giuridico di questa necessità politica è stato, con buona pace del Rasoio di Occam, la creazione di un ulteriore concetto: quello della "sicurezza cibernetica". Con l'aggiunta di questo aggettivo, il DPCM 131/20, il DL 105/19 e prima ancora il DLGS 65/18 che ha recepito la direttiva comunitaria sulle infrastrutture critiche nonché il DPCM 17 febbraio 2017 hanno complicato le già rilevanti difficoltà nel dare un senso alla nozione di sicurezza nazionale<sup>460</sup>.

In termini politici, sicurezza cibernetica significa ampliamento dei poteri del Presidente del Consiglio fino a includere un potere diretto di intervento sulle reti pubbliche di comunicazione e facoltà di decidere quali tecnologie possono essere utilizzate sul suolo italiano. Ma in termini giuridici essa rende ancora più urgente l'individuazione del suo posizionamento costituzionale. In parziale differenziazione dal DLGS 65/18, il DL 105/19 tutela le infrastrutture per il «mantenimento di attività civili, sociali o economiche fondamentali per gli interessi dello Stato» riecheggiando dunque la giurisprudenza costituzionale citata *supra* a proposito della definizione di ordine e sicurezza pubblica. È pertanto ragionevole ipotizzare che la "sicurezza nazionale cibernetica" sia da ricondurre in questi ambiti e in quello della difesa dello Stato, e che non abbia uno statuto giuridicamente autonomo. Se questo è corretto, *a fortiori* la conclusione vale per la sicurezza nazionale *tout-court*. Breve: una lettura sistematica della normativa di settore consente di sostenere che la sicurezza (cibernetica) nazionale non sia un *tertium genus* rispetto alla difesa dello Stato e ad ordine e sicurezza pubblica, ma che ne faccia trasversalmente parte, come articolazione tecnica avente natura ordinatoria e non gerarchica.

---

<sup>459</sup> v. A. Monti *Il Dpcm Tim-Huawei e il superamento del nodo Cina* in *Formiche.net* del 23 agosto 2020 <https://formiche.net/2020/08/dpcm-tim-huawei-superamento-del-nodo-cina-lopunzione-del-prof-monti/> visitato il 25 ottobre 2020.

<sup>460</sup> Sul DPCM 131/20 v. A. Monti *Il DPCM 131/20 sul perimetro cibernetico aumenta la confusione e non protegge la sicurezza nazionale* in *Infosec News* del 22 ottobre 2020, mentre sul Decreto Legislativo 65/18 e sul Decreto Legge 105/19 v. A. Monti *Internet e ordine pubblico* in G. Cassano, S. Previti (a cura di) *Il diritto di internet nell'era digitale* Giuffrè-Francis Lefebvre Milano 2020.

**Conclusioni.** Nella transizione da categoria squisitamente politica a nozione giuridica, la sicurezza (cibernetica) nazionale non viene definita in modo esplicito né a livello normativo né a livello giurisprudenziale, caratterizzandosi per una certa evanescenza. Il mancato compimento di questa transizione implica che essa perda la flessibilità derivante dall'essere a servizio di un'azione —quella politica— che è libera nel fine. Nel contempo, però, si cristallizza nella rigidità binaria della logica normativa che impone di definirne posizione e ruolo nella gerarchia dei beni giuridici, oltre che di riconoscere il primato del *rule of law* sulla necessità politica.

Il soddisfacimento di questo requisito logico-giuridico non è confinato alle speculazioni accademiche, ma incide concretamente sul bilanciamento dei poteri (di fatto, oltre che di diritto) fra organi costituzionali e fra componenti del governo. Nella sua articolazione cibernetica, infatti, la sicurezza nazionale è caratterizzata da tre principi: giurisdizione esclusiva dell'esecutivo, gestione (parzialmente) delegata ai privati della sicurezza infrastrutturale e verifiche preventive di sicurezza sull'utilizzo in ambiti critici di tecnologie (anche) straniere.

In applicazione di questi principi, il soggetto istituzionale che la governa —la Presidenza del Consiglio— controlla autonomamente il sistema nervoso del Paese e acquisisce un potere che di fatto è molto più esteso di quanto appaia in diritto anche per via della “mutazione genetica” dell'ambito operativo dei DPCM<sup>461</sup> innescata dal COVID-19. Durante la pandemia, infatti, i “provvedimenti di alta amministrazione” del Presidente del Consiglio hanno assunto un ruolo e una funzione molto più simili a quelli degli *executive order* statunitensi<sup>462</sup>, impiegati negli ambiti e con le funzioni più diverse.

---

<sup>461</sup> La sentenza 13 luglio 2020 n. 4120 è stata emanata dalla I sezione *quater* del TAR Lazio nell'ambito della controversia sull'imposizione da parte della Presidenza del Consiglio del segreto (segreto *tout-court*, non di Stato) sui verbali del Comitato tecnico scientifico, poi desecretati nelle more dell'impugnazione davanti al Consiglio di Stato. La sentenza evidenzia «la peculiare atipicità, che si connota da un lato per caratteristiche ben più assonanti con le ordinanze contingibili e urgenti... in quanto si tratta di provvedimenti adottati sulla base di presupposti assolutamente eccezionali e temporalmente limitati».

<sup>462</sup> v. A. Monti *La presidenza del Consiglio ha bisogno degli executive order?* in *Formiche.net* del 27 agosto 2020 <https://formiche.net/2020/08/presidenza-executive-order/> v. 25 ottobre 2020.

È pertanto corretto chiedersi se non sia preferibile, come pure suggerisce la lettura coordinata della normativa di riferimento, accentuare la componente giuridica della nozione di sicurezza (cibernetica) nazionale. Qualificandola come un'articolazione della pubblica sicurezza, essa verrebbe sottoposta (grazie al controllo del potere giudiziario) al sistema dei *checks and balances*, piuttosto che alle necessità, anche contingenti, di un'unica e sola entità politica.



LA PARTITA ENERGETICA DEL MEDITERRANEO ORIENTALE COME NUOVO EPICENTRO DELLE TENSIONI REGIONALI: SFIDE STRATEGICHE E PROSPETTIVE PER L'ITALIA E L'EUROPA — Denise Morenghi\*

*Nel Mediterraneo Orientale la scoperta di risorse gasifere ha sottolineato l'effetto moltiplicatore del fattore energia nelle dinamiche geopolitiche. Infatti, l'intersezione tra contese energetiche, dispute territoriali e il grande vuoto di potere lasciato dalla rimodulazione dell'impegno militare statunitense hanno incoraggiato gli attori regionali, in primis la Turchia, a difendere in modo più deciso i propri interessi nazionali e, al contempo, ad influenzare le dinamiche regionali in modo da garantirsi un maggiore spazio di manovra. Tale inasprimento delle tensioni sta dando vita ad una nuova regione geopolitica, caratterizzata da forti attriti tra le parti in gioco, arroccate su posizioni ad oggi difficilmente conciliabili, nonché dall'intervento di potenze esterne. L'instabilità dell'area offre enormi opportunità all'Europa e all'Italia per assumere una maggiore preminenza a livello geostrategico, soprattutto in virtù della quantità di interessi nell'area e dell'estrema prossimità territoriale.*

Nel 2009, la scoperta del giacimento gasiero di al-Zohr nelle acque egiziane ha inaugurato un'agguerrita partita energetica nel Mediterraneo Orientale, volta ad impadronirsi delle risorse combustibili presenti nell'area, valutate attorno ai 122.4 trilioni di piedi cubi per il gas<sup>463</sup>, attraverso la definizione delle Zone Economiche Esclusive (ZEE). La regione, tuttavia, era già in precedenza teatro di dispute irrisolte, ma direttamente legate alla definizione dei confini nazionali, come la questione di Cipro e le tensioni tra Grecia e Turchia nel mar Egeo, ora riportate a galla in modo più urgente dalle potenziali opportunità energetiche. Infatti, «l'energia come oggetto di riferimento introduce un effetto

---

\* DENISE MORENGHI è Junior Fellow al Desk Difesa e Sicurezza del Centro Studi Internazionali (Ce.S.I.). Durante la laurea, conseguita con lode, in Lingue, culture e società del Medio Oriente all'Università Ca' Foscari di Venezia ha trascorso periodi in Giordania e Libano, studiando la lingua araba e le dinamiche sociali e politiche locali. Oggi frequenta il Master's Degree in International Security presso la Paris School of International Affairs di Sciences Po Paris. La sua formazione è concentrata sui rischi globali e sul mondo della difesa e della sicurezza, in stretta correlazione alle dinamiche geopolitiche, in Medio Oriente e nel Mediterraneo Allargato. Continua inoltre la formazione concentrata sul Medio Oriente a livello linguistico e culturale presso l'Institut National de Langues et Civilisations Orientales (INALCO) di Parigi, al fine di garantire un approccio multidimensionale alle dinamiche della regione.

<sup>463</sup> J. V. Bowlus, "Eastern Mediterranean Gas: Testing the Field", *European Council on Foreign Relations (ECFR) report*, 2020.

moltiplicatore sulla securizzazione nelle relazioni tra gli Stati»<sup>464</sup>. Questa dinamica, inoltre, ha combaciato con il graduale ritiro degli Stati Uniti dallo scenario mediterraneo e mediorientale, causa di un consistente vuoto di potere.

L'intersecarsi di interessi energetici, mancanza di una potenza egemone nella regione e riaffiorare di contese un tempo sopite ha incoraggiato gli attori regionali ad espandere il proprio spazio di manovra in modo multidimensionale. In particolare, la postura turca è tanto conseguenza delle dinamiche sopracitate, quanto fattore esacerbante delle tensioni connesse alle stesse.

Per la Turchia la partita energetica è un cardine fondamentale nella definizione della politica estera. Infatti, per varie ragioni, legate sia all'approvvigionamento energetico interno, sia ai potenziali vantaggi economici e geostrategici, Ankara ambisce a diventare un importante *hub* energetico, data la sua posizione geografica, le quantità di gas che transitano sul suo territorio e il numero di gasdotti che attraversano quest'ultimo.<sup>465</sup> Inoltre, la Turchia mira a configurarsi come principale referente per le dinamiche interne al suo vicinato e alla regione mediorientale, come evidente dal suo coinvolgimento in Libia, Siria e Nagorno-Karabakh, avanzando un ideale panturco e dichiaratamente sunnita per ergersi a potenza regionale. Questo ha ricadute anche nel Mediterraneo Orientale, dal momento che la politica estera turca si snoda in modo trasversale sui vari dossier, cercando di capitalizzare i vantaggi ottenuti in un ambito a beneficio degli altri.

Va letto in questo senso quanto accaduto con l'EastMed Gas Forum. L'organizzazione internazionale per il gas del Mediterraneo Orientale, a cui partecipano Grecia, Cipro, Israele, Egitto, Italia, Autorità Palestinese e Giordania, agli occhi della Turchia è stata concepita appositamente per aggirare le acque turche, escludendo Ankara dalla costruzione del un nuovo gasdotto EastMed<sup>466</sup>, e quindi dal transito di prodotti gasieri diretti in Europa. La Turchia, in tutta risposta, ha sfruttato la propria posizione

---

<sup>464</sup> C. Adamides, O. Christou, "Energy Security and the Transformation of Regional Securitization Relations in the Eastern Mediterranean" in: S. Katsikides, P. I. Koktsidis, *Societies in Transition. Economic, Political and Security Transformations in Contemporary Europe*, Springer, Cham (Svizzera) 2015, p. 194.

<sup>465</sup> R. Yilmaz-Bokus, "Analysis of Turkey's role as a possible energy hub", *GeoJournal*, 84(5), 2019, p. 1353. (1364)

<sup>466</sup> "Turkey decries EastMed project as unfeasible", *Financial Mirror*, gennaio 2020.

nel conflitto libico per fermare l'iniziativa, siglando un accordo per la delimitazione dei confini marittimi con Fayed al-Serraj, leader del Consiglio Presidenziale di Tripoli<sup>467</sup>. Nel patto le acque turche vengono estese fino alla parte meridionale dell'isola di Creta, inglobando alcune isole sotto sovranità greca, separando la Grecia dai suoi partner dell'EastMed e, di conseguenza, inibendo la costruzione di quest'ultimo. Il corridoio così creato è stato usato estensivamente dalla Turchia per il passaggio di convogli destinati alla Libia o finalizzati alle esplorazioni di gas, scortati da mezzi militari, in quelle che si sono configurate come vere e proprie operazioni navali.

La rinnovata assertività turca è riflessa anche nella nuova dottrina marittima del Paese, chiamata *Mavi Vatan*, "Patria Blu", la quale è basata proprio sull'affermazione della presenza di Ankara nel Mediterraneo attraverso il supporto della forza militare, con modalità del tutto inedite per l'area mediterranea<sup>468</sup>. L'assertività turca è il principale responsabile della montante militarizzazione dello scenario attuale: per rispondere alle intimidazioni turche, Atene ha dispiegato mezzi nell'area e così la Francia, la quale, in seguito all'incidente tra la fregata Courbet e la Marina turca, ha rischierato un dispositivo aero-navale a Creta<sup>469</sup>. La reazione francese è sicuramente scaturita dalle provocazioni turche, ma è anche da inquadrarsi come tentativo di rinnovare la presenza francese nel Mediterraneo, ricavandosi un ruolo di prim'ordine nel dettare i nuovi equilibri regionali, come peraltro, è evidente anche in Libia e Libano.

Nello stesso modo si possono inquadrare anche i tentativi greci e ciprioti di limitare il raggio d'azione turco, sebbene siano meno aggressivi in quanto inseriti in paradigmi multilaterali, in primis quelli UE e NATO, ma anche l'EastMed Gas Forum. In relazione a quest'ultimo, inoltre, va segnalato l'attivismo di Israele, orientato dalla volontà di esportare il gas estratto dalle proprie acque, ma anche dalla necessità di migliorare il proprio livello di sicurezza a livello regionale<sup>470</sup> viste le difficili relazioni che permangono

---

<sup>467</sup> D. Butler, D., T. Gumrukcu, "Turkey signs maritime boundaries deal with Libya amid exploration row", Reuters, 28 novembre, 2019. <https://www.reuters.com/article/us-turkey-libya-idUSKBN1Y213I> ultimo accesso: 11 febbraio 2021.

<sup>468</sup> C. Gürdeniz, "What is the Blue Homeland in the 21<sup>st</sup> century?", UWDData, 31 luglio 2020.

<sup>469</sup> H. Smith, "France to send warship to support Greece in Turkish standoff", The Guardian, 29 gennaio 2020.

<sup>470</sup> S. Vogler, E. V. Thompson, "Gas Discoveries in the Eastern Mediterranean: Implications for Regional Maritime Security", *The German Marshall Fund of the United States*, marzo 2015.

con alcuni Paesi arabi e il ritiro della presenza statunitense, la quale era stata finora garante della sicurezza israeliana. Accanto a ciò, nuovi attori si stanno affacciando sul Mediterraneo Orientale per garantirsi un piede stabile in quello che si configura sempre più come un nuovo scenario geopolitico di interesse primario. Innanzitutto, la Russia, con le basi militari in Siria, ma anche la Cina, la quale, attraverso la *Belt and Road Initiative*, si concentra primariamente su interessi commerciali ed energetici<sup>471</sup>.

Al netto di tali considerazioni, il Mediterraneo Orientale si costituisce *de facto* come una nuova regione<sup>472</sup>, nell'accezione del termine di «un sottosistema distinto e significativo di relazioni di sicurezza che esiste tra un gruppo di Stati [...] in prossimità geografica tra loro»<sup>473</sup>. Tale sottosistema, tuttavia, è «caratterizzato da anarchia immatura»<sup>474</sup>, diretta sorgente di un alto livello di attrito tra le parti. Queste, in assenza di un "great power" che prevenga eventuali sbilanci di potere, hanno l'opportunità di stabilire le dinamiche e gli equilibri di questa nuova regione, utilizzandola come punto di sfogo per tensioni afferenti ad ambiti eterogenei.

In questo contesto, sarà difficile osservare un atteggiamento più mite da parte della Turchia, la quale sta effettivamente emergendo come l'attore più assertivo nei nuovi equilibri regionali, raggiungendo, ad oggi, l'obiettivo di far accettare il suo nuovo ruolo politico ed economico nel Mediterraneo Orientale, come evidente dalle numerose esplorazioni portate avanti dalla nave Oruç Reis nelle acque contese<sup>475</sup>, anche in seguito al fermo delle attività accordato con la Grecia. In questo senso, il

---

<sup>471</sup> S. N. Litas, A. Tziampiris, *The Eastern Mediterranean in Transition. Multipolarity, Politics and Power*, 2016<sup>2</sup>, Routledge, New York e Londra 2016, p. XVII (foreword).

<sup>472</sup> v. S. N. Litas, A. Tziampiris (ed.), *The New Eastern Mediterranean. Theory, Politics and States in a Volatile Era*, Springer, Cham (Svizzera) 2019, pp. 1-16.

<sup>473</sup> B. Buzan, *People, states and fear: An agenda for international security studies in the postCold Era*, Lynne Rienner, Boulder 1991, p. 188.

<sup>474</sup> G. Voskopoulus, "Greece in the Emerging Eastern Mediterranean Security Sub-System: The Capabilities-Expectations-Motivation Gap" in: S. N. Litas, A. Tziampiris (ed.), *Foreign Policy Under Austerity. Greece's Return to Normality?*, Palgrave Macmillan, London 2017, p. 79.

<sup>475</sup> v. G. Cagatay, "Turkey to continue exploration in E. Med until June 15", Anadolu Agency, 23 dicembre 2020. <https://www.aa.com.tr/en/turkey/turkey-to-continue-exploration-in-e-med-until-june-15/2085731> ultimo accesso: 11 febbraio 2021.

meccanismo tecnico concepito dalla NATO sotto forma di una linea diretta tra i due Paesi è un facilitatore per evitare potenziali escalation, ma presuppone un buon grado di volontà politica, ad oggi non osservabile né in Turchia, né in Grecia. Se Ankara cercherà di far accettare uno status quo nettamente modificato rispetto al passato, con condizioni più vantaggiose rispetto a quelle che Atene era disposta ad avanzare in precedenza, quest'ultima difficilmente si mostrerà più conciliante, date le drammatiche condizioni economiche in cui si trova e la necessità di beneficiare delle risorse energetiche anche attraverso la costruzione dell'EastMed, oltre alle strette necessità di difesa della sovranità. Pertanto, se un costante aumento delle tensioni come quello attuale non sarà sostenibile sul lungo termine, non è da escludere che Turchia e Grecia tengano trattative bilaterali riguardo ad alcune delle questioni in gioco, specialmente quelle più strettamente commerciali, senza però sciogliere i nodi principali.

La situazione illustrata costituisce un quadro di riferimento per lo sviluppo di adeguate policy tanto per l'Europa, quanto per l'Italia. L'Unione Europea si trova al momento divisa tra due campi: alla Francia, più apertamente opposta alla Turchia per garantirsi un ruolo chiave nel nuovo scenario geopolitico, si contrappone la Germania, più incline al dialogo e alla cosiddetta "shuttle diplomacy", da favorire per evitare un ulteriore isolamento diplomatico di Ankara. Infatti, l'imposizione dall'esterno di ulteriori misure punitive ad Ankara e l'adozione di posizioni intransigenti nei suoi confronti avrebbe come risultato quello di alienarla ulteriormente dalla comunità internazionale, con un incremento sostanziale della possibilità di azioni sconsiderate ed escalation che, a loro volta, potrebbero sfuggire dal controllo. In questo senso, la Turchia sarebbe incentivata al dialogo se la Grecia acconsentisse a fare concessioni, per quanto limitate. Per l'UE è imperativo trovare terreno comune per lo sviluppo di una posizione coesa al fine di mediare tra le due parti, anche partendo dall'iniziativa di *de-escalation* NATO. Questo per tutelare i Paesi Membri direttamente minacciati da Ankara, per prevenire minacce turche relative ad altre questioni, *in primis* quella della gestione dei migranti, e per evitare lo scoppio di un conflitto al confine meridionale dell'Unione, che avrebbe un prezzo molto elevato: comprometterebbe gli

investimenti energetici nell'area e la sicurezza energetica europea, minerebbe la sicurezza transatlantica e danneggerebbe i rapporti tra Unione Europea e Turchia<sup>476</sup>.

La posizione italiana ad oggi risulta ambivalente: pur mantenendo buoni rapporti con la Turchia, come dimostrato dalla recente visita del Ministero della Difesa turco a Roma<sup>477</sup>, l'Italia è membro dell'EastMed, membro dell'Unione Europea (che minaccia ripetutamente di imporre sanzioni alla Turchia) e fornitore di tecnologia militare a Paesi ostili a quest'ultima, come l'Egitto. Tale cautela, tuttavia, non si traduce in una mancanza di interesse strategico, che in realtà è alto nell'area, sia per la quantità di giacimenti e il coinvolgimento di ENI e affini, sia per la mera prossimità territoriale e la quantità di interessi italiani nel Mare Nostrum. In presenza di volontà politica, l'Italia ha la grande opportunità di essere un *player* decisivo nel Mediterraneo, in primis come attore di mediazione tra Turchia e 'avversari' europei, un ruolo finora ricoperto prontamente dalla Germania. Se la 'regione' (intesa in termini geopolitici) del Mediterraneo Orientale è nuova e con dinamiche di potere ancora acerbe e in corso di definizione, l'Italia è nelle condizioni più favorevoli per occupare una parte significativa dello spazio geopolitico, ad oggi vuoto, perseguendo una strategia coesa volta ad avanzare i propri interessi nazionali, tanto politici, quanto economici. Proprio la salvaguardia di questi ultimi dovrebbe fungere da linea direttrice per lo sviluppo di un approccio più proattivo, volto a rafforzare le relazioni bilaterali con entrambi i campi, facilitando il dialogo e avanzando una graduale stabilizzazione, peraltro presupposto indispensabile per l'esportazione e la commercializzazione del gas della regione.<sup>478</sup>

---

<sup>476</sup> International Crisis Group, *How to Defuse Tensions in the Eastern Mediterranean*, 22 settembre 2020. <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/western-europemediterranean/how-defuse-tensions-eastern-mediterranean> ultimo accesso: 19 ottobre 2020.

<sup>477</sup> v. Ministero della Difesa, *Il Ministro Guerini incontra a Roma omologo turco Hulusi Akar*, 9 ottobre 2020. [https://www.difesa.it/Primo\\_Piano/Pagine/Ministro\\_Guerini\\_incontra\\_a\\_Roma\\_Hulusi\\_Akar.aspx](https://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/Ministro_Guerini_incontra_a_Roma_Hulusi_Akar.aspx) ultimo accesso: 11 febbraio 2021.

<sup>478</sup> I. S. Arınç, L. Özgül, "Exportation of EastMed Gas resources: Is It Possible Without Turkey?", *Insight Turkey* 17(2), Ankara 2015, pp. 117-140.

## UN CAMPO DI BATTAGLIA PARALLELO: L'USO DELLA PROPAGANDA ATTRAVERSO I SOCIAL MEDIA NEL CASO LIBICO E SIRIANO — Lorenzo Nannetti<sup>\*</sup> & Altea Pericoli<sup>\*\*</sup>

*Durante la pandemia sono stati osservati nuovi ambiti di scontro tra nazioni in termini di uso della propaganda. Mentre l'attenzione è rivolta all'operato di Russia e Cina, per la prima volta due Paesi, Russia e Turchia, coinvolti in scontri in Siria (regione di Idlib) e Libia hanno fatto uso massiccio di propaganda e disinformazione online l'uno contro l'altro durante gli scontri stessi. Si tratta di un early warning di analoghi scenari futuri. L'analisi intende mostrare come in tali casi la pervasività dei social media nella società esponga l'opinione pubblica, poco esperta di aspetti militari, al dover processare un'elevata quantità di informazioni, in contraddizione l'una con l'altra, diffuse ad arte, che creano un'immagine distorta del campo di battaglia. Si mostra come il rischio sia costituito dalla tendenza di opinione pubblica ed esponenti politici a reagire quasi immediatamente a tali stimoli senza preventiva riflessione, con possibilità di ricaduta su percezione dell'andamento del conflitto e modifica delle regole di ingaggio. L'ambiente informativo online diventa quindi un vero e proprio campo di battaglia parallelo a quello reale, dove è possibile manipolare la volontà di combattere e la capacità di azione e reazione dell'avversario. Pertanto, una priorità per la sicurezza nazionale è quella di rendere preventivamente chiari e fruibili per l'opinione pubblica concetti di sicurezza e difesa che permettano di alimentare una narrativa del conflitto il più vicino possibile alla realtà.*

*L'uso della propaganda in contesti di conflitto: il caso siriano e libico.* Lo scoppio della pandemia da COVID-19 sembra aver avuto delle importanti conseguenze sull'uso dei social media a fini propagandistici e di disinformazione, in particolare nel caso della Russia e della Cina. Mentre quest'ultima era preoccupata di restituire al mondo e alla propria opinione pubblica un'immagine positiva di quello che accadeva all'interno dei propri confini, la Russia<sup>479</sup> si impegnava a utilizzare la disinformazione a fini politici, per screditare i propri avversari. Al di là della disinformazione riguardante

---

<sup>\*</sup> LORENZO NANNETTI è Responsabile Scientifico de "Il Caffè Geopolitico" e autore di articoli e analisi su riviste italiane ed estere su temi relativi a Medio Oriente, Migrazioni e Conflict Resolution. È stato per 6 anni Contributing Analyst per la società di consulenza USA Wikistrat, dove ha condotto oltre 30 simulazioni di crisi per clienti internazionali, inclusi US DoD e NATO ACT.

<sup>\*\*</sup> ALTEA PERICOLI è dottoranda di ricerca in Istituzioni e Politiche e cultrice di Storia e Istituzioni del Mondo Musulmano presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Tra i suoi interessi di ricerca vi sono le politiche di aiuto da parte di attori islamici e dei Paesi del Golfo in contesti colpiti da conflitto e il fenomeno migratorio in un'ottica di modelli di integrazione.

<sup>479</sup> <https://www.nytimes.com/2020/07/28/us/politics/russia-disinformation-coronavirus.html>

lo scoppio della pandemia, questi attori statali hanno incrementato l'uso dei social media, come mezzo per la narrativa del campo di battaglia, soprattutto nel contesto libico e in quello siriano.

A marzo 2020 lo Stanford Internet Observatory<sup>480</sup> aveva pubblicato un'indagine sul ruolo russo nella manipolazione dei social media libici. La Russia è stata un attore sempre più presente nel conflitto libico, soprattutto nell'ultimo anno, attraverso il coinvolgimento di soldati mercenari impiegati da aziende legate a Yevgeny Prigozhin,<sup>481</sup> un uomo d'affari russo con stretti legami con Vladimir Putin. Ad ogni modo, il coinvolgimento nei social media è stato sia diretto, attraverso la creazione vera e propria di contenuti, che indiretto, attraverso finanziamenti a media locali. In entrambi i casi l'ambiente informativo libico, insieme alle informazioni che vengono poi restituite all'opinione pubblica internazionale, risulta alterato e a favore della fazione sostenuta: in questo caso il generale Khalifa Haftar a capo del Libyan National Army (LNA). Un esempio è quello della compagnia televisiva locale Aljamahiria TV<sup>482</sup> che, dopo aver ricevuto un ingente finanziamento da parte di attori russi, ha modificato il proprio palinsesto e la propria identità politica, restituendo una narrativa del conflitto e della figura di Haftar completamente diverse.

Una campagna di disinformazione attuata attraverso l'uso dei social media è avvenuta anche nel contesto siriano. La strumentalizzazione di questo conflitto per una propaganda interna in Russia era iniziata già a partire dal 2015 e aveva come obiettivo quello di screditare l'intervento degli attori occidentali in Siria<sup>483</sup>. I primi mesi del 2020 sono stati segnati da un'*escalation* di violenza tra le forze turche e quelle del regime di Assad, sostenute dalla Russia, nella regione di Idlib. Una delle

---

<sup>480</sup> Grossman, S., Khadija H., DiResta, R. (2020). *Blurring the lines of media authenticity: Prigozhin-linked group funding Libyan broadcast media*, Stanford Internet Observatory, <https://cyber.fsi.stanford.edu/io/news/libya-prigozhin>.

<sup>481</sup> Al-Atrush, S. (2020). *How a Russian Plan to Restore Qaddafi's Regime Backfired*, Bloomberg, <https://www.bloomberg.com/news/features/2020-03-20/how-a-russian-plan-to-restore-qaddafi-s-libyan-regime-backfired>.

<sup>482</sup> Grossman, S., Ramali, K., DiResta, R. (2020), *ibidem*.

<sup>483</sup> Eisentraut, S. (2018), *Russia's Propaganda War about Syria: How Pro-Kremlin Twitter Accounts Manipulate the West*, CSS ETH Zürich, <https://isnblog.ethz.ch/social-media/russias-propaganda-war-about-syria-how-pro-kremlin-twitter-accounts-manipulate-the-west>.



caratteristiche di questa battaglia<sup>484</sup> è stata la sua proiezione, quasi in diretta, sui social media, come Twitter<sup>485</sup> e Telegram. Gli stessi combattenti pubblicavano contenuti di quanto accadeva sul campo di battaglia, mostrando senza filtri le operazioni del conflitto in corso. Nel caso di Idlib, i social media sono diventati il luogo dove reperire informazioni molto più velocemente che sui mass media. Tutte queste informazioni venivano poi rielaborate dagli analisti o dai reporter che non erano presenti sul campo e che le utilizzavano per ricostruire lo scenario di guerra. Di fatto però esse rappresentano comunque una narrativa del conflitto di parte, appartenente ad una fazione o all'altra che può essere utilizzata dai vari attori coinvolti per manovrare l'opinione pubblica e influenzare l'andamento delle ostilità.

*La strumentalizzazione dei social media e l'influenza sull'opinione pubblica.* Data la grande interconnessione tra social media e società, non deve sorprendere come il flusso di informazioni, immagini e notizie provenienti dal campo di battaglia abbia il potere di influenzare profondamente l'opinione pubblica riguardo il conflitto in tempo reale. Le immagini dell'attacco aereo russo che provocò la morte di trentaquattro soldati turchi lo scorso febbraio erano presenti sui social dopo un'ora dall'accaduto. A distanza di 24 ore il Ministro della Difesa turco pubblicò<sup>486</sup> un video in cui mostrava come la Turchia, attraverso l'uso di droni, aveva vendicato le proprie perdite. All'opinione pubblica veniva mostrata un'operazione militare che non era in grado di decodificare o di comprendere in termini tecnici ma che aveva come unico scopo quello di colpirla a livello emozionale. In quell'esatto momento la narrativa sul conflitto si era capovolta, portando l'immagine della Turchia da sconfitta a vincente grazie all'uso della tecnologia e dei droni.

Contemporaneamente all'azione dei governi ufficiali, sostenitori di entrambe le parti erano coinvolti sui social network in una vera e propria guerra parallela a colpi di tweet e post volte a indicare come la

---

<sup>484</sup> Ozler, A.A. (2020), *Look to Idlib: A Preview of Warfare in the New Decade*, SFS Georgetown Journal of International Affairs, <https://gjia.georgetown.edu/2020/05/08/look-to-idlib-a-preview-of-warfare-in-the-new-decade/>.

<sup>485</sup> Si veda, a titolo di esempio, il seguente video su Twitter: <https://twitter.com/MGhorab3/status/1230469155943518208>.

<sup>486</sup> Il video è visualizzabile sul canale YouTube di TRT World, un'emittente pubblica turca: <https://www.youtube.com/watch?v=55S9KSxoKyU>.

propria parte fosse in vantaggio, spesso corredati da fotografie e filmati.<sup>487</sup> La rapidità di inserimento di tali informazioni durante il conflitto rendeva impossibile controllare tempestivamente l'attendibilità delle informazioni e perfino di immagini e filmati (alcuni analisti rimarcavano come alcune immagini fossero di fatto "riciclate" da eventi passati o fuori contesto<sup>488</sup>), rendendo molto complessa la valutazione degli eventi sul campo per gli specialisti e virtualmente impossibile per la maggior parte delle opinioni pubbliche internazionali.<sup>489</sup>

*Un campo di battaglia parallelo.* Siamo abituati a vedere l'impiego di disinformazione rivolta contro governi e istituzioni democratiche di tipo occidentale, una situazione dove quindi solo uno dei due attori impiega tali tecniche e solo su aspetti di tipo politico-sociale. Quanto avvenuto in Libia e Siria ha in realtà mostrato una situazione dove entrambi i contendenti hanno fatto uso massiccio di tali strumenti in situazioni di conflitto attivo, trasformando i social media in un vero e proprio campo di battaglia virtuale e parallelo a quello reale, dove è necessario conquistare il predominio per imporre la propria narrazione degli eventi<sup>490</sup>. In tal modo è possibile influenzare l'opinione pubblica domestica (nascondendo insuccessi ed esaltando le vittorie) e quella internazionale (che non ha mezzi per distinguere il reale dall'illusorio).

In linea di principio, si tratta di una nuova applicazione di tradizionali processi di propaganda in tempo di guerra, ma lo strumento dei social network crea una vulnerabilità addizionale. Quello che è cambiato attraverso l'uso di strumenti come Twitter o Telegram è infatti che ora il conflitto sembra alla portata di tutti: qualunque cittadino può vedere da solo le informazioni – che dunque non vengono prima vagliate e verificate da esperti – in tempo quasi reale e credere di essere in grado di seguire il conflitto, costruendosi così un'immagine del conflitto stesso che però, data la complessità della valutazione circa l'attendibilità di ciò che osserva, non è detto sia reale. Le immagini di perdite di uomini e mezzi,

---

<sup>487</sup> Per esempio, una ricerca dell'utilizzo dell'hashtag #Saraqib, città chiave per il controllo dell'area, sulla piattaforma Twitter tra febbraio e marzo 2020 mostra tale fenomeno di "rapid tweeting" e la guerra di narrazione risultante.

<sup>488</sup> A titolo di esempio.: [forum.acig.org](http://forum.acig.org)

<sup>489</sup> Nannetti, L. (2020), *Quattro lezioni da Idlib*, Il Caffè Geopolitico, <https://ilcaffegeopolitico.net/122169/quattro-lezioni-da-idlib>.

<sup>490</sup> Una situazione analoga è stata osservata nel recente conflitto tra Armenia e Azerbaijan per il Nagorno-Kharabakh.

spesso convogliate in maniera cruda e particolarmente impattante a livello visivo, riprese spesso anche dai media tradizionali (che ormai usano i social network come vere e proprie agenzie stampa) possono dunque creare un'onda emotiva che può avere ripercussioni sul dibattito pubblico. A questo si aggiunge la tendenza della classe politica a reagire direttamente e rapidamente agli stimoli provenienti dai social network e a ignorare (per mancanza di competenza o volutamente per fini elettorali) valutazioni contrastanti provenienti da addetti ai lavori.

Il risultato è la costruzione di una realtà alternativa del conflitto, non necessariamente corrispondente a quella sul campo, caratterizzata da una risposta emozionale sull'opinione pubblica, tanto maggiore quanto maggiore è il coinvolgimento emotivo della popolazione stessa negli eventi mostrati. È dunque possibile immaginare come l'intervento militare di Forze Armate italiane in operazioni di conflitto venga accompagnato da una offensiva mediatica e social di attori ostili tramite la diffusione di immagini (reali e non) volte a rappresentare eccessive difficoltà e perdite, sottolineando insuccessi veri o presunti. Se da un lato la "realtà virtuale" costruita sui social non può ovviamente modificare gli eventi sul campo, la rapidità della concatenazione disinformazione social – effetto emotivo sull'opinione pubblica – risposta politica crea non solo una riduzione del supporto alle operazioni stesse, ma anche una vulnerabilità sul processo decisionale a livello parlamentare e governativo. Il risultato può essere la terminazione anzitempo delle operazioni, ordini contrastanti rispetto alla situazione sul campo, la trasformazione di un successo tattico o operativo in una sconfitta strategica.

**Conclusioni e raccomandazioni.** L'impiego di disinformazione durante una situazione di conflitto non è sufficiente per influenzare regimi come Siria, Russia e Turchia, dove è la *leadership* stessa a controllare e manipolare la narrazione, ma costituisce una vulnerabilità per Paesi democratici come l'Italia, dove lo stesso processo decisionale politico risente dell'influenza dei social network. Per evitare che le operazioni militari vengano negativamente influenzate da tali aspetti, si propongono le seguenti linee di azione:

1. Un'alfabetizzazione militare dell'opinione pubblica. La reticenza a parlare di aspetti militari all'opinione pubblica ha tolto le risposte dal dibattito pubblico, ma non le domande. Non ottenendo risposte da parte degli organi competenti, l'opinione pubblica si è rivolta a risposte

semplificistiche e spesso inaccurate, con il risultato di un basso livello del dibattito pubblico sul tema: la tradizionale reticenza a parlare di temi militari non ha infatti ridotto il dibattito su questi temi, portando invece alla minimizzazione della sua rilevanza. È necessario procedere a un progetto di diffusione della cultura militare (in termini di conoscenza di concetti base e principali applicazioni) perché l'opinione pubblica diventi capace di valutare correttamente almeno parte di ciò che osserva sui social. Questo consente di creare figure di riferimento a livello di divulgazione (anche interne alle FFAA) a cui appoggiarsi per parlare con competenza all'opinione pubblica stessa.

2. Accompagnare l'impiego sul campo (terrestre, aereo e/o navale) di forze armate italiane a task force di monitoraggio e contrasto dell'attività di attori ostili sui social network in modalità *real time*, tramite segnalazione (sia ai provider, sia all'opinione pubblica) dei tentativi di disinformazione e risposta tramite immagini e dati reali (ove non esistano problematiche di sicurezza connesse).
3. *Debunking*. Attività di *debunking* rapida di immagini e video controversi (senza scadere nella manipolazione in senso opposto), impiegando i divulgatori individuati al punto 1 per trasmetterla all'opinione pubblica.

GO EAST? IL PERNO ASIATICO DEGLI EQUILIBRI MONDIALI COME DILEMMA PER  
L'ALLEANZA ATLANTICA — Gabriele Natalizia<sup>\*</sup> & Lorenzo Termine<sup>\*\*</sup> & Lorenzo Raggi<sup>\*\*\*</sup> &  
Alessandro Savini<sup>\*\*\*\*</sup>

*L'ascesa della Repubblica Popolare Cinese ha indotto gli Stati Uniti ad un ripensamento dei propri obiettivi e priorità strategiche, tra cui particolare rilievo ha assunto il riorientamento del baricentro della loro politica estera verso il quadrante Indo-pacifico. Nonostante alcuni Stati europei della Nato stiano iniziando a tributare maggior interesse alle dinamiche di sicurezza dell'area, le priorità strategiche dell'Alleanza Atlantica rimangono profondamente ancorate in Europa, lungo quel fianco est su cui si affaccia la Federazione Russa e quel fianco sud esposto all'ormai decennale instabilità degli Stati nordafricani. Il mutamento in corso, tuttavia, impone alla Nato di interrogarsi sul proprio futuro e sul dilemma strategico cui esso si trova intimamente legato: continuare ad essere un'alleanza con un raggio d'azione poco più che regionale oppure trasformarsi in un attore compiutamente globale che si confronta con il revisionismo cinese, ovvero con la grande sfida strategica del XXI secolo?*

**Gli anni Dieci e il mutamento delle priorità strategiche degli Stati Uniti.** Nell'ultimo decennio la crescita economica, politica e militare della Repubblica Popolare Cinese (Rpc) ha indotto gli Stati Uniti a spostare il loro baricentro strategico verso l'Indo-Pacifico, declassando il continente europeo e il Mediterraneo a quadranti secondari. Tale scelta è stata compiuta dalla Casa Bianca negli anni di Barack Obama, nell'ambito di una politica di selezione degli impegni nota come *Pivot to Asia*<sup>491</sup>, e poi

---

<sup>\*</sup> GABRIELE NATALIZIA è ricercatore di Relazioni internazionali presso Sapienza Università di Roma, docente di Organizzazioni internazionali del Corso Superiore di Stato Maggiore Interforze (ISSMI) del Centro Alti Studi della Difesa (CASD), coordinatore del Centro Studi Geopolitica.info e del gruppo di ricerca "Dinamiche geopolitiche e problema della sicurezza nello Spazio post-sovietico" del Centro di Ricerca "Cooperazione con l'Eurasia, il Mediterraneo e l'Africa Subsahariana (CEMAS)".

<sup>\*\*</sup> LORENZO TERMINE è PhD Candidate in "Studi politici" presso Sapienza Università di Roma e Research Fellow del Centro Studi Geopolitica.info e del progetto EISIPS (Eurasian Insights: Strengthening Indo-Pacific Studies in Europe) del Centro di Ricerca "Cooperazione con l'Eurasia, il Mediterraneo e l'Africa Subsahariana (CEMAS)".

<sup>\*\*\*</sup> LORENZO RIGGI è Research Fellow "Russia e Spazio post-Sovietico" del Centro Studi Geopolitica.info.

<sup>\*\*\*\*</sup> ALESSANDRO SAVINI è Research Fellow "Stati Uniti e Nato" del Centro Studi Geopolitica.info.

<sup>491</sup> White House, *National Security Strategy*, 2015, in <https://bit.ly/2H8dSHV>.

confermata in quelli di Donald Trump con la *Free and Open Indo-Pacific Strategy*<sup>492</sup>. Sebbene non citata esplicitamente, la questione delle “sfide di oggi e di domani” nell'*inaugural address*<sup>493</sup> di Joe Biden sembra costituire un chiaro riferimento al problema del revisionismo cinese<sup>494</sup>.

Se la centralità attribuita a questa regione costituisce uno dei principali punti di continuità tra le ultime Amministrazioni americane, l'approccio generale tenuto da Washington nei confronti di Pechino durante le due presidenze mostra tratti di discontinuità. L'obiettivo dell'Amministrazione Obama, infatti, era quello di “coinvolgere ma limitare”<sup>495</sup> la Cina. Puntava, in altre parole, a stabilire con quest'ultima una *strategic partnership* attraverso la sottoscrizione di grandi accordi multilaterali che, unitamente alla conferma degli impegni politico-militari con i suoi alleati storici nell'Asia-Pacifico, avrebbe rappresentato una fonte di stabilità per l'intero quadrante e, a cascata, per l'ordine internazionale tutto.

Secondo l'Amministrazione Trump questa politica non è stata efficace, poiché ha incentivato la Cina a realizzare politiche sempre più aggressive. Etichettandola come potenza “revisionista” nella *National Security Strategy* del 2017 (Nss-17),<sup>496</sup> Washington ha così segnalato che le interazioni con Pechino saranno improntate ad una *strategic competition* in cui sfruttare a proprio vantaggio l'asimmetria di potere di cui ancora beneficia<sup>497</sup>. Con la *Free and Open Indo-Pacific Strategy*, pertanto, ha perseguito l'obiettivo di arginare la crescita cinese attraverso il potenziamento dei rapporti bilaterali con gli alleati degli Stati Uniti sul campo – in particolare Australia, Giappone e India – lungo due direttrici principali: 1) l'incremento delle iniziative volte al loro sviluppo economico; 2) il potenziamento dell'impegno militare statunitense nell'area. Mentre la prima direttrice ha tradizionalmente contraddistinto la politica statunitense nell'Indo-Pacifico, la seconda presenta alcuni elementi di novità. Nonostante mantenga ferma la capacità di dispiegare un'ampia forza di deterrenza in grado di contrastare ogni minaccia

---

<sup>492</sup> Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*, 2019, in <https://bit.ly/31dHACa>.

<sup>493</sup> White House, *Inaugural Address by President Joe R. Biden*, 2021, <https://bit.ly/3c5mIDw>.

<sup>494</sup> Cfr. G. Natalizia, L. Termine, *Tracing the Modes of China's Revisionism in the Indo-Pacific: A Comparison with pre-1941 Shōwa Japan*. *Italian Political Science Review*, pp. 1-17.

<sup>495</sup> v. G. Allison, *Destined for War*, Houghton Mifflin Harcourt, Boston 2017.

<sup>496</sup> v. White House, *National Security Strategy*, 2017, p. 25, in <https://bit.ly/37dbNp2>.

<sup>497</sup> Non a caso il terzo pilastro della *National Security Strategy* del 2017 è intitolato “preservare la pace attraverso la forza”. Si veda White House, *op. cit.*, 2017.

sull'intero spettro di un possibile confronto armato, allarga il novero degli strumenti a cui far ricorso, dalla tradizionale deterrenza nucleare alle azioni coercitive non militari<sup>498</sup>.

**Quale raggio d'azione per la NATO?** Il riequilibrio degli impegni dal quadrante Euro-Mediterraneo a quello Indo-Pacifico e la rappresentazione della Rpc come potenza capace – nel medio termine – di lanciare una sfida sistemica all'ordine internazionale<sup>499</sup>, non deriva dalla semplice constatazione dell'incremento del potere di quest'ultima, ma da una più ampia valutazione strategica compiuta dagli Stati Uniti sulle minacce che incombono sull'ordine internazionale di cui sono i garanti.<sup>500</sup> La sfida posta dall'altra potenza "revisionista", la Federazione Russa, è legata principalmente a un apparato militare il quale, benché temibile nel breve periodo, è ritenuto soggetto a un'obsolescenza inevitabile a causa dei deficit strutturali che ciclicamente portano al collasso l'economia russa<sup>501</sup>. Viceversa, attori come quelli non statali appartenenti alla galassia del fondamentalismo islamico, che tanto avevano impegnato la riflessione strategica americana all'inizio del secolo, sono stati sostanzialmente declassati a minacce secondarie nella Nss-17<sup>502</sup>.

La redistribuzione delle risorse intervenuta nell'ultimo decennio, quindi, oltre ad aver indotto Washington a pretendere dai propri alleati della Nato un contributo maggiore ai costi per la sicurezza in Europa, potrebbe prospettare la possibilità di un nuovo ripensamento degli obiettivi e del raggio d'azione dell'Alleanza stessa.

La monumentale ascesa politico-militare di Pechino, pertanto, è stata registrata nel dibattito in seno alla Nato, che – è doveroso ricordarlo – non trovava la sua unica *ratio* nel contenimento dell'Unione Sovietica durante la Guerra fredda, né lo trova oggi in quello della Federazione Russa,<sup>503</sup>. Se in passato numerosi Paesi-membri avevano espresso la loro contrarietà a un allargamento globale del suo raggio

---

<sup>498</sup> cfr. Department of State, *op. cit.*, 2019.

<sup>499</sup> cfr. P.R. Cuccia, *Shift toward Asia: The Impact on US Policy in Europe*, US Army War College, Carlisle 2013.

<sup>500</sup> cfr. K.H. Kamp, *NATO's Coming Existential Challenge*, NDC, Roma 2019.

<sup>501</sup> cfr. Y. Gaidar (a cura di G. Natalizia e A. Giannotti), *Il collasso di un impero. Lezioni per la Russia contemporanea*, Nuova Cultura, Roma 2017.

<sup>502</sup> v. White House, *National Security Strategy*, 2017, p. 3, in <https://bit.ly/37dbNp2>.

<sup>503</sup> Con particolare riguardo agli artt. 3 e 5 si veda Nato, *Trattato del Nord Atlantico*, in <https://bit.ly/2T6fDI4>, 1949.

d'azione come auspicato dagli Stati Uniti e mostrato un parziale disinteresse per gli sviluppi politico-strategici dell'Indo-Pacifico, alcuni eventi più recenti appaiono in controtendenza. Soprattutto le potenze europee che per risorse e tradizione politica hanno una politica estera più "attivista" sembrano procedere in questa direzione. Sia la Germania che la Francia, ad esempio, hanno recentemente pubblicato documenti strategici in cui si sottolinea la centralità dell'Indo-Pacifico per la sicurezza e la stabilità – economica, politica e sociale – transatlantica e si enfatizza il ruolo dei partenariati con i Paesi dell'area come vettore di stabilità politica<sup>504</sup>. Alcune operazioni navali di contenimento dell'espansionismo cinese, peraltro, sono già condotte da singoli membri della Nato come Francia, Regno Unito e Canada – e in una sempre più salda cooperazione con il Giappone, a indicare il loro crescente interesse per l'area<sup>505</sup>. Inoltre, si noti che l'Alleanza ha già compiuto alcuni passi rilevanti stabilendo partnership consultive con Corea del Sud, Nuova Zelanda e Mongolia nel 2012, Australia nel 2013 e Giappone nel 2014.

Non è difficile, d'altronde, cogliere le ragioni che potrebbero sostenere l'ipotesi di un'estensione degli impegni *out of area* dell'Alleanza Atlantica, un'opzione già adottata peraltro sin dagli anni Novanta<sup>506</sup>.

Da un lato, la preservazione dell'ordine in quelle aree da cui partono o transitano i flussi commerciali e le forniture energetiche verso il Mediterraneo – dal Mar cinese meridionale all'Oceano indiano, passando per i *choke point* di Malacca, Hormuz e Bab el-Mandeb – la cui destabilizzazione o riallineamento internazionale in favore della Cina<sup>507</sup> potrebbe determinare conseguenze nefaste sui Paesi europei<sup>508</sup>. Dall'altro lato, il contrasto a quelle politiche della RPC che stanno già assumendo le sembianze di una sfida ad ampio spettro per la comunità transatlantica. Campagne di spionaggio, disinformazione informatica, cyberattacchi e, non ultima, la gestione ambigua della crisi del

---

<sup>504</sup> v. German Federal Government, *Policy Guidelines for the Indo-Pacific*, 2020, in <https://bit.ly/37iJzt2>; French Ministère des Armées, *France and Security in the Indo-Pacific*, 2018, in <https://bit.ly/357OTww>.

<sup>505</sup> cfr. F. Heiduk, G. Wacker, *From Asia-Pacific to Indo-Pacific*, SWP, Berlino 2020.

<sup>506</sup> v. Nato, *The Alliance's Strategic Concept*, 1999, in <https://bit.ly/3kxbdF>

<sup>507</sup> Si pensi a come la rotta marittima della *Belt and Road Initiative* attraversa proprio le aree qui menzionate.

<sup>508</sup> v. J.L. Samaan, *What NATO Contribution to the Security Architecture of the Indo-Pacific?*, NDC, Roma 2019.



Coronavirus, infatti, hanno impattato negativamente sia sul settore pubblico che su quello privato di tutti gli Stati-membri della Nato<sup>509</sup>.

Sebbene si dibatta ancora su come ripensare l'Alleanza Atlantica, il comportamento sempre più assertivo di Pechino, tuttavia, le ha già imposto una parziale revisione in corsa del proprio approccio strategico. I segnali in questa direzione sono giunti dal vertice di Londra (dicembre 2019), in cui è stato riconosciuto che la crescente influenza globale cinese richiede una risposta collettiva. Con il lancio del concetto Nato 2030, inoltre, il Segretario generale Jens Stoltenberg ha rimarcato come Pechino stia spostando radicalmente l'equilibrio globale del potere attraverso una maggiore presenza nell'Artico, in Africa e grazie a consistenti investimenti nelle infrastrutture dei Paesi europei e nel cyberspazio<sup>510</sup>.

Questo non significa assolutamente che lo scenario di una nuova estensione degli impegni della Nato non vada incontro a resistenze. Al contrario, fatta probabilmente eccezione di Stati Uniti e Regno Unito, alcuni tra gli alleati più "pesanti" potrebbero interpretarla come una forma di *burden sharing* indiretto, finalizzata a un loro coinvolgimento su questioni rilevanti principalmente dalla prospettiva americana. A questo va aggiunta la resistenza che potrebbero opporre altri Paesi membri, soprattutto quelli oggetto di minacce immediate, in virtù di diverse priorità di sicurezza che li rendono riluttanti ad allocare risorse in quadranti strategici non considerati prioritari per il loro interesse nazionale. Si pensi a quelli del fianco est che percepiscono la Russia come un attore sempre più aggressivo e che chiedono all'Alleanza maggiore protezione, o a quelli del fianco sud, maggiormente preoccupati dall'instabilità politica del Nord Africa, dalla minaccia jihadista e da un fenomeno migratorio fuori controllo che auspicano un riequilibrio degli impegni della Nato su questo versante.

**Conclusioni.** Il revisionismo cinese e l'evoluzione dell'approccio americano agli affari globali stanno così delineando un dilemma strategico – e, quindi, esistenziale – per l'Alleanza Atlantica: mantenere un profilo – poco più – che regionale o trasformarsi in un attore compiutamente globale? Entrambe le scelte presentano costi e benefici. La prima permette ai Paesi membri di continuare a contenere le

---

<sup>509</sup> cfr. K.H. Kamp, *op. cit.*, 2019.

<sup>510</sup> J. Stoltenberg, *Remarks by NATO Secretary General*, 2020, in <https://bit.ly/3kb3P3n>.

spese nel settore della difesa e a mantenere gli occhi puntati sui pericoli immediati che incombono su di essi. Tuttavia, rischia di condannare la Nato a una progressiva marginalità per gli equilibri politici mondiali e, di conseguenza, a incentivare gli Stati Uniti al disimpegno nei suoi confronti, con ricadute dirette anche sul contenimento delle minacce regionali. La seconda, al contrario, presuppone una maggiore disponibilità di tutti gli alleati a investire nella sicurezza e a procedere a un ribilanciamento dei propri impegni a scapito di minacce di breve e medio termine. Se tale scelta può contribuire ad accrescere il ruolo globale della Nato, non è priva di insidie. La riallocazione delle risorse, infatti, sembra difficilmente praticabile e far cadere ripetutamente nel vuoto le richieste americane di ribilanciamento rischierebbe di lacerare il rapporto tra le due sponde dell'Atlantico, oltre ad aumentare il divario tecnico-capacitivo tra Stati Uniti ed Europa.

Si profila all'orizzonte, tuttavia, anche una terza soluzione. Se crescesse ulteriormente l'interesse cinese per il fianco sud della Nato – come la *Belt and Road Initiative* fa presagire – quest'ultimo potrebbe acquistare nuova centralità all'interno della competizione tra Washington e Pechino. Gli Stati Uniti, pertanto, potrebbero decidere di tornare a riempire quel vuoto geopolitico che la loro politica di *retrenchment* ha lasciato nel quadrante Mediterraneo, soprattutto alla luce dell'ulteriore diminuzione delle risorse a disposizione degli alleati europei causata dalla crisi pandemica.

A quanti si dicono scettici sulle possibilità che un'organizzazione complessa come la Nato possa cambiar pelle, si ricordi che una delle caratteristiche distintive che l'hanno resa un'alleanza "eccezionale"<sup>511</sup> rispetto a quelle del passato è stata proprio la sua capacità di adattamento al contesto politico-strategico circostante<sup>512</sup>. Tale peculiarità le ha permesso di superare il collasso dell'Unione Sovietica e poi gli attacchi terroristici dell'11 settembre, nonché di far fronte sia all'instabilità che ha afflitto il bacino del Mediterraneo a partire dalle Primavere arabe, sia alla rinnovata ostilità della Russia dopo la crisi in Ucraina. Non è da escludere, quindi, che il fenomeno sia destinato a ripetersi ancora una volta.

---

<sup>511</sup> A. Colombo, *La lunga Alleanza*, Franco Angeli, Milano 2001.

<sup>512</sup> cfr. S.A. Johnston *How NATO Adapts: Strategy and Organization in the Atlantic Alliance Since 1950*, John Hopkins University Press, Baltimore 2017.

## IL COVID-19 E IL RAFFORZAMENTO DELLA RESILIENZA E DELLA DIFESA CIVILE\* —

Michele Negri\*\* & Roberta Monni\*\*\*

*Il senso e le modalità di costruzione della sicurezza si sono andate ampliando significativamente negli ultimi decenni in Europa. L'estensione della portata del fenomeno investe pienamente la sfera civile non soltanto in relazione alla domanda di sicurezza, ma, inevitabilmente, anche quella dell'offerta, con riguardo alla sfera proattiva e partecipativa. Pur continuando le istituzioni a rivestire un ruolo direzionale nell'ideazione, nella pianificazione e nell'implementazione delle politiche di sicurezza, tenuto conto delle crescenti minacce, la divisione sociale del lavoro di cui tali interventi pro-sicurezza necessitano passa inevitabilmente per un coinvolgimento esteso a tutta la società civile. La costruzione della società resiliente implica, da un lato, il rispetto della delega e della fiducia attribuita ai sistemi e ai soggetti esperti (non solo istituzionali) e, dall'altro, il contributo dei cittadini in grado di applicare conoscenze e competenze di base per la messa in opera, l'adattamento e l'eventuale ripristino delle condizioni di sicurezza e di contenimento dei fattori di insicurezza. Il paper affronta la questione della difesa civile e, più in generale, di partecipazione diffusa alle politiche per la sicurezza, esaminando il ruolo delle istituzioni, dei privati e della società civile più in generale.*

**Partecipazione e organizzazione nelle politiche di sicurezza in condizioni emergenziali.** Negli ultimi decenni il senso e le modalità di costruzione della sicurezza si sono andate ampliando molto in Europa.

---

\* Nell'ambito di un lavoro elaborato in comune, Michele Negri (docente dell'Università degli Studi della Tuscia) è autore dei paragrafi 1 e 4 e Roberta Monni è autrice dei paragrafi 2 e 3. Si precisa che le opinioni espresse nell'articolo dalla Dott.ssa Roberta Monni sono formulate a titolo strettamente personale e non impegnano direttamente o indirettamente l'Amministrazione dell'Interno.

\*\* MICHELE NEGRI, sociologo militare e della sicurezza, insegna discipline metodologiche e generaliste, riguardanti la ricerca politica e sociale, le organizzazioni e la sicurezza urbana presso l'Università degli Studi della Tuscia. È stato Direttore della ricerca dell'Eurispes e ha collaborato con Istituti ed Enti di ricerca pubblici e privati, tra cui CeMISS, Formez, IASI-CNR, Eurisko e Unicab. Tra le sue pubblicazioni: *Il soldato della complessità: tra specializzazione e flessibilità*; *L'illusione dell'organizzazione separata*; *Le politiche locali per la sicurezza*; *La cultura della sicurezza*; *Il mutamento dei ruoli sociali e dei fenomeni organizzativi*.

\*\*\* ROBERTA MONNI, avvocato, studiosa di Comunicazione Istituzionale e Management Pubblico, progettista europea. Si è occupata di gestione dell'ordine pubblico, protezione civile e difesa civile nelle Prefetture di Oristano, Viterbo, Brescia e Pisa. A Brescia e Viterbo si è impegnata nell'elaborare progetti per attuare il dialogo inter-religioso (progetto DOSTI a Brescia) e inter-culturale. Attualmente si interessa attualmente dei temi della Difesa Civile e delle Relazioni Internazionali presso il Ministero dell'Interno. Le opinioni che espone nel paper sono formulate a titolo strettamente personale e non impegnano direttamente o indirettamente l'Amministrazione dell'Interno.

L'estensione del fenomeno investe pienamente la sfera civile, in relazione sia alla domanda di sicurezza sia alla componente proattiva. La partecipazione civicamente diffusa alle politiche per la sicurezza assolve una fondamentale funzione sussidiaria, sinergica e resiliente. Le contingenze emergenziali legate al COVID-19 estremizzano e velocizzano il processo. Nel contesto pandemico anche i vertici decisionali, i sistemi esperti (quali le Forze Armate, la Scienza, la Medicina) e gli addetti ai lavori specializzati e professionali sono chiamate a approfondire uno sforzo ancora maggiore. Il maggior impegno riguarda quindi tutte le componenti societarie. Il cittadino è chiamato a sviluppare una vocazione all'autocontrollo (per non mettere a repentaglio la salute pubblica e l'ordine pubblico, nonostante le condizioni di disagio sociale ed economico con cui è chiamato a confrontarsi), all'adempimento della funzione di sensore sociale delle situazioni di insicurezza, al rispetto di nuove norme sociali, pandemicamente compatibili. I sistemi esperti debbono mettere in campo tutti i propri saperi conoscitivi e predittivi, organizzativi e operativi. I leader d'opinione e il sistema della comunicazione dovrebbero attivarsi per informare e per contrastare la disinformazione. In breve, in un contesto emergenziale estremo, dovrebbe attivarsi un sistema complesso, sia civile sia istituzionale, dotato di uomini e donne, gruppi e organizzazioni a loro volta complessi, capaci di decisioni e azioni rapide ed efficaci. I decisori politici sono chiamati a stimolare, supportare e implementare gli interventi necessari, economicamente praticabili.

All'epoca del COVID-19 la contrapposizione tra "cospirazionisti" e "scienziati", che prende vita nelle *echo chambers* dei *social network*,<sup>513</sup> ha implicazioni sempre più dirompenti nella vita quotidiana così come sulla scena politica. L'idea di poter individuare capri espiatori e nemici *prêt à porter* si sviluppa sull'onda dell'emotività e della propaganda oppure di una precipitosa voglia di controllo, che in verità è di esso stesso avversaria. Questo non vuol dire negare la possibilità di una prassi resiliente. Al contrario, è necessario che si realizzi un disvelamento dietrologico, contrastando gli effetti negativi

---

<sup>513</sup> A. Scala, *Le dinamiche della disinformazione sul web: polarizzazione ed echo-chambers*, Corso di alta formazione in *Disinformazione e sicurezza nazionale. Manipolazione delle percezioni, contromisure e ruolo dell'intelligence*, Istituto Gino Germani di Scienze Sociali e Studi Strategici, Roma, 24-25 novembre/1-2 dicembre, 2017.

delle *profezie ottimistiche che si autosmentiscono*<sup>514</sup>. Infatti, in tema di COVID-19, se gli apocalittici inducono comportamenti prudentiali e finiscono col ridimensionare l'impatto negativo del fenomeno, i riduzionisti e i negazionisti, promuovendo la tesi della banalità pandemica e fomentando la leggerezza e i comportamenti incauti, di fatto agiscono in modo efficacissimo per smentire se stessi.

**La resilienza per la NATO e per l'Unione Europea. Proposte il rafforzamento.** La resilienza, declinata alla luce dei sette requisiti base<sup>515</sup>, comporta una eccellente collaborazione tra *le componenti civili* (grazie ad una robusta *civil preparedness*) e *le componenti militari* che concorrono alla difesa civile. Ogni Stato ha il compito di incrementare la resilienza rinforzando la deterrenza e la difesa collettiva. Il rafforzamento della resilienza implica un *approccio globale e olistico*. Di recente si è passati dal *Whole-of-Government Approach (WGA)*, che si propone di raggiungere il massimo coordinamento tra le varie componenti e agenzie istituzionali, al *Whole of Society Approach (WSA)*<sup>516</sup> che tiene conto delle interdipendenze della società moderna e considera il coinvolgimento e il coordinamento di tutte le realtà della società civile<sup>517</sup>. Il Segretario Generale della Nato auspica che l'Alleanza si rafforzi a livello politico decisionale accrescendo la condivisione dei valori della solidarietà, dell'equità economico sociale e di genere, della tutela dell'ambiente (*NATO2030*<sup>518</sup>). A seguito della pandemia la Commissione Europea ha elaborato il documento di analisi e previsione strategica nel quale si

---

<sup>514</sup> Si veda al riguardo: M. Negri, *Self-defeating prophecies, reductionism and alarmism: counter-intuitive phenomena concerning social security in the pandemic era*, in F. Saccà (ed.), *Changing democracies in an unequal world*, Franco Angeli, Milano, 2021.

<sup>515</sup> La continuità di governo e i servizi governativi critici; la continuità dei servizi di fornitura di fonti energetiche, di cibo e risorse idriche; la capacità di poter fornire e garantire la funzionalità delle reti di telecomunicazione e di trasporto (terra, acqua e aria); la capacità di saper affrontare situazioni con vittime, morti o feriti, ingenti; la capacità di saper gestire e indirizzare movimenti incontrollati di popolazione.

<sup>516</sup> Concetto originariamente introdotto da Tony Blair Christensen, Tom, and Per Læg Reid. "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform." *Public Administration Review* 67, no. 6 (2007): 1059-066. Accessed December 18, 2020. <http://www.jstor.org/stable/4624667>.

<sup>517</sup> Una particolare attenzione dovrà essere data alla collaborazione dei settori privati che gestiscono le infrastrutture critiche, nonché alle associazioni del privato e del privato sociale che collaborano, in Italia, in particolar modo con il settore sanitario.

<sup>518</sup> Cfr. "NATO 2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General", 25 novembre 2020, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf).

evidenzia come la resilienza globale dell'UE sia anche la capacità di affrontare le transizioni in modo sostenibile, equo, democratico e inclusivo, realizzando gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite<sup>519</sup>. Il documento focalizza l'attenzione sulla resilienza socio-economica, geopolitica, digitale e cyber, nonché sulle opportunità c.d. *green*. Da evidenziare, altresì, che nei discorsi del Segretario Generale della Nato e nelle linee strategiche della UE si trovano molti spunti di riflessione presenti nelle Encicliche di Papa Francesco *Laudato si'* (2015) e *Fratelli tutti* (2020) ancora da realizzare completamente.

**Spunti di riflessione e proposte.** Per la gestione delle crisi è cruciale la comunicazione intesa sia come strumento di corretta informazione sia come campagna strategica di formazione della popolazione: la cittadinanza deve essere adeguatamente istruita per fronteggiare la disinformazione e cooperare con le autorità mantenendo la fiducia nelle istituzioni. Per diffondere capillarmente la resilienza si potrebbero implementare le politiche per incentivare la creazione di borghi abitati da nuclei familiari (con differenti provenienze socio-economiche, generazionali, ecc.) animati da principi di solidarietà<sup>520</sup>: comunità-cellula che si potrebbero auto-supportare, partecipando responsabilmente (senza abusare del principio di delega), interagendo unitariamente (riconoscendosi gli uni negli altri, in quanto portatori di medesimi valori e interessi), attualizzando il senso, l'organizzazione e l'agire delle comunità<sup>521</sup> in chiave postmoderna, dando espressione positiva e attiva alla voglia di comunità descritta da Bauman<sup>522</sup>.

La digitalizzazione, la capillarità e la sicurezza delle reti permetterebbero l'adozione stabile dello *smart-working* contribuendo alla riduzione dell'inquinamento. Considerate le interdipendenze, anche internazionali, è fondamentale applicare protocolli condivisi per la gestione delle infrastrutture critiche o la contingentazione della produzione o erogazione di beni o servizi: si coinvolgeranno anche società

---

<sup>519</sup> *Relazione 2020 in materia di previsione. Previsione strategica: tracciare la rotta verso un'Europa più resiliente*, Commissione Europea 9 settembre 2020 COM (2020) 493 final.

<sup>520</sup> Nelle grandi città i punti di coordinamento e aggregazione potrebbero essere anche le parrocchie, i centri religiosi o le associazioni culturali.

<sup>521</sup> F. Tonnies, *Comunità e società*, Laterza, Roma-Bari, 2011, ed. or. 1887.

<sup>522</sup> Z. Bauman, *Voglia di comunità*, Laterza, Roma-Bari, 2000.

private affinando gli strumenti volti a neutralizzare malevoli investimenti stranieri. Gli stati dovrebbero dotarsi di norme che permettano, in caso di crisi, il tempestivo accesso alle procedure per acquisire celermente beni e servizi. Le minacce ibride o la disfunzione di infrastrutture critiche provocano gravi effetti a cascata: occorre una legislazione e una organizzazione che garantiscano il massimo know-how, coordinamento e decisioni tempestive. Sarebbe auspicabile che l'Italia si dotasse di un idoneo e organico impianto normativo: il legislatore dovrebbe provvedere con celerità a colmare questa lacuna attribuendo poteri eccezionali al Presidente della Repubblica o al Presidente del Consiglio<sup>523</sup>.

Appare auspicabile il miglioramento organico della disciplina dell'*organizzazione della gestione delle crisi e della difesa civile*. Il ruolo del Ministero dell'Interno<sup>524</sup> dovrebbe essere molto rilevante e a tal proposito dovrebbe dotarsi di un Ufficio alle dipendenze del Ministro, diretto da un *Prefetto senza altre incombenze*, con personale dedicato in via esclusiva, adeguatamente formato e interessato ai temi della sicurezza globale e della geopolitica<sup>525</sup>. In tale Ufficio dovrebbe essere incardinata la Commissione Interministeriale Tecnica di Difesa Civile che opererebbe anche a supporto del *Dipartimento per la Gestione delle Crisi*<sup>526</sup> e *la cura dell'interesse nazionale* da istituire presso la Presidenza della Repubblica o il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza della Presidenza del Consiglio. Il *Dipartimento* dovrebbe godere di una elevata stabilità avvalendosi di personale ivi incardinato (civili e militari), professionalmente preparato e motivato, esclusivamente dedicato alla *difesa civile*, alla tutela dell'*interesse nazionale*<sup>527</sup> e al *crisis management* in stretta collaborazione con l'intelligence. Il *Dipartimento* coordinerebbe tutte le realtà coinvolte avvalendosi anche del Ministero dell'Interno e dei Prefetti in sede. La pandemia ha evidenziato come sia cruciale poter disporre di medici e infermieri (medicina d'urgenza) inseriti in strutture nazionali, in modo da poter garantire una

---

<sup>523</sup> Il crescente sviluppo dell'intelligenza artificiale e delle interconnessioni digitali comporta un incremento della domanda di Cyber-security a cui risponde una vasta offerta di servizi proposti da aziende private e centri di eccellenza.

<sup>524</sup> A cui è affidata la competenza in materia di difesa civile ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999.

<sup>525</sup> Il Ministero dell'Interno dovrebbe mantenere i contatti con le organizzazioni internazionali tramite un dirigente della carriera prefettizia stabilmente presente alla NATO e alla UE.

<sup>526</sup> La gestione delle crisi risponde a criteri e strategie diverse dalla gestione delle emergenze.

<sup>527</sup> Sempre più incastonato in un ambiente globale e internazionale.

mobilitazione immediata: a tale scopo si potrebbe, ad esempio, aumentare la dotazione organica delle professionalità sanitarie già presenti nel Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

**Conclusioni.** Dopo l'influenza spagnola, le guerre mondiali, Chernobyl e le Twin Towers, il COVID-19 rappresenta un'ulteriore tragica tappa del processo di globalizzazione dell'insicurezza, che torna ad essere sanitaria, dopo essere stata percepita soprattutto in chiave militare, ambientale, terroristica. Chiamati a fronteggiare l'espressione più estrema dell'insicurezza esistenziale, ci si può sforzare di essere resilienti sia individualmente, sia sistemicamente, affidandosi agli elementi più idonei a trovare soluzioni coerenti col senso sia contingente, sia profondo e trascendente di una società di cui si dispone. L'attuale momento è particolarmente opportuno per promuovere la difesa civile. I casi di successo legati all'impegno delle Forze Armate italiane, esemplari delle possibilità di implementare pratiche di sinergica collaborazione civile-militare, potranno costituire uno straordinario veicolo propulsivo di una strategia assolutamente in grado di travalicare i confini nazionali. In tema di resilienza societaria e difesa civile in chiave di sicurezza in Europa, questo estratto del rapporto finale ESRIF appare cruciale all'epoca del COVID-19: *"The cohesion of European society will depend heavily on the strength of its convictions and commitment to its institutions, culture and identity. In times of crisis this requires that individuals work together, based on joint preparation and mutual trust, confidence and support. Such interaction is crucial to societal robustness and resilience, but it is complex"*<sup>528</sup>.

---

<sup>528</sup> Esrif (European Security Research and Innovation Forum), 2009, *Final Report*, [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/security/files/esrif\\_final\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/security/files/esrif_final_report_en.pdf).



SŎN'GUN. DALLA MERA IDEOLOGIA AL TERRORE NUCLEARE — Matteo Pedditz<sup>529\*</sup>

*Dal 1998 si comincia a parlare di Sŏn'gun, la politica strategica nordcoreana. Essa asservisce a sé tutte le risorse disponibili, spesso lasciando la popolazione nella miseria. Con l'avvento di Kim Jong-un, il settore militare subisce un'importante accelerata grazie agli esperimenti nucleari e il rafforzamento delle truppe. Molti sono stati, a partire dal 2011, i tentativi di porre fine alla minaccia nucleare. Dopo il primo vertice tra il Presidente degli Stati Uniti Donald Trump e il Grande Maresciallo Kim Jong-un, le cose sembravano timidamente andare per il verso giusto. Il Summit ad Hanoi ha invece sconvolto le carte in tavola: pretese troppo elevate e incomprensioni hanno portato allo smantellamento del lavoro svolto fino a quel momento. I rischi di una escalation sono noti e terribili; per questo l'Italia, accanto alla comunità internazionale, preme affinché si riesca a giungere ad una soluzione pacifica. Le sanzioni finora comminate, però, oltre ad aver messo in ginocchio il Paese, sembrano aver alimentato quel sentimento antioccidentale con cui Pyongyang giustifica la propria politica. La strada verso la denuclearizzazione appare molto lunga, e certamente le recenti assenze del leader, unite agli ultimi episodi accaduti al confine tra le due Coree, fanno presagire il peggio.*

Per comprendere come l'attuale politica strategica nordcoreana sia divenuta motivo di preoccupazione e timore a livello globale, occorre delineare la sua evoluzione attraverso una prima analisi di carattere storico-ideologico. L'articolo 59 dell'attuale Costituzione nordcoreana enuncia chiaramente il ruolo che il settore militare detiene all'interno dell'apparato statale:

La missione delle forze armate della Repubblica Popolare Democratica di Corea è difendere la direzione rivoluzionaria, salvaguardare gli interessi dei lavoratori, difendere il sistema socialista e le conquiste della rivoluzione, proteggere la libertà, l'indipendenza e la pace della Repubblica da aggressori esterni tramite il materializzarsi della linea rivoluzionaria del Sŏn'gun.<sup>530</sup>

---

\* MATTEO PEDDITZI è iscritto alla laurea triennale in Scienze Politiche, Relazioni Internazionali e Diritti Umani presso l'Università degli Studi di Padova. È coautore del paper a otto mani "Corea del Nord, crisi umanitaria" (Bogo, R. et al, Corea del Nord, Crisi Umanitaria, reperibile al seguente link: <https://www.unipd.it/inclusionone/general-course>). Da novembre 2019 gestisce il settore comunicativo di una sezione afferente a una associazione d'arma.

<sup>530</sup> Socialist Constitution of The Democratic People's Republic of Korea, Foreign Languages Publishing House, Pyongyang, 2017.

*Sŏn'gun* è un particolare indirizzo di politica militare attribuito a Kim Jong-il<sup>531</sup>: letteralmente significa “prima l'esercito” e prevede<sup>532</sup> che tutte le risorse vengano messe totalmente a disposizione del *Chosŏn inmin'gun*<sup>533</sup>, l'Armata del popolo coreano. Il 5 settembre 1998, la Costituzione nordcoreana è stata modificata, chiarendo il fatto che la Commissione nazionale di difesa, il più alto corpo militare, fosse l'organo supremo dello Stato<sup>534</sup>: questa data è considerata l'inizio della era *Sŏn'gun*. Secondo la *forma mentis* nordcoreana, e a partire dalla questione del nucleare, tutto ha un proprio motivo di esistere all'interno della macchina statale, ed ogni cosa è collegata. La sensibilità su questo argomento è da ricercare nel periodo successivo ai bombardamenti del 1945 su Hiroshima e Nagasaki: Kim Il-sung, constatando la pericolosità di queste nuove armi, decise che non avrebbe mai voluto correre il rischio di un possibile attacco<sup>535</sup>. Col passare degli anni, e in seguito a forti controversie tra Stati Uniti, Unione Sovietica e Cina, determinate dall'invasione da parte nordcoreana della Corea del Sud e dal conseguente gioco di alleanze<sup>536</sup>, la Penisola Coreana divenne terreno fertile per un conflitto: la Guerra di Corea (1950-1953), conclusasi a seguito di un armistizio. Esso condusse, soprattutto dopo la minaccia statunitense di vedere impiegati ordigni nucleari, Pyongyang ad appoggiarsi al sostegno dell'Unione Sovietica, inviando a Dubna i suoi migliori scienziati<sup>537</sup>. Nel frattempo, la Crisi di Cuba e il conseguente accordo diplomatico tra le due Superpotenze convinsero ancor di più i vertici nordcoreani

---

<sup>531</sup> Kim Jong-il affermava che *Sŏn'gun* significasse «metodo di leadership avente come priorità le questioni militari, il cui scopo è [...] stabilire l'esercito come il corpo principale della rivoluzione nel corso del raggiungimento dei compiti totali del socialismo».

Kim Jong-il et al., *La politica militare del nostro partito raggiungerà inevitabilmente la vittoria e non sarà mai sconfitto*, pubblicato sia su Kulloja sia su Rodong Shinmun, 16 giugno 1998. Y. Kihl, H. N. Kim, *North Korea: The Politics of Regime Survival*, M. E. Sharpe, 2006.

<sup>532</sup> *The Songun-based Revolutionary Line is a Great Revolutionary Line of Our Era and an Ever-victorious Banner of Our Revolution*, Foreign Languages Publishing House, 2003.

<sup>533</sup> J. S. Bermudez, *Shield of the Great Leader. The Armed Forces of North Korea, The Armed Forces of Asia*, Allen & Unwin, Sydney, 2001.

<sup>534</sup> Yoon Dae-kyu, *The Constitution of North Korea: Its Changes and Implications*, in *Fordham International Law Journal*, vol. 27, 2003.

<sup>535</sup> B. Cumings, *The Korean War. A history*, Modern Library, New York, 2010.

<sup>536</sup> La Corea del Sud era una forte alleata degli Stati Uniti. La Corea del Nord, invece, godeva del sostegno sovietico e cinese.

<sup>537</sup> B. Cumings, *ibidem*.

ad implementare il budget destinato al nucleare: nel corso degli anni '70 cominciarono ad emergere centinaia di siti, i quali diedero poi vita al Centro di ricerca scientifica nucleare di Nyŏngbyŏn<sup>538</sup>. Gli statunitensi, osservando l'incredibile velocità con cui la Corea del Nord si stava sviluppando nel contesto del nucleare, decisero di intervenire per via diplomatica tentando, tramite l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA), di stipulare un accordo. Riuscirono nell'intento. Secondo i termini, la Corea del Nord avrebbe dovuto sia fornire una dichiarazione iniziale dei suoi impianti nucleari sia garantire agli ispettori dell'AIEA l'accesso a questi per verificare la completezza e la correttezza delle proprie dichiarazioni<sup>539</sup>. Pyongyang, però, sembra non volesse effettivamente collaborare, fatto che alimentò un clima già teso. Le tensioni continuarono a crescere in seguito alla totale chiusura dei siti nucleari agli ispettori; a disinnescarle fu l'ex Presidente degli Stati Uniti Jimmy Carter, il quale – nel 1994 – annunciò che Kim avrebbe accettato un accordo, finalizzato poi nell'*Agreed framework*<sup>540</sup>. Pyongyang era tenuta ad «adottare costantemente misure per attuare la dichiarazione congiunta Nord-Sud sulla denuclearizzazione della Penisola coreana»<sup>541</sup> e a rimanere parte del Trattato di non proliferazione (TNP). In cambio, gli Stati Uniti sarebbero stati in grado di fornire assicurazioni formali contro la minaccia o l'uso di armi nucleari da parte propria<sup>542</sup>. L'accordo, però, non venne rispettato da Pyongyang, comportando episodi che segneranno l'uscita della parte nordcoreana dal TNP<sup>543</sup>. La vera svolta si è verificata quando, nel 2011, Kim Jong-un prese le redini del Paese, instaurando una politica

---

<sup>538</sup> S. WuDunn, North Korean site has A-bomb hints, The New York Times, 1992; R. Alvarez, North Korea: No bygones at Yongbyon, Bulletin of the Atomic Scientists, July 2003.

<sup>539</sup> La dichiarazione iniziale di Pyongyang includeva un campione di plutonio, che i funzionari nordcoreani dissero fosse stato rielaborato da barre di combustibile. Tuttavia, l'analisi dell'AIEA indicò che i tecnici coreani avessero rielaborato il plutonio in tre occasioni: nel 1989, 1990 e 1991. Quando l'Agenzia chiese l'accesso a due siti sospetti, la Corea del Nord li dichiarò off-limits. L'Agenzia, in risposta, dovette chiedere al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite un'autorizzazione al fine di eseguire ispezioni ad hoc, fatto che ha portato alla conseguente volontà da parte di Pyongyang di ritirarsi dal TNP.

A. Berkofsky, F. Frassinetti, La sfida nordcoreana agli equilibri internazionali, la minaccia non convenzionale di Pyongyang.

<sup>540</sup> Disarmament Diplomacy 68 (Dec 2002–Jan 2003) p. 50 disponibile sul sito web <http://www.acronym.org.uk>.

<sup>541</sup> Le disposizioni complete, contenute nell'Accordo quadro, sono disponibili sul sito <https://bit.ly/2FKSeZL>.

<sup>542</sup> Disarmament Diplomacy 68, *ibidem*.

<sup>543</sup> Una ricostruzione temporale redatta dal Corriere della Sera nel 2003, disponibile sul sito <https://bit.ly/2TaMsUj>, chiarifica l'evoluzione delle tensioni.

caratterizzata da una retorica aggressiva e fortemente provocatoria<sup>544</sup>. Mostrando fin da subito una forte avversione contro gli imperialisti americani, tanto da applicare alla lettera la strategia del *Sŏn'gun*, ha accelerato, nel corso del suo governo, il rafforzamento delle forze armate convenzionali e la sperimentazione di armamenti nucleari, testando una serie di vettori<sup>545</sup>. I numeri reali sono pressoché impossibili da recuperare, data la scarsità di informazioni provenienti dalla Repubblica Popolare Democratica di Corea: secondo alcuni studiosi, il numero complessivo dell'intero arsenale si aggirerebbe tra le trenta e le sessanta testate<sup>546</sup>. Il timore di un attacco ha spinto l'Amministrazione Trump ad incontrare il *leader* nordcoreano per favorire la denuclearizzazione. I risultati, però, sono stati insoddisfacenti: pretese elevate e incomprensioni hanno portato a recidere ogni ipotesi di accordo<sup>547</sup>. E di certo l'esternazione di provocazioni<sup>548</sup> da parte di Trump non ha aiutato con le trattative; specialmente considerando che, in un contesto pregno di tensioni come questo, un "post" male formulato potrebbe essere inteso come l'inizio di un attacco.

La questione su cui porre l'accento, dati i presupposti finora descritti, è quella che va ad indagare su cosa accadrebbe in caso di attacco. Mentre l'ipotesi di un'offensiva coreana è uno scenario improponibile perché comporterebbe la distruzione totale del suo regime, gli Stati Uniti potrebbero attuare, in via preventiva, la strategia del "bloody nose strike": sostanzialmente un colpo di avvertimento con l'intento di umiliare la Corea del Nord. Si concretizzerebbe in un potenziale attacco aereo con equipaggio o nell'abbattimento di un missile di prova nordcoreano<sup>549</sup>. Secondo il parere di alcuni esperti, questo approccio, però, condurrebbe al disastro perché interpretabile come un puro

---

<sup>544</sup> M. Moore, Kim Jong-Un: a profile of North Korea's next leader, in The Telegraph, 2 giugno 2009.

<sup>545</sup> La CNTBO, in seguito al test del 2013, ha stilato un rapporto circa le dinamiche dell'esperimento, disponibile al link <https://bit.ly/37qrOrx>.

<sup>546</sup> H. M. Kristensen, R. S. Norris, North Korean nuclear capabilities, Bulletin of the Atomic Scientists, 2018.

<sup>547</sup> Nel febbraio del 2019 si è svolto, ad Hanoi, un Summit tra USA e DPRK. Le tematiche in agenda hanno toccato prevalentemente la questione della denuclearizzazione. La controparte nordcoreana, però, avanzando la richiesta di eliminare le sanzioni, ha presentato una pretesa troppo elevata da essere soddisfatta, traducendo, così, l'intero incontro in un nulla di fatto. E. Rosenfeld, Trump-Kim summit was cut short after North Korea demanded an end to sanctions, CNBC, 2019.

<sup>548</sup> A titolo esemplificativo: <https://bit.ly/2JeeFr>.

<sup>549</sup> K. Heller, The Unlawfulness of a "Bloody Nose Strike" on North Korea, Stockton Center for International Law.

atto di guerra<sup>550</sup>. Indipendentemente da chi dovesse premere il grilletto, l'attacco si potrebbe svolgere in due sostanziali fasi. La prima consisterebbe nell'eliminare le difese presenti sia in Giappone che in Corea del Sud, con lo scopo di sedare la capacità statunitense<sup>551</sup> di invadere il territorio nordcoreano. Una volta neutralizzate le vicine difese americane, Pyongyang potrebbe tranquillamente puntare i suoi missili sul territorio nemico: in una fotografia del 2013<sup>552</sup> si vede una mappa raffigurante potenziali bersagli come il Pacific Command alle Hawaii; i porti navali PACOM a San Diego; il Barksdale Air Force Base in Louisiana e Washington DC. Un vettore balistico intercontinentale (ICBM) ha una velocità massima di circa 24.000 km/h<sup>553</sup>; considerando la distanza tra la Penisola coreana e gli Stati Uniti, di circa 11.000 km, un missile potrebbe raggiungere il territorio nemico in soli trenta minuti. La risposta degli Stati Uniti, ipoteticamente parlando, partirebbe immediatamente tramite rilevazione satellitare dei missili per mezzo di sensori termici, i cui dati, insieme ai rapporti provenienti dal radar terrestre in Alaska, verrebbero trasmessi entro due minuti alle squadre di allerta precoce stanziate in Colorado, Omaha e Nebraska. Da questi primi segnali si avrebbero circa tre minuti per allertare il Pentagono, il Comando Strategico e il Presidente degli Stati Uniti. Quest'ultimo dovrà dare l'autorizzazione all'utilizzo dei codici di lancio previa autenticazione, in seguito alla quale l'ordine verrà trasmesso agli equipaggi sotterranei e sottomarini<sup>554</sup>. È più probabile, in realtà, che gli Stati Uniti decidano di non impiegare armi nucleari, lasciando spazio a una guerra convenzionale che prenda di mira i reattori nucleari, gli impianti di produzione dei missili e le piattaforme di lancio per missili balistici intercontinentali tramite velivoli *stealth*, navi da guerra e sottomarini<sup>555</sup>. I più grandi esperti di guerra nucleare, stando a queste precondizioni, auspicano che tali armi mai verranno impiegate in un conflitto: le conseguenze sarebbero terribili. I sistemi di sicurezza, per quanto all'avanguardia, non potranno mai essere

---

<sup>550</sup> D. Nakamura, G. Jaffe, "The White House's 'bloody nose' strategy on North Korea sounds Trumpian. So why do his aides hate it?", The Washington Post, 2018.

<sup>551</sup> H. Shin, J. Smith, South Korea signs deal to pay more for U.S. troops after Trump demand, Reuters, 2019.

<sup>552</sup> L'immagine è consultabile al link <https://bit.ly/2Tb3XUD>, C. Makarian, Corée du Nord: l'effrayant apprentissage de Kim Jong-un, Le Express, 2013.

<sup>553</sup> National Air and Space Intelligence Center, Ballistic and Cruise Missile Threat, 2006.

<sup>554</sup> B. Blaire, J. Lewis, T. Wright, What Would Happen If North Korea Launched A Nuclear Weapon.

<sup>555</sup> B. Blaire et al, *ibidem*.

totalmente ineludibili, specialmente considerando il fatto che, fin dalla più tenera età, i nordcoreani vengono addestrati all'utilizzo e alla manipolazione di tecnologie informatiche<sup>556</sup>. Questi *hacker*, si suppone, sono in grado di manipolare i sistemi di difesa americani, come l'intercettore a Raggio Esteso (ERINT), andando a confondere i loro sensori<sup>557</sup>. Il pericolo, in una situazione del genere, sarebbe estremamente alto: sui radar verrebbero segnalati vettori inesistenti, con target differenti da quelli previsti, mentre quelli reali sarebbero in traiettoria pronti a colpire i veri bersagli<sup>558</sup>. Per questo motivo, negli anni, sono sorti centinaia di comitati, come l'ICAN<sup>559</sup>, contrari alla proliferazione di armi nucleari. Sono consci, così come sosteneva il Dott. Blaire<sup>560</sup>, che tali ordigni, prima o poi, verranno utilizzati. Le conseguenze di tale ipotetico impiego sono note e immaginabili, pertanto è indispensabile, affinché questo scenario possa essere scongiurato definitivamente, che venga rafforzata una ulteriore azione diplomatica.

Il ruolo che la Repubblica Italiana riveste in tale contesto è particolare. Sicuramente si è sempre schierata con le linee di pensiero dettate dalla comunità internazionale; quando, nel 2013, Pyongyang effettuò un esperimento nucleare causando un terremoto di magnitudo 4.9, l'allora Ministro degli Esteri Giulio Terzi condannò, in eco a tutti i membri delle Nazioni Unite, il fatto<sup>561</sup>. Ciononostante, l'Italia si sarebbe potuta comunque costituire come intermediario, per l'UE, nel processo relazionale con le autorità di Pyongyang. D'altronde, fu la Farnesina stessa, nel gennaio 2000, ad instaurare i primi rapporti<sup>562</sup> con il governo nordcoreano, tradottisi poi in aiuti umanitari<sup>563</sup>. Nel 2017, però, i legami tra i

---

<sup>556</sup> Kong Ji Young, Lim Jong In, Kim Kyoung Gon, *The All-Purpose Sword: North Korea's Cyber Operations and Strategies*, 2019.

<sup>557</sup> Ju-min Park, J. Pearson, *North Korea's Unit 180, the cyber warfare cell that worries the West*, 2017.

<sup>558</sup> Si veda l'immagine a nota 552; B. Blaire et al, *ibidem*.

<sup>559</sup> Si rimanda al sito web <https://www.icanw.org>.

<sup>560</sup> B. Blaire et al, *ibidem*.

<sup>561</sup> Corea del Nord, terzo test nucleare. Sisma di 4,9 gradi scuote la terra, *La Stampa*, 2013 <https://bit.ly/31q4s1L>.

<sup>562</sup> A. Stanley, *Italy Opens North Korea Ties, First by a Big Western Nation*, *The New York Times*, 2000.

<sup>563</sup> La relazione sulle attività di cooperazione allo sviluppo del 2015, consultabile al link <https://bit.ly/3jgM7de>, elenca tutti i progetti di carattere umanitario realizzati.

due Paesi si sono definitivamente raffreddati, poiché, proprio a causa dei già citati esperimenti, Roma decise di espellere l'Ambasciatore nordcoreano<sup>564</sup>.

---

<sup>564</sup> Alfano, espulso ambasciatore della Corea del Nord, Ansa, 2017. <https://bit.ly/34gBe78>.

TUTELA DEGLI ASSET “STRATEGICI” E GOLDEN SHARE IN UN NUOVO PARADIGMA DI SICUREZZA NAZIONALE — Marco R. Providera\*

*L'obiettivo principale di questo contributo consiste nell'esplorare, con una succinta analisi comparativa, alcuni possibili sviluppi del concetto di tutela degli asset c.d. strategici nazionali, tali da sussumere la vigente (e controversa) normativa in materia di golden share in una più ampia cornice di ripensamento dell'intera dottrina e prassi della sicurezza nazionale. Nella Parte I si ripercorrono concisamente gli arresti legislativi e giudiziari che hanno condotto alla configurazione normativa attuale, con particolare attenzione al tentativo del legislatore italiano di adeguarsi alle interpretazioni attuali in materia di diritto e giurisprudenza comunitari. Nella Parte II si forniscono alcuni elementi di sintesi su un intero settore dell'ordinamento federale statunitense – il complesso body of law in materia di controllo degli investimenti provenienti dall'estero nei settori strategici e del controllo delle esportazioni ritenute strategiche – pochissimo indagato nella letteratura scientifica europea in materia e che invece appare di rilevante interesse per il tema che ci occupa. Nella Parte III si menziona brevemente la più recente normativa UE, per una prima valutazione di efficacia rispetto a quella americana. Nelle Conclusioni ci si propone di suscitare una prima riflessione scientifica sulla necessaria ottica innovativa atta a adeguare la normativa italiana alle sfide contemporanee.*

---

\* MARCO R. PROVIDERA esercita la professione legale a New York. Membro del Bar sia statale (Supreme Court of New York) che federale (Southern District of New York) dello Stato di New York, ed è qualificato dinanzi alla Court of Appeal for the Federal Circuit di Washington DC.

Ha un Master in Giurisprudenza (LL.M Master's Degree) conseguito alla New York University School of Law, una specializzazione in Diritto della Sicurezza Nazionale (Diploma in National Security Law) conseguita presso la University of Virginia School of Law, una specializzazione in finanza internazionale (Diploma in American Management Studies and International Finance) conseguita alla American University of San Francisco, CA. È Vice-Chair del National Security Committee of American Bar Association. La sua ricerca ed il suo insegnamento accademico, svolti in Università e think-tank italiani e esteri, si concentrano nelle aree di: Diritto internazionale e dei conflitti armati; Diritto della sicurezza nazionale e globale; Diritto dell'intelligence; Geopolitica; Diritto comparato dell'antiterrorismo; Diritto comparato della privacy; Diritto delle tecnologie emergenti e del loro utilizzo militare. Ha insegnato Diritto delle organizzazioni internazionali alla Università di Roma “La Sapienza”, è Visiting Lecturer all'Istituto di Geopolitica e alla European Academy of Law di Trier in Germania, è stato Lecturer alla Mitchell School of Business, University of South Alabama. Ha ideato il Master in International Security Studies, in cui è titolare di vari corsi, offerto dall'Università della Repubblica di San Marino dall'Università di Modena e Reggio Emilia con l'Accademia Militare di Modena.



**Parte I.** La progressiva eliminazione, a partire dai primi anni '90, della presenza pubblica nelle imprese, attraverso il processo di "privatizzazione" delle aziende a partecipazione statale e di enti pubblici<sup>565</sup>, pose al legislatore italiano la necessità di mantenere una forma di controllo su alcuni settori dell'apparato produttivo nazionale di rilevanza per le esigenze di sicurezza e difesa. L'opzione adottata inizialmente privilegiò l'inserimento nella disciplina societaria di norme a tutela di una presenza pubblica obbligatoria, corrispondente ad una partecipazione azionaria, anche non quantificata, all'interno degli organismi delle aziende privatizzate, nonché di significativi poteri correlati e conseguenti a tale presenza<sup>566</sup>. Tale scelta attirò, come prevedibile, l'attenzione della Commissione europea, la quale prima procedette a diffida per violazione degli artt. 43 CE (libertà di stabilimento) e 56 CE (libera circolazione di capitali), poi, ritenendo insoddisfacenti le modifiche apportate dal legislatore italiano, ricorse alla Corte di Giustizia UE, ottenendo la condanna dell'Italia<sup>567</sup>.

---

<sup>565</sup> Tale processo si rivelò estremamente laborioso sia dal punto di vista politico che da quello legislativo; quest'ultimo percorso, iniziato con la "legge Amato" (L. 218/90), trovò i suoi arresti principali nel DL 333/92 (successivamente convertito nella L. 359/92, ai sensi della quale gli ex "enti di gestione" – IRI, ENI ed EFIM – vennero trasformati in società per azioni controllate dal Tesoro) e, dopo ulteriori passaggi, nella L. 474/94 (ai sensi della quale si fissavano le regole per la cessione delle partecipazioni azionarie statali e si introduceva, tra l'altro, la "golden share" per i settori ritenuti strategici); tra la vasta letteratura di settore, v. per tutti S. Cassese, *Le privatizzazioni in Italia*, Stato e Mercato, n. 47: 323:49 (2006).

<sup>566</sup> Il raggio di applicazione della c.d. *golden share*, termine con il quale, in generale, si qualifica la riserva di un azionista, prevista per statuto societario o per disposizione legislativa, di opporre il veto su operazioni societarie o su modifiche statutarie, venne inizialmente stabilito dall'art. 2 d.l. 332/94, convertito, con modifiche, dalla l. 474/1994; oltre alla nomina di un amministratore senza diritto di voto, la citata disposizione prevedeva che i "poteri speciali" (previsti dal citato art 2 comma 1, successivamente rivisti e specificati nella l. 350/03) del socio pubblico, nei settori di difesa, energia, trasporti e telecomunicazioni, consistessero in: a) opposizione all'acquisizione di partecipazioni pari ad almeno il 5% del capitale sociale con azioni con diritto di voto; b) opposizione a patti parasociali o accordi tra azionisti titolari di partecipazioni pari almeno al 5% del capitale sociale; c) veto su delibere di scioglimento, trasferimento di sede all'estero, fusione, scissione, modifiche statutarie che investano l'oggetto sociale ovvero i poteri speciali in oggetto. L'esercizio di questi ultimi (in sviluppi successivi previsti anche solo per statuto, senza bisogno di corrispondente partecipazione azionaria), tramite provvedimento di opposizione o veto, doveva essere "debitamente motivato in relazione al concreto pregiudizio arrecato dall'operazione agli interessi vitali dello Stato" (art. 2 comma 1 lettera a); la nozione di "interessi vitali dello Stato" venne poi commutata in quella di "grave ed effettivo pericolo" nell'art. 1 comma 2 lett. a)-d) d.p.c.m. 10 giugno 2004, nel tentativo di adeguarsi alle ragioni sollevate in sede di diffida dalla Commissione europea.

<sup>567</sup> Sentenza ECJ C-326/07 del 26 marzo 2009.

Secondo l'interpretazione della Commissione, accolta dalla sentenza, la violazione dei predetti articoli del Trattato<sup>568</sup> si sarebbe concretizzata nella insufficiente specificazione dei criteri di esercizio dei poteri speciali, con conseguente mancata certezza giuridica *ex ante* dei potenziali investitori in merito alle possibili espressioni dell'esercizio stesso<sup>569</sup>, con conseguente effetto dissuasivo dall'investimento nelle aziende soggette al regime sommariamente descritto.

Non è opportuno addentrarsi, per evidenti motivi di delimitazione di oggetto di questo contributo, nel merito delle specifiche posizioni delle parti, né in un'analisi appena approfondita su applicazione e interpretazione di una serie di principi e approdi di diritto comunitario di tutta rilevanza che la sentenza della Corte pur decisamente solleciterebbe<sup>570</sup>.

Soltanto con la l. 34/2008<sup>571</sup> ("Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee", legge comunitaria 2007) ma soprattutto con il d.l. 21/2012 (recante norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza, convertito con modifiche nella l. 56/2012), il legislatore italiano sembrò aver finalmente risolto il contenzioso comunitario, con una disciplina più adeguata di razionalizzazione e circoscrizione dei poteri di intervento dello Stato in caso di operazioni straordinarie afferenti entità societarie ("Imprese Strategiche") operanti nei settori di difesa, comunicazioni, energia e trasporti ("Settori Strategici")<sup>572</sup>.

Con il superamento di fatto del classico istituto della *golden share* a favore di un sistema di conferimento di *golden power* di natura generale, "ordinamentale", consistente nella facoltà dello Stato, ove ne ricorrano determinate condizioni, di opporsi, dettare condizioni, apporre il veto alla

---

<sup>568</sup> Nella numerazione allora vigente del Trattato CE, precedente la versione consolidata nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFEU) del 2009.

<sup>569</sup> Cfr. C. San Mauro, *La disciplina della Golden Share dopo la sentenza della Corte di Giustizia C-326/07*, Astrid, p. 2-4, scaricato il 14 ottobre 2020. Per un compendio minimo della estesa dottrina in materia v. San Mauro, cit., p. 3, nota 1.

<sup>570</sup> E non ha mancato di sollecitare. Per un parziale sunto bibliografico, v. San Mauro, cit., p. 4, nota 2. Discutibile apparve da subito l'interpretazione, che prevalse nella Corte, di principi fondamentali quali quelli di proporzionalità, sussidiarietà e riserva di competenza del diritto interno dei singoli Stati membri in materia di sicurezza nazionale.

<sup>571</sup> Recante tra l'altro l'importante riformulazione dell'art. 2449 c.c., al fine di renderlo coerente con le norme comunitarie, in particolare con l'art. 56 Trattato CE.

<sup>572</sup> Il percorso proseguì con i d.p.r. 35/2014, 85/2014, 86/2014, il d.p.c.m. 108/2014, fino alla l. 133/2019.

finalizzazione di operazioni straordinarie nei predetti Settori Strategici<sup>573</sup>, l'emancipazione da una visione settoriale confinata alla disciplina societaria ed orientata verso il passato interventismo economico pubblico conduceva l'ordinamento a porsi di guisa maggiormente "strategica", come la progressiva complessità fattuale ormai richiedeva.

Tra i passaggi più significativi delle disposizioni da ultimo richiamate: l'individuazione per legge delle "Operazioni Rilevanti"; la previsione del requisito di reciprocità nel caso di acquisizioni in Settori Strategici da parte di soggetti/entità extracomunitari; la cadenza triennale dell'aggiornamento dei "Decreti Attuativi", a cui si demandava (art. 2, comma 1-ter, l. 56/2012) di individuare attività, beni e rapporti rilevanti ai fini dell'esercizio dei *golden powers*<sup>574</sup>; la rilevanza finalmente declinata del settore della difesa e sicurezza nazionale, con la previsione di *specifiche condizioni*<sup>575</sup> nel caso di acquisizioni che possano tradursi in una "minaccia effettiva di grave pregiudizio per gli interessi nazionali"<sup>576</sup>, del diritto di veto su operazioni straordinarie, del diritto di opposizione all'acquisizione di partecipazioni rilevanti nel capitale di Imprese Strategiche. Sempre ai Decreti Attuativi si demandava l'individuazione degli *asset* da considerarsi strategici ("Attivi Strategici") nei settori, sempre più delicati nel quadro di interconnessione tecnologica ormai delineato, di comunicazioni, energia e trasporti.

Sia l'incomprensibile protrarsi dell'omessa emanazione dei suddetti Decreti Attuativi, sia poi l'indifferibilità causata dall'esplosione della pandemia COVID-19 hanno infine condotto al deciso intervento del d.l. 23/20<sup>577</sup>, che non solo ha esteso<sup>578</sup> l'ambito di applicazione dei poteri speciali<sup>579</sup> ai

---

<sup>573</sup> V. G. Inzaghi, A. Piermanni, *Dalla "Golden Share" ai "Golden Powers"*, DLA Piper, p. 1, ultimo accesso il 12 ottobre 2020.

<sup>574</sup> Si veda la nota 566. I Decreti Attuativi, da doversi emanare entro quattro mesi dall'entrata in vigore della legge, non hanno mai visto la luce.

<sup>575</sup> Sicurezza di approvvigionamenti, sicurezza delle informazioni, trasferimenti tecnologici, controllo delle esportazioni.

<sup>576</sup> I criteri oggettivi sono individuati per legge, in ossequio alla giurisprudenza comunitaria.

<sup>577</sup> D.l. 8 aprile 2020 n. 23, c.d. "Decreto liquidità".

<sup>578</sup> Introducendo un regime transitorio in vigore sino al 31 dicembre 2020 (art. 15).

<sup>579</sup> Incluso l'obbligo di notifica ex art. 2 comma 5 l. 56/2012.

settori previsti nel Regolamento Europeo 452/2019<sup>580</sup> sul controllo degli investimenti esteri diretti<sup>581</sup>, ma sembra anche aver fatto venir meno, per certi riguardi, la circoscrizione dell'ambito di efficacia del regime specialistico ai soggetti extra-UE<sup>582</sup>.

**Parte II.** Negli Stati Uniti l'evoluzione storica, del tutto peculiare e pressoché' senza riscontri nell'Europa continentale, della disciplina afferente alla teoria e alla prassi della sicurezza nazionale, ha permesso di impostare su basi più sicure le soluzioni legislative e regolamentari al problema di una tutela delle ricchezze strategiche nazionali in linea con le libertà di mercato e di investimento transnazionale.

L'intera normativa e l'apparato regolamentare attuativo relativi a detta tutela (incluso il rilevante *corpus* attinente al controllo delle esportazioni di tecnologia sensibile), infatti, nascono e rimangono incardinati nel perimetro di competenza della sicurezza nazionale: il *Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS) è stato concepito per legge nell'ambito di competenza delle "national security reviews"<sup>583</sup> ed istituito con l'*Executive Order* 11858 del 1975<sup>584</sup>. I regolamenti attuativi relativi al procedimento ispettivo di competenza del CFIUS sono codificati nel *Code of Federal Regulations*<sup>585</sup>.

Il CFIUS è una commissione (*interagency committee*) composta dagli apici amministrativi dei più importanti dicasteri dell'esecutivo e delle maggiori agenzie federali, presieduto dal Segretario del

---

<sup>580</sup> Regulation (EU) 219/452 of 19 March 2019 Establishing a Framework for the Screening of FDI into the EU ("Framework Regulation").

<sup>581</sup> Infrastrutture critiche (fisiche e virtuali), come, oltre alla difesa, acqua, energia, trasporti, salute, media, trattamento dati, infrastrutture spaziali, finanza e credito; tecnologie c.d. emergenti e *dual use* (intelligenza artificiale, quantistica, robotica, semiconduttori, sicurezza informatica, nano- e bio-tecnologie, nucleare); catene di approvvigionamento, incluse energetica e alimentare; tutela dati sensibili e capacità di controllo delle informazioni; libertà e pluralismo dei media. V. *News Legislative*, Assonime, p. 2, 16 aprile 2020 <http://www.assonime.it/attivita-editoriale/news/Pagine/News-dl-liquidit%C3%A0-Rafforzamento-dei-poteri-speciali-dello-Stato-.aspx>.

<sup>582</sup> Perlomeno per ciò che concerne l'obbligo di notifica di acquisizioni di partecipazioni di controllo. *Idem*, p.3.

<sup>583</sup> Defense Protection Act (1950), Section 721 (*National Security Reviews and Investigations*) del 1988, emendata dal Foreign Investment & National Security Act (FINSAs) del 2007, poi dal Foreign Investment Risk Review Modernization Act (FIRRMA) del 2018, non a caso ricompresa nel Title 50 (*War and National Defense*) dello United States Code (USC) e codificata come 50 USC 4565.

<sup>584</sup> Emendato dall'*Executive Order* 13456 del 2008 emanato in seguito al FINSAs, v. *supra*, nota n. 581; gli *Executive Orders* sono atti esecutivi ad efficacia diretta (sottoposti cioè al solo sindacato giurisdizionale) del Presidente degli Stati Uniti.

<sup>585</sup> Title 31, Chapter VIII (31 CFR Parts 800 and 801).

Tesoro, con il compito istituzionale di sottoporre gli investimenti provenienti dall'estero ad un controllo finalizzato ad identificare possibili rischi per la sicurezza nazionale. Sino alla promulgazione della legge di riforma FIRRMA nel 2018, detto controllo avveniva secondo criteri non rigidi di valutazione di rilevanza delle circostanze afferenti alle singole transazioni<sup>586</sup> e su base prevalentemente volontaria (tramite notifica da parte dell'aspirante investitore), anche se il Comitato era comunque investito di ampi poteri per procedere di ufficio all'inchiesta, soprattutto nei casi di acquisizioni di partecipazioni di controllo. FIRRMA, con i relativi regolamenti di attuazione<sup>587</sup>, ha poi posto in essere una espansione assai significativa e complessa della competenza del CFIUS<sup>588</sup>, un certo incremento dei casi ove sia prevista la notifica obbligatoria<sup>589</sup> (*mandatory filing*) e poteri ancora più estesi di *enforcement* e di investigazione diretta<sup>590</sup>.

**Parte III.** Il sopra richiamato Regolamento Europeo 452/2019<sup>591</sup>, entrato in vigore l'11 ottobre 2020, senza dubbio costituisce un salto di qualità per il miglioramento della cooperazione tra i Paesi membri nella materia ormai vitale del controllo degli investimenti esteri sotto il profilo della sicurezza, stabilendo alcuni requisiti comuni per le normative nazionali di settore (già vigenti in 14 dei 28 Stati membri) ed

---

<sup>586</sup> Come natura dell'attività dell'azienda oggetto di investimento estero, identità ed eventuali precedenti dell'entità estera coinvolta, controllo di quest'ultima da parte di uno Stato estero.

<sup>587</sup> Di cui i più recenti e rilevanti sono entrati in vigore il 13 febbraio 2020 e l'11 settembre 2020, questi ultimi diretti a sostituire il precedente requisito, per la notifica obbligatoria, della connessione dell'azienda target con una o più delle 27 industrie designate, con il novello criterio del possesso o meno di una autorizzazione del governo federale per l'esportazione della tecnologia coinvolta nell'attività. V. *Fact Sheet: CFIUS Final Regulations Revising Declaration Requirement for Certain Critical Technology Transactions*, U.S. Department of the Treasury, Office of Public Affairs, 21 settembre 2020.

<sup>588</sup> Praticamente quasi la totalità di investimenti esteri, *anche non di controllo e anche in partecipazioni minime*, nei settori delle "tecnologie critiche", delle "infrastrutture critiche" e dei "dati personali sensibili" rientra nel gruppo dei *covered investments*, o *TID businesses*, sottoposti alla giurisdizione del CFIUS.

<sup>589</sup> Transazioni attraverso le quali uno Stato estero acquisisca un *substantial interest* in un *TID business*, anche indirettamente, cioè laddove possieda una partecipazione di almeno il 49% in un'altra entità estera (individuale o societaria) che a sua volta abbia una partecipazione di almeno il 25% in un *TID*.

<sup>590</sup> V. S. Heifetz, J. Gruenspecht, M. Mannino, *Key Takeaways from the New Proposed CFIUS Rules*, Wilson Sonsini Client Advisory, p. 2-4, settembre 2019; J. Alpert, J. Barker *et alia*, *Final CFIUS Regulations Implementing FIRRMA Take Effect in February 2020*, Latham & Watkins Client Alert Commentary, p. 1-5, 22 gennaio 2020.

<sup>591</sup> Regulation (EU) 219/452 of 19 March 2019 Establishing a Framework for the Screening of FDI into the EU ("Framework Regulation").

una griglia di scambio delle informazioni, ma non poteva andare oltre<sup>592</sup>, nel senso della creazione di un vero e proprio meccanismo obbligatorio di controllo al livello UE, sulla falsariga del CFIUS.

Il Regolamento rappresenta, tuttavia, un segnale di grande rilevanza in merito alla raggiunta consapevolezza europea<sup>593</sup> in merito alla necessità di affrontare ad un livello superiore il dilemma tra la convenienza economica di un mercato aperto agli investimenti esteri e la realtà di una competizione geopolitica che impone l'esigenza di preservare il cuore della base industriale europea, soprattutto quella tecnologica, della cosiddetta *connectivity grid*<sup>594</sup>, della proprietà intellettuale e del settore della difesa, da un accesso, soprattutto da parte della Cina, che non potrebbe non divenire una criticità strategica cruciale per l'Europa e la sua identità geopolitica<sup>595</sup>. La cruciale rilevanza della suddetta esigenza è infatti al centro, oltre che di ulteriore approdo comunitario<sup>596</sup>, anche della più recente riflessione strategica della NATO<sup>597</sup>.

**Conclusioni.** La “quarta rivoluzione industriale”<sup>598</sup> ha già condotto ad una nuova “geopolitica della tecnologia”, in cui la *re-securitization* della tecnologia<sup>599</sup> costituisce uno snodo ineludibile nel quadro della competizione globale in atto su 5G, IA e semiconduttori, servizi Internet. Tutte e tre queste aree, che decideranno sia la *great power competition* tra Cina e Stati Uniti, sia il ruolo dell'Europa e dell'Alleanza Atlantica, condividono punti cruciali afferenti commercio ed economia mondiale da un

---

<sup>592</sup> Visto il principio di stretta competenza del diritto interno in materia di sicurezza nazionale.

<sup>593</sup> V. M. Delaporte, *Europe Moves To Better Monitor Investments, Sort of CFIUS*, Breaking Defense, 26 marzo 2019.

<sup>594</sup> Connessione di infrastrutture critiche, costituita principalmente da porti, telecomunicazioni e reti elettriche.

<sup>595</sup> V. il discorso del Presidente francese Macron alla Sorbona del 26 settembre 2017, come momento fondamentale e iniziale dell'attuale dibattito sulla c.d. “autonomia strategica europea”, ma, in generale, sulla stessa identità geopolitica dell'Europa.

<sup>596</sup> V. *Connecting Europe and Asia – Building Blocks for an EU Strategy*, European Commission JOINT (2018) 31, 19 settembre 2018; comunque da ripensare e aggiornare con visione strategica, soprattutto in seguito alla *EU-China – A Strategic Outlook*, European Commission JOINT(2019) 5, 12 marzo 2019.

<sup>597</sup> V. *Keynote Speech by Secretary General Jens Stoltenberg at the Global Security 2020 (GLOBSEC) Bratislava Forum*, NATO Opinions, 7 ottobre 2020, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_178605.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_178605.htm); E. Braw, *A 21<sup>st</sup>-Century Reality Is Downing on NATO*, Defense News, 14 ottobre 2020.

<sup>598</sup> Data dallo sviluppo della combinazione di sei macroaree tecnologiche: computing e stoccaggio dei dati; telecomunicazioni (cruciale il 5G, che costituirà il sottostrato di una serie di settori strategici e di controllo dati); intelligenza artificiale, automazione; manifattura “additiva”; energia.

<sup>599</sup> V. D. Jaishankar, *From I-Phone to Huawei: The New Geopolitics of Technology*, Brookings, 31 luglio 2019.

lato e sicurezza nazionale e globale dall'altro, nella duplice esigenza di tutelare, da un lato, la predetta base industriale (che include quella rilevantisima della difesa, *Defense Industrial Base*), dall'altro, in modo interconnesso, le catene critiche di rifornimento (*supply chains*). In quest'ultimo ambito gli incentivi alla cooperazione atlantica sono particolarmente dirimenti, vista la comune consapevolezza della minaccia posta dalla Cina (dalla sottrazione di proprietà intellettuale alla conflittualità di informazione, dalla prassi predatoria nel commercio internazionale alla dottrina della "fusione" civile-militare) nonché il nesso tra nuove tecnologie, regolamentazione, difesa dei valori comuni<sup>600</sup>.

In tale contesto, per l'Italia risulta imperativo immergersi in una "rifondazione tecnologica" fondata sulla rinascita della grande ricerca, sia di base che applicata, nonché sull'adesione ad una struttura di "alleanza tecnologica tra le democrazie"<sup>601</sup>, in cui il quadro normativo in materia di difesa strategica si ponga l'obiettivo di superare ulteriormente l'antiquato schema di "forzatura" della disciplina societaria, in un'ottica chiaramente diretta al contrasto dei rischi alla sicurezza nazionale, concepito come ambito normativamente autonomo<sup>602</sup>.

---

<sup>600</sup> V. A. Ortega, *The U.S.-China Race and the Fate of Transatlantic Relations*, Center for Strategic & International Studies, gennaio 2020.

<sup>601</sup> V. M. Rasser *et alia*, *Common Code—An Alliance Framework for Democratic Technology Policy*, Center for a New American Security, ottobre 2020; per un ulteriore articolato appello ad una agenda transatlantica comune, v. J. Smith *et alia*, *Charting A Transatlantic Course to Address China*, The German Marshall Fund of the United States, Report, ottobre 2020.

<sup>602</sup> In tal senso, a conferma della tesi qui sostenuta, si veda l'importantissimo ultimo sviluppo, nella normativa britannica, apportato dal "National Security and Investment Bill" (proposta di legge al Parlamento britannico dell'11 novembre 2020, v. T. Caspary, N. Moussavi, A. Grogan, *The UK Set to Introduce Mandatory National Security Filings for 17 Industry Sectors*, Fried Frank International Trade and Investment Alert, 2 dicembre 2020).

DALLA PANDEMIA AL DIBATTITO NATO2030: VALUTAZIONI E SFIDE PER L'ALLEANZA —  
Ester Sabatino\*

*Il COVID-19 ha messo alla prova la tenuta della NATO e le sue capacità di risposta alla crisi sanitaria internazionale. Allo stesso tempo, la pandemia mondiale ha fatto emergere più chiaramente alcuni aspetti sui quali l'Alleanza e suoi Stati membri dovranno lavorare per continuare a giocare un ruolo di primo piano nel quadro di "multipolarismo aggressivo" che caratterizza la scena internazionale. Il carattere ibrido sempre più spiccato delle minacce rende, inoltre, necessaria un'attenzione maggiore della Nato alla capacità di resilienza che potrebbe e dovrebbe essere rafforzata grazie ad una maggiore cooperazione all'interno dell'Alleanza e tra la NATO e l'UE.*

**La risposta NATO alla pandemia da COVID-19.** Dall'inizio della pandemia da COVID-19, la Nato ha dato e continua a dare un valido sostegno ai suoi stati membri<sup>603</sup> e ai Paesi partner<sup>604</sup> grazie all'azione svolta da diverse entità dell'Alleanza<sup>605</sup>. Tuttavia, la pandemia stessa ha messo in luce alcune criticità della NATO e debolezze diffuse che dovranno essere considerate nel prossimo futuro, se si vuole avere un'Alleanza in grado di sostenere adeguatamente i propri stati membri garantendo loro mezzi, supporto e coordinamento necessari alla realizzazione delle proprie scelte di sicurezza internazionale.

Almeno in un primo momento, la risposta della NATO alla crisi da COVID-19 non è stata considerata sufficientemente adeguata. Tale valutazione può essere imputata all'inadeguata comunicazione delle

---

\* ESTER SABATINO è ricercatrice del programma Difesa dell'Istituto Affari Internazionali (IAI). Collabora principalmente a progetti relativi alla sicurezza e difesa a livello nazionale ed europeo. Tra i suoi ambiti di interesse ci sono l'Europa della difesa, la Nato, la politica estera e di difesa dell'Italia, le forze armate e il *procurement* militare, l'industria e il mercato della difesa. Laureata in Scienze Internazionali e Diplomatiche presso la Scuola di Scienze Politiche dell'Università di Bologna (Campus di Forlì), si è specializzata con un master di secondo livello in Esperti in Politica ed in Relazioni Internazionali dell'Università Lumsa, collaborando con lo IAI come assistente alla ricerca (2016-2017) e lavorando a progetti europei legati alla difesa. Ha inoltre maturato esperienze lavorative con la Delegazione UE presso il Consiglio d'Europa e nel settore della consulenza in ambito energetico.

<sup>603</sup> v. NATO, *NATO's Response to the COVID-19 Pandemic*, Factsheet, maggio 2020.

<sup>604</sup> v. NATO Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre, *Eadrcc Situation Report #19 COVID-19*, OPS(EADRCC)(2020)0107, 2 luglio 2020.

<sup>605</sup> v. NATO, *EADRCC— COVID-19: Situation reports and overviews*, 25 giugno 2020; NSPA, *NSPA Response To The COVID-19 Pandemic*, ottobre 2020.



attività messe in atto dalla NATO per contrastare la pandemia, a differenza di altri Paesi che hanno cercato di sfruttare le contingenze per influenzare a proprio vantaggio la percezione pubblica internazionale. La propaganda e disinformazione messe in atto da attori statali e non, funzionali a sminuire da una parte il valore e le capacità tecnico-operative dell'Alleanza e dall'altra la coesione e solidarietà dei suoi Stati membri, sottolinea la necessità per la NATO di concentrare i suoi sforzi<sup>606</sup> nelle attività di contrasto alla disinformazione e alle campagne di propaganda politica.

La pandemia ha anche evidenziato, ampliandole, le sfide per gli alleati. La recessione economica dei Paesi occidentali, causata dal COVID-19, si ripercuoterà inevitabilmente sul budget da dedicare alla difesa<sup>607</sup> in particolar modo nei Paesi UE<sup>608</sup>, nei quali già attualmente si assiste allo spostamento di risorse crescenti verso altri settori considerati di primaria rilevanza sociale: un ulteriore rallentamento sugli investimenti potrebbe avere ripercussioni importanti sia sullo stato capacitivo che sulla base industriale e tecnologica della difesa dei Paesi alleati, diminuendo l'attuale vantaggio tecnologico-capacitivo della NATO anche a fronte dei crescenti investimenti nel settore da parte di Paesi competitori<sup>609</sup>. Ritardare il raggiungimento di specifiche capacità tecnologiche inficerebbe molto la credibilità dell'Alleanza quale provider di sicurezza e, in ultimo, la capacità di deterrenza e difesa dei suoi membri. Pertanto, ora più di prima, questa potrebbe essere l'occasione per rendere più efficace e sinergica la collaborazione all'interno dell'Alleanza e tra la NATO e l'UE.

Inoltre, la diffusione del virus e i suoi impatti sul tessuto socio-economico hanno mostrato l'elevato livello di globalizzazione e interconnessione delle linee di approvvigionamento attuali<sup>610</sup>. Una loro eccessiva dipendenza da Paesi non-Occidentali potrebbe rappresentare una sfida alla sicurezza euro-

---

<sup>606</sup> Cfr. NATO, *NATO's approach to countering disinformation: a focus on Covid-19*, 17 luglio 2020.

<sup>607</sup> v. P. Morcos, *Toward a New "Lost Decade"? Covid-19 and Defense Spending in Europe*, Center for Strategic and International Studies, CSIS Policy Brief, ottobre 2020.

<sup>608</sup> v. NATO Public Diplomacy Division, *Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2020)*, Communiqué PR/CP(2020)104, 21 ottobre 2020.

<sup>609</sup> Sul bilancio della difesa della Cina v. B.S. Glaser, M.P. Funaiolo, B. Hart, *Breaking Down China's 2020 Defense Budget*, Center for Strategic and International Studies, Commentary, 22 maggio 2020.

<sup>610</sup> v. Institute for Supply Management, *Supply management's role in curtailing the coronavirus impact*, White paper, marzo 2020.

atlantica. Nel caso di una pandemia particolarmente concentrata in alcune regioni o Paesi che rappresentano degli snodi importanti per il commercio di beni primari e di consumo<sup>611</sup>, o in cui siano presenti risorse necessarie per produzioni strategiche, le ripercussioni a livello nazionale o regionale potrebbero avere magnitudine considerevole<sup>612</sup>. L'esigenza contenitiva del contagio ha già comportato alcune limitazioni del traffico commerciale nella prima fase della pandemia: queste misure hanno anche mostrato la necessità di rivedere le modalità di gestione del rischio e ripensare alle linee di approvvigionamento attuali<sup>613</sup>. Tali considerazioni possono diventare di interesse diretto della difesa nel caso di un attacco biologico mirato o di una pandemia prolungata. Proprio in considerazione della dimensione delle altre possibili ripercussioni, quelle biologiche sono da tempo indicate nel novero delle possibili sfide ibride che l'Alleanza deve essere in grado di contrastare<sup>614</sup>. In tali contesti, sia una struttura tecnico-capacitiva adeguata, sia un celere processo decisionale, potrebbero essere determinanti per attuare delle risposte efficaci.

***Dalla pandemia al processo NATO2030.*** Accanto quelle tradizionali, la pandemia ha avuto l'effetto di mettere più chiaramente in luce alcune sfide che caratterizzano l'attuale quadro strategico, definito da alcuni di "multipolarismo aggressivo"<sup>615</sup>. Sono sfide con un carattere ibrido sempre più spiccato, che rendono il confine tra la sicurezza interna ed esterna sempre più labile. Da tempo, ma in modo più marcato negli ultimi anni, la protezione delle infrastrutture critiche, delle linee di approvvigionamento, la dipendenza tecnologica da stati terzi, le interferenze sul processo decisionale politico interno, così come le campagne di disinformazione e propaganda, sono diventati temi cruciali per gli alleati e continueranno ad assumere importanza maggiore.

---

<sup>611</sup> v. F. Bosco, *La geopolitica delle rotte marittime*, Geopolitica.info, 14 marzo 2020.

<sup>612</sup> v. T Lopez, *COVID-19 Response Sparks Efforts to Strengthen Supply Chain*, US Department of Defence, News, 29 settembre 2020; v. V. Theodosopoulos, *The Geopolitics of Supply: towards a new EU approach to the security of supply of critical raw materials?*, Institute for European Studies, Policy brief 2020/05, luglio 2020.

<sup>613</sup> v. Oxford Business Group, *The impact of Covid-19 on global supply chains*, in Transport, 24 aprile 2020.

<sup>614</sup> v. NATO, *Combined Joint Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Defence Task Force*, Topics, 19 maggio 2020.

<sup>615</sup> Cfr. A. Marrone, K. Muti, *NATO's Future: Euro-Atlantic Alliance in a Peacetime War*, in Iai Papers n. 20|28, isbn 978-88-9368-149-0, ottobre 2020 p.2.

Già in un periodo antecedente al COVID-19 era stata espressa la necessità all'interno della NATO di avviare un percorso di riflessione strategica<sup>616</sup> per rafforzare la dimensione politica dell'alleanza. Il processo NATO2030,<sup>617</sup> lanciato a giugno 2020, prevede una consultazione più strutturata con gli alleati, un maggiore coinvolgimento della società civile e la creazione di un gruppo di riflessione che fornisca un contributo politico-strategico che, presumibilmente, porterà alla formulazione di un nuovo Concetto Strategico. A dieci anni dal documento di Lisbona<sup>618</sup>, l'innovazione tecnologica che interessa sia la componente civile che quella militare potrebbe essere uno degli aspetti centrali del nuovo Concetto Strategico, dato il crescente carattere ibrido delle minacce e il ricorso sempre più frequente all'applicazione di tecnologia avanzata ai sistemi d'arma.

Le caratteristiche delle nuove minacce porteranno l'Alleanza a dover ampliare una delle sue caratteristiche chiave: la capacità di resilienza<sup>619</sup>. Quest'ultima è stata messa a dura prova durante la pandemia, soprattutto in considerazione del fatto che quella militare non può prescindere da una resilienza forte della società civile. Di ciò ne è consapevole il Segretario Generale, il quale ha ribadito che il processo NATO2030 si muove anche in questa direzione e che è al vaglio la possibilità di formulare nuovi requisiti di base per la prontezza civile<sup>620</sup> in risposta a situazioni emergenziali. Simili requisiti dovranno essere formulati anche nel settore delle tecnologie per la comunicazione e le infrastrutture digitali, ove sarà di centrale importanza lo sviluppo di capacità svincolate da tecnologia, componentistica e catena di distribuzione dipendenti da attori potenzialmente ostili. In questo settore, così come sulla protezione delle infrastrutture critiche, la NATO potrebbe e dovrebbe rafforzare

---

<sup>616</sup> v. NATO, *London Declaration*, Press Release (2019) 115, 4 dicembre 2019.

<sup>617</sup> v. NATO, *NATO2030*.

<sup>618</sup> v. NATO, *Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation*, 19 novembre 2010. Il Concetto Strategico conferisce una guida politico-strategica alla Nato e incorpora a livello politico i cambiamenti intercorsi. Dal 2010, quando il focus primario era principalmente sulla difesa convenzionale e sul contrasto al terrorismo, la Nato si è dotata di un'ampia gamma di strumenti cibernetici e ibridi che non è supportata al momento da misure politiche e modalità di consultazione adeguate.

<sup>619</sup> v. Difesa.it, *Trattato Nord Atlantico*, Nato on-line library, articolo 3.

<sup>620</sup> Cfr. NATO, *NATO Secretary General: Security challenges not diminishing because of COVID-19*, 14 maggio 2020.

maggiormente la cooperazione con l'UE, che negli ultimi anni ha sperimentato un balzo in avanti per numero di azioni congiunte e risultati raggiunti soprattutto nell'ambito della mobilità militare<sup>621</sup>.

La cooperazione con l'UE e all'interno dell'UE sarà un moltiplicatore delle capacità di resilienza NATO. Il quadro geopolitico internazionale e i diversi interessi politico-strategici degli Stati membri della NATO<sup>622</sup> rendono tuttavia necessaria una maggiore volontà politica degli alleati europei che dovranno farsi maggiormente carico dei costi necessari a poter operare efficacemente nella regione di proprio interesse.

**Conclusioni.** La pandemia attuale ha evidenziato le criticità che necessitano una maggiore azione della NATO e dei suoi membri. In particolare, il COVID-19 ha mostrato la necessità di rafforzare le attività di contrasto alla disinformazione e alle campagne di propaganda politica, nonché di formulare nuovi requisiti di base per la prontezza civile in risposta a situazioni emergenziali, in modo da rafforzare le capacità di resilienza dell'Alleanza. Inoltre, per salvaguardare il vantaggio competitivo di cui la NATO beneficia al momento, sarà necessario cercare di mantenere elevati livelli d'investimento in ambito di difesa: un compito che risulta ancora più complesso a causa della recessione economica attuale. Nel quadro attuale e prevedibile in futuro, sarà pertanto indispensabile rafforzare ancor di più i *framework* di cooperazione all'interno dell'Alleanza e tra la NATO e l'UE, per rendere sinergici gli sforzi, ottimizzare le risorse a disposizione e, soprattutto, rafforzare la resilienza degli alleati. Un percorso particolarmente importante per l'Italia e a cui il Paese dovrebbe contribuire attivamente.

---

<sup>621</sup> Cfr. NATO, *Fifth progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017*, 16 giugno 2020 pp. 8-9; T. Latici, *Understanding NATO-EU Cooperation*, European Parliamentary Research Service, PE659.269, 8 ottobre 2020 p.6.

<sup>622</sup> v. A. Marrone, K. Muti, *NATO's Future: Euro-Atlantic Alliance in a Peacetime War*, op. cit.

LA PESCO DOPO IL COVID-19: PROSPETTIVE E SCENARI FUTURI TRA PROBLEMI STRUTTURALI E TENSIONI TRANSATLANTICHE — Jacopo Scipione\* & Francesco Generoso\*\*

*È ormai innegabile che il COVID-19 abbia lasciato un segno indelebile nelle vite dei cittadini del Vecchio Continente, e non solo. In questo ultimo anno tutte le trattative succedutesi sui tavoli dell'Unione hanno avuto un minimo comun denominatore: l'avanzamento del progetto d'integrazione europea. Purtroppo, lo stesso non si può dire per l'ambito della difesa e sicurezza. Le premesse dell'era pre-COVID facevano ben sperare per una difesa comune, la pandemia ha poi fortemente ridimensionato i piani. In particolare, il suo progetto più ambizioso, la Permanent Structured Cooperation (PESCO), già afflitta da problemi strutturali e pressioni transatlantiche, rischia di veder notevolmente limitato il suo potenziale. L'articolo va ad analizzare quali scenari caratterizzeranno il futuro della PESCO successivi alla pandemia Coronavirus, andando prima a studiare i propri limiti interni, e successivamente i limiti esterni provenienti da un difficile rapporto con l'Alleanza Atlantica.*

Dopo un primo slancio da parte della Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen nell'affermazione di un'Unione europea (Ue) come attore geopolitico globale<sup>623</sup>, la politica di difesa e sicurezza europea ha subito un forte rallentamento a causa del COVID-19. Nonostante le prime indiscrezioni sul Quadro Finanziario Pluriennale (Qfp) 2021-2027 fossero molto incoraggianti<sup>624</sup>, lo

---

\* JACOPO SCIPIONE. Laureato in Giurisprudenza, Master di II livello in Studi Europei. Autore di numerosi articoli sull'Unione europea, il Medio Oriente ed il digitale, ha collaborato con *Geopolitica.info*, *Opinio Juris – Law & Politics Review*, e la *NATO Defense College Foundation*. È stato Policy and Project Officer presso l'*Union of European Federalists* (UEF) a Bruxelles, occupandosi del management di progetti europei. Attualmente lavora per il Gruppo ECP, società di consulenza con sede a Roma. È altresì membro del comitato esecutivo del *CSI – Centro Studi Internazionali*.

\*\* FRANCESCO GENEROSO. Laureato in Scienze Politiche e Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi di Napoli "L'Orientale", con una tesi in Diritto Internazionale focalizzata su terrorismo e risposta al fenomeno della NATO, è attualmente iscritto al corso magistrale in Relazioni Internazionali della stessa Università. Autore di numerose pubblicazioni e articoli, per riviste quali *Airpress* di *Formiche*, *Opinio Juris – Law & Politics Review*, *Atlantico Quotidiano* e la newsletter mensile del *Think Tank Trinità dei Monti*, è inoltre membro del comitato esecutivo del *CSI – Centro Studi Internazionali*, think-tank con sede a Napoli, Research Fellow presso il *Think Tank Trinità dei Monti* di Roma, e infine Responsabile Comunicazione e Relazioni Esterne per la *Youth Atlantic Treaty Association Italy* (YATA Italy).

<sup>623</sup> Cfr. Ursula von der Leyen, *A Union that Strives for more - My agenda for Europe*, 2019, in <https://bit.ly/3lvRRV>.

<sup>624</sup> Per approfondimenti sull'iter del budget per l'EDF, v. European Parliament, *Legislative train schedule – Proposal for a regulation establishing the European Defence Fund*, in <https://bit.ly/3jXT03b>.

scenario post-COVID ne è uscito fortemente ridimensionato. L'accordo raggiunto lo scorso 21 luglio dal Consiglio europeo ha infatti stanziato per il settore della sicurezza e difesa circa 13€ miliardi, di cui 7€ miliardi da destinarsi all'European Defence Fund<sup>625</sup>. Si tratta comunque di un avanzamento se paragonato al budget stanziato nel Qfp 2014-2020<sup>626</sup>, ma siamo ben lontani dalle previsioni effettuate a inizio 2020<sup>627</sup>. Tutto ciò potrebbe danneggiare soprattutto la punta di diamante della politica di difesa europea: la Permanent Structured Cooperation (PESCO).

*I problemi strutturali della PESCO.* La PESCO ha sempre rappresentato un “wannabe” della politica di sicurezza e difesa comune (Pscd): prevista già nel Trattato di Lisbona<sup>628</sup> e concretamente avviata nel 2017, ha sempre avuto come obiettivo principale quello di avvicinare il settore della difesa dei diversi stati membri. Nonostante i numerosi progetti avviati<sup>629</sup> non è mai riuscita fino in fondo a sviluppare appieno le sue possibilità. La PESCO infatti ha sempre avuto delle mancanze strutturali che non le hanno mai permesso una piena realizzazione. In particolar modo, essa ha sempre avuto due principali ostacoli: una mancanza di uno scopo definito ed una mancata osservanza degli obblighi da parte degli stati membri, entrambi problemi strettamente legati fra loro. Per quanto riguarda la prima mancanza, l'origine del problema può essere individuata in un'eccessiva ambizione degli Helsinki Headline Goals e della Strategia Globale del 2016<sup>630</sup>: la volontà di disporre di un esercito formato da 60.000 truppe per operazioni straordinarie e poi di creare un sistema di capacity-building al di fuori del territorio Ue ha reso la Pscd fin troppo astratta e irrealizzabile per alcuni paesi<sup>631</sup>. Inoltre, alcune iniziative attivate

---

<sup>625</sup> Cfr. Consiglio Europeo, *Conclusioni*, Bruxelles, 21 luglio 2020 (EUCO 10/20), pp. 51-53.

<sup>626</sup> Nel Qfp 2014-2020 non era prevista una specifica rubrica per la politica di sicurezza e difesa comune, essa era all'interno della rubrica “Europa globale”, v. Parlamento europeo, *Quadro finanziario pluriennale*, in <https://bit.ly/3sOmC9g>.

<sup>627</sup> La proposta iniziale della Commissione era infatti quella di allocare alla sicurezza e difesa europea ca. 24€ miliardi, v. Sidonia Mazur, *Financing EU security and defence*, European Parliamentary Research Services, gennaio 2020.

<sup>628</sup> Il concetto di “cooperazione strutturata permanente” è menzionato nell'articolo 42, comma 6, e 46 del Trattato sull'Unione europea. Il testo integrale del trattato è disponibile su <https://bit.ly/2HrMGUw>.

<sup>629</sup> Dalla nascita della PESCO nel 2017 sono stati avviati ben 47 progetti, v. European Defence Agency, *Current list of PESCO projects*, in <https://bit.ly/3dzcZnX>.

<sup>630</sup> V. Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni*, Bruxelles, 10-11 novembre 1999; Consiglio dell'Unione europea, *Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, Bruxelles, 28 giugno 2016 (10715/16).

<sup>631</sup> Gli obiettivi imposti nel 1999 e poi rivisti nel 2016 sono stati spesso considerati eccessivamente ambiziosi da parte di alcuni stati membri, i quali non hanno ottemperato agli obblighi previsti. Lo sforzo militare di molti paesi europei all'interno

all'interno della PESCO, quali la Coordinated Annual Review on Defence e la National Implementation Plan, entrambe avviate con il fine di chiarire il contributo ed identificare le diverse priorità dei 25 stati membri, hanno portato ulteriori difficoltà nella realizzazione della PESCO. Il secondo problema è in relazione alla natura intergovernamentale della Pesc, soprattutto quando si parla del settore della difesa. La regola dell'unanimità<sup>632</sup> in seno al Consiglio europeo, infatti, rappresenta infatti il grande limite che ha sempre frenato le azioni comuni nell'ambito della difesa e sicurezza. Con riferimento alla PESCO, il problema quindi sorge in quanto essa non è vista come uno strumento utile per creare un terreno comune fra i diversi stati, quanto più come un'opportunità di rafforzamento dei settori di difesa nazionali. Seppur i 20 obiettivi<sup>633</sup> identificati dalla PESCO per rafforzare la difesa comune siano vincolanti, continuano spesso a non essere rispettati oppure o ignorati<sup>634</sup>.

È necessario, dunque, soprattutto in risposta alla crisi del COVID-19, cercare di fornire nuovi input più forti e strutturati alla PESCO, che in questo momento si trova senza una bussola. È proprio su questa falsariga che nasce la proposta tedesca di creare un cd. "Strategic Compass" per la politica di difesa europea<sup>635</sup>. Questa nuova iniziativa, lanciata formalmente il 16 giugno 2020, mira a creare un nuovo programma di due anni basato sull'analisi comune delle minacce esterne all'UE, andando a creare una vera e propria cultura della difesa. In particolare, quest'ultimo obiettivo sarebbe di certo un ottimo modo per risolvere il problema della non conformità menzionato precedentemente. Lo Strategic Compass cercherà di focalizzarsi e rafforzare quattro ambiti principali: gestione delle crisi, resilienza, capacità e cooperazione tra gli stati membri<sup>636</sup>. Un programma così temerario ben si potrà affiancare ai pilastri sui quali, secondo l'Alto Rappresentante Josep Borrell, la difesa europea dovrà basare la risposta al

---

dell'Alleanza Atlantica, inoltre, ha concorso nel mancato adempimento degli obblighi. Cfr. Sven Biscop, *European Defence and PESCO: Don't Waste the Chance*, EUIDEA Policy paper, n. 1, 5 maggio 2020, pp. 6-7.

<sup>632</sup> V. <https://bit.ly/3cn8MoE>.

<sup>633</sup> Cfr. European Defence Agency, *Binding Commitments*, in <https://bit.ly/3k38c0o>.

<sup>634</sup> Cfr. Sven Biscop, *European Defence and PESCO: Don't Waste the Chance*, cit., p. 7-9.

<sup>635</sup> Cfr. Germany's Presidency of the Council of the European Union, *Strategic Compass: Developing strategic principles*, 25 agosto 2020, in <https://bit.ly/2HhGy0U>.

<sup>636</sup> *Ibidem*.

COVID-19: cooperazione, solidarietà, reattività, capacità e preparazione<sup>637</sup>. La nascita dello Strategic Compass fa dunque ben sperare per un futuro rafforzamento della PESCO, nonostante il budget prefissato non sia così importante. Il percorso dei due anni, inoltre, inizierebbe sotto l'egida della presidenza tedesca e finirebbe durante la presidenza francese del 2022, acquistando anche un forte valore sul piano simbolico.

*Il rapporto tra UE e NATO: un freno allo sviluppo della PESCO.* Nell'approfondire le politiche europee in materia di sicurezza e difesa, risulta impensabile non analizzare il rapporto tra l'Ue e il maggiore attore nella sicurezza del Vecchio Continente, la North Atlantic Treaty Organization (NATO). Un legame che, seppur volto ad una cooperazione tra le due istituzioni, in più di un'occasione si è indirizzato verso una competizione funzionale, sollecitata anche da spinte interne che propendono verso una o l'altra organizzazione.

Il principale fautore di una difesa europea slegata dalla NATO è certamente il Presidente francese Emmanuel Macron, che in più di un'occasione ha sottolineato alcune problematiche presenti nell'Alleanza Atlantica, arrivando a definirla "in stato di morte cerebrale" in un'intervista al *The Economist*<sup>638</sup> e supportando l'idea di una indipendenza strategica da Washington con la creazione di forze armate europee<sup>639</sup>. Quest'ultimo si è spesso scontrato con il Presidente statunitense Donald Trump<sup>640</sup>, ma anche con la Cancelliera tedesca Angela Merkel, la quale ha più volte ribadito la centralità della NATO nella difesa europea<sup>641</sup>.

---

<sup>637</sup> Cfr. European External Action Service, *COVID-19 -Lessons and Implications for EU Security and Defence*, 12 maggio 2020, Bruxelles, in <https://bit.ly/2ly5bqP>.

<sup>638</sup> Cfr. *The Economist*, *Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead*, 7 novembre 2019, in <https://econ.st/2TensvB>.

<sup>639</sup> Cfr. Rym Montaz, *Macron calls on Europe to quit dependency on US arms*, Politico, 29 settembre 2020, in <https://politi.co/3majgcD>.

<sup>640</sup> Cfr. BBC, *Nato summit: Trump blasts Macron 'brain dead' comments as 'nasty'*, 3 dicembre 2019, in <https://bbc.in/37vrCaB>.

<sup>641</sup> V. Bundesregierung, *Speech by Federal Chancellor Angela Merkel to the European Parliament*, Strasburgo, 13 novembre 2018, in <https://bit.ly/35sfNiM>.



I progetti del Presidente francese stanno incontrando però le resistenze degli altri paesi europei, che pur sottolineando la necessità di sviluppare maggiormente una difesa europea efficiente, dall'altro lato non intendono declassare la NATO dal suo ruolo di principale attore per la sicurezza del continente<sup>642</sup>. Non solo: la stessa Ue non sembra voler seguire i piani di Macron, continuando piuttosto a ricercare una collaborazione con l'Alleanza Atlantica, definita un "pietra miliare" dalla stessa von der Leyen<sup>643</sup> e dalla strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione.<sup>644</sup> Diversi studi hanno infatti dimostrato come una separazione della difesa europea dalla NATO (e di conseguenza dagli Stati Uniti) non avrebbe le capacità per portare avanti la sicurezza collettiva dei paesi europei, non avendo inoltre nemmeno importanti abilità nella gestione delle crisi<sup>645</sup>. Si paventa piuttosto l'idea di portare avanti il principio di un "pilastro europeo" all'interno dell'Alleanza, nel quale gli sviluppi della difesa europea possano essere complementari alla NATO<sup>646</sup>. Pur con alcune preoccupazioni provenienti da Washington<sup>647</sup>, lo sviluppo della PESCO rappresenta certamente un'opportunità per gli Stati Uniti di vedere il "pilastro europeo" ergersi e supportare in maniera efficiente l'Alleanza Atlantica, in linea con le richieste statunitensi di un aumento della spesa nella difesa, fissata al 2% in relazione al PIL, come concordato in sede NATO<sup>648</sup>. Il percorso sembra avviato, con 38 su 47 progetti attuali PESCO che corrispondono alle priorità dell'Alleanza. Capacità che, come evidenziato, saranno rese disponibili non solo per operazioni dell'Unione, ma anche per operazioni NATO e nazionali<sup>649</sup>.

---

<sup>642</sup> Cfr. David M. Herszenhorn, Rym Momtaz, *Allies unite to defend NATO — against Macron*, Politico, 3 dicembre 2019, in <https://politi.co/34lqa92>.

<sup>643</sup> Cit., p. 19.

<sup>644</sup> Cit., Consiglio dell'Unione europea, *Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, p. 16.

<sup>645</sup> V. European Court of Auditors, *Review No 09/2019: European defence*, 12 settembre 2019.

<sup>646</sup> Cfr. Jens Ringsmose, Mark Webber, *No time to hedge? Articulating a European pillar within the Alliance*, NDC Policy Brief no. 5 – March 2020, NATO Defense College.

<sup>647</sup> V. David B. Larter, Sebastian Sprenger, *Despite US complaints, top NATO general says he's working closely with the EU on military projects*, Defense News, 16 dicembre 2019, in <https://bit.ly/3kzvOKp>.

<sup>648</sup> V. NATO, *The Wales Declaration on the Transatlantic Bond*, 5 settembre 2014, in <https://bit.ly/3kpuFVt>.

<sup>649</sup> Cfr. EU-NATO Councils, *Fifth progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017*, 16 giugno 2020, in <https://bit.ly/2HiO5NG>.

**Conclusioni.** Gli eventi del 2020 dovrebbero spronare ancor di più gli stati membri a sforzarsi maggiormente ad avere una cooperazione ancora più stringente ed investire ulteriormente in progetti come la PESCO. Lo stesso Borrell, ben prima della epidemia, aveva definito la PESCO come uno strumento molto potente per la difesa europea, la quale comunque deve continuare ad avere una sinergia totale con la NATO<sup>650</sup>. L'impegno e la "cultura alla conformità" devono diventare i capisaldi degli stati Ue se si vuole sfruttare appieno il potenziale della PESCO, aumentando proporzionalmente al budget disponibile. La pandemia ha certamente scosso la difesa europea in tutti i suoi settori, ma non per questo non può rappresentare un'opportunità. Parafrasando Jiří Šedivý, numero uno della European Defence Agency: ora, più di prima!<sup>651</sup>

---

<sup>650</sup> V. Josep Borrell, *Strengthen Europe, as a partner*, European Defence Matters, Issue 18, 2019, pp. 5-7, in <https://bit.ly/2TkPkOs>.

<sup>651</sup> Cfr. Jiří Šedivý, *Now, more than ever*, European Defence Matters, Issue 19, 2020, p. 4, in <https://bit.ly/2FRiba3>.

IMPATTO DEI FUTURI CAMBIAMENTI CLIMATICI SULLA SICUREZZA E  
L'APPROVVIGIONAMENTO ENERGETICO DELL'ITALIA NELL'AREA DEL MEDITERRANEO  
ALLARGATO: SPUNTI DI RIFLESSIONE — Giovanni Sembenini\* & Sandro Carniel\*\* &  
Maurizio Geri\*\*\*

*L'azione dell'uomo sull'ambiente è oggi più che mai alla base di profondi mutamenti che si traducono in macro-tendenze quali riscaldamento globale, innalzamento del livello dei mari, aumento dell'intensità di eventi atmosferici estremi, perdita di biodiversità. Questo contributo analizza i principali rischi ambientali e le macro-conseguenze per la sicurezza che impatteranno il ruolo italiano nel Mediterraneo, anche considerando le caratteristiche marine di collegamento fra il Mediterraneo e l'Estremo Nord dell'Oceano Atlantico (entrambe zone sempre più importanti anche per l'Alleanza*

\* GIOVANNI SEMBENINI, Ph.D., ingegnere aerospaziale e M.Sc. in Scienze Strategiche, già Ufficiale del Corpo Ingegneri dell'Esercito Italiano, ricopre il ruolo di Vice Direttore del NATO STO CMRE (NATO Science and Technology Organisation Centre for Maritime Research and Experimentation), La Spezia, Italy. Dopo vari incarichi in area operativa nell'ambito della logistica di supporto a sistemi d'arma avanzati ha completato i suoi studi presso il Politecnico di Torino, trascorrendo altresì estesi periodi in rilevanti aziende italiane ed estere del settore spaziale e presso la NASA. Ha partecipato all'operazione Joint Guardian nell'ambito della KFOR NATO ed è stato assegnato quale Coordination Officer per tutto il Collaborative Program of Work della NATO STO (allora RTO) presso la Research and Technology Agency NATO di Parigi. A seguire ha principalmente condotto attività di cooperazione internazionale nell'ambito dei progetti di ricerca militari in varie aree tecnologiche; ha ricoperto incarichi di rappresentanza nazionale in vari comitati NATO ed EDA nell'ambito della S&T. Ha inoltre presieduto o fatto parte di molteplici comitati di programma di attività di ricerca scientifica e tecnologica in ambito NATO. Per i suoi contributi è stato insignito del NATO STO SCI Excellence Award. Autore di numerosi contributi scientifici ad eventi e riviste di settore, è membro dei NATO STO Space Experts, IEEE Systems Journal reviewer, membro dell'Aerospace Testing Seminar Advisory Board, membro del VKI Scientific Advosry board, H2020 Ethics Expert ed esperto nazionale per la valutazione dei progetti europei in ambito PADR.

\*\* SANDRO CARNIEL, Ph.D., oceanografo, è Dirigente di Ricerca presso l'Istituto di Scienze Polari del Consiglio Nazionale delle Ricerche, sede di Venezia; dal 2019 ricopre il ruolo di Direttore della Divisione di Ricerca NATO Science and Technology Organisation Centre for Maritime Research and Experimentation, La Spezia, Italy. La sua carriera scientifica è caratterizzata dall'aver messo a sistema osservazioni e modelli numerici accoppiati dell'oceano e dell'atmosfera, promuovendo sempre un approccio multi- e interdisciplinare. Responsabile Scientifico di svariate campagne oceanografiche, ha promosso metodi di indagine innovativi, come quelli legati alle misure e alla modellizzazione numerica della microstruttura verticale negli oceani, all'oceanografia sismica e all'utilizzo di veicoli sottomarini autonomi. Insignito della Naval Research Laboratory "Command Coin", è autore di oltre 230 contributi scientifici su riviste internazionali di settore, e membro del comitato editoriale delle riviste Scientific Reports (gruppo Nature), Progress in Oceanography, Ocean Dynamics e Atmosphere. Il Dr. Carniel è Science Officer della European Geophysical Union "Ocean Science Division", e Esperto Nazionale nel campo delle Munitions of Explosive Concern (MEC) per l'azione JPI Ocean "Munitions in the sea". Affronta i temi dei rapporti tra oceani e clima anche con un approccio divulgativo, con contributi video (Rai, SuperQuark, Report, Speciale TG1) e testi scritti (Hoeppli edizioni).

\*\*\* MAURIZIO GERI, Analista, Three Stones International/Euro Gulf Information Center, Bruxelles/Roma.

*Atlantica). Collegati a questi si associano conseguenti fenomeni di instabilità sociale, minacce alla sicurezza, possibili nuovi conflitti legati alla competizione per risorse sempre più scarse o a migrazioni incontrollate, pandemie, rischi di bioterrorismo. Per il nostro Paese è quindi fondamentale intraprendere tutte le azioni necessarie alla gestione delle complesse relazioni esistenti tra i rischi derivanti dalle accelerazioni nei cambiamenti climatici planetari, e i conseguenti aspetti sociali, economici e geopolitici. Questa indicazione assume un carattere ancora più urgente se riferita all'insieme degli stati che affacciano sul Mediterraneo allargato, cioè in quell'area che spazia dal Nord Africa al Sahel, al Levante (cioè il Sud Est Asiatico) e alla penisola Arabica, identificata come una tra le aree che subirà i maggiori impatti della crisi ambientale e climatica nelle prossime decadi.*

Nel 2010<sup>652</sup>, la NATO ha elaborato il proprio Concetto Strategico asserendo in modo chiaro quanto il cambiamento climatico sia uno dei fattori più influenti sulla sicurezza internazionale. Parallelamente, nel 2014 ha adottato il *Green Defence framework*<sup>653</sup> con lo scopo di ridurre l'impatto ambientale delle proprie operazioni militari. Più recentemente<sup>654</sup> è stato lo stesso Segretario Generale della NATO a ribadire come non ci siano dubbi circa l'impatto dei cambiamenti climatici sulla sicurezza internazionale; è pertanto essenziale che la NATO e le Nazioni dell'Alleanza tengano costantemente conto dei predetti cambiamenti e che le variazioni dei parametri ambientali chiave siano integrati nella pianificazione militare e nelle esercitazioni.

I cambiamenti climatici globali che interessano il Pianeta sono stati documentati in maniera rigorosa e scientifica. Secondo l'*International Geosphere and Biosphere Programme*<sup>655</sup>, seguendo l'andamento di 24 indicatori dall'inizio della rivoluzione industriale, il principale impatto sul sistema Terra viene dalla somma dei processi fisici, chimici, biologici e antropici che vi avvengono.

---

<sup>652</sup> Cfr. NATO, "Strategic Concepts", 2021, [www.nato.int/cps/natohq/topics\\_56626](http://www.nato.int/cps/natohq/topics_56626).

<sup>653</sup> Cfr. NATO, "NATO and its partners become smarter on energy", 2015, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_118657.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_118657.htm)

<sup>654</sup> Cfr. NATO, "NATO and the security implications of climate change", 2020, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_178355.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_178355.htm)

<sup>655</sup> Rapporto di Steffen et al., *The trajectory of the Anthropocene: The Great Acceleration*, in «*Anthropocene Review*», 2015: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2053019614564785>.

Questo ha provocato due fenomeni fondamentali: in primo luogo, l'accelerazione dei processi globali, con l'aumento esponenziale di tendenze quali la crescita della popolazione umana, l'uso delle risorse di acqua e cibo, l'aumento dei trasporti e del consumo energetico, dei gas effetto serra e quindi delle temperature, e la perdita della biodiversità; in secondo luogo, il superamento dei limiti finiti delle risorse del pianeta (*planetary boundaries*<sup>656</sup>), limiti naturali che permettono di assicurare la resilienza della Terra, legata alle interazioni tra terre emerse, mari e, oceani, atmosfera e forme di vita. Quattro dei nove limiti sono già stati superati.

Il famoso rapporto dell'*Intergovernmental Panel for Climate Change (IPCC)* del 2018 ha evidenziato come la temperatura media del Pianeta del decennio 2006-2015 sia superiore di 0,87°C rispetto alla media dei valori preindustriali (periodo 1850-1900)<sup>657</sup>. Con questo andamento, il riscaldamento globale raggiungerà nei prossimi 20-40 anni un incremento medio compreso tra 1,5-2°C (in funzione delle azioni che verranno intraprese per mitigare il fenomeno) con conseguenti effetti dirompenti sull'equilibrio dei vari ecosistemi<sup>658</sup>. A livello complessivo, tali variazioni sono mitigate dall'effetto dei mari, le cui acque superficiali si sono conseguentemente riscaldate, in media, di almeno 0,1°C ogni decennio, seppur con significative variazioni regionali (il Mediterraneo registra valori quasi tripli). Tale processo di riscaldamento influenza altre dinamiche degli eventi climatici e atmosferici che diventeranno sempre più estremi in aree di interfaccia terra-mare: lo scioglimento dei ghiacciai, la disponibilità di acqua dolce, l'innalzamento del livello dei mari e l'erosione delle coste.<sup>659</sup> Un mare più caldo poi genera ondate di calore marino (*Marine Heat Waves*, MHW), ovvero fasi in cui le temperature degli oceani divengono estremamente elevate, estendendosi per migliaia di chilometri e penetrando per centinaia di metri in profondità; le MHW riescono a modificare il clima di intere regioni attraverso "teleconnessioni", causando siccità, precipitazioni estreme o ondate di calore. Inoltre, tale contesto aumenta la capacità di generare piogge e venti più intensi e agevola anche la creazione di onde

---

<sup>656</sup> Steffen et al., «Science», 347, 2015, issue 6223: <https://science.sciencemag.org/lookup/doi/10.1126/science.1259855>

<sup>657</sup> Special Report on Global Warming of 1.5 °C, Intergovernmental Panel for Climate Change, UN 2018: <https://www.ipcc.ch/sr15/>

<sup>658</sup> Ibid.

<sup>659</sup> Ibid.

potenzialmente più alte e distruttive<sup>660</sup>, ponendo a rischio infrastrutture stradali, ponti, abitazioni, attività produttive soprattutto nelle aree urbane costiere densamente abitate. Si tratta di un rischio che interessa quindi centinaia di milioni di persone, dato il numero anche di future *megacities* collocate in prossimità della costa.

Quanto detto, per l'Italia si concretizza e si sostanzia in particolare nell'ambito del "Mediterraneo allargato", inteso quale concezione geopolitica che riflette una particolare visione soggettiva delle relazioni internazionali, e identifica uno scenario che con il tempo ha acquistato sempre maggiore rilevanza, tanto da coincidere ormai da anni<sup>661</sup> con l'area in cui le Forze Armate italiane nel loro complesso sono chiamate ad operare. Tuttavia, l'analisi dei rischi ambientali per il Mediterraneo deve tenere conto che pur essendo questo un bacino semichiuso, l'evoluzione a cui è soggetto non è disconnessa da quello che accade in altri bacini e oceani. Ad esempio, va tenuto in debito conto che la riduzione dell'estensione della calotta polare artica e la modifica della mobilità stagionale della banchisa potranno generare effetti quali l'apertura di nuove rotte commerciali e militari e quindi lo spostamento di assi commerciali dal Mediterraneo al Nord.

Altri effetti su scala globale, ma che impatteranno in maniera drammatica la regione mediterranea, si possono desumere da alcuni studi ONU che evidenziano come già il 40% dei conflitti tra stati, negli ultimi 60 anni, possono essere messi in relazione diretta alla competizione per, o alla variazione di disponibilità di risorse naturali, o ancora a particolari eventi ambientali<sup>662</sup>; è peraltro predetto come tali conflitti potranno generare come effetto collaterale quasi un miliardo di "migranti ambientali" a ridosso del 2050<sup>663</sup>. Questo porta ad interconnettere i concetti di sicurezza umana e sicurezza ambientale la cui trattazione e considerazione nelle future operazioni militari dovrà essere sempre più integrata.

---

<sup>660</sup> Bonaldo D. et al., 2020. *Wind waves in the Adriatic Sea under a severe climate change scenario and implications for the coasts*. *Int. Journal of Climatology*, <https://doi.org/10.1002/joc.6524>.

<sup>661</sup> Cfr. Ministero della Difesa, "Libro Bianco 2002", <https://www.difesa.it/Content/librobianco2002/Pagine/default.aspx>.

<sup>662</sup> Cfr. European Commission, "Environmental Security", [https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight/topic/changing-security-paradigm/environmental-security\\_en](https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight/topic/changing-security-paradigm/environmental-security_en).

<sup>663</sup> Cfr. Bassetti F., "Environmental Migrants: Up to 1 Billion by 2050", 2019, CMCC, <https://www.climateforesight.eu/migrations-inequalities/environmental-migrants-up-to-1-billion-by-2050/>.

Tuttavia, va anche tenuto presente che queste evoluzioni e cambiamenti ambientali potranno generare anche delle opportunità. Infatti, in linea con le previsioni del World Economic Forum (WEF), se da un lato la distruzione dell'ambiente minaccia fino alla metà del PIL globale<sup>664</sup>, e dall'altro affrontare la futura crisi ambientale attraverso una transizione energetica e l'impiego di risorse sostenibili contribuirebbe a creare fino a 400 milioni di posti di lavoro e almeno 10 miliardi USD di valore commerciale ogni anno fino al 2030, secondo un altro rapporto<sup>665</sup> dello stesso WEF.

A livello di risorse, ci sono due fenomeni importanti per la regione del Mediterraneo allargato. Il primo risiede nella scarsità o indisponibilità, nel lungo periodo e a differenti livelli, di risorse fondamentali come cibo e acqua, risorse energetiche comuni (carbone, petrolio, gas, uranio, ecc.) e risorse rare in conseguenza dell'esplosione demografica, della competizione globale e dell'arricchimento di una parte sempre più grande della popolazione mondiale con maggiori consumi. Il secondo fenomeno è legato all'aumento dei già citati conflitti socio-economici-politici, inclusi gli scontri tra differenti popolazioni (coltivatori-allevatori, popolazione urbane-agricole/rurali, ecc.) e tra popolazioni e *stakeholders* privati anche per effetto di fenomeni di *eco-colonialism* quali *land/water grabbing*.

Nel continente africano che affaccia sul Mediterraneo si parla di rischio di "new scramble for Africa", ovvero della spartizione dell'Africa ad opera soprattutto di imprese multinazionali per il controllo dei mercati alimentari. L'*Ecological Threat Register* dell'*Institute for Economics and Peace* (IEP), indica che prima del 2050 il 27% dei paesi (quasi tutti nella regione MENA, cioè *Middle East and North Africa*, e Africa) affronterà una catastrofica scarsità di acqua e il 22% (soprattutto in Africa) di cibo<sup>666</sup>, con conseguenze dirompenti a livello sociale, economico e politico e con fenomeni migratori che impatteranno in modo diretto sul nostro Paese. In questo scenario si dovrà quindi collocare il

---

<sup>664</sup> Cfr. World Economic Forum, "Nature Risk Rising: Why the Crisis Engulfing Nature Matters for Business and the Economy", 2020, <https://www.weforum.org/reports/nature-risk-rising-why-the-crisis-engulfing-nature-matters-for-business-and-the-economy>.

<sup>665</sup> Cfr. World Economic Forum, "New Nature Economy Report II. The Future Of Nature And Business", [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_The\\_Future\\_Of\\_Nature\\_And\\_Business\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Future_Of_Nature_And_Business_2020.pdf).

<sup>666</sup> Institute for Economics & Peace. "Global Peace Index 2020: Measuring Peace in a Complex World". Sydney, Australia. June 2020. <http://visionofhumanity.org/reports>.

complesso e articolato insieme di azioni che garantiranno il reperimento delle risorse energetiche necessarie al nostro Paese, anche nell'ottica di assicurare il supporto energetico a tutte le future operazioni sia entro i confini nazionali che durante il dispiegamento nell'area del Mediterraneo Allargato.

A livello Europeo, e quindi Mediterraneo, l'UE ha sviluppato un proprio programma che, con gli obiettivi del *Green Deal* per un'economia europea sostenibile, consentirebbe all'Europa di diventare il primo continente *climate-neutral*, con zero emissioni nette di gas serra per il 2050<sup>667</sup>. Il Mediterraneo è un'area con grandi potenzialità per sviluppare fonti energetiche rinnovabili e alternative, dall'idrogeno all'energia mareomotrice, dall'energia geotermica a quella solare ed eolica, e l'Italia in particolare può vantare svariate eccellenze industriali. Ma per capitalizzare al massimo queste opportunità è necessario uno sviluppo cooperativo con tutti i paesi del Mediterraneo allargato per avviare una fase di transizione energetica e di nuovi scambi commerciali. Si cita ad esempio il gasdotto EastMed<sup>668</sup> infatti (in costruzione fra Italia, Grecia, Cipro, Israele ed Egitto) quale dimostrazione di una cooperazione energetica nel futuro Mediterraneo allargato. Tutte le opportunità che emergeranno dovranno comunque essere fondamentalmente mirate a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, anche capitalizzando la ridotta vulnerabilità in tal senso che il nostro Paese ha rispetto ad altre aree europee meno integrate e interconnesse. Non va tuttavia dimenticata la criticità legata alla dipendenza di forniture da singoli produttori (ad esempio di gas); benvenuto quindi l'allargamento nella direzione di cooperazioni energetiche.

Negli ultimi anni si può affermare che grossi passi avanti sono stati compiuti: una maggiore sensibilità ambientale generale, una chiara presa di posizione a livello NATO circa l'importanza della conoscenza dei cambiamenti climatici e dell'impatto degli stessi sulla pianificazione militare a medio e lungo termine, una serie di azioni concordate a livello europeo per ridurre la vulnerabilità a traumi da indisponibilità o difficoltà di approvvigionamento energetico. Tuttavia, si ritiene che le attività del

---

<sup>667</sup> Cfr. European Commission, "2050 long-term strategy", [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_en),

<sup>668</sup> Il gasdotto del Mediterraneo orientale (EastMed) è un gasdotto in progettazione che collega le risorse di gas naturale del Bacino Levantino alla Grecia attraverso Cipro e Creta, e, in combinazione con i gasdotti Poseidon e IGB, all'Italia.



prossimo futuro debbano puntare su una maggiore coordinazione internazionale, dovuta sia alla natura globale dei fenomeni climatici che all'interconnessione delle problematiche di approvvigionamento energetico.

PANDEMIA E SICUREZZA: PERCHÉ ABBIAMO BISOGNO DI UNA PROSPETTIVA DI  
GENERE — Francesca Sterzi\*

*La crisi innescata dalla pandemia di COVID-19 evidenzia fragilità sistemiche che, transcendendo la dimensione sanitaria, attualizzano la riflessione sui connotati del concetto di sicurezza. La sfumatura “umana” della sicurezza fa acquisire a quest’ultima una connotazione articolata e multidimensionale, incentrata sui bisogni dell’essere umano. A vent’anni dall’adozione da parte del Consiglio di Sicurezza ONU della Risoluzione 1325 in materia di Donne, Pace e Sicurezza, che ha arricchito il concetto di sicurezza umana con la prospettiva di genere, l’inclusione di quest’ultima nell’analisi dei dati e nell’elaborazione delle politiche si conferma necessaria in virtù della specificità dell’impatto della pandemia sulla condizione socio-economica femminile e, quindi, sulla sicurezza delle donne.*

Impropriamente assimilata ad un “cigno nero”<sup>669</sup>, la pandemia da COVID-19, con i suoi effetti di disequilibrio trasversali alle singole componenti della comunità internazionale ed alle interconnessioni tipiche della società globalizzata, ha violentemente riproposto la riflessione relativa a confini e connotati del concetto di sicurezza. Come noto, il concetto di *human security* trova la sua formalizzazione nel celebre Human Development Report del 1994<sup>670</sup>. Sul finire del XX secolo apparve chiara la difficoltà di ascrivere le nuove minacce ed opportunità offerte dall’attuale ondata di globalizzazione e dalla Terza Rivoluzione Industriale, nonché dall’emergere di attori non statali quali agenti di (in)sicurezza, alle

---

\* FRANCESCA STERZI, PhD, è consulente e ricercatrice freelance in materia di sicurezza e difesa con specializzazione in sicurezza marittima. Si interessa alle questioni legate all’Agenda Donne, Pace e Sicurezza ed è membro dell’antenna italiana di Women in International Security. Ha esperienza nel design e valutazione di corsi di formazione ed esercitazioni per personale civile internazionale, militare e delle Forze dell’Ordine. Ha svolto le funzioni di Political Advisor in contesti addestrativi. È laureata con lode in Scienze Politiche e Internazionali presso l’Università di Pisa ed Allieva della Scuola Superiore Sant’Anna, presso cui ha anche conseguito il dottorato in Diritto Internazionale con una tesi, in lingua inglese, sull’utilizzo di diverse forme di sicurezza marittima a contratto in funzione anti-pirateria. Ha lavorato presso l’Ufficio del Political Advisor del NATO Supreme Allied Commander Transformation HQ di Norfolk, Virginia; l’Organizzazione Marittima Internazionale a Londra; l’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni a Dar es Salaam, Tanzania; la Rappresentanza Permanente d’Italia presso le Nazioni Unite a New York; l’Ambasciata d’Italia in Kenya.

<sup>669</sup> V. B. Avishai, *The pandemic isn’t a Black Swan, but a portent of a more fragile global system*, The New Yorker, 21 April 2020.

<sup>670</sup> United Nations Development Programme, *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*, New York, NY, DOI: <https://doi.org/10.18356/87e94501-en>. La letteratura sul tema è assai ampia. Per una panoramica, si rimanda a M. Martin, T. Owen, *Routledge handbook of human security*, Routledge, Taylor & Francis Group, London 2017.

tradizionali categorie stato-centriche incentrate sulla mera difesa dei confini. Da una sicurezza territorialmente intesa, il nuovo paradigma internazionale, ben compendiato dai precetti *freedom from fear* e *freedom from want* di rooseveltiana memoria<sup>671</sup>, mette al centro l'individuo e le sue primarie necessità di emancipazione e protezione. Riconoscendo le interrelazioni tra sviluppo, diritti umani e sicurezza nazionale, quest'ultima diventa multi-settoriale, arrivando a comprendere la dimensione economica, ambientale, alimentare, politica, sanitaria<sup>672</sup>. In questa prismatica visione, congiunta all'azione di un variegato insieme di soggetti promotori<sup>673</sup> ed in un quadro di crescente tematizzazione della sicurezza<sup>674</sup>, vanno ricercate le radici di quella coscienza collettiva che portò, il 31 ottobre 2000, all'adozione unanime da parte del Consiglio di Sicurezza della Risoluzione 1325, dedicata al tema Donne, Pace e Sicurezza<sup>675</sup>. Per la prima volta, il supremo organismo votato al mantenimento della pace e sicurezza internazionali adottava una prospettiva di genere nella valutazione dell'impatto dei conflitti armati e riconosceva la specificità del contributo delle donne nelle fasi di prevenzione, risoluzione e ricostruzione post-conflitto. A partire da tale riconoscimento normativo, confermato da successive risoluzioni che ne hanno via via sostanziato l'Agenda<sup>676</sup>, il concetto di "sicurezza umana" si arricchisce tramite l'inclusione di una prospettiva di genere, partendo dal tanto articolato quanto

---

<sup>671</sup> V. F. D. Roosevelt, *Annual Message to Congress*, January 6, 1941; Records of the United States Senate; SEN 77A-H1; Record Group 46; National Archives.

<sup>672</sup> United Nations Trust Fund For Human Security, *Human Security in Theory and Practice, Application of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security*, 2009, pp. 6-7. V. anche F. Nduwimana, *United Nations Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security: Understanding the Implications, Fulfilling the Obligations*, Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women, 31 May 2006, pp. 11-16.

<sup>673</sup> Per maggiori riferimenti sul ruolo della società civile nella promozione della Risoluzione 1325, v. C. Cohn, H. Kinsella, S. Gibbings, *Women, Peace and Security Resolution 1325*, International Feminist Journal of Politics, vol. 6:1, 130-140, 2004.

<sup>674</sup> V. N. F. Hudson, *Gender, Human Security and the United Nations: Security Language as a Political Framework for Women*, University of Dayton, Political Science Faculty Publications, Paper 53, 2010, p. 14. L'adozione della Risoluzione 1325 fu favorita dalla coeva adozione di una serie di risoluzioni dedicate ai bambini nei conflitti armati, alla protezione dei civili nei conflitti armati ed alla prevenzione degli stessi; cfr. *Women, Peace and Security*, Study submitted by the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1325 (2000), Sales No.E.03.IV.1 ISBN 92-1-130222-6, 2002, p. 1.

<sup>675</sup> United Nations Security Council, *Security Council resolution 1325 (2000) [on women and peace and security]*, 31 October 2000, S/RES/1325 (2000).

<sup>676</sup> Per una lista completa delle risoluzioni successive e dei documenti onusiani associati all'Agenda Donne, Pace e Sicurezza, v. <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/women-peace-and-security/> (ultimo accesso: 10 ottobre 2020).

incontrovertibile assunto che la sicurezza, latamente intesa, si inveri con sfaccettature diverse per uomini e donne<sup>677</sup>.

Indossando le lenti multidimensionali offerte dal concetto di “sicurezza umana”, gli effetti della pandemia sulla sicurezza dell’individuo e delle comunità appaiono lampanti ben oltre le ovvie conseguenze in termini di salute fisica, coinvolgendo la resilienza degli assetti economico-sociali. E se è da considerarsi assodato che il genere di appartenenza costituisca sovente una caratteristica sulla base della quale si inveri una disparità tuttora irrisolta, è agevole intuire che, operando lo stesso ampliamento di prospettiva formalizzato dalla Risoluzione 1325, l’impatto del COVID-19 abbia una dimensione di genere che deve essere considerata ai fini dell’elaborazione di strategie di risposta adeguate. Le recenti epidemie di Ebola e Zika hanno già mostrato le conseguenze dell’assenza di una prospettiva di genere nelle politiche emergenziali<sup>678</sup>.

Se è vero che i dati sin qui raccolti sembrano attestare un tasso di mortalità più elevato tra la popolazione maschile<sup>679</sup>, gli effetti collaterali del COVID-19 fungono da cartina di tornasole di quelle dinamiche sociali ed economiche sulle quali si innesta la disuguaglianza, mettendo anche in evidenza il ruolo fondamentale svolto dalle donne nel garantire la resilienza delle società. Le misure di contenimento della pandemia — come la chiusura delle scuole e la sospensione dei servizi per l’infanzia e di assistenza sociale — hanno comportato un aumento esponenziale del lavoro di cura non

---

<sup>677</sup> Vale la pena ricordare che già la Piattaforma d’Azione approvata dalla IV Conferenza mondiale delle donne tenutasi a Pechino nel 1995 riconosceva che «while entire communities suffer the consequences of armed conflict and terrorism, women and girls are particularly affected because of their status in society and their sex»; *Report of the Fourth World Conference on Women*, Beijing, 4 to 15 September 1995, A/CONF.177/20/Rev.1, par. 135. Per una riflessione sull’inclusione della prospettiva di genere nel concetto di sicurezza umana, v. B. Woroniuk, *Women’s Empowerment in the Context of Human Security: a Discussion Paper*, UN ACC Inter-Agency Committee on Women and Gender Equality, OECD/DAC Working Party on Gender Equality and the Office of the Special Advisor on Gender Issues, Bangkok, 7-8 December 1999.

<sup>678</sup> V. J. Smith, *Overcoming the “tyranny of the urgent”: integrating gender into disease outbreak preparedness and response*, *Gender & Development*, vol. 27:2, 355-369, 2019, DOI: 10.1080/13552074.2019.1615288.

<sup>679</sup> V. S. Mallapaty, *The coronavirus is most deadly if you are older and male - new data reveal the risks*, *Nature*, vol. 585, 16-17, 3 September 2020, DOI: <https://doi.org/10.1038/d41586-020-02483-2>.

retribuito di cui le donne devono farsi carico<sup>680</sup>. Il confinamento domiciliare ha anche ulteriormente aumentato l'incidenza di episodi di violenza domestica<sup>681</sup>. Le donne, inoltre, compongono il 70 per cento della forza lavoro sanitaria a livello globale, risultando quindi più esposte alla possibilità di contrarre il virus<sup>682</sup>. La maggiore necessità di risorse finanziarie per fronteggiare l'emergenza in campo sanitario rischia di comportare una sensibile diminuzione degli investimenti nel campo della salute sessuale e riproduttiva<sup>683</sup>. A fronte di una sovra-rappresentazione femminile nell'economia informale e della maggiore precarietà dei posti di lavoro occupati dalle donne, il rischio di ulteriore aggravamento della disparità nella partecipazione alla vita economica è molto forte<sup>684</sup>. Ovviamente, le conseguenze sono ancora più estreme nei contesti di conflitto, povertà estrema ed emergenza umanitaria<sup>685</sup>.

A fronte delle fragilità socioeconomiche che la crisi pandemica sta mettendo in luce, è necessario, quindi, un cambio di prospettiva che consideri la sicurezza nazionale in chiave multisetoriale. A vent'anni dall'adozione della Risoluzione 1325, la crisi pandemica ci ricorda che l'implementazione dell'Agenda Donne Pace e Sicurezza, incentrata sui pilastri di *participation, prevention, protection, relief and recovery*, è non solo moralmente imperativa, ma sostanzialmente funzionale alla costruzione di società più resilienti.

---

<sup>680</sup> V. K. Power, *The COVID-19 pandemic has increased the care burden of women and families*, Sustainability: Science, Practice and Policy, vol. 16:1, 67-73, 2020, DOI: 10.1080/15487733.2020.1776561.

<sup>681</sup> V. United Nations, *The Impact of COVID-19 on Women*, Policy Brief, 9 April 2020, p. 13, [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy\\_brief\\_on\\_covid\\_impact\\_on\\_women\\_9\\_april\\_2020.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_on_covid_impact_on_women_9_april_2020.pdf).

<sup>682</sup> V. A. H. Gupta, *Why Women May Face a Greater Risk of Catching Coronavirus*, The New York Times, 12 March 2020.

<sup>683</sup> V. J. Hussein, *COVID-19: What implications for sexual and reproductive health and rights globally?*, Sexual and Reproductive Health Matters, vol. 28:1, 2020, DOI: 10.1080/26410397.2020.1746065.

<sup>684</sup> V. United Nations, *The Impact of COVID-19 on Women*, id., p. 4.

<sup>685</sup> WHO Director General's remarks Launch of Appeal: Global Humanitarian Response Plan, 25 March 2020, <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-remarks-launch-of-appeal-global-humanitarian-response-plan---25-march-2020>.

L'INTEGRAZIONE E LA SICUREZZA ECONOMICA EUROPEE COME INTERESSE NAZIONALE ITALIANO — Davide Tentori<sup>\*</sup> & Beniamino Franceschini<sup>\*\*</sup>

*Il concetto di interesse nazionale ha subito negli anni un rapido mutamento, accelerato da dinamiche quali la globalizzazione, il maggiore ricorso a soluzioni pacifiche per la risoluzione delle controversie tra Stati e soprattutto, nell'ambito dell'Ue, la progressiva cessione di sovranità da parte degli Stati Membri alle Istituzioni centrali. La tensione tra Bruxelles e capitali nazionali è cresciuta ultimamente a causa della diffusione di movimenti di stampo sovranista, che basano l'agenda politica su critica alla globalizzazione, contenimento dell'immigrazione, critica dell'euro e dell'integrazione economica. Le conseguenze della pandemia da COVID-19 rischiano di accentuare le spinte centrifughe, mettendo potenzialmente in discussione il progetto europeo. Nell'ottica di un rinnovato interesse nazionale declinato in senso europeo, la sicurezza economica rappresenta un pilastro del più ampio concetto di sicurezza nazionale comunemente inteso, contribuendo tramite la solidità dei molti livelli (dalla produttività alla libertà del mercato, dai servizi essenziali alla finanza pubblica) a tutelare la coesione sociale, le Istituzioni democratiche e la capacità dell'Unione di mantenere la propria dimensione in un sistema internazionale sempre più disordinato e competitivo.*

**Nota sull'evoluzione del concetto di interesse nazionale.** Il concetto di interesse nazionale, che è politico e connesso al sentimento dei tempi, ha dovuto confrontarsi dal secondo dopoguerra con una tendenza alla sua subordinazione rispetto al contesto internazionale, in termini sia geopolitici, sia giuridici. Se individuare una definizione dell'interesse nazionale oltre l'insieme di obiettivi ritenuti fondamentali da uno Stato per garantirsi la sicurezza in coerenza con i valori dominanti<sup>686</sup> è piuttosto complesso, è comunque indubbio che il concetto sia vincolato a quello di sovranità nazionale, che può essere indicato come la piena potestà di un soggetto pubblico internazionale all'interno dei propri confini. Durante la Guerra Fredda l'interesse nazionale dei singoli Paesi era nei fatti coincidente, per lo meno nelle linee generali, con quello sovraordinato della potenza di riferimento: la fine del bipolarismo ha però distribuito i centri di potere, aprendo un'epoca nella quale il multilateralismo, basato su principi

<sup>\*</sup> DAVIDE TENTORI – Presidente dell'associazione "Il Caffè Geopolitico" e responsabile del Desk Europa.

<sup>\*\*</sup> BENIAMINO FRANCESCHINI – Analista politico, è vicepresidente dell'associazione "Il Caffè Geopolitico" e responsabile del Desk Africa.

<sup>686</sup> Cfr. "Interesse nazionale", in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Il Dizionario di Politica, UTET, 2004.

politico-economici occidentali, avrebbe dovuto legittimare Organizzazioni internazionali dotate del potere di creare un ordinamento giuridico globale<sup>687</sup>.

Le vicende, tuttavia, mostrano una direzione diversa, con il rafforzamento di un multipolarismo caotico volto al decentramento, l'evidenziazione dei limiti nel regime di gestione della sicurezza internazionale e una costante difficoltà d'azione da parte degli Enti internazionali. Questo mentre le norme di diritto internazionale pervadono sempre più gli ordinamenti nazionali, anche a causa della transnazionalità di alcune tematiche dirompenti, quali il terrorismo o l'ambiente. La necessità della cooperazione tra Stati e l'incidenza della regolamentazione internazionale ha condotto le Organizzazioni internazionali verso una nuova fase, caratterizzata – ne è esempio l'Ue – dal recepimento degli ordinamenti internazionali in quelli nazionali. La conseguente affermazione di un interesse proprio dei soggetti internazionali<sup>688</sup>, spesso non coerente con i singoli interessi nazionali, induce i Paesi a rimodulare gli obiettivi – quando non ad allinearli, – al fine di elaborare un concetto di interesse nazionale armonizzato a una governance internazionale vincolante.

Risedendo l'interesse nazionale nell'ambito della politica – quindi anche della classe dirigente<sup>689</sup> e della sua legittimazione tramite la competizione elettorale – e derivando da un complesso intreccio di valori e percezioni, questa dinamica può generare nell'opinione pubblica un senso di deprivazione nel quale si contesta l'acquisita superiorità dell'interesse del soggetto internazionale, che da coordinatore dell'azione collettiva diviene a sua volta titolare di sovranità. Il sentimento può portare all'ascesa di leadership opportunistiche che proiettano equilibri transitori interni nell'azione esterna, tralasciando che per alcune tematiche di portata globale sia inevitabile che l'interesse nazionale sia in ampia parte coincidente con quello generale della comunità internazionale.

---

<sup>687</sup> È la celebre tesi, spesso strumentalizzata, espressa all'inizio degli anni Novanta da Fukuyama nella riflessione sulla "fine della storia". F. Fukuyama, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Rizzoli, Milano, 1992.

<sup>688</sup> M. Mirti (2020), "La definizione dell' interesse nazionale nella società globale", *Opinio Juris*, [https://www.opiniojuris.it/interesse-nazionale/#\\_ftn1](https://www.opiniojuris.it/interesse-nazionale/#_ftn1).

<sup>689</sup> J. Nye, "Redefining the National Interest", *Foreign Affairs*, Volume: 78, Issue: 4, Jul/Aug 1999

*L'UE di fronte alla pandemia: l'impatto politico, economico e sociale.* Le conseguenze della pandemia di COVID-19 non sono ancora del tutto identificabili e prevedibili. La crisi che si trova ad affrontare l'Ue presenta però caratteri radicalmente diversi da quella del triennio 2008-2011. Si tratta infatti di uno shock simmetrico ed esogeno, che non dipende da problemi macroeconomici – congiunturali o strutturali – di uno Stato colpito<sup>690</sup>. Secondo le stime più recenti pubblicate dalla Commissione Europea, l'intera area dell'Ue attraverserà una recessione molto pesante nel 2020, con una contrazione del Pil attesa nell'ordine dell'8,3%, per poi avere una ripresa parziale nel 2021 (+5,8%)<sup>691</sup>.

Per l'Italia le stime ufficiali del Governo prospettano una recessione ancora più marcata: secondo la Nota di Aggiornamento al Def pubblicata a ottobre 2020, il Pil subirà una calo del 9% quest'anno e si dovrebbe riprendere nel 2021 con un recupero del 6%<sup>692</sup>.

Una crisi di queste proporzioni potrebbe lasciare conseguenze di lungo periodo nel tessuto produttivo e sociale degli Stati membri, colpendo soprattutto le regioni più vulnerabili e dipendenti da settori fortemente votati alla domanda dall'estero, quali il turismo (il 14% del Pil italiano). Per il momento la disoccupazione in Italia non è aumentata in maniera significativa, rimanendo al di sotto del 10%, ma si tratta soprattutto dell'effetto di ammortizzatori sociali come la cassa integrazione, la cui estensione ha permesso di mitigare – quantomeno nel breve periodo – gli effetti negativi del lockdown. Nel contempo, tuttavia, si è registrato un aumento significativo delle nuove povertà, con un'incidenza che nel corso del 2020 è passata dal 31 al 45%<sup>693</sup>, in parallelo ad una riduzione del potere d'acquisto del 5,6% secondo il Codacons.

---

<sup>690</sup> L. Cinciripini (2020), "L'Unione Europea ai tempi della pandemia: tra crisi individuali e debiti comuni", Il Caffè Geopolitico.

<sup>691</sup> Commissione Europea, Summer Economic Forecast,  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1269](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1269)

<sup>692</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza, ottobre 2020,  
[http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_progammazione/documenti\\_programmatici/nadef\\_2020/NADEF\\_2020\\_Pub.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/nadef_2020/NADEF_2020_Pub.pdf)

<sup>693</sup> Caritas (2020), "Gli anticorpi della solidarietà – Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia",  
[http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/Rapporto\\_Caritas\\_2020/Report\\_CaritasITA\\_2020.pdf](http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/Rapporto_Caritas_2020/Report_CaritasITA_2020.pdf)



L'Italia è stata artefice, insieme agli altri Stati membri, di una risposta incisiva nel breve termine alle difficoltà economiche, attraverso l'adozione di strumenti tra cui:

- La sospensione del Patto di Stabilità fino a dicembre 2020;
- Un programma straordinario di acquisti di titoli di Stato da parte della Bce per un valore di oltre €1.300 miliardi (*Pandemic Emergency Purchase Programme*);
- Uno strumento aggiuntivo a sostegno della disoccupazione a livello europeo, del valore di €100 miliardi (*Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency*);
- Un fondo di garanzia per le Pmi emesso dalla Bei del valore di 25 miliardi di euro, per coprire prestiti fino a €200 miliardi<sup>694</sup>;
- La speciale linea di credito all'interno del Mes (*Pandemic Crisis Support*) attivabile fino al 2% del Pil di ogni Stato membro per ricorrere a spese sanitarie, dirette e indirette;
- L'adozione del piano *Next Generation Eu* per la ricostruzione post-pandemia, con risorse fino a €750 miliardi, tra fondo perduto e prestiti a tasso agevolato.

Inoltre, la crisi ha posto in discussione la tenuta delle catene di produzione globali, mettendo a rischio soprattutto nel brevissimo periodo la fornitura di beni diventati rapidamente di primissima necessità, come i dispositivi di protezione individuale. Il Governo italiano ha deciso pertanto di rafforzare la normativa nazionale sul cosiddetto *Golden Power* (varata dal Governo Monti nel 2012), che prevede uno *screening* preventivo dello Stato sull'acquisizione da parte di capitali stranieri di asset "strategici" in settori quali farmaceutica, agroalimentare e telecomunicazioni.<sup>695</sup> Non è un caso se l'atteggiamento dell'esecutivo è divenuto negli ultimi mesi più cauto nei confronti della Cina a proposito del delicato dossier relativo al 5G.<sup>696</sup>

---

<sup>694</sup> D. Tentori (2020), "Coronabond: l'Eurogruppo decide di non decidere", Il Caffè Geopolitico.

<sup>695</sup> Camera dei Deputati, "La disciplina del golden power – quadro normativo".

<sup>696</sup> ISPI (2020), "Europa-Cina: qualcosa è cambiato?"; <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/europa-cina-qualcosa-e-cambiato-27384>

Inoltre, a livello politico la pandemia ha favorito la diffusione di nuovi movimenti euroscettici e nazionalisti in diversi Paesi europei, tra cui l'Italia.<sup>697</sup> Le tendenze alla chiusura dei confini, unite alle tentazioni protezionistiche, sono state utilizzate da alcuni partiti per favorire una narrativa anti-europeista, che sembra temporaneamente disinnescata dall'approvazione delle misure descritte. La vicenda potrebbe dunque portare a un accentuarsi della dialettica tra globalizzazione e sovranismo<sup>698</sup>, provocando una revisione del concetto di interesse nazionale.

*Il COVID-19 per i movimenti sovranisti europei: ostacolo o opportunità?* La prima reazione dei Governi europei al COVID-19 è stata la chiusura dei confini e la concentrazione delle risorse verso l'interno, al fine limitare la circolazione del contagio e di affermare una via nazionale alla gestione dell'epidemia – questo, come dimostrato soprattutto dal caso cinese, anche in un'ottica di competizione geopolitica. Una governance politicamente accorta, tuttavia, consisterebbe in una gestione a più livelli, laddove la chiusura dovrebbe riguardare soltanto misure inerenti all'emergenza sanitaria, quindi non il dialogo politico e il coordinamento internazionale.

I movimenti sovranisti hanno strutturato la propria narrativa circa il COVID-19 su due direttrici principali: da un lato l'attacco alla Cina come esempio di fallimento della globalizzazione, dall'altro l'esaltazione della sovranità nazionale come principio ispiratore che avrebbe evitato la crisi, piuttosto che come strumento eccezionale. La polemica dei sovranisti contro l'Ue all'inizio della pandemia ha seguito il classico schema duale di retorica negativa preventiva e azione istituzionale ostruzionistica. I gruppi sovranisti europei, che basano la propria proposta di gestione del COVID-19 su modelli – talvolta strumentalizzati – quali gli Usa dell'Amministrazione Trump, il Regno Unito del Governo Johnson a marzo-aprile, la Russia del “primo” vaccino o la Svezia, sono accomunati in questo periodo da uno scetticismo sulla reale letalità del virus più o meno accentuato e – paradossalmente – dalla contrarietà a provvedimenti che subordinino la libertà individuale alla salute pubblica, in alcuni casi anche con riferimenti diretti a movimenti complottistici.

---

<sup>697</sup> C. Piescia (2020), “La pandemia nel bel mezzo dell'euroscetticismo e del sovranismo in Italia”, Euractiv

<sup>698</sup> S. Cassese, “Globalizzazione e Sovranismi”, in *Il Mondo dopo la fine del mondo*, Laterza, Bari, 2020.

Nella fase centrale dell'ondata pandemica primaverile le formazioni sovraniste avevano esaltato le vie nazionali alla gestione della crisi, ma erano progressivamente scivolate in secondo piano, soprattutto dopo il peggioramento nel Brasile di Bolsonaro e il parziale cambio di rotta del britannico Johnson, salvo recuperare luce con il dibattito su Mes e Recovery Fund e la vittoria elettorale di Duda in Polonia (che ha riaperto il fronte dei Paesi dell'Est).

Il secondo picco pandemico, in questo senso, rappresenta per il sovranismo del Vecchio Continente una grande *voce opportunity*, sulla scia delle difficoltà economiche che stanno attanagliando tutta l'Europa, della prospettiva di ulteriori misure emergenziali e dell'impreparazione di alcuni Governi.

***Ricostruire l'interesse nazionale intorno al processo di integrazione europea e alla sicurezza economica.***

Le spinte sovraniste conseguenti agli esiti economici e sociali della pandemia rischiano anche in Italia di mettere in discussione il progetto di integrazione europeo. La situazione attuale, che porta a esacerbare le note fragilità sistemiche del Paese – si pensi ai conti pubblici in equilibrio precario in seguito al forte aumento del debito pubblico<sup>699</sup>, ma anche alla frattura socio-economica tra Nord e Sud, – potrebbe favorire movimenti anti-europeisti tesi a far coincidere l'interesse nazionale dell'Italia con un atteggiamento improntato a pratiche di *free-riding* sullo scenario internazionale, inducendo il nostro Paese a godere dei benefici dell'integrazione europea ma venendo al contempo meno agli obblighi di partecipazione comune e solidarietà.

L'evoluzione del concetto di interesse nazionale, tuttavia, consente di allargare il campo e di considerare, in prospettiva futura, l'interesse dell'Italia come coincidente con quello della "comunità" degli Stati membri Ue. In quest'ottica la sicurezza economica rappresenta una delle dimensioni fondamentali secondo cui, al giorno d'oggi, è possibile declinare il concetto di sicurezza nazionale. Non più mera difesa dei confini territoriali, ma principio sempre più complesso e articolato che vede nella solidità degli asset economici a livello micro e macro (dalla produttività alla libertà del mercato, dalla fornitura dei servizi pubblici alla gestione di parametri di finanza pubblica "sani") la precondizione

---

<sup>699</sup> Camera dei Deputati (2020), "La Nota di Aggiornamento del DEF 2020", <https://temi.camera.it/leg18/provvedimento/nota-di-aggiornamento-del-def-2020-nadef.html>

per tutelare in pieno la coesione sociale, a livello prima di tutto nazionale ma anche europeo, la tenuta delle Istituzioni democratiche e, in ultima analisi, la sovranità stessa. Nel mondo di oggi, altamente globalizzato, ma al contempo minacciato da una grave crisi sistemica causata dalla pandemia, una piena sicurezza economica sembra essere raggiungibile solo nel contesto di un'Ue profondamente integrata e solidale, in grado di garantire agli Stati membri la solidità economica appena descritta.

Alla luce di queste considerazioni si potrebbe dunque dire che l'interesse nazionale dell'Italia coincida con quello più ampio dell'integrazione europea, in grado di offrire uno spazio di democrazia, tutela del mercato e coesione sociale che nel mondo di oggi non potrebbe essere garantito con le sole forze dello Stato nazionale. La ricostruzione post-pandemia potrebbe dunque creare le condizioni per una riedizione dello "spirito di Ventotene"<sup>700</sup> e condurre all'elaborazione di un progetto di lungo periodo verso una nuova Unione, nella quale gli Stati membri possano riconoscersi totalmente senza vedere diminuita, né mortificata, bensì elevata ed esaltata, la propria sovranità<sup>701</sup>.

---

<sup>700</sup> Per "Spirito di Ventotene" si intende l'afflato europeista alla base del documento "Per un'Europa libera e unita", realizzato da Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi durante il periodo di confino trascorso nel 1941 sull'isola di Ventotene.

<sup>701</sup> Cfr. N. Pirozzi, "Dopo il Covid-19, una nuova Costituente per l'Europa", Affari Internazionali, 2020.

LA CRISI PANDEMICA CI SALVERÀ? CRISI ECONOMICA E INSTABILITÀ SOCIALE. COME LE MAFIE SI STANNO PREPARANDO A INFILTRARSI NELL'ECONOMIA DEL POST COVID-19 — Marcello Testa<sup>7</sup>

*La crisi pandemica, intersecandosi sia con i problemi di governabilità, di contenimento della spesa pubblica e di controllo del debito pubblico, che con i sacrifici imposti al mondo del lavoro, mostra di possedere una carica eversiva enorme; se saggiamente governata, offrirebbe una rara opportunità per la riorganizzazione dello Stato e per la rielaborazione di nuovi modelli di sviluppo, giacché quelli attuali non risultano più sostenibili per le finanze pubbliche. Fino a quando la politica cercherà il "compromesso" con i fenomeni criminali presenti nel Paese, si assisterà ad una cristallizzazione della società, cui verranno a mancare le basi materiali e morali che presiedono allo sviluppo della società civile: il sottosviluppo economico e culturale continuerà a produrre povertà, sfiducia nelle istituzioni, criminalità. La mafia è entrata come potere autonomo ed organico nel sistema politico democratico; il bisogno del consenso in politica crea l'ambiente ideale per il proliferare della metastasi mafiosa, lasciando alla criminalità spazi di manovra amplissimi. La crisi causata dal SARS-CoV-2 potrebbe essere un'occasione per immaginare un percorso comune di proposte per un cambiamento epocale, capace di aprire una crepa nell'immobilismo di un Paese che non potrà più essere come era prima della pandemia.*

L'attuale situazione sanitaria emergenziale ha generato nella politica italiana una collaborazione spontanea e senza serie obiezioni ideologiche - anche se a tratti poco convinta<sup>702</sup>. Tale clima politico

---

<sup>7</sup> MARCELLO TESTA è nato a Palermo nel 1972. Dottore in Scienze Politiche (1999 - Università degli Studi di Palermo), Master in Editoria multimediale e Comunicazione digitale (2001 - Politecnico di Milano), Abilitazione di Stato all'insegnamento delle discipline giuridiche ed economiche presso gli Istituti Statali Superiori (2001), Dottore di Ricerca in Storia Contemporanea (2006 - Università degli Studi di Catania). Ha insegnato Storia delle relazioni internazionali presso il SIOI e Diritto ed Economie nelle scuole pubbliche, ha svolto ricerche storiche presso l'Università degli Studi di Palermo e l'Università degli Studi di Catania. Esperto di Storia della mafia, ha pubblicato *Il compromesso mafioso* (2001); *Corleone nella Sicilia del XIX secolo. L'ordinamento amministrativo municipale e le liste degli eleggibili* (2004); *Evoluzione storica della percezione del fenomeno mafioso e genesi dell'art. 416 bis C.P.* (2005); *Microanalisi della strage di viale Lazio* (2007); introduzione a *Sindaci di Palermo dal 1860 ad oggi* (2008); *L'ultima trattativa. Storia dei rapporti Stato-mafia* (2012). Ha curato la mostra di SME *La Grande Guerra. Fede e valore*, allestita presso il Castello Sforzesco di Milano (2015) e presso Palazzo Besta a Teglio (2016), in collaborazione con il MIBACT. Attualmente lavora a Milano presso il Ministero della Difesa - Comando Militare Esercito Lombardia.

<sup>702</sup> Il governo Draghi, in carica dal 13 febbraio 2021, data la larghissima maggioranza da cui è sostenuto, si può considerare un raro esempio di governo di unità nazionale.

dovrebbe consentire di affrontare la crisi pandemica guardando ai risultati; potrebbe dunque rappresentare una possibilità di riformare il sistema politico italiano, “commissariando”<sup>703</sup> il regolare funzionamento dello Stato per garantire soluzioni adeguate ai rischi della pandemia<sup>704</sup> e della crisi economi che rende il tessuto sociale più fragile. Quando i cittadini percepiscono lo Stato come lontano, incapace di garantire l’assistenza sanitaria, un reddito dignitoso o una prospettiva lavorativa, la mafia sfrutta la disperazione della gente e la debolezza della politica, come già avvenuto più volte in passato<sup>705</sup>.

Il *lockdown* e le altre misure adottate dal Governo per il contenimento della pandemia avranno effetti che riverbereranno per diversi anni. Il *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) ipotizza che l’economia subirà un processo di trasformazione traumatico e la recessione che ne deriverà provocherà un ampio cambiamento dello stile di vita della popolazione<sup>706</sup>. Secondo stime ISTAT diffuse il 4 marzo 2021, le conseguenze della grave crisi economica prodotta dalla pandemia hanno determinato, nel corso del 2020, un crollo dei consumi delle famiglie, mentre la povertà assoluta è cresciuta sia in termini familiari (dal 6,4% del 2019 al 7,7%, +335.000, per un totale di oltre 2 milioni di famiglie), sia in termini di individui (dal 7,7% al 9,4%, oltre un milione in più, che significa 5,6 milioni di italiani in povertà assoluta)<sup>707</sup>.

---

<sup>703</sup> Il Governo Conte, dopo lo scoppio della pandemia, ha introdotto un uso costante dei DPCM (Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, atti amministrativi propri del Potere esecutivo), limitando l’uso dei Decreti Legge su cui il Parlamento esercita il potere di controllo attraverso le leggi di conversione.

<sup>704</sup> Nell’ottica di un maggiore sinergia nella lotta alla pandemie, il primo marzo 2021 è stato nominato nuovo Commissario straordinario per l’emergenza Covid-19 il Generale di Corpo d’Armata Francesco Paolo Figliuolo.

<sup>705</sup> Esemplare la storia della “Rivolta del sette e mezzo”. Una rivolta scoppiata a Palermo nel 1866 per motivi economici e sociali ma che risultò molto vantaggiosa per la classe politica siciliana e per la mafia che si sarebbero accreditate a livello istituzionale come forza capace di esercitare un efficace controllo sulle masse popolari.

Francesco Brancato, *Sette giorni di Repubblica a Palermo: La rivolta del sette e mezzo*. (Messina; Scania, 1993)

<sup>706</sup> Ferdinando Sanfelice di Monteforte e Laura Quadarella Sanfelice di Monteforte, *Il mondo dopo il Covid-19*, (Milano: Mursia, 2020), 68.

<sup>707</sup> “Stime preliminari della povertà assoluta e delle spese per consume,” ISTAT, ultimo accesso marzo 2020, <https://www.istat.it/it/archivio/254440>.

L'attività criminale in Italia non è diminuita durante la pandemia. Il *Global Initiative Against Transnational Organized Crime*<sup>708</sup> ha constatato come le infiltrazioni mafiose siano molto penetrate nelle istituzioni italiane pubbliche e private, in particolare nel sistema sanitario<sup>709</sup>. L'interesse della criminalità nasce dalla spesa sanitaria, che in Italia nel 2019 è cresciuta dell'1,3%, arrivando a 117,3 miliardi di euro<sup>710</sup>. Durante la pandemia sono aumentate le frodi al Servizio Sanitario Nazionale, con operazioni che, attraverso processi corruttivi e aziende intermediarie legate alla malavita, hanno aggirato le procedure concorrenziali, imponendo materiali scadenti (soprattutto mascherine) e non rispondenti alle normative europee<sup>711</sup>. Come sottolineato dall'analisi del *Global Initiative Against Transnational Organized Crime*, "quanto sta accadendo sul fronte mafioso durante la pandemia COVID-19 troverà risposta nei prossimi mesi, ma tutte le analisi condotte dall'inizio del secolo mettono a nudo il livello di infiltrazione mafiosa nel sistema"<sup>712</sup>.

Le nuove norme europee (*Non Performing Exposure*), concepite per sgravare le banche dai rischi derivanti dai crediti deteriorati e per limitare i rischi di *default*, creano ulteriori preoccupazioni per l'economia italiana. La nuova disciplina<sup>713</sup> stabilisce criteri più restrittivi in materia di classificazione dei default rispetto a quelli finora adottati. Come afferma Antonio Patuelli, Presidente dell'Associazione

---

<sup>708</sup> *Global Initiative Against Transnational Organized Crime* è un'organizzazione non governativa internazionale con sede a Ginevra (Svizzera), che si occupa di sviluppare strategie innovative e risposte alla criminalità organizzata. Sito web: <https://globalinitiative.net>.

<sup>709</sup> *Global Initiative Against Transnational Organized Crime*, <https://globalinitiative.net/analysis/parallel-contagion-mafia-covid/>.

<sup>710</sup> Redazione ANSA, "Sanità, cresce la spesa sanitaria a 117,3 miliardi, +1,3 nel 2019", *ANSA Salute&Benessere*, 16 settembre, 2020, [https://www.ansa.it/canale\\_saluteebenessere/notizie/sanita/2020/09/16/sanita-cresce-la-spesa-spesa-sanitaria-a-1173-miliardi-13-nel-2019\\_737f5a5f-e8ac-4c0c-b824-560f7dcd08c6.html](https://www.ansa.it/canale_saluteebenessere/notizie/sanita/2020/09/16/sanita-cresce-la-spesa-spesa-sanitaria-a-1173-miliardi-13-nel-2019_737f5a5f-e8ac-4c0c-b824-560f7dcd08c6.html).

<sup>711</sup> Daniele Autieri e Maria Elena Vincenzi, "Barche, orologi, case e gioielli con i soldi delle mascherine di Arcuri," *laRepubblica*, 17 febbraio, 2021, [https://roma.repubblica.it/cronaca/2021/02/17/news/coronavirus\\_inchiesta\\_mascherine\\_sequestri\\_a\\_roma-287959396/](https://roma.repubblica.it/cronaca/2021/02/17/news/coronavirus_inchiesta_mascherine_sequestri_a_roma-287959396/).

<sup>712</sup> Sergio Nazzaro, Lves Tagziria, Ruggiero Scaturro, "Parallel contagion II- How has mafia entrepreneurship exploited the pandemic?", *Global Initiative Against Transnational Organized Crime*, 11 giugno, 2020, <https://globalinitiative.net/analysis/parallel-contagion-mafia-covid/>.

<sup>713</sup> Ignazio Visco, "Le norme europee sul *calendar provisioning* e sulla classificazione della clientela da parte delle banche," *Banca d'Italia* (febbraio 2021), [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2021/Visco\\_audizione\\_10022021.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2021/Visco_audizione_10022021.pdf).

Bancaria Italiana: “È un meccanismo micidiale soprattutto in epoca di pandemia perché chi accusa quel ritardo finisce per essere inserito nella lista dei cattivi pagatori, con tutto quello che ne consegue. È evidente che tutto ciò in periodo di pandemia finirebbe per strangolare l'economia”<sup>714</sup>. I gruppi criminali, al fine di rafforzare la presa sull'economia legale, sono desiderosi di offrire sostegno finanziario alle imprese in difficoltà, che spesso, in assenza di canali legali di credito, non hanno altra scelta che accettare le offerte della mafia<sup>715</sup>. Un'analisi del Cerved Rating Agency ha stimato che il bisogno di liquidità, dovuto al blocco delle attività economiche associato al crollo della domanda di beni e servizi, causerà il default di circa 115.000 imprese, con una proiezione di crisi occupazionale che riguarderà circa 300.000 addetti<sup>716</sup>. Come conferma il Capo della Polizia Lamberto Giannini, la crisi economica potrebbe mettere in movimento la malavita interessata sia alla distribuzione dei vaccini<sup>717</sup>, sia a riciclare enormi quantità di capitali nei mercati in difficoltà, soprattutto quelli della ricezione turistica, della ristorazione e dell'edilizia.

Nello scenario post pandemico, le procedure di evidenza pubblica delle gare d'appalto saranno semplificate per velocizzarne le aggiudicazioni<sup>718</sup>. Queste “deroghe” alla normativa ordinaria potranno costituire facili spazi di penetrazione per la criminalità organizzata; sarà quindi assolutamente necessaria una stretta vigilanza sulle imprese che avranno accesso ai fondi nazionali e comunitari, attraverso accorgimenti e modifiche normative volte ad agevolare la tracciabilità dei flussi finanziari

---

<sup>714</sup> Antonio Patuelli, “Nuove regole o non salviamo l'economia”, intervista di Pierfrancesco De Robertis, *Il Giorno- Quotidiano Nazionale*, 15 novembre, 2020.

<sup>715</sup> Claudio Clemente, “Prevenzione e repressione delle attività predatorie della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria,” *Banca d'Italia* (gennaio 2021), [https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi/documenti/Audizione\\_Antimafia\\_Clemente\\_28012021.pdf](https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi/documenti/Audizione_Antimafia_Clemente_28012021.pdf).

<sup>716</sup> Fabrizio Negri, “Cerved: 115 mila imprese a rischio default per effetto pandemia”, *Il Sole 24 Ore*, 10 febbraio, 2021, video, 3:34 minuti, <https://stream24.ilsole24ore.com/video/economia/cerved-115-mila-imprese-rischio-default-effetto-pandemia/ADuY4IB>.

<sup>717</sup> Rinaldo Frignani, “Polizia, insediamento del nuovo capo Giannini. Lamorgese sui vaccini: «Vigilare su intromissioni criminali»,” *Corriere della Sera*, 10 marzo 2021, [https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/21\\_marzo\\_10/polizia-nuovo-capo-giannini-malavita-pronta-ad-approfitte-pandemia-2dbcd0a6-8185-11eb-870f-597090faeea5.shtml](https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/21_marzo_10/polizia-nuovo-capo-giannini-malavita-pronta-ad-approfitte-pandemia-2dbcd0a6-8185-11eb-870f-597090faeea5.shtml).

<sup>718</sup> Stefano De Marinis, Pierluigi Piselli, “Codice appalti, stop e non stop: ma che fare per lo sviluppo strategico del procurement”, *Agenda Digitale*, 9 aprile, 2021, <https://www.agendadigitale.eu/procurement/dilemma-codice-appalti-cosa-serve-per-lo-sviluppo-strategico-del-procurement/>.



ottenuti con l'accesso al credito e il rispetto degli obblighi previsti dalla normativa sull'antiriciclaggio, soprattutto in fase di concessione dei finanziamenti, oltre che con un intenso lavoro degli organi di vigilanza della Banca d'Italia deputati all'analisi dei flussi informativi sui dati relativi ai finanziamenti erogati. La mafia, ed in particolare la 'ndrangheta calabrese, è la principale multinazionale del crimine e, come tutte le grandi *holding*, è interessata ai fondi statali ed europei, pubblici o privati che saranno stanziati per la ripresa post pandemica<sup>719</sup>.

Nell'articolo di Virginia Kirst sul *Welt am Sonntag* del 5 aprile 2020, *Die Pandemie ist der ideale Nährboden für die Mafia*<sup>720</sup> (La pandemia è il terreno fertile ideale per la mafia), venivano argomentate considerazioni ragionevoli, ma "dal titolo, il nome mafia è stato velocemente ed esclusivamente estrapolato nel senso di una generalizzazione a tutti gli italiani, mentre la giornalista aveva semplicemente sottolineato il possibile sfruttamento del dramma sanitario da parte della mafia"<sup>721</sup>. Stessa cosa succedeva l'8 aprile, quando sempre il quotidiano tedesco *Die Welt* pubblicava un articolo di Christoph B. Schiltz dove si legge: "Gli Italiani devono essere controllati da Bruxelles". Nell'articolo si sostiene che in Italia "la mafia è una presenza fissa a livello nazionale e attende solo una nuova pioggia di denaro da parte di Bruxelles"<sup>722</sup>. Queste considerazioni hanno il merito di mettere in chiaro come la mafia sia una presenza ramificata nelle società italiana e come sussista un concreto rischio che una grossa quantità di soldi dell'Unione Europea possa finire nelle casse delle mafie; l'unica critica che si possa muovere al *Die Welt* è quella che i controlli severi antimafia si dovrebbero fare in tutti i Paesi dell'Unione, perché oramai la mafia non riguarda più solo l'Italia.

---

<sup>719</sup> Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, "commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare," (febbraio 2008), <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/200771.pdf>.

<sup>720</sup> Virgia Kirst, "Die Pandemie ist der ideale Nährboden für die Mafia", *Welt*, 4 aprile, 2020, <https://www.welt.de/politik/ausland/article207029077/Corona-Nostra-Die-Pandemie-ist-der-ideale-Naehrboden-fuer-die-Mafia.html>.

<sup>721</sup> Michael Korinman, *Mondo-Virus. Storia e Geopolitica del Covid-19* (Pontedera: Bandecchi & Vivaldi, 2020), 21.

<sup>722</sup> Christoph B. Schiltz, "Frau Merkel, bleiben Sie standhaft!", *Welt*, 8 aprile, 2020, <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article207146171/Debatte-um-Corona-Bonds-Frau-Merkel-bleiben-Sie-standhaft.html>.

In una prospettiva strategica di contrasto al crimine organizzato, lo Stato deve sfruttare il nuovo clima di solidarietà nazionale creato dalla crisi pandemica, per dare corso ad una nuova stagione di riforme, partendo dalla Pubblica Amministrazione, ridisegnandone l'organizzazione per renderla più funzionale e capace di raggiungere gli obiettivi fissati<sup>723</sup>. Il pericolo che i sodalizi criminali possano infiltrarsi nella gestione dei fondi europei, che a breve saranno stanziati per sostenere l'economia, deve essere contrastato rafforzando la tutela dell'economia legale, prevedendo organi di vigilanza sull'aggiudicazione degli appalti pubblici soprattutto se assegnati in base alla normativa derogatoria in materia di evidenza pubblica<sup>724</sup>.

---

<sup>723</sup> “Le Linee Programmatiche. Il nostro contributo in vista del PNRR,” Audizione in Commissioni Riunite (I e XI Camera, 1 e 11 Senato), 9 marzo 2021, [www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/linee\\_programmatiche\\_mar\\_21.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/linee_programmatiche_mar_21.pdf).

<sup>724</sup> S. Ronzo, “Le sfide delle mafie al COVID-19”, in *Mondo-Virus, Storia e Geopolitica del Covid-19*, ed. Michel Korinman (Pontedera: Bandecchi & Vivaldi, maggio 2020), 289-290.

IMPATTO DELLA CRISI ECONOMICA POST-COVID-19 SUL MECCANISMO DI  
ARRUOLAMENTO DELLE FORZE ARMATE ITALIANE. SPUNTI DI RIFLESSIONE —

Francesco Valacchi\*

*L'articolo si propone l'analisi della problematica dell'arruolamento del personale delle Forze Armate in Italia nel frangente temporale precedente all'emersione della crisi pandemica e l'individuazione degli aspetti che potrebbero essere toccati dalla crisi nel meccanismo. A partire da un inquadramento della questione arruolamento in Italia considerata da un punto di vista storico, sociale e socioeconomico, attraverso la disamina della letteratura accademica si cercano di individuare con chiarezza le ragioni sociali che hanno portato e portano i giovani ad arruolarsi e le aspettative di questi. Attraverso una raccolta di dati quantitativi sulla provenienza e l'estrazione dei neo-arruolati ad oggi viene definita la reale proiezione dei meccanismi sociali posti in evidenza nei primi paragrafi. Infine, si tenta di comprendere quali saranno le conseguenze della crisi economica già in atto e delle sue gravi ripercussioni sociali sul meccanismo dell'arruolamento nel Paese. Nelle conclusioni si cercherà di sviscerare quali saranno tutti i possibili aspetti che varieranno nella domanda e nell'offerta di arruolamento negli anni immediatamente futuri alla crisi pandemica.*

**Tra questione meridionale e lavoro: l'arruolamento volontario in Italia.** Nel suo articolo del 2002 su "Quaderni di sociologia", Maria Grazia Galantino faceva il punto sul più recente contributo del mondo accademico riguardo al fenomeno dell'arruolamento nelle Forze Armate italiane<sup>725</sup>. Il quadro che ci fornisce la studiosa è interessante per due motivi: è stato redatto in un momento cardine per l'arruolamento militare in Italia, ovvero immediatamente a seguito della professionalizzazione dello strumento militare (iniziata con la promulgazione della Legge n. 331 del 2000) ed in un frangente nel quale gli studi accademici specifici sull'arruolamento militare in Italia ebbero una particolare fioritura. Fra le considerazioni espresse dalla Galantino sul tema della interazione fra scienze sociali e mondo militare, contestualizzato nel momento storico, vi è la notazione che il disinteresse della letteratura accademica ed il corrispettivo atteggiamento dello strumento militare era andato a cessare con il

---

\* FRANCESCO VALACCHI, PhD, Università di Pisa.

<sup>725</sup> Cfr. M. G. Galantino, *Scienze sociali e forze armate: una rassegna di alcuni contributi recenti*, in "Quaderni di sociologia" n. 32 2003, pp. 162-168.

termine della Guerra Fredda<sup>726</sup>. La letteratura sociologica afferente alle dinamiche dell'arruolamento in Italia ha poi seguito un andamento oscillante, vedendo una produzione accentuata tra gli anni Novanta e i primi anni di questo secolo per poi scemare nuovamente. Questo atteggiamento è dovuto al fatto che tra l'inizio degli anni Novanta ed il 2001 si sono concentrati in questo paese determinati paradigmi di cambiamento riguardanti la dimensione della politica internazionale (la fine della Guerra Fredda e lo sconvolgimento del palcoscenico delle Relazioni Internazionali)<sup>727</sup> e della politica interna (la nascita della Seconda Repubblica, il contestuale crollo del sistema politico precedente e il corollario della realizzazione del sistema di difesa basato sul contributo professionistico).

Se si vogliono considerare le dinamiche dell'arruolamento in Italia con una fotografia esatta è opportuno tratteggiarne brevemente anche la produzione accademica nel periodo precedente a quello summenzionato.

Dal secondo dopoguerra agli anni Novanta del Novecento lo sguardo della letteratura accademica, quando ha esaminato la realtà delle Forze Armate italiane, si è spesso concentrato sul dibattito fra leva obbligatoria e servizio civile ascrivendolo alla dimensione dello studio della problematica dell'obiezione di coscienza<sup>728</sup>. Autori come sociologi, storici e politologi si sono concentrati sulla definizione degli aspetti politici e sulla ottimizzazione o sulla critica della leva piuttosto che sul tentativo di comprendere il rapporto dei soldati col servizio. Fra le poche eccezioni forse spicca un interessante lavoro della rivista "Bonus Miles Christi", rivista dei cappellani militari italiani pubblicata dal 1954<sup>729</sup>. La pubblicazione appare certo inquadrata sotto la lente della religiosità cattolica (intesa senza dubbio come cultura egemonica dell'Italia di quegli anni), ma considera aspetti morali e aspettative delle giovani generazioni chiamate alla leva e ne stabilisce le aspettative massimali, ovvero, per molti,

---

<sup>726</sup> Cfr. M. G. Galantino, *op. cit.*, p. 162.

<sup>727</sup> Cfr. F. Battistelli, *Soldati. Sociologia dei militari italiani nell'era del peacekeeping*, Milano, Franco Angeli, 1996, *passim*; F. Battistelli (a cura di), *Giovani e Forze armate in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1996, *passim*.

<sup>728</sup> Cfr. G. Rochat, *A proposito della ferma di dodici mesi*, in "Belfagor" vol. 29 n. 3 1974, pp. 345-350.

<sup>729</sup> Cfr. AA. VV., *Giovani militari e valori morali. Quaderni del "Bonus Miles Christi"*, Roma, Ordinariato Militare, 1985.

l'opportunità di formazione del carattere e di un'esperienza di solidarietà (generalmente era sentito il fatto di prestare un servizio al prossimo attraverso lo Stato).<sup>730</sup>

Accanto a questo aspetto fondamentale emergono anche dei curiosi ma ben chiari messaggi, come la molta fiducia nella famiglia (86,2% degli intervistati) che surclassa quella per le forze dell'ordine (25,9%) a pari merito con quella per la Chiesa (Santa Romana, s'intende, 25,7%).<sup>731</sup>

A partire dal termine della Guerra Fredda e con l'epopea delle missioni di pace, emerge un differente approccio allo studio degli aspetti sociali della vita militare in Italia, che può essenzialmente essere considerato in quello che viene espresso nello studio *La condizione militare in Italia*, curato da Michele Marotta, pubblicato per il Centro Militare di Studi Strategici nel 1991.<sup>732</sup> L'opera testimonia un rinato interesse interno della Difesa per lo studio della problematica sociale dell'arruolamento e l'attenzione verso l'analisi socio-psicologica del personale che intraprende il mestiere di soldato ed è (come altri lavori dello stesso periodo) un approfondimento degli studi da un punto di vista sociale non indifferente.<sup>733</sup> Fra le aspettative dei giovani militari inizia in questo periodo a nascere la consapevolezza della vita militare, se non come professione, come ruolo nella società.

*La questione sociale e del lavoro nelle Forze Armate italiane.* Con la svolta delle Forze Armate professioniste l'arruolamento è divenuto sinonimo di opportunità lavorativa, specialmente per quelle aree del Paese endemicamente colpite dalla disoccupazione, ovvero le regioni meridionali e le isole. Non a caso il personale dell'Esercito ad oggi proviene per circa il 71% dal sud e dalle isole, così come per i Carabinieri, che si assestano a circa il 65%; per Aeronautica e Marina Militare si parla di una percentuale molto simile. Per l'anno 2018 le domande per i ruoli di truppa (concorsi VFP1) delle Forze

---

<sup>730</sup> Cfr. AA. VV., *Giovani militari e valori morali. Quaderni del "Bonus Miles Christi"*, op. cit. p. 42.

<sup>731</sup> Cfr. *idem* p. 34.

<sup>732</sup> Cfr. M. Marotta (a cura di), *La condizione militare in Italia. I militari di leva. Vol. I*, Roma, Centro Militare di Studi Strategici, 1991.

<sup>733</sup> Cfr. F. Farina, *Donne nelle forze armate: il servizio militare femminile in Italia e nella Nato*, Roma, Viella Editore, 2015, p. 17.

Armate avevano per la ragguardevole percentuale dell'83% provenienza Sud e isole.<sup>734</sup> Senza dubbio, la riprova che la carriera di militare sia vista come opportunità lavorativa concreta<sup>735</sup> e scarsamente suscettibile al precariato è una costante andata amplificandosi a partire dall'inizio dei Duemila sino ad oggi. Ne viene conferma anche dalla letteratura accademica contemporanea nel campo della sociologia militare.<sup>736</sup>

La questione meridionale va insomma di pari passo, in questo Paese, con i meccanismi di arruolamento con un rapporto finora essenzialmente costante,<sup>737</sup> come evidenziato da Gramsci a proposito del mondo del lavoro in generale.<sup>738</sup>

**Conclusioni: possibile quadro di tendenza degli arruolamenti e delle domande di arruolamento ad effetto della crisi sanitaria.** Una contrazione della produttività nazionale e regionale importante come quella causata dai provvedimenti presi per fronteggiare la pandemia sarà certamente di un'entità tale da poter stravolgere anche il mercato del lavoro, l'offerta lavoro delle Forze Armate e quindi, di conseguenza, influenzare le domande e le aspettative degli interessati a intraprendere la vita militare.

---

<sup>734</sup> Cfr. IV Commissione Difesa, *Indagine conoscitiva sullo stato del reclutamento nelle carriere iniziali delle Forze Armate. Audizione del Direttore Generale del Personale Militare (PERSOMIL), Ammiraglio di squadra, Pietro Luciano Ricca, Resoconto*, 16 gennaio 2019, Roma, accessibile on-line a: [http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/xhtml/04/indag/c04\\_reclutamento/2019/01/16/resoconto.0001.html](http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/xhtml/04/indag/c04_reclutamento/2019/01/16/resoconto.0001.html) [accesso effettuato il 23 ottobre 2020].

<sup>735</sup> Cfr. G. Avolio (a cura di), *Annuncio del Vangelo e mondo militare. Atti del Convegno dei Cappellani militari*, Assisi 2008, Cinisello Balsamo, Edizioni San Paolo, 2009, p.3

<sup>736</sup> Cfr. M. G. Galantino, *op. cit.*, p. 161.

<sup>737</sup> Cfr. F. De Felice e V. Parlato (a cura di), A. Gramsci, *La questione meridionale*, Roma, Editori Riuniti, 1966; G. Salvemini, *Scritti sulla questione meridionale, 1896-1955*, Torino, Einaudi, 1955; A. Zafesova, *La questione meridionale. Nord versus Sud?*, in "Il Sole 24 ore" 19 giugno 2020, [consultato on-line a: [https://www.ilsole24ore.com/art/la-questione-meridionale-ADr4VAZ?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/la-questione-meridionale-ADr4VAZ?refresh_ce=1) il 1 settembre 2020].

<sup>738</sup> Cfr. P. Rossi (a cura di), *Gramsci e la cultura contemporanea. Atti del convegno internazionale di studi gramsciani* tenuto a Cagliari il 23-27 aprile 1967, Roma, Editori riuniti, 1969, p.17; A. Monti, *Egemonia borghese ed egemonia rivoluzionaria nel pensiero di Gramsci*, in "Belfagor" vol. 33 n. 1 1978, pp. 23-46.

Con ogni probabilità, oltre all'ulteriore riduzione dei numeri degli effettivi delle Forze Armate, i ruoli della truppa saranno caratterizzati da un'essenziale precarietà<sup>739</sup> che non potrà prevedere il passaggio al servizio permanente nei numeri sinora concretizzati e verranno trovate formule contrattuali molto razionate al termine delle quali non potrà essere garantito un inserimento nel mondo del lavoro civile. La precarietà del lavoro verrà quindi ad essere caratteristica centrale anche del servizio militare. Il numero di domande di arruolamento continuerà certamente ad essere molto alto anche paragonato alle cifre del 2019 che hanno visto la presentazione, per ciascuno delle quattro immissioni dell'Esercito, di circa 17000 domande ma cambieranno radicalmente, come sono cambiate nel tempo (attraverso il breve *excursus* tracciato nell'articolo), con l'evoluzione della professione del militare, le aspettative sulla vita militare. L'arruolamento (nella stragrande maggioranza dei casi e a causa del disorientamento causato dalla precarietà del ruolo<sup>740</sup>) non verrà più vissuto come foriero di una aspettativa lavorativa né tantomeno di una professione ma essenzialmente come un momento di formazione (se presenta occasioni formative per futuri impieghi civili); in secondo luogo, almeno sinché non verrà recuperata una certa stabilità economica che consenta di fare progetti a medio termine, l'arruolamento, soprattutto nell'Esercito, potrebbe diventare un momento di attesa per una vera e propria occupazione che, se ottenuta, cagionerebbe il congedo immediato.

Da queste previsioni discende con ogni probabilità il ridimensionamento delle aspettative di impiego che le Forze Armate potrebbero essere chiamate ad esercitare già a partire dal 2021.

---

<sup>739</sup> Cfr. N. Pasti, *Un comando supremo e un gregge servile*, in "Belfagor" vol. 25 n. 3 1970, pp. 345-347; S. Bertolini, *Flessibilmente giovani. Percorsi lavorativi e transizione alla vita adulta nel nuovo mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 2012, *passim*.

<sup>740</sup> Si veda, per il forte senso di disorientamento sociale e professionale che può ripercuotersi sulla dimensione psicologica M. Buber, *L'eclissi di Dio. Considerazioni sul rapporto tra religione e filosofia*, Milano, Arnoldo Mondadori Editore, 1980, *passim*.

### PARTE III. 1° QUADERNO SPECIALE

Il 1° Quaderno Speciale, presentato con un webinar l'11 dicembre 2020 e reso disponibile online in versione *working paper* in data 18 dicembre 2020, è il documento conclusivo relativo alla prima parte del Dibattito sulla Difesa e Sicurezza Sistemica (D2S2). Con il 1° Quaderno Speciale, si conclude infatti la *Call for Papers* #CASD2020, intitolata "Difesa e Sicurezza: lavorare insieme".

La versione finale del 1° Quaderno Speciale, intitolato "Scenari globali e interesse nazionale: pandemia, continuità e cambiamento", è visionabile di seguito. Il lavoro vuole essere un riassunto conclusivo della prima parte del progetto; pertanto, i dati riportati sono aggiornati a dicembre 2020 e tutte le risorse online sono state consultate in ultima istanza in tale periodo, salvo diversamente specificato.





## INTRODUZIONE

Mentre l'anno volge al termine, la magnitudo dei cambiamenti manifestatisi nel 2020 inizia a mostrarsi nella propria interezza, diventando sempre più evidente. In principio anno di attesi avvenimenti e ricorrenze, quali le Olimpiadi di Tokyo e l'Expo di Dubai, il ventennale delle donne nelle Forze Armate italiane e della Risoluzione 1325 "Women, Peace and Security" del Consiglio di Sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, il 2020 è invece divenuto l'anno della pandemia<sup>741</sup> e dei lockdown<sup>742</sup>. Per contenere il dilagare del SARS-CoV-2<sup>743</sup>, le celebrazioni per molti eventi sono state posticipate<sup>744</sup>, laddove altre hanno invece avuto luogo nel mondo virtuale. Certamente, l'emergenza sanitaria ha accelerato cambiamenti dei quali il mondo scientifico-accademico discuteva già da tempo: globalizzazione, digitalizzazione, sicurezza hanno assunto nuovi significati, in uno scenario di incertezza nel quale la loro importanza diveniva sempre più chiara anche agli occhi dei non addetti ai lavori.

L'Italia si è ritrovata, suo malgrado, in prima fila nella lotta alla pandemia da SARS-CoV-2, divenendo il primo Paese in Europa a dover imporre un lockdown sull'intero territorio nazionale<sup>745</sup> - con effetti

---

<sup>741</sup> Parola dell'anno secondo il Merriam-Webster's Collegiate Dictionary. Merriam Webster (2020), Merriam Webster's Word of the Year 2020, Merriam Webster website. Reperibile al seguente link: [www.merriam-webster.com/words-at-play/word-of-the-year](http://www.merriam-webster.com/words-at-play/word-of-the-year).

<sup>742</sup> Parola dell'anno secondo il Collins Dictionary. Collins Dictionary (2020), The Collins Word of the Year Is..., Collins Dictionary website. Reperibile al seguente link: [www.collinsdictionary.com/woty](http://www.collinsdictionary.com/woty).

<sup>743</sup> Secondo la definizione del Ministero della Salute, SARS-CoV-2 è il nome del patogeno che causa la sindrome respiratoria acuta grave Coronavirus-2; alla malattia ad esso associata è dato il nome di COVID-19. Per ulteriori informazioni, si rimanda alla pagina dedicata sul sito del Ministero della Salute, "Che cos'è il nuovo coronavirus", reperibile al seguente link <http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioFaqNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=231>.

<sup>744</sup> I Giochi della XXXII Olimpiade, colloquialmente chiamati Olimpiadi di Tokyo 2020, sono stati posticipati al periodo 23 luglio – 8 agosto 2021; alla stessa maniera, i Giochi Paraolimpici di Tokyo 2020 sono stati posticipati al periodo 24 agosto – 5 settembre 2020. Similmente, l'Esposizione Universale EXPO 2020 di Dubai è stata posticipata al periodo 1° ottobre 2021 – 31 marzo 2022.

<sup>745</sup> The Economist (2020), Italy, the first country in Europe to enter lockdown, starts to emerge, The Economist. Reperibile al link: <https://econ.st/2VwY0CI>.

inevitabilmente positivi, tanto da fare da apripista come approccio maggiormente replicato<sup>746</sup>. Mentre buona parte degli Stati occidentali riportava lo sguardo al proprio interno, focalizzandosi sulla salvaguardia del proprio sistema sanitario, imponendo pratiche di distanziamento sociale e diversi gradi di quarantene preventive a seguito di spostamenti o arrivando a chiudere per un periodo le proprie frontiere<sup>747</sup>, si è a lungo sentito parlare di sicurezza ed interesse nazionali, talvolta in maniera quasi intercambiabile. L'interesse e la sicurezza nazionale sono invece da identificarsi come due componenti di un concetto molto più complesso, in cui i confini delle definizioni e gli ambiti di competenza si accavallano, creando sfumature e zone di multipla pertinenza. Trattandosi di un costruito politico, influenzato dal background storico, socioeconomico e culturale del Paese di riferimento, il concetto di interesse nazionale è allo stesso tempo immutabile ed in continua evoluzione<sup>748</sup>: esso si interseca con la necessità statale di garantire la sicurezza *lato sensu*, il che inevitabilmente coinvolge tutti i vari aspetti della sovranità nazionale, sia essa in accordo o contrasto con il diffuso - e costantemente in evoluzione - multilateralismo del nostro tempo, le organizzazioni

---

<sup>746</sup> Organizzazione Mondiale della Sanità (2020), WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 7 September 2020, World Health Organization. Reperibile al seguente link: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---7-september-2020>.

<sup>747</sup> La maggior parte dei Paesi europei ha da subito implementato un sistema di contenimento del contagio basato sui lockdown, con alcune eccezioni: in marzo, il Regno Unito sembrava intenzionato a perseguire l'immunità di gregge, salvo poi ritornare sui propri passi pochi giorni dopo; la Svezia ha mantenuto invece il proprio approccio light, ma a novembre 2020 il nuovo aumento di casi, consolidatosi in una vera e propria seconda ondata, ha dimostrato che l'immunità di gregge non era stata raggiunta. Anche per quanto riguarda le restrizioni ai viaggiatori, ciascun Paese europeo ha agito con un certo grado di autonomia; il 13 ottobre 2020 il Consiglio dell'Unione Europea ha comunque adottato la Raccomandazione (UE) 2020/1475 per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19.

Council of the European Union (2020), Council Recommendation (EU) 2020/1475 of 13 October 2020 on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic (Text with EEA relevance), Gazzetta ufficiale dell'Unione europea – L 337/3. Reperibile al seguente link: <http://data.europa.eu/eli/reco/2020/1475/oj>.

Henley, J. (2020), Swedish surge in Covid cases dashes immunity hope, The Guardian. Reperibile al seguente link: <https://www.theguardian.com/world/2020/nov/12/covid-infections-in-sweden-surge-dashing-hopes-of-herd-immunity>.

Matthews, O. (2020), Britain Drops Its Go-It-Alone Approach to Coronavirus, Foreign Policy. Reperibile al seguente link: <https://foreignpolicy.com/2020/03/17/britain-uk-coronavirus-response-johnson-drops-go-it-alone/>.

The New York Times (2020), Coronavirus World Map: Tracking The Global Outbreak, The New York Times. Reperibile al seguente link: <https://nyti.ms/2LdIkTU>.

<sup>748</sup> Tentori, D. & Franceschini, B. «L'integrazione e la sicurezza economica europea come interesse nazionale italiano».

internazionali, e lo stesso ordine internazionale. In tale prospettiva, proteggere e incrementare il potenziale degli interessi del Paese passa indubbiamente attraverso una strategia di sicurezza nazionale, il cui peso specifico è dato dalla partecipazione di tutte le componenti statali, incluso il comparto Difesa.

Proprio per questi motivi, prima ancora dell'inizio della pandemia da SARS-CoV-2, il Centro Alti Studi per la Difesa (CASD) aveva impostato il Dibattito sulla Difesa e Sicurezza Sistemica (D2S2), progetto all'interno del quale si innesta la Call for Papers #CASD2020 "Difesa e Sicurezza: lavorare insieme" preparatoria alla realizzazione di questo 1° Quaderno Speciale. Questa iniziativa, prima e unica del proprio genere nel panorama italiano, è stata presentata il 9 luglio 2020 attraverso un webinar organizzato congiuntamente con The European House - Ambrosetti dal titolo "Scenari globali e interesse nazionale: pandemia, continuità, cambiamento" e il 15 luglio 2020 con un seminario dallo stesso titolo presso Palazzo Salviati, sede del Centro Alti Studi per la Difesa. Nonostante la situazione di emergenza sanitaria, entrambi gli eventi hanno potuto svolgersi attraverso piattaforme digitali, a riprova di quanto la pandemia abbia causato cambiamenti ai quali sono prontamente seguiti adattamenti da parte di tutte le sfere della nostra società.

Il Ministro Plenipotenziario Armando Barucco<sup>749</sup> è intervenuto in occasione del seminario del 15 luglio per sottolineare la portata storica dell'iniziativa del Centro Alti Studi per la Difesa, della quale il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale è un proponente insieme al Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza. Nel proprio discorso, il Ministro ha dipinto la situazione attuale sulla base di due direttrici: una afferente alle tendenze mondiali post-pandemia, ed una relativa alle dicotomie che stanno venendo da essa esacerbate. L'emergenza sanitaria causata dal SARS-CoV-2 sta comportando un'incertezza diffusa su scala mondiale, legata alla mancanza di date fissate entro le quali la popolazione globale potrà avere accesso ai vaccini attualmente in fase di sperimentazione e/o approvazione, e dell'eventuale vittoria sul virus, anch'essa tutt'ora incerta. La pandemia ha inoltre

---

<sup>749</sup> Il Ministro Plenipotenziario Armando Barucco era Capo dell'Unità di Analisi, programmazione e documentazione storico-diplomatica del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Dal febbraio 2021 è Ambasciatore d'Italia presso il Regno del Marocco e la Repubblica Islamica di Mauritania.

causato un'accelerazione di quelle tendenze - tra le quali va sottolineata la digitalizzazione di buona parte del comparto lavorativo - che erano già in essere prima della cesura da SARS-CoV-2; allo stesso tempo, essa ha evidenziato un contesto internazionale progressivamente più fragile, caratterizzato da tensioni inter- ed intra-statali che saranno ancora più acute dall'incombente crisi economico-finanziaria. Ciò contribuisce a inasprire la già naturale polarizzazione tra democrazie ed autoritarismi, tra Stati Uniti d'America (USA) e Cina, che hanno in questo periodo mostrato le loro fragilità, intensificando il rischio di un futuro scenario di tensione e conflitto. La crisi economica aggraverà inoltre il rapporto, spesso conflittuale, tra il settore pubblico e quello privato, che certamente si scontreranno nei prossimi mesi sull'identificazione dei settori strategici, proprio a causa dell'ultima contrapposizione: quella, anch'essa tendenzialmente conflittuale, tra globalizzazione e neo-protezionismo, per la quale gli Stati del mondo avrebbero la tendenza a chiudersi su sé stessi (come avvenuto durante i lockdown) in situazioni di emergenza inaspettata come quella sanitaria attuale, ma che non potranno uscire dall'incombente crisi economica senza investimenti e contribuendo al rilancio dell'economia globale. Motivo per il quale il dibattito sulla possibilità degli Stati di scegliere tra gli USA e la Cina apparirebbe quasi superato, poiché le due potenze non sarebbero in grado di uscire dalla crisi senza il settore manifatturiero di una e il mercato interno dell'altra. È dunque in uno scenario così complesso ed interconnesso che gli interessi nazionali discendono dalla percezione di cosa costituisca le proprie *Weltanschauung*<sup>750</sup> e identità nazionale, e che si dimostra più che mai indispensabile la riflessione derivante dal Dibattito sulla Difesa e Sicurezza Sistemica, come quello organizzato dal Centro Alti Studi per la Difesa.

---

<sup>750</sup> Termine traducibile in maniera riduttiva in Italiano come letteralmente "visione del mondo", la *Weltanschauung* è definita dal vocabolario Treccani online come "Concezione della vita, modo in cui singoli individui o gruppi sociali considerano l'esistenza e i fini del mondo, e la posizione dell'uomo in esso [...]": nel contesto della frase attuale, esso è dunque interpretabile come il sentimento comune in base al quale uno Stato percepisce il proprio posto nel mondo in relazione agli altri Stati, e dunque sceglie un determinato approccio al contesto internazionale.

Treccani (ND), *Weltanschauung*, Vocabolario Treccani on line. Reperibile al seguente link: <https://www.treccani.it/vocabolario/weltanschauung>.

Uno dei motti dell'iniziativa è "Lavorare insieme", ed è questo che l'Ambasciatore Giampiero Massolo<sup>751</sup> ha tenuto a sottolineare nel proprio intervento al seminario del 15 luglio u.s.. Questo motto è esso stesso indicativo di una strategia di sistema che dimostra come l'impostazione di questo nuovo dibattito sia, per sua natura, più rivolta alla concretezza delle azioni da compiere, all'interno di uno scenario globale mutato e minacciato in maniera nuova ed evidente da un'emergenza sanitaria che non ha confini né colore politico. Ha invece spesso colore politico la minaccia digitale alla sicurezza cibernetica, alle cui spalle si nascondono Stati sovrani, grandi aziende o gruppi politicamente motivati. Entrambe le minacce hanno risvolti ed impatti sul settore economico-finanziario, nel quale la globalizzazione non impatta esclusivamente sulla provenienza dei competitors, ma anche sulla proprietà di aziende e *know how*. È dunque importante, nell'ambito del dibattito sviluppato dal Centro Alti Studi per la Difesa, mantenere l'attenzione su declinazioni della sicurezza che non afferiscano in maniera esclusiva al comparto Difesa: in esse rientra per es. il concetto di sicurezza economica, la quale - si è visto in passato - è stata impattata dagli attentati terroristici. È infatti innegabile che sia cambiato anche il modo in cui si combattono le guerre - e infatti, non è più possibile parlare di interesse nazionale senza prendere in considerazione la questione della sicurezza *lato sensu*, come appena accennato: non solo incolumità fisica e sociale, ma anche integrità patrimoniale. In tal senso, le Forze Armate e il comparto dell'Intelligence hanno il compito di porsi come interlocutori primari in una riflessione che contribuisca a delineare una strategia di sistema, nella quale è fondamentale coinvolgere - proprio come è stato fatto in questa Call for Papers - il mondo dell'Università, della ricerca e dei *think tank*.

Dai due interventi appena citati risulta ancora più evidente come il concetto di interesse nazionale sia declinabile in innumerevoli varianti, a seconda della prospettiva dalla quale esso viene approcciato, ed intersechi questioni quali la sicurezza nazionale, l'identità nazionale e il settore economico-finanziario, per citarne solo alcuni. In questo ragionamento si innesta dunque l'intervento dell'Onorevole

---

<sup>751</sup> L'Ambasciatore Giampiero Massolo è il Presidente dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) di Milano dal gennaio 2017.

Guido Crosetto<sup>752</sup>, il quale è intervenuto durante il seminario del 15 luglio u.s. per sottolineare la necessità di investire nel comparto Difesa, specificatamente per le ragioni sopra delineate negli interventi degli altri relatori: l'interesse nazionale e la sicurezza nazionale non sono esercizi teorici operati dai decisori politici, ma anche e soprattutto influenzano la sfera economica; è perciò fondamentale che l'Italia, Paese di dimensioni contenute e che può quindi difficilmente competere in settori quali l'high-tech (si pensi a riguardo alla questione del 5G o della cybersecurity), investa sulle proprie aziende del comparto Difesa. È inoltre innegabile il ruolo cardine che svolge, nel cambiamento dell'approccio da parte delle Forze Armate al resto dell'ambito sociale nazionale, l'iniziativa del Centro Alti Studi per la Difesa all'interno della quale si innesta il 1° Quaderno Speciale: un modo per avvicinare le Forze Armate al resto del Paese, in una situazione che risulta essere culturalmente di diffidenza nei loro confronti e rischia dunque di svantaggiare il nostro Paese sullo scacchiere internazionale.

---

<sup>752</sup> L'Onorevole Guido Crosetto è Presidente della Federazione Aziende Italiane per l'Aerospazio, la Difesa e la Sicurezza (AIAD).

## SCENARI POST-PANDEMICI

In un periodo storico caratterizzato dal dilagare del patogeno SARS-CoV-2, in un anno in cui termini quali pandemia e lockdown sono diventati tra i più ricorrenti nel parlato corrente, era prevedibile che tutti i contributi ricevuti nell'ambito della Call for Papers #CASD2020 vi avrebbero fatto a vario titolo riferimento. L'impatto dell'emergenza sanitaria, rapidamente diffusasi in tutto il mondo, non ha risparmiato alcun ambito della società, dallo stile di vita alla politica, dall'economia alle relazioni internazionali.

Come indicato dall'Ambasciatore Giampiero Massolo nel corso dell'intervento già citato in precedenza, la questione della sicurezza economica è un aspetto rilevante di qualsiasi lavoro sull'interesse nazionale che venga elaborato in questo periodo - come avrebbe dovuto esserlo in passato, e rimarrà auspicabilmente in futuro, poiché la qualità di vita di uno Stato è indubbiamente legata a doppio filo con la questione economico-finanziaria. Per questo motivo, come precedentemente indicato dal Ministro Armando Barucco nel proprio intervento, sarà impossibile evitare alcuna forma di recessione o crisi economica. I dati lo confermano: secondo il Fondo Monetario Internazionale (International Monetary Fund, IMF), a ottobre l'economia mondiale iniziava a riprendersi da "Il Grande Lockdown"<sup>753</sup> di aprile - ma, nonostante la Cina si stesse riprendendo più in fretta del previsto<sup>754</sup>, il resto del mondo ancora lottava col SARS-CoV-2 e alcuni Paesi stavano reinserendo lockdown, parziali o totali. Per queste motivazioni, venivano riconfermati i trend di crescita individuati nel report di ottobre e sostanzialmente in linea con quelli identificati nel report di giugno: -4,4% di crescita mondiale per il 2020, +5,2% nel 2021<sup>755</sup>. Le proiezioni di ottobre riguardanti l'Italia parlavano di una crescita del -10,6%

<sup>753</sup> International Monetary Fund (2020), World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown, International Monetary Fund. Reperibile al seguente link: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>.

<sup>754</sup> L'aspettativa per la Cina a ottobre era di una crescita nel 2020 del +1,9% e nel 2021 del +8,2%.

International Monetary Fund (2020), World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent, International Monetary Fund, p. 56. Reperibile al seguente link: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>.

<sup>755</sup> A giugno le proiezioni parlavano di una crescita mondiale del -4,9% per il 2020, e del +5,4% per il 2021.



per il 2020, e di un +5,2% per il 2021<sup>756</sup>: nonostante questo non assegni al Paese la maglia nera<sup>757</sup>, comparate alle proiezioni dell'Eurozona<sup>758</sup> sottolineano il prezzo della pandemia che l'Italia sta pagando e pagherà nei prossimi anni. Come si evince dai dati, la portata della recessione - e se essa si tramuterà o meno in una crisi economica duratura - è ancora sostanzialmente impossibile da prevedere; sicuramente, l'impatto della pandemia sullo stile di vita dei lavoratori, specialmente nell'Eurozona, è innegabile. L'imposizione del lockdown a inizio anno in Italia ha comportato, ove possibile, un passaggio dal lavoro d'ufficio allo smart working<sup>759</sup>, con tutta una serie di effetti più o meno inattesi sia sul piano sociale che lavorativo.

In primis, lo smart working ha evidenziato ingenti criticità nella dimensione digitale, intesa nella sua accezione più ampia. L'assenza di un'alfabetizzazione digitale diffusa è diventata ancora più evidente: l'aumento degli attacchi informatici durante il lockdown è stato sicuramente favorito dalla mancanza di formazione del personale su come distinguere le frodi basate sull'ingegneria sociale, sulla scelta di password poco sicure, spesso utilizzate per più account o dispositivi, e sull'impiego di dispositivi personali per accedere a documentazione lavorativa (o viceversa); trasferire la documentazione nei cloud si è anch'esso dimostrato un fattore di rischio<sup>760</sup>. Si è inoltre manifestato in maniera ancora più

---

International Monetary Fund (2020), World Economic Outlook Update, June 2020: A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery, International Monetary Fund. Reperibile al seguente link: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>.

International Monetary Fund (2020), World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent, ibidem.

<sup>756</sup> International Monetary Fund (2020), World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent, ibidem, p. 55.

<sup>757</sup> La quale andrebbe alla Spagna, che nel report di ottobre vedeva una proiezione di crescita per il 2020 del -12,8 %, con un successivo +7.2% per il 2021. International Monetary Fund (2020), World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent, ibidem, p. 55

<sup>758</sup> International Monetary Fund (2020), World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent, ibidem, p. 55.

<sup>759</sup> Lo smart working, o lavoro agile, è uno dei possibili modi in cui si può svolgere un lavoro subordinato nel sistema contrattualistico italiano. Il suo utilizzo è stato esponenzialmente agevolato e raccomandato a partire dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° marzo 2020, per contenere l'emergenza sanitaria da SARS-CoV-2. Per la normativa di riferimento, si veda la pagina web del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (ND), Smart working, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Reperibile al seguente link: [lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/smart-working/Pagine/default.aspx](https://lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/smart-working/Pagine/default.aspx).

<sup>760</sup> Ufficio Europeo di Polizia, EUROPOL (2020), Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA) 2020, Europol. Reperibile al seguente link: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment-iocta-2020>.

lampante il divario tecnologico e digitale tra diversi gruppi della popolazione: nel momento in cui le scuole hanno cominciato ad erogare la Didattica a Distanza<sup>761</sup>, coloro che non disponevano di sufficienti dispositivi, una connessione internet o una situazione abitativa favorevole, hanno assistito ad una netta diminuzione della qualità della didattica<sup>762</sup>. A tutto questo, si aggiunga che il personale addetto all'insegnamento, in Italia, non aveva mai nemmeno necessitato di specifica formazione sull'erogazione di servizi didattici a distanza, causando quindi ulteriori disagi<sup>763</sup>.

Sarebbe invece quantomeno improprio parlare di disagio per quanto riguarda l'impatto che la pandemia ed i lockdown hanno avuto e stanno tutt'ora avendo sulle questioni di genere. Secondo uno studio globale sugli omicidi<sup>764</sup> condotto dall'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della Droga e la prevenzione del Crimine (UNODC)<sup>765</sup> nel 2018, nel mondo ogni giorno 137 donne vengono uccise da un membro della loro famiglia<sup>766</sup>; più di un terzo dei femminicidi<sup>767</sup> avviene per mano di un partner<sup>768</sup>. Infatti, nel comunicato stampa di presentazione dello studio, l'abitazione era indicata come il luogo più

---

<sup>761</sup> Il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, art. 1, comma 2, lettera p, decretava la "sospensione dei servizi educativi per l'infanzia [...] e delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, nonché delle istituzioni di formazione superiore, comprese le università [...], ferma la possibilità del loro svolgimento di attività in modalità a distanza."

Decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19. Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, Gazzetta Ufficiale, Serie Generale – n. 79 del 25-03-2020, reperibile al seguente link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/25/20G00035/SG>.

<sup>762</sup> Consiglio dell'Unione Europea (2020), Raccomandazione di RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia, Commissione Europea, par. 19, pag. 6. Reperibile al seguente link: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-italy\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-italy_it.pdf).

<sup>763</sup> Consiglio dell'Unione Europea (2020), ibidem.

<sup>764</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (2018), Global Study On Homicide. Gender-related killing of women and girls, United Nations Office on Drugs and Crime. Reperibile al seguente link: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18\\_Gender-related\\_killing\\_of\\_women\\_and\\_girls.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18_Gender-related_killing_of_women_and_girls.pdf).

<sup>765</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), sito ufficiale: [www.unodc.org](http://www.unodc.org)

<sup>766</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (2018), ibidem.

<sup>767</sup> Il rapporto dell'UNODC fa rientrare all'interno della categoria "femminicidio" gli omicidi di donne avvenuti per mano di familiari e/o partner. Per la definizione del termine, si rimanda al capitolo "Defining and understanding gender-related killing of women and girls", ibidem, pp. 24-37.

<sup>768</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (2018), ibidem.

pericoloso per le donne già nel titolo<sup>769</sup>. Il Fondo delle Nazioni Unite per la Popolazione (UNFPA)<sup>770</sup>, in un rapporto dell'aprile 2020<sup>771</sup> dichiarava infatti che, se il lockdown si fosse protratto per ulteriori sei mesi, si sarebbe assistito ad un incremento nei casi di violenza di genere fino a 31 milioni in più<sup>772</sup>: il lockdown e le restrizioni alla libertà di movimento, uniti al possibile disagio economico, avrebbe aumentato la possibile esposizione delle donne a comportamenti violenti da parte dei partner<sup>773</sup>. Innegabilmente, una pregressa condizione di disagio economico potrebbe farsi ancora più evidente in un contesto di crisi economica generalizzata, aggravando ulteriormente la situazione di molte donne nel mondo; è anche già stato dimostrato che le donne abbiano pagato il prezzo più alto in emergenze sanitarie passate, come Ebola e Zika<sup>774</sup>. Una riflessione che appare ancora più rilevante nel 2020, ventennale della storica adozione all'unanimità della Risoluzione 1325 "Women, Peace and Security" da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite<sup>775</sup> e dall'ingresso delle donne nelle Forze Armate italiane<sup>776</sup>. La prospettiva di genere è difatti divenuta una componente essenziale dell'approccio a tutte le fasi di valutazione, partecipazione e risoluzione dei conflitti; in quest'ottica, vanno certamente ricordati i Female Engagement Teams, composti da personale militare femminile che intraprende

---

<sup>769</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (2018), Press Release. Home the most dangerous place for women, with majority of female homicide victims worldwide killed by partners or family, UNODC study says, United Nations Office on Drugs and Crime. Reperibile al seguente link: <https://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2018/November/home--the-most-dangerous-place-for-women--with-majority-of-female-homicide-victims-worldwide-killed-by-partners-or-family--unodc-study-says.html>.

<sup>770</sup> United Nations Population Fund (UNFPA), sito ufficiale: [www.unfpa.org](http://www.unfpa.org)

<sup>771</sup> United Nations Population Fund et al. (2020), Impact of the COVID-19 Pandemic on Family Planning and Ending Gender-based Violence, Female Genital Mutilation and Child Marriage, United Nations Population Fund, pag. 2. Reperibile al seguente link: [https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/COVID-19\\_impact\\_brief\\_for\\_UNFPA\\_24\\_April\\_2020\\_1.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/COVID-19_impact_brief_for_UNFPA_24_April_2020_1.pdf).

<sup>772</sup> United Nations Population Fund et al. (2020), ibidem, pag. 2.

<sup>773</sup> United Nations Population Fund et al. (2020), ibidem, pag. 4.

<sup>774</sup> Sterzi, F. « Pandemia e sicurezza: perché abbiamo bisogno di una prospettiva di genere ».

<sup>775</sup> United Nations Security Council (2000), Resolution 1325, United Nations. Reperibile al seguente link: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/18/PDF/N0072018.pdf?OpenElement>.

<sup>776</sup> Come stabilito dalla legge del 20 ottobre 1999, n. 380, "Delega al Governo per l'istituzione del servizio militare volontario femminile", Gazzetta Ufficiale, Serie Generale – n. 255 del 29 ottobre 1999. Reperibile al seguente link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1999/10/29/099G0468/sg>.

compiti specializzati afferenti alle questioni di genere<sup>777</sup>. Poiché essa non è una risorsa fisica numericamente quantificabile, la prospettiva di genere rientra nella categoria delle risorse intangibili<sup>778</sup>. Esse afferiscono al capitale relazionale, umano, organizzativo ed intellettuale<sup>779</sup>: tutti ambiti che l'Alta Dirigenza deve valorizzare e tenere a mente nel perseguimento di una leadership efficace e puntuale, soprattutto nel contesto della Pubblica Amministrazione.

---

<sup>777</sup> Per esempio, in Paesi quali l'Afghanistan, in cui è culturalmente inappropriato per un uomo toccare una donna non appartenente al proprio nucleo familiare, sono le soldatesse a perquisire le donne ai posti di blocco.

<sup>778</sup> Modesto, F. & Ricciardi, D.F. «Il COVID-19 e il ruolo strategico degli intangibili: quale diviene il peso di semplificazione, efficientamento e formazione?».

<sup>779</sup> Ibidem.



## SCENARI GLOBALI

Volgendo invece ora lo sguardo al vicinato, è il Mar Mediterraneo l'area sulla quale agisce l'Operazione EUNAVFOR MED IRINI, a guida italiana<sup>780</sup>, che da inizio 2020 ha sostituito l'Operazione EUNAVFOR MED SOPHIA<sup>781</sup>. In ottemperanza alla Risoluzione 2292 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite<sup>782</sup>, tra i suoi compiti rientrano l'adempimento dell'embargo imposto sulla Libia, il contrasto ai traffici di uomini e beni illegali, e l'addestramento della Guardia Costiera libica<sup>783</sup>.

Sono anche le operazioni internazionali di pace, e ancor più nello specifico gli aspetti di polizia di stabilità, alcuni degli aspetti sui quali la pandemia ha avuto maggior impatto<sup>784</sup>. Esse hanno infatti risentito delle necessarie precauzioni da attuare per evitare il contagio: in questo modo, però, è avvenuta una rimodulazione - o a tratti paralisi - delle missioni, che si sono essenzialmente dovute reinventare in un'ottica di contrasto all'espansione del SARS-CoV-2, lasciando in secondo piano gli obiettivi di pace e stabilizzazione. Ciò ha inoltre comportato anche la sospensione della rotazione dei contingenti, sia per motivazioni legate all'emergenza sanitaria nel luogo delle operazioni, che per questioni afferenti alla situazione nel Paese d'origine del personale impiegato: se da un lato si sono favorite, ove possibile, opzioni assimilabili allo smart working, in altre situazioni si è registrata una

<sup>780</sup> Il Contrammiraglio Fabio Agostini è stato Comandante dell'Operazione EUNAVFOR MED SOPHIA da inizio 2020; conseguentemente, è divenuto Comandante dell'Operazione EUNAVFOR MED IRINI al momento della sua creazione. EUNAVFOR MED SOPHIA (ND), About Us. Operation Commander Rear Admiral Fabio Agostini, EUNAVFOR MED SOPHIA. Reperibile al seguente link: <https://www.operationsophia.eu/about-us/roles/fabio-agostini/>.

EUNAVFOR MED IRINI (ND), About Us. Operation Commander Rear Admiral Fabio Agostini, EUNAVFOR MED IRINI. Reperibile al seguente link: <https://www.operationirini.eu/about-us/roles/fabio-agostini/>. Marina Militare (ND), EUNAVFOR MED Operation Irini, Marina Militare. Reperibile al seguente link: <https://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/per-la-difesa-sicurezza/operazioni-in-corso/Pagine/eunavformed-irini.aspx>]

<sup>781</sup> Per ulteriori dettagli sul mandato dell'Operazione EUNAVFOR MED SOPHIA, si rimanda al sito ufficiale della stessa: <https://www.operationsophia.eu>

<sup>782</sup> United Nations Security Council (2016), Resolution 2292, United Nations. Reperibile al seguente link: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2292>

<sup>783</sup> Per ulteriori dettagli sul mandato dell'Operazione EUNAVFOR MED IRINI, si rimanda al sito ufficiale della stessa: [operationirini.eu](http://operationirini.eu)

<sup>784</sup> Barbano, G.P. & Fontana Barberis, D.M.V. «La pandemia quale minaccia alla pace e alla sicurezza globale: il ruolo della polizia internazionale tra vecchie e nuove sfide».

diminuzione degli investimenti, sia economici che in termini di capitale umano, poiché queste risorse venivano reindirizzate per il contrasto alla diffusione della pandemia nel Paese d'origine.

Nonostante la protratta situazione di emergenza sanitaria, l'Italia è stata comunque in grado di fornire aiuti al Libano a seguito della tremenda esplosione che ha distrutto il porto di Beirut il 4 agosto 2020. Il 17 agosto è partita infatti da Brindisi nave San Giusto, che cinque giorni dopo è attraccata al porto di Beirut, dando dunque ufficialmente inizio alla missione "Emergenza Cedri", nella quale è impegnato personale interforze italiano per sostegno umanitario al Libano<sup>785</sup>. Una settimana dopo, il 24 agosto, è stato lo stesso Ministro della Difesa Lorenzo Guerini a visitare Beirut e incontrare il Presidente della Repubblica libanese Michel Aoun<sup>786</sup>, sottolineando in questo modo la vicinanza che lega l'Italia al Libano, ove è impegnata da anni nella missione UNIFIL<sup>787</sup>.

Un'altra area in cui la presenza italiana si è dimostrata fondamentale nel corso della protratta emergenza sanitaria è il Niger, ove la Missione bilaterale di supporto nella Repubblica del Niger<sup>788</sup>, ha

---

<sup>785</sup> Redazione web (2020), "Emergenza Cedri": l'operazione umanitaria della Difesa a Beirut, segno della forte vicinanza alla popolazione libanese, Marina Militare. Reperibile al seguente link: [https://www.marina.difesa.it/media-cultura/Notiziario-online/Pagine/20200824\\_aiuti\\_umanitari\\_beirut.aspx](https://www.marina.difesa.it/media-cultura/Notiziario-online/Pagine/20200824_aiuti_umanitari_beirut.aspx).

<sup>786</sup> Ministero della Difesa (2020), Visita del Ministro Lorenzo Guerini in Libano, Ministero della Difesa. Reperibile al seguente link: [https://www.difesa.it/Primo\\_Piano/Pagine/Visita\\_del\\_Ministro\\_Lorenzo\\_Guerini\\_in\\_Libano.aspx](https://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/Visita_del_Ministro_Lorenzo_Guerini_in_Libano.aspx).

<sup>787</sup> UNIFIL (dall'Inglese United Nations Interim Force in Lebanon) è la Forza di Interposizione in Libano delle Nazioni Unite, istituita dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con le Risoluzioni 425 e 426 del 1978.

United Nations Security Council (1978), Resolution 425 & 426, United Nations. Reperibile al seguente link: [https://unsco.unmissions.org/sites/default/files/s\\_res\\_4261978.pdf](https://unsco.unmissions.org/sites/default/files/s_res_4261978.pdf).

Missione UNIFIL - United Nations Interim Force in Lebanon, sito ufficiale: <https://unifil.unmissions.org>

<sup>788</sup> La Missione bilaterale di supporto nella Repubblica del Niger (MISIN) ha, tra i propri scopi, la stabilizzazione dell'area saheliana. Per ulteriori dettagli, si rimanda a: Ministero della Difesa (ND), Missione bilaterale di supporto nella repubblica di Niger (MISIN), Ministero della Difesa. Reperibile al link: [https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op\\_intern\\_corso/Niger\\_missione\\_bilaterale\\_supporto/Pagine/default.aspx](https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/Niger_missione_bilaterale_supporto/Pagine/default.aspx).

donato materiale per supportare il contrasto alla pandemia<sup>789-790</sup>. Il dilagare del contagio da SARS-CoV-2 è stato recepito dalla narrativa dei gruppi jihadisti dell'area del Liptako-Gourma<sup>791</sup>: lo Stato Islamico ha definito la pandemia una "punizione divina"<sup>792</sup> nei confronti dei Paesi che perseguivano i musulmani; ma nell'area non si sono registrati rallentamenti nei numeri di attacchi di matrice jihadista, anzi, il trend di crescita visibile dal 2016 è stato confermato<sup>793</sup>.

Situazione invece diametralmente opposta, per quanto riguarda la presenza italiana in loco, è quella libica - come ha spiegato il Professor Alessandro Orsini<sup>794</sup> nel proprio intervento del 9 luglio u.s.: un tempo interlocutore privilegiato, dalla caduta del regime di Gheddafi il Paese è diviso tra due governi separati che si contendono il controllo dell'intero Paese. Mentre il governo di Tripoli è sostenuto diplomaticamente dall'Italia e militarmente da Qatar e Turchia, è quest'ultima a svolgere il ruolo di principale attore esterno nel contesto libico pro al-Sarraj: è stato infatti l'intervento di Erdogan ad evitare che Tripoli cadesse in mano ad Haftar. Per quanto riguarda lo schieramento opposto, invece, il governo di Tobruch è supportato da Francia, Russia, Egitto, Emirati Arabi Uniti ed Arabia Saudita - un'inusuale alleanza che mette a rischio gli interessi italiani nell'area. Secondo il Professor Orsini, infatti, l'Italia sta perdendo rilevanza in Libia perché sta perdendo rilevanza sullo scenario internazionale: essa è entrata in una fase di declino demografico, economico e militare e non ha un'estensione territoriale che

---

<sup>789</sup> Quali mascherine, gel igienizzante, guanti monouso, ventilatori artificiali e respiratori polmonari.

Ministero della Difesa (2020), Missione in Niger: supporto alla popolazione nigerina, Ministero della Difesa. Reperibile al seguente link:

[https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op\\_intern\\_corso/Niger\\_missione\\_bilaterale\\_supporto/notizie\\_teatro/Pagine/Mission\\_e\\_in\\_Niger\\_supporto\\_alla\\_popolazione\\_nigerina.aspx](https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/Niger_missione_bilaterale_supporto/notizie_teatro/Pagine/Mission_e_in_Niger_supporto_alla_popolazione_nigerina.aspx).

Ministero della Difesa (2020), Missione in Niger: donazione di 40.000 mascherine, Ministero della Difesa. Reperibile al seguente link:

[https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op\\_intern\\_corso/Niger\\_missione\\_bilaterale\\_supporto/notizie\\_teatro/Pagine/Mission\\_e\\_in\\_Niger\\_militari\\_italiani\\_donano\\_40000\\_mascherine.aspx](https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/Niger_missione_bilaterale_supporto/notizie_teatro/Pagine/Mission_e_in_Niger_militari_italiani_donano_40000_mascherine.aspx).

<sup>790</sup> Lant, M. «Jihadismo nell'area del Liptako-Gourma al tempo del Covid-19: situazione, minacce e opportunità per il Sistema Paese».

<sup>791</sup> Il Liptako-Gourma è una regione storica attualmente localizzata nell'area transfrontaliera tra Burkina Faso, Mali e il Niger sud-occidentale.

<sup>792</sup> Lant, M., *ibidem*.

<sup>793</sup> *Ibidem*.

<sup>794</sup> Il Professor Alessandro Orsini è Direttore dell'Osservatorio Sicurezza Internazionale presso la LUISS Guido Carli di Roma.



permetta un'inversione di tendenza. Per questi motivi, a suo parere, l'Italia non potrà più riacquisire importanza nello scenario libico: è stata già scalzata dalla Turchia, ed è dunque necessario aprire un dialogo con essa.

Volgendo ora lo sguardo alla Repubblica Popolare Cinese, essa è stata la seconda economia al mondo nel commercio di beni e servizi dopo gli Stati Uniti d'America nel 2019<sup>795</sup>. Questo dato ne evidenzia il ruolo quale attore centrale sulla scena internazionale, ma è anche esplicativo della relazione sempre più competitiva tra i due Paesi, come ricordato dal dottor Lucio Caracciolo<sup>796</sup> durante il webinar del 9 luglio u.s.: proprio nel territorio cinese si è assistito alla prima diffusione del SARS-CoV-2, ma è negli USA che il virus ancora imperversa dopo mesi<sup>797</sup>. Ciononostante, le attività militari navali dei due Paesi nel quadrante del Mar Cinese Meridionale non sono state interrotte: il dottor Caracciolo ha infatti ricordato come in queste acque transitino le principali rotte commerciali, strategiche e di approvvigionamento energetico che collegano l'Asia al Mediterraneo e all'Europa; per questo motivo, la Cina ha superato la propria storica refrattarietà alle iniziative navali e si sta impegnando a dimostrare la propria supremazia sia sul già citato Mar Cinese Meridionale, che su quello Orientale. A tal fine, essa punta ad una riunificazione nazionale che sarebbe in realtà il recupero della sovranità sull'isola di Taiwan, in posizione strategica rispetto agli stretti, commercialmente e geopoliticamente rilevanti, di Malacca e Lombok; nel frattempo, ha provveduto a sviluppare la propria flotta e ad occupare vari scogli ed isolotti nell'area, mettendo la comunità internazionale davanti al fatto compiuto. Ciononostante, sottolinea il dottor Caracciolo, i legami tra Washington e Taipei si sono ulteriormente rafforzati proprio in ottica anticinese, e la consistente presenza americana a Guam e in Giappone, oltretutto tecnologicamente più avanzata, renderebbe al momento uno scontro diretto quantomeno

---

<sup>795</sup> World Trade Organization - WTO (2020), World Trade Statistical Review 2020, World Trade Organization. Reperibile al seguente link: [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/wts2020\\_e/wts2020\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2020_e/wts2020_e.pdf).

<sup>796</sup> Il dottor Lucio Caracciolo è Direttore di Limes, Rivista italiana di geopolitica, da lui fondata nel 1993.

<sup>797</sup> Secondo le proiezioni del progetto del New York Times "Coronavirus World Map: Tracking the Global Outbreak", al 15 dicembre 2020 la Cina avrebbe avuto un totale di poco più di 96.000 casi, mentre gli Stati Uniti d'America avrebbero superato i 16,5 milioni.

The New York Times (2020), Coronavirus World Map: Tracking the Global Outbreak, The New York Times. Reperibile al seguente link: <https://www.nytimes.com/interactive/2020/world/coronavirus-maps.html#countries>.

improbabile. Infatti, la politica di basso profilo di Deng Xiaoping, irrobustita nel post-Tienanmen e tutt'ora attuata da Xi Jinping, non è sinonimo di pacifismo o remissività<sup>798</sup>. Ne sono esempi la gestione delle manifestazioni del 2019<sup>799</sup> ad Hong Kong: esse erano state sostenute dagli Stati Uniti, interessati a salvaguardare i propri investimenti<sup>800</sup>; ma con la pandemia, l'attenzione americana si è concentrata altrove, permettendo alla Cina di promulgare, a fine giugno 2020, la controversa Legge sulla sicurezza nazionale di Hong Kong<sup>801</sup>. Tutto questo avviene in un'ottica che tende più ad allargare la propria sfera di influenza sfruttando il soft power e senza colpo ferire, anche perché la Cina, come ricordava il dottor Caracciolo nel proprio intervento del 9 luglio u.s., è sostanzialmente isolata diplomaticamente: oltre a

---

<sup>798</sup> Astarita, C. «Quale Status Quo? Come la Cina sta ridisegnando i confini del mondo. Implicazioni strategiche di un cambiamento globale».

<sup>799</sup> Nel 2019, a seguito della pubblicazione il 29 marzo 2019 di una proposta di modifica alla legge "Fugitive Offenders Ordinance", a Hong Kong sono scoppiate proteste che non si sono placate nemmeno con il ritiro della proposta. Il testo della proposta e relativa cronologia è visionabile sul sito ufficiale: Legislative Council of the Hong Kong Special Administration Region of the People's Republic of China (2019), Fugitive Offenders and Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Legislation (Amendment) Bill 2019, Legislative Council of the Hong Kong Special Administration Region of the People's Republic of China. Reperibile al seguente link: <https://app.legco.gov.hk/Bills/english/billdetail.aspx?internalKey=06678%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20&gazette=29/03/2019>.

<sup>800</sup> Nella legge 76 del 116° Congresso degli Stati Uniti, divenuta legge il 27 novembre 2019, gli USA affermano il loro interesse nella stabilità di Hong Kong, nel rispetto dei diritti umani dei suoi abitanti, e nel mantenimento della sua autonomia dalla Repubblica Popolare Cinese; viene inoltre sollecitato il governo cinese a mantenere il proprio impegno nel non intervenire nelle questioni governative di Hong Kong. Si sottolinea che tali precondizioni sono necessarie per il mantenimento del trattamento da parte degli Stati Uniti rispetto ad Hong Kong, differente per l'appunto da quello accordato alla Repubblica Popolare Cinese.

116th Congress (2019-2020), Public Law 76, S.1838 – Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019, United States Congress. Reperibile al seguente link: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1838>.

<sup>801</sup> Government Logistics Department (2020), Decision of the National People's Congress on Establishing and Improving the Legal System and Enforcement Mechanisms for the Hong Kong Special Administrative Region to Safeguard National Security (Unofficial English translation), L.N. 135 of 2020, Gazette Extraordinary Published on Tuesday, 30/06/2020, No. 43 Vol. 24 - Legal Supplement No. 2. Reperibile al seguente link: <https://www.gld.gov.hk/egazette/pdf/20202443e/es220202443135.pdf>.

Government Logistics Department (2020), Promulgation of National Law 2020, L.N. 136 of 2020, Gazette Extraordinary Published on Tuesday, 30/06/2020, No. 44 Vol. 24 - Legal Supplement No. 2. Reperibile al seguente link: <https://www.gld.gov.hk/egazette/pdf/20202444e/es220202444136.pdf>.

Pakistan e Corea del Nord<sup>802</sup>, la Repubblica Popolare Cinese ha come unico altro alleato strategico solo la Federazione Russa, con la quale è però in competizione per assumere il ruolo di potenza contrapposta agli Stati Uniti, ambendo ad un nuovo ordine bipolare. D'altronde, la maggior parte delle organizzazioni internazionali esistenti sono state costituite nella seconda metà del XX secolo, e dimostrano delle difficoltà nell'adattarsi ad un mondo che non è più bipolare, bensì multipolare. La Cina ha dunque spostato il proprio focus dal Sud-est asiatico prima all'Indo-Pacifico, e successivamente all'area Euro-Mediterranea da un lato e all'America Latina dall'altro<sup>803</sup>, ricercando un ruolo da polo bipolare in un mondo tutt'ora multipolare.

È importante ricordare come la Repubblica Popolare Cinese sia riuscita a gestire la prima fase di contagio, ad oggi scongiurando la seconda ondata di infezioni che si è invece registrata altrove<sup>804</sup>. Grazie a ciò, mentre i Paesi occidentali imponevano i lockdown primaverili, essa si è potuta proiettare sullo scenario internazionale come fornitore di dispositivi di protezione individuale, attuando un esempio da manuale di possibile soft power, seppur con esiti incerti, a causa della comunicazione durante le prime settimane di diffusione del SARS-CoV-2, percepita come poco trasparente<sup>805</sup>. Eppure,

---

<sup>802</sup> È importante ricordare il fatto che, nel 2018, Donald Trump sia stato il primo Presidente degli Stati Uniti d'America ad incontrare in un summit bilaterale un Supremo Leader della Corea del Nord, Kim Jong-un. Nonostante l'alleanza con la Cina, la politica strategica aggressiva nordcoreana è quanto più dissimile da quella della sua alleata: la dottrina del Sŏn'gun, termine traducibile come "prima l'esercito", subordina tutte le componenti dello Stato alle Forze Armate. In quest'ottica si sviluppa l'impegno nordcoreano all'ottenimento di un arsenale nucleare, scoraggiato dagli Stati Uniti e temuto dal resto del mondo; un'eventualità che ha spinto gli USA a mantenere alta la propria attenzione sull'area.

Pedditz, M. «Sŏn'gun. Dalla mera ideologia al terrore nucleare».

President Donald J. Trump (2017), National Security Strategy of the United States of America, The White House, p. 46. Reperibile al seguente link: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

The White House (2018), Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People's Republic of Korea at the Singapore Summit, The White House. Reperibile al seguente link: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-united-states-america-chairman-kim-jong-un-democratic-peoples-republic-korea-singapore-summit/>.

<sup>803</sup> Astarita, C., *ibidem*.

<sup>804</sup> Organizzazione Mondiale della Sanità (2020), China situation, World Health Organization. Reperibile al seguente link: <https://covid19.who.int/region/wpro/country/cn>.

<sup>805</sup> Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza (2020), Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle

le relazioni tra la Cina e il resto del mondo non sembrano essere state così negativamente impattate dalla pandemia. Il sopraccitato esempio virtuoso che la Repubblica Popolare Cinese ha dimostrato di essere per quanto riguarda il contenimento del SARS-CoV-2<sup>806</sup> ha permesso al Paese di ricominciare a riabilitare la propria immagine davanti agli interlocutori internazionali. D'altronde, nonostante la pandemia, essa rimane comunque, anche nel 2020, il Paese con maggiore tasso di crescita del PIL al mondo<sup>807</sup>. È dunque innegabile il fatto che sia stata, rimanga, e molto verosimilmente sarà in futuro, uno dei principali attori sulla scena globale, per cui esimersi dal considerarla in qualsiasi valutazione afferente agli sviluppi degli equilibri internazionali e geopolitici sarebbe riduttivo, improprio e superficiale.

---

Regioni. Contrastare la disinformazione sulla Covid-19 – Guardare ai fatti, Commissione Europea. Reperibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0008&from=EN.>]

<sup>806</sup> Organizzazione Mondiale della Sanità (2020), China situation, ibidem.

<sup>807</sup> International Monetary Fund (2020), World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent, ibidem.



## LE ALLEANZE

Non è possibile parlare della NATO<sup>808</sup> senza focalizzarsi sul fatto che essa sia l'unica Alleanza al mondo ad essere sopravvissuta alla dissoluzione della propria *raison d'être*, come ha ricordato nel proprio intervento al webinar del 9 luglio u.s. l'Ambasciatore Francesco Talò<sup>809</sup>. Nella sua opinione, la NATO è ora definibile come un "sistema di sistemi", che riunisce al proprio interno complessità strategiche differenti, le quali hanno permesso all'Alleanza di sopravvivere e, anzi, rafforzarsi dopo la disgregazione del Patto di Varsavia. È innegabile che la capacità di adattamento della NATO sia tutt'ora una delle sue migliori qualità, come dimostra anche il lancio del progetto NATO 2030 nel 2019<sup>810</sup> - dunque antecedentemente alla pandemia da SARS-CoV-2, dalla quale è stato però influenzato<sup>811</sup>. Il gruppo indipendente di esperti incaricato del progetto ha presentato il 25 novembre u.s. al Segretario Generale Jens Stoltenberg il proprio rapporto<sup>812</sup>, nel quale la capacità di adattamento ai cambiamenti è appunto indicata come la più grande eredità politica dell'Alleanza stessa<sup>813</sup>. Il rapporto dedica una sezione alla Cina quale sfida alla NATO<sup>814</sup>, sia per l'espansione delle sue ambizioni territoriali, che per l'ampliamento della sua sfera di influenza anche - ma non solo - in ambito commerciale<sup>815</sup> e tecnologico<sup>816</sup>. La NATO allarga dunque i propri orizzonti, spostando sempre più lo sguardo anche

---

<sup>808</sup> Con l'acronimo NATO (derivante dall'Inglese North Atlantic Treaty Organization) ci si riferisce all'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord. Sito ufficiale: <https://www.nato.int>

<sup>809</sup> L'Ambasciatore Francesco Maria Talò è Rappresentante Permanente d'Italia presso il Consiglio Atlantico dal 15 aprile 2019.

<sup>810</sup> North Atlantic Treaty Organization (ND), NATO 2030, North Atlantic Treaty Organization. Reperibile al seguente link: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/176155.html>.

<sup>811</sup> Sabatino, E. «Dalla pandemia al dibattito NATO2030: valutazioni e sfide per l'Alleanza».

<sup>812</sup> North Atlantic Treaty Organization (2020), NATO 2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General, North Atlantic Treaty Organization. Reperibile al seguente link: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf).

<sup>813</sup> North Atlantic Treaty Organization (2020), *ibidem*, pp. 7-8.

<sup>814</sup> North Atlantic Treaty Organization (2020), *ibidem*, pp. 27-28.

<sup>815</sup> Con, per esempio, la Belt and Road Initiative, in Italiano solitamente resa con "Nuova via della seta". North Atlantic Treaty Organization (2020), *ibidem*, pp. 18, 27-28.

<sup>816</sup> Con, per esempio, la tecnologia 5G.

North Atlantic Treaty Organization (2020), *ibidem*, pp. 17, 27-28.

all'area dell'Indo-Pacifico<sup>817</sup>, senza però mai distoglierlo dai precedenti fronti di interesse - quali, tra gli altri, la Russia e il terrorismo<sup>818</sup>. In tal senso si identificano due direttrici all'interno dell'Alleanza: un fianco Sud, focalizzato sulle sfide afferenti all'area mediterranea, e un fianco Est, più attento alle questioni inerenti ai rapporti con la Russia; tra i due fronti, l'Italia potrebbe svolgere una funzione mediatrice. In aggiunta a queste sfide, più geograficamente caratterizzate, si è manifestata la questione dell'emergenza sanitaria globale: una situazione eccezionale durante la quale, l'articolo 5 del Trattato Nord Atlantico<sup>819</sup> ha potuto assumere un'interpretazione più solidaristica. Infatti, la difesa collettiva ha visto aggiungersi al consueto schema dell'attacco armato ad un Alleato compiuto da un attore esterno all'Alleanza, il concetto di un attacco senza attaccante esteso a tutti gli Alleati contemporaneamente: quello del SARS-CoV-2 a danno dei sistemi sanitari nazionali. Ciò ha reso ancora più evidenti le tensioni interne tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti, con la prima che teme un isolazionismo da parte dei secondi, sia come conseguenza del contesto pandemico, sia per il ribilanciamento dell'attenzione statunitense verso l'area dell'Indo-Pacifico<sup>820</sup>; allo stesso tempo, nessuno dei due attori può unilateralmente garantirsi la propria sicurezza senza il supporto dell'altro<sup>821</sup>.

---

<sup>817</sup> Natalizia, G. & Termine, L. & Riggi, L. & Savini, A. «Go East? Il perno asiatico degli equilibri mondiali come dilemma per l'Alleanza Atlantica».

<sup>818</sup> North Atlantic Treaty Organization (2020), *ibidem*.

<sup>819</sup> "Articolo 5. Le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell'America settentrionale sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che se un tale attacco si producesse, ciascuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, riconosciuto dall'[art.] 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'uso della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale. [...]"

North Atlantic Treaty Organization (1949), Trattato Nord Atlantico, North Atlantic Treaty Organization. Reperibile al seguente link: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_17120.htm?selectedLocale=it](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=it).

<sup>820</sup> North Atlantic Treaty Organization (2020), *ibidem*, pp. 5-8.

<sup>821</sup> North Atlantic Treaty Organization (2020), *ibidem*, pp. 8., 55-57.

Guardando ora all'Europa, qui si trovano tre tipologie diverse di appartenenza: all'Unione Europea (UE)<sup>822</sup>, alla NATO<sup>823</sup>, o ad entrambe. Vi sono inoltre Stati, geograficamente localizzati in parte o nella propria interezza sul continente europeo, che non partecipano a nessuna di queste alleanze. Ciò rende evidentemente complessa la questione della Difesa sull'intera estensione del continente: come precedentemente indicato, il fianco Est della NATO considera come proprio maggiore antagonista la Russia, mentre il fianco Sud è naturalmente più preoccupato dalle instabilità nell'area del Mediterraneo (allargato). È dunque comprensibile come l'Unione Europea sia tesa a svolgere un ruolo fondamentale nella creazione e mediazione di vari progetti, strumenti e programmi di difesa, siano essi attuati dalla collettività dei suoi membri o da sottogruppi di essi<sup>824</sup>. Nonostante l'impatto della pandemia sull'intero continente, l'Unione ha comunque concesso, all'interno del Piano europeo di ripresa, un budget consistente per i progetti di Difesa europea<sup>825</sup>.

---

<sup>822</sup> L'elenco degli Stati membri dell'Unione Europea è visionabile alla pagina: Unione Europea (ND), Paesi, Unione Europea. Reperibile al seguente link: [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries\\_it](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_it).

<sup>823</sup> L'elenco degli Stati membri della NATO è visionabile alla pagina: North Atlantic Treaty Organization (2020), Nato Member Countries, North Atlantic Treaty Organization. Reperibile al seguente link: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/nato\\_countries.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/nato_countries.htm).

<sup>824</sup> A titolo puramente esemplificativo, si ricordano i seguenti:

- Agenzia Europea per la Difesa (European Defence Agency, da cui l'acronimo EDA), sito ufficiale: <http://www.eda.europa.eu>
- Common Security and Defence Policy (CSDP), sito ufficiale: [https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp_en)
- Cooperazione strutturata permanente (Permanent Structured Cooperation, da cui l'acronimo PESCO), sito ufficiale: <https://pesco.europa.eu>
- Missioni ed operazioni, sia civili che militari, dell'Unione Europea – l'elenco completo è reperibile alla pagina dedicata: European External Action Service (2019), Military and civilian missions and operations, European External Action Service. Reperibile al seguente link: [https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en).

<sup>825</sup> Il Piano europeo di ripresa, o Recovery plan for Europe, è composto dal budget a lungo termine dell'Unione Europea (Multiannual Financial Framework, MFF) 2021-2027 e dal fondo NextGeneration EU, quest'ultimo specifico per la ripresa post-pandemica. Nel Multiannual Financial Framework, sono allocati €13,2 miliardi a Sicurezza e Difesa.

European Commission (ND), Recovery plan for Europe, European Commission. Reperibile al seguente link: [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_en#the-largest-stimulus-package-ever](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en#the-largest-stimulus-package-ever).

European Commission (2020), EU's Next Long-Term Budget & NextGenerationEU: Key Facts and Figure, European Commission. Reperibile al seguente link:



L'UE considera quale tappa fondamentale per la propria ripresa il raggiungimento degli obiettivi già prefissati negli anni scorsi, secondo i quali si deve perseguire un'autonomia energetica basata sullo sviluppo delle risorse rinnovabili e sull'ottenimento della neutralità climatica per l'intero continente entro il 2050<sup>826</sup>. Anche la crescita economica deve essere sostenibile ed inclusiva sul lungo periodo<sup>827</sup>; l'Unione Europea basa infatti il proprio sviluppo sui parametri contenuti nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite<sup>828</sup>.

---

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/mff\\_factsheet\\_agreement\\_en\\_web\\_20.11.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/mff_factsheet_agreement_en_web_20.11.pdf).

<sup>826</sup> Commissione europea (2019), Allegato della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Il Green Deal europeo, Commissione europea.

Commissione europea (2019), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Il Green Deal europeo, Commissione europea.

Entrambi i documenti sono reperibili in Italiano al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>.

<sup>827</sup> Consiglio europeo (2014), A new strategic agenda. 2019-2024, European Council. Reperibile al seguente link: <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>.

<sup>828</sup> United Nations General Assembly (2015), Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1, United Nations. Reperibile al seguente link: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>.

## FOCUS SULL'ITALIA

La questione dell'autonomia energetica ha rilevanza anche per lo scenario nazionale. L'Italia è un grande importatore di petrolio e gas naturale; secondo un rapporto del Ministero dello Sviluppo Economico del giugno 2019, essa dipende per il 74% da importazioni nette per supplire al fabbisogno energetico nazionale<sup>829</sup>. Anche per questo motivo, è essenziale che il Paese investa in futuro in fonti energetiche rinnovabili, di modo da potere al contempo ridurre la propria *carbon footprint*<sup>830</sup> così come la propria dipendenza energetica dalle importazioni estere. Sarà inoltre fondamentale prepararsi ad affrontare gli impatti su sicurezza e approvvigionamento energetici causati dai futuri cambiamenti climatici: e qui la ricerca ambientale, con i propri algoritmi sviluppati appositamente per lo studio dell'evoluzione dei cambiamenti climatici, giocherà senza dubbio un ruolo fondamentale<sup>831</sup>. In tale ambito, lo sfruttamento delle informazioni satellitari ad alta risoluzione, acquisite in ambito internazionale, sarebbe fondamentale per combattere l'abusivismo, sia edilizio che estrattivo, e la mala gestione dei rifiuti - sia essa incendio, tombamento o smaltimento illecito<sup>832</sup>. Quest'ultima, come notato anche dal Consiglio dell'Unione Europea nelle proprie Raccomandazioni all'Italia nel maggio 2020, impatta negativamente le aree meridionali del Paese, ove persistono deficit infrastrutturali che contribuiscono a minare l'equilibrio ambientale<sup>833</sup>. Tali Raccomandazioni sono poi state recepite nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza<sup>834</sup>, nel quale si sottolinea l'importanza della resilienza

---

<sup>829</sup> Ministero dello Sviluppo Economico, Direzione Generale per la Sicurezza dell'Approvvigionamento e le Infrastrutture Energetiche (2019), La Situazione Energetica Nazionale nel 2018, Ministero dello Sviluppo Economico. Reperibile al seguente link: [https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/relazione\\_annuale\\_situazione\\_energetica\\_nazionale\\_dati\\_2018.pdf](https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/relazione_annuale_situazione_energetica_nazionale_dati_2018.pdf).

<sup>830</sup> Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (2015), Cos'è la "Carbon Footprint", Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Reperibile al seguente link: <https://www.minambiente.it/pagina/cose-la-carbon-footprint>.

<sup>831</sup> Intervento di Antonio Felice Uricchio, Presidente del Consiglio Direttivo dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) dal 2019.

<sup>832</sup> Antonio Felice Uricchio, *ibidem*.

<sup>833</sup> Consiglio dell'Unione Europea (2020), *ibidem*, par. 21, p. 7.

<sup>834</sup> Dipartimento per le Politiche Europee, Presidenza del Consiglio dei Ministri (2020), Linee Guida per la Definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza #NEXTGENERATIONITALIA, Dipartimento per le Politiche Europee, Presidenza del

ambientale, sia dagli impatti del cambiamento climatico sul territorio, sia come parte della transizione del Paese verso un sistema maggiormente sostenibile<sup>835</sup>. Gli impatti negativi dei cambiamenti climatici stanno infatti esasperando i fenomeni meteorologici estremi ed il rischio idrogeologico<sup>836</sup>, che in aggiunta favoriscono gli incendi boschivi su larga scala<sup>837</sup>. Oltre alle già citate fonti rinnovabili, dunque, la transizione ecologica andrà ad avvalersi anche di investimenti sul trasporto pubblico e su rotaia, invece che su gomma, per diminuire l'inquinamento atmosferico, anche e soprattutto in aree – come la Pianura Padana – che risultano essere tra le più inquinate d'Europa<sup>838</sup>. Tutte queste azioni aiuteranno quindi il Paese a procedere speditamente verso un equilibrio ambientale che consenta una migliore qualità della vita, una maggiore resilienza del territorio agli eventi causati dai cambiamenti climatici, e una sostenibilità dello sviluppo che contribuisca al raggiungimento della neutralità climatica continentale entro il 2050, come stabilito dallo European Green Deal<sup>839</sup>.

---

Consiglio dei Ministri. Reperibile al seguente link: <http://www.politicheeuropee.gov.it/media/5378/linee-guida-pnrr-2020.pdf>.

<sup>835</sup> Dipartimento per le Politiche Europee, Presidenza del Consiglio dei Ministri (2020), *ibidem*, pp. 7-12.

<sup>836</sup> Consiglio dell'Unione Europea (2020), *ibidem*.

Dipartimento della Protezione Civile, Presidenza del Consiglio dei Ministri (ND), Rischio meteo-idrogeologico ed idraulico, Protezione Civile. Reperibile al seguente link: <http://www.protezionecivile.gov.it/attivita-rischi/meteo-idro>.

<sup>837</sup> All'interno delle precedentemente citate categorie di "fenomeno meteorologici estremi" e "rischio meteo-idrogeologico ed idraulico" (si veda la nota precedente) rientrano anche le crisi idriche e le ondate di calore, le quali contribuiscono allo scoppio e diffusione di incendi, soprattutto in aree boschive. Le Forze Armate italiane concorrono annualmente al contenimento e allo spegnimento, di concerto con la Protezione Civile.

Dipartimento della Protezione Civile, Presidenza del Consiglio dei Ministri (ND), Crisi idriche, Protezione Civile. Reperibile al seguente link: <http://www.protezionecivile.gov.it/attivita-rischi/meteo-idro/fenomeni-meteo-idro/crisi-idriche>.

Dipartimento della Protezione Civile, Presidenza del Consiglio dei Ministri (ND), Ondate di calore, Protezione Civile. Reperibile al seguente link: <http://www.protezionecivile.gov.it/attivita-rischi/meteo-idro/fenomeni-meteo-idro/ondate-calore>.

Dipartimento della Protezione Civile, Presidenza del Consiglio dei Ministri (ND), Forze Armate, Protezione Civile. Reperibile al seguente link: <http://www.protezionecivile.gov.it/servizio-nazionale/strutture-operative/forze-armate>.

<sup>838</sup> Consiglio dell'Unione Europea (2020), *ibidem*.

Dipartimento per le Politiche Europee, Presidenza del Consiglio dei Ministri (2020), *ibidem*.

European Environment Agency (2020), EEA Report No 9/2020 "Air quality in Europe – 2020 Report", European Environment Agency. Reperibile al seguente link: <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report>.

<sup>839</sup> Commissione europea (2019), Allegato della Comunicazione [...]. Il Green Deal europeo, *ibidem*.

Commissione europea (2019), Comunicazione [...]. Il Green Deal europeo, *ibidem*.

Quando si affronta la questione del divario infrastrutturale, va ricordato che esso include anche il divario digitale, che si manifesta sia in carenza di infrastrutture fisiche, che di competenze nella popolazione. Per quanto riguarda le infrastrutture critiche, gli investimenti degli anni scorsi hanno garantito una copertura di banda larga che sta progressivamente giungendo a coprire l'intero territorio nazionale<sup>840</sup>. Nonostante ciò - o forse proprio grazie a ciò, a seconda di come si interpretino i dati - il Rapporto CENSIS 2020<sup>841</sup> ha segnalato un 10% di partecipanti allo studio che non avevano, all'inizio del lockdown, una banda sufficiente a reggere il nuovo carico di dati<sup>842</sup>. È anche però importante sottolineare come le infrastrutture nazionali, o "rete delle reti"<sup>843</sup>, abbiano perfettamente retto allo stress test dell'aumento di traffico senza precedenti avvenuto durante il lockdown primaverile.

Per quanto riguarda invece le competenze (o soft skills), invece, la situazione è molto differente. In primo luogo, a livello mondiale, durante i lockdown si è assistito ad un aumento dei casi di frode online, phishing, e simili<sup>844</sup>. Questo perché l'ingegneria sociale che si cela dietro tali atti fraudolenti ha immediatamente colto l'occasione, l'opportunità di sfruttare la pandemia come parola chiave dei suoi nuovi attacchi<sup>845</sup>. In tal senso, è dunque apparso chiaro che l'alfabetizzazione digitale della popolazione, soprattutto per quanto riguarda le fasce dai 35 anni in su, rimanga ancora sotto certi

---

<sup>840</sup> Ministero dello sviluppo economico (ND), Internet e banda ultralarga, Ministero dello sviluppo economico. Reperibile al seguente link: <https://www.mise.gov.it/index.php/it/comunicazioni/banda-ultralarga>.

Ministero dello sviluppo economico (ND), Piano nazionale Banda ultralarga, Ministero dello sviluppo economico. Reperibile al seguente link: <https://www.mise.gov.it/index.php/it/comunicazioni/banda-ultralarga/progetto-strategico-banda-ultralarga>  
Ministero dello sviluppo economico (ND), Piano strategico Banda Ultralarga, Banda Ultralarga Italia. Reperibile al seguente link: <https://bandaultralarga.italia.it>.

<sup>841</sup> CENSIS, Centro Studi Investimenti Sociali (2020), 54° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2020, Franco Angeli.

<sup>842</sup> CENSIS, Centro Studi Investimenti Sociali (2020), *ibidem*, p. 27.

<sup>843</sup> CENSIS, Centro Studi Investimenti Sociali (2020), *ibidem*, p. 27.

<sup>844</sup> Il cybercrime in tutte le proprie sfaccettature è una delle priorità identificate dal EU Policy Cycle – EMPACT e, in quanto tale, è prioritario per l'Ufficio Europeo di Polizia – EUROPOL.

Ufficio Europeo di Polizia, EUROPOL (2020), (IOCTA) 2020, *ibidem*.

Ufficio Europeo di Polizia, EUROPOL (ND), EU Policy Cycle – EMPACT, Europol. Reperibile al seguente link: <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/eu-policy-cycle-empact>.

Per la definizione di cybercrime e dei maggiori crimini informatici, incluso phishing: Ufficio Europeo di Polizia, EUROPOL (ND), Cybercrime, Europol. Reperibile al seguente link: <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas/cybercrime>.

<sup>845</sup> Ufficio Europeo di Polizia, EUROPOL (2020), (IOCTA) 2020, *ibidem*.

aspetti deludente: le competenze digitali non si accompagnano ad un'igiene digitale abitudinaria, per cui le stesse password vengono usate su più dispositivi e/o account digitali, siano essi personali o di lavoro, rendendo dunque semplice il lavoro ai malintenzionati<sup>846</sup>.

Un altro aspetto emerso è legato alla questione della Didattica a Distanza<sup>847</sup>, la quale ha dimostrato sia i propri punti di forza (nel permettere agli studenti di continuare a seguire le lezioni da casa<sup>848</sup>) che di debolezza (poca o assente preparazione degli insegnanti in materia, impossibilità di seguire correttamente gli studenti con disabilità e/o disturbi specifici dell'apprendimento, maggiori difficoltà nel seguire in maniera appropriata gli studenti di origine straniera che necessitavano di un aiuto nell'imparare la lingua italiana<sup>849</sup>). D'altro canto,, il lockdown ha imposto l'avvicinamento, da parte di tutte le fasce di popolazione (inclusi i più anziani), ai sistemi di videochiamata<sup>850</sup>: questa accelerazione verso la digitalizzazione, a tratti quasi percepibile come "forzata" o "imposta" dalla situazione di emergenza sanitaria, non regredirà con la fine del periodo di pandemia<sup>851</sup>. Per questo motivo, l'obiettivo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione<sup>852</sup> assume tutt'altro significato e importanza dopo il SARS-CoV-2: è innegabile che il lockdown abbia dimostrato come moltissimi lavori non necessitino più della presenza in ufficio; anzi, lo smart working

---

<sup>846</sup> Ufficio Europeo di Polizia, EUROPOL (2020), Press Release. How Criminals Profit From the Covid-19 Pandemic, Europol. Reperibile al seguente link: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/how-criminals-profit-covid-19-pandemic>.

<sup>847</sup> Decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, ibidem.

<sup>848</sup> Come però segnalato anche dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la svolta ecologica e la digitalizzazione del Paese, oltre ad essere indissolubilmente legate, necessitano di investimenti per colmare i divari di competenze tecnologiche e di accesso ai necessari strumenti digitali.

Dipartimento per le Politiche Europee, Presidenza del Consiglio dei Ministri (2020), ibidem.

<sup>849</sup> CENSIS, Centro Studi Investimenti Sociali (2020), ibidem, pp. 17-19.

<sup>850</sup> CENSIS, Centro Studi Investimenti Sociali (2020), ibidem, pp. 29-31.

<sup>851</sup> Il Rapporto CENSIS sottolinea però anche come un terzo degli appartenenti alle fasce d'età più giovani – quelle che trascorrevano maggior tempo coinvolte nei sistemi di videochiamata, anche per via della scuola – abbiano segnalato una stanchezza dovuta all'uso di queste tecnologie tale da fare sfiorare a molti il burnout.

CENSIS, Centro Studi Investimenti Sociali (2020), ibidem, pp. 30-31.

<sup>852</sup> Dipartimento per le Politiche Europee, Presidenza del Consiglio dei Ministri (2020), ibidem, pp. 13-14,26-28.

è diventato un'opzione fattibile e potenzialmente valorizzabile nel lungo termine per una consistente fetta della popolazione<sup>853</sup>.

La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione si lega alla questione, precedentemente citata, dell'importanza di un'educazione digitale diffusa e standardizzata. Essa però non può prescindere dal lavoro delle componenti di Difesa e Sicurezza dello Stato, il cui ruolo è monitorare e proteggere gli interessi nazionali, come individuati dal decisore politico. In tale frangente, dunque, al fine di perseguire la propria autonomia strategica, sarà fondamentale, nei prossimi anni, investire in difesa dei settori economici strategici nazionali: a tale proposito, il decreto-legge n. 21 del 2012<sup>854</sup> sancisce l'inizio di un sistema di Golden Power, secondo il quale il Governo ha diritto ad esercitare poteri speciali nei settori afferenti a difesa e sicurezza nazionale, a tutela per l'appunto degli interessi nazionali. Sempre in tale ottica, senza la necessità di intervenire direttamente sui settori appena menzionati, il Paese potrà salvaguardare i propri interessi nazionali *lato sensu* anche utilizzando il proprio soft power. E proprio di tutela degli interessi nazionali ha parlato il Prefetto Gennaro Vecchione<sup>855</sup> nel proprio intervento in occasione del webinar del 9 luglio u.s.: la loro tutela spazia dalla sicurezza economica a quella cibernetica. In primis, il Prefetto ha evidenziato come il fulcro dell'interesse nazionale debba risiedere nella tutela dello Stato e della democrazia. In secondo luogo, ogni Paese ha come obiettivo la ricerca del bene comune per i propri componenti, e ciò è apparso ancora più evidente durante il periodo dei lockdown generalizzati di inizio anno, quando ciascuno Stato si è concentrato sul preservare la salute dei propri cittadini, limitando a vario titolo gli spostamenti da e verso altri Paesi. Eppure, il SARS-CoV-2 ha dimostrato la portata della globalizzazione, per cui un ritorno al mondo degli Stati-nazione autosufficienti (se mai essi sono realmente esistiti) sarebbe quantomeno distruttivo: più probabile invece un'accelerazione sulla linea di faglia tra globale e locale. In tale prospettiva, sarà

---

<sup>853</sup> Dipartimento per le Politiche Europee, Presidenza del Consiglio dei Ministri (2020), *ibidem*, p. 35.

<sup>854</sup> Successivamente convertito con modificazioni dalla legge n. 56 dell'11 maggio 2012.

Per ulteriori dettagli sul Golden Power, si rimanda al sito ufficiale della Presidenza del Consiglio dei Ministri sul tema: <http://www.governo.it/it/dipartimenti/dip-il-coordinamento-amministrativo/dica-att-goldenpower/9296>.

<sup>855</sup> Il Prefetto (già generale di Corpo d'Armata della Guardia di Finanza) Gennaro Vecchione è Direttore generale del Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza dal dicembre 2018.

fondamentale per l'Intelligence affinare le proprie competenze sia in ambito geopolitico che in ambito geo-economico, per continuare a porre le necessarie basi affinché il Paese possa perseguire i propri interessi nazionali in maniera autonoma ed efficiente.

In conclusione, è evidente che la parola dell'anno – a lato di pandemia e lockdown – sia resilienza: del Sistema Paese nel proprio insieme, in tutte le proprie componenti, civili e militari, pubbliche e private. Le Forze Armate hanno contribuito, ove richiesto e con i mezzi a loro disposizione, a supportare il sistema sanitario nazionale, le Forze dell'Ordine, la Protezione Civile. La pandemia da SARS-CoV-2 ha accelerato la digitalizzazione dei processi, ha sottolineato quanto il mondo sia unito ed interconnesso, ha evidenziato l'importanza di una transizione ecologica che permetta allo sviluppo umano di convivere più simbioticamente con la natura. Nello sforzo collettivo volto ad ottenere questi risultati in breve tempo, l'Italia sta dimostrando una capacità di resilienza a shock d'urto che non solo è innegabile, ma nella quale risiede la sua vera forza.

## BIBLIOGRAFIA

116th Congress (2019-2020), Public Law 76, S.1838 – Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019, United States Congress. Reperibile al seguente link: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1838>

Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza (2020), Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Contrastare la disinformazione sulla Covid-19 – Guardare ai fatti, Commissione Europea. Reperibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0008&from=EN>

CENSIS, Centro Studi Investimenti Sociali (2020), 54° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2020, Franco Angeli.

Collins Dictionary (2020), The Collins Word of the Year Is..., Collins Dictionary website. Reperibile al seguente link: [www.collinsdictionary.com/woty](http://www.collinsdictionary.com/woty)

Commissione europea (2019), Allegato della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Il Green Deal europeo, Commissione europea. Reperibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>

———. (2019), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Il Green Deal europeo, Commissione europea. Reperibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>

Common Security and Defence Policy, sito ufficiale: [https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp_en)

Consiglio dell'Unione Europea (2020), Raccomandazione di RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia, Commissione Europea, par. 19, p. 6. Reperibile al seguente link: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-italy\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-italy_it.pdf)

Consiglio europeo (2014), A new strategic agenda. 2019-2024, European Council. Reperibile al seguente link: <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>

Council of the European Union (2020), Council Recommendation (EU) 2020/1475 of 13 October 2020 on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic (Text with EEA relevance), Gazzetta ufficiale dell'Unione europea – L 337/3. Reperibile al seguente link: <http://data.europa.eu/eli/reco/2020/1475/oj>



Decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19. Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, Gazzetta Ufficiale, Serie Generale – n. 79 del 25-03-2020, reperibile al seguente link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/25/20G00035/SG>

Dipartimento della Protezione Civile, Presidenza del Consiglio dei Ministri (ND), Rischio meteo-idrogeologico ed idraulico, Protezione Civile. Reperibile al seguente link: <http://www.protezionecivile.gov.it/attivita-rischi/meteo-idro>

———. (ND), Crisi idriche, Protezione Civile. Reperibile al seguente link: <http://www.protezionecivile.gov.it/attivita-rischi/meteo-idro/fenomeni-meteo-idro/crisi-idriche>

———. (ND), Ondate di calore, Protezione Civile. Reperibile al seguente link: <http://www.protezionecivile.gov.it/attivita-rischi/meteo-idro/fenomeni-meteo-idro/ondate-calore>

———. (ND), Forze Armate, Protezione Civile. Reperibile al seguente link: <http://www.protezionecivile.gov.it/servizio-nazionale/strutture-operative/forze-armate>

Dipartimento per le Politiche Europee, Presidenza del Consiglio dei Ministri (2020), Linee Guida per la Definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza #NEXTGENERATIONITALIA, Dipartimento per le Politiche Europee, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Reperibile al seguente link: <http://www.politicheeuropee.gov.it/media/5378/linee-guida-pnrr-2020.pdf>

Esposizione Universale 2020, sito ufficiale: [expo2020dubai.com](http://expo2020dubai.com)

European Commission (2020), EU's Next Long-Term Budget & NextGenerationEU: Key Facts and Figure, European Commission. Reperibile al seguente link: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/mff\\_factsheet\\_agreement\\_en\\_web\\_20.11.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/mff_factsheet_agreement_en_web_20.11.pdf)

———. (ND), Recovery plan for Europe, European Commission. Reperibile al seguente link: [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_en#the-largest-stimulus-package-ever](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en#the-largest-stimulus-package-ever)

European Defence Agency, sito ufficiale: <http://www.eda.europa.eu>

European Environment Agency (2020), EEA Report No 9/2020 "Air quality in Europe – 2020 Report", European Environment Agency. Reperibile al seguente link: <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report>

European External Action Service (2019), Military and civilian missions and operations, European External Action Service. Reperibile al seguente link: [https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en)

Giochi della XXXII Olimpiade, sito ufficiale: [tokyo2020.org](http://tokyo2020.org)

Government Logistics Department (2020), Decision of the National People's Congress on Establishing and Improving the Legal System and Enforcement Mechanisms for the Hong Kong Special Administrative Region to Safeguard National Security (Unofficial English translation), L.N. 135 of 2020,

Gazette Extraordinary Published on Tuesday, 30/06/2020, No. 43 Vol. 24 - Legal Supplement No. 2. Reperibile al seguente link: <https://www.gld.gov.hk/egazette/pdf/20202443e/es220202443135.pdf>

———. (2020), Promulgation of National Law 2020, L.N. 136 of 2020, Gazette Extraordinary Published on Tuesday, 30/06/2020, No. 44 Vol. 24 - Legal Supplement No. 2. Reperibile al seguente link: <https://www.gld.gov.hk/egazette/pdf/20202444e/es220202444136.pdf>

Governo Italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri (ND), Golden Power, Governo Italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Reperibile al seguente link: <http://www.governo.it/it/dipartimenti/dip-il-coordinamento-amministrativo/dica-att-goldenpower/9296>

Henley, J. (2020), Swedish surge in Covid cases dashes immunity hope, The Guardian. Reperibile al seguente link: <https://www.theguardian.com/world/2020/nov/12/covid-infections-in-sweden-surge-dashing-hopes-of-herd-immunity>

International Monetary Fund (2020), World Economic Outlook Update, June 2020: A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery, International Monetary Fund. Reperibile al seguente link: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>

———. (2020), World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown, International Monetary Fund. Reperibile al seguente link: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

———. (2020), World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent, International Monetary Fund, pag. 56. Reperibile al seguente link: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>

Legge del 20 ottobre 1999, n. 380, "Delega al Governo per l'istituzione del servizio militare volontario femminile", Gazzetta Ufficiale, Serie Generale – n. 255 del 29 ottobre 1999. Reperibile al seguente link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1999/10/29/099G0468/sg>

Legislative Council of the Hong Kong Special Administration Region of the People's Republic of China (2019), Fugitive Offenders and Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Legislation (Amendment) Bill 2019, Legislative Council of the Hong Kong Special Administration Region of the People's Republic of China. Reperibile al seguente link: <https://app.legco.gov.hk/Bills/english/billdetail.aspx?internalKey=06678%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20&gazette=29/03/2019>

Marina Militare (ND), EUNAVFOR MED Operation Irini, Marina Militare. Reperibile al seguente link: <https://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/per-la-difesa-sicurezza/operazioni-in-corso/Pagine/eunavformed-irini.aspx>

Matthews, O. (2020), Britain Drops Its Go-It-Alone Approach to Coronavirus, Foreign Policy. Reperibile al seguente link: <https://foreignpolicy.com/2020/03/17/britain-uk-coronavirus-response-johnson-drops-go-it-alone/>

Merriam Webster (2020), Merriam Webster's Word of the Year 2020, Merriam Webster website. Reperibile al seguente link: [www.merriam-webster.com/words-at-play/word-of-the-year](http://www.merriam-webster.com/words-at-play/word-of-the-year)

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (ND), Smart working, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Reperibile al seguente link: [lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/smart-working/Pagine/default.aspx](http://lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/smart-working/Pagine/default.aspx)

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (2015), Cos'è la "Carbon Footprint", Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Reperibile al seguente link: <https://www.minambiente.it/pagina/cose-la-carbon-footprint>

Ministero della Difesa (2020), Missione in Niger: donazione di 40.000 mascherine, Ministero della Difesa. Reperibile al seguente link: [https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op\\_intern\\_corso/Niger\\_missione\\_bilaterale\\_supporto/notizie\\_teatro/Pagine/Missione\\_in\\_Niger\\_militari\\_italiani\\_donano\\_40000\\_mascherine.aspx](https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/Niger_missione_bilaterale_supporto/notizie_teatro/Pagine/Missione_in_Niger_militari_italiani_donano_40000_mascherine.aspx)

———. (2020), Missione in Niger: supporto alla popolazione nigerina, Ministero della Difesa. Reperibile al seguente link: [https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op\\_intern\\_corso/Niger\\_missione\\_bilaterale\\_supporto/notizie\\_teatro/Pagine/Missione\\_in\\_Niger\\_supporto\\_alla\\_popolazione\\_nigerina.aspx](https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/Niger_missione_bilaterale_supporto/notizie_teatro/Pagine/Missione_in_Niger_supporto_alla_popolazione_nigerina.aspx)

———. (2020), Visita del Ministro Lorenzo Guerini in Libano, Ministero della Difesa. Reperibile al seguente link: [https://www.difesa.it/Primo\\_Piano/Pagine/Visita\\_del\\_Ministro\\_Lorenzo\\_Guerini\\_in\\_Libano.aspx](https://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/Visita_del_Ministro_Lorenzo_Guerini_in_Libano.aspx)

———. (ND), Missione bilaterale di supporto nella repubblica di Niger (MISIN), Ministero della Difesa. Reperibile al seguente link: [https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op\\_intern\\_corso/Niger\\_missione\\_bilaterale\\_supporto/Pagine/default.aspx](https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/Niger_missione_bilaterale_supporto/Pagine/default.aspx)

Ministero della Salute (2020), Che cos'è il nuovo coronavirus, Ministero della Salute: <http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioFaqNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=231>

Ministero dello sviluppo economico (ND), Internet e banda ultralarga, Ministero dello sviluppo economico. Reperibile al seguente link: <https://www.mise.gov.it/index.php/it/comunicazioni/banda-ultralarga>

———. (ND), Piano nazionale Banda ultralarga, Ministero dello sviluppo economico. Reperibile al seguente link: <https://www.mise.gov.it/index.php/it/comunicazioni/banda-ultralarga/progetto-strategico-banda-ultralarga>

———. (ND), Piano strategico Banda Ultralarga, Banda Ultralarga Italia. Reperibile al seguente link: <https://bandaultralarga.italia.it>

———, Direzione Generale per la Sicurezza dell'Approvvigionamento e Le Infrastrutture Energetiche (2019), La Situazione Energetica Nazionale nel 2018, Ministero dello Sviluppo Economico. Reperibile al seguente link:

[https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/relazione\\_annuale\\_situazione\\_energetica\\_nazionale\\_dati\\_2018.pdf](https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/relazione_annuale_situazione_energetica_nazionale_dati_2018.pdf)

North Atlantic Treaty Organization (1949), Trattato Nord Atlantico, North Atlantic Treaty Organization. Reperibile al seguente link: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_17120.htm?selectedLocale=it](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=it)

———. (2020), NATO 2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General, North Atlantic Treaty Organization. Reperibile al seguente link: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf)

———. (2020), Nato Member Countries, North Atlantic Treaty Organization. Reperibile al seguente link: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/nato\\_countries.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/nato_countries.htm)

———. (ND), NATO 2030, North Atlantic Treaty Organization. Reperibile al seguente link: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/176155.htm>

Operazione EUNAVFOR MED IRINI (ND), About Us. Operation Commander Rear Admiral Fabio Agostini, EUNAVFOR MED IRINI. Reperibile al seguente link: <https://www.operationirini.eu/about-us/roles/fabio-agostini/>

Operazione EUNAVFOR MED SOPHIA (ND), About Us. Operation Commander Rear Admiral Fabio Agostini, EUNAVFOR MED SOPHIA. Reperibile al seguente link: <https://www.operationsophia.eu/about-us/roles/fabio-agostini/>

Organizzazione Mondiale della Sanità (2020), China situation, World Health Organization. Reperibile al seguente link: <https://covid19.who.int/region/wpro/country/cn>

———. (2020), WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 7 September 2020, World Health Organization. Reperibile al seguente link: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19--7-september-2020>

President Donald J. Trump (2017), National Security Strategy of the United States of America, The White House, p. 46. Reperibile al seguente link: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

Redazione web (2020), “Emergenza Cedri”: l'operazione umanitaria della Difesa a Beirut, segno della forte vicinanza alla popolazione libanese, Marina Militare. Reperibile al seguente link: [https://www.marina.difesa.it/media-cultura/Notiziario-online/Pagine/20200824\\_aiuti\\_umanitari\\_beirut.aspx](https://www.marina.difesa.it/media-cultura/Notiziario-online/Pagine/20200824_aiuti_umanitari_beirut.aspx)

Supplemento ordinario n. 25/L alla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale – n. 180, 18 luglio 2020, p. 55.

The Economist (2020), Italy, the first country in Europe to enter lockdown, starts to emerge, The Economist. Reperibile al link: <https://econ.st/2VwY0CI>

The New York Times (2020), Coronavirus World Map: Tracking the Global Outbreak, The New York Times. Reperibile al seguente link: <https://www.nytimes.com/interactive/2020/world/coronavirus-maps.html#countries>

———. (2020), Coronavirus World Map: Tracking The Global Outbreak, The New York Times. Reperibile al seguente link: <https://nyti.ms/2LdlkTU>

The White House (2018), Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People's Republic of Korea at the Singapore Summit, The White House. Reperibile al seguente link: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-united-states-america-chairman-kim-jong-un-democratic-peoples-republic-korea-singapore-summit/>

Treccani (ND), Weltanschauung, Vocabolario Treccani on line. Reperibile al seguente link: <https://www.treccani.it/vocabolario/weltanschauung>

Ufficio Europeo di Polizia, EUROPOL (2020), Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA) 2020, Europol. Reperibile al seguente link: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment-iocta-2020>

———. (2020), Press Release. How Criminals Profit From the Covid-19 Pandemic, Europol. Reperibile al seguente link: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/how-criminals-profit-covid-19-pandemic>

———. (ND), Cybercrime, Europol. Reperibile al seguente link: <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas/cybercrime>

———. (ND), EU Policy Cycle – EMPACT, Europol. Reperibile al seguente link: <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/eu-policy-cycle-empact>

Unione Europea (ND), Paesi, Unione Europea. Reperibile al seguente link: [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries\\_it](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_it)

United Nations General Assembly (2015), Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1, United Nations. Reperibile al seguente link: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>

United Nations Interim Force in Lebanon, sito ufficiale: <https://unifil.unmissions.org>

United Nations Office on Drugs and Crime (2018), Global Study On Homicide. Gender-related killing of women and girls, United Nations Office on Drugs and Crime. Reperibile al seguente link: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18\\_Gender-related\\_killing\\_of\\_women\\_and\\_girls.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18_Gender-related_killing_of_women_and_girls.pdf)

———. (2018), Press Release. Home the most dangerous place for women, with majority of female homicide victims worldwide killed by partners or family, UNODC study says, United Nations Office on

Drugs and Crime. Reperibile al seguente link:  
<https://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2018/November/home--the-most-dangerous-place-for-women--with-majority-of-female-homicide-victims-worldwide-killed-by-partners-or-family--unodc-study-says.html>

United Nations Population Fund et al. (2020), Impact of the COVID-19 Pandemic on Family Planning and Ending Gender-based Violence, Female Genital Mutilation and Child Marriage, United Nations Population Fund, pag. 2. Reperibile al seguente link: [https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/COVID-19\\_impact\\_brief\\_for\\_UNFPA\\_24\\_April\\_2020\\_1.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/COVID-19_impact_brief_for_UNFPA_24_April_2020_1.pdf)

United Nations Security Council (1978), Resolution 425 & 426, United Nations. Reperibile al seguente link: [https://unsco.unmissions.org/sites/default/files/s\\_res\\_4261978.pdf](https://unsco.unmissions.org/sites/default/files/s_res_4261978.pdf)

———. (2000), Resolution 1325, United Nations. Reperibile al seguente link: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/18/PDF/N0072018.pdf?OpenElement>

———. (2016), Resolution 2292, United Nations. Reperibile al seguente link: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2292>

World Trade Organization - WTO (2020), World Trade Statistical Review 2020, World Trade Organization. Reperibile al seguente link: [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/wts2020\\_e/wts2020\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2020_e/wts2020_e.pdf)



## PARTE IV. CALL FOR PAPERS #CASD2021

La *Call for Papers* #CASD2021, intitolata “Difesa e Sicurezza dell’Italia: strategie di sistema”, è stata la seconda parte del Dibattito sulla Difesa e Sicurezza Sistemica (D2S2).

Questa seconda parte del progetto è stata lanciata il 12 febbraio 2021 con il webinar “Difesa e Sicurezza dell’Italia: strategie di sistema”, organizzato in collaborazione con The European House – Ambrosetti, che ha visto la partecipazione di *speaker* provenienti sia dal mondo accademico e della ricerca, che da quelli militare, istituzionale ed imprenditoriale.

Il successivo webinar “Difesa e Sicurezza dell’Italia: strategie di sistema – Call for Papers #CASD2021” del 18 febbraio 2021 ha presentato le tematiche della seconda *Call for Papers* pubblico militare, istituzionale, imprenditoriale, dell’università e della ricerca, inclusi *think tank*.

I contributi di pensiero sono stati raccolti nel periodo tra il 18 febbraio e il 15 aprile 2021; i lavori selezionati hanno poi affrontato un processo di revisione ed editing, attraverso il quale la collaborazione tra autori e redazione è stata fondamentale.

A partire dal 16 settembre 2021, sono stati resi disponibili online i contributi di pensiero selezionati, di seguito pubblicati in ordine alfabetico d’autore.





LO “SPAZIO CAPACITIVO”: INNOVATIVO MODELLO CONCETTUALE A SUPPORTO DELLA  
PIANIFICAZIONE DELLO STRUMENTO MILITARE — Gen. B.A. Andrea Argieri, Ten. Col.  
Mauro Manti, Ten. Col. Salvatore Bizzarro & Ten. Col. Armando Giuranna

*Il Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa del 2015 declina in maniera chiara e dettagliata le quattro missioni delle Forze Armate derivanti dal portato normativo del Codice dell’Ordinamento Militare, con le quali si palesano funzioni e ruoli in differenti contesti, da quello nazionale e interagenzia a quello internazionale e delle alleanze. L’esigenza di dare ulteriore impulso al processo di ammodernamento e adeguamento delle Forze Armate in senso interforze è stata successivamente esplicitata nel Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa del 2020. Tali linee di indirizzo politico-strategico trovano naturale e concreta traduzione in programmi di sviluppo tramite il processo di pianificazione generale interforze (PGI) il quale, analizzando ciclicamente l’evoluzione del contesto geostrategico, i connessi impegni assunti nell’ambito delle alleanze, e le tendenze future degli scenari di riferimento, mira a garantire uno sviluppo capacitivo dello strumento militare che sia nel contempo sostenibile, in termini di risorse umane e finanziarie, e in grado di generare effetti concreti rispetto agli impegni assunti dal Paese. Le linee di azione in tal senso hanno un comune punto di partenza: le precitate missioni, che si sviluppano virtualmente in uno “spazio capacitivo”, un contenitore ideale all’interno del quale vengono mappate le capacità e funzioni (sistemi e piattaforme in termini quantitativi e qualitativi) e il personale a loro associato. Lo “spazio capacitivo” è dunque da intendersi come modello concettuale innovativo attraverso il quale contribuire all’analisi e definizione dei presupposti nonché dei vincoli e limiti entro i quali incentrare la PGI.*

A partire dalla revisione strategica, avviata a seguito dell’emanazione del *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa* del 2015 (LB 2015), fino al *Concetto Strategico* del 2020, i vertici politico-militari hanno tracciato un percorso di modernizzazione delle Forze Armate tanto nel concetto dell’impiego e degli effetti desiderati, quanto dei sistemi e delle piattaforme utilizzabili. L’obiettivo è una sempre più marcata e profonda interoperabilità e integrazione tra le varie componenti, reso ancor più consistente dallo sviluppo di capacità nei settori spaziale, cibernetico e digitale, che hanno i più ampi margini di innovazione e crescita e sono naturalmente “trasversali” per pervasività e imprescindibilità dei rispettivi *output* operativi. Tale percorso di modernizzazione trova coerenza nel bilanciamento tra

implementazione e ammodernamento delle capacità (con particolare attenzione alla superiorità informativa e decisionale, fulcri abilitanti dell'azione militare) e crescita in termini di efficienza ed efficacia dei sistemi operanti (soprattutto nei domini tradizionali: terrestre, marittimo, aereo).

I più recenti documenti di indirizzo politico (es. Atto di Indirizzo del Ministro della Difesa del 31 marzo 2020) e il già citato Concetto Strategico del 2020, hanno ulteriormente confermato l'impianto generale del LB 2015, evidenziando la necessità di portare a compimento il processo di trasformazione delle Forze Armate. Il LB 2015 ha il merito di aver ulteriormente esplicitato le missioni<sup>856</sup> attribuite alle Forze Armate, ovvero: difesa dello Stato e degli interessi vitali del Paese (prima missione<sup>857</sup>); difesa degli spazi euro-atlantici ed euro-mediterranei (seconda missione<sup>858</sup>); contributo alla realizzazione della pace e della sicurezza internazionali (terza missione<sup>859</sup>); concorsi e compiti specifici (quarta missione<sup>860</sup>).

Chiarire i compiti delle Forze Armate ha una duplice valenza, tanto comunicativa quanto capacitiva. Dal punto di vista comunicativo, all'opinione pubblica appare più evidente cosa aspettarsi dalle componenti della Difesa e in che modo queste possono interagire con i cittadini e contribuire al bene della Nazione. Da un punto di vista capacitivo chi è responsabile a norma di legge della pianificazione, predisposizione e impiego delle Forze Armate, ovvero il Capo di Stato Maggiore della Difesa (CSMD), vede ben definiti gli orizzonti strategici verso i quali orientarsi. Il suo compito è quindi definire e

---

<sup>856</sup> Art. 89, 92 d. lgs. 66/2010.

<sup>857</sup> La 1^ missione consiste nella difesa dello Stato contro ogni possibile aggressione, per salvaguardare: l'integrità del territorio nazionale, gli interessi vitali del Paese, la sicurezza delle aree di sovranità nazionale e dei connazionali all'estero, la sicurezza e l'integrità delle vie di comunicazione di accesso al Paese.

<sup>858</sup> La 2^ missione consiste nel contributo alla Difesa collettiva dell'Alleanza Atlantica e nel mantenimento della stabilità nelle aree incidenti sul Mare Mediterraneo, al fine della tutela degli interessi vitali o strategici del Paese.

<sup>859</sup> La 3^ missione consiste nella partecipazione, nell'ambito della gestione delle crisi internazionali, a operazioni di prevenzione e gestione delle crisi al di fuori delle aree di prioritario intervento, al fine di garantire la pace, la sicurezza, la stabilità e la legalità internazionale, nonché l'affermazione dei diritti fondamentali dell'uomo, nello spirito della Carta delle Nazioni Unite.

<sup>860</sup> La 4^ missione consiste nel concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni e nello svolgimento di compiti specifici in circostanze di pubblica calamità ed in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza.

percorrere la strada per raggiungere tali orizzonti, e lo fa predisponendo linee di indirizzo strategico-militare per la pianificazione delle forze.

Nel merito, tramite il Concetto Strategico, il CSMD ha fornito le indicazioni affinché lo Strumento militare possa evolvere in modo armonico, integrato, interforze e sostenibile, introducendo altresì i nuovi concetti di *joint by design* – paradigma per massimizzare gli effetti e l'efficacia dello Strumento militare nel suo complesso – di interconnessione fra sistemi, di digitalizzazione e condivisione delle informazioni, e di velocizzazione dei processi di comando, controllo e coordinamento in un'ottica multi dominio (*multi-domain warfare*).

La concretizzazione di una parte del processo di riforma si attua tramite la pianificazione generale interforze (PGI)<sup>861</sup> che individua le esigenze e definisce l'impiego delle risorse necessarie per il sostegno e lo sviluppo capacitivo delle Forze Armate, al fine di disporre di uno strumento militare integrato, bilanciato, in grado di generare effetti in relazione alla tutela degli interessi nazionali e agli impegni assunti, e che sia complessivamente sostenibile. Tale processo viene eseguito rispettando rigorosamente canoni di razionalità, economicità, efficienza, efficacia e imparzialità.

La PGI si basa su presupposti concettuali che ne ispirano lo sviluppo e la portata: tra questi i più vincolanti sono proprio le missioni definite da LB 2015, per quanto non tutte prevedano un dimensionamento dello strumento in termini capacitivi<sup>862</sup>. Le Forze Armate devono costituire nel loro complesso un unico “paniere” di capacità esprimibili, un “inventario capacitivo” frutto dell'azione sinergica di tutte le componenti militari finalizzata alla generazione di effetti concreti nel breve e lungo termine. Tuttavia, il “paniere” si configura come un contenitore virtuale nel quale ricadono tutte le piattaforme, i sistemi, le unità operative fondamentali (e quindi il relativo personale), entità quantificabili e misurabili. Definiremo questo inventario “spazio capacitivo” per rendere maggiormente l'idea di una “area di manovra” (Figura 1).

---

<sup>861</sup> Art. 33, L. 25/1997.

<sup>862</sup> La quarta missione concorsuale non prevede specifiche acquisizioni di piattaforme o sistemi.

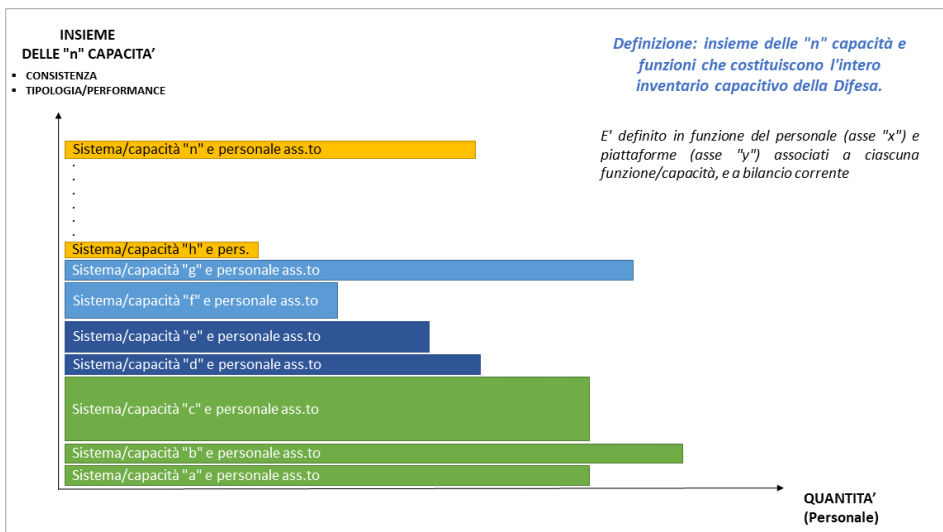


Figura 1: Spazio Capacitivo

Una simile semplificazione concettuale risulta essere pienamente funzionale sia per l'incessante lavoro di razionalizzazione e ottimizzazione, propria degli Stati Maggiori, sia per la necessità di meglio rappresentare il "chi fa cosa" verso i soggetti esterni alla Difesa e, inoltre, consente di definire l'alveo entro il quale la PGI deve agire, espandendosi o contraendosi in funzione delle esigenze esterne e del perimetro finanziario, tanto sul piano capacitivo quanto su quello del personale, sia in termini qualitativi che quantitativi.

Sono quindi le missioni declinate nel LB 2015 a fungere da "regolatore" dello "spazio capacitivo", a richiederne una variazione multidimensionale (quantità, qualità, piattaforme, unità operative, personale) sulla base dei compiti attribuiti alle Forze Armate e degli impegni assunti dal livello politico. I confini ideali, ovvero i limiti esterni, dello "spazio capacitivo" possono essere indubbiamente ricondotti alle esigenze derivanti dall'assolvimento della prima missione: la difesa dello Stato e la tutela degli interessi nazionali, ovunque essi siano minacciati. Per quanto sintetica, questa lettura della prima missione ben lascia intendere la sua portata, non solo ampiamente più grande delle altre, ma fondamentalmente inclusiva di tutte le altre tre, in una sua rinnovata interpretazione che porta ad

affermare incontrovertibilmente che ogni militare, mezzo, piattaforma, sistema e unità operativa contribuisce innanzitutto, e in via prioritaria, ad assicurare la piena garanzia della prima missione (Figura 2).

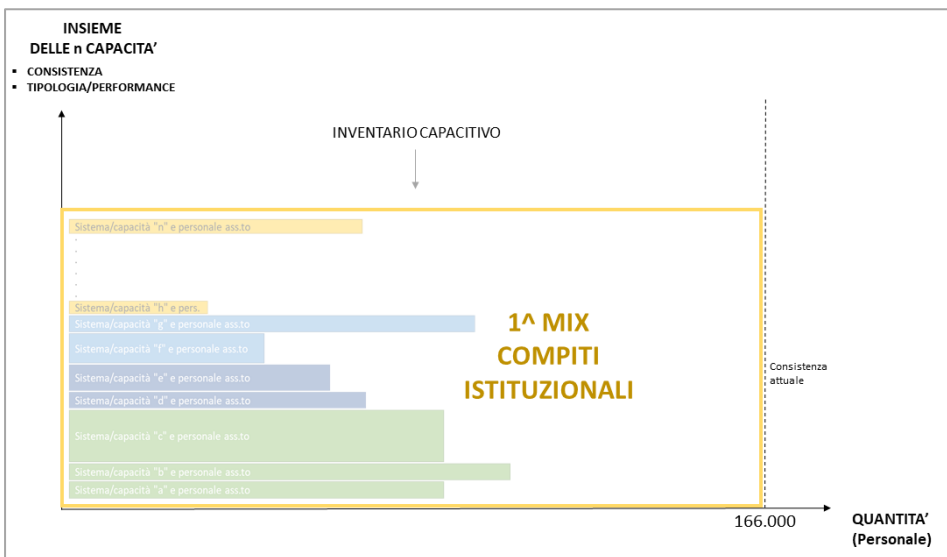


Figura 2: Concetto di inviluppo complessivo della 1^ missione

Tuttavia, sebbene le dimensioni dello “spazio capacitivo” trovino come detto un *benchmark* abbastanza netto nel perimetro delle quattro missioni, un altro vincolo imperativo e influente risulta essere quello riferito al personale<sup>863</sup>.

All'interno dei limiti richiamati dalla prima missione e dalla Legge 244/2012 si strutturano e articolano, di fatto si 'collocano/dimensionano', le altre missioni e gli impegni assunti. È innegabile che le capacità rese disponibili in ambito Alleanze, afferenti alla seconda missione, godano di un certo privilegio, soprattutto in termini di approntamento e di efficienza, ma alla stessa stregua possono essere

<sup>863</sup> Definito in maniera “mobile” dalla graduale riduzione in applicazione della Legge 244/2012 che prevede una riduzione a 150.000 unità (al netto di interventi di attualizzazione più volte auspicati dai vertici della Difesa), a fronte delle 166.000 attuali e delle oltre 190.000 di partenza.

considerati importanti, ad esempio, quegli assetti già impegnati in attività condotte sotto l'egida di Organizzazioni Internazionali. In tal senso l'estensione del quadrante della seconda missione (Figura 3) rappresenta un sottoinsieme ben definito della prima e, pertanto, uno dei principali parametri di riferimento per la PGI. Inoltre, e in ossequio alle indicazioni dei vertici politici nonché del concetto dei 'viali complanari', più volte richiamato dal Capo di Stato Maggiore della Difesa, le Forze Armate devono essere potenzialmente in grado di operare autonomamente<sup>864</sup>, su scala regionale, nell'ambito del quadrante strategico di principale riferimento, ovvero il "sistema Mediterraneo"<sup>865</sup>.

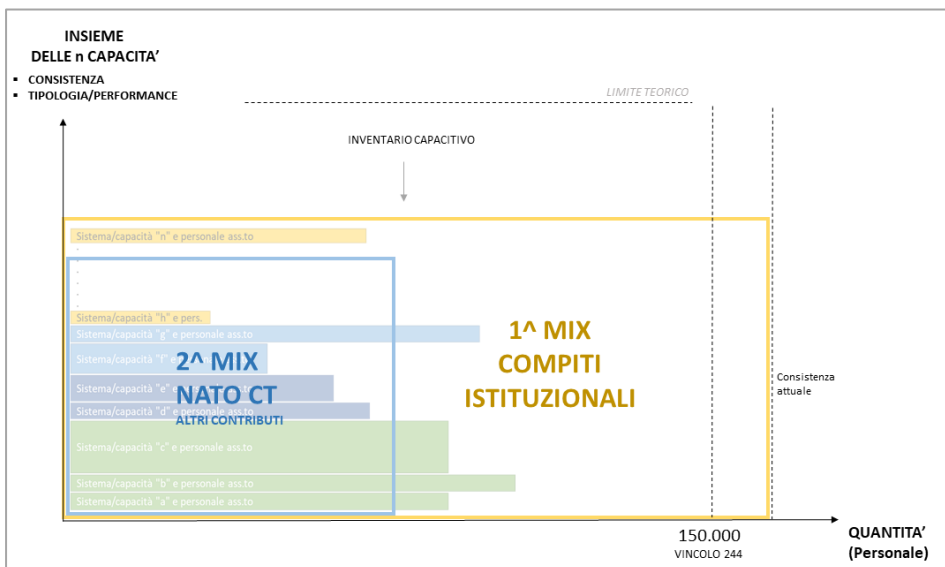


Figura 3: Concetto di limite inferiore e superiore della 2^ missione

La terza e quarta missione, per loro natura, non incidono dimensionalmente nella definizione dello "spazio capacitivo" (Fig.4), per quanto nella loro valorizzazione ci siano sostanziali differenze. Difatti la terza missione, pur richiedendo uno sforzo inferiore in termini di approntamento e sostenibilità rispetto

<sup>864</sup> LB 2015, para 112, Concetto Strategico 2020, para 6.3.

<sup>865</sup> LB 2015, para 71.

alla seconda, prevede comunque la disponibilità di un determinato ammontare di piattaforme e unità che, per convenzione, si intendono come sottoinsieme della prima. In relazione alla quarta, invece, non è previsto un dimensionamento specifico e peculiare prevedendo l'impiego in attività concorsuali di risorse militari già esistenti. Per la grande versatilità delle piattaforme, sistemi, mezzi e del personale militari, e per l'intrinseca indeterminazione della quarta missione, essa viene approssimata, per ampiezza, al pari della prima, con ciò intendendo che ciascuna risorsa della Difesa potrebbe essere chiamata ad assolvere compiti concorsuali, come peraltro dimostrato di recente dalla pandemia da COVID-19.

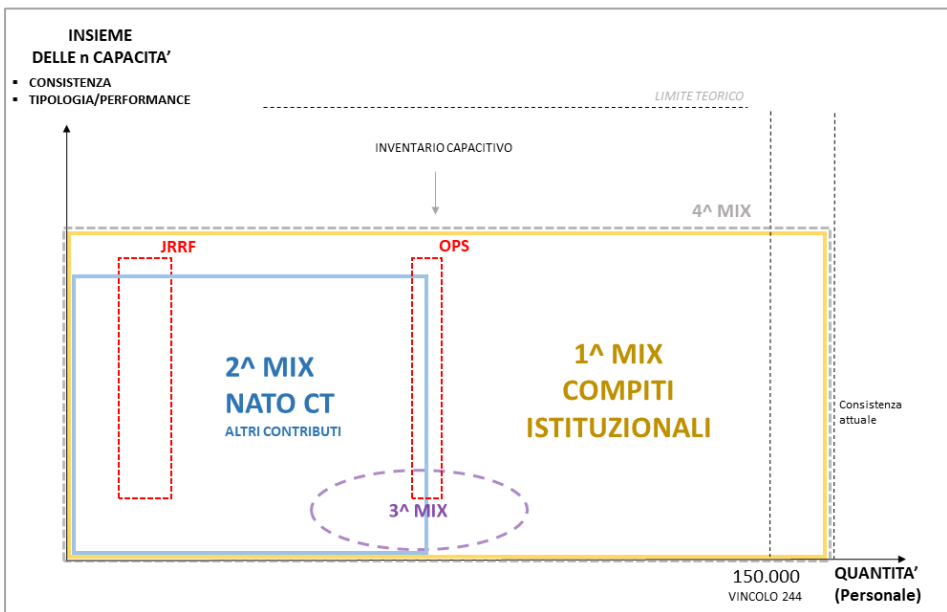


Figura 4: Quadro complessivo

Nella raffigurazione grafica, elaborata per meglio rappresentare i concetti appena illustrati, l'inventario capacitivo è sviluppato su un sistema cartesiano, laddove l'ascissa sviluppa il vincolo "personale" mentre l'ordinata valorizza le piattaforme/sistemi/mezzi, intesa come una sequenza di "n" elementi discreti. Per praticità sull'ordinata è quantificato, per ognuno di essi, sia l'aspetto quantitativo che



quello qualitativo, ma in un sistema ideale e tridimensionale verrebbe sviluppato anche un asse "z" per apprezzare separatamente i due aspetti.

In tale sistema cartesiano si "mappano" innanzitutto le capacità esistenti (piattaforme/mezzi/sistemi più personale) la cui somma va a costituire il principale riquadro capacitivo che rappresenta la prima missione. Tale riquadro si estende sull'ascissa oltre il limite rappresentato di 150.000 unità (come da Legge 244/2012), fermandosi all'attuale consistenza di 166.000. L'altezza di tale quadrante rappresenta, in ordinata, il combinato quantità/qualità delle piattaforme/mezzi/sistemi che attualmente equipaggiano le unità delle Forze Armate.

Si procede quindi con la definizione del riquadro capacitivo relativo alla Seconda missione, sottoinsieme in larga parte dimensionato sui NATO *Capability Targets* e sui contributi permanenti all'Alleanza fin dal tempo di pace. Vengono quindi rappresentati ulteriori box relativi sia agli impegni assunti per le forze in prontezza rapida (JRRF), sia alle operazioni correnti. Il carattere di mutevolezza degli impegni assunti e delle operazioni correnti si evidenzia, nel grafico, tramite il tratteggio della loro linea di demarcazione, così come per la terza e quarta missione, a differenza delle prime due il cui perimetro inferiore e superiore è univocamente definito.

Infine, i fattori di crescita e sviluppo capacitivo dello strumento militare si possono raffigurare tramite vettori che oltrepassano il limite in altezza della prima missione (Fig. 5), espandendo l'involuppo complessivo verso il limite superiore teorico che può essere raffigurato in termini di budget (ad esempio il parametro NATO del 2% del PIL) o in ragione del livello di ambizione nazionale.

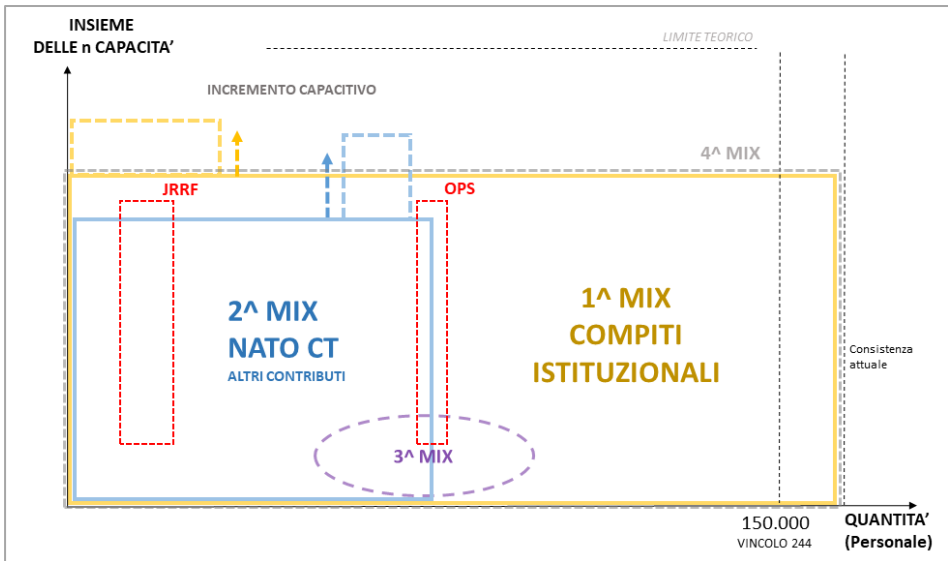


Fig. 5: Driver di incremento capacitivo

In sintesi, lo “spazio capacitivo” si pone, nella sua semplicità e chiarezza, quale innovativo ausilio concettuale al processo di Pianificazione Generale della Difesa, utile a mappare le risorse in termini di mezzi, funzioni e personale, i relativi vincoli e limiti, al fine ultimo di consentire ai *practitioners* a tutti i livelli di disporre di un modello concettuale intuitivo, univoco e condiviso, finalizzato alla mappatura di uno Strumento militare integrato, bilanciato, complessivamente sostenibile in relazione al quadro finanziario atteso, in grado di generare effetti concreti in tempi definiti e in relazione alla tutela degli interessi nazionali.

## L'IMPATTO SULLA SICUREZZA NAZIONALE DELLA DIGITALIZZAZIONE FORZATA DA COVID-19. POSSIBILI STRATEGIE DI CONTRASTO ALLA MINACCIA CYBER —

Federico Bertola<sup>\*</sup>

*Un processo di digitalizzazione che si sarebbe verificato in anni o decenni, con l'emergenza COVID-19 si è verificato in giorni e in mesi. Ciò ha inevitabilmente portato a ricadute e impatti sulla sicurezza nazionale: un aumento esponenziale degli episodi di attacchi provenienti dal dominio cibernetico, insieme ad una parallela cyberpandemia di attacchi alle infrastrutture sanitarie, a disinformazione e rabbia sociale sui social media, sono solo alcuni degli effetti. La libertà dei cittadini e l'integrità della Repubblica risultano essere dunque sempre più connesse alla sicurezza delle reti. Di fronte a questa recrudescenza della minaccia cyber, si rileva necessaria una risposta di sistema fondata sulla "collaborazione": tra istituzioni nazionali, tra pubblico e privato e a livello internazionale. Di fronte a questa evoluzione della minaccia, infatti, il Sistema Paese non può che rispondere in modo organico e coordinato a livello nazionale e internazionale.*

L'emergenza COVID-19 ha fatto tornare in primo piano nell'agenda dei governi i temi della sicurezza nazionale, del ruolo dell'intelligence e della cybersecurity. La sicurezza nazionale non comprende al suo interno solamente le minacce di lunga tradizione, come il terrorismo, la criminalità organizzata, la difesa degli asset militari e strategici del Paese; essa si prefigge di tutelare la Nazione anche da minacce multiformi ed articolate come quelle provenienti dal mondo economico-finanziario, o di natura cibernetica o sanitaria, e tutte le minacce che vanno a toccare gli interessi più rilevanti e irrinunciabili

---

<sup>\*</sup> FEDERICO BERTOLA è Analista nel Team Cyber, Terrorism and Domestic Extremism presso The Counterterrorism Group (CTG) di Washington DC. Ha conseguito la Laurea Magistrale in Politiche per la Sicurezza all'Università Cattolica di Milano, con una tesi sulla minaccia cyber alla sicurezza nazionale, e la Laurea Triennale in Scienze dei Servizi Giuridici all'Università degli Studi di Milano. Nel suo ruolo presso The Counterterrorism Group, si occupa di analisi strategica della minaccia cibernetica, di terrorismo e monitoraggio di movimenti eversivi. Autore di pubblicazioni, tra cui "Drug trafficking on Darkmarkets: How Cryptomarkets are Changing Drug Global Trade and the role of Organised Crime" (American Journal of Qualitative Research, 2020) e articoli di analisi, tra cui "US Election 2020 Interference", "Insider Threats and Espionage in Police Departments", "Hard Lessons Learned: Analysis of Immediate Failures and Inconsistencies with U.S. Capitol Security" (The Counterterrorism Group, 2020).

dello Stato<sup>866</sup>. In un mondo interconnesso come quello attuale, l'azione di protezione della sicurezza nazionale risulta inoltre caratterizzata dalla interdipendenza dei diversi aspetti sopra citati.

La crisi provocata dalla pandemia ha portato quello che era un fenomeno di graduale digitalizzazione dei processi ad un'accelerazione improvvisa e ad un allargamento delle attività erogate attraverso mezzi informatici: non solo il lavoro, ma anche le chiamate tra privati, le relazioni interpersonali tra amici e parenti, la didattica a distanza, gli acquisti. Il Ministero del Lavoro ha rilevato come a fine aprile 2020 il numero di lavoratori italiani attivi in modalità smart working fossero circa 2 milioni, a fronte dei circa 200mila lavoratori da remoto prima dell'avvento dell'emergenza sanitaria<sup>867</sup>. Eventuali interruzioni di servizio possono così avere sempre più impatto sull'economia e l'integrità del Paese, poiché la superficie di possibili attacchi informatici è aumentata esponenzialmente senza preparazione e pianificazione adeguate. L'aggressione cibernetica sistematica, anche qualora non attacchi infrastrutture critiche ma punti per mero lucro criminale ad imprese e famiglie, "investe l'intero Sistema Paese, assurgendo al grado di minaccia alla sicurezza nazionale"<sup>868</sup>.

La Polizia Postale ha registrato nei primi dieci mesi del 2020 un incremento del 353% degli attacchi rilevati e del 436% di segnalazioni di *fake news*: la minaccia cyber si è dunque evoluta, portando a scenari nuovi e richiedendo risposte altrettanto innovative<sup>869</sup>. La natura globale dell'emergenza e le ricadute asimmetriche degli effetti hanno fatto comprendere la necessità di un approccio olistico alle minacce ibride.

---

<sup>866</sup> Marco Valentini, *Sicurezza della Repubblica e democrazia costituzionale. Teoria generale e strategia di sicurezza nazionale*. Il grifone. Napoli, Editoriale scientifica, 2017.

<sup>867</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. 2020. "Sono Più Di 1 Milione E 800 Mila I Lavoratori Attivi In Modalità Smart Working". <https://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati/Pagine/Sono-piu-di-1-milione-800-mila-i-lavoratori-attivi-in-modalita-smart-working.aspx>.

<sup>868</sup> "Indagine conoscitiva sulla sicurezza e la difesa nello spazio cibernetico.", § IV Commissione della Camera dei Deputati, 2017.

<sup>869</sup> Ministero dell'Interno, "Report 2020 della Polizia Postale: in aumento le minacce e le truffe sul web", gennaio 2021.

Tra gli impatti sulla sicurezza nazionale del massiccio ricorso agli strumenti digitali imposto dalla pandemia, è da riscontrare in primo luogo una parallela cd. “cyber-pandemia”<sup>870</sup>: nel 2020, infatti, si è registrato il picco più alto di attacchi contro il sistema sanitario, a livello nazionale ma anche internazionale. In particolare, si è rilevato un eccezionale incremento di *ransomware* contro gli ospedali, con un aumento registrato nel marzo 2020 di oltre il 70% a livello globale e perdurato poi per tutto l’anno: tra essi il primo ad aver causato la morte di una persona si è verificato all’ospedale di Düsseldorf<sup>871</sup>. Di particolare rilevanza anche il tentativo di attacco alle strutture dell’ospedale Lazzaro Spallanzani di Roma che ha provocato allerta ed immediata vigilanza da parte degli apparati di sicurezza. In particolare, è stato riunito il Nucleo Sicurezza Cibernetica, atto ad assicurare una risposta coordinata agli eventi cibernetici significativi per la sicurezza nazionale, alla presenza delle agenzie di intelligence e della Polizia Postale<sup>872</sup>. Dalla risposta a tale attacco emerge chiaramente la necessaria e costante collaborazione tra apparati di intelligence e Forze di Polizia nella protezione del Sistema Paese dalle minacce cibernetiche. Nello specifico, per quanto riguarda il settore sanitario, particolare rilevanza per i profili di sicurezza nazionale rappresentano gli attacchi perpetrati nei confronti della filiera dei vaccini, tra i cui bersagli sono figurati la European Medicine Agency (EMA) e diverse aziende anche nazionali coinvolte in prima linea nella filiera vaccinale<sup>873874</sup>.

Altro attacco di rilevanza strategica, avvenuto nel periodo dell’emergenza pandemica, ha riguardato la piattaforma *SolarWinds Orion* per cui, a partire da marzo, alcuni hacker si sono introdotti all’interno

---

<sup>870</sup> Aldo Di Mattia, a c. di, “La prima CyberPandemia nella storia dell’umanità”, *Rapporto CLUSIT 2020 sulla sicurezza ICT in Italia. Edizione ottobre 2020*, ottobre 2020, 85–88.

<sup>871</sup> Filip Truță, a c. di, “Sicurezza nel settore sanitario – Perché gli ospedali sono così violabili?”, *Rapporto CLUSIT 2020 sulla sicurezza ICT in Italia. Edizione ottobre 2020*, ottobre 2020, 193–97.

<sup>872</sup> Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, “Riunione straordinaria del Nucleo Sicurezza Cibernetica: tentativo di attacco a Spallanzani, allertata rete sanitaria nazionale. Altissima vigilanza da parte degli apparati di sicurezza”, *sicurezza nazionale.gov*, aprile 2020.

<sup>873</sup> European Medicines Agency, “Cyberattack on EMA - Update 6”, European Medicines Agency, 22 gennaio 2021, <https://www.ema.europa.eu/en/news/cyberattack-ema-update-6>.

<sup>874</sup> “Vaccini: attacchi hacker alla Irbm, i Pm di Roma avviano un’indagine - Lazio”, *Agenzia ANSA*, 30 dicembre 2020, par. Lazio, [https://www.ansa.it/lazio/notizie/2020/12/30/vaccini-attacchi-hacker-alla-irbm-i-pm-di-roma-avviano-unindagine-\\_8f45482c-3b5d-4dd5-b1dc-8aa99e0e3b06.html](https://www.ansa.it/lazio/notizie/2020/12/30/vaccini-attacchi-hacker-alla-irbm-i-pm-di-roma-avviano-unindagine-_8f45482c-3b5d-4dd5-b1dc-8aa99e0e3b06.html).

delle reti e dei sistemi informatici di enti governativi e privati in tutto il mondo spiando le loro mosse e in alcuni casi trafugando dati particolarmente sensibili<sup>875</sup>. La risposta immediata è stata dell'intelligence e, in particolare, è risultato decisivo nel far fronte a tale attacco globale il continuo contatto con la rete di collegamento europeo "CyCLONe", che si propone di agevolare la cooperazione tra le autorità nazionali di cybersecurity in caso di incidenti informatici destabilizzanti<sup>876</sup>. Questa offensiva e la relativa risposta hanno evidenziato che gli attacchi informatici non sono limitati entro confini geografici, e possono colpire contemporaneamente diversi attori globali; pertanto, sarebbe necessaria la collaborazione tra i diversi Stati e tra organizzazioni pubbliche e private per concertare una reazione efficace.

Un ruolo di primo piano nell'impatto di questa digitalizzazione forzata sulla sicurezza nazionale è giocato inoltre dai *social media*<sup>877</sup>. Questi ultimi hanno conosciuto nel periodo pandemico una crescita esponenziale nel volume e tempo di utilizzo, diventando un terreno multipolare e soggetto a campagne di disinformazione, oltre che teatro di una polarizzazione delle opinioni<sup>878</sup>. Come emerso nell'autunno 2020 in Italia, con alcune proteste nelle principali piazze del Paese, e in particolare a Napoli, Milano, Roma, Firenze e Bologna, la popolazione, talvolta incitata da organizzazioni criminali, si è organizzata tramite gruppi *social* provocando poi scontri e problemi di ordine pubblico<sup>879</sup>. A livello internazionale, emblematico è il caso dell'attacco al Campidoglio degli Stati Uniti, dove l'organizzazione e la radicalizzazione dei soggetti attaccanti è avvenuta tramite gruppi chiusi all'interno dei *social media*<sup>880</sup>.

---

<sup>875</sup> Sistema di informazione per la sicurezza della repubblica, "Hackeraggio della piattaforma Solarwinds: Riunito il nucleo per la sicurezza cibernetica.", [sicurezzanazionale.gov](https://sicurezzanazionale.gov), dicembre 2020.

<sup>876</sup> Sistema di informazione per la sicurezza della repubblica, "Hackeraggio della piattaforma Solarwinds: Riunito il nucleo per la sicurezza cibernetica."

<sup>877</sup> Emilio Ferrara, Stefano Cresci, e Luca Luceri, "Misinformation, manipulation, and abuse on social media in the era of COVID-19", *Journal of Computational Social Science* 3, n. 2 (1 novembre 2020): 271–77, <https://doi.org/10.1007/s42001-020-00094-5>.

<sup>878</sup> Ferrara, Cresci, e Luceri, "Misinformation, manipulation, and abuse on social media in the era of COVID-19".

<sup>879</sup> Annalisa Camilli, "Da dove viene la rabbia di chi protesta a Napoli", *Internazionale*, 2 novembre 2020, <https://www.internazionale.it/reportage/annalisa-camilli/2020/11/02/napoli-proteste-lockdown>.

<sup>880</sup> Sheera Frenkel, "The Storming of Capitol Hill Was Organized on Social Media", *The New York Times*, 6 gennaio 2021, par. U.S., <https://www.nytimes.com/2021/01/06/us/politics/protesters-storm-capitol-hill-building.html>.

Con questi fatti si è definitivamente ribaltata l'idea che quanto accade nel mondo virtuale non abbia poi un impatto sul mondo reale. In seguito a tali eventi, inoltre, alcune delle *Big tech*<sup>881</sup> hanno proceduto ad eliminare diversi profili ritenuti pericolosi, oltre che a sospendere alcune piattaforme *social*<sup>882</sup>: tali azioni hanno posto in primo piano il tema del bilanciamento tra la libertà di espressione e i poteri di aziende private<sup>883</sup>. Nel periodo post-COVID-19 è quindi possibile ipotizzare come la rabbia sociale - generata da difficoltà economiche crescenti e contestualmente fomentata all'interno di gruppi *social* - possa sfociare in possibili rimostranze e rappresaglie nei confronti delle Istituzioni. Il che rappresenta una possibile minaccia alla sicurezza nazionale, all'ordine pubblico e all'integrità delle istituzioni repubblicane.

Con l'emergenza sanitaria, dunque, è emerso in modo ancora più evidente come l'integrità e la prosperità del Paese sia sempre più dipendente dalla protezione dello spazio cibernetico. Risulta allora impellente garantire nel cyberspazio il rispetto dei diritti e dei doveri già consolidati nella società civile e nella comunità nazionale ed internazionale.

A livello normativo, su questo fronte, è da segnalare il progressivo rafforzamento dell'architettura nazionale cyber dal 2018, in seguito all'attuazione della direttiva NIS con il D.Lgs. n. 65/2018 e la previsione nel "perimetro di sicurezza nazionale cibernetica"<sup>884</sup> di procedure di raccordo e coordinamento tra Autorità competenti e soggetti inclusi. Pertanto, alla base del contrasto della minaccia cyber, le principali forme di strategie di Sistema consistono nella collaborazione tra i diversi attori coinvolti, a tutti i livelli.

---

<sup>881</sup> Per *Big tech* si intendano le cinque più grandi aziende tecnologiche statunitensi - Alphabet (Google), Amazon, Apple, Facebook e Microsoft.

<sup>882</sup> 'How Big tech companies responded to the storming of the Capitol', *The New York Times*, 11 gennaio 2021 <https://www.nytimes.com/2021/01/11/business/how-big-tech-companies-responded-to-the-storming-of-the-capitol.html>.

<sup>883</sup> Vivek Ramaswamy and Jed Rubenfeld, "Save the Constitution From Big Tech. Congressional Threats and Inducements Make Twitter and Facebook Censorship a Free-Speech Violation.", *Wall Street Journal*, 11 gennaio 2021, par. Opinion, <https://www.wsj.com/articles/save-the-constitution-from-big-tech-11610387105>.

<sup>884</sup> Legge 18 novembre 2019, n. 133 recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, recante disposizioni urgenti in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica".

Il primo pilastro alla base del contrasto alla crescente minaccia cibernetica consta nella collaborazione tra le diverse istituzioni coinvolte a livello nazionale. In particolare, è da sottolineare la collaborazione necessaria tra apparati di *law enforcement*, intelligence e Difesa, nel rispetto degli ambiti di competenza determinati dalla legge per ciascun attore, garantendo così il fine ultimo della sicurezza della Repubblica.

In secondo luogo, vista e considerata la de-territorialità della minaccia cibernetica, i confini nazionali non rappresentano più un sufficiente perimetro operativo né uno strumento utile al contenimento e alla prevenzione della minaccia stessa. Lo dimostrano, ad esempio, le operazioni congiunte a livello comunitario, come l'operazione antiterrorismo online *Referral Action day*<sup>885</sup> condotta da Europol insieme alle diverse forze di polizia internazionali nel luglio 2020, oltre che la risposta all'attacco SolarWinds attraverso la rete di collegamento europeo CyCLONE. Al fine di contenere i pericoli provenienti dal quinto dominio è necessaria, dunque, una collaborazione tra le diverse Forze di Polizia, d'Intelligence e di Difesa anche a livello internazionale, insieme ad un'uniformità dei parametri normativi, che rendano agevole il coordinamento nella risposta.

A ciò è fondamentale aggiungere che l'interdipendenza delle reti, unita all'asimmetricità e pervasività della minaccia, rendono necessario assicurare un accettabile livello di sicurezza *cyber* da parte del Sistema Paese, attraverso un approccio olistico che vada a perseguire l'obiettivo di raggiungere quella collaborazione tra pubblico e privato in grado di assicurare un sistema di risposta solido e coeso. Con strumenti e processi di circolazione informativa, di collaborazione nella risposta agli incidenti gravi, di scambio e di sviluppo delle *best practice*, è possibile sviluppare sinergie virtuose tra università, imprese e sistema dei pubblici poteri, in grado di mettere a fattor comune le attuali capacità tecnologiche, industriali e di ricerca a livello nazionale. Tale collaborazione deve anche, d'altro canto, agevolare la tutela da parte dello Stato della sovranità rispetto ad attori privati che ne minano la credibilità e l'autorità in modo sempre più pervasivo: lo spazio digitale, infatti, non può e non deve

---

<sup>885</sup> "Rimossi dal web manuali e altri contenuti incitanti al terrorismo", Ministero dell'Interno, luglio 2020, <https://www.interno.gov.it/it/notizie/rimossi-dal-web-manuali-e-altri-contenuti-incitanti-terrorismo>.



rappresentare un luogo al di fuori della legge, e le istituzioni democratiche devono essere in grado di garantire spazi digitali sicuri, aperti ed affidabili, attraverso la chiara definizione di una strategia di *governance* dello spazio digitale da attuare tramite puntuali interventi regolatori, senza lasciare che siano solo le aziende private a stabilirne le regole

La digitalizzazione forzata ha avuto dunque impatto sulla sicurezza nazionale, rendendo in particolare evidente come la libertà e la stabilità del Paese siano intimamente connesse alla sicurezza delle reti. Risulta pertanto fondamentale attuare un sistema nazionale resiliente ed efficace nei confronti delle nuove tecnologie, reso solido dalla collaborazione tra istituzioni, tra pubblico e privato e a livello internazionale. Solamente attraverso una risposta olistica di sistema, dunque, si potrà rispondere efficacemente alla crescente minaccia cyber.

GLOBALIZZAZIONE E SICUREZZA ECONOMICA NAZIONALE AL TEMPO  
DELL'EMERGENZA COVID-19. STRUMENTI A PROTEZIONE DELLE ATTIVITÀ  
STRATEGICHE — Domenico Bevere<sup>\*</sup>

*La recente crisi pandemica, esacerbata dal processo di globalizzazione della produzione che ha caratterizzato gli ultimi decenni, ha messo in evidenza i limiti del sistema economico italiano, determinando conseguenze che vanno oltre il breve periodo. Gli effetti della crisi sono giunti nella fase in cui l'economia già sperimentava segnali di rallentamento, in particolare modo degli investimenti diretti esteri. Inoltre, si è amplificato il rischio di azioni di tipo predatorio e speculativo nei confronti di asset strategici, in ragione della prolungata fase di difficoltà economica e accentuata, talvolta, dalla presenza di player stranieri non sempre vincolati a condizioni di leale concorrenza. Il Governo, allo scopo di contrastare il rischio di acquisizioni opportunistiche di aziende e di asset strategici per il Paese, ha rafforzato gli interventi normativi in materia di esercizio dei poteri speciali attraverso il decreto "Liquidità".—Un fattore di notevole importanza è divenuto il potenziamento della produttività e della competitività dell'industria nazionale, incentrata fortemente sul sistema bancario e caratterizzata da una sfavorevole specializzazione settoriale e da una struttura proprietaria che vincola la crescita dimensionale. Nel breve periodo, una ripresa sostenuta dell'economia italiana difficilmente potrà essere realizzata senza un contributo rilevante del settore industriale, spesso limitato dalle norme che regolano il funzionamento e il grado di concorrenzialità.*

La crisi da COVID-19 ha messo in evidenza come l'integrazione globale abbia reso i Paesi più vulnerabili agli shock di forniture. Il COVID-19 ha simboleggiato un malessere sistemico ed ha accelerato una serie di fenomeni preesistenti che si stavano sviluppando o erano latenti a livello economico, come l'ascesa del protezionismo e del nazionalismo economico<sup>886</sup> a causa delle rinnovate

---

<sup>\*</sup> DOMENICO BEVERE è PhD Fellow presso il Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi di Foggia. Ha partecipato al Corso di Perfezionamento in "Intelligence e sicurezza nazionale" presso la Facoltà di Scienze Politiche e Sociali "Cesare Alfieri" di Firenze e il Master Executive in "Affari Strategici" presso la School of Government della LUISS Guido Carli di Roma, con una tesi sulla rilevanza strategica delle catene globali del valore. Autore di diverse pubblicazioni scientifiche, ha maturato significativa esperienza nel settore dell'innovazione e della business transformation. È Analista Senior presso "Analytics for intelligence and security studies" e membro dell'International Institute for Strategic Studies (IISS) di Londra. I suoi principali interessi accademici e professionali sono nel campo della sicurezza economica, economia dell'innovazione, politica economica e geopolitica.

<sup>886</sup> Gary Gereffi, "What Does The COVID-19 Pandemic Teach Us About Global Value Chains? The Case Of Medical Supplies", *Journal Of International Business Policy* 3, no. 3 (2020): 287-301, doi:10.1057/s42214-020-00062-w.

tensioni geopolitiche innescate dalla pandemia e del rafforzamento delle motivazioni, quali sicurezza nazionale e tutela della salute pubblica, che avevano già giustificato negli anni più recenti una progressiva chiusura al commercio internazionale<sup>887</sup>. Vi è stato, quindi, l'aumento del fenomeno meglio conosciuto come de-globalizzazione, dal momento che ha assunto contorni diversi rispetto a quelli finora conosciuti nel corso degli ultimi decenni<sup>888</sup>. In particolare, la ricerca della resilienza potrebbe incoraggiare le multinazionali sia a diversificare le proprie catene di approvvigionamento al fine di mantenere economie di scala, costi ragionevoli e opportunità di innovazione, che a rivisitare il proprio orientamento strategico facendo pensare ad un *back reshoring*, ossia il riavvicinamento degli stabilimenti produttivi nel Paese di origine, nonché ad integrarsi verticalmente e ridurre l'impronta geografica delle proprie reti<sup>889</sup>. Per quanto riguarda le imprese italiane, la loro partecipazione alle catene del valore è piuttosto ampia. Tuttavia, la mera partecipazione non pare garanzia di buone performance di produttività<sup>890</sup>. Gli effetti della pandemia sono giunti nella fase in cui l'economia già sperimentava segnali di rallentamento. In particolare, prima del manifestarsi del COVID-19, le imprese non finanziarie quotate italiane già evidenziavano una decelerazione dei tassi di crescita del fatturato e della redditività più marcata di quella dei competitor europei, distinguendosi al contempo per il maggior indebitamento con conseguenze non solo sulla capacità di sopravvivere alla crisi, ma anche della struttura societaria. In quest'ottica, la crisi potrebbe comportare una contrazione degli investimenti esteri diretti stimabile, nel periodo 2020-2021, tra il 30% e il 40%<sup>891</sup> per un valore di 859

---

<sup>887</sup> Richard Baldwin, Simon J. Evenett, *COVID-19 And Trade Policy: Why Turning Inward Won'T Work* (repr., London: CEPR Press, 2020).

<sup>888</sup> Antonino Ali, "Il Controllo Degli Investimenti Esteri Diretti Nell'Unione Europea E La Protezione Delle Attività Strategiche Europee Nel Contesto Dell'Emergenza Da Covid-19", 2020, <https://iris.unitn.it/retrieve/handle/11572/277516/373717/ALI%20-%20Il%20controllo%20sugli%20IED%20e%20Covid.pdf>.

<sup>889</sup> Liena Kano, Chang Hoon Oh, "Global Value Chains In The Post-COVID World: Governance For Reliability", *Journal Of Management Studies* 57, no. 8 (2020): 1773-1777, doi:10.1111/joms.12626.

<sup>890</sup> Rita Cappariello, Alberto Felettigh, *How Does Foreign Demand Activate Domestic Value Added? A Comparison Among The Largest Euro-Area Economies*, ebook (repr., Banca d'Italia, 2015), [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2015/2015-1001/en\\_tema\\_1001.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2015/2015-1001/en_tema_1001.pdf).

<sup>891</sup> UNCTAD, "Impact Of The COVID-19 Pandemic On Global FDI And GVC, Investment Trends Monitor", 2020, [https://unctad.org/system/files/official-document/diaeiainf2020d3\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/diaeiainf2020d3_en.pdf).

miliardi di dollari contro i 1.500 miliardi del 2019, con effetti negativi permanenti che a livello globale colpirebbero economie avanzate ed emergenti.

Come noto, la contrazione degli investimenti diretti esteri deriva da posizioni attendiste dei maggiori investitori, dai minori profitti delle controllate estere e dalla conseguente contrazione nel reinvestimento degli utili, dai disinvestimenti da parte delle multinazionali in difficoltà che operano per la vendita o liquidazione delle proprie attività all'estero<sup>892</sup>. Al fine del perseguimento degli interessi di sicurezza nazionale, lo scenario attuale incentiverebbe i governi ad adottare procedure di *screening* degli investimenti all'estero più selettive. In tale prospettiva, la crisi sanitaria ha evidenziato in maniera piuttosto marcata la postura aggressiva di attori stranieri determinati a conseguire posizioni di *leadership* commerciale e tecnologica in aderenza ad obiettivi ed indirizzi di carattere geopolitico.

Il Governo, vista la necessità di assicurare ogni possibile tutela agli assetti strategici nazionali, ha inteso rafforzare gli interventi normativi rispetto a quanto disciplinato in precedenza dall'Unione Europea. Nell'ambito delle misure previste, il Decreto "Liquidità"<sup>893</sup> è intervenuto sull'impianto normativo pregresso, estendendo i confini dell'operatività dei poteri a tutti i settori individuati dall'art. 4.1 del Regolamento 2019/452/UE<sup>894</sup> (FDI<sup>895</sup>). Il Legislatore ha ritenuto opportuno estendere il perimetro di applicazione di suddette prerogative, rappresentanti il fulcro del nuovo modello di controllo e attinenti alle società privatizzate, anche a settori merceologici quali quello bancario e assicurativo, che solo ora tornano ad essere qualificati di rilevanza strategica. Nel corso degli anni, il *Golden Power* ha assunto un'importanza progressivamente crescente, al punto da assistere ad un significativo e costante

---

<sup>892</sup> *Open (Again) Una Ripartenza All'Insegna Dell'Export*, ebook (repr., Ufficio Studi SACE, 2020), [https://www.sace.it/docs/default-source/ufficio-studi/pubblicazioni/rapporto-export-2020\\_web.pdf?sfvrsn=bc9dfbe\\_2](https://www.sace.it/docs/default-source/ufficio-studi/pubblicazioni/rapporto-export-2020_web.pdf?sfvrsn=bc9dfbe_2).

<sup>893</sup> D.L. 8 aprile 2020, n. 23, conv. con mod. nella L. 5 giugno 2020, n. 40

<sup>894</sup> Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019 che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452&from=IT#:~:text=Il%20presente%20regolamento%20istituisce%20un,con%20riguardo%20agli%20investimenti%20esteri>

<sup>895</sup> Foreign Direct Investment

incremento delle notifiche alla Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>896</sup>. In termini di politica economica, il *Golden Power* sembrerebbe essere divenuto lo strumento di vigilanza primario dello Stato sull'economia, ed in particolare nei settori dell'innovazione tecnologica, produttiva di effetti sulla pianificazione industriale e sulla protezione dello sviluppo economico nazionale.

Queste misure di contenimento, laddove interpretate in modo elastico e discrezionale, potrebbero costituire nel tempo un elemento disincentivante per gli investitori stranieri con correlata perdita di competitività del sistema produttivo italiano, con l'effetto di aggravare una condizione di per sé già poco rosea.

Se da un lato, poi, vi è l'istituto del *Golden Power* come strumento di deterrenza prima che di intervento, dall'altro vi sono seri problemi di crescita dimensionale e di relazione con i mercati di capitali delle imprese italiane, così come l'elevata quota di risparmio degli italiani che si direziona verso la rendita o comunque verso usi improduttivi<sup>897</sup>.

Due sono i fattori da evidenziare a proposito della difficoltà dell'industria italiana a fronteggiare il nuovo contesto competitivo globale: l'andamento stagnante della produttività e la perdita di competitività su mercati internazionali<sup>898</sup>. In particolare, la competitività dipende fortemente dalla capacità di anticipazione, adattamento e risposta delle aziende ai cambiamenti mediante il processo di innovazione, l'aumento di produttività del lavoro ed il presidio di settori strategici chiave, che molto spesso hanno un sistema di produzione su scala internazionale. Guidare e sostenere il cambiamento e la competitività richiede la soddisfazione di alcuni fattori abilitanti quali l'investimento a lungo termine nel capitale umano e nelle infrastrutture strategiche, nonché la capacità del settore finanziario di sostenere l'innovazione. Livelli di competitività elevate impongono miglioramenti continui nei livelli di produttività, per cui supportarla diventa un obiettivo prioritario per sostenere una ripresa economica

---

<sup>896</sup> Senato della Repubblica, "Relazione Concernente L'attività Svoluta Sulla Base Dei Poteri Speciali Sugli Assetti Societari Nei Settori Della Difesa E Della Sicurezza Nazionale, Nonché Per Le Attività Di Rilevanza Strategica Nei Settori Dell'energia, Dei Trasporti E Delle Comunicazioni" (repr., Roma, 2020), [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/GP\\_RelazioneParlamento\\_2019.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/GP_RelazioneParlamento_2019.pdf).

<sup>897</sup> Anna Giunta, Salvatore Rossi, *Che Cosa Sa Fare L'Italia* (repr., Bari: Laterza, 2017).

<sup>898</sup> Pierluigi Ciocca, *L'Economia Italiana: Un Problema Di Crescita* (repr., Il Mulino, 2004).

sostenibile, inclusiva e di lungo periodo. Il sistema industriale italiano ha reagito con lentezza all'opportunità di sfruttare le nuove tecnologie per accrescere l'efficienza. Ciò in ragione della natura diffusamente familiare della proprietà e gestione aziendale, di dimensione mediamente piccola, di renitenza alla crescita anche in presenza di concrete occasioni di espansione<sup>899</sup>. In Italia, infatti, oltre 4.426.00 imprese dell'industria e dei servizi operano con una media di 3,7 addetti (9,2 nel settore manifatturiero), in Germania la media è tre volte e mezzo più grande e con la microimpresa (fino a 9 addetti) che contano l'84% del totale, in Italia il 95%<sup>900</sup>. L'impresa familiare svolge nell'economia italiana un ruolo centrale, al punto da essere considerata un'anomalia che può tenere bloccata la crescita. Appare alto anche il numero di imprese (84%) in cui non soltanto la proprietà o il controllo sono familiari, ma lo è anche la figura dell'amministratore delegato. La frammentazione del sistema produttivo rappresenta la causa dell'insufficiente attività di innovazione poiché le piccole imprese hanno difficoltà a sostenere i costi elevati insiti nell'attività di ricerca e sviluppo. A ciò si aggiunge la struttura manageriale spesso restia all'innovazione, in particolare quella organizzativa e gestionale, nonché una carenza del capitale umano specie nelle funzioni manageriali e di ricerca<sup>901</sup>.

L'Italia ha quindi bisogno di imprese più grandi e di imprese manageriali a proprietà diffusa, così da competere sui mercati internazionali e partecipare all'innovazione di avanguardia. Non stupisce, infatti, che la maggioranza delle imprese italiane siano fornitrici e non finali proprio a causa delle caratteristiche frammentate della nostra struttura industriale. Vendere direttamente al consumatore finale su mercati globali, e quindi su scala di massa, richiede una potenza di fuoco che una piccola impresa in genere non ha.

Inoltre, la competitività dell'economia di un Paese dipende inevitabilmente dall'efficienza del funzionamento del suo sistema finanziario, poiché agevola l'ingresso di nuovi soggetti nel mercato così

---

<sup>899</sup> Salvatore Bragantini, *Capitalismo All'italiana* (repr., Milano: Baldini & Castoldi, 2005).

<sup>900</sup> Antonio Accetturo, Anna Giunta, "Value Chains And The Great Recession: Evidence From Italian And German Firms", *International Economics* 153 (2018): 55-68, doi:10.1016/j.inteco.2017.07.002.

<sup>901</sup> Matteo Bugamelli et al., *Il Gap Innovativo Del Sistema Produttivo Italiano: Radici E Possibili Rimedi*, ebook (repr., Banca d'Italia, 2012).

da favorire la concorrenza. Non a caso il rapporto *Doing Business 2020*<sup>902</sup> della *World Bank* colloca l'Italia alla 58ª posizione, ben lontano dalla Germania (22ª), Spagna (30ª), ma anche della Francia (32ª). L'indice di attrattività per gli investitori stranieri - *Foreign Direct Investment Confidence Index 2021*<sup>903</sup> - realizzato dalla A. T. Kearney segnala un balzo in avanti, passando dal 10° posto del 2019 al 9° del 2020 all'8° del 2021. Tuttavia, scende lievemente l'ottimismo degli investitori nell'ultimo periodo, probabilmente a causa della recente crisi politica. La produttività di un Paese dipende fortemente dalla sua distanza dalla frontiera tecnologica, poiché quanto più si avvicina alla frontiera tanto più l'innovazione sarà necessaria per sostenere la crescita<sup>904</sup>. Gli anni della rincorsa, fino ai primi anni Settanta, sono stati caratterizzati dalla forte crescita della spesa in ricerca e sviluppo nei settori più avanzati della frontiera tecnologica e hanno testimoniato il tentativo delle imprese italiane di partecipare alla messa a punto di tecnologie radicali e original<sup>905</sup>. Successivamente, intorno agli anni Ottanta, ha cominciato ad accumulare un livello significativo di innovazione autoctona, per poi perderlo quasi interamente a partire dal 1995<sup>906</sup>. Attualmente, invece, il complesso delle imprese italiane mostra un divario di capacità innovativa rispetto ad altri sistemi avanzati, ciò in ragione del basso livello di ricerca e sviluppo. A seguito della diffusione delle tecnologie, infatti, la crescita di lungo periodo si sostiene con un elevato tasso di innovazione, poiché si alimenta e si realizza mediante un meccanismo di selezione e di "distruzione creatrice" delle iniziative imprenditoriali. Essa è diventata ancor più importante nella fase di ripresa dalla crisi pandemica, che ha ridotto il tasso di crescita potenziale, ha generato alti livelli di disoccupazione e un elevato debito pubblico.

---

<sup>902</sup> "Doing Business 2020: Comparing Business Regulation In 190 Economies", 2019, doi:10.1596/978-1-4648-1440-2.

<sup>903</sup> Paul Laudicina, Erik Peterson, *The 2021 Foreign Direct Investment (FDI) Confidence Index*, ebook (repr., Kearney Global Business Policy Council, 2021), <https://www.kearney.com/documents/3677458/88299256/On+shaky+ground%E2%80%93932021+FDI+confidence+index.pdf/4f8fd544-ce57-d498-96e3-dfb5fd81f77e?t=1616536746000>.

<sup>904</sup> Daron Acemoglu, Philippe Aghion and Fabrizio Zilibotti, "Distance To Frontier, Selection, And Economic Growth", *Journal Of The European Economic Association* 4, no. 1 (2006): 37-74, doi:10.1162/jeea.2006.4.1.37.

<sup>905</sup> Cristiano Antonelli, *Innovazione Tecnologica E Sviluppo Industriale Nel Secondo Dopoguerra* (repr., Roma: Laterza, 2007).

<sup>906</sup> Federico Barbiellini Amidei, John Cantwell, Anna Spadavecchia, *Innovazione E Tecnologia Straniera* (repr., Venezia: Marsilio, 2013).

A tal fine, la strada obbligata sembrerebbe quella di favorire le medie imprese a diventare grandi, riprendendo il controllo del risparmio così da far crescere la ricchezza e l'economia italiana. La classe politica, dunque, dovrebbe produrre le condizioni migliori per fare impresa e creare un clima favorevole allo sviluppo e all'innovazione, incentivando la promozione del risparmio privato al fine di indirizzarlo alla proprietà dei grandi complessi produttivi del Paese. A tal fine, occorre sottolineare come la competitività di un Paese, in misura certamente importante, dipende dalla efficienza del funzionamento del sistema finanziario. Quello italiano è, però, peculiare fra quelli dei Paesi avanzati a causa della maggiore dominanza del credito bancario tra le fonti di finanziamento delle imprese. Risulta, quindi, indispensabile affrontare il problema della leva finanziaria rispetto al debito attraverso l'estensione delle garanzie pubbliche al capitale di rischio privato. Ciò permetterebbe ai risparmiatori di beneficiare dei vantaggi economici legati alla ripresa produttiva delle imprese.

Infine, la politica economica dovrà svolgere un ruolo chiave nel sostegno all'innovazione e alla competitività del Sistema Paese, definendo gli interventi prioritari in relazione ai profondi cambiamenti dell'economia globale e della trasformazione dei processi innovativi. Attualmente il sistema economico italiano presenta caratteristiche culturali che non favoriscono l'afflusso del risparmio privato, per cui occorrerebbe governare con abilità e lungimiranza, favorendo il merito, la concorrenza, un regime fiscale non vessatorio, una legislazione antitrust e antilobbistica, il rafforzamento del sistema giudiziario, una serie di disincentivi alle attività improduttive e alle posizioni di rendita e, soprattutto, il sostegno all'istruzione e alle attività di ricerca scientifica.



TRANSIZIONE ECOLOGICA DELLE MISSIONI DI PACE: UNA NUOVA DIMENSIONE  
NELL'APPROCCIO INTEGRATO PER LE OPERAZIONI FUORI AREA — Tenente Colonnello  
dei Carabinieri Forestali Marina Bizzotto<sup>\*</sup>

*Le attuali emergenze climatiche che investono ogni ecosistema impongono l'analisi e la valutazione sistemica delle attività antropiche secondo criteri di sostenibilità economica, ecologica e sociale. Tale consapevolezza richiede tra l'altro una rivisitazione dei parametri per la concezione, organizzazione e condotta delle Operazioni di pace per le componenti militari, civili e di polizia. L'articolo intende esaminare i profili innovativi introdotti dalle diverse Organizzazioni Internazionali - principalmente ONU e UE - con indicazioni per la sostenibilità ambientale delle Operazioni, aspetto divenuto imprescindibile per il pieno conseguimento degli obiettivi del mandato e ai cui fini si rivelano fondamentali la sensibilizzazione del personale impiegato e la condivisione dei processi adattivo-resilienti. L'impronta ambientale complessiva delle Missioni va minimizzata mediante processi di prevenzione e mitigazione, senza per questo inficiare l'efficacia delle attività operative in ambienti fragili e degradati, anche dal punto di vista ambientale, spesso connotati dall'aggressione e depauperamento delle risorse naturali per mano di consorterie criminali o terroristiche, finanche transnazionali, che depredano le comunità locali e l'ambiente. Nel processo di stabilizzazione post-conflitto emerge viepiù la centralità della funzione di stability policing per la promozione dello stato di diritto, inclusa la tutela ambientale, quale diritto fondamentale di terza generazione.*

La fragilità strutturale che connota in modo pervasivo l'ecosistema globale impone con urgenza la previsione di un approccio sostenibile per ogni attività antropica, missioni di pace incluse. Ecologia, economia e società sono gli ambiti in cui vanno avviati percorsi virtuosi, non depauperanti e replicabili

---

<sup>\*</sup> Il TENENTE COLONNELLO CC MARINA BIZZOTTO è insegnante aggiunto alla Cattedra di "Polizia per la protezione ambientale, forestale e agroalimentare" presso il CoESPU di Vicenza. Ha frequentato il "3° Corso Commissari" del Corpo Forestale dello Stato e di seguito è stata assegnata al Comando Provinciale di Vicenza, ricoprendo l'incarico di Responsabile del Servizio Cites per le provincie di Vicenza, Padova, Venezia, Belluno e Treviso fino al 2017. Dal 2012 al 2014 è stata anche nominata Responsabile del Servizio Cites per la Regione Friuli-Venezia Giulia, nonché Responsabile del Servizio Piste e referente del Progetto Europeo *Life WolfAlps*. Nel marzo 2017, ha assunto l'attuale incarico presso il CoESPU. Nel 2018 ha partecipato, quale addestratore, alla missione di *training* in favore della Polizia e dei Rangers dei Parchi Nazionali del *Rwanda*. È laureata in Scienze Forestali ed Ambientali presso l'Università di Padova e ha conseguito il Master di II° livello in Scienze della sicurezza ambientale presso l'Università La Sapienza di Roma.

nel tempo anche a vantaggio delle generazioni future, verificando che siano equamente bilanciati nei processi decisionali e nelle fasi attuative.

Uno sguardo sinottico e multidimensionale sin dalle fasi ideative di ogni progetto impone di soppesarne le dirette e indirette ricadute ambientali, dato l'evidente condizionamento biunivoco tra attività antropica e ambiente, fattore tanto rilevante in contesti di pace e di sviluppo, quanto oggetto di valutazione ineludibile in scenari di guerra, di post-conflitto e in Paesi impegnati in processi di stabilizzazione.

In contesti di fragilità istituzionale, l'ambiente può assumere dimensioni differenti e sovrapponibili: vittima, diretta o indiretta, strumento di controllo e mezzo di finanziamento. Durante i conflitti è spesso vittima: acque inquinate da sostanze chimiche e non più fruibili se non addirittura pericolose, deforestazione di ampie aree, aria resa irrespirabile a causa dei pozzi petroliferi dati alle fiamme, terreni minati e inquinati, rendono di fatto inutilizzabili risorse strategiche per la sopravvivenza della popolazione. E in questa dimensione di massima fragilità l'ambiente può diventare anche uno strumento, in mano a gruppi terroristici e consorterie criminali (definiti N.S.A.G., *Non State Armed Groups*) che esercitano il controllo sulla popolazione (ad es. con il contingentamento di acqua<sup>907</sup>, suolo e cibo in contesti di scarsità o di degrado), avviando processi di reclutamento e radicalizzazione soprattutto di ragazzi che con questa attività, provvedono al sostentamento del nucleo familiare. La dipendenza economica delle famiglie più povere da queste attività criminali ne legittima il ruolo all'interno della comunità locale e innesca processi di emulazione nei più giovani.

L'ambiente subisce anche gli effetti secondari delle attività belliche: distruzione di infrastrutture quali dighe, invasi e depositi contenenti materiali tossici o nocivi, terreni inquinati dallo smaltimento incontrollato di sostanze tossiche e munizionamento esausto, falde inquinate dal dilavamento di terreni dove sono state utilizzate armi chimiche. Contesti degradati che difficilmente saranno oggetto di adeguato ripristino e che inducono spesso a migrazioni forzate<sup>908</sup>.

---

<sup>907</sup>Uke T. Okpara et al., "Conflicts about Water in Lake Chad: Are Environmental, Vulnerability and Security Issues Linked?" in *Progress in Development Studies*, Vol. 15, No. 4 (2015), p. 308-325.

<sup>908</sup>Andrew Morton, Philippe Boncour, Frank Laczko, Human security policy challenges" in *Forced Migration Review*, Issue 31, Ottobre 2018ISSN 1460-9819, pag. 5.

Infine, l'ambiente diventa anche mezzo diretto di finanziamento attraverso la vendita di concessioni su terreni, commercio illegale di risorse naturali ad alta redditività, commercio illegale di specie protette di flora e fauna<sup>909</sup> attività tutte che garantiscono la disponibilità economica per operare illegalmente, anche oltre i confini nazionali.<sup>910</sup>

Questo è il complesso scenario nel quale le missioni si trovano ad operare e una sua lettura corretta e anticipata si rivela parte della risoluzione dei problemi. Una pianificazione meticolosa in fase preparatoria, che si attenga a criteri sostenibili e una capillare e continua attività di sensibilizzazione del personale, costituiscono le premesse necessarie non solo per la tutela e la promozione ambientale, ma anche per il raggiungimento degli obiettivi del mandato, assicurando altresì fruttuosi rapporti istituzionali con il Paese ospite. Un atteggiamento sostenibile pervasivo diventa strategico anche per la difesa reputazionale dell'organizzazione che guida la missione<sup>911</sup>.

Tale approccio ha portato a una vera e propria "rivoluzione verde" delle operazioni di pace, per minimizzarne l'impatto ambientale salvaguardando biodiversità e biocomplexità<sup>912</sup>.

In particolare, le Nazioni Unite hanno saputo procedere con attitudine pionieristica alla fase di verifica e di monitoraggio della propria *performance* ambientale. Alla decisa presa di coscienza politica di questa dimensione, ha fatto seguito la sensibilizzazione del personale: nel Codice di condotta dei

---

<sup>909</sup> Il commercio illegale di specie protette (di animali e piante) è valutato, come volume d'affari, come il quarto più consistente al mondo, inferiore solo a quello generato dal traffico di armi, droga ed esseri umani.

<sup>910</sup> Numerosi i gruppi armati che hanno acquistato armi e droga col saccheggio di biodiversità: il caso più drammatico della RDC è quello del Parco nazionale di Garamba, ai confini col Sudan: sfruttando le scarse capacità di controllo del parco questi gruppi hanno ridotto gli elefanti dal 2013 a oggi del 90%, da 22.000 esemplari a meno di 2000. In altre parti dell'Africa si registrano legami simili: Janjaweed in Sudan che si finanzia col commercio di avorio, corni di rinoceronte e altre specie al RENAMO in Mozambico, gli Al Shabaab in Somalia e Kenia ai BokoHaram in Nigeria. Un network diffuso che sfrutta illegalmente le risorse naturali di altri paesi come l'avorio è anche Al Qaeda in Afghanistan: nel 2013 il governo inglese ha inviato un rinforzo militare in Kenya per aiutare il paese a difendersi dai bracconieri che risultavano collegati ad Al Qaeda. Stesso meccanismo anche per i narcotrafficanti in Centroamerica, che deforestano illegalmente intere zone, per le milizie tribali in Nord Birmania che sfruttano tigri e rettili, i Separatisti del Kashmir in India, ai danni di leopardo delle nevi, tigri, antilopi tibetane, rinoceronti e elefanti.(fonte: Natura Connection, reportage WWF Italia 2014)

<sup>911</sup> Cfr. *UN Police in Peacekeeping Operations and Special Political Missions*(UN, DPKO, DFS Ref. 2014.1), paragrafo 34.

<sup>912</sup> Forestiero Saverio 'Le dimensioni della complessità biologica' (Gennaio 2001); *Keiron. Vol. 7. 65-77*

caschi blu del 1999 si fa riferimento alla promozione dell'ambiente e non solo alla sua salvaguardia<sup>913</sup>. Il documento principale, "*Environmental Policy in UN Field Missions*"<sup>914</sup>, è del 2009 e presenta elementi di rottura con i precedenti schemi, nonché aspetti rivoluzionari rispetto alla situazione dell'epoca<sup>915</sup>. Si esplicita infatti la responsabilità ambientale individuale a ogni livello, dal Segretario Generale sino al singolo *peacekeeper*: ciascuno deve rispondere personalmente del proprio operato e la parola chiave diventa *accountability*. Si identifica l'*Environmental Officer* e ne viene prevista una stringente *job description*, delineante un professionista preparato ad affrontare le emergenze ambientali, a monitorare l'andamento dei parametri significativi, a farsi promotore della formazione del personale impiegato nella missione a prevenire situazioni di potenziale inquinamento e pericolo per la salute e per l'ambiente. La *Policy* ambientale onusiana si chiude con un invito ad agire: implementare con adeguate risorse finanziarie e personale dedicato, prevedere precisi riferimenti ambientali nel mandato, collaborare con il Paese ospite nella gestione degli aspetti ambientali, a livello sia locale sia centrale. Con le pubblicazioni successive è stata approfondita, tra le prime, la problematica della gestione dei rifiuti, prevedendone una *policy*<sup>916</sup> e una discendente procedura operativa<sup>917</sup>. Altrettanta attenzione stanno ricevendo altri ambiti prioritari: l'acqua e le acque reflue, la gestione logistica e infrastrutturale, l'energia, la protezione della biodiversità e del patrimonio culturale<sup>918</sup>. L'ambito onusiano

---

<sup>913</sup>Cfr. *Ten rules code of personal conduct for blue helmets*:8. *Show respect for and promote the environment, including the flora and fauna, of the host country* (2009). <https://conduct.unmissions.org/ten-rulescode-personal-conduct-blue-helmets>.

<sup>914</sup>Cfr. *Environmental Policy for UN field Missions* UN DPKO – DFS (2009.6).

<sup>915</sup>Cfr. Verranno presentate negli anni a seguire pubblicazioni sempre più di dettaglio come *Greening the Blue Helmets: Environment, Natural Resources and UN Peacekeeping Operations* Maggio 2012, *United Nations Environment Programme* © 2012, *United Nations Environment Programme* ISBN: 978-92-807-3237-5 Job No.: DEP/1485/GE(2013); *Progress so far* (2018), *Greening the blue report* (2020) *United Nations Environment Programme (2020)*. *Greening the Blue Report 2020: The UN System's Environmental Footprint and Efforts to Reduce it*. Geneva: UNEP. ISBN: 978-92-807-3821-6 JOB NUMBER: DTI/2319/PA)

<sup>916</sup>Cfr. *Waste Management Policy for UN field Missions* (UN, DPKO, DFS Ref. 2015.6).

<sup>917</sup>Cfr. *SOP- Development of Waste Management Plans for UN Field Missions* (UN, DPO, DFS Ref. 2018.30).

<sup>918</sup>Cfr. *The Environmental Strategy of the United Nations*. United Nations Operational Support Executive Summary (novembre 2019).

ha fatto dunque da capofila per questa necessaria trasformazione *green*, incentivando iniziative globali come la c.d. Agenda 2030 e i *Sustainable Development Goals*<sup>919</sup>.

Anche l'Unione Europea ha avviato un percorso nella stessa direzione, recentemente pervenuto all'approvazione con l'*European Green Deal*<sup>920</sup>, prevedente un piano d'azione per la transizione a un'economia circolare e pulita, il ripristino della biodiversità e la riduzione dell'inquinamento. Questi obiettivi comprendono molteplici azioni, ricalcanti le priorità evidenziate in ambito onusiano, con proposte per interventi di investimento e innovazione tecnologica, di evoluzione del sistema di trasporto e de-carbonizzazione del sistema energetico, estendendo i principi UE in campo ambientale<sup>921</sup> anche alle attività esperite in Paesi extra-unione. Lo scorso anno è stata avviata la revisione e la qualificazione della formazione ambientale delle missioni civili condotte in ambito *Common Security and Defense Policy* (CSDP)<sup>922</sup>, prevedendo all'interno dell'*EU Civilian Training Group* (EUCTG) un gruppo di lavoro dedicato, affidato al Comando Unità Forestale Ambientale e Agroalimentare dell'Arma dei Carabinieri in sinergia con il CoESPU<sup>923</sup>.

Un'ulteriore novità dei primi mesi di quest'anno è il documento che delinea l'organigramma delle missioni UE, dove viene prevista, tra gli *advisers* del *Chief of Staff*, la specifica figura dell'*Environmental Adviser*<sup>924</sup>.

Anche la NATO ha saputo sviluppare nel tempo priorità analoghe a quelle di ONU e UE: mentre sino agli anni '90 la figura del *Damage officer* si limitava a risarcire i danni causati dalle attività alleate, nel

---

<sup>919</sup>L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel 2015 da 193 Paesi membri dell'ONU. Essa ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile –*Sustainable Development Goals*, SDGs– in un grande programma d'azione per un totale di 169 “*targets*”.

<sup>920</sup>Cfr. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en).

<sup>921</sup> Cfr. L'Unione Europea annovera numerose iniziative legate alla protezione ambientale; riferimenti ne sono l'articolo 3 del Trattato dell'Unione e l'articolo 11 e 191-193 del Titolo XX “Ambiente” del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

<sup>922</sup>Il progetto *EU Civilian Training Group* ha provveduto al *Training Requirement Assessment* (TRA) relativo alla formazione del personale civile impiegato nelle Missioni. Il gruppo di lavoro su “*Climate change and environmental protection*” è stato affidato all'Arma dei Carabinieri che, con personale CUFAA e CoESPU, ha prodotto il documento finale approvato nel mese di maggio dalla Commissione Europea.

<sup>923</sup> Centro di Eccellenza per le *Stability Police Units*.

<sup>924</sup>Cfr. *Guidelines to design civilian CSDP mission-specific* – EEAS (2020) 1415.

1999 è stato istituito l'*Environmental Protection Working Group* che, nel corso degli anni, ha implementato e redatto specifiche *policies* e linee guida, favorendo la condivisione di *best practices* ambientali. Successivamente è stato pubblicato l'EP-STANAG 7141<sup>925</sup>, origine e primo passo per la formulazione del sistema dottrinale oggi denominato *Allied Joint Environmental Protection Publications* (AJEPPs). Nel 2014 è stato adottato il *Green Defence Framework*, al quale si aggiunge l'*Environmental Management System* che estende le valutazioni ambientali ai tre *core tasks* dell'Alleanza atlantica: *collective defence, crisis management e cooperative security*<sup>926</sup>.

La prevenzione e la mitigazione degli impatti ambientali costituiscono dunque degli strumenti la cui efficacia è riconosciuta internazionalmente, anticipando al massimo la gestione del problema e attuando ogni misura di riduzione dell'inquinamento con approccio olistico e multidimensionale, sul piano politico, strategico e operativo, verificando anche i riflessi sulla qualità della vita delle comunità locali<sup>927</sup>, come dimostrato dal riconoscimento della connessione tra i conflitti e lo sfruttamento delle risorse naturali ad alta redditività, sottolineato dalla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU 1625 del 2005<sup>928</sup>.

Nel contesto internazionale, la presenza di qualificati *environmental protection mentors* ed *advisers* può fornire quella necessaria capacità a livello strategico e operativo per assistere le controparti locali nell'incorporare tali principi chiave nelle proprie *policies*, nel *corpus* normativo, nelle procedure e strutture, nonché nell'implementazione di progetti nel quadro della riforma del settore della sicurezza (SSR).

---

<sup>925</sup>Cfr. <https://natolibguides.info/Environment/NATO-Documents>.

<sup>926</sup>La NATO considera strategico che i tre ambiti principali dell'organizzazione siano oggetto di valutazioni ambientali specifiche e di dettaglio, riconoscendo la stretta dipendenza tra effetti del cambiamento climatico e sicurezza internazionale, così come riportato dal NATO Secretary General Annual Report 2020, pag. 13 "NATO 2030 – A stronger focus on responding to the Security implications of Climate Change".

<sup>927</sup>Ad es. l'utilizzo di mattoni di terra con caratteristiche simili ai mattoni tradizionali che non richiedono cottura ed evitano il ricorso alla legna locale per far funzionare i forni.

<sup>928</sup>Cfr. *Security Council Resolution 1625S/RES/1625 2005* (14 settembre 2005).

L'attenzione ambientale consapevole è ora definitivamente considerata parte integrante anche dello *stability policing*<sup>929</sup>: lo stato di diritto deve essere promosso anche attraverso la tutela ambientale, diritto fondamentale di terza generazione comprendente il diritto all'ambiente sano, allo sviluppo e alla pace<sup>930</sup>. La definizione di tali diritti non è dottrinalmente univoca, ma ancora a carattere dinamico, senza che ciò ne possa però relativizzare l'importanza.

Le Nazioni Unite hanno palesato una sensibilità crescente in materia e l'Europa ha inserito l'*environmental adviser* nella struttura di base delle missioni di gestione civile della crisi: in uno scenario internazionale in rapida evoluzione è quindi auspicabile che venga prevista una figura specializzata in ambito ambientale anche per le missioni bilaterali condotte dall'Italia nonché presso il Comando Operativo di vertice Interforze (COI).

A tal proposito l'Arma dei Carabinieri sta proponendo formazione ambientale per le missioni di pace utile sia al personale da schierare in teatro così come ai frequentatori stranieri chiamati a diverso titolo ad operare in contesti internazionali. Dal 2017, inoltre, presso il CoESPU ogni corso prevede formazione specifica ambientale, con particolari approfondimenti legati alle connessioni con la missione: forti di questa esperienza maturata, si sta attualmente proponendo un corso specifico di approfondimento, rivolto a personale italiano e straniero, con particolare attenzione ai percorsi sostenibili e al rispetto dei parametri ecologici. Il corso, denominato "Environmental protection for field missions", è già contemplato nel catalogo dei corsi dello Stato Maggiore Difesa e condotto presso il CoESPU<sup>931</sup>.

---

<sup>929</sup>Nell'ambito di un *comprehensive approach* alla gestione delle crisi, si prevede l'impiego di forze di polizia, anche e soprattutto in contesti destabilizzati (post-conflitto), come uno degli strumenti privilegiati, individuati sulla base dell'esperienza delle missioni all'estero, per restituire alla popolazione civile la cornice di sicurezza e fiducia che sta alla base di qualsiasi ipotesi di ricostruzione/rifondazione della società civile.

<sup>930</sup>Cfr. Paolo De Stefani nel saggio del 2009 "Diritti umani di terza generazione" (disponibile su <http://hdl.handle.net/11577/2377581>) dichiara che sia l'ambiente umano, sia l'ambiente naturale sono essenziali per il benessere e il godimento dei diritti umani.

<sup>931</sup> Si veda: [https://www.difesa.it/SMD\\_/Staff/Reparti/I/ForeignCourses/Pagine/Catalogue-Courses.aspx](https://www.difesa.it/SMD_/Staff/Reparti/I/ForeignCourses/Pagine/Catalogue-Courses.aspx).

L'ambiente, proprio per le connessioni che crea e per le ricadute che contestualmente subisce, richiede una prospettiva dinamica per comprenderlo e fruirne consapevolmente. Un diritto che si muove, che si evolve e che respira.

L'impegno comune dei diversi soggetti deve tendere a cercare e concretizzare soluzioni che siano in armonia con i bisogni di ogni essere vivente, sulla scia del concetto delle NbS<sup>932</sup>.

Ogni sforzo per garantire un ambiente sano e la gestione corretta delle risorse naturali rappresenta un presupposto importante per lo sviluppo di condizioni socio-politiche migliori, per dare nuovo impulso alla ricostruzione, anche economica, e garantire condizioni di vita dignitose ad ogni comunità vivente.

---

<sup>932</sup> *"Nature-based solutions* sono azioni pensate per proteggere, gestire sostenibilmente e recuperare ecosistemi modificati in modo da indirizzare le sfide della società umana, in maniera efficace e adattativa provvedendo ai bisogni e al benessere dell'umanità così come favorendo la biodiversità naturale. "NATURE-BASED SOLUTIONS: *The concepts of "wilderness," "rewilding" & "Nature NeedsHalf" & their critical importance for Nature-based Solutions" Policy Briefing 2020.02* WILD Foundation • Wilderness Foundation Global, Wilderness Specialist Group (IUCN/WCPA) © WILD Foundation 17 August 2020, pag. 3



TENSIONI USA/CINA: QUALE IMPATTO PER LA SICUREZZA E LA DIFESA EUROPEA —

Elisa Maria Brusca\*

*La Cina rimane il competitor principale degli Stati Uniti. Le tensioni tra le due potenze, articolatesi nel tempo, si giocano sullo scacchiere internazionale. Sapere com'è ivi distribuito il potere significa potere individuare le faglie di attrito e analizzare il posizionamento degli altri attori del sistema. Mentre la Cina cresceva acquisendo potere e cercando prestigio, gli Stati Uniti tentavano di mantenere potere e salvare prestigio nei fora internazionali. Il cambio di postura della Casa Bianca, il tentativo di rinnegare l'indispensabilità della nazione e lo scetticismo verso alleati free rider hanno spinto questi ad allontanarsi dagli Stati Uniti. Il lavoro si propone di evidenziare come le conseguenze della competizione tra la potenza unipolare e la potenza revisionista si ripercuoteranno sulla sicurezza e sulla difesa europea. Dopo aver ricostruito le dinamiche principali della competizione USA/Cina, si procederà con l'individuazione delle scelte strategiche affinché l'Unione Europea non sia trascinata nella competizione bensì agisca da player, interpretando il momento come un'opportunità di attivismo europeo e affermazione sulla scena internazionale. Una leadership europea più unita e assertiva, intraprendendo le opportune iniziative, potrebbe trascendere il paradigma delle relazioni bilaterali e beneficiare della flessibilità esistente con entrambi gli interlocutori, non rompendo con la tradizione storica né precludendosi opportunità future.*

**La competizione tra grandi potenze.** Le rivalità tra Stati Uniti e Cina celano lo scontro tra due grandi potenze, promotrici e difensori di sistemi di valori e *way of life* antitetici. Tale diversità identitaria lascia poco spazio al compromesso<sup>933</sup>. Nel tempo, la politica estera americana verso la Cina ha subito variazioni rilevanti modificando lo status attribuitele: *competitor* o *partner strategico*<sup>934</sup>. Di recente gli Stati Uniti sono tornati a parlare di competizione tra grandi potenze. La crisi economica, sviluppatasi tra il 2008 e il 2012, e l'impegno totalizzante degli Stati Uniti in Medio Oriente hanno permesso alla Cina

---

\* ELISA MARIA BRUSCA, dopo avere conseguito la laurea magistrale in "Relazioni Internazionali e Studi Europei" presso l'Università degli Studi di Firenze, ha frequentato il Master in "Studi Internazionali Strategico-Militari" presso il Centro Alti Studi per la Difesa. Da settembre, è parte del Centro Studi Geopolitica.info, per cui si occupa di Stati Uniti e Nord America. Si interessa di questioni di politica estera e di difesa internazionale.

<sup>933</sup> Odd Arne Westad, "Has a New Cold War Really Begun? Why the Term Shouldn't Apply to Today's Great-Power Tensions," *Foreign Affairs* 27 (2018) in [www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-03-27/has-new-cold-war-really-begun](http://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-03-27/has-new-cold-war-really-begun).

<sup>934</sup> Per maggiori approfondimenti si vedano le *National Security Strategy* in [nssarchive.us](http://nssarchive.us).

di emergere come attore assertivo, dapprima sul piano economico e in seguito politico, come la *Regional Comprehensive Economic Partnership*<sup>935</sup>, la *Belt and Road Initiative*<sup>936</sup> e le rivendicazioni nel Mare Cinese Meridionale<sup>937</sup> testimoniano. La Cina non sembra voler affrettare il confronto tra grandi potenze<sup>938</sup> in quanto è una potenza economica ma non militare come gli Stati Uniti<sup>939</sup>. E pure Washington ha riconosciuto Pechino come l'unico *competitor* potenzialmente capace di sfidare, sul piano economico, diplomatico, militare e tecnologico, l'equilibrio del sistema internazionale<sup>940</sup>. Secondo il Segretario di Stato Blinken, i rapporti con la Cina potrebbero essere competitivi, collaborativi e altresì conflittuali in assenza di altre vie percorribili<sup>941</sup>. Dunque, durante l'Amministrazione Biden, la Cina non riuscirà a scrollarsi di dosso lo status di *competitor*<sup>942</sup>. D'altronde, le rivalità tra Cina e Stati Uniti ripercorrono le dinamiche del dilemma della sicurezza. Gli sforzi di uno Stato per rafforzare la propria sicurezza, *lato sensu*, aumentano le percezioni di insicurezza dell'altro. Nel dominio marittimo, tra gli altri, l'incremento della flotta navale cinese, funzionale all'espansione delle vie di rifornimento e della propria influenza, è percepita dalla Casa Bianca come una minaccia per le sue basi militari e le

---

<sup>935</sup> Informazioni disponibili in [rcepsec.org](http://rcepsec.org).

<sup>936</sup> Huang Yiping, "Understanding China's Belt & Road initiative: motivation, framework and assessment," *China Economic Review* 40 (2016): 314-321 in [www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1043951X16300785](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1043951X16300785).

<sup>937</sup> Matteo Dian, "Le dispute marittime e territoriali nel Mare Cinese Meridionale nel 2020," *Osservatorio Strategico 2020* – Anno XXII n. III disponibile in [www.difesa.it/SMD/CASD/IM/CeMiSS/DocumentiVis/Osservatorio\\_Strategico\\_2020/03\\_OS\\_Num\\_3\\_2020/11\\_Dian\\_OS\\_3\\_2020.pdf](http://www.difesa.it/SMD/CASD/IM/CeMiSS/DocumentiVis/Osservatorio_Strategico_2020/03_OS_Num_3_2020/11_Dian_OS_3_2020.pdf).

<sup>938</sup> Stephen G. Brooks & William C. Wohlforth, "The rise and fall of the great powers in the twenty-first century: China's rise and the fate of America's global position," *International security* 40, no. 3 (2015): 7-53 in [www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/isec\\_a\\_00225.pdf](http://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/isec_a_00225.pdf).

<sup>939</sup> Andrea Gilli & Mauro Gilli, "La potenza militare e tecnologica della Repubblica Popolare," *Aspenia Online*, 21 Aprile 2021 in [aspensiaonline.it/la-potenza-militare-e-tecnologica-della-repubblica-popolare/](http://aspensiaonline.it/la-potenza-militare-e-tecnologica-della-repubblica-popolare/).

<sup>940</sup> White House, *Interim Strategic Security Guidance*, 2021 in [www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf](http://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf).

<sup>941</sup> "How it happened: Transcript of the US-China opening remarks in Alaska," *Nikkei Asia*, 19 marzo 2021 in [asia.nikkei.com/Politics/International-relations/US-China-tensions/How-it-happened-Transcript-of-the-US-China-opening-remarks-in-Alaska](http://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/US-China-tensions/How-it-happened-Transcript-of-the-US-China-opening-remarks-in-Alaska).

<sup>942</sup> U.S. Department of Defense, *National Defense Strategy of the United States of America*, 2018:1 in [dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf](http://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf).

sue alleanze nell'Indo-pacífico<sup>943</sup>. Mentre gli Stati Uniti promettono fuoco, la Cina si comporta come l'acqua, infiltrandosi in ogni fenditura del terreno, creata da eventi interni o congiunture internazionali, per aumentare il suo volume.

*L'Unione Europea tra due fuochi.* Quale ruolo debba ritagliare o creare per sé l'Unione Europea nel mezzo della competizione tra Cina e Stati Uniti è uno dei temi più urgenti nonché divisivi per l'Unione. Sul versante transatlantico, l'insediamento del presidente Trump e le sue politiche improntate all'unilateralismo e al protezionismo hanno creato scompiglio in Europa, per la prima volta definita come nemico<sup>944</sup>. Inoltre, le divergenze di pensiero su dossier quali il cambiamento climatico, la rilevanza delle Nazioni Unite e l'Accordo sul Nucleare Iraniano hanno acuito la distanza tra i leader europei e il Tycoon<sup>945</sup>. A gravare sui rapporti, anche intraeuropei, è intervenuta la conclusione dell'Accordo Complessivo sugli Investimenti (CAI) tra Unione Europea e Cina<sup>946</sup> giunta il 30 dicembre 2020. Nel 2019, l'Unione Europea aveva dipinto la Cina come un partner per la cooperazione globale, un partner negoziale, un *competitor* economico e un rivale sistemico, ridefinendo il perimetro della partnership strategica durata oltre 40 anni<sup>947</sup>.

La Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha definito l'Accordo una pietra miliare per le relazioni con la Cina e "la nostra values-based trade agenda"<sup>948</sup>, sebbene un accordo economico non basterà a diffondere valori liberali in Cina. La diplomazia e le scelte politiche di Pechino sono difficilmente spendibili in Europa perché in contrasto con i principi fondamentali dell'Unione, che sul tema rimane allineata agli Stati Uniti, come dimostrato dall'imposizione di sanzioni a dei funzionari

---

<sup>943</sup> Graham Allison, *Destined for war: Can America and China escape Thucydides's trap?* (Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2017).

<sup>944</sup> "Donald Trump: European Union is a foe on trade," BBC, 15 luglio 2018 in [www.bbc.com/news/world-us-canada-44837311](http://www.bbc.com/news/world-us-canada-44837311).

<sup>945</sup> European Parliament, *State of EU-US relations*, settembre 2018 in [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/625167/EPRS\\_ATA\(2018\)625167\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/625167/EPRS_ATA(2018)625167_EN.pdf).

<sup>946</sup> European Commission, *Press Release*, 30 dicembre 2020 in [trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2237](http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2237).

<sup>947</sup> European Commission & HR/VP, *EU-China – A strategic outlook*, 12 marzo 2019 in [ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf](http://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf).

<sup>948</sup> "Accordo Ue-Cina sugli investimenti: l'Europa e gli Usa si possono fidare?," *Econopoly*, 15 gennaio 2021 in [www.econopoly.ilsole24ore.com/2021/01/25/ue-cina-investimenti-accordo/](http://www.econopoly.ilsole24ore.com/2021/01/25/ue-cina-investimenti-accordo/).

cinesi macchiatisi di persecuzioni ai danni della minoranza uigura<sup>949</sup>. Tuttavia, per Biden, l'intesa Bruxelles-Pechino rimane un'allarmante fuga in avanti che inficia la coesione nel contrasto alle aspirazioni egemoniche cinesi<sup>950</sup>.

**Quale l'impatto dell'Unione Europea?** È opinione diffusa che l'Unione Europea risentirà delle rivalità tra il partner strategico ed economico *par excellence* e la prossima superpotenza economica<sup>951</sup>. Attualmente, l'Unione Europea ha adottato politiche reattive rispetto alle crescenti tensioni geopolitiche, ma le dichiarazioni rilasciate dalla Presidente della Commissione tese a fare della Commissione un organo geopolitico<sup>952</sup> e l'avvio del dialogo tra Stati Uniti e Unione Europea sulla Cina testimoniano la consapevolezza europea delle priorità geo-economiche e geopolitiche da difendere<sup>953</sup>. Queste impongono maggiore cooperazione in politica estera e di sicurezza. È con rinnovata urgenza che l'Europa guarda all'autonomia strategica, funzionale al perseguimento degli interessi strategici comunitari, supportati da risorse adeguate<sup>954</sup>. L'Unione deve essere pronta ad agire in autonomia, nonostante i *fora* internazionali, le alleanze e gli Stati Uniti stessi mantengano rilevanza storica<sup>955</sup>. L'esortazione a fare e contribuire di più, anche in termini di difesa, è giunta proprio dagli Stati Uniti nel

---

<sup>949</sup> U.S. Department of State, *Secretary Antony J. Blinken at a Press Availability*, 27 gennaio 2021 in [www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-a-press-availability/](http://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-a-press-availability/).

<sup>950</sup> Econopoly, "Accordo Ue-Cina sugli investimenti: l'Europa e gli Usa si possono fidare?"

<sup>951</sup> Brigitte Dekker & Maikée Okano-Heijmans, "Europe's next move and the US-China standoff. In the face of the US-China trade-tech standoff, there's need for EU action," *The Diplomat*, 4 ottobre 2019 in [thediplomat.com/2019/10/europes-next-move-and-the-us-china-standoff/](http://thediplomat.com/2019/10/europes-next-move-and-the-us-china-standoff/).

<sup>952</sup> Mujtaba Rahman, "Europe's next crisis: The geopolitical Commission," *Politico*, 3 febbraio 2020 in [www.politico.eu/article/europe-next-crisis-the-geopolitical-commission/](http://www.politico.eu/article/europe-next-crisis-the-geopolitical-commission/).

<sup>953</sup> U.S. Department of State, *Secretary Antony J. Blinken and High Representative for Foreign Affairs Josep Borrell After Their Meeting*, 24 marzo 2021 in [www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-high-representative-for-foreign-affairs-josep-borrell-after-their-meeting/](http://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-high-representative-for-foreign-affairs-josep-borrell-after-their-meeting/).

<sup>954</sup> European Union, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, 2 giugno 2016 in [eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf).

<sup>955</sup> Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza, & Volker Perthes, "European strategic autonomy: actors, issues, conflicts of interests," *Social Science Open Access Repository*, 2019 in [www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/62346/ssoar-2019-lippert\\_et\\_al-European\\_strategic\\_autonomy\\_actors\\_issues.pdf?sequence=1&isAllowed=y&Inkname=ssoar-2019-lippert\\_et\\_al-European\\_strategic\\_autonomy\\_actors\\_issues.pdf](http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/62346/ssoar-2019-lippert_et_al-European_strategic_autonomy_actors_issues.pdf?sequence=1&isAllowed=y&Inkname=ssoar-2019-lippert_et_al-European_strategic_autonomy_actors_issues.pdf).

*Wales Summit* per poi essere ripresa da Trump e presumibilmente non tralasciata da Biden<sup>956</sup>. Tuttavia, iniziative come l'istituzione del Fondo Europeo per la Difesa e la PESCO sono state recepite negativamente dagli Stati Uniti perché potrebbero precludere loro un mercato fondamentale o sottrarre ulteriori fondi alle, già poche, risorse NATO<sup>957</sup>. Di contro, la Cina ha supportato l'integrazione della difesa europea laddove non leda il suo interesse nazionale<sup>958</sup>. Gli Stati Uniti, in virtù del legame con l'Unione Europea, necessitano di un alleato saldo e alla pari, non debole. L'autonomia strategica è un elemento di forza, in assenza del quale, le preoccupazioni statunitensi sarebbero fondate perché l'Unione sarebbe un attore manchevole e la Cina uno volenteroso di sostenere. Gli Stati Uniti non devono lasciare vuoti ma finestre di opportunità affinché l'Unione Europea si evolva. Inoltre bisogna stabilire cosa si possa fare concretamente per acquisire l'autonomia strategica. Un obiettivo intermedio potrebbe prevedere la diversificazione delle *supply chain* così da ridurre la dipendenza da un numero ristretto di attori. Infatti, le interdipendenze asimmetriche potrebbero tradursi nella richiesta di concessioni politiche le cui conseguenze devono essere ponderate. Tuttavia, maggiore indipendenza non implica minore connessione. Al contrario, bisognerebbe tendere verso un *procurement* inclusivo che renda le *supply chain* flessibili e sicure, resilienti<sup>959</sup>.

In conclusione, l'autonomia strategica è un prerequisito affinché l'Unione non rimanga intrappolata tra due blocchi, ma persegua i propri interessi in un contesto multidimensionale ove le minacce sono convenzionali e non. Un livello appropriato di autonomia strategica assicura pace e sicurezza, interna ed esterna, all'Europa. In ultimo, la valutazione dell'impatto per la sicurezza e la difesa europea non può prescindere dalla valutazione dell'impatto della sicurezza e difesa europea sul sistema internazionale.

---

<sup>956</sup> NATO, *Wales Summit Declaration*, 2014 in [www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm).

<sup>957</sup> Daniel Fiott, "The poison pill: EU defence on US terms?," *EUISS Brief*, 14 giugno 2019 in [www.iss.europa.eu/content/poison-pill-eu-defence-us-terms](http://www.iss.europa.eu/content/poison-pill-eu-defence-us-terms).

<sup>958</sup> Xinhuanet, *Full text of China's Policy Paper on the European Union*, 18 dicembre 2018 in [www.xinhuanet.com/english/2018-12/18/c\\_137681829.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-12/18/c_137681829.htm).

<sup>959</sup> Tim Rühlig & Björk Maja, "What to make of the Huawei debate in Europe? Network security and technology dependency in Europe," *UI Paper*, gennaio 2020 in [www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2020/ui-paper-no.-1-2020.pdf](http://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2020/ui-paper-no.-1-2020.pdf).

INFODEMIA E PANDEMIA: LA *COGNITIVE WARFARE* AI TEMPI DEL SARS-COV-2 —  
 Francesco Saverio Bucci<sup>†</sup> & Matteo Cristofaro<sup>™</sup> & Pier Luigi Giardino<sup>™™</sup>

*Con la comparsa del SARS-CoV-2 si sono diffuse due epidemie: una sanitaria ed una informativa. Il virus ha generato un'infodemia senza precedenti, contribuendo ad instaurare un clima di forte incertezza. L'informazione, massiva e ridondante, è stata efficace vettrice anche di propaganda, su scala globale, ad opera di attori statali e non statali. Un vero e proprio atto ostile in cui non è prevista violenza fisica, ma gestione sistematica dell'informazione mediante la manipolazione della sfera cognitiva. Per questo motivo, l'adozione di un atteggiamento di analisi critica attiva da parte di cittadini ed istituzioni e altresì l'implementazione di politiche comuni a livello internazionale potrebbero, indubbiamente, facilitare il contrasto alla guerra cognitiva (c.d. cognitive warfare) e dunque limitarne gli effetti disastrosi.*

La diffusione globale del SARS-CoV-2 ha originato un'infodemia<sup>960,961</sup>, una circolazione indiscriminata di notizie affliggendo anche la comunicazione istituzionale che, pur ispirandosi al principio di apportare ordine in un sistema informativo emergenziale in totale disordine, è stata travolta dagli eventi, registrando indugi, distorsioni e fughe di notizie<sup>962,963</sup>.

---

<sup>†</sup> FRANCESCO SAVERIO BUCCI – Su designazione del Capo di Stato Maggiore della Difesa, completando la sua presenza formativa e di tutoraggio presso il CASD, ha frequentato la 65<sup>a</sup> Sessione dell'IASD. Ha partecipato a working group e harmonization conference promosse dal NATO SHAPE. È autore di lavori inerenti al ruolo dell'*intelligence* a sostegno della lotta al terrorismo internazionale, a supporto della difesa da armamenti non convenzionali/di distruzione di massa e nell'evoluzione nella gestione della conflittualità asimmetrica e dei fattori cognitivi nei processi di analisi di *intelligence*

<sup>™</sup> MATTEO CRISTOFARO – PhD, Assegnista di ricerca in Management e docente presso l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", Dipartimento di Management e Diritto.

<sup>™™</sup> PIER LUIGI GIARDINO – Laureando magistrale in Business Administration presso l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

<sup>960</sup> Atefeh Vaezi e Shaghayegh Haghighjooy Javanmard. "Infodemic and risk communication in the era of CoV-19," *Advanced Biomedical Research* 9 (2020): 10.

<sup>961</sup> "Coronavirus disease (COVID-19) Situation Report - 163", World Health Organization, ultimo accesso 28 maggio 2021, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332971/nCoVsitrep01Jul2020-eng.pdf>.

<sup>962</sup> Marco Centorrino, "Infodemia e comdenia: la comunicazione istituzionale e la sfida del COVID-19". *Humanities* 9, no. 2 (2020): 1-18.

<sup>963</sup> Lelio Alfonso e Gianluca Comin. #ZONAROSSA. *Il Covid-19 tra infodemia e comunicazione*. Guerini e Associati, 2020.

È ormai acclarato che la diffusione di attacchi informativi esplode contemporaneamente a situazioni di crisi<sup>964</sup>, con il potenziale di accrescere le paure e l'ansia dei cittadini e ostacolare un'efficace gestione da parte di governi e istituzioni. Se negli anni Novanta Mattelart scriveva "l'informazione è qualcosa che serve a muovere guerra"<sup>965</sup>, oggi è sempre più chiaro che l'informazione costituisce un'arma a tutti gli effetti e come tale vada integrata nella strategia di Difesa nazionale.

La Relazione sulla Politica dell'Informazione per la Sicurezza del 2020<sup>966</sup> ha evidenziato che i rapporti economici e politici sono stati drammaticamente sconvolti dalla diffusione del SARS-CoV-2. Oltre agli effetti sanitari direttamente collegati alla pandemia, è stata registrata una elevatissima produzione di notizie false e narrazioni allarmistiche, sfociate in un'infodemia di difficile discernimento per la collettività. A livello sociale, le manipolazioni informative hanno diffuso informazioni distorte e fabbricate *ad hoc*, sfruttando le vulnerabilità cognitive dell'essere umano, predisponendolo ad accettare informazioni non validate<sup>967</sup>.

Per comprendere il fenomeno di un'informazione viziata è necessario delineare il confine tra le tipologie di manipolazione informativa: *i) misinformation*, cioè la diffusione falsa informazione senza un intento preciso di causare danni a qualcosa o qualcuno, *ii) disinformazione*, intesa come la diffusione di falsa informazione con l'intento di causare danni a qualcosa o qualcuno, e *iii) malinformazione*, identificata come la diffusione di informazione 'vera' con l'intento di causare danni a qualcosa o qualcuno<sup>968,969</sup>.

---

<sup>964</sup> Manuel Castells, *The information age*. Blackwell Publishers, 1996.

<sup>965</sup> Armand Mattelart, *Mapping world communication: War, progress, culture*. University of Minnesota Press, 1994.

<sup>966</sup> "Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2020", Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica, ultimo accesso 28 maggio 2021, <https://sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2021/02/RELAZIONE-ANNUALE-2020.pdf>.

<sup>967</sup> Emilio Ferrara, Stefano Cresci e Luca Luceri. "Misinformation, manipulation, and abuse on social media in the era of COVID-19," *Journal of Computational Social Science* 3, no. 2 (2020): 271-277.

<sup>968</sup> Karen Santos-D'Amorim e Májory K. Fernandes de Oliveira Miranda. "Misinformation, Disinformation, and Malinformation: Clarifying the definitions and examples in disinfodemic times," *Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência da Informação* 26 (2021): 1-23.

<sup>969</sup> Darrin Baines e R. J. Elliott. "Defining misinformation, disinformation and malinformation: An urgent need for clarity during the COVID-19 infodemic," *Discussion Papers* 20 (2020).

L'attuazione di campagne di disinformazione e malinformazione richiede una profonda comprensione delle dinamiche sociali e cognitive ed una consapevolezza temporale e metodologica al fine di poter meglio sfruttare le vulnerabilità offerte dalle diverse circostanze. Le operazioni di influenza ostile e sfruttamento della cognizione umana sono avvantaggiate dall'introduzione di nuovi strumenti tecnologici, come l'intelligenza artificiale, che forniscono ai propagandisti metodologie più precise, complesse e imprevedibili. In particolare, il sempre più diffuso uso di *social network* e piattaforme di messaggistica istantanea ha contribuito alla creazione di terreno fertile per innescare, e/o rafforzare, azioni geopolitiche attraverso una massiccia attività di influenza cognitiva<sup>970,971</sup>. Nella fattispecie, durante la pandemia si sono registrate attività manipolative da parte di taluni Paesi con l'intento di creare divisioni tra le nazioni occidentali e minare la fiducia nei relativi governi<sup>972,973</sup>; una vera e propria proliferazione di atti ostili di *cognitive warfare*.

La *cognitive warfare* è da considerare come un conflitto ibrido organizzato, in cui soggetti si confrontano sulla capacità di produrre, mettere in relazione ed eludere elementi di conoscenza, al fine di costruire rappresentazioni mentali generalizzate nell'opinione pubblica con la finalità di orientare emozioni, ragionamenti e comportamenti dei soggetti<sup>974</sup>. Appare chiara, da tale definizione, la cospicuità della *cognitive warfare* nella quale tutti i soggetti partecipano, per lo più inavvertitamente, tramite l'elaborazione, lo sviluppo e la diffusione delle informazioni<sup>975</sup>, incrementando la magnitudo degli effetti. Nello specifico, la *cognitive warfare* si serve di un approccio multidisciplinare che indaga

---

<sup>970</sup> Mikhail D. Suslov, ""Crimea is Ours!" Russian popular geopolitics in the new media age," *Eurasian Geography and Economics* 55, no. 6 (2014): 588-609.

<sup>971</sup> Konstantin Platonov e Kirill Svetlov. "Conspiracy Theories Dissemination on SNS V Kontakte: COVID-19 Case," In *International Conference on Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia*, pp. 322-335. Springer, Cham, 2020.

<sup>972</sup> Costanza Sciubba Caniglia, "Signs of a new world order: Italy as the COVID-19 disinformation battlefield," *Harvard Kennedy School Misinformation Review* 1, no. 3 (2020).

<sup>973</sup> Robin Emmott, "Russia, China sow disinformation to undermine trust in Western vaccines: EU", *Reuters*, 28 aprile 2021, <https://www.reuters.com/world/china/russia-china-sow-disinformation-undermine-trust-western-vaccines-eu-report-says-2021-04-28/>.

<sup>974</sup> Stuart A. Green, "*Cognitive Warfare*" (MA diss., *United States Joint Military Intelligence College*, 2008).

<sup>975</sup> François du Cluzel, *Cognitive Warfare*. NATO Innovation Hub, 2020.



i processi conoscitivi e comunicativi, servendosi di numerose metodologie e strategie, spesso utilizzate in modo coordinato.

Al fine di cristallizzare le dinamiche della *cognitive warfare*, è necessario approfondire alcuni aspetti partendo dal concetto di razionalità limitata. Nel 1947, Herbert Simon formulò l'ipotesi che l'essere umano è limitato nel tentativo di agire razionalmente a causa della sua: *i)* ristretta capacità di calcolo, *ii)* impossibilità di accesso a tutte le informazioni, e *iii)* intrinseca biologia<sup>976</sup>. Secondo Simon, l'essere umano possiede una base cognitiva che non consente di prendere decisioni libere da errori cognitivi e deviazioni irrazionali; in particolare, la cognizione dell'essere umano è soggetta a due sub-categorie di errori cognitivi: le euristiche – scorciatoie mentali utilizzate in situazioni ad alta complessità per produrre risposte in tempi brevi – e le trappole decisionali – deviazioni della razionalità che influenzano le decisioni dell'essere umano. In questo scenario, due delle maggiori variabili sfruttate per mettere in atto o contrastare campagne di *cognitive warfare* sono gli errori cognitivi dell'*information overload* e l'euristica affettiva<sup>977</sup>.

L'*information overload* è l'errore cognitivo per il quale gli individui che ricevono un volume di dati perdono l'abilità di filtrare e classificare gli input ricevuti in base alla loro rilevanza, veridicità ed utilità. La conseguenza è produzione di *output* informativi distorti e la condivisione di notizie false, decontestualizzate o parziali<sup>978</sup>.

L'euristica affettiva<sup>979</sup> fornisce una precisa descrizione di quelli che sono gli antecedenti emotivi che influenzano un individuo nell'adottare decisioni. In sintesi, sia lo stato emotivo iniziale dell'individuo che la carica emozionale delle informazioni ricevute contribuiscono a una valutazione dell'ambiente

---

<sup>976</sup> Herbert A. Simon, *Administrative behavior*. The Free Press, 1947.

<sup>977</sup> Daniel Kahneman, "Maps of bounded rationality: Psychology for behavioral economics," *American Economic Review* 93, no. 5 (2003): 1449-1475.

<sup>978</sup> Angela Edmunds e Anne Morris. "The problem of information overload in business organisations: a review of the literature," *International Journal of Information Management* 20, no. 1 (2000): 17-28.

<sup>979</sup> Matteo Cristofaro, "'I feel and think, therefore I am': An Affect-Cognitive Theory of management decisions," *European Management Journal* 38, no. 2 (2020): 344-355.

decisionale nel quale il soggetto è immerso<sup>980</sup>. È utile rilevare come queste euristiche comportino importanti limiti e come i propagandisti possano impiegarle a loro vantaggio.

A contrasto di azioni manipolative e di propaganda, risulta efficace l'adozione di un atteggiamento di analisi critica attiva che richiede l'adozione di un approccio di controllo della credibilità maggiormente sistematico e consapevole dei meccanismi di manipolazione. I criteri da considerare quando si fa riferimento ai messaggi scambiati mediante qualunque canale informativo, verticale o orizzontale, sono l'accuratezza, la coerenza, la completezza, la controllabilità e l'attendibilità delle fonti<sup>981,982</sup>. L'analisi critica attiva significa quindi consapevolezza delle tecniche persuasive utilizzate nella diffusione dell'informazione, dei rischi derivanti dalle decisioni influenzate dalle manipolazioni, del ruolo delle emozioni nel mediare il pensiero analitico nelle decisioni e dell'esigenza di diffondere competenze legate alla ricerca attiva di fonti informative alternative e alla loro valutazione<sup>983,984,985</sup>.

Se i virus informativi, similmente ai biologici, possono generare severi livelli di destabilizzazione è necessario contrastare le infodemie proprio come si reagisce alle malattie, comprendendo sviluppi, diffusioni, propagazione e *cluster* che potrebbero essere targettizzati. Indispensabile rafforzare un sistema in termini di *media* e *digital awarness* per garantire un'opera critica dei fenomeni e una tutela dai virus informativi.

---

<sup>980</sup> Matteo Cristofaro, "The role of affect in management decisions: A systematic review," *European Management Journal* 37, no. 1 (2019): 6-17.

<sup>981</sup> Timothy P. McGeehan, "Countering Russian Disinformation," *Parameters* 48, no. 1 (2018): 49-57.

<sup>982</sup> Stephan Lewandowsky e Sander Van Der Linden. "Countering misinformation and fake news through inoculation and prebunking," *European Review of Social Psychology* (2021): 1-38.

<sup>983</sup> John J. Doherty, Mary Anne Hansen e Kathryn K. Kaya. "Teaching information skills in the information age: the need for critical thinking," *Library Philosophy and Practice* 1, no. 2 (1999): 1-9.

<sup>984</sup> Robert Duron, Barbara Limbach e Wendy Waugh. "Critical thinking framework for any discipline," *International Journal of Teaching and Learning in Higher Education* 17, no. 2 (2006): 160-166.

<sup>985</sup> Maryellen Allen, "Promoting critical thinking skills in online information literacy instruction using a constructivist approach," *College & Undergraduate Libraries* 15, no. 1-2 (2008): 21-38.

Come emerso dalla relazione al Parlamento, avvenuta nel maggio del 2020<sup>986</sup>, dell'On. Volpi, al tempo Presidente del CoPaSIR, l'Italia è stata obiettivo di intense attività di *cognitive warfare* mirate alla diffusione, in maniera coordinata e continuativa, di notizie fuorvianti riguardanti vaccini, rimedi terapeutici e strumenti diagnostici. È evidente che l'attività infodemica si è collocata in un contesto geopolitico globale nel quale il SARS-CoV-2 ha rappresentato lo scenario migliore per permettere ad alcuni Paesi – in particolare Russia e Cina – di mostrare un'ipotetica maggiore efficienza rispetto alle controparti occidentali, nel contrasto alla propagazione del virus, collocando l'Italia come un obiettivo di primario interesse per la diffusione di notizie allo scopo di alimentare l'incertezza, screditare la reputazione statale e creare un clima di sfiducia<sup>987,988,989,990</sup>.

In particolare, tali Paesi si sono adattati alle nuove sfide nell'infosfera<sup>991</sup>, manifestando velocità, aggressività e determinazione nel raggiungimento dei loro obiettivi. La ragione di questa *escalation* è la debole reazione alla nuova tipologia di minaccia e la mancanza di una ferma e sistematica controffensiva. Il Governo ha il compito di affrontare la *cognitive warfare* come minaccia in espansione, adeguando una reazione proporzionale, aumentando la consapevolezza informativa, integrando le capacità operative e finalità strategiche da essa scaturite nelle agende politiche e predisponendo quindi strumenti necessari al suo contrasto.

---

<sup>986</sup> "L'allarme del Copasir: "Contro il nostro Paese fake news virali sull'epidemia di coronavirus"", *RaiNews*, 26 maggio 2020, <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/allarme-del-Copasir-contro-il-nostro-Paese-fake-news-virali-su-epidemia-di-coronavirus-6fe475b0-e465-4507-9917-6da21785e9ec.html>.

<sup>987</sup> Rose Bernard, Gemma Bowsher, Richard Sullivan e Fawzia Gibson-Fall, "Disinformation and epidemics: Anticipating the next phase of biowarfare," *Health Security* 19, no. 1 (2021): 3-12.

<sup>988</sup> Radu Magdin, "Disinformation campaigns in the European Union: Lessons learned from the 2019 European Elections and 2020 Covid-19 infodemic in Romania," *Romanian Journal of European Affairs*, 20(2), (2020): 49-61.

<sup>989</sup> Alec Luhn, "Ex-Soviet countries on front line of Russia's media war with the west", *The Guardian*, ultimo accesso 15 aprile 2021, <https://www.theguardian.com/world/2015/jan/06/-sp-ex-soviet-countries-front-line-russia-media-propaganda-war-west>.

<sup>990</sup> Benjamin Strick, Olga Robinson e Shayan Sardarizadeh, "Coronavirus: Inside the pro-China network targeting the US, Hong Kong and an exiled tycoon", *BBC News*, ultimo accesso 15 aprile 2021, <https://www.bbc.com/news/blogs-trending-52657434>.

<sup>991</sup> Jakub Kalenský, "Infosphere: the need to reverse a losing trajectory", NATO Defense College Foundation, ultimo accesso 15 aprile 2021, <https://www.natofoundation.org/game-changers-2020-dossier-responses-to-disinformation/>.

La *cognitive warfare* rappresenta, quindi, una minaccia effettiva e reale alla stabilità politica, sociale ed economica nazionale, manifestandosi come un'arma efficace a tutti gli effetti e come tale da integrare nelle strategie di Difesa nazionale. Inoltre, essendo le campagne di *cognitive warfare* spesso dirette contro interi sistemi politici ed economici come Unione Europea e NATO, esse andrebbero combattute mettendo in atto politiche comuni di prevenzione e contrasto facendo sì che agendo in maniera sinergica si possano limitare i danni causati al mondo democratico.

Pertanto, si ritiene fondamentale la creazione e/o rafforzamento di strutture permanenti nazionali ed internazionali – su modello NATO Centres of Excellence (COEs) – che favoriscano collaborazione e prontezza nell'identificare e quantificare i rischi connessi alla *cognitive warfare* nel breve e nel medio-lungo termine, grazie anche alla stretta cooperazione con i vari Sistemi di informazione per la sicurezza, fornendo così supporto agli organi politici sia in materia decisionale che legislativa.

IL COVID-19 E LA MOBILITAZIONE DELLE FORZE ARMATE: IL CASO ITALIANO IN UNA PROSPETTIVA COMPARATA — Antonio Calcara<sup>\*</sup> & Ivan Zaccagnini<sup>\*\*</sup>

*Sin dalle prime fasi dell'emergenza pandemica, le Forze Armate italiane hanno giocato un ruolo di primo piano in molteplici attività legate a supporto logistico, assistenza sanitaria e controllo del territorio. Il caso italiano non è stato l'unico in Europa, dove le Forze Armate hanno assunto un ruolo importante nel contrasto alla diffusione del COVID-19. Questo contributo si propone dunque di riflettere sul ruolo delle Forze Armate nella gestione di emergenze nazionali attraverso una prospettiva comparata a livello europeo. L'analisi evidenzia che le similitudini e le differenze tra Italia, Francia e Germania possono essere spiegate da diversi assetti politico-istituzionali nazionali. Tuttavia, soprattutto nella seconda fase della gestione della pandemia, l'Esercito Italiano ha assunto un ruolo decisivo nella centralizzazione della logistica e della distribuzione dei vaccini. Questo potrebbe portare l'emergenza pandemica a fungere da critical juncture per un decisivo cambiamento del ruolo delle Forze Armate nella gestione delle emergenze nazionali.*

Le Forze Armate Italiane (FFAA) – coordinate dal Comando Operativo Interforze (COI) – hanno svolto molteplici attività legate a supporto logistico, assistenza sanitaria e controllo del territorio per contrastare l'emergenza pandemica<sup>992</sup>. Il caso italiano non è stato l'unico in Europa. Le Forze Armate francesi sono state parte integrante della risposta alla crisi sanitaria. In modo simile, anche in Germania l'esercito ha svolto un'importante funzione di supporto logistico e infrastrutturale.

Questo breve contributo ha due obiettivi principali: in primo luogo, esso si propone di analizzare il ruolo delle FFAA nella gestione dell'emergenza sanitaria. In secondo luogo, l'articolo ambisce ad ampliare la prospettiva analitica a livello europeo, esaminando il ruolo delle Forze Armate in Francia e Germania,

---

<sup>\*</sup> ANTONIO CALCARA è Post-Doctoral Researcher presso l'Università di Anversa in Belgio. I suoi interessi di ricerca sono negli ambiti della sicurezza e della difesa Europea.

<sup>\*\*</sup> IVAN ZACCAGNINI è Junior Research Assistant presso L'Università Luiss Guido Carli di Roma. Il suo percorso accademico si fonda sugli ambiti delle relazioni internazionali e degli studi strategici. Segue per interesse personale e di ricerca i settori relativi alle tecnologie militari e alla sicurezza nazionale.

<sup>992</sup> Per una panoramica generale sul ruolo del COI durante l'emergenza COVID-19, si veda il sito del Ministero della Difesa: [https://www.difesa.it/SMD\\_/Avvenimenti/Coronavirus\\_Forza\\_Armate\\_operazioni\\_per\\_rientro\\_italiani\\_da\\_Wuhan\\_Cina/Pagine/Coronavirus\\_il\\_contributo\\_delle\\_Forza\\_Armate.aspx](https://www.difesa.it/SMD_/Avvenimenti/Coronavirus_Forza_Armate_operazioni_per_rientro_italiani_da_Wuhan_Cina/Pagine/Coronavirus_il_contributo_delle_Forza_Armate.aspx).

per evidenziare similitudini e differenze con il caso italiano. Questo contributo pone le basi per una più profonda riflessione sul futuro ruolo delle Forze Armate europee nella gestione delle emergenze.

**Il caso italiano.** Nella prima fase dell'emergenza pandemica, le FFAA hanno svolto principalmente compiti logistici, di supporto infrastrutturale e di controllo del territorio. Dal punto di vista logistico, tra marzo e aprile 2020, il COI ha coordinato le operazioni di rimpatrio dei cittadini italiani dall'estero. Inoltre, l'impiego dei velivoli C-130J, C-27J, KC-767A ha agevolato il trasporto di passeggeri in gravi condizioni, di personale medico e di macchinari sanitari<sup>993</sup>. Nella prima fase dell'emergenza, i militari dell'Esercito Italiano (EI) hanno costruito ospedali da campo e numerose strutture per l'assistenza medica, come avvenuto per esempio a Piacenza e Crema; a Jesi, la Marina Militare ha allestito un posto medico avanzato<sup>994</sup>. Le hanno poi fornito supporto infrastrutturale alle attività della Protezione Civile e del Ministero della Salute. Nello specifico, il 7° Reggimento Difesa CBRN "Cremona" è stato impiegato in compiti di sanificazione e disinfezione di strutture ospedaliere e RSA e in attività di screening e analisi dei tamponi<sup>995</sup>. Le FFAA sono state poi impiegate per il controllo del territorio, il mantenimento dell'ordine pubblico e la tutela delle misure restrittive imposte dal Governo. I militari dell'EI sono stati chiamati ad affiancare le Forze di polizia nel compito di effettuare controlli capillari sul territorio nazionale: circa 7.000 uomini già dispiegati nell'ambito dell'Operazione Strade Sicure, sono stati impiegati per supportare le Forze dell'ordine, sotto il coordinamento diretto del COI di Roma<sup>996</sup>. Si consideri che attualmente su circa 11.000 soldati italiani impegnati tra operazioni interne e missioni internazionali, più di 7.000 unità sono impiegate sul suolo nazionale e oltre 3.000 all'estero<sup>997</sup>.

---

<sup>993</sup> Alessandro Marrone, "Le Forze armate durante e dopo la pandemia", *Affari Internazionali*, 6 aprile, 2020.

<sup>994</sup> Si veda il sito web del Ministero della Difesa: [https://www.difesa.it/SMD\\_/Avvenimenti/Coronavirus\\_Forza\\_Armate\\_operazioni\\_per\\_rientro\\_italiani\\_da\\_Wuhan\\_Cina/Pagine/Allestimento\\_ospedali\\_da\\_campo.aspx](https://www.difesa.it/SMD_/Avvenimenti/Coronavirus_Forza_Armate_operazioni_per_rientro_italiani_da_Wuhan_Cina/Pagine/Allestimento_ospedali_da_campo.aspx).

<sup>995</sup> "Le misure concernenti la sanità militare adottate durante l'emergenza COVID-19", Servizio Studi della Camera dei Deputati, <https://temi.camera.it/leg18/provvedimento/le-misure-in-favore-della-sanit-militare-contenute-nel-dl-18-del-2020.html>.

<sup>996</sup> Camera dei Deputati, Servizio Studi, XVIII Legislatura, "Impiego delle Forze armate nella tutela dell'ordine pubblico", 11 gennaio, 2021.

<sup>997</sup> Dati aggiornati al 31 dicembre 2020. Si veda: <http://www.esercito.difesa.it/comunicazione/Pagine/L-impegno-dell-Esercito-nel-20201231.aspx>.

Durante la seconda fase di gestione della pandemia - caratterizzata da una nuova ondata di contagi nei primi mesi del 2021 - le FFAA hanno assunto un ruolo centrale nell'organizzazione logistica e infrastrutturale dell'emergenza sanitaria. Il neopresidente del Consiglio Draghi ha deciso di nominare il Generale Figliuolo come Commissario Straordinario per l'Attuazione e il Coordinamento delle Misure Occorrenti per il Contenimento e Contrasto dell'Emergenza Epidemiologica COVID-19. L'EI e l'Aeronautica Militare stanno attualmente impiegando uomini e mezzi (camion, ambulanze militari e velivoli) in sostegno del servizio sanitario nel contesto delle Operazioni Igea e Eos. Nell'ambito dell'operazione Igea, il Ministero della Difesa, in sinergia con la Protezione Civile, sta supportando lo sviluppo di stazioni mobili per i tamponi e per la vaccinazione sul territorio. L'operazione Igea ha visto impegnati mediamente 1.600 militari al giorno<sup>998</sup>. Inoltre, l'aeroporto militare di Pratica di Mare funge attualmente da snodo logistico per lo stoccaggio e distribuzione dei vaccini sul territorio nazionale. La logistica relativa alla distribuzione dei vaccini è organizzata attraverso un modello di *hub and spoke* con un sito nazionale di stoccaggio a Pratica di Mare – e una serie di siti territoriali di secondo livello. Un terzo percorso è poi previsto per raggiungere gli oltre 1.500 punti di somministrazione sparsi per il Paese<sup>999</sup>.

**Francia e Germania.** Il Governo francese ha definito la crisi pandemica generata dal COVID-19 come “una minaccia concreta alle funzioni essenziali della Nazione”<sup>1000</sup>. Nel *Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale* del 2013<sup>1001</sup> era già prevista la possibilità di ricorrere all'utilizzo dei militari per fronteggiare una ampia varietà di minacce (tra le quali il rischio biologico) per la sicurezza nazionale. All'interno di questo quadro politico-strategico, il 25 marzo 2020 il Presidente francese Macron ha annunciato il lancio dell'*Opération Résilience* con l'obiettivo di schierare i militari francesi in supporto

---

<sup>998</sup> Si veda il sito web del Ministero della Difesa: [https://www.difesa.it/Primo\\_Piano/Pagine/operazione\\_Igea\\_Difesa.aspx](https://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/operazione_Igea_Difesa.aspx)  
[https://www.difesa.it/SMD\\_Avvenimenti/Operazione\\_EOS/Pagine/default.aspx](https://www.difesa.it/SMD_Avvenimenti/Operazione_EOS/Pagine/default.aspx).

<sup>999</sup> Marzio Bartoloni, “Coronavirus, così l'esercito presidierà milioni di dosi di vaccini in Italia dal rischio furti e negazionisti”, *Il Sole 24Ore*, 5 dicembre, 2020.

<sup>1000</sup> Traduzione degli Autori. François Delerue, Edouard Jolly, Léa Michelis, Anne Muxel, Florian Opillard e Angélique Palle, “COVID-19 and the Mobilization of the Armed Forces in Europe and in the United States”, *IRSEM*, Research Paper no. 107 (5 November 2020): p. 2.

<sup>1001</sup> Le Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale, 2013, <https://fr.calameo.com/read/000331627d6f04ea4fe0e>.

del sistema sanitario<sup>1002</sup>. Le Forze Armate francesi hanno svolto un ruolo di supporto logistico, attraverso il trasporto tramite aeromobili A330 dell'Aeronautica di diversi pazienti affetti dal virus<sup>1003</sup>. Tali evacuazioni hanno consentito di spostare i civili dalle strutture sanitarie più saturate verso le regioni meno colpite dal COVID-19<sup>1004</sup>. Inoltre, i soldati francesi hanno costruito un ospedale militare da campo a Mulhouse, nella regione orientale del Paese, e la Marina francese ha contribuito alle operazioni di rientro dei pazienti in condizioni più gravi, dalla Corsica verso la Francia continentale, schierando la nave portaelicotteri *Tonnerre*<sup>1005</sup>. Tuttavia, le operazioni dei militari non hanno previsto compiti di *enforcement* delle misure restrittive, affidate alla *Police Nationale* e alla *Gendarmerie*, limitate e regolate da quella che la legge definisce una "cooperazione civile-militare"<sup>1006</sup>. Nonostante la presenza di circa 10.000 soldati impegnati nell'*Opération Sentinelle*<sup>1007</sup> per proteggere il territorio da minacce terroristiche, i militari francesi sono stati prevalentemente impiegati per supporto logistico alle strutture sanitarie.

Per quanto riguarda la Germania, l'impiego delle Forze Armate in caso di crisi è regolamentato dall'art. 35 della Legge Fondamentale della Repubblica Federale di Germania (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*)<sup>1008</sup>; l'articolo prevede infatti la possibilità per i *Länder* di richiedere supporto alle Forze Armate in caso di catastrofi naturali o di gravi incidenti. A differenza di altri Paesi europei, la Costituzione tedesca pone dei limiti molto stringenti all'utilizzo degli strumenti militari al di fuori di queste eccezioni. Il 19 marzo 2020 il Tenente Generale Martin Schelleis, Ispettore della base

---

<sup>1002</sup> France24, "Macron launches army Operation Resilience to support fight against coronavirus", *France24*, 25 marzo, 2020.

<sup>1003</sup> Michel Cabirol, "Covid-19: premières évacuations de malades par le service de santé des armées en A330 MRTT", *La Tribune*, 18 marzo, 2020.

<sup>1004</sup> Nello specifico, molti pazienti sono stati evacuati dalle regioni orientali della Francia che nelle prime fasi della pandemia furono colpite in modo più rapido dal COVID-19.

<sup>1005</sup> Xavier Vavasseur, "French Navy To Deploy Mistral-Class LHD *Tonnerre* For Coronavirus Response", *Naval News*, 20 marzo, 2020.

<sup>1006</sup> France24, "France to deploy 100,000 police to enforce coronavirus lockdown", *France24*, 17 marzo, 2020.

<sup>1007</sup> Ministère des Armées, *Opération Sentinelle* (Dossier), <https://www.defense.gouv.fr/re/operations/territoire-national/france-metropolitaine/operation-sentinelle>.

<sup>1008</sup> Per una traduzione italiana: <https://www.art3.it/Costituzioni/cost.%20Germania.htm>.



delle Forze Armate<sup>1009</sup>, ha annunciato la disponibilità dei militari nel fornire il proprio supporto alle autorità civili tedesche nella lotta contro il virus. Secondo i dati forniti dall'*Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire*, dal 4 giugno 2020 più di 632 richieste di assistenza amministrativa sono state ricevute dalle Forze Armate tedesche e 344 di esse sono state accettate<sup>1010</sup>. I compiti assolti dai militari sono stati principalmente di natura logistica all'interno di una gestione de-centralizzata e gestita dai *Länder*: impiego di uomini, mezzi di trasporto, equipaggiamento medico e infrastrutture<sup>1011</sup>. Similmente a quanto accaduto in Francia e in Italia, i velivoli militari della *Luftwaffe* sono stati utilizzati per il rimpatrio di cittadini che versavano in gravi condizioni di salute. Grazie a velivoli adeguatamente equipaggiati, come l'Airbus A310 MedEvac "ospedale volante" o l'Airbus A400M, è stato possibile aerotrasportare in Germania i pazienti in terapia intensiva che si trovavano in Italia e in Francia<sup>1012</sup>. Inoltre, organi delle Forze Armate tedesche hanno collaborato con il Governo federale al fine di garantire l'approvvigionamento di equipaggiamento medico protettivo. In totale, circa 15.000 soldati sono stati schierati sotto il comando del Tenente Generale Schelleis per formare l'unità *Hilfeleistung Corona* con l'obiettivo di supportare la popolazione e le strutture sanitarie degli stati federali<sup>1013</sup>. All'unità sono stati assegnati i seguenti compiti: sostegno della popolazione, controllo del territorio e dell'ordine pubblico – questi affidati a 600 uomini della Polizia Militare, operazioni di decontaminazione, stoccaggio e trasporto di personale ed equipaggiamento<sup>1014</sup>.

**Conclusioni.** L'analisi comparata mostra come le Forze Armate abbiano giocato un ruolo importante nel contrasto all'emergenza pandemica. Le similitudini e le differenze tra l'approccio italiano, francese e tedesco dipendono principalmente dai diversi assetti politico-istituzionali dei tre Paesi analizzati. In

---

<sup>1009</sup> In tedesco *Inspekteur der Streitkräftebasis*.

<sup>1010</sup> Delerue, Jolly, Michelis, Muxel, Opillard e Palle, "COVID-19", 6.

<sup>1011</sup> Die Bundeswehr, "EIN JAHR CORONA-AMTSHILFE: Wie der größte Einsatz aller Zeiten alles verändert", marzo, 2021, [http://euromil.org/wp-content/uploads/2021/03/2103\\_DBwV\\_Magazine\\_Bundeswehr.pdf](http://euromil.org/wp-content/uploads/2021/03/2103_DBwV_Magazine_Bundeswehr.pdf).

<sup>1012</sup> Alice Tidey, "More French COVID-19 flown to Germany and Switzerland", *Euronews*, 29 marzo, 2020, <https://www.euronews.com/2020/03/28/eight-covid-19-patients-flown-from-france-and-italy-to-german-hospitals>

<sup>1013</sup> Deutschland.de, "The Federal Government informs about the Corona crisis", 27 maggio, 2021.

<sup>1014</sup> Tangi Salaün, Sabine Siebold, Luke Baker, "As infections balloon, coronavirus squeezes Europe's armed forces", Reuters, 6 aprile, 2020.

Francia, i militari hanno svolto un ruolo di supporto logistico e infrastrutturale, ma non sono stati impiegati direttamente in operazioni di sicurezza interna. In Germania, il ruolo delle Forze Armate è stato soggetto a forti limitazioni della Costituzione tedesca e dalla gestione decentrata a livello regionale. In Italia, invece, le Forze Armate hanno svolto un ruolo di supporto logistico e infrastrutturale, ma hanno anche avuto un ruolo nell'ambito della gestione della sicurezza sul territorio. In questo senso, l'utilizzo delle FFAA italiane si pone in diretta continuità con la pratica ormai consolidata dell'utilizzo dei militari per compiti di sicurezza interna<sup>1015</sup>. Proprio il caso italiano è particolarmente interessante se si analizza il ruolo delle FFAA nella seconda fase dell'emergenza pandemica. La nomina del Generale Figliuolo come Commissario Straordinario per l'Emergenza ha portato le FFAA ad assumere un ruolo primario nella centralizzazione della logistica e della distribuzione dei vaccini. Questi sviluppi potrebbero rappresentare una *critical juncture*<sup>1016</sup> capace di impattare nel medio-lungo periodo sul ruolo dei militari nella gestione delle crisi nazionali. A tal proposito, la mobilitazione delle forze armate deve essere inserita all'interno di una cornice analitica basata sulle differenze politico-istituzionali dei Paesi sotto osservazione. Il ruolo centrale assunto dalle FFAA nella seconda fase dell'emergenza potrebbe essere infatti stato condizionato da mancanze politico-amministrative strutturali nella gestione logistica e infrastrutturale delle emergenze. Sarà quindi importante comprendere se l'esempio fornito dall'Italia verrà utilizzato come modello per altri Paesi europei oppure se quest'ultimi manterranno diversi modelli di mobilitazione delle Forze Armate nelle emergenze nazionali.

---

<sup>1015</sup> Per un dibattito su questi temi: Fabio Caffio, "Il dibattito sull'impiego dei militari nelle emergenze: il caso coronavirus" *Analisi Difesa*, 23 marzo, 2020; Alessandro Marrone, "Le Forze armate durante e dopo la pandemia", *Affari Internazionali*, 6 aprile, 2020.

<sup>1016</sup> Sul termine *critical juncture*: Giovanni Capocchia & Daniel R. Kelemen, "The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism", *World Politics* 59, no. 3 (April 2007): 341-369.

L'AREA GEO-STRATEGICA DEL MEDITERRANEO ALLARGATO: IL RUOLO DELL'ITALIA  
NELLA DIVERSIFICAZIONE ENERGETICA EUROPEA — Sara Chiaretti\*

*Nell'area del Mediterraneo allargato, l'Italia può cogliere l'occasione per farsi snodo dei transiti energetici diretti in Europa dal Mediterraneo Orientale e dai paesi centroasiatici, garantendo la diversificazione e l'ampliamento delle forniture energetiche per i Paesi dell'Europa continentale, ad oggi provenienti per la maggior parte dalla Russia. Per farlo, deve sfruttare la sua posizione geo-strategica, che deve essere interpretata come prerequisito di una politica estera più assertiva verso Nord Africa, Turchia, Cipro e Israele. Il mezzo di realizzazione più efficace di questo progetto può individuarsi in una rinnovata sinergia tra Eni – e più in generale tra l'industria italiana del settore energetico – e la Marina Militare. Parallelamente, l'Italia non deve trascurare i canali diplomatici bilaterali già consolidati, né la posizione che detiene presso l'Assemblea Parlamentare del Mediterraneo, la quale ha il potenziale per essere un forum di discussione, sviluppo e pacifica risoluzione delle controversie per i Paesi del Mediterraneo allargato.*

L'idea che il Mar Mediterraneo non fosse uno spazio geopolitico chiuso era già stata enunciata dall'Istituto di Guerra della Marina Militare Italiana<sup>1017</sup>. Nella Dottrina Strategica Marittima si afferma che l'area del Mediterraneo è indissolubilmente legata al bacino del Mar Nero, all'Oceano Indiano e ai golfi arabico, persico e di Guinea, dando vita ad un *continuum* geostrategico e geoeconomico<sup>1018</sup> dove la conflittualità endemica e la sovrapposizione degli interessi di molteplici attori complicano il quadro politico. Proprio per questo il Mediterraneo allargato non è più visto solo come risorsa o mezzo di trasporto per merci e informazioni, ma anche come *competition continuum* dove l'Italia, grazie al suo

---

\* SARA CHIARETTI, doppia laurea magistrale in Relazioni Internazionali presso la LUISS Guido Carli di Roma e in Governance and Global Affairs presso la Moscow State University for International Relations (MGIMO) di Mosca con votazione di 110 e lode e menzione accademica per la tesi di particolare pregio (pubblicata come working paper dalla LUISS University Press). Ha partecipato all'esercitazione della Marina Militare NATO Trident Juncture 2018 in qualità di POLAD e all'esercitazione Mare Aperto 2018 come LEGAD. Ha poi seguito la qualifica di CIMIC Tactical Operator presso il Multinational CIMIC Group di Motta di Livenza (TV). Successivamente ha ricoperto il ruolo di assistente di cattedra per il corso magistrale "Geopolitical Scenarios and Political Risk" alla LUISS Guido Carli. È attualmente iscritta al Master di secondo livello in Geopolitica e Sicurezza Globale all'Università La Sapienza, si occupa di cooperazione civile-militare e è analista per think tank come Analytica for Intelligence and Security Studies e il Centro Studi Internazionali (CSI) per i desk di sicurezza e difesa.

<sup>1017</sup> Alberto Santoni, *Atti del Convegno su: Il Mediterraneo Allargato*, Centro Studi dell'IGM, (Livorno, 1999): 15.

<sup>1018</sup> AA.VV., 'Il Mediterraneo allargato' in *La Dottrina Marittima Nazionale*, Istituto di Studi Militari Marittimi, (Venezia, 2002).

posizionamento centrale, debba ritagliarsi un proprio spazio di sicurezza e controllo<sup>1019</sup>. Compito non facile a causa delle sfide che l'area del Mediterraneo allargato pone alla realizzazione di una *grand strategy* nazionale: tra le numerose questioni da affrontare sul piano politico e di sicurezza è la regionalizzazione dei conflitti a causa dell'influenza di attori internazionali esterni<sup>1020</sup>, mentre sul piano del diritto internazionale le politiche di *lawfare* e territorializzazione del mare<sup>1021</sup>, ad esempio tramite la creazione di Zone Economiche Esclusive (ZEE) sono le dispute più frequenti in cui l'Italia si sia trovata coinvolta<sup>1022</sup>. Se a questo quadro si aggiungono anche le attività criminose, quali traffici illegali e pirateria, e il problema sempre attuale dei fenomeni migratori, ne deriva che il Mediterraneo sia una delle aree geopolitiche di più complessa gestione in cui far valere i propri interessi. Se l'Italia per sua natura geografica si trova ad essere il fulcro del bacino mediterraneo, tutti i Paesi europei rivieraschi ne condividono preoccupazioni e ambizioni: la stabilizzazione e lo sfruttamento condiviso dell'area del Mediterraneo è infatti vitale per l'Europa tutta, non solo a livello economico ma anche politico e sociale. Le conseguenze dell'insicurezza e della conflittualità endemica dell'area – basti pensare agli ingenti flussi migratori verso i Paesi costieri dell'Europa<sup>1023</sup> e alle difficoltà politiche dietro le operazioni marittime congiunte<sup>1024</sup> – hanno messo alla prova anche traguardi che sembravano ormai consolidati, come la libera circolazione nell'area Schengen<sup>1025</sup>, grazie al processo di integrazione europea. Ad un primo tentativo dell'Unione Europea di affrontare in modo organico e costruttivo le sfide dell'area

---

<sup>1019</sup> Cfr.: 'Aree di interesse nazionale' in *Il Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa* (Ministero della Difesa: 2002).

<sup>1020</sup> Silvia Colombo, 'Libia e Siria nel contesto delle crisi del Mediterraneo', in *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale* (a cura di Elena Sciso e Natalino Ronzitti), Collana del Centro di ricerca sulle organizzazioni internazionali ed europee della LUISS Guido Carli, (Giappichelli, Torino 2018): 7-20.

<sup>1021</sup> Sulla base della Convenzione di Montego Bay (UNCLOS).

<sup>1022</sup> Per una sintesi efficace: Fabio Caffio, 'Una ZEE per l'Italia', in 'L'Italia al fronte del caos', *Limes* no.2, (marzo 2021), <https://www.limesonline.com/cartaceo/una-zee-per-litalia>.

<sup>1023</sup> Per i dati aggiornati si consiglia di visitare il sito dell'UNHCR al link <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>, e il sito dell'agenzia europea Frontex al link <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/>.

<sup>1024</sup> Caroline Liss, 'Non-state Actors in the Maritime Domain: Non-state Responses to Maritime Security Challenges', in: Otto L. (eds) *Global Challenges in Maritime Security. Advanced Sciences and Technologies for Security Applications*. Springer, Cham. (2020): 211-228 [https://doi.org/10.1007/978-3-030-34630-0\\_13](https://doi.org/10.1007/978-3-030-34630-0_13).

<sup>1025</sup> Si vedano per esempio la disputa tra Francia e Italia sul controllo della frontiera a Ventimiglia per arginare i movimenti dei migranti o la chiusura della frontiera tra Serbia e Ungheria attuata per lo stesso motivo.

mediterranea, con il lancio del Partenariato Euro-Mediterraneo nel 1995<sup>1026</sup>, non hanno fatto seguito altre iniziative comunitarie, quanto piuttosto accordi bilaterali stipulati *ad hoc* per caso specifico<sup>1027</sup>, come l'accordo UE-Turchia sulla gestione dei flussi migratori<sup>1028</sup>. Altri attori hanno tentato di inserirsi in questo spazio per avanzare i propri interessi: la NATO, ad esempio, mantiene attivo il suo programma di partnership *Mediterranean Dialogue* (MD) con alcuni Paesi del Medio Oriente e del Nord Africa (MENA)<sup>1029</sup> nell'ottica di una maggiore stabilità e sicurezza, nonché per evitare che altri, come la Russia, possano guadagnare spazio a ridosso del fianco sud dell'Alleanza<sup>1030</sup>. Gli Stati Uniti, infine, da attore preponderante nella regione MENA, hanno assistito ad una progressiva chiusura dei loro spazi di manovra a causa della crescente ingerenza di Russia, Turchia e Cina in ambito sia politico che economico<sup>1031</sup>: la presenza militare russa in Libia<sup>1032</sup> e il controllo cinese dei punti strategici delle

---

<sup>1026</sup> Cfr.: *Dichiarazione di Barcellona* adottata dall'Unione Europea il 28 novembre 1995 durante la Conferenza ministeriale euromediterranea e da dodici paesi terzi mediterranei (PTM) nominalmente Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia e Autorità palestinese. Documento disponibile al link: [https://eeas.europa.eu/archives/docs/euromed/docs/bd\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/euromed/docs/bd_en.pdf); Brigid Gavin, 'The Euro-Mediterranean Partnership', *Intereconomics*, vol. 40, no. 6, (novembre 2005): 353-360; Emanuel Adler e Beverly Crawford, '1. Normative Power: The European Practice of Region-Building and the Case of the Euro-Mediterranean Partnership', In *The Convergence of Civilizations* edited by Emanuel Adler, Federica Bicchì, Beverly Crawford and Raffaella Del Sarto, (Toronto: University of Toronto Press, 2016): 3-48, <https://doi.org/10.3138/9781442621121-002>.

<sup>1027</sup> Camera dei Deputati, Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, 'Una nuova agenda per il Mediterraneo', dossier no. 48, (19 aprile 2021): 1-18 <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/ES048.pdf>.

<sup>1028</sup> Roman Lehner, 'The EU-Turkey-'deal': Legal Challenges and Pitfalls', *International Migrations*, vol. 57, no. 2, (aprile 2019): 176-185.

<sup>1029</sup> La partnership, lanciata nel 1994, è stata accolta da Egitto, Mauritania, Israele, Giordania, Marocco e Tunisia nel 1995 e dall'Algeria nel 2000. NATO/OTAN, *Sécurité: la Coopération avec la région méditerranéenne et le Moyen-Orient élargi*, (agosto, 2005): 4-9, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_publications/20120116\\_secopmed-f.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120116_secopmed-f.pdf).

<sup>1030</sup> NATO/OTAN, *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*,(2010): 10-18, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_publications/20120214\\_strategic-concept-2010-eng.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf).

<sup>1031</sup> Rachel Ellehuus, Donatienne Ruy, 'Securing U.S. Interests Across the Greater Mediterranean', CSIS, (16 dicembre 2020), <https://www.csis.org/features/securing-us-interests-across-greater-mediterranean?fbclid=IwAR0IWk90FKPpPzhx4gRTzMBfcqbgCEU9YTeul9zvlQ4IPsq77KjBJ0-sXxM>.

<sup>1032</sup> Joseph S. Bermudez Jr., Brian Katz, 'Moscow's Next Front: Russia's Expanding Military Footprint in Libya', CSIS, (17 giugno 2020), <https://www.csis.org/analysis/moscows-next-front-russias-expanding-military-footprint-libya>; L'Onu confirme la présence de mercenaires russes en Libye, *Le Figaro*, (7 Maggio 2020), <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/l-onu-confirme-la-presence-de-mercenaires-russes-en-libye-20200507>.

principali rotte del trasporto marittimo – come il canale di Suez<sup>1033</sup> – hanno di fatto ridimensionato la politica di proiezione economica e politica degli USA<sup>1034</sup>.

**Italia ed energia nel Mediterraneo allargato.** Nonostante questo quadro complesso fatto di interessi divergenti, il Mediterraneo allargato, rimane una preziosa risorsa economica ed energetica: oltre ad ospitare ingenti giacimenti di petrolio e gas naturale<sup>1035</sup>, ha il giusto potenziale per la realizzazione di parchi eolici galleggianti<sup>1036</sup> come il 7Seas Med finanziato dalla danese Copenhagen Offshore Partners<sup>1037</sup>, che dovrebbe nascere a largo della costa di Marsala in direzione della Tunisia, o di

---

<sup>1033</sup> Alba Iulia Catrinel Popescu, Control of Key Maritime Straits –China's Global Strategic Objective, *International Journal of Economics and Business Administration*, Vol. 5, no. 1, (2017): 92-119, [https://www.ijeba.com/dmdocuments/2017/6.\\_POPESCU\\_1\\_17.pdf](https://www.ijeba.com/dmdocuments/2017/6._POPESCU_1_17.pdf).

<sup>1034</sup> Adel Abdel Ghafar, Anna L. Jacobs, China in the Mediterranean: Implications of Expanding Sino-North Africa Relations, *Global China*, Brookings Policy Briefs, 20 luglio 2021, [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/07/FP\\_20200720\\_china\\_mediterranean\\_ghafar\\_jacobs.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/07/FP_20200720_china_mediterranean_ghafar_jacobs.pdf); AA.VV., The Mediterranean Region in a Multipolar World Evolving Relations with Russia, China, India, and Brazil, *Mediterranean Paper Series* ,no. 21, Report. (German Marshall Fund of the United States, 2013): 1-35.

<sup>1035</sup> Manfred Hafner, Simone Tagliapietra, El Habib El Elandaloussi, 'Outlook for Oil and Gas in Southern and Eastern Mediterranean Countries', *MEDPRO Technical Report*, no. 18, (October 2012): 1-68, <http://www.medpro-foresight.eu/system/files/MEDPRO%20TR%20No%2018%20WP4b%20Hafner%20et%20al.pdf>.

<sup>1036</sup> Daniela Pantusa, Giuseppe Roberto Tomasicchio, 'Large-scale offshore wind production in the Mediterranean Sea', *Cogent Engineering*, vol. 6, no.1, (2019): 1-21, <https://doi.org/10.1080/23311916.2019.1661112>; Laura Serri, Lisa Colle, Bruno Vitali, Tullia Bonomi, 'Floating Offshore Wind Farms in Italy beyond 2030 and beyond 2060: Preliminary Results of a Techno-Economic Assessment', *Applied Sciences*, vol. 10, no. 24, (December, 13 2020): 1-19, <https://doi.org/10.3390/app10248899>.

<sup>1037</sup> Elena Comelli, *Nascerà in Sicilia il primo parco eolico galleggiante del Mediterraneo*, 15 giugno 2020, Il Sole 24 Ore, <https://www.ilssole24ore.com/art/nascera-sicilia-primo-parco-eolico-galleggiante-mediterraneo-ADIXfxX>; per ulteriori specifiche tecniche si può consultare la sezione del Ministero della Transizione Ecologica al link: <https://va.minambiente.it/IT/Oggetti/Documentazione/7273/10503?pagina=1> (Progetto per la realizzazione di un parco eolico offshore di tipo floating nel canale di Sicilia, composto da 25 turbine ciascuna dalla potenza nominale di 10 MW, per una potenza totale di 250 MW.).

progetti, come la turbina Kobold<sup>1038</sup>, per lo sfruttamento dell'energia mareomotrice<sup>1039</sup>. La scoperta di giacimenti di idrati di metano nel Mediterraneo orientale con il progetto Anaximander a guida greca<sup>1040</sup> ha ulteriormente ampliato le possibilità europee di approvvigionamento energetico. Nonostante i progetti ambiziosi però, la partita energetica nel Mediterraneo si gioca ancora sugli idrocarburi e l'Italia riveste un ruolo fondamentale quale *hub* di distribuzione per i gasdotti provenienti dal Nord Africa - il Transmed dall'Algeria e il Green Stream dalla Libia – o dall'Est come il Poseidon dalla Grecia e i gasdotti SCP, TANAP e TAP per il gas proveniente dalla zona estrattiva di Shah Deniz in Azerbaijan<sup>1041</sup>. Tutte queste infrastrutture sono state realizzate con il preciso scopo di garantire la diversificazione energetica per l'Europa a fronte della crisi nei rapporti con il principale fornitore di gas: la Federazione Russa<sup>1042</sup>. Le difficoltà politiche e diplomatiche si sono rivelate allo stesso tempo un'importante occasione per l'Italia per avanzare il suo ruolo di protagonista nel settore energetico mediterraneo proprio grazie all'Eni, che non solo è il primo partner nelle trivellazioni del supergiacimento egiziano di

---

<sup>1038</sup> Paolo Monti, Giovanni Leuzzi, 'Analisi delle attuali tecnologie esistenti per lo sfruttamento della energia marina da correnti marine', *ENEA*, Report no. 148 (Settembre 2011): 17, [https://www.enea.it/it/Ricerca\\_sviluppo/documenti/ricerca-di-sistema-elettrico/correnti-marine/rds-148.pdf](https://www.enea.it/it/Ricerca_sviluppo/documenti/ricerca-di-sistema-elettrico/correnti-marine/rds-148.pdf); Domenico Coiro, Agostino De Marco, Fabrizio Nicolosi, Stefano Melone, Francesco Montella, 'Dynamic Behaviour of the Patented Kobold Tidal Current Turbine: Numerical and Experimental Aspects', *Acta Polytechnica* 45, no. 3 (2005): 77-84, <https://tethys-engineering.pnnl.gov/sites/default/files/publications/Dynamic-Behavior-of-the-Patented-Kobold-Tidal-Current-Turbine.pdf>

<sup>1039</sup> Vicinanza D, Cappiotti L, Ferrante V, Contestabile P., 'Estimation of the wave energy in the Italian offshore', *J. Coastal Research*, vol.12, no. 64, (2011): 613-7.

<sup>1040</sup> Cfr.: Commissione Europea, 'Exploration and evaluation of the eastern Mediterranean sea gas hydrates and the associated deep biosphere', *Cordis*, <https://cordis.europa.eu/article/id/85360-study-of-gas-hydrates-under-laboratory-conditions/it>.

<sup>1041</sup> Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, 'La Strategia Italiana nel Mediterraneo: Stabilizzare le crisi e costruire un'agenda positiva per la regione', Rapporto *MED 2017*, (dicembre 2017), <https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/12/rapporto-med-maeci-ita.pdf>.

<sup>1042</sup> Marco Siddi, 'The Role of Power in EU–Russia Energy Relations: The Interplay between Markets and Geopolitics', *Europe-Asia Studies*, vol. 70, no. 10, (2018): 1552-1571, <https://doi.org/10.1080/09668136.2018.1536925>; Raif Dickel, Elham Hassanzadeh, James Henderson, Anouk Honoré, Laura El-Katiri, Simon Pirani, Howard Rogers, Jonathan Stern, Katja Yafimava, 'Reducing European Dependence on Russian Gas: distinguishing natural gas security from geopolitics', *OIES Paper* no.92, (The Oxford Institute for Energy Studies, 2014): ii-87. <https://doi.org/10.26889/9781784670146>.

Zohr<sup>1043</sup>, ma è attiva anche nel prospetto esplorativo di Nour sempre nel Mediterraneo egiziano<sup>1044</sup>, nel sito di Calypso a largo delle coste di Cipro<sup>1045</sup> e nei giacimenti di Tamar<sup>1046</sup> e Leviathan<sup>1047</sup> a largo della città di Haifa in Israele. Grazie a queste solide partnership energetiche, l'Italia è stata invitata a far parte nel gennaio 2020 di una nuova organizzazione internazionale – l'*East Mediterranean Gas Forum* (EMGF) – con il sostegno della Commissione Europea e della Banca Mondiale<sup>1048</sup>, e la partecipazione di Egitto, Grecia, Cipro, Israele, Giordania e Autorità palestinese<sup>1049</sup>. Eni, Saipem e Snam sono le aziende italiane che partecipano al Gruppo di Lavoro tecnico<sup>1050</sup> che si occupa della realizzazione pratica delle idee nate dalla cooperazione dei Paesi dell'EMGF: prima tra tutte la costruzione del gasdotto Eastmed, che dal Mediterraneo orientale concluderebbe il suo percorso in Italia, con l'obiettivo di rafforzare la sicurezza energetica nel Mediterraneo, il dialogo geopolitico e la stabilizzazione delle tensioni sulle rispettive ZEE<sup>1051</sup>.

---

<sup>1043</sup> Suzanne Carlson, 'Pivoting Energy Relations in the Eastern Mediterranean', *Turkish Policy Quarterly*, vol.15, no.1, (2016): 67-78, [http://turkishpolicy.com/files/articlepdf/pivoting-energy-relations-in-the-eastern-mediterranean\\_en\\_3043.pdf](http://turkishpolicy.com/files/articlepdf/pivoting-energy-relations-in-the-eastern-mediterranean_en_3043.pdf).

<sup>1044</sup> Italia ed Egitto coordinano le loro attività esplorative attraverso contratti denominati Production Sharing Agreement (PSA). Per ulteriori approfondimenti si rimanda al sito dell'Eni: <https://www.eni.com/it-IT/presenza-globale/africa/egitto.html>.

<sup>1045</sup> Eni, *Eni annuncia una scoperta a Gas nell'offshore di Cipro*, (8 febbraio 2018), <https://www.eni.com/it-IT/media/comunicati-stampa/2018/02/eni-annuncia-una-scoperta-a-gas-nell'offshore-di-cipro.html>.

<sup>1046</sup> Alan Craig, Clive Jones, 'Discovery of Israel's Gas Fields and their Geopolitical Implications', *The Emirates Occasional Papers*, fasc. 81, (2013): 1-62.

<sup>1047</sup> Andreas C. Goldthau, Joern Richert, Stephan Stetter, 'Leviathan Awakens: Gas Finds, Energy Governance, and the Emergence of the Eastern Mediterranean as a Geopolitical Region', *Review of Policy Research*, (2021): 1-19, <https://doi.org/10.1111/ropr.12387>.

<sup>1048</sup> Servizio Studi Camera dei Deputati, *Statuto dell'East Mediterranean Gas Forum (EMGF), fatto al Cairo il 22 settembre 2020*, Dossier no. 400, ES0275, (19 gennaio 2021), [http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/ES0275.pdf?\\_1622549530072](http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/ES0275.pdf?_1622549530072)

<sup>1049</sup> Mona Sukkarieh, 'The East Mediterranean Gas Forum: Regional Cooperation Amid Conflicting Interests', *Briefing*, (Natural Resources Governance Institute, Febbraio 2021): 1-18, [https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/the\\_east\\_mediterranean\\_gas\\_forum\\_regional\\_cooperation\\_a\\_mid\\_conflicting\\_interests\\_0.pdf](https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/the_east_mediterranean_gas_forum_regional_cooperation_a_mid_conflicting_interests_0.pdf).

<sup>1050</sup> Disegno di legge no. C 2842, *Ratifica ed esecuzione dello Statuto dell'East Mediterranean Gas Forum (EMGF), fatto al Cairo il 22 settembre 2020*, presentato il 23 dicembre 2020 alla Camera dei Deputati, <https://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.2842.18PDL0127370.pdf>; l'istituzione del GIAC (Gas Industry Advisory Committee) viene sancita dall'art. 21 dello Statuto dell'EMGF.

<sup>1051</sup> Dal 2019 infatti la Turchia conduce attività di perforazione nella ZEE di Cipro senza l'autorizzazione del paese. Questo ha coinvolto anche gli interessi di Grecia, Italia, Israele e Giordania, comportando l'apertura di un contenzioso europeo tra



*Una nuova sinergia per rilanciare l'Italia nel Mediterraneo allargato.* Gli accordi di Eni con i paesi del Mediterraneo per la produzione condivisa di gas sono stati il ponte che ha permesso all'Italia di partecipare all'EMGF e un chiaro esempio di come i settori dell'industria e della diplomazia possano lavorare insieme per il rafforzamento del sistema paese e dei suoi interessi. Per garantire la massima efficienza di questi due strumenti è necessario garantire la *security* del teatro di attività, delle infrastrutture strategiche e del capitale umano coinvolto: questo è preciso compito della Marina Militare – terza in Europa per uomini e mezzi<sup>1052</sup> – grazie alle attività che vengono definite di “sicurezza marittima avanzata<sup>1053</sup>”. La Marina Militare opera già da tempo nel Mediterraneo allargato, mantenendo una presenza costante per le attività di *search and rescue*, antipirateria, vigilanza pesca e sicurezza marittima, ma anche partecipando in operazioni multilaterali congiunte come l'operazione IRINI<sup>1054</sup> sotto l'egida dell'Unione Europea o l'operazione *Sea Guardian*<sup>1055</sup> a guida NATO; lavora in forte sinergia con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per mantenere sempre alta la *maritime situational awareness* e di conseguenza è un attore vitale nelle attività di protezione degli interessi nazionali ovunque si trovino e nella proiezione di potenza del Paese. Per rendere questa sinergia ancor più funzionale per il Sistema Paese, è necessario indirizzare le consuete attività della

---

Turchia, Grecia e Cipro che ha a sua volta portato ad una riunione straordinaria del Consiglio Europeo nell'ottobre 2020. Per un'analisi più approfondita: Sara Poli, Anna Pau, 'La reazione dell'Unione europea di fronte alla crisi del Mediterraneo orientale: tra misure restrittive e la proposizione di "un'agenda politica positiva" alla Turchia', *European Papers*, vol. 5, no. 3, (2020): 1511-1530.

<sup>1052</sup> *Lectio magistralis* del Capo di Stato Maggiore della Marina Militare, Ammiraglio di Squadra Giuseppe Cavo Dragone, all'apertura del master di secondo livello in Geopolitica e Sicurezza Globale presso l'università La Sapienza di Roma (24 febbraio 2021).

<sup>1053</sup> Circolo di Studi Diplomatici, 'Sicurezza e gestione delle crisi. La dimensione marittima', *Dialoghi Diplomatici*, no. 250 (21 settembre 2020): 1-25, [https://circolostudiodiplomatici.unilink.it/repository/Dialogo\\_000000249.pdf](https://circolostudiodiplomatici.unilink.it/repository/Dialogo_000000249.pdf). Nelle parole del Capo di Stato Maggiore della Marina Militare, Ammiraglio di Squadra Giuseppe Cavo Dragone, a pag. 15: "Questo pilastro dell'azione della Marina, a tutela della sicurezza e del benessere collettivo, include l'impegno per il controllo e la difesa delle linee di traffico e dei tratti di mare di interesse, oltre a ricomprendere la peculiare azione di supporto alle relazioni internazionali, il supporto a Paesi terzi per sviluppare capacità autonome di controllo e prevenzione e la capacità di risoluzione delle situazioni di crisi."

<sup>1054</sup> Operation EUNAVFOR MED IRINI, official website: <https://www.operationirini.eu/about-us/>; l'Operazione IRINI raccoglie l'eredità dell'Operazione Sophia conclusasi a marzo 2020.

<sup>1055</sup> Operation Sea Guardian, official website: <https://mc.nato.int/missions/operation-sea-guardian>.

Marina a garanzia della *security* delle attività economiche strategiche per l'Italia, senza necessariamente ricorrere ad unità aggiuntive, e coniugarle con gli strumenti diplomatici che ad oggi il Paese ha a disposizione<sup>1056</sup>. Tra questi vanno certamente menzionati il forum SHADE-MED (*Shared Awareness and De-Confliction in the Mediterranean*)<sup>1057</sup> e l'Assemblea Parlamentare del Mediterraneo, organizzazione internazionale nata nel 2005, con il preciso scopo di promuovere il dialogo, la sicurezza e il commercio tra i paesi del Mediterraneo, sostenendo i diritti umani e la pacifica risoluzione delle controversie. In particolare, il secondo Panel mantiene un focus specifico sul commercio e gli investimenti nel Mediterraneo<sup>1058</sup>. Sfruttando a pieno questi *fora* diplomatici e le capacità della Marina, l'Italia potrebbe sostenere in modo più assertivo le nuove attività di ricerca e trivellazione dell'Eni e delle altre aziende nazionali del settore come Saipem e Snam.

È quindi necessario un approccio nazionale sistemico al dominio marittimo per rilanciare l'Italia nello scenario internazionale del Mediterraneo allargato e renderla snodo fondamentale della diversificazione energetica europea.

---

<sup>1056</sup> Come ricordato da Alfio Rapisarda, Senior Vice President e Responsabile della Security ENI, nel suo intervento durante la Conferenza *Il ruolo del mare nell'economia nazionale e la tutela degli interessi marittimi del paese* organizzata dal CeSI il 18 maggio 2018. Alessandra Giada Di Benedetto (a cura di), 'Atti del Simposio "Il ruolo del mare nell'economia nazionale e la tutela degli interessi marittimi del Paese", *Conference Report*, CeSI, (febbraio 2019):51-57, <http://cesi-italia.org/contents/Analisi/Atti%20Livorno%20Simposio%20Livorno%20%E2%80%9CII%20ruolo%20del%20mare%20nell%20%E2%80%99economia%20nazionale%20e%20la%20tutela%20degli%20interessi%20marittimi%20del%20Paese%E2%80%9D.pdf>.

<sup>1057</sup> EUNAVFOR MED Operation IRINI, *Shade Med 2021*, <https://www.operationirini.eu/event/shade-med-2021/>. Il report dell'edizione 2020: Operation EUNAVFORMED IRINI, Challenges for cooperation in the Mediterranean after the global pandemic, *Conference Book*, (2020), <https://www.operationirini.eu/wp-content/uploads/2021/05/Conference-Book-SHADE-MED-2020.pdf>.

<sup>1058</sup> Parliamentary Assembly of the Mediterranean, 'The PAM Panel on Trade and Investments in the Mediterranean', <http://Cf5893147ur69.Cdnserver.Net/Pam/Filerepo/Files/Pam-Panel-Ov-En-2019.Pdf>.

*PROPAGANDA WEAPONISATION: LO SFRUTTAMENTO DELLA PANDEMIA DA PARTE DI ATTORI NON STATALI* — Luca Cinciripini<sup>\*</sup> & Federico Borgonovo<sup>\*\*</sup> & Marco Zaliani<sup>\*\*\*</sup>

*La pandemia da COVID-19 ha consentito a diverse realtà non-statali di sfruttare le molteplici sfaccettature dell'emergenza sanitaria a fini strategico/propagandistici. La letteratura in materia non ha ancora fornito uno studio approfondito sull'utilizzo della propaganda durante la pandemia. Con questa analisi si propone una mappatura, effettuata combinando social media analysis e raccolta dati in open source, degli attori non-statali, quali organizzazioni terroristiche e/o paramilitari. Ciò consentirà di associare a ogni attore narrative, obiettivi comunicativi e metodi di reclutamento legati alla loro propaganda, in modo tale da disporre di sufficienti informazioni per sviluppare strategie di contrasto ad hoc. In particolare, si è osservato l'uso strategico/propagandistico della pandemia da parte di tre categorie di attori non-statali, ovvero organizzazioni jihadiste, movimenti di protesta e frange dell'estremismo di destra. Dalla mappatura dello strumento propagandistico emerge che i gruppi di protesta e le organizzazioni terroristiche sfruttano la comunicazione come strumento di trasmissione del messaggio sottostante alla loro ideologia al fine di imporre la propria visione e ampliare il loro bacino di seguaci. Attraverso una mappatura degli attori, il Paese acquisirebbe conoscenze tali da individuare e identificare i processi comunicativi di attori non-statali ostili.*

**Inquadramento strategico.** La pandemia da COVID-19 ha aperto una finestra di opportunità per attori geopolitici ostili all'Italia e ai suoi alleati, siano essi statali o non-statali. Questi ultimi, in particolare, hanno promosso forme di propaganda volte a diffondere informazioni distorte, per mezzo delle piattaforme online e dei *social network*, allo scopo di acuire le tensioni sociali, minare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e ampliare il proprio bacino di reclutamento. Stante il carattere perdurante

---

<sup>\*</sup> LUCA CINCIRIPINI è dottorando di ricerca in Istituzioni e Politiche presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e ricercatore-analista presso ITSTIME. Autore e coordinatore del desk Europa per Il Caffè Geopolitico. Laurea in Giurisprudenza, con specializzazione in Diritto Internazionale, presso la LUISS Guido Carli e Master in International Relations presso ASERI. Principali ambiti di ricerca riguardanti la Politica Estera e di Sicurezza dell'Unione Europea e la sua interazione con la NATO.

<sup>\*\*</sup> FEDERICO BORGONOVO è analista-ricercatore presso ITSTIME e contributor de Il Caffè Geopolitico all'interno del desk Europa. Laureato in Scienze Politiche per le Relazioni Internazionali presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore (UCSC) e in Politiche per la Sicurezza (Polisi).

<sup>\*\*\*</sup> MARCO ZALIANI è analista e ricercatore presso ITSTIME. Laureato in Lingue Straniere per l'Impresa presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore (UCSC) e Master in Relazioni Internazionali presso ASERI - Scuola di Specializzazione in Economia e Relazioni Internazionali.

dell'emergenza sanitaria, non si è ancora consolidata una letteratura in materia capace di mappare e approfondire i meccanismi attraverso i quali tale propaganda si è sviluppata e diffusa.

**Casi studio.** Partendo dalla raccolta di informazioni tramite *Social media intelligence* (SOCMINT) e *Open Source Intelligence* (OSINT), sono stati identificati svariati metodi di utilizzo della pandemia come strumento propagandistico. Tali attori sono stati racchiusi in due distinte macrocategorie: organizzazioni jihadiste, come Daesh e Al-Qaeda, e organizzazioni di estrema destra con un approfondimento sui movimenti complottisti, per evidenziarne le caratteristiche intrinseche ed effettuare una comparazione.

**Organizzazioni jihadiste.** Anche dopo le sconfitte subite nel 2019, Daesh e Al-Qaeda hanno continuato ad affermare la propria identità ideologico-religiosa puntando anzitutto sulla propaganda e sul proselitismo, utilizzando nuove piattaforme digitali come Rocket Chat, Hoop ed Element, che sfruttano elevati parametri di sicurezza e nuove narrative, tra cui per l'appunto, il COVID-19. Analizzando le strategie comunicative di entrambe le organizzazioni sono stati riconosciuti due *modi operandi* differenti. Per quanto concerne Daesh, comprendendo sia la sua comunicazione strategica ufficiale che la componente non ufficiale composta da attori mediatici digitali (*munasirin*), emerge come il virus sia stato associato ad un vero e proprio alleato nella lotta contro gli occidentali<sup>1059</sup>. La propaganda digitale pro-Daesh, legandosi a quella istituzionale, si riferiva al COVID-19 come "soldier of Allah", un costrutto propagandistico simile al concetto russo di "generale inverno"<sup>1060</sup>. In altre parole, una forza a disposizione del califfato schierata contro le vulnerabili forze militari occidentali le quali, ipoteticamente già gravate dall'emergenza sanitaria, si sarebbero rivelate facili bersagli. Per quanto concerne il *magazine* semi-ufficiale *Voice of Hind*, sono stati persino incoraggiati attacchi bioterroristici da condurre tramite musulmani infetti contro le postazioni occidentali. È interessante notare che durante le prime fasi di diffusione del virus il settimanale ufficiale di Daesh, al-Naba, citava il COVID-

---

<sup>1059</sup> Francesco Marone, "Hate in the Time of Coronavirus: Exploring the Impact of the COVID-19 Pandemic on Violent Extremism and Terrorism in the West", *Security Journal*, 7 gennaio 2021, <https://doi.org/10.1057/s41284-020-00274-y>.

<sup>1060</sup> Dr Allen e F Chew, "Fighting the Russians in Winter: Three Case Studies" *Leavenworth Papers*, n. 5, dicembre 1981, <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/combatt-studies-institute/csi-books/chew.pdf>.

19 come un “divine punishment” contro i cinesi per le persecuzioni contro gli uyghuri, popolazione musulmana della regione dello Xinjiang<sup>1061</sup>. Questo evidenzia come Daesh abbia adottato strategie comunicative flessibili così da poter sfruttare opportunisticamente il COVID-19 seguendone gradualmente l’ascesa sia come pandemia che come *main topic* mediatico globale. A riprova di questa strategia comunicativa notiamo come nel numero 225 di Al-Naba<sup>1062</sup>, nonostante la linea propagandistica rimanesse quella del virus-alleato “soldier of Allah”, è comparsa un’infografica con indicazioni per non subire il contagio. Per quanto attiene Al-Qaeda, il suo apparato mediatico non è stato altrettanto resiliente in termini comunicativi; ha pertanto impostato un’unica visione mediatica legata all’emergenza sanitaria e l’ha mantenuta. Si è trattato di un costrutto simile a quello di Daesh ma specificamente rivolto al pubblico musulmano alleato. Nelle comunicazioni ufficiali di Al-Qaeda il virus veniva rappresentato come un “soldato invisibile” che ha rivelato la fallacia del mondo occidentale<sup>1063</sup>. In tal senso il soldato invisibile si accosta al “divine punishment” ma non diventa un’arma puntata contro l’Occidente: resta piuttosto un monito per gli islamici, una chiamata al risveglio dell’intera *Ummah*. Allo stesso tempo, diventa una chiara espressione della debolezza intrinseca del materialismo occidentale.

**Organizzazioni di estrema destra e movimenti di protesta.** Fin dall’inizio, il contesto pandemico è stato ampiamente sfruttato dai movimenti e gruppi di estrema destra in tutto il mondo tramite narrative *alt-right*<sup>1064</sup> e teorie complottistiche inerenti al virus. In un rapporto di luglio 2020, la Direzione Esecutiva del Comitato Anti Terrorismo (CTED) delle Nazioni Unite ha delineato un quadro di minaccia relativo al terrorismo di estrema destra. Esso evidenzia come i gruppi di estrema destra

---

<sup>1061</sup> Stefano Mele, “#ReaCT2021 – The Islamic State and Al-Qaeda Online Terrorist Propaganda during the Covid-19 Emergency. Comparing Strategies”, *Start Insight* (blog), 25 febbraio 2021, <https://www.startinsight.eu/en/react2021-mele-en/>.

<sup>1062</sup> Jamileh Kadivar, “Daesh and the Power of Media and Message”, *Arab Media & Society*, 22 marzo 2021, <https://www.arabmediasociety.com/daesh-and-the-power-of-media-and-message/>.

<sup>1063</sup> Kadivar. “Daesh and the Power of Media and Message”.

<sup>1064</sup> Per *alt-right* si intende l’ideologia di estrema destra e suprematista bianca tipicamente statunitense nata come alternativa al conservatorismo. Per ulteriori approfondimenti si veda Anti-Defamation League, “Alt Right: A Primer on the New White Supremacy”: <https://www.adl.org/resources/backgrounders/alt-right-a-primer-on-the-new-white-supremacy>.

stiano utilizzando le teorie del complotto e la disinformazione relative al COVID-19 per radicalizzare, reclutare e raccogliere fondi<sup>1065</sup>. Le matrici ideologiche dei gruppi di estrema destra sono estremamente diversificate e si riscontrano svariate subculture o correnti che più di altre hanno interpretato in modo alternativo la pandemia. In primo luogo, si evidenzia come *Atomwaffen Division*<sup>1066</sup>, attraverso alcuni gruppi collaterali, abbia fin da subito sfruttato la pandemia per aumentare il proprio bacino di utenza e i propri accoliti. *Sternenkron Division* e *Assault Division*<sup>1067</sup> hanno infatti prodotto e condiviso immagini che invitavano alla diffusione volontaria del virus contro persone di fede ebraica. In questo caso le correnti ideologiche di estrema destra coinvolte sono sicuramente l'antisemitismo e l'accelerazionismo<sup>1068</sup>. La componente antisemitica è facilmente riconducibile alla narrativa complottista che dietro al COVID-19 ci sarebbe l'agenda del cosiddetto "deep state" e di conseguenza dell'élite mondiale di fede ebraica. La componente accelerazionista è da ricondurre al desiderio di giungere alla guerra civile (*boogaloo*) colpendo il *deep state* tramite il virus. Un altro attore di interesse è Third Position Army<sup>1069</sup>, gruppo marcatamente neofascista, che ha condiviso materiale ritraente il COVID-19 come una sorta di "agente purificatore" giunto per colpire coloro i quali non rispettano le leggi della natura. Questa visione si può ricondurre alla corrente ecofascista, che si rifà spesso a una visione utopica dello stato nazista come unica opzione per la salvezza della terra e della razza ariana. Infine, si fa riferimento ai Proud Boys<sup>1070</sup>, gruppo di estrema destra neofascista molto diffuso sul web e a livello territoriale con vari *chapter* sparsi in tutto il Nord America, in Europa e non solo. Il gruppo ha sfruttato numerose teorie complottiste riguardanti il COVID-19 e più recentemente i vaccini per

---

<sup>1065</sup> CTED, "CTED\_Trends\_Alert\_Extreme\_Right-Wing\_Terrorism\_" (UN, 20 luglio 2020). [https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2020/07/CTED\\_Trends\\_Alert\\_Extreme\\_Right-Wing\\_Terrorism\\_JULY.pdf](https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2020/07/CTED_Trends_Alert_Extreme_Right-Wing_Terrorism_JULY.pdf)

<sup>1066</sup> The Soufan Center, "WHITE SUPREMACY EXTREMISM: The Transnational Rise of the Violent White Supremacist Movement", settembre 2019.

<sup>1067</sup> Federico Borgonovo, "L'etnografia digitale su Telegram come strumento di contrasto al terrorismo", *Università Cattolica del Sacro Cuore*, dicembre 2020

<sup>1068</sup> Anti-Defamation League, "White Supremacists Embrace "Accelerationism"", Anti-Defamation League, aprile 2019, <https://www.adl.org/blog/white-supremacists-embrace-accelerationism>.

<sup>1069</sup> Anti-Defamation League, "White Supremacists Embrace "Accelerationism"

<sup>1070</sup> "Proud Boys", Southern Poverty Law Center, consultato 14 aprile 2021, <https://www.splcenter.org/fighting-hate/extremist-files/group/proud-boys>.

amplificare la propria comunicazione propagandistica e veicolare più efficacemente le proprie istanze ideologiche<sup>1071</sup>. Teorie del complotto e logiche *anti-establishment* sono state riscontrate anche in attori non statali più simili a movimenti di protesta e slegati dalle ideologie di estrema destra, i quali hanno sfruttato l'emergenza sanitaria come perno propagandistico negando la reale gravità della pandemia. Un esempio è rappresentato dai Gilet Arancioni, movimento fondato dall'ex generale dei Carabinieri Antonio Pappalardo<sup>1072</sup>. Tramite il suo leader, il movimento ha rilanciato numerose teorie complottiste e di disinformazione riguardanti il COVID-19 per poi sfruttarle per fomentare la popolazione a ribellarsi alle limitazioni imposte dal governo. Il messaggio propagandistico veicolato è rivolto alle fasce sociali maggiormente colpite dagli effetti economico-sociali della pandemia. In questo modo vengono accelerati i processi di dissenso che si traducono poi in protesta violenta. Tale caso risulta di particolare interesse per l'Italia poiché sintetizza i driver ideologici dietro all'ondata di rivolte scatenatesi nel novembre 2020 a seguito delle misure restrittive attuate dal governo per contrastare la seconda ondata del virus.

**Mappatura, comparazione e riconoscimento.** Le informazioni raccolte nella trattazione dei casi studio sono state utilizzate allo scopo di fornire uno strumento metodologico capace di elaborare strategie di contrasto comunicativo efficaci nel medio-lungo periodo. La metodologia proposta è suddivisa in tre fasi: mappatura, comparazione e riconoscimento. La mappatura si sostanzia nella rassegna dei principali prodotti propagandistici (narrative, concetti, *visual motifs*) degli attori per poi associarli alle corrispettive matrici ideologiche. In questo modo il *policy maker* avrà a disposizione una visione ad ampio spettro di tutti gli elementi rilevanti, tra cui attori, ideologie e prodotti mediatici. La *figura 1* mostra un esempio di mappatura applicata agli attori presi in esame dall'elaborato. La fase di comparazione delle strategie propagandistiche permette di evidenziarne le diversità intrinseche. Il medium comunicativo pandemico è diventato un'opzione tattico/strategica flessibile in grado di colpire bersagli

---

<sup>1071</sup> Alex Newhouse, Adel Arlett, e Leela McClintock, "Center On Terrorism, Extremism, And Counterterrorism", 1° maggio 2020.

<sup>1072</sup> Giovanni Boccia Artieri, "A Voce Alta. Pandemic politics: un nuovo campo discorsivo per la ricerca sulla politica", *Comunicazione politica*, n. 3 (2020): 443–49, <https://doi.org/10.3270/98802>.

politico-religiosi coerenti con le rispettive ideologie tramite lo sviluppo di narrative e *visual motifs*<sup>1073</sup> di nuova concezione. Ciò consente a movimenti di diversa matrice di perseguire obiettivi simili, afferenti principalmente all'ampliamento del proprio bacino di reclutamento e alla destabilizzazione dei contesti nazionali, incrementando la tensione sociale e incrinando il rapporto di fiducia tra governanti e cittadini. Per quanto riguarda le diversità invece, la matrice ideologica dei singoli attori distingue nettamente modalità di impiego e bersagli mediatici. Gli attori jihadisti hanno incastonato la crisi sanitaria all'interno della visione religiosa, associandola direttamente a una manifestazione divina, mentre per l'estrema destra il virus rappresenta un'opportunità per realizzare le istanze ideologiche accelerazioniste ed ecofasciste. Parallelamente, i movimenti di protesta pongono il COVID-19 come apice del complotto globale ai danni dei cittadini, giustificando di conseguenza proteste e rivolte contro i governi.

Dal combinato disposto di mappatura e comparazione si giunge al riconoscimento della minaccia. In questa fase tutte le informazioni elaborate in precedenza vengono integrate, fornendo un quadro finale dettagliato e specifico di ciascuna minaccia analizzata. Dal quadro emerso sarà poi possibile elaborare strategie di contrasto *ad hoc* le quali, in base alla minaccia da contrastare, saranno implementate tramite l'azione bilanciata di: monitoraggio costante delle piattaforme online (luoghi di costruzione delle narrative estremiste) e operazioni di contrasto digitale (chiusura canali e moderazione contenuti) per limitarne la diffusione e la propagazione. In aggiunta ai due fattori citati, si rende necessario disporre di risorse concrete per mitigare anche i fattori economico-sociali causa del malessere diffuso che rende più recettivi i destinatari di tale propaganda. Come già evidenziato dal caso studio dei Gilet Arancioni, lo strumento metodologico proposto risulta di vitale importanza per il nostro Paese, poiché garantirebbe un alto grado di identificazione della minaccia e di conseguenza una miglior allocazione di risorse finalizzata all'esecuzione delle contromisure più corrette.

---

<sup>1073</sup> Jonathan Matusitz e James Olufowote, "Visual Motifs in Islamist Terrorism: Applying Conceptual Metaphor Theory", *Journal of Applied Security Research* 11, n. 1 (2 gennaio 2016): 18–32, <https://doi.org/10.1080/19361610.2016.1104276>.



**MAPPATURA DELLA MINACCIA COMUNICATIVA**

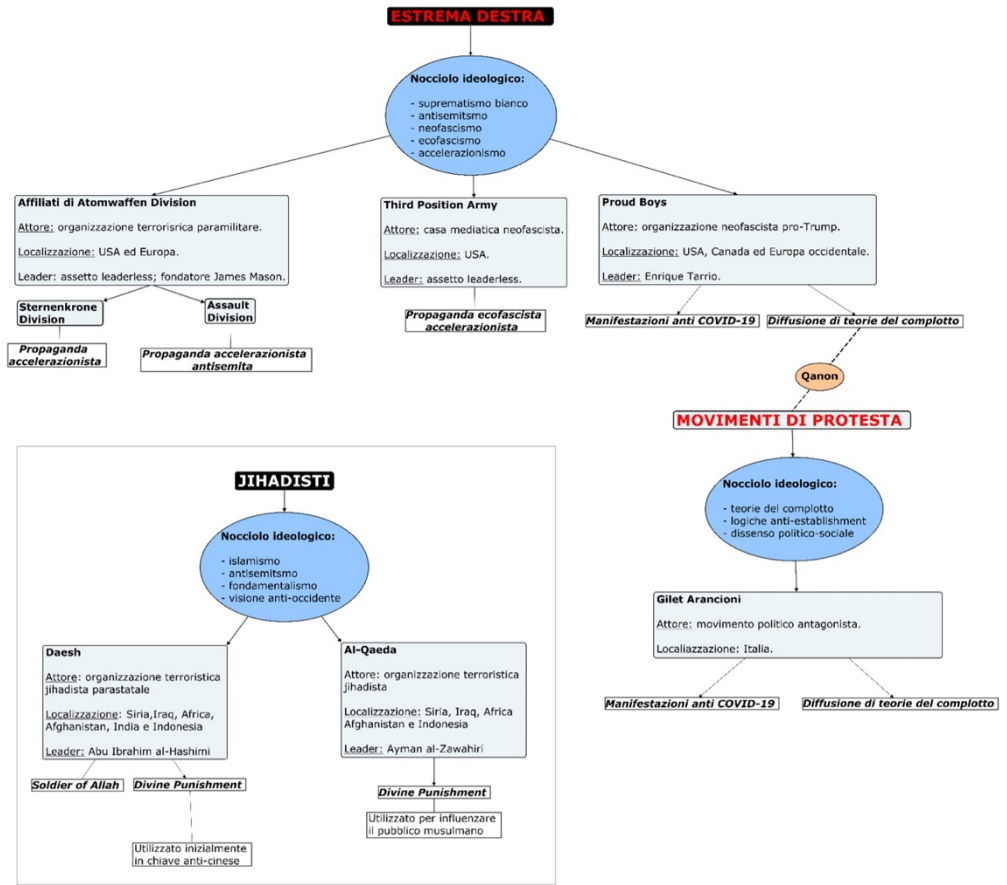


Figura 1. Esempio di mappatura originale elaborata dagli autori.

LA MINACCIA VIENE DAL SAHEL: EVOLUZIONI POST-COVID-19 DEL JIHADISMO,  
ELEMENTI CARATTERIZZANTI E CRITICITÀ PER LA SICUREZZA NAZIONALE —

Francesco Conti\*

*Il Sahel rimane una delle regioni più instabili del globo. Nonostante l'attuale pandemia da COVID-19 abbia inevitabilmente distratto l'attenzione dei gruppi terroristici, la zona ha comunque visto un incremento della violenza ad opera di gruppi sia affiliati ad al-Qaeda che all'autoproclamato Stato Islamico. Queste organizzazioni, sebbene portatrici di ideologia jihadista, hanno fatto del contrabbando il loro principale fattore di sviluppo territoriale ed influenza economica. Tali traffici illeciti, solamente rimodulati durante la pandemia, sono in grado di avere violente ripercussioni non solo contro il personale italiano, sia civile che militare, di stanza nel Sahel, ma anche in Libia, nazione fondamentale per la politica estera e la sicurezza nazionale italiana, ed infine anche nel nostro Paese. Il contributo analizza dunque come i gruppi jihadisti si siano adattati alla pandemia e come potrebbero evolversi nel successivo periodo post-pandemico, con uno sguardo anche all'importante contributo che l'Italia sta dando per migliorare la sicurezza dei Paesi saheliani e dei loro cittadini, vittime quasi quotidiane della violenza jihadista.*

La pandemia da COVID-19 ha fortemente impattato l'operatività della maggior parte dei gruppi terroristici sparsi per il globo. Il virus, infatti, ha portato al-Qaeda e ISIS ad attuare strategie più caute e riflessive<sup>1074</sup>, anche spostando molte delle loro attività, *in primis* propaganda e reclutamento, sul web<sup>1075</sup>. Considerando poi che il Sahel<sup>1076</sup>, secondo i dati della Banca Mondiale, è una delle regioni

---

\* FRANCESCO CONTI è un ricercatore in materia di terrorismo e antiterrorismo. Ha integrato la propria formazione professionale al Terrorism Prevention Branch presso l'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC) e l'International Institute for Counter-Terrorism (ICT) presso IDC Herzliya in Israele. Oltre ad essere autore di pubblicazioni in materia, ha partecipato come speaker a conferenze internazionali ed è stato invitato anche per docenze a master specialistici del settore. Francesco Conti ha una laurea magistrale in giurisprudenza (Università degli Studi di Bologna) e un master's degree in Terrorism, Security and Society (King's College London).

<sup>1074</sup> European Institute for Counter Terrorism and Conflict Prevention, *Key Determinants of Transnational Terrorism in the Era of Covid-19 and Beyond. Trajectory, Disruption and the Way Forward*, vol. II, (marzo 2021), pp. 75-79.

<sup>1075</sup> Gary Ackerman & Hayley Peterson, 'Terrorism and COVID-19: Actual and Potential Impacts', *Perspectives on Terrorism*, vol. 14, n. 3, (giugno 2020), pp. 61-21.

<sup>1076</sup> Dal punto di vista geografico, il Sahel è l'area del continente africano posta immediatamente a sud del deserto del Sahara e che si estende fino alla savana sudanese, che ne delimita il confine meridionale. I Paesi che hanno territori nel

con la percentuale di penetrazione internet fra le più basse al mondo<sup>1077</sup>, la pandemia avrebbe dovuto portare relativa calma sul fronte del terrorismo.

Nonostante tali considerazioni, secondo USAFRICOM<sup>1078</sup> e la Defense Intelligence Agency, i gruppi jihadisti operanti nel teatro saheliano “non sono stati né degradati né contenuti”, essendo invece riusciti ad espandersi nella seconda parte del 2020<sup>1079</sup>. Ciò è dovuto anche al fatto che le forze governative, dovendo risparmiare costi e risorse (da dirottare al contrasto alla pandemia), si sono in gran parte ritirate dalle zone periferiche, limitando al massimo le pattuglie interdittive, lasciando libertà di movimento, e quindi di iniziativa, ai loro avversari<sup>1080</sup>. Pertanto, i gruppi terroristici attivi nell’area hanno continuato imperterriti con i loro attacchi contro militari locali e stranieri, forze ONU e civili, facendo registrare, nel 2020, un aumento degli attacchi del 44% rispetto al 2019<sup>1081</sup>. I recenti sanguinosi attentati<sup>1082</sup> dimostrano come i gruppi jihadisti che imperversano nel Sahel non siano stati operativamente impattati dall’emergenza COVID-19, riuscendo ancora a porre in essere attacchi tatticamente complessi. Ciò dimostra anche che ISGS (*Islamic State in the Greater Sahara*), l’autore

---

Sahel sono (da ovest verso est): Senegal, Mauritania, Mali, Burkina Faso, Algeria, Niger, Nigeria, Camerun, Sudan, Etiopia ed Eritrea. Si veda: “Sahel”, *Enciclopedia Treccani*, <https://www.treccani.it/enciclopedia/sahel/>.

<sup>1077</sup> World Bank, “Individuals using the Internet (% of population)”, <https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS>.

<sup>1078</sup> USAFRICOM (o U.S. Africa Command) è il comando combattente unificato delle forze armate statunitensi responsabile per combattere le minacce transnazionali provenienti dall’Africa (ad esclusione dell’Egitto che è ad appannaggio dello U.S. Central Command) e rafforzare le forze di sicurezza locali, per promuovere non solo gli interessi americani nell’area ma anche per promuovere la stabilità a livello regionale. Si veda: United States Africa Command, “About the Command”, <https://www.africom.mil/about-the-command>.

<sup>1079</sup> Lead Inspector General Report to the United States Congress, *East Africa Counterterrorism Operation – North and West Africa Counterterrorism Operation*, 1 luglio 2020 – 30 settembre 2020, p. 44.

<sup>1080</sup> Stig Jarle Hansen, *Hom, Sahel and Rift: Fault-Lines of the African Jihad*, (Hurst, 2019), p. 12.

<sup>1081</sup> Africa Center for Strategic Studies, “Spike in Militant Islamist Violence in Africa Underscores Shifting Security Landscape”, 29 gennaio 2021, <https://africacenter.org/spotlight/spike-militant-islamist-violence-africa-shifting-security-landscape/>.

<sup>1082</sup> Nel mese di marzo, due attentati che hanno preso di mira civili hanno causato quasi 200 morti nella regione al confine col Mali. Si veda: “Death toll from attack on Niger villages soars to 137”, *Reuters*, 23 marzo 2021, <https://www.reuters.com/article/us-niger-security/death-toll-from-niger-attacks-rises-to-at-least-60-mayor-idUSKBN2BE11G>. In Mali, sempre nel mese di marzo, un attacco ad una base militare ha portato alla morte di almeno 33 soldati. Si veda: “Attackers on trucks and motorbikes raid Mali base, kill 33 troops”, *Al Jazeera*, 17 marzo 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/3/17/at-least-33-killed-in-northern-mali-attack>.

delle violenze, non abbia nemmeno risentito del collasso della “casa madre” in Siria e Iraq, rimanendo un influente attore non-statale capace di episodi di notevole crudeltà<sup>1083</sup>.

Mentre infatti le sigle affiliate ad al-Qaeda (su tutte JNIM, o *Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin*)<sup>1084</sup> hanno attuato una malleabile strategia di *governance* del territorio, la provincia locale di *Daesh*<sup>1085</sup> continua la politica di letterale, intransigente e vessatoria applicazione della legge islamica e di attacchi anche contro civili<sup>1086</sup>. Malgrado tali differenze ideologiche e operative, entrambe le organizzazioni sono però conscie dell'importanza dello sfruttamento delle rotte del contrabbando che passano dal Sahel in direzione libica, e successivamente europea.

Per quanto riguarda gli stupefacenti, nonostante la pandemia abbia rallentato il flusso di droghe verso l'Europa, i gruppi che controllano tali rotte possono in ogni caso dirottare una parte verso il mercato interno libico, dove la domanda è aumentata con la guerra civile<sup>1087</sup>. Inoltre, le organizzazioni terroristiche sono comunque in grado di stoccare le partite di droga ed aspettare il periodo successivo alla pandemia per poi inondare i Paesi europei ed ottenere maggiori profitti sul medio periodo. Ciò potrà facilmente causare un potenziale aumento dei casi di overdose nel nostro Paese<sup>1088</sup>, una delle destinazioni principali degli stupefacenti<sup>1089</sup>. Anche il traffico di migranti continua, nonostante le restrizioni alla libertà di movimento imposte dai governi nazionali. Anzi, tali interventi hanno avuto la conseguenza di far aumentare il costo di tale servizio, e quindi gli stessi profitti per le organizzazioni,

---

<sup>1083</sup> Jason Warner et al, *Outlasting the Caliphate: The Evolution of the Islamic State Threat in Africa*, *CTC Sentinel*, vol. 13, n. 11, (novembre - dicembre 2020), p. 24.

<sup>1084</sup> JNIM è una coalizione di quattro gruppi islamisti legati ad al-Qaeda: Ansar Dine, il Fronte di Liberazione del Macina, al-Mourabitoun, e la branca sahariana di al-Qaeda nel Maghreb Islamico. Si veda: Daniel Eizega & Wendy Williams, 'The Puzzle of JNIM and Militant Islamist Groups in the Sahel', *African Center for Security Studies*, Africa Security Brief n. 38, (dicembre 2020), pp. 1-3.

<sup>1085</sup> Daesh è l'acronimo del nome arabo *al-dawla al-islamiyya fi al-iraaq wa al-sham* o Stato Islamico dell'Iraq e del Levante (ISIL). La dicitura ISIL è quella utilizzata dalle Nazioni Unite nei suoi documenti ufficiali. Si veda: "Islamic State in Iraq and the Levant", *United Nations Terminology Database*, <https://unterm.un.org/unterm/portal/welcome>.

<sup>1086</sup> Si veda Africa Center for Strategic Studies, *ibidem*.

<sup>1087</sup> European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, *Shifting sands — Libya's changing drug trafficking dynamics on the coastal and desert borders*, (2019), p. 4.

<sup>1088</sup> Fondazione ICSA, *Il Jihadismo in Africa ai Tempi del Covid-19*, (Rubbettino, 2020), p. 19.

<sup>1089</sup> European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction *ibidem*, p. 6.

con un contestuale aumento del rischio per le vittime dei traffici, non più esposte solamente allo spettro della violenza, ma anche a quello di contrarre il COVID-19<sup>1090</sup>. Ulteriore traffico chiave è quello di armi, che consente non solo di ottenere ulteriori guadagni, ma anche di incrementare la letalità degli attacchi. Una minor attenzione sui già porosi confini rende più facile il transito da e per il Sahel, anche per quanto riguarda armamenti più pesanti (munizionamento per mortai, fucili senza rinculo o esplosivi per fabbricare ordigni improvvisati)<sup>1091</sup>, con un potenziale aumento del rischio anche per i cosiddetti *hard targets*<sup>1092</sup>, come sedi diplomatiche o di organizzazioni internazionali, dove sono presenti anche cittadini italiani. Proiettili da mortaio provenienti da arsenali libici, svuotati durante la guerra civile, sono già stati utilizzati in passato per attaccare edifici MINUSMA<sup>1093</sup> e non si può escludere che tali armi possano anche essere usate contro le basi che ospitano militari italiani, come in Mali e Niger, dove sono impegnati, rispettivamente, come parte della Task Force Takuba a comando francese<sup>1094</sup> e con la Missione bilaterale di supporto nella Repubblica del Niger (MISIN).

JNIM e ISGS, che hanno fatto del contrabbando una vera e propria *raison d'être*, hanno quindi sfruttato la pandemia per evolvere i propri traffici illeciti, approfittando della minor attenzione da parte delle forze di sicurezza locali. I gruppi operanti nell'area, noti per la loro intraprendenza, sembra abbiano fatto tesoro della stessa emergenza, andando anche a diversificare le merci contrabbandate, fino ad

---

<sup>1090</sup> UNODC, "Impact of the COVID crisis on migrant smuggling", 10 settembre 2020, <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2020/September/impact-of-the-covid-crisis-on-the-crime-of-migrant-smuggling.html>.

<sup>1091</sup> International Centre for Counter-Terrorism – The Hague, *Cashing in on Guns: Identifying the Nexus between Small Arms, Light Weapons and Terrorist Financing*, (ICCT Report, marzo 2021), pp. 11-14.

<sup>1092</sup> Con tale terminologia si intendono edifici non liberamente accessibili e protetti dal punto di vista della sicurezza (anche con personale armato). Si veda: Victor H. Asal *et al.*, 'The Softest of Targets: A Study on Terrorist Target Selection', *Journal of Applied Security Research* 4, n. 3 (2009), p. 267, <https://doi.org/10.1080/19361610902929990>.

<sup>1093</sup> Conflict Armament Research, *Investigating Cross-Border Weapon Transfers in the Sahel*, novembre 2016, p. 10.

<sup>1094</sup> Il contributo nazionale alla Task Force Takuba è di 200 unità di personale militare (inclusi membri delle forze speciali), con compiti di consulenza, assistenza e addestramento alle forze di sicurezza locali in ottica antiterrorismo. Si veda: Senato della Repubblica, *Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2020*, pp. 24-25.

includere gel igienizzante per mani, guanti e medicinali, come riscontrato dai più recenti sequestri, coordinati sia da UNODC che da INTERPOL<sup>1095</sup>.

Il profitto, per le organizzazioni terroristiche operanti nel Sahel, non è però fine a sé stesso. La ricchezza accumulata con i traffici, infatti, viene poi reinvestita per ottenere sostegno popolare, comprando sia la lealtà degli anziani capi tribali, che l'affiliazione dei giovani, alla ricerca di guadagno in una regione dove le realtà statali sono difficilmente in grado di rispondere alle necessità lavorative delle nuove generazioni<sup>1096</sup>. Ciò, unitamente alla collaudata strategia di unire in matrimonio jihadisti e donne locali, consente a tali gruppi di penetrare il tessuto sociale, nell'ottica di guadagnare legittimazione e controllo del territorio (oltre a preziose fonti di *intelligence*)<sup>1097</sup>. Quasi certamente tali gruppi approfitteranno anche del periodo immediatamente successivo alla pandemia, quando, finita l'emergenza sanitaria, si sentiranno ancora per molto tempo i pesanti strascichi economici e sociali, potendo portare molti locali a divenire facili prede della propaganda jihadista, che si nutre anche del fragile rispetto per i diritti umani, andati peggiorando con l'entrata in scena del COVID-19. Un recente rapporto sulla situazione dei diritti umani in Mali ha infatti evidenziato come la chiusura delle scuole dovuta alla pandemia abbia portato all'arruolamento di un gran numero di minorenni da parte di organizzazioni armate locali, che li sfrutterebbero per lavorare forzatamente nelle miniere aurifere situate nell'est del Paese<sup>1098</sup>. In questa situazione, non si esclude il loro utilizzo anche da parte dei gruppi terroristici, che vedono nel traffico di oro ulteriore fonte di guadagno e di radicamento sociale<sup>1099</sup>. Inoltre, gli stessi gruppi terroristici presenti nell'area reclutano *child soldiers*<sup>1100</sup>.

---

<sup>1095</sup> UN, "Joint UN-INTERPOL operation disrupts firearms supply to terrorist networks in West Africa and Sahel", 21 dicembre 2020, <https://news.un.org/en/story/2020/12/1080512>.

<sup>1096</sup> Fondazione ICSA, *Terrorismo, Criminalità e Contrabbando: Gli affari dei jihadisti tra Medio Oriente, Africa ed Europa*, (Rubbettino, 2019), p. 309.

<sup>1097</sup> Andrea Sperini, 'Gli spazi del terrorismo', in *Il Futuro del Terrorismo di Matrice Jihadista: Evoluzione della minaccia, strumenti di contrasto e strategie di prevenzione*, ed. Andrea Manciuoli et al., (Ledizioni, 2021), p. 156.

<sup>1098</sup> Assemblea Generale delle Nazioni Unite, A/HRC/46/68, (2021), p. 13.

<sup>1099</sup> *Ibid.*

<sup>1100</sup> Al Jazeera, "UN warns COVID hardship could swell ranks of child soldiers", 12 febbraio 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/2/12/un-warns-covid-hardship-could-swell-ranks-of-child-soldiers>.

**Antiterrorismo nel Sahel e contributo nazionale.** La strategia italiana nel Sahel, esemplificata dalla missione MISIN in Niger, fondata sulla fornitura di assistenza militare alle forze locali (incluso l'addestramento in tecniche di contrasto al terrorismo a favore della gendarmeria nigerina ad opera dell'Arma dei Carabinieri)<sup>1101</sup>, in un'ottica di rafforzamento delle istituzioni governative, può certamente essere complementare a quella transalpina (*Operation Barkhane*), focalizzata su operazioni in ottica COIN (*counterinsurgency*)<sup>1102</sup> e a quella americana, che ha come pilastro l'uso di UAV<sup>1103</sup> armati utilizzati in mirate operazioni antiterrorismo<sup>1104</sup>. Proprio il Niger è considerato, da parte di francesi e statunitensi, uno stato chiave per la lotta al terrorismo nella regione<sup>1105</sup>. La comprovata capacità dei militari italiani di lavorare con le loro controparti locali potrebbe essere fondamentale anche nello scenario saheliano, dove la maggioranza delle istituzioni statali sono alquanto deboli. Non si può infatti prescindere dal *capacity building*<sup>1106</sup> e dalla promozione dello stato di diritto da parte dei governi locali per vincere la minaccia del terrorismo sul lungo termine, in quanto le stesse operazioni cinetiche sono necessarie ma non da sé sufficienti a garantire stabilità, presupposto chiave per la pace, non solo per i Paesi saheliani, ma anche per le aree contigue dove operano le organizzazioni terroristiche, inclusa la Libia, teatro fondamentale per l'interesse nazionale italiano, come ribadito anche dall'ultimo rapporto

---

<sup>1101</sup> "Missione in Niger: Carabinieri in attività di Stability Policing", *Ministero della Difesa*, 20 gennaio 2021, [http://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op\\_intern\\_corso/Niger\\_missione\\_bilaterale\\_supporto/notizie\\_teatro/Pagine/Missione\\_in\\_Niger\\_i\\_carabinieri\\_continuano\\_le\\_attivita\\_di\\_Stability\\_Policing.aspx](http://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/Niger_missione_bilaterale_supporto/notizie_teatro/Pagine/Missione_in_Niger_i_carabinieri_continuano_le_attivita_di_Stability_Policing.aspx).

<sup>1102</sup> Michael Shurkin 'France's War in the Sahel and the Evolution of Counter-Insurgency Doctrine', *Texas National Security Review* vol. 4, n. 1 (inverno 2020 – 2021), pp. 54 – 58.

<sup>1103</sup> UAV è l'acronimo di *unmanned aerial vehicles*, termine usato per definire i velivoli a pilotaggio remoto o droni.

<sup>1104</sup> Alexander Bertschi Wrigley, "Is America's Drone-First Counterterrorism Policy in the Sahel Misguided?", *Defense Post*, 22 settembre 2020, <https://www.thedefensepost.com/2020/09/22/us-drone-policy-sahel/>.

<sup>1105</sup> Alexander Thurston, *Jihadist of North Africa and the Sahel: Local Politics and Rebel Groups*, (Cambridge University Press, 2020) p. 222.

<sup>1106</sup> Le Nazioni Unite definiscono il *capacity building* come "il processo che porta allo sviluppo ed al rafforzamento di capacità, istinti, abilità, processi e risorse da parte di organizzazioni e comunità...". Si veda: United Nations, "Capacity-building", <https://www.un.org/en/academic-impact/capacity-building>.

dell'*intelligence*<sup>1107</sup>. A dispetto delle sconfitte subite negli ultimi anni dalla provincia libica di *Daesh*<sup>1108</sup>, l'organizzazione può contare ancora su circa un centinaio di uomini dislocati soprattutto nel deserto meridionale<sup>1109</sup>, noto crocevia di traffici criminali. Se la capacità operativa dei gruppi terroristici non verrà degradata, essi rimarranno comunque in grado di riprendere tali rotte a fine pandemia, consentendo loro, come già ribadito in precedenza, di utilizzare poi i profitti per inserirsi sempre di più nel contesto sociale della regione, che uscirà sicuramente indebolita dall'emergenza COVID-19. Gruppi jihadisti più ricchi e con un maggiore *manpower* non causeranno pesanti ricadute solo nel Sahel, ma presenteranno anche criticità per la sicurezza nazionale italiana, come ribadito dal Ministro della Difesa Lorenzo Guerini<sup>1110</sup>.

Il supporto agli Stati saheliani in chiave antiterrorismo risulta quindi decisivo in questo periodo, dove essi sono ancora più vulnerabili, con le problematiche legate alla pandemia che si sommano a quelle relative alla stabilità interna. La Libia è da poco uscita da una guerra civile durata più di sei anni, mentre il Niger vede una situazione problematica, dal punto di vista securitario, nel sud-ovest del Paese, dove sono avvenuti la maggioranza degli attacchi<sup>1111</sup>. Ma soprattutto il Mali, che ha dovuto fare i conti con un colpo di stato in agosto che ne ha pregiudicato, per diversi mesi, le già attenuate operazioni (per via dell'emergenza sanitaria) in chiave anti-JNIM e ISGS, che continuano ad imperversare nel nord del Paese. In questo senso, la Task Force Takuba, che comprende anche unità delle nostre forze speciali, potrà fornire un contributo determinante, sia ora che in fase post-pandemica. Infatti, proprio quando le forze locali sono più in difficoltà, l'*expertise* dei militari europei deve farsi sentire maggiormente, perché un Sahel più sicuro significa anche un'Europa più sicura.

---

<sup>1107</sup> Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica, *Relazione sulla Politica dell'Informazione per la Sicurezza 2020*, (febbraio 2021), p. 23.

<sup>1108</sup> Omar Ashour, *How ISIS Fights: Military Tactics in Iraq, Syria, Libya and Egypt*, (Edinburgh University Press, 2021), p. 146.

<sup>1109</sup> Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, S/2020/717, (2020), p. 9.

<sup>1110</sup> Agenzia Nova, "Difesa, ministro Guerini, nel Sahel per la sicurezza dell'Europa", 19 marzo 2021, <https://www.agenzianova.com/a/6054513e18fb71.28714027/3364074/2021-03-19/difesa-ministro-guerini-nel-sahel-per-la-sicurezza-dell-europa>.

<sup>1111</sup> GOV.UK, "Foreign Travel Advice Niger", <https://www.gov.uk/foreign-travel-advice/niger/terrorism>.



L'ACCESSO AI FONDI EUROPEI QUALE STRUMENTO STRATEGICO DI SVILUPPO E PROIEZIONE ALL'ESTERO DEL COMPARTO SICUREZZA E DIFESA — Pietro Costanzo<sup>\*</sup> & Marco Massoni<sup>\*\*</sup>

*La crescente importanza della cooperazione internazionale e di quella in materia di Sicurezza e Difesa nell'UE si riflette nelle risorse economiche allocate dalla Commissione Europea per il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027. Il nuovo bilancio europeo prevede importanti capitoli di spesa dedicati ad azioni fondamentali per garantire la protezione del territorio e degli interessi strategici europei, nonché per rafforzare la presenza dell'Unione nel mondo quale attore influente per la promozione della pace e dello sviluppo. Questi capitoli di bilancio - il quarto, il quinto e il sesto - sono rispettivamente dedicati alla gestione delle migrazioni e dei confini, alla Sicurezza e Difesa, ai rapporti di vicinato e politica estera. A questi si aggiunge anche la European Peace Facility, un fondo extra-bilancio. Questi fondi si concretizzano in contributi o stanziamenti pubblicizzati attraverso bandi con particolari modalità di lavoro e requisiti di accesso, oppure assegnati direttamente in presenza di specifici requisiti. Quali possono essere le traiettorie strategiche e le misure operative prioritarie per consentire al comparto Sicurezza e Difesa di accedere ai fondi in maniera sistematica e usarli con efficacia?*

Il Bilancio Europeo 2021-2027<sup>1112</sup> prevede importanti fondi per azioni volte alla protezione del territorio e degli interessi strategici Europei, nonché per rafforzare la presenza dell'Unione nel mondo quale

---

<sup>\*</sup> PIETRO COSTANZO – Specialista di progetti internazionali nel settore della sicurezza, ha operato prevalentemente in azioni di *capacity building*, assistenza tecnica, addestramento, cooperazione istituzionale, con focus su antiterrorismo, minacce asimmetriche, gestione delle crisi, innovazione tecnologica e analisi politica. Ha partecipato direttamente a circa 45 progetti in Europa, Sud Est Asia, Medio Oriente e Nord Africa, Sahel, Corno d'Africa. Già Ufficiale dei Carabinieri, è Direttore dell'Osservatorio sulla Sicurezza e Difesa CBRNe - OSDIFE e co-fondatore della rivista di politica internazionale Il Caffè Geopolitico.

<sup>\*\*</sup> MARCO MASSONI (PhD), africanista, è un analista politico e strategico indipendente, esperto di relazioni internazionali e docente universitario (American University of Rome, Università Roma Tre, Luiss Guido Carli). È stato *Diplomatic Senior Advisor* della Presidenza Italiana del G8. È consulente sia istituzionale sia delle Nazioni Unite, dell'Unione Europea, dell'OSCE e di numerosi *think-tank*, centri studi e studi legali in ambito d'internazionalizzazione d'impresa in Africa Sub-Sahariana, di governance e peacebuilding, processi di pace, stabilizzazione e democratizzazione, migrazioni e sviluppo.

<sup>1112</sup> "2021-2027 long-term EU budget & NextGenerationEU - Information on the current EU long-term budget (also known as Multiannual Financial Framework – MFF), running from 2021 to 2027, and the recovery instrument NextGenerationEU, including the new structure, funding programmes, allocations per Member States, and data on spending and revenue".

attore influente per la promozione della pace e dello sviluppo. Questi capitoli di bilancio - il quarto, il quinto e il sesto - sono rispettivamente dedicati alla gestione delle migrazioni e dei confini, alla Sicurezza e Difesa, ai rapporti di vicinato e politica estera. A questi si aggiunge anche la *European Peace Facility*<sup>1113</sup>, un fondo extra-bilancio. Questi fondi si concretizzano in contributi o stanziamenti pubblicizzati attraverso bandi con particolari modalità di lavoro e requisiti di accesso, oppure assegnati direttamente in presenza di specifici requisiti. Quali possono essere le traiettorie strategiche e le misure operative prioritarie per consentire al comparto Sicurezza e Difesa di accedere ai fondi in maniera sistematica e usarli con efficacia?

**La priorità geografica.** In un'ottica di proiezione all'estero a tutela e promozione degli interessi propri e di quelli dell'Unione Europea, l'Italia può svolgere un ruolo di forza stabilizzatrice nel quadrante mediterraneo e nell'area sub-sahariana. In queste regioni convergono molte delle attuali sfide alla sicurezza e alla stabilità sociale dell'Europa, sia interne che esterne: rafforzamento del coordinamento intra-europeo crisi libica migrazioni, radicalizzazione ed estremismo violento di matrice jihadista, tratta di esseri umani, traffici illeciti di varia natura<sup>1114</sup>. Tali sfide sono destinate ad aumentare, anche a causa dell'attuale crisi generata dalla pandemia da COVID-19 e del sovente incerto approccio UE e NATO. Da un punto di vista politico, economico, sociale, normativo, tecnologico e ambientale, l'Italia e i partner europei hanno però a disposizione, già nel periodo 2021-2027, strumenti economici per facilitare il dispiegamento di misure volte sia al potenziamento delle capacità interne che a una più efficace proiezione strategica nelle aree geografiche di maggiore criticità, a partire da Medio Oriente e Nord Africa, fino al Sahel, al Corno d'Africa, alla costa orientale africana.

---

Sito ufficiale dell'Unione Europea, consultato il 14 aprile 2021, [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027_it).

<sup>1113</sup> "European Peace Facility - Investing in Peace and Security". Sito ufficiale dell'Unione Europea, consultato il 14 aprile 2021, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46285/european-peace-facility-investing-peace-and-security\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46285/european-peace-facility-investing-peace-and-security_en).

<sup>1114</sup> "A Global Strategy for the European Union - the European Union's global strategy three years on, looking forward", sito ufficiale dello European Union External Action Service, consultato il 14 aprile 2021, [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu\\_global\\_strategy\\_2019.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_global_strategy_2019.pdf).

**I dati.** I citati capitoli di bilancio - il quarto, il quinto e il sesto - sono rispettivamente dedicati alla gestione delle migrazioni e dei confini con 25.7 miliardi di euro, alla sicurezza e difesa con 14.9 miliardi, ai rapporti di vicinato e politica estera con 110.6 miliardi<sup>1115</sup>. A questi fondi si aggiunge la *European Peace Facility - EPF*<sup>1116</sup>, un fondo extra-bilancio di circa 5.7 miliardi dedicato - nell'ambito della Politica di Sicurezza e Difesa Comune - al sostegno non solo di missioni e operazioni militari dell'UE, ma anche di quelle condotte dai partner europei (Stati e Organizzazioni Internazionali), volto, con una maggiore flessibilità degli strumenti, a facilitare azioni di risposta rapida. Il fondo è finanziato annualmente dagli Stati membri nei limiti massimi di 420 milioni di euro per il 2021, 540 milioni per 2022, 720 per il 2023, 920 per il 2024, 980 per il 2025, 1 miliardo per il 2026, 1 miliardo e 132 milioni per il 2027. Come si evince dai dati riportati, le linee d'azione di rilevanza per il comparto Sicurezza e Difesa sono molteplici<sup>1117</sup>.

**Driver per il migliore accesso ai fondi.** Nell'ottica di ottenere un accesso crescente e coerente ai fondi stanziati, è auspicabile una definizione di interessi e priorità specifici per il periodo di tempo in considerazione, in relazione alle differenti tipologie di fondi ed ai relativi piani di lavoro. Ad esempio, l'impegno all'estero delle diverse articolazioni della Difesa potrebbe essere utilmente indirizzato, attraverso progetti finanziati da diverse Direzioni Generali della Commissione Europea, verso azioni di *capacity building* - inteso come formazione, addestramento, supporto tecnico, *mentoring & advising* - a favore di omologhe istituzioni straniere nelle aree geografiche di primario interesse per l'Italia. Le Forze

---

<sup>1115</sup> Unione Europea, Multiannual Financial Framework 2021-2027

<sup>1116</sup> "L'UE istituisce lo strumento europeo per la pace", Comunicato stampa del Consiglio dell'Unione Europea 22 marzo 2021, consultato il 14 aprile 2021, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/03/22/eu-sets-up-the-european-peace-facility/>.

<sup>1117</sup> Si noti come i capitoli presentati in questo studio riguardino i fondi stanziati per attività operative e di assistenza tecnica e non includono dunque i fondi per attività di ricerca e innovazione (su tutti Horizon Europe), aerospazio, sviluppo e coesione territoriale (ad esempio i fondi strutturali) e ambiente. Da questi strumenti derivano grandi opportunità per l'innovazione degli assetti nazionali, incluse le infrastrutture, ma non sono direttamente correlati, nel breve e medio termine, alla dimensione esterna dell'azione europea e nazionale, focus della presente osservazione. Allo stesso modo non si considerano qui gli stanziamenti che potranno derivare dal piano Next Generation EU. Questi dati possono essere analizzati sul sito ufficiale della Commissione Europea, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/mff\\_2021-2027\\_breakdown\\_current\\_prices.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/mff_2021-2027_breakdown_current_prices.pdf).

Armate e le diverse articolazioni ministeriali rilevanti potrebbero infatti agire come fornitori di conoscenze e competenze all'interno di progetti che mettono insieme le forze di più Paesi dell'Unione, le quali in questi casi sono chiamate a consorziarsi per la realizzazione di progetti pluriennali a favore di singoli Paesi o di aree geografiche più vaste.

Tra gli strumenti di finanziamento disponibili si segnala l'opportunità di approfondimento circa i seguenti capitoli di bilancio del MFF<sup>1118</sup>. Il primo capitolo di bilancio che si evidenzia è il numero 4 "Migration and Border Management"<sup>1119</sup>. I fondi di questo capitolo forniranno risorse per rafforzare le frontiere esterne e salvaguardare il sistema di asilo all'interno dell'UE, anche migliorando gestione e integrazione dei migranti. Si include qui anche lo specifico *Integrated Border Management Fund* che fornirà supporto finanziario agli Stati Membri per proteggere le frontiere esterne. Il successivo capitolo 5, "Security and Defence"<sup>1120</sup>, finanzia programmi per il rafforzamento della sicurezza dei cittadini europei, per il miglioramento delle capacità di difesa dell'Europa e per fornire strumenti di risposta alle crisi. Ne fanno parte anche il Fondo sicurezza interna (per il contrasto a minacce quali terrorismo, radicalizzazione, criminalità organizzata e informatica), e il Fondo Europeo per la Difesa, che promuoverà la cooperazione in materia di industria della difesa. Da ultimo si evidenzia il capitolo 6, "Neighbourhood and the World"<sup>1121</sup>, che raggruppa gli strumenti pregressi pensati per rendere l'Europa un attore presente e gradualmente più influente nei principali teatri globali, e rappresenta il più interessante bacino di fondi per sviluppare la proiezione all'estero del comparto sicurezza e difesa.

---

<sup>1118</sup> "Questions and answers: the EU budget for external action in the next Multiannual Financial Framework", sito ufficiale della Commissione Europea, consultato il 14 aprile 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_988](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_988) per un quadro di sintesi.

<sup>1119</sup> "Migration and border management - Heading 4 of the 2021-2027 MFF", sito ufficiale del Parlamento Europeo, consultato il 14 aprile 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646135/EPRS\\_BRI\(2020\)646135\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646135/EPRS_BRI(2020)646135_EN.pdf).

<sup>1120</sup> "Financing EU security and defence - Heading 5 of the 2021-2027 MFF", sito ufficiale del Parlamento Europeo, consultato il 14 aprile 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646134/EPRS\\_BRI\(2020\)646134\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646134/EPRS_BRI(2020)646134_EN.pdf).

<sup>1121</sup> "Financing EU external action in the new MFF, 2021-2027 - Heading 6 Neighbourhood and the World", sito ufficiale del Parlamento Europeo, consultato il 14 aprile 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/644173/EPRS\\_BRI\(2019\)644173\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/644173/EPRS_BRI(2019)644173_EN.pdf).

Si sottolineano con particolare attenzione il capitolo 6.14 che include il *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument - NDICI*<sup>1122</sup> e che comprende anche il budget per la *Common Foreign and Security Policy*<sup>1123</sup>, nonché il cap.6.15 relativo allo strumento di pre-accesso all'Unione. Infine, per quanto riguarda la *European Peace Facility* (EPF), è anzitutto utile rilevare come la Decisione (PESC) 2021/509 del 22 marzo 2021 il Consiglio Europeo<sup>1124</sup> ha creato questo strumento quale istituto *off-budget* atto a sovvenzionare tutti gli interventi della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) con implicazioni nel settore militare o della Difesa che, in quanto tali, non possono essere a carico del bilancio ordinario europeo.

L'EPF finanzia operazioni o missioni, programmi d'azione (in senso geografico o tematico), misure d'assistenza o interventi operativi, volti alla prevenzione e alla gestione dei conflitti, al mantenimento della pace e al rafforzamento della stabilità e della sicurezza internazionali in tre settori chiave: le operazioni militari dell'UE, il sostegno alle operazioni militari e di mantenimento della pace dei partner europei e le azioni di sviluppo delle capacità a sostegno delle Forze Armate di altri Paesi, su loro richiesta, nel perseguimento degli obiettivi PESC. L'EPF sarà gestito dal Comitato EPF su supervisione dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, attraverso il supporto del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE), del Servizio degli Strumenti di Politica Estera (FPI) della Commissione e dal Segretariato Generale del Consiglio. L'EPF subentrerà tanto al Meccanismo Athena, estendendone la portata dei costi comuni, quanto al Fondo per la Pace in Africa (*African Peace Facility – APF*), ampliando il raggio d'azione europeo dalla sola Africa a tutto il mondo circa il finanziamento delle

---

<sup>1122</sup> NDICI finanzia l'azione esterna dell'UE nel suo vicinato, nei paesi in via di sviluppo e nel resto del mondo. La rubrica comprende anche l'assistenza ai Paesi che si preparano all'adesione all'UE. Si veda "The neighbourhood, development and international cooperation instrument", sito ufficiale della Commissione Europea, consultato il 14 aprile 2021, [https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/factsheet-mff-multiannual-financial-framework-v08-clean\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/factsheet-mff-multiannual-financial-framework-v08-clean_0.pdf).

<sup>1123</sup> Si veda "Common foreign and security policy", sito ufficiale del Service for Foreign Policy Instruments, consultato il 14 aprile 2021, [https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/common-foreign-and-security-policy-preserving-peace-and-security\\_en](https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/common-foreign-and-security-policy-preserving-peace-and-security_en) per l'attuale perimetro operativo di questi fondi.

<sup>1124</sup> Decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio del 22 marzo 2021 che istituisce uno strumento europeo per la pace, e abroga la decisione (PESC) 2015/528, sito ufficiale dell'Unione Europea, consultato il 14 aprile 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32021D0509>.

operazioni di pace guidate da organizzazioni internazionali o regionali o da Stati terzi. L'EPF continuerà a finanziare le *Peace Support Operation* (PSO) a guida africana, come ad esempio AMISOM o G5-Sahel.

Altri fattori da considerare per un efficace accesso ai fondi in discussione sono la gradualità dell'impegno e lo sviluppo di competenze. La capacità di acquisire progetti richiede lo sviluppo di specifiche e dedicate competenze interne alle amministrazioni, anzitutto in materia di tecnica di gestione organizzativa, operativa, amministrativa e finanziaria di progetti europei, ma anche la costituzione di reti di partner pubblici e privati a livello nazionale e internazionale e, non da ultimo, una presenza costante e qualificata presso le rilevanti istituzioni europee e regionali. In tale quadro sarà fondamentale adottare un approccio graduale alla progettazione di interventi all'estero, affiancandosi nel breve periodo ad attori già avviati, per acquisire praticità e comprensione del contesto operativo. Allo stesso modo, l'individuazione di personale della Difesa per impieghi presso le istituzioni europee dovrà mirare a una crescente rappresentanza, candidando figure professionali sempre più qualificate in posizioni sia strategiche che operative. Questi progressivi miglioramenti rafforzerebbero la capacità di concorrere con rapidità e sempre maggiore iniziativa all'assegnazione delle risorse.

**Impatto, rischi e variabili.** La tipologia di impegno delineata in questo studio consentirebbe al comparto Sicurezza e Difesa sia di valorizzare e capitalizzare le competenze del Sistema Paese, sia di presidiare attivamente aree geografiche e tematiche securitarie d'interesse in maniera più ampia e flessibile rispetto a quanto già non si faccia. È importante chiarire che tali attività sono infatti distinte sia dalla partecipazione alle missioni militari internazionali che dalla cooperazione internazionale di polizia in senso investigativo. Quanto poi all'EPF, operativo dall'estate 2021, lo strumento consentirà all'UE di fornire ai Paesi partner infrastrutture, mezzi, materiali, assistenza tecnica ed equipaggiamenti militari nonché addestramento e formazione (*capacity building*) nel pieno rispetto del diritto internazionale. Dalla partecipazione attiva a progetti finanziati si trarrebbero inoltre benefici di natura economica, potendo impiegare i fondi stanziati anche per lo sviluppo di competenze interne e per il potenziamento delle proprie dotazioni.

DECARBONIZZAZIONE, GNL E QATAR: IL RUOLO STRATEGICO DELL'ITALIA NEL MEDITERRANEO E LE RIVALITÀ TRA I PAESI DEL GOLFO PERSICO. PROSPETTIVE, OPPORTUNITÀ E FATTORI CRITICI — Claudio D'Angelo<sup>1</sup>

*Dai primi mesi del 2021 si sta assistendo ad un riassetto degli equilibri geopolitici e geoeconomici nel Mediterraneo, soggetti soprattutto ad una progressiva normalizzazione dei rapporti tra il blocco sunnita guidato dall'Arabia Saudita e l'asse Turchia-Qatar. In questo scenario, l'Italia è chiamata a svolgere un ruolo chiave come attore di stabilizzazione dei contesti regionali a maggiore volatilità geopolitica (specialmente nel Mediterraneo Orientale), coniugando l'interesse di Roma verso lo sviluppo del settore del Gas Naturale Liquefatto (GNL), con la necessità dei Paesi del Mediterraneo Orientale di potenziare il settore del gas. Oggetto del presente paper è quindi quello di valutare le possibili strategie di sviluppo della politica estera e industriale italiana nel Mediterraneo in un'ottica di sostegno alla transizione ecologica. Inoltre, considerata la natura strategica del tema, si porrà l'attenzione sulle connessioni tra i processi di decarbonizzazione e le politiche d'intelligence e di difesa potenzialmente attuabili nei prossimi decenni.*

Il percorso intrapreso dall'Italia in un'ottica di progressiva decarbonizzazione è fisiologicamente soggetto alle variazioni di fattori esogeni, la cui criticità è tuttavia connessa alla capacità del Sistema Paese di capire, accogliere e accompagnare i mutamenti geopolitici. L'obiettivo posto dall'Unione Europea del raggiungimento della decarbonizzazione entro il 2050<sup>1125</sup> pone nuove importanti sfide per gli attori europei, "costretti" ad aprirsi a nuovi mercati e a ridisegnare gli equilibri geoeconomici regionali. Scopo di questo paper è quello di inserire questo discorso all'interno di una più ampia riflessione sul futuro della sicurezza energetica italiana, considerando soprattutto le sue ripercussioni

---

<sup>1</sup> CLAUDIO D'ANGELO — Laureato in Safety and Security Management e in Relazioni Internazionali, è cultore della materia in Rischio Ambientale e Sicurezza presso l'Università degli Studi di Perugia, e di Sociologia Generale all'Università della Tuscia e all'Università degli Studi di Napoli Parthenope, è analista di Intelligence e consulente in ambito sicurezza. Dirige il desk Eversione e Terrorismo presso l'Istituto sui Rischi Geopolitici TriageDuepuntozero, ed è membro del board del Security Languages - Council for Counter-Terrorism Studies. Specializzato nell'analisi del rischio nel settore petrolifero e delle infrastrutture critiche, è autore di monografie e articoli scientifici sui temi del peace-keeping, jihadismo internazionale, crisi globali.

<sup>1125</sup> Unione Europea, "Long-term low greenhouse gas emission development strategy of the EU and its Member States Corporate", Marzo 2020, <https://unfccc.int/documents/210328>

per il comparto Difesa e intelligence. Giocando un ruolo da protagonista nel processo di transizione energetica italiana, il Gas Naturale Liquefatto (GNL) da qualche anno a questa parte sta attirando l'attenzione dei principali *player* energetici nazionali<sup>1126</sup>. Segnale ancora più evidente della posizione che il GNL ricoprirà nei prossimi due decenni, è il peso che questo sta avendo come fattore di influenza negli equilibri geopolitici del Mediterraneo.

L'Italia ha dimostrato di sapersi muovere con rapidità nello sviluppo delle infrastrutture dedicate al GNL, incoraggiando la diffusione sul territorio nazionale di distributori per il trasporto stradale, con un settore in continua crescita ed un patrimonio in termini di *know-how* che non ha nulla da invidiare agli altri Paesi europei<sup>1127</sup>. Tuttavia, la domanda di GNL in Italia è soddisfatta solo tramite l'importazione dai principali produttori esteri: USA e Qatar, con Australia, Russia e Malesia, che puntano ad un aumento esponenziale della produzione di GNL nell'immediato futuro<sup>1128</sup>. All'inizio del 2021 il governo di Doha ha annunciato la volontà di espandere del 40% la sua capacità di export di GNL entro il 2026, tramite investimenti record per il progetto North Field East, chiudendo un accordo da 1 miliardo di dollari con il colosso italiano Saipem<sup>1129</sup>.

Rimane però da chiedersi in che modo la partnership tra Italia e Qatar condiziona – o viene condizionata – dalle tensioni tra i Paesi del Golfo esplose nel 2017 e che, all'alba del 2021, sembrano giunte ad un punto di svolta.

---

<sup>1126</sup> Il GNL è un combustibile alternativo e sostenibile, costituito principalmente da gas metano, che viene raffreddato a temperature di circa  $-160^{\circ}\text{C}$  e quindi liquefatto, previa eliminazione di tutte le eventuali impurità presenti. Tale procedura consente l'ottenimento di un combustibile dotato di un'elevata concentrazione di energia (1 litro di GNL corrisponde a circa 600 litri di gas metano a temperatura ambiente), con conseguenti vantaggi in termini di capacità di stoccaggio e di trasporto. Cfr. Robert Pritchard, "LNG: A Seriously Underrated Low-Carbon Energy Technology", OGEL 5, 2011.

<sup>1127</sup> "Italia Prima In Europa Per Distribuzione Gnl, Superare Gap Su Infrastrutture E Approvvigionamento", Oilnonoil, 2020, <https://www.oilnonoil.it/oilnonoil-italia-prima-in-europa-per-distribuzione-gnl-superare-gap-su-infrastrutture-e-approvvigionamento/>.

<sup>1128</sup> Vladimir Kutcherova, Maria Morgunova, Valery Bessel, Alexey Lopatin, "Russian natural gas exports: An analysis of challenges and opportunities", Volume 30, luglio 2020, 100511, Energy Strategy Reviews, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2211467X2030064X>,

<sup>1129</sup> "Saipem si aggiudica un nuovo contratto da parte di Qatargas del valore di oltre 1 miliardo USD per il North Field Production Sustainability Pipelines Project", Saipem, 2021, <https://www.saipem.com/it/media/comunicati-stampa/2021-03-22/saipem-si-aggiudica-un-nuovo-contratto-da-parte-di-qatargas-del>.



Nei primi mesi del 2021 si stanno allineando diversi elementi di natura politica ed economica che lasciano presagire un'evoluzione estremamente positiva per il ruolo che l'Italia intende ricoprire nel mercato energetico del Mediterraneo. La progressiva normalizzazione in atto nei rapporti tra i Paesi del blocco composto da Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Egitto, Bahrein e l'asse Turchia-Qatar<sup>1130</sup> è un segnale molto incoraggiante per il settore energetico italiano. Sebbene l'Italia non abbia mai allentato i rapporti né con le monarchie del Golfo, né con Turchia e Qatar, la sussistenza di una rivalità politica, economica e strategica tra i diversi attori coinvolti poteva nei fatti condizionare lo sviluppo, da parte dell'Italia, di progetti regionali che li includessero attivamente. In sostanza, le turbolenze geopolitiche dovute all'esistenza di due blocchi contrapposti attivi nel Mediterraneo hanno avuto (e hanno tuttora) il potenziale per ripercuotersi negativamente sui progetti di sviluppo del mercato del GNL. In che modo allora l'Italia potrà cogliere le opportunità offerte dalla congiuntura delle attuali e future evoluzioni geopolitiche, geoeconomiche, tecnologiche e normative?

**Analisi e proposte di sviluppo.** L'abbandono dei combustibili fossili in favore di fonti di energia rinnovabile necessiterà di un processo di transizione in cui il GNL è chiamato a contribuire significativamente. La produzione e l'utilizzo massiccio di gas quali l'idrogeno blu (estratto da combustibili fossili) e idrogeno verde (estratto dall'acqua tramite l'utilizzo di energie rinnovabili) richiederanno ancora diversi anni di sviluppo tecnologico e di adeguamento ai costi di mercato. Questo vuol dire che il GNL fino al 2035-2040 si inserirà nel processo di transizione come fonte in grado di rispondere al fabbisogno energetico nazionale in una fase in cui l'offerta di idrogeno a prezzi competitivi non sarà possibile (specialmente l'idrogeno verde)<sup>1131</sup>.

Occorre poi considerare che nei prossimi 15-20 anni il mercato del GNL inciderà notevolmente sul posizionamento dell'Italia nel Mediterraneo, specialmente in quello orientale; in questo scenario, alcuni fattori giocano fortemente a favore di Roma nel medio termine, ma sarà bene definire una strategia

---

<sup>1130</sup> Meliha Benli Altunışık, "The new wave of normalization in Turkey's Middle East foreign policy", *Middle East Institute*, Aprile 2021, <https://www.mei.edu/publications/new-wave-normalization-turkeys-middle-east-foreign-policy>.

<sup>1131</sup> "Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima", Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Dicembre 2019, [https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/PNIEC\\_finale\\_17012020.pdf](https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/PNIEC_finale_17012020.pdf).

condivisa e pienamente integrata con i programmi europei. L'Italia dovrà individuare una strategia di posizionamento nel Mediterraneo quale *player* di primo livello nello sviluppo del mercato energetico. Senza una visione a lungo termine è improbabile che la politica possa mettere in pratica interventi strutturali, concepiti per superare le instabilità politiche e istituzionali alle quali il Paese è frequentemente soggetto.

Considerata la dipendenza dalle importazioni per lo sviluppo del settore del GNL, la politica estera italiana dovrà necessariamente dimostrarsi all'altezza delle sfide previste. La progressiva normalizzazione delle relazioni tra Turchia ed Egitto, infatti, consentirà all'Italia di imporre la propria centralità nel Mediterraneo, traendo un vantaggio strategico dalla posizione di mediazione tra mercati storicamente rivali. L'interesse comune di Italia, Turchia ed Egitto di investire risorse importanti nel settore del GNL dovrà fungere da fattore propulsivo per una stabilizzazione dei rapporti nel Mediterraneo Orientale, coinvolgendo per primi anche Grecia, Cipro e Israele. La costituzione dell'*East Mediterranean Gas Forum*, il cui statuto è stato sottoscritto nel settembre 2020, conferma la volontà dei Paesi membri (Italia, Israele, Giordania, Grecia, Egitto, Cipro, Francia, Palestina) di catalizzare l'interesse comune attorno ad un programma di sviluppo del mercato del gas<sup>1132</sup>. L'organizzazione è potenzialmente costituita per superare le conflittualità esistenti nell'area, aprendo nuovi canali di negoziazione tra i rivali regionali. L'Italia, in questo scenario, non potrà perdere l'opportunità di assumere il ruolo di leader di questo processo. Incoraggiando la costituzione di piattaforme di coordinamento tra i Paesi del Mediterraneo Orientale in progetti di sviluppo del mercato energetico locale, potrà mettere a disposizione le proprie competenze e innovazioni tecnologiche, al fine di superare i limiti infrastrutturali propri dell'area e offrire quindi prospettive concrete per monetizzare le recenti scoperte di giacimenti di gas nel Mediterraneo. Migliori prospettive di monetizzazione favoriranno l'attrazione di nuovi investimenti dall'estero e faciliteranno la cooperazione tra i Paesi dell'area per mantenere i costi di esplorazione e produzione ridotti.

---

<sup>1132</sup> Mona Sukkarieh, "The East Mediterranean Gas Forum: Regional Cooperation Amid Conflicting Interests", *Natural Resource Governance Institute*, Febbraio 2021, <https://www.mesp.me/wp-content/uploads/2021/03/The-East-Mediterranean-Gas-Forum-Regional-Cooperation-Amid-Conflicting-Interests.pdf>.

Analizzando le possibilità di proiezione dell'Italia nel Mediterraneo Orientale, si consideri che nei prossimi due decenni si assisterà ad un importante aumento demografico in Egitto<sup>1133</sup> che, unito alla crescita economica<sup>1134</sup>, determinerà un incremento della domanda di fonti di energia: per soddisfare tale domanda il Cairo punterà con decisione allo sfruttamento delle proprie risorse. Tuttavia, data l'incertezza dei mercati e le previsioni circa un progressivo rallentamento della domanda di fonti di energia fossile dall'Europa, si prediligeranno progetti di sviluppo basati sull'efficientamento delle infrastrutture già esistenti, potenziandone le capacità, piuttosto che dare avvio a nuovi grandi progetti infrastrutturali. In questo scenario, il ruolo dell'Italia sarà fondamentale per agire sinergicamente con gli attori locali, integrando le capacità tecnologiche dei *player* italiani con le necessità di potenziamento del sistema infrastrutturale egiziano. Nel quadro proposto, solo una parte rimanente delle risorse energetiche sarà destinata al mercato europeo, che tuttavia appare scollegato logisticamente dal Mediterraneo Orientale. La ripresa, quindi, delle attività nell'impianto di liquefazione GNL a Damietta è un segnale estremamente incoraggiante. L'impianto, di proprietà della società SEGAS (in cui ENI partecipa al 50%), permetterà al gas in eccesso e non destinato a soddisfare il fabbisogno interno, di essere trasportato tramite navi metaniere verso i mercati europei e asiatici (dove l'interesse per il GNL è in costante crescita).

La solidità del processo di transizione ecologica, con il progressivo disinteresse per gli idrocarburi, è connessa strettamente alla capacità dell'Italia di garantire nei prossimi due decenni sufficiente diversificazione delle fonti di approvvigionamento e di flessibilità nel rispondere alla domanda dei consumi. Il *phase-out* delle fonti fossili richiede infatti una "fase cuscinetto" in cui l'Italia dovrà avere accesso diretto a forniture di GNL<sup>1135</sup>. Tuttavia, il Mediterraneo Orientale, attraverso cui transita il GNL proveniente dal Qatar, è un'area a forte volatilità geopolitica, fattore che richiederà maggiore impegno

---

<sup>1133</sup> "Egypt Population (Live)", Worldometer, consultato maggio 2021, <https://www.worldometers.info/world-population/egypt-population/>.

<sup>1134</sup> "Egypt: Growth rate of the real gross domestic product (GDP) from 2016 to 2026 (compared to the previous year)", Statista, consultato maggio 2021, <https://www.statista.com/statistics/377340/gross-domestic-product-gdp-growth-rate-in-egypt/>.

<sup>1135</sup> Vladimír Hönl, Petr Prochazka, Michal Obergruber, Luboš Smutka & Viera Kučerová, "Economic and Technological Analysis of Commercial LNG Production in the EU", MDPI, 2019 in <https://www.mdpi.com/1996-1073/12/8/1565>.

per la *climate diplomacy*<sup>1136</sup>, come strumento indiretto per stabilizzare le relazioni interstatali. Nel 2021 l'Italia ha quindi l'opportunità di sostenere il processo di normalizzazione tra i Paesi del blocco sunnita, fungendo da perno nello sviluppo del settore energetico nel Mediterraneo Orientale. I timori all'interno del blocco sunnita sulla possibilità che una ripresa intensa dei colloqui tra Washington e Teheran possa offrire all'Iran l'opportunità di incrementare la legittimità internazionale delle sue pretese, uniti ad un atteso cambio di governo in Iran che si attesti su posizioni più intransigenti, potrebbero incoraggiare un riavvicinamento tra Paesi sunniti storicamente rivali. In questa probabile fase di distensione strumentale, l'Italia potrebbe cogliere le opportunità che si presenteranno per accompagnare una riconciliazione quanto mai importante per stabilizzare il contesto geopolitico in Nord Africa e Medio Oriente. Sul fronte europeo, con l'uscita di scena di Angela Merkel e con Macron impegnato nella campagna elettorale per le presidenziali del 2022, l'Italia potrebbe presto trovarsi nella condizione di assumere un inedito ruolo di leadership. In questa posizione Roma avrebbe la possibilità di guidare le azioni di pressione sui Paesi coinvolti – anche tramite attori non-statali – nei maggiori conflitti che interessano il Medio Oriente e il Nord Africa, e che allo stato attuale riflettono le tensioni interne al blocco sunnita.

Al fine di garantire una operatività in sicurezza degli attori industriali italiani che contribuiranno a questo processo, sarà fondamentale incoraggiare la partnership tra pubblico e privato soprattutto nel campo della sicurezza, con un focus particolare sulla cybersecurity. In quest'ottica, il comparto intelligence italiano sarà parte attiva nel sostenere – seppur indirettamente – il programma di transizione ecologica, integrando gli obiettivi di sicurezza energetica, decarbonizzazione, innovazione tecnologica, flessibilità e diversificazione: è quanto mai strategico per l'intero Sistema Paese agire sinergicamente. I processi

---

<sup>1136</sup> Viene definita *climate diplomacy* tutta quell'attività diplomatica che concentra gli sforzi necessari per raggiungere accordi internazionali in ambito climatico. Comprende negoziati multilaterali sul clima, convenzioni internazionali, politiche regionali sulla base del principio del "*common but differentiated responsibilities*" (CBDR), che orienta il dibattito sulla distribuzione degli oneri per il contrasto ai mutamenti climatici. Questo ramo dell'attività diplomatica si interessa delle ripercussioni dei cambiamenti climatici sugli equilibri internazionali (conflitti, emergenze umanitarie, cataclismi, disponibilità di risorse, migrazioni) e valuta rischi connessi e le strategie di mitigazione.

Cfr. Andrew Light, "Climate Diplomacy", *The Oxford Handbook of Environmental Ethics*, gennaio 2017, <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199941339.001.0001/oxfordhb-9780199941339>.

di transizione energetica e progressiva diversificazione delle fonti di profitto da parte dei Paesi storicamente dipendenti dalle esportazioni di greggio contribuiranno a determinare nuovi equilibri economici e geopolitici in Medio Oriente. Questa fase di riassetamento sarà accompagnata dall'emergere di nuovi rischi di tipo operativo e socioeconomico; pertanto, le agenzie d'intelligence dovranno misurarsi con un contesto geopolitico estremamente dinamico e saranno costrette ad anticipare le minacce connesse per proteggere gli interessi strategici italiani. Inoltre, considerando il rapido aumento del peso strategico del Mediterraneo Orientale, il livello di militarizzazione dell'area è in continua crescita<sup>1137</sup>: tale elemento risulta estremamente critico, soprattutto alla luce dei delicati equilibri sociopolitici che la caratterizzano. Nei prossimi anni si assisterà ad una congiuntura sempre più netta tra gli interessi di sicurezza nazionale, sicurezza energetica e contrasto ai cambiamenti climatici, pertanto sarà cruciale un'intelligence integrata, che sappia operare organicamente con attori pubblici e privati, aprendosi a nuovi ambiti di specializzazione. È evidente che la lotta al cambiamento climatico è un tema cruciale con ripercussioni dirette sui principali settori strategici (Difesa, innovazione tecnologica, energia, infrastrutture)<sup>1138</sup>, pertanto i processi di raccolta informativa, analisi e definizione dei *target* da parte delle agenzie di intelligence europee dovranno essere guidati da un approccio consapevole delle opportunità offerte dagli sviluppi tecnologici e geopolitici nel settore.

**Conclusioni.** Dopo alcuni anni di forte incertezza nel settore energetico europeo, a causa anche delle turbolenze geopolitiche che investono frequentemente il Mediterraneo, molti dei punti analizzati suggeriscono che l'Italia è pronta a ritagliarsi un ruolo di leadership nel processo di stabilizzazione dell'area, utilizzando come perno dell'azione politica l'interesse comune verso lo sviluppo di nuovi mercati energetici, compreso quello del Gas Naturale Liquefatto. Tuttavia, come visto, il processo di stabilizzazione dovrà tenere conto di un insieme di variabili di natura geoeconomica, sociopolitica,

---

<sup>1137</sup> Felipe Sánchez Tapia, "Geopolitics of gas and militarization in the Eastern Mediterranean", N. 05/2019, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Febbraio 2019, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2019/DIEEEA05\\_2019FELIPE-Mediterraneo\\_ENG.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA05_2019FELIPE-Mediterraneo_ENG.pdf).

<sup>1138</sup> Erin Sikorsky & Kristin Wood, "Why The Intelligence Community Needs a Climate Change Task Force", The Cipher Brief, 2021, <https://www.thecipherbrief.com/why-the-intelligence-community-needs-a-climate-change-task-force>.

militare e soprattutto tecnologica. Pertanto, si auspica che l'Italia riesca a far confluire le importanti risorse di cui dispone, sia a livello pubblico che privato, verso obiettivi comuni di politica internazionale, tenendo in considerazione i rischi connessi a una simile azione di apertura. Sarà quindi di fondamentale importanza il ruolo che il comparto intelligence e quello Difesa sono chiamati a ricoprire a protezione degli interessi strategici italiani, integrando l'azione finora svolta con una maggiore attenzione verso la questione dei cambiamenti climatici. La spinta del Sistema Paese verso una veloce transizione ecologica necessiterà di un'adeguata spinta da parte degli apparati che si occupano della protezione degli interessi nazionali ad esplorare nuove prospettive di analisi dei contesti tecnologici, commerciali, politici e sociali.

L'IMPATTO DELLE CRISI CLIMATICHE IN AFRICA SULLE MIGRAZIONI VERSO L'EUROPA.  
IL CASO DEL LAGO CIAD — Beniamino Franceschini<sup>\*</sup> & Riccardo Antonucci<sup>\*\*</sup> &  
Altea Pericoli<sup>\*\*\*</sup>

*Secondo l'Internal Displacement Monitoring Centre, nel 2019 erano 25 milioni gli sfollati interni in seguito a disastri ambientali, 3,5 dei quali nell'Africa subsahariana, colpita da eventi di varia natura nel Sahel, intorno al Lago Ciad, nel Corno d'Africa e nelle regioni sudorientali. Entro il 2050 i numeri potrebbero quintuplicare a causa dei cambiamenti climatici, con conseguenze in termini di migrazioni, sicurezza e diritti umani su scala intercontinentale. Oltre alle misure globali a tutela dell'ambiente, è fondamentale agire nelle aree di crisi per favorire la sicurezza alimentare, la sostenibilità dell'impatto umano, la governance delle risorse e la mediazione dei conflitti, anche in ottica predittiva. L'obiettivo del contributo è quindi analizzare tramite un approccio sistemico le principali zone dell'Africa subsahariana la cui instabilità climatico-naturale possa costituire un trigger per le catene migratorie verso l'Europa. La proposta metodologica si articolerà nelle fasi dell'inquadramento degli spazi geopolitici subsahariani caratterizzati da emergenze climatiche con correlazione positiva sulla pressione migratoria (per esempio Lago Ciad, Sud Sudan e Corno d'Africa); dell'analisi di dinamiche e driver migratori specifici diretti e indiretti; delle valutazioni interpretative.*

**Le migrazioni climatiche in Africa.** Secondo l'*International Displacement Monitoring Center* (IDMC), nel 2019 erano circa 3,5 milioni nell'Africa subsahariana i nuovi sfollati interni (IDP) per motivazioni ambientali o climatiche, a fronte dei 4,6 milioni causati da violenze e conflitti<sup>1139</sup>. La complessità del fenomeno rende difficile individuare definizioni unanimi per le categorie dei migranti e dei rifugiati ambientali. Se infatti nel primo caso l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) ha

---

<sup>\*</sup> BENIAMINO FRANCESCHINI è analista politico. Vicepresidente dell'associazione "Il Caffè Geopolitico", è responsabile del Desk Africa.

<sup>\*\*</sup> RICCARDO ANTONUCCI è collaboratore per Il Caffè Geopolitico dal 2016. Laureato in Energy Policy Studies, è coordinatore del desk America Latina e Ambiente.

<sup>\*\*\*</sup> ALTEA PERICOLI è dottoranda di ricerca in Istituzioni e Politiche e cultrice di Storia e Istituzioni del Mondo Musulmano presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Tra i suoi interessi di ricerca vi sono le politiche di aiuto da parte di attori islamici e dei Paesi del Golfo in contesti colpiti da conflitto e il fenomeno migratorio in un'ottica di modelli di integrazione.

<sup>1139</sup> IDMC, "Global Report on Internal Displacement 2020", <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/>.

elaborato una proposta<sup>1140</sup> – distinguendo tra *environmental emergency migrants* (causati da catastrofi improvvise), *environmental forced migrants* (legati a fenomeni dallo sviluppo graduale) e *environmental motivated migrants* (che si muovono in previsione di condizioni avverse)<sup>1141</sup>, – nel secondo caso per un inquadramento vincolante occorrerebbe innanzitutto modificare la Convenzione di Ginevra del 1951<sup>1142</sup>.

Le catastrofi naturali, però, sono sempre più un *driver* migratorio rilevante, capace di agire direttamente sui flussi verso l'Europa o di innescare dinamiche a catena, con sviluppo di nuovi conflitti, movimenti di secondo livello e influenza sulla geografia delle rotte. In un recente studio dell'Istituto sull'Inquinamento Atmosferico del CNR, per esempio, è stato evidenziato come per il periodo 1995-2009 circa l'80% della variabilità nei flussi migratori dal Sahel all'Italia possa essere ricondotto a fattori climatici<sup>1143</sup>. Gli IDP ambientali nell'Africa subsahariana sono distribuiti in tutto il continente, a causa dei fenomeni estremi che stanno interessando vari Paesi. Se per esempio le regioni sudorientali sono state colpite sin dal 2019 da una lunga sequenza di cicloni, nel Corno d'Africa (soprattutto in Somalia) un'invasione transcontinentale di locuste ha infierito nel 2019-2020 su zone già alla prova con decennali cicli di siccità e alluvioni, mentre nel Sahel è sempre più preoccupante il fenomeno della desertificazione, con effetti devastanti sul bacino del Lago Ciad.

**Il contesto del Lago Ciad.** I migranti arrivati in Italia tramite la rotta del Mediterraneo centrale da Paesi africani colpiti da catastrofi – ma non necessariamente i migranti ambientali – sono stati tra il 2013 e il marzo 2021 oltre 400mila, il 60% circa dei quali dall'Africa orientale<sup>1144</sup>. Osservando i dati degli sbarchi,

---

<sup>1140</sup> OIM, "Discussion Note: Migration and the Environment", 1° novembre 2007, [https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about\\_iom/en/council/94/MC\\_INF\\_288.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/94/MC_INF_288.pdf).

<sup>1141</sup> Fabrice Renaud et al., "Control, Adapt or Flee. How to Face Environmental Migration?", *InterSecTions*, n. 05 (2007), [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/F85D742112C97E44C125741900366F86-UNU\\_may2007.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/F85D742112C97E44C125741900366F86-UNU_may2007.pdf).

<sup>1142</sup> UNHCR, "Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters", 1° ottobre 2020, <https://www.refworld.org/docid/5f75f2734.html>.

<sup>1143</sup> Antonello Pasini e Stefano Amendola, "Linear and nonlinear influences of climatic changes on migration flows: a case study for the 'Mediterranean bridge'", *Environmental Research Communications*, 1 011005 (2019), <http://dx.doi.org/10.1088/2515-7620/ab0464>.

<sup>1144</sup> I dati sulle migrazioni in Italia sono calcolati sulla base delle cifre fornite dal Ministero dell'Interno italiano.



la quasi totalità dei migranti proviene dal Sahel inteso come regione eco-climatica (circa 200mila persone da Eritrea, Gambia, Mali, Senegal, Sudan), oppure da Paesi che ne sono parte marginalmente o che risentono direttamente delle sue dinamiche (circa 170mila da Camerun, Costa d'Avorio, Guinea e Nigeria), con la Somalia unica eccezione (28mila).

Il Sahel, che può ormai essere considerato la frontiera meridionale sia dell'UE, sia della NATO, è una delle aree più complesse a livello internazionale, con crisi multidimensionali interconnesse. Al suo interno il bacino del Lago Ciad, abitato da almeno 30 milioni di persone e diviso tra Niger, Ciad, Camerun e Nigeria, è un centro estremamente intricato di instabilità, con le minacce jihadiste che si sovrappongono a scontri locali causati dalla riduzione delle acque. A nordovest del Lago Ciad<sup>1145</sup> è in corso il conflitto tra la coalizione post-qaidista *Nusrat al-Islam* e lo Stato Islamico nel Grande Sahara<sup>1146</sup>, mentre le sponde meridionali e orientali sono nell'areale della galassia nigeriana, dalla Provincia Africa Occidentale dello Stato Islamico ai gruppi derivati da Boko Haram<sup>1147</sup>. Tutto intorno, nonostante le operazioni militari internazionali<sup>1148</sup>, la costante presenza di una rete criminale opportunistica e di milizie di autodifesa. Le violenze a ridosso del lago, in particolare quelle indotte dall'insorgenza di Boko Haram, hanno causato secondo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) circa

---

<sup>1145</sup> Daniele Molteni, "Il contesto securitario del Sahel: i principali gruppi armati ancora attivi", *Il Caffè Geopolitico*, 30 marzo 2021, <https://ilcaffegeopolitico.net/259262/il-contesto-securitario-del-sahel-i-principali-gruppi-armati-ancora-attivi>.

<sup>1146</sup> Hèni Nsaibia, "The Conflict Between Al-Qaeda and the Islamic State in the Sahel, A Year On", *ISPI*, 03 marzo 2021, <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/conflict-between-al-qaeda-and-islamic-state-sahel-year-29305>.

<sup>1147</sup> Jacob Zenn, "Boko Haram's Expansionary Project in Northwestern Nigeria: Can Shekau Outflank Ansaru and Islamic State in West Africa Province?", *Terrorism Monitor*, Volume: 18, Issue: 15 (28 luglio 2020), <https://jamestown.org/wp-content/uploads/2020/07/TM-July-28-2020-Issue.pdf?x90976>.

<sup>1148</sup> La principale iniziativa militare contro l'insorgenza nel bacino del Lago Ciad è la *Multinational Joint Task Force* (MNJTF) composta da Benin, Camerun, Ciad, Niger e Nigeria, operante dal 2015 su mandato del Consiglio di Pace e di Sicurezza dell'Unione Africana, ma istituita nel 1994 dalla *Lake Chad Basin Commission* (LCBC/CBLT). La MNJTF ha anche il supporto di UE, Francia (in collaborazione con l'Operazione *Barkhane*), Regno Unito e USA (all'interno della *Trans-Saharan Counter Terrorism Partnership*). *International Crisis Group*, "What Role for the Multinational Joint Task Force in Fighting Boko Haram?", 7 luglio 2020, [https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/291-mnjtf-boko-haram%20\(1\).pdf](https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/291-mnjtf-boko-haram%20(1).pdf).

3,2 milioni di IDP<sup>1149</sup>, oltre agli sfollati in zone diverse dei quattro Paesi rivieraschi (in totale 5 milioni a dicembre 2020)<sup>1150</sup>, con gravi difficoltà nella gestione.

L'emergenza climatica inasprisce le tensioni tra le popolazioni locali, che si contendono l'utilizzo delle acque per economie prevalentemente di sussistenza, un'instabilità sfruttata anche dai gruppi jihadisti e che favorisce sia l'emigrazione, sia movimenti interni che premono su zone in difficoltà, incrementando ostilità e insicurezza alimentare in un circuito perpetuo.

**Lago Ciad e cambiamento climatico.** Il Lago Ciad è un esempio paradigmatico nel dibattito internazionale sull'impatto del cambiamento climatico e le sue conseguenze su sicurezza e migrazioni. Classificato come il sesto bacino idrico interno più grande al mondo negli anni Sessanta con una superficie idrica di 25mila chilometri quadrati, è passato a meno di 2mila chilometri quadrati negli anni Ottanta – un calo di oltre il 90%<sup>1151</sup>. Questo processo ha portato a una divisione nei due bacini Nord e Sud e all'allarme internazionale sulla possibile sparizione del lago.

Nonostante i dati drammatici della seconda metà del Novecento, l'estensione del lago è rimasta stabile negli ultimi due decenni: il bacino meridionale mostra una sostanziale regolarità nello stesso periodo di tempo, con la propria superficie sostanzialmente immune da cambiamenti drastici<sup>1152</sup>. Al contrario, il bacino settentrionale mostra una variabilità maggiore, caratterizzata da periodi di completa siccità nelle stagioni secche fra il 2005 e il 2021, mentre è stato parzialmente inondato nelle stagioni secche fra il 2001 e il 2004 e fra il 2013 e il 2015. Si tratta comunque di un miglioramento rispetto agli anni Settanta-Ottanta, quando il bacino Nord era completamente asciutto sia nella stagione secca sia in quella umida<sup>1153</sup>.

---

<sup>1149</sup> UNHCR, "Update on UNHCR's operations in West and Central Africa", 8 marzo 2021, <https://www.unhcr.org/605c39fb4.pdf>.

<sup>1150</sup> Dati OIM e UNHCR citati in Commissione Europea, "ECHO Crisis report n. 19", 11 febbraio 2021, [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/echo\\_crisis\\_report\\_no\\_19\\_-\\_lake\\_chad\\_basin\\_crisis.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/echo_crisis_report_no_19_-_lake_chad_basin_crisis.pdf).

<sup>1151</sup> Binh Pham-Duce et al., "The Lake Chad hydrology under current climate change", *Nature* (marzo 2020): 9, <https://www.nature.com/articles/s41598-020-62417-w>.

<sup>1152</sup> *Ibid.*: 3.

<sup>1153</sup> *Ibid.*

La riduzione di superficie del bacino Nord può essere spiegata tramite vari fattori: il calo dei volumi d'acqua immessi dal fiume Komadugu-Yobe negli ultimi decenni; l'aumento della vegetazione permanente che copre il lago, dovuta al concorrente abbassamento del lago fra gli anni Settanta e Ottanta e all'incremento della temperatura, che causa maggiore evapotraspirazione nel bacino Nord rispetto a quello Sud; il minore scambio idrico fra i due bacini sempre a causa dell'aumento della vegetazione permanente, il quale contribuisce a separare i due bacini e a creare le condizioni per ulteriore crescita della vegetazione<sup>1154</sup>. La divisione dei bacini si è manifestata con le forti siccità degli anni Ottanta e senza di essa, secondo alcuni modelli, il bacino Nord non dovrebbe mai seccarsi e potrebbe recuperare l'82% della propria superficie idrica del 1963 – una delle maggiori estensioni dal 1960<sup>1155</sup>.

Numerose analisi sulla riduzione della superficie del Lago Ciad si sono concentrate sui cali dei flussi degli affluenti e delle piogge negli ultimi 70 anni<sup>1156</sup>. Tuttavia, il livello delle precipitazioni rilevabili nella regione è aumentato a partire dagli anni Novanta, con segnali più o meno evidenti a seconda dei punti di misurazione all'interno dell'area del lago<sup>1157</sup>. Rispetto agli anni Settanta-Ottanta si assiste a una ripresa delle precipitazioni che allontana l'idea di un'imminente sparizione del lago.

**Gli interventi nella regione.** L'evidenza della correlazione positiva tra flussi migratori ed emergenza climatica e securitaria nella regione del Lago Ciad fa emergere la questione degli interventi nell'area a favore di uno sviluppo della resilienza delle comunità colpite e del miglioramento della gestione dei flussi migratori. L'emergere di Boko Haram e la crescente instabilità a livello securitario hanno causato un aumento esponenziale di fondi destinati all'aiuto, insieme agli interventi militari nella zona. L'istituzione della *Multidimensional Joint Task Force* costituisce una delle iniziative più importanti a livello regionale per il contrasto alla minaccia jihadista. Il suo mandato è quello di creare uno spazio

---

<sup>1154</sup> *Ibid.*: 9.

<sup>1155</sup> Huilin Gao et al., "On the causes of the shrinking of Lake Chad", *Environ. Res. Lett.* 6 (agosto 2011): 5, <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/6/3/034021/meta>.

<sup>1156</sup> *Ibid.*

<sup>1157</sup> Binh Pham-Duce et al., "The Lake Chad hydrology under current climate change", *Nature* (marzo 2020): 5, <https://www.nature.com/articles/s41598-020-62417-w>.

sicuro in cui sia possibile avviare programmi di stabilizzazione, favorire il ritorno di IDP e rifugiati e agevolare le operazioni umanitarie per le popolazioni colpite. Osservando i dati corrispondenti ai fondi destinati all'aiuto umanitario e alla spesa militare<sup>1158</sup> si può notare come essi non seguano un andamento costante e che le proporzioni negli investimenti in entrambi gli ambiti siano speculari per i quattro Paesi, con la Nigeria al primo posto. Inoltre, secondo il *Financial Tracking Service* dell'Ufficio delle Nazioni Unite per gli Affari Umanitari (OCHA), per la regione del Lago Ciad la risposta dei donatori nel 2020 ha coperto solo il 39,5% dei fondi considerati necessari per affrontare l'emergenza<sup>1159</sup>, dimostrando un trend crescente del divario tra finanziamenti necessari e aiuti concessi (a fine 2019, si registrava infatti una copertura del 42,8%).

A novembre 2020<sup>1160</sup> la Commissione Europea ha mobilitato un maggior numero di fondi destinati all'aiuto nella regione all'interno dell'*European Emergency Trust Fund for Africa* (EUTFa), per un totale di 22,6 milioni di euro. L'EUTFa costituisce una delle iniziative più ampie e multidimensionali che finanziano progetti nell'area, e non solo, con quattro principali obiettivi. Il primo è quello di migliorare la governance dei Paesi coinvolti e renderli in grado di prevenire e gestire meglio i conflitti. Inoltre, al fine di sviluppare la regione, il programma si propone di rafforzare la resilienza delle comunità colpite e di creare condizioni economiche e di impiego più favorevoli. Come ultimo obiettivo l'EUTFa si propone di migliorare la gestione delle migrazioni nei Paesi di origine, transito e destinazione.

Nonostante gli sforzi dei donatori, la risposta all'emergenza rimane ancora insufficiente non solo a livello di gap finanziario, ma anche da un punto di vista strategico e di lungo periodo<sup>1161</sup>.

---

<sup>1158</sup> Freedom C. Onuoha, Chikodiri Nwangwu, and Michael I. Ugwueze, "Counterinsurgency operations of the Nigerian military and Boko Haram insurgency: expounding the viscid manacle." *Security Journal* (2020): 1-26, <https://doi.org/10.1057/s41284-020-00234-6>.

<sup>1159</sup> OCHA, Financial Tracking Service, Chad 2020, <https://fts.unocha.org/appeals/907/project-grouping/projet-contribue-a-la-reponse-aux-besoins-au-lac>.

<sup>1160</sup> Commissione Europea, "EU Trust Fund for Africa mobilises another €22.6 million to foster stability and security in the Sahel and Lake Chad region", novembre 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_1866](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1866).

<sup>1161</sup> OCHA, "Lake Chad Basin Emergency", maggio 2019, <https://bi.unocha.org/page/ROWCA-LakeChad-Summary-Public>.

**Conclusioni e raccomandazioni.** Bisogna considerare che gli interventi umanitari e di sviluppo non costituiscono un'alternativa a una politica securitaria e di rafforzamento delle istituzioni locali. Se implementati con una strategia di lungo periodo e in un'ottica di costruzione di un *nexus* tra interventi umanitari, di sviluppo e *peacebuilding*, gli aiuti possono rappresentare un sostegno nella riduzione della vulnerabilità delle comunità fragili e nello sviluppo della resilienza. Sulla base delle ricerche e degli studi attuali, possono essere elaborate alcune raccomandazioni. Prima di tutto, i donatori – tra cui l'Unione Europea, la Banca Mondiale e le Organizzazioni regionali come l'*Islamic Development Bank* e l'*African Development Bank* – dovrebbero rispondere adeguatamente alla richiesta di fondi necessari per l'implementazione di interventi umanitari e di sviluppo, tracciando una strategia di lungo periodo che riduca i rischi ambientali e di sicurezza nella regione, considerando il legame complesso tra i due fattori. In secondo luogo, tali azioni dovrebbero mirare a un rafforzamento di istituzioni locali, *good governance* e *human security*, attraverso una collaborazione con gli attori regionali e le comunità locali. Inoltre, gli interventi militari e quelli umanitari e di sviluppo, seppur tracciando strade diverse, dovrebbero avere un approccio integrato e multidimensionale per la stabilizzazione della regione. Gli interventi sullo sviluppo della resilienza per le comunità colpite devono riguardare anche l'inserimento e l'integrazione di IDP, rifugiati e *returnees* con programmi che prevedano il miglioramento dell'economia locale e un aumento delle possibilità di impiego. Infine, per il miglioramento della qualità della vita delle comunità limitrofe, servirà una gestione ottimale delle risorse idriche. Per esempio, l'acqua contenuta in riserve sotterranee accessibili tramite pompaggio potrebbe diventare uno strumento per contrastare la grande variabilità inter-annuale delle piogge portata dal cambiamento climatico nella regione.

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, SISTEMA GIURIDICO ITALIANO E SICUREZZA NAZIONALE: UNA PROPOSTA DI APPROCCIO STRATEGICO — Michele Frisia<sup>†</sup>

*Alcune minacce alla Sicurezza Nazionale possono giungere da attori statali e non-statali, sfruttando le debolezze di un sistema giuridico e di una Pubblica Amministrazione che, come si conviene in uno stato democratico, permettono ampi margini di tutela dei diritti e degli interessi legittimi. Le criticità connesse con un sistema spesso imperfetto, infatti, possono venire sfruttate ai danni dello stesso Stato che tali sistemi genera e gestisce. Un esempio è l'esportazione di beni sospettati di utilizzo Dual Use, i cui atti amministrativi sono impugnabili dinnanzi alle corti con esiti quindi incerti. Ma presentano profili di criticità anche le partecipazioni in attività di rilevanza strategica, le azioni di influenza e ingerenza, e molto altro. Nel paper viene proposta la creazione di una task force che, sfruttando le potenzialità creative del sapere giuridico, anziché subirne le rigidità, tuteli gli interessi nazionali curando in maniera strategica le vicende amministrative dal loro sorgere fino al loro sviluppo processuale.*

**Il sistema giuridico italiano e la Pubblica Amministrazione.** Per Sistema Giuridico (SG) si intendono<sup>1162</sup> vari insiemi di nozioni, dottrine, procedimenti, criteri, soggetti, il tutto variamente combinato in differenti teorie e finalizzato (secondo l'orientamento predominante) all'applicazione del diritto piuttosto che alla sua mera comprensione. Molti osservatori si sono dimostrati critici con il SG italiano, accusando ad esempio l'Autorità Giudiziaria (AG) di scoraggiare gli investimenti stranieri, per motivi quali la lentezza processuale<sup>1163</sup>, la pervasività dell'azione giudiziaria in ogni campo, e l'incostanza delle sentenze

---

<sup>†</sup> MICHELE FRISIA – Laureato in Fisica (indirizzo teorico), Giurisprudenza e Servizi Giuridici per l'impresa, ha conseguito un master in Leadership and Management, un master in Criminologia, e un perfezionamento post-laurea in Scienze Forensi. È stato per 14 anni ispettore della Polizia di Stato, ha comandato varie Sezioni della Squadra Mobile ed è stato destinatario di incarichi speciali. Attualmente è perito balistico in ambito forense ed esperto di armi e munizioni. Insegna balistica, tecnica d'indagine e strategia investigative. Autore di due volumi su indagini di PG e scienze forensi (*Dino Audino Editore*, Roma), ha pubblicato su riviste internazionali *papers* riguardo a temi di balistica, strategia, intelligence.

<sup>1162</sup> Mario Giuseppe Losano, *Sistema e struttura del diritto* (Milano: Giuffrè, 2002).

<sup>1163</sup> Si può citare come esempio l'affermazione: "A fundamental purpose of government is to create a judicial system that produces efficient, fair, and predictable results when resolving business disputes. Does Italy have this? Many potential investors have told me that, simply put, the answer to that question is "no," and that is the number one reason why they decide against investing in Italy. They perceive that the risks of not being able to resolve ordinary business problems efficiently and effectively outweigh the benefits of doing business in Italy", durante il discorso di John R. Phillips,

determinata dalla mancanza di organizzazione gerarchica<sup>1164</sup>. A queste accuse il potere giudiziario ha spesso reagito accusando a sua volta quello amministrativo (per la lentezza e complessità burocratica, mitigata da operazioni di privatizzazione, outsourcing, trasparenza, non sempre riuscite<sup>1165</sup>) e quello legislativo (per la poca chiarezza, inefficacia e stratificazione delle leggi<sup>1166</sup>).

Il SG italiano ha di fatto prodotto il dilagare di azioni “difensive”<sup>1167</sup>, favorite nella Pubblica Amministrazione (PA) anche dalla presenza di una classe dirigente, nella quasi totalità dei casi, di formazione prettamente giuridica. Pensare di eliminare a breve termine le problematiche di un sistema così complesso, le cui radici si possono individuare addirittura nelle burocrazie introdotte dalle dominazioni straniere antecedenti all'Unità d'Italia, appare semplicemente irrealistico. Ciò nonostante, vi sono situazioni nelle quali è di fondamentale importanza reagire in maniera repentina, decisa, e soprattutto efficace per la tutela di interessi superiori.

***Minacce alla sicurezza nazionale sul campo di battaglia giuridico/amministrativo.*** Oltre a minacce alla Sicurezza Nazionale (SN) di natura militare, diplomatica e illegale a mezzo di azioni dirette, esiste una costellazione di situazioni che mirano a colpire gli interessi nazionali e internazionali del Sistema Paese seguendo prassi legali. Infatti, la conoscenza delle criticità del SG e della PA sono facilmente sfruttabili da avversari di tipo statale (e non) per rallentare, contrastare e anche annullare i sistemi di reazione.

---

ambasciatore degli Stati Uniti d'America in Italia, all'Università Bocconi di Milano il 21 aprile 2016, <https://it.usembassy.gov/remarks-by-ambassador-phillips-at-the-bocconi-university/>.

<sup>1164</sup> Come noto, infatti, il SG italiano di *civil law* non prevede un utilizzo sistematico dei precedenti. Solo le sentenze della Cassazione a Sezione Unite obbligano le singole Sezioni della Suprema Corte ad adeguarsi, e solo in tal modo i precedenti assumono valenza fattuale.

<sup>1165</sup> Roberto Chieppa, “Il codice del processo amministrativo alla ricerca dell'effettività della tutela” in *Il Codice del processo amministrativo. Commento a tutte le novità del giudizio amministrativo* (Milano: Giuffrè, 2010).

<sup>1166</sup> Bernardo Giorgio Mattarella, *La trappola delle leggi. Molte oscure, complicate* (Bologna: Il Mulino, 2011).

<sup>1167</sup> Quali ad esempio la “medicina difensiva”, volta a una tutela legale del medico piuttosto che a un'efficace cura del paziente; o la cosiddetta “amministrazione difensiva”, finalizzata a proteggere i pubblici amministratori da conseguenze giuridiche anziché favorire la buona gestione dei beni pubblici. Vedasi ad esempio: Stefano Battini e Francesco Decarolis, “L'amministrazione si difende”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Fascicolo 1 (gennaio/marzo 2019): 293-320, <https://www.irpa.eu/rivista/rivista-trimestrale-di-diritto-pubblico-n-1-2019-gennaio-marzo/>.

Se quindi, ad esempio, nel periodo della guerra fredda le decisioni del CoCom<sup>1168</sup> sulle limitazioni alle esportazioni potevano essere agevolmente applicate all'interno dei SG allora vigenti, oggi il monitoraggio e l'intervento sull'esportazione dei beni *Dual Use*, ai fini di contro-proliferazione<sup>1169</sup>, si trovano a dover seguire i dettami del nuovo diritto amministrativo. Le riforme degli anni '80 e '90, e il successivo adeguamento legislativo e giurisdizionale, hanno introdotto nell'azione amministrativa trasparenza, partecipazione degli interessati, e ampi margini di tutela dei propri interessi. Questo stato di cose ha quindi spostato alcune fasi della tutela della SN in un campo di scontro diverso, quello del terreno giuridico, sia amministrativo in senso stretto che di giustizia amministrativa.

Altri settori in cui attori statali e non, dotati di interessi in contrasto con la SN italiana, potrebbero cercare di sfruttare a proprio vantaggio il SG nazionale sono: il controllo o la partecipazione ad attività di rilevanza strategica, le azioni di influenza, quelle di ingerenza, ma anche l'installazione sul territorio nazionale di basi operative, nonché altre modalità di lesione o messa in pericolo degli interessi nazionali che potrebbero emergere ed essere individuate solo al momento della loro attuazione, richiedendo a quel punto una reazione in campo amministrativo.

Le problematiche connesse con uno scontro giuridico verso attori portatori di interessi in contrasto con la SN presenta particolari problematiche. Innanzitutto, il SG italiano non consente margini di segretezza<sup>1170</sup> adeguati alle tematiche di SN; a differenza, ad esempio, della tradizione processuale britannica, che prevede specifiche modalità<sup>1171</sup> per mezzo delle quali ciò che deve rimanere segreto può essere mostrato al giudice senza venir reso pubblico. Il SG italiano prevede in ogni procedura,

---

<sup>1168</sup> Coordinating Committee for Multilateral Export Controls.

<sup>1169</sup> Assegnata dall'art. 6 comma 2 L. 147/2007 all'AISE, alla quale concorrono però, secondo le rispettive competenze, anche le forze armate, le forze di polizia e la magistratura.

<sup>1170</sup> Ludovico Sforza, "Sicurezza nazionale, segreto e giurisdizione", *Per Aspera ad Veritatem*, No. 28 (2004), <http://gnosis.aisi.gov.it/sito/Rivista28.nsf/servnavig/9>.

<sup>1171</sup> Paolo Passaglia, "Il segreto di Stato e l'attività giurisdizionale" in *Studi e ricerche di Diritto comparato*, Corte Costituzionale, marzo 2012, [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/CC\\_SS\\_SegretoStato\\_28032012.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/CC_SS_SegretoStato_28032012.pdf)



quindi anche in quella amministrativa<sup>1172</sup>, il principio costituzionale del giusto processo e il suo corollario del contraddittorio delle parti: principi incompatibili con l'introduzione di prove che non siano nella piena ed effettiva disponibilità dei soggetti che, in quel procedimento, aspirano a tutelare i propri diritti e interessi. A ciò si aggiunge che la parità processuale (tutte le parti convergono nel processo in situazioni simmetriche e pari-ordinate) e la giustizia (escludere il criterio della ragione del più forte) impongono che l'autorità non possa penetrare nelle aule di tribunale, ma debba attendere fuori il responso del giudice che può anche smentirla; l'amministrazione è sì portatrice di pubblico interesse, ma tale interesse può entrare nel processo solo attraverso le affermazioni giudiziali<sup>1173</sup>. Il contraddittorio inoltre non consente che possano essere utilizzati per le decisioni atti o testimonianze non conoscibili dalle parti private. Fra queste si possono annoverare anche le relazioni confidenziali di forze di polizia o di servizi di informazioni e sicurezza. Qualora nasca la tentazione, al fine di influenzare la decisione dell'AG, di presentare comunque tali relazioni riservate, la mossa, oltre a essere eventualmente annullata dalle corti superiori, potrebbe addirittura produrre effetti deleteri quali: a) dimostrare in modo implicito che il fatto che si vuole provare è indimostrabile con mezzi diversi; b) aprire un varco attraverso il quale sia l'AG che la controparte potrebbero, con modalità differenti, cercare di acquisire copia degli atti dai quali è promanata la relazione confidenziale. L'AG potrebbe ad esempio emettere un decreto di esibizione, di fronte al quale l'unico rimedio sarebbe l'opposizione del segreto di Stato. Mentre le controparti private, sfruttando il proprio diritto di accesso, potrebbero entrare in possesso di informazioni che, benché non munite di esplicita classificazione di segretezza, sarebbe stato meglio non divulgare.

**Strategie di approccio al problema.** Per limitare i rischi alla SN, causati dallo sfruttamento delle debolezze del SG e della PA, è certamente essenziale favorire la cultura della SN nella dirigenza pubblica. Tale opera divulgativa è già in atto da tempo<sup>1174</sup> ma l'esito è lento e incerto. Pulsioni

---

<sup>1172</sup> Lorenzo Leva, "Riflessioni sul principio costituzionale del "giusto processo" applicato al giudizio amministrativo", *Rivista amministrativa*, No. 4 (2002 Vol. I), p. 311 ss.

<sup>1173</sup> Sara Spuntarelli, *La parità delle parti nel giusto processo amministrativo* (Roma: Dike Giuridica, 2012).

<sup>1174</sup> Alessandro Corneri, "Intelligence diffusa e cultura dell'intelligence", *Per Aspera ad Veritatem*, No. 1 (Gennaio-aprile 1995), <http://gnosis.aisi.gov.it/sito/Rivista1.nsf/servnavig/1>.

particolari, quali timori di carriera (alimentati ad esempio dall'odierno sistema di valutazione dirigenziale<sup>1175</sup>), o locali orientamenti giurisprudenziali sfavorevoli, possono presentarsi come ostacoli difficoltosi da superare.

In realtà la cultura giuridica può anche essere caratterizzata da notevole creatività<sup>1176</sup>, sia in fase di legislativa che in fase applicativa<sup>1177</sup>. Inoltre, l'unica corretta strategia perseguibile è quella di agire, fin dall'inizio della contesa giuridica, e quindi molto prima di approdare in aula, con modalità organiche, strutturate e lungimiranti. In campo amministrativo, ad esempio, già il preavviso di rigetto, l'analisi delle eventuali memorie difensive, la stesura delle motivazioni del primigenio atto, devono essere oggetto di analisi e previsione strategica. Infine, nonostante l'agone giuridico sia spesso, soprattutto nelle fasi iniziali, attuato mediante scambio "epistolare" e con tempi anche lunghi, le fasi salienti e decisive della questione possono essere invece frenetiche e incalzanti. Per cui una buona conoscenza dell'approccio strategico al tempo può essere dirimente, a partire dal ciclo OODA di John Boyd<sup>1178</sup>: Osservazione Orientamento Decisione Azione. Entrambi i contendenti percorrono continuamente un ciclo OODA e la chiave della vittoria è operare all'interno del ciclo decisionale dell'avversario; chi percorre meglio il proprio ciclo degrada la qualità del ciclo avversario, ne sovraccarica il sistema, e disgrega così l'abilità di reagire dell'antagonista<sup>1179</sup>.

---

<sup>1175</sup> Vedasi ad esempio le "Linee guida per il Sistema di misurazione e valutazione della performance dei Ministeri" ([http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/02-01-2018/linee-guida-il-sistema-di-misurazione-e-valutazione-della#\\_Toc502226250](http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/02-01-2018/linee-guida-il-sistema-di-misurazione-e-valutazione-della#_Toc502226250)) le quali stabiliscono ad esempio che: "Il nucleo centrale della performance organizzativa è costituito dalle dimensioni di efficienza ed efficacia", nonché dalla valutazione dell'impatto, inteso come "l'effetto generato da una politica o da un servizio sui destinatari diretti o indiretti, nel medio-lungo termine, nell'ottica della creazione di valore pubblico, ovvero del miglioramento del livello di benessere rispetto alle condizioni di partenza". Un'eventuale soccombenza in sede di processo amministrativo si concretizzerebbe in una flessione degli indici di efficienza, efficacia e impatto; e tale prospettiva potrebbe orientare le scelte dirigenziali verso indirizzi conservativi, i quali potrebbero anche essere incompatibili con le necessità legate alla tutela della SN.

<sup>1176</sup> Giovanni Pascuzzi, *La creatività del giurista. Tecniche e strategie dell'innovazione giuridica* (Bologna: Zanichelli, 2013).

<sup>1177</sup> Ad esempio, cambiando uso o funzione dello strumento giuridico, distorcendone l'utilizzo, combinandone o ibridandone più d'uno.

<sup>1178</sup> John Richard Boyd, "A Discourse on Winning and Losing", 1987, <http://dnipogo.org/john-r-boyd/>.

<sup>1179</sup> Michele Frisia, "Strategia e intelligence", 2017, <https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2017/05/strategie-intelligence-Frisia.pdf>.

Quanto sopra esposto perciò suggerisce la necessità di una *task force*, con potere affiancativo ma eventualmente anche sostitutivo, in ogni fase del procedimento amministrativo giudicato di interesse per la SN, dall'iniziale decisione fino alla difesa innanzi alle corti amministrative. L'utilizzo di *task force* si sta affermando anche nella cultura giuridica e ministeriale italiana; ne sono esempi il recente "Gruppo multidisciplinare di esperti dedicato a valutare e proporre soluzioni tecnologiche basate sui dati per gestire l'emergenza sanitaria, economica e sociale legata alla diffusione del virus SARS-CoV-2"<sup>1180</sup>, o la "Task force della Polizia di Stato per l'espletamento di attività info-investigativa in occasione degli sbarchi di clandestini sulle coste italiane"<sup>1181</sup>. Si tratta infatti di uno strumento agile, che consente una formazione rapida, una rimodulazione al momento del bisogno, e l'affiancamento di professionalità molto diverse, in un contesto multidisciplinare adatto alla complessità critiche del nuovo assetto socioeconomico.

Una prima ipotesi potrebbe prevedere una *task force* con il compito di affiancare gli organi amministrativi nell'emanazione di provvedimenti, o l'Avvocatura di Stato nella pianificazione strategica dei processi. Tale gruppo potrebbe trovare fondamento anche solo in un Decreto Ministeriale o più facilmente Interministeriale. Il suo compito sarebbe quello di apportare un valore aggiunto basato sia sull'esperienza acquisita nel settore specifico, sia sullo studio, ricerca e riflessione riguardo alle modalità più efficaci per la tutela della SN nell'agone giuridico e giurisdizionale. La *mission* di tale *task force* troverebbe fondamento negli obiettivi delle singole normative di contrasto<sup>1182</sup>. Qualora invece si

---

<sup>1180</sup> Istituita nel marzo 2020 con Decreto Interministeriale del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, in accordo con il Ministero della Salute, si compone di esperti in varie materie tra cui: sanità, economia, big data, tecnologia, normativa sulla privacy, e altro.

<sup>1181</sup> Istituita nel 2014 dalla Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Ministero dell'Interno, attualmente prevede la cooperazione di personale dotato di pregresse esperienze molto diverse fra loro: attività investigativa sulla criminalità organizzata straniera, controllo frontaliero, antiterrorismo, gestione amministrativa degli stranieri.

<sup>1182</sup> Per il contrasto all'esportazione di beni *dual use*, ad esempio, troverebbe fondamento negli obblighi di vigilanza, contrasto e dissuasione previsti dal Regolamento (CE) N. 428/2009 del Consiglio del 5 maggio 2009 che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso.

ritenesse opportuno dotare la *task force* di poteri sostitutivi<sup>1183</sup>, la sua esistenza dovrebbe obbligatoriamente trovare fondamento in una legge e il potere sostitutivo attivato solamente tramite atti di alta amministrazione, tipicamente DPCM. La collocazione ideale della *task force*, infatti, sarebbe comunque alle dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dove potrebbe agire come camera di compensazione tra la PA, il SG e la struttura di difesa della SN. Se infatti la *task force* potrebbe essere oggetto di disseminazione diretta da parte dei servizi di informazione e sicurezza, riguardo a situazioni di pericolo per la SN che ne richiedano l'attenzione, le priorità e modalità operative dovrebbero essere comunque in carico al decisore politico.

Il personale, da selezionarsi sia esternamente che valorizzando le competenze interne alle strutture governative, dovrebbe essere dotato di ampie conoscenze multidisciplinari, eventualmente tramite formazione di team: competenze giuridiche, in particolar modo orientate alla creatività; competenze strategiche applicate; competenze relative alla SN, all'operato di intelligence e a tutti quei fattori necessari alla comprensione dell'opportuna tutela del segreto. La conoscenza e l'utilizzo coordinato di tali competenze avrebbe lo scopo innanzitutto di individuare il corretto obiettivo, in secondo luogo di strutturare una strategia opportuna, e infine di costruire un solido apparato motivazionale che regga ai vari gradi di giudizio. Il tutto costantemente soggetto a modifiche a seguito della necessaria iteratività e ricorsività dell'agire strategico<sup>1184</sup>, connotato da continui cambi di rotta e quindi relativi necessari correttivi. Il personale dovrebbe essere altresì dotato degli opportuni nulla osta sicurezza, ma al tempo stesso non risultare incardinato nei servizi di informazioni e sicurezza, circostanza che sarebbe ben poco gradita in uno stato democratico.

La *task force*, oltre all'attività vera e propria in situazioni di necessità, potrebbe nel restante tempo, al fine di consolidare la conoscenza del "campo di battaglia", occuparsi di analizzare e sistematizzare le *lessons learned*, l'utilizzo creativo degli strumenti giuridici, la pregressa casistica; potenziare il *benchmarking* amministrativo; occuparsi di valutazione strategica; nonché procedere all'erogazione di

---

<sup>1183</sup> Da attuarsi nel caso a mezzo di personale in forza alla *task force* dotato delle necessarie qualifiche, oltre che competenze.

<sup>1184</sup> Edward Luttwak, *Strategia. La logica della guerra e della pace* (Milano: Rizzoli, 2001).

formazione, aggiornamento, consulenze legislative, documentazione riservata e divulgativa. Il tutto, attività operativa e di studio, a sicuro beneficio della SN.

## SCENARI POST-PANDEMIA: QUALE DIREZIONE PER LA DIFESA EUROPEA? —

Charlotte Laura Garlaschelli\*

*La pandemia da COVID-19 sta causando una crisi economica senza precedenti con il rischio di una sensibile diminuzione delle risorse per la Difesa e l'abbandono del progetto di autonomia strategica europea. Tuttavia, l'impatto sulla percezione della sicurezza e l'instabile contesto internazionale sono in grado di stimolare risposte inaspettate. L'articolo presenta tre scenari di sviluppo della Difesa europea: la rivitalizzazione dell'Alleanza Atlantica con nuovi obiettivi strategici comuni e il ridisegno dei contorni dell'ordine internazionale; la trasformazione dell'Unione Europea a piena sovranità, rafforzando volontà di proiezione strategica e capacità di difesa attraverso un quadro istituzionale ideale per ottimizzare i costi e superare duplicazione e frammentazione; infine, il dissolvimento del progetto di sviluppo di forze autonome europee per l'inasprirsi di un clima divisivo e conflittuale.*

L'emergenza sanitaria da COVID-19 ha fatto emergere vulnerabilità e insicurezze dell'Unione Europea sollevando ulteriori urgenze alla necessità di Autonomia Strategica. Tuttavia, sembra ancora incerta la direzione che gli Stati membri prenderanno in materia di Difesa e Sicurezza europea. La crisi sanitaria rappresenta sia l'accelerazione di una tendenza in atto, sia la sua inversione, facendo emergere conflitti ed elementi negletti. Sono tre le dimensioni influenzate dall'epidemia: quella economica, quella percettiva e quella delle relazioni tra potenze. La diminuzione dei budget nazionali per la Difesa potrebbe influire negativamente sui progetti finanziati dagli Stati membri nello sviluppo congiunto di capacità militari dell'Unione all'interno del meccanismo PESCO<sup>1185</sup>. Il consistente ridimensionamento delle risorse del Fondo Europeo di Difesa (EDF)<sup>1186</sup>, organismo centrale per incentivare la collaborazione industriale e stimolare l'*European Defence and Technology Base* (EDTIB), ha incarnato i timori di molti. Tuttavia, la contrazione delle risorse nazionali potrebbe avere un impatto positivo

---

\* CHARLOTTE LAURA GARLASCHELLI è laureata in Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi di Milano con una tesi sulla relazione tra Industria della Difesa europea e processi di securitizzazione. Si interessa di cultura strategica e di Studi sulla Sicurezza e sull'Intelligence.

<sup>1185</sup> Alessandro Marrone, 'The COVID-19 Pandemic and European Security: Between Damages and Crises', *Commentaries IAI* No. 20|19 (April 2020), <https://www.iai.it/en/publicazioni/covid-19-pandemic-and-european-security-between-damages-and-crises>; Daniel Fiott, 'Going viral? EU defence and the response to COVID-19', in AA. VV. *The Quest for European Strategic Autonomy, A Collective Reflection*, *Documenti IAI* No. 20|22, (April 2020): 4-7, <https://www.iai.it/it/publicazioni/quest-european-strategic-autonomy-collective-reflection>.

<sup>1186</sup> cfr. European Parliament Directorate General for External policies, 'How the COVID-19 crisis has affected security and defence-related aspects of the EU', (January, 2021), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/653623/EXPO\\_IDA\(2021\)653623\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/653623/EXPO_IDA(2021)653623_EN.pdf).

promuovendo una maggiore cooperazione interna, cogliendo l'opportunità di condivisione dei progetti e delle relative spese. La dimensione economica preme sui pilastri delle capacità militari europee da un lato e sulla cooperazione industriale in materia di difesa dall'altro. La dimensione percettiva invece è in grado di influenzare sia l'allocazione dei budget e le decisioni in materia di politica estera, sia una cultura strategica comune. L'acuirsi della percezione di insicurezza ha coinciso con le vulnerabilità del continente costretto alle dipendenze di forniture esterne all'Unione, aggravando così lo spettro delle minacce alla sicurezza, ed ha esposto la popolazione all'intensificarsi di azioni di disinformazione e narrative false<sup>1187</sup> e divisive. Tuttavia, questa dimensione offre anche opportunità di maggiore coesione: il rafforzamento dell'idea di necessità di una strategia comune in tema di sicurezza anche economica e la percezione del ruolo dei comparti militari nella società, grazie alle attività di soccorso e gestione operativa della crisi<sup>1188</sup>. La terza dimensione collega la pandemia al contesto di attuale instabilità internazionale, inasprendo conflitto e competizione già presenti tra le potenze mondiali: da una parte creando finestre di opportunità agli Stati emergenti, dall'altro utilizzando la pandemia come strumento di tensione<sup>1189</sup>.

L'Unione Europea si trova dunque ad affrontare sfide e opportunità per lo sviluppo della propria autonomia strategica sintetizzati in tre scenari possibili.

Il primo è connotato dall'incremento della sensibilità percettiva verso l'aumento di minacce di diversa natura, non soltanto quella sanitaria, la cui strumentalizzazione si aggiunge alle minacce c.d. ibride, ma anche dalle tendenze aggressive delle potenze emergenti. Questo contesto sottolinea due componenti del rapporto tra Unione Europea e Alleanza Atlantica. La prima è la vulnerabilità in termini di capacità sia offensive che difensive dell'Unione, ancora lontana da potersi manifestare come attore di forza anche solo regionale, la seconda è di natura politica e culturale. La NATO rimane infatti il principale strumento difensivo e di deterrenza territoriale, non ultimo per la sua capacità nucleare, che conferisce un pilastro alla sicurezza europea. Il processo di disarmo nucleare nel mondo sta vivendo

---

<sup>1187</sup> Joint Communication to the European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic and Social committee and the Committee of Regions, 'Tackling COVID-19 Disinformation - Getting the Facts Right,' (June 2020), [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-tackling-covid-19-disinformation-getting-facts-right\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-tackling-covid-19-disinformation-getting-facts-right_en.pdf)

<sup>1188</sup> Daniel Fiott, 'Will European defence survive Coronavirus?' *Expert Comment* 11/2020, Elcano Royal Institute, (March 2020), [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_en/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/commentary-fiott-will-european-defence-survive-coronavirus](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/commentary-fiott-will-european-defence-survive-coronavirus).

<sup>1189</sup> Sven Biscop, 'No peace from corona: defining EU strategy for the 2020s', *Journal of European integration* 42, no. 8 (2021): 1009-10023, <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1852230>.

uno dei suoi punti più critici<sup>1190</sup> nonostante il rilancio del New Start<sup>1191</sup> e le intenzioni di rilancio del JCPOA<sup>1192</sup> da parte dell'Amministrazione Biden. Le potenze stanno infatti aggiornando i propri sistemi d'arma con missili ipersonici a medio e lungo raggio rendendo i trattati esistenti per la maggior parte superati<sup>1193</sup>. Il ripensamento delle attività strategiche della NATO, promosse da NATO 2030 e dal recente Summit di Bruxelles, rende necessaria e possibile una riconfigurazione degli obiettivi strategici verso l'Indo-Pacifico e di contrasto al comportamento assertivo della Cina in particolare nelle zone di transito dei flussi commerciali<sup>1194</sup>. La pandemia ha promosso nuove disomogeneità e reso più fragile l'Occidente, sintetizzando una polarizzazione che potrebbe rafforzare l'Alleanza nelle sue sfide future. Una cooperazione in termini di armonizzazione strutturale e di sviluppo di capacità tra UE e NATO potrebbe essere necessaria nel quadro di un ridimensionamento economico di lungo periodo sviluppando specializzazione e flessibilità.

L'implementazione congiunta di attività preposte al soccorso e sicurezza della società civile<sup>1195</sup> e al rafforzamento di strategie di deterrenza *soft* della disinformazione proveniente dall'esterno, come già previsto dalla Dichiarazione di cooperazione tra UE e NATO nel 2018, saranno il nuovo pilastro di una alleanza rinnovata. Fonte primaria di questo assetto sarà un ripensamento dei valori comuni in grado sia di dare direzione al confronto delle minacce presenti e future, sia di affrontare potenze emergenti che beneficiano dell'obsolescenza delle divisioni del mondo liberale<sup>1196</sup>.

Il secondo scenario esacerba le divisioni che il continente presenta già da anni. La crisi pandemica non soltanto imporrà una scelta in termini di allocazione dei budget, laddove prioritarie saranno quelle per il rilancio del tessuto economico-sociale ma accentuerà asimmetrie interne promuovendo comportamenti protezionistici già manifestatisi in ambito *procurement*. Inoltre, la diminuzione delle

---

<sup>1190</sup> cfr. Jean-Pierre Maulny, 'The 2020 nuclear landscape in Europe', in AA. VV., *The Quest for European Strategic Autonomy, A Collective Reflection*, *Documenti IAI* 20|22, (2020): 15-19, <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/quest-european-strategic-autonomy-collective-reflection>.

<sup>1191</sup> Clara Portela, 'The EU's Arms Control Challenge, Bridging nuclear divide', *Chaillot papers*, no. 166, (April 2021), <https://www.iss.europa.eu/content/eu%E2%80%99s-arms-control-challenge>.

<sup>1192</sup> Riccardo Alcaro, 'The Transatlantic Dimension of Europe's Nuclear Diplomacy with Iran: 2003-21', *IAI Papers* 21|21, (May, 2021), <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/transatlantic-dimension-europes-nuclear-diplomacy-iran-2003-21>.

<sup>1193</sup> cfr. Peter Robert (Ed), 'The Future Conflict Operating Environment Out to 2030', *RUSI Occasional papers*, (June 2019), [https://rusi.org/sites/default/files/201906\\_op\\_future\\_operating\\_environment\\_web.pdf](https://rusi.org/sites/default/files/201906_op_future_operating_environment_web.pdf).

<sup>1194</sup> Ottavia Credi, Alessandro Marrone e Roberto Menotti, 'NATO toward 2030: a resilient Alliance and its main priorities', Roma, Aspen Institute Italia, (November, 2020), <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/nato-toward-2030-resilient-alliance-and-its-main-priorities>.

<sup>1195</sup> Ibid.

<sup>1196</sup> Sten Rynning, 'A renewed collective defense bargain? NATO in COVID's shadow', *Nato Defence College Policy Brief*, no. 16, (2020), <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1468>.



risorse, in particolare nel lungo periodo<sup>1197</sup>, determinerà un minor coinvolgimento nei programmi di cooperazione del quadro europeo o il manifestarsi di defezioni e comportamenti opportunistici. A questo si aggiungono le diverse percezioni dell'opera di salvaguardia e protezione dei cittadini svolta dall'Unione Europea durante la pandemia e la diversa considerazione delle minacce esterne. Per gli Stati orientali urgente e gravosa rimane l'assertività della Russia; gli Stati centro e sud-occidentali guardano con priorità al Mediterraneo allargando lo sguardo verso l'Indo-Pacifico. Questo spiegherebbe anche una diversa allocazione dei budget per la difesa in termini qualitativi, quantitativi e di preferenza di acquisto.

In un quadro siffatto, le divisioni tra europeisti ed atlantisti potrebbero cristallizzarsi e acuirsi dopo la pandemia producendo da un lato una richiesta di protezionismo, dall'altro tentativi di ostacolare iniziative europee come la E2I promossa da Macron<sup>1198</sup>. Le attività di disinformazione di Cina e Russia, volte a minare la coesione interna, avrebbero così una facile penetrazione all'interno del continente. Il punto chiave per comprendere lo scenario della frammentazione è la fragilità in termini di unità e convergenza politica degli Stati membri in materia di sicurezza e difesa che, a dispetto di incentivi economici e industriali del quadro istituzionale<sup>1199</sup>, tende ad indebolirsi durante le crisi.

Il terzo scenario infine introduce un'Europa non solo autonoma ma anche indipendente. La pandemia può infatti aver accelerato una risposta europea insieme alla consapevolezza della necessità di una difesa comune, sia in virtù dei diversi interessi rispetto al partner transatlantico concentrato in Asia, sia infine per l'ottimizzazione delle spese nazionali per l'ammodernamento tecnologico delle capacità. Shock esogeni e costrizioni economiche rappresentano due elementi chiave per stimolare la cooperazione in tema di armamenti a vantaggio dei singoli interessi<sup>1200</sup>. Lo stimolo di Ricerca, Tecnologia e Sviluppo (R&TD) beneficerebbe il settore civile e quello militare mantenendo competitiva l'industria europea sul mercato globale e assicurando la capacità di affrontare le sfide geopolitiche. Il COVID-19 si mostra dunque come una rara occasione di massimizzare la cooperazione in tema di

---

<sup>1197</sup> Nel breve periodo non si è invece verificata una contrazione delle spese nazionali nel settore Difesa. cfr. Corentin Brustlein (Ed.), 'Collective collapse or resilience? European Defence priorities in the pandemic era', *Focus Stratégique* 103, Études de l'Ifri, (February 2021), <https://www.ifri.org/en/publications/etudes-de-ifri/focus-strategique/collective-collapse-or-resilience-european-defense>.

<sup>1198</sup> David Kehoane, 'The impact of Brexit on EU Defence' in AA. VV. *The Quest for European Strategic Autonomy, A Collective Reflection*, *Documenti IAI No. 20*|22, (April 2020): 20-23, <https://www.iai.it/publicazioni/quest-european-strategic-autonomy-collective-reflection>.

<sup>1199</sup> Alice Pannier, Olivier Schmitt, 'Institutionalised cooperation and policy convergence in European defence: lessons from the relations between France, Germany and the UK', *European Security* 23, no. 3, (2014): 270-289, <https://doi.org/10.1080/09662839.2014.884073>.

<sup>1200</sup> Andrew Moravcsik, 'Arms and Autarky in European History', *Daedalus* 120, no. 4, (1991): 23-45.

Difesa<sup>1201</sup>. Seppure il quadro istituzionale PESCO non abbia finora raggiunto i risultati sperati<sup>1202</sup>, progressi sono in via di sviluppo, tra cui spicca il progetto di capacità missilistica Twister<sup>1203</sup> per la difesa territoriale. L'urgenza posta dalla crisi pandemica ha promosso una intesa già nel maggio 2020 tra gli Stati fondatori dell'Unione per la creazione di un'Europa della Difesa<sup>1204</sup>, non solo per il rilancio economico e industriale, ma anche per una analisi condivisa delle minacce sulla quale ha lavorato il Servizio di Intelligence Europeo nel quadro dello *Strategic Compass*<sup>1205</sup>. La rivalità tra Cina e Stati Uniti, ad esempio, potrebbe rappresentare un rischio di intrappolamento e ledere gli interessi europei. Il disimpegno degli Stati Uniti in Europa sin dall'amministrazione Obama e le controversie rispetto al contributo alla NATO potrebbero costituire un disincentivo all'Alleanza e una maggiore coesione nel raggiungere il livello di ambizione necessaria per una presenza militare più consistente nella regione del MENA e proteggere i nuovi interessi strategici nell'Indo-Pacifico. Questa nuova postura promuoverebbe l'Unione Europea ad attore globale effettivo rafforzandone identità e credibilità seppure esponendola ai rischi di un mondo sempre più competitivo e multipolare.

**Conclusioni.** L'inattesa crisi pandemica ha rivelato le fragilità dell'UE e messo in evidenza la necessità di una reazione rapida alle sfide alla sicurezza del continente. Questo contesto sembra efficace nel mantenimento dell'attenzione sul tema delle minacce ma sottolinea il ritardo della realizzazione di un coeso progetto europeo di difesa rispetto alla velocità e multi-dimensionalità delle sfide. La lentezza nello sviluppo di *capabilities* e l'imaturità di una politica estera comune incidono sulle aspirazioni di un'autonomia strategica non ancora in grado di rappresentare l'UE come attore internazionale credibile. Se le divisioni del continente in materia di difesa comune forniscono la spiegazione di questo ritardo, la pandemia rimane invece un fattore permissivo unanime di conferma del legame transatlantico. Come è possibile rintracciare nel passato recente della storia della Difesa europea, crisi e minacce esterne rappresentano infatti non tanto un motore di coesione interna ma una variabile di

---

<sup>1201</sup> Daniel Fiott, 'Covid-19 Should Mean More European Defence Cooperation', in *European Defence Matters*, no.19 (2020): 12-13, [https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/edm19\\_web](https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/edm19_web).

<sup>1202</sup> Council of the European Union, 'Council Conclusions on the PESCO Strategic Review 2020', <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13188-2020-INIT/en/pdf>.

<sup>1203</sup> Alessandro Marrone, Karolina Muti, 'La difesa missilistica dell'Europa e l'Italia: capacità e cooperazione Executive summary', *Documenti IAI | 21* (Aprile 2021), <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/la-difesa-missilistica-delleuropa-e-italia-capacita-e-cooperazione-executive-summary>.

<sup>1204</sup> Ministère des Armées, 'Lettre des ministres de la défense française, allemande, espagnole et italien, 29/05/2020' (2020), [https://www.defense.gouv.fr/layout/set/popup/salle-de-presse/communiqués/communiqué\\_lettre-des-ministres-de-la-defense-francaise-allemande-espagnole-et-italien-le-29-mai-2020](https://www.defense.gouv.fr/layout/set/popup/salle-de-presse/communiqués/communiqué_lettre-des-ministres-de-la-defense-francaise-allemande-espagnole-et-italien-le-29-mai-2020).

<sup>1205</sup> European External Action Service (EEAS), 'Memo. Questions and Answers: Threat Analysis – A Background for the Strategic Compass', (2020), [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2020\\_11\\_20\\_memo\\_questions\\_and\\_answers\\_-\\_threat\\_analysis\\_-\\_copy.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2020_11_20_memo_questions_and_answers_-_threat_analysis_-_copy.pdf).

rafforzamento dell'Alleanza. Si presenta dunque l'opportunità di riformulare gli impegni NATO calibrando sia l'estensione territoriale<sup>1206</sup> del suo impegno sia la qualità degli interventi in grado di affrontare compiti di diversa natura<sup>1207</sup> ben oltre quello della deterrenza che ha caratterizzato la prima parte della sua esistenza. Modernizzando la NATO congiuntamente ad un progressivo sviluppo della Difesa europea, gli Stati Uniti potrebbero focalizzarsi nuovamente sul continente e operare maggiore attenzione a non ledere gli interessi degli alleati. Si tratta in sintesi di sviluppare direzione politica e pensiero strategico in grado di comprendere costrizioni territoriali e vulnerabilità con il fine della sicurezza e di una comune volontà di proiezione di potenza.

---

<sup>1206</sup> Natalizia, G. & Termine, L. & Riggi, L. & Savini, A. «Go East? Il perno asiatico degli equilibri mondiali come dilemma per l'Alleanza Atlantica».

<sup>1207</sup> Thierry Tardy, 'The risks of NATO's maladaptation' 30:1, 24-42, (2020), <https://doi.org/10.1080/09662839.2020.1799786>.

COVID-19: UN'OPPORTUNITÀ DI RINASCITA PER IL CALIFFATO. L'IMPORTANZA DELL'ADATTAMENTO DEI METODI DI CONTRASTO DELLA NARRATIVA JIHADISTA. IL CASO DELLA LIBIA — Amedeo Guarino<sup>\*</sup> & Davide Lauletta<sup>\*\*</sup> & Sara Senno<sup>\*\*\*</sup>

*La Libia è uno Stato frammentato sul fronte politico, militare, sociale ed economico. L'ISIS ha trovato nel caos libico un ambiente ideale per proliferare, sfruttandone l'instabilità e, nonostante i tentativi di eradicazione, ha mantenuto la sua presenza nel Paese, utilizzando una narrativa efficace che ha garantito una notevole capacità di reclutamento. Puntando sulla crisi pandemica ha poi rafforzato la propria posizione, diffondendo l'idea che il COVID-19 fosse una punizione divina contro l'Occidente e screditando conseguentemente il lavoro delle istituzioni per far fronte all'emergenza. Alla luce di ciò, interventi ex-post di deradicalizzazione e di counterterrorism appaiono insufficienti. L'analisi vuole sottolineare la necessità di implementare nuove strategie di prevenzione e di counter-narrative, al fine di evitare che la radicalizzazione abbia luogo. Esse devono comprendere campagne di sensibilizzazione e informazione da diffondersi tramite canali adeguati, tenendo conto anche delle aree con accesso limitato ad internet. Gli unici attori attualmente in grado di conseguire risultati di successo in opposizione al "virus jihadista" sono le comunità locali, secondo un approccio bottom-up. La comunità internazionale deve fornire a tali realtà il proprio supporto, utilizzando know-how e risorse, senza dimenticare l'importanza del rispetto delle libertà e dei diritti umani, fondamentali per la rinascita di un popolo e garanti di una pace duratura.*

La Libia post-2011 si presenta come uno Stato frammentato e diviso sia dal punto di vista politico che militare, sociale ed economico<sup>1208</sup>. Nonostante il recente insediamento del nuovo governo *ad interim*, il Governo di Unità Nazionale (GNU), guidato da Abdelhamid Dbeibah e legittimato dalla fiducia della

---

<sup>\*</sup> AMEDEO GUARINO è independent Security Analyst. Ha conseguito una laurea magistrale in Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi "Roma Tre" conducendo una ricerca sulla relazione tra industria della difesa e interesse nazionale. Precedentemente ha condotto una ricerca sull'intervento italiano e NATO del 2011 in Libia. È stato Junior Advisor per la Rappresentanza Permanente d'Italia all'ONU (NY) durante la 74<sup>a</sup> AG (I Commissione- disarmo e sicurezza internazionale). Ha studiato l'arabo a livello accademico, con un'esperienza di perfezionamento in Marocco.

<sup>\*\*</sup> DAVIDE LAURETTA è Policy Assistant presso la European Foundation for Democracy e collabora con AMIStaDeS, in qualità di analista in ambito terrorismo, e Africa Rivista. Ha conseguito una laurea magistrale in Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi "Roma Tre" con una ricerca sul finanziamento al terrorismo in Somalia. Attualmente si occupa di prevenzione della radicalizzazione che può portare all'estremismo violento.

<sup>\*\*\*</sup> SARA SENNO è Independent Consultant e P/CVE Researcher, ha conseguito una laurea magistrale in Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi "Roma Tre", conducendo una ricerca sui nuovi metodi di finanziamento del terrorismo internazionale connessi alla crescita del settore Fintech. Più in generale, si occupa di equilibri internazionali e prevenzione dell'estremismo violento, con particolare attenzione al Mediterraneo e alla Libia. Ha consolidato la conoscenza della lingua e della cultura araba con una permanenza in Giordania.

<sup>1208</sup> 'Libya Country Profile', ACAPS, (10 febbraio 2021), <https://www.acaps.org/country/libya/crisis/complex-crisis>.

Camera dei Rappresentanti di Tobruk lo scorso 10 marzo<sup>1209</sup>, la stabilità del processo di transizione politica rimane a rischio per la presenza di una costellazione di milizie e gruppi estremisti violenti che operano tuttora incontrollati nel territorio<sup>1210</sup>. In particolare, dal 2014 l'autoproclamato Stato Islamico dell'Iraq e della Siria (ISIS o Daesh) ha trovato nel caos libico un ambiente ideale per proliferare, grazie allo sfruttamento delle lotte intestine che hanno impedito di formare un'amministrazione centrale stabile<sup>1211</sup>. Tale carenza si è tradotta in un *vacuum* di sicurezza e nell'incapacità di assicurare i servizi di base alla popolazione, ed ha alimentato il processo di deterioramento delle condizioni di vita dei cittadini.<sup>1212</sup> Da ciò è anche scaturita la difficoltà di gestione dei confini, che risultano porosi e permettono la circolazione di armi, oltre a fornire la possibilità di condurre numerose attività criminali in tutta la regione<sup>1213</sup>. Nonostante il successo dell'Operazione *Odyssey Lightning* del 2016, con cui il Califfato è stato eradicato dalle proprie conquiste territoriali, in particolare nell'area costiera<sup>1214</sup>, l'ISIS ha mantenuto la sua efficacia comunicativa grazie ad una narrativa che rappresenta tuttora un potente mezzo di reclutamento<sup>1215</sup>, permettendogli di conservare inalterata la sua influenza, pur dovendo

---

<sup>1209</sup> Il GNU, primo governo legittimato dal parlamento dal 2015, ha il compito di creare le condizioni necessarie per procedere alle elezioni democratiche in programma per il prossimo 24 dicembre. Fonte: 'Libya's Bumpy Road to Peace', *ISPI*, (15 marzo 2021), <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/libyas-bumpy-road-peace-29633>.

<sup>1210</sup> Christopher M. Blanchard, 'Libya: Conflict, Transition, and U.S. Policy', *Congressional Research Service* (26 gennaio 2020), p. 2, <https://fas.org/sgp/crs/row/RL33142.pdf>.

<sup>1211</sup> Aya Burweila, 'Fuel Factors: What's Driving Terror and Violent Extremism in Libya Today', *Africa Nexus* (4 ottobre 2020), <https://africanexus.org/libya/fuel-factors-whats-driving-terror-and-violent-extremism-in-libya-today/>; Mohamed Eljarh, 'Security Challenges and Issues in the Sahelo-Saharan Region', *The Libya Perspective* (2016), *Friedrich Ebert Stiftung (FES)*, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fes-pscc/14016.pdf>.

<sup>1212</sup> Fiona Mangan and Christina Murtaugh, 'Security and Justice in Postrevolution Libya. Where to turn?', *Peaceworks*, No. 100 (2014), ed. United States Institute of Peace, [https://www.files.ethz.ch/isn/184173/PW100-Security\\_and\\_Justice\\_in\\_Post-Revolution\\_Libya.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/184173/PW100-Security_and_Justice_in_Post-Revolution_Libya.pdf).

<sup>1213</sup> 'Preventing Violent Extremism Through Promoting Inclusive Development, Tolerance and Respect for Diversity', *United Nations Development Programme (UNDP)* (2016), <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Conflict%20Prevention/Discussion%20Paper%20-%20Preventing%20Violent%20Extremism%20by%20Promoting%20Inclusive%20%20Development.pdf>.

<sup>1214</sup> Inga Kristina Trauthig, 'Islamic State in Libya, from Force to Farce?', ICSR (2020), *ICSR-Report-Islamic-State-in-Libya-From-Force-to-Farce.pdf*.

<sup>1215</sup> Nur Aziemah Azman, 'Islamic State's Narratives of Resilience and Endurance', *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 12, No. 1 (gennaio 2020), pp. 82-86, ed. *International Centre for Political Violence and Terrorism Research*, ISLAMIC STATE'S NARRATIVES OF RESILIENCE AND ENDURANCE on JSTOR.

operare con maggiore clandestinità<sup>1216</sup>. In questo scenario, la pandemia da COVID-19, nell'acuire le divisioni interne e lo scontento causato dall'assenza di risposte governative alla crisi sanitaria, ha creato ulteriori premesse per arricchire la narrativa islamista<sup>1217</sup>.

Sul fronte del contrasto all'estremismo violento, le esperienze in materia di *peacebuilding* evidenziano l'insufficienza degli interventi di *hard security* e la conseguente necessità di affiancare a queste azioni *ex-post* soluzioni di medio-lungo periodo atte a prevenire che alcune condizioni strutturali, sociali o individuali, definite "fattori" o *driver* dell'estremismo violento<sup>1218</sup>, conducano alla radicalizzazione. A questo proposito è stato infatti verificato come l'aumento dei livelli di tolleranza e inclusione porti a una maggiore resilienza alle narrative estremiste violente<sup>1219</sup>. In merito a queste, anche l'ISIS fornisce una visione apparentemente coerente del mondo allo scopo di sostenere individui, gruppi o movimenti nella promozione della loro violenza illegale e delle relative attività di assistenza. Tale narrativa risulta efficace per la sua estrema semplicità, per l'eliminazione delle ambiguità, per l'uso del capro espiatorio e per gli appelli alle emozioni primarie, sfruttando crisi e disagi esistenziali e fornendo soluzioni ispirate dal terrore<sup>1220</sup>. In altre parole, la propaganda sfrutta le crisi d'identità, le credenze e le ansie esistenti all'interno delle comunità-bersaglio<sup>1221</sup>. Riguardo ai contenuti, la narrativa islamista si può semplificare con la *call to action* "l'Islam è sotto attacco e bisogna difenderlo", usata per indurre i soggetti vulnerabili a radicalizzarsi, offrendo loro la partecipazione a una comunità più ampia e la possibilità di combattere

---

<sup>1216</sup> Arturo Varvelli, 'Islamic State's Re-Organization in Libya and Potential Connections with Illegal Trafficking', *Program on Extremism*, ed. *The Georgetown University* (2020),

<https://extremism.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2191/f/Varvelli%20IS%20Reorganization%20in%20Libya%20and%20Trafficking.pdf>.

<sup>1217</sup> James Gordon Meek, 'Terrorist groups spin COVID-19 as God's 'smallest soldier' attacking West', *ABC* (2 aprile 2020), <https://abcnews.go.com/International/terrorist-groups-spin-covid-19-gods-smallest-soldier/story?id=69930563>.

<sup>1218</sup> Elenco dei driver disponibile su [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/674](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674), pp. 7-10.

<sup>1219</sup> Radicalisation Awareness Network (RAN), 'Counter Narratives and Alternative Narratives', *RAN issue paper* (2015), p.2, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/ran-papers/docs/issue\\_paper\\_cn\\_oct2015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/issue_paper_cn_oct2015_en.pdf).

<sup>1220</sup> Radicalisation Awareness Network (RAN), 'Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism. Delivering Counter or Alternative Narratives', *RAN Collection Approaches, lessons learned and practices* (2019), p. 4, [delivering\\_alternative\\_narratives\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/delivering_alternative_narratives_en.pdf) (europa.eu)

<sup>1221</sup> *Ibidem*.

per un ideale in nome di Dio, riuscendo così a reclutarle<sup>1222</sup>. Date queste premesse risulta facile capire come la situazione sociale libica, in cui si rileva un forte senso di esclusione ed oppressione, un'alta percezione di aver subito umiliazioni e dominazione culturale, oltre che la convinzione dell'impossibilità di poter cambiare lo *status quo*, sia più che adatta per l'affermazione di un tale sentimento deviante. L'ideologia islamista ha dunque potuto facilmente consolidarsi e diffondersi, indebolendo ulteriormente non solo la credibilità delle istituzioni, ma anche il senso di appartenenza allo Stato, già carente prima del 2011, essendo quella libica una società profondamente tribale<sup>1223</sup>.

Con particolare riferimento al COVID-19, l'estremismo violento islamista, nel porre l'accento sul diffuso senso di ingiustizia collettiva percepito dalla comunità musulmana nei confronti dell'Occidente<sup>1224</sup>, ha fornito una calzante chiave di lettura della pandemia, spiegando come essa rappresenti uno strumento di ritorsione divina verso i *kuffar*<sup>1225</sup> e i loro crimini contro i musulmani<sup>1226</sup>. La crisi sanitaria ha ancora una volta mostrato l'abilità dell'ISIS nell'adattare la propria struttura e il *modus operandi* alle attività di contrasto derivanti dall'esterno per poter sopravvivere e trarne, se possibile, anche vantaggio. Anche in questo caso, l'iniziale problema dell'assenza di persone da indottrinare a causa delle restrizioni sanitarie è stato abilmente aggirato attraverso un'intensificazione della propaganda online volta ad aumentare la propria base di supporto<sup>1227</sup>. Nonostante la carenza infrastrutturale non assicuri una connessione stabile e diffusa in Libia, il suddetto rischio sussiste se si tiene conto della diaspora

---

<sup>1222</sup> Andrew Glazzard, 'Losing the Plot: Narrative, Counter-Narrative and Violent Extremism', *ICCT* (maggio 2017), p. 4, <https://icct.nl/app/uploads/2017/05/ICCT-Glazzard-Losing-the-Plot-May-2017.pdf>.

<sup>1223</sup> Arturo Varvelli, 'The Role of Tribal Dynamics in the Libyan Future', *ISPI*, Analysis No. 172 (maggio 2013), p. 1, [https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/analysis\\_172\\_2013.pdf](https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/analysis_172_2013.pdf).

<sup>1224</sup> Alex P. Schmid, 'Challenging the Narrative of the "Islamic State"', *International Centre for Counter-Terrorism (ICCT) – The Hague* (giugno 2015), p. 5, [ICCT-Schmid-Challenging-the-Narrative-of-the-Islamic-State-June2015.pdf](https://www.icct.nl/app/uploads/2015/06/ICCT-Schmid-Challenging-the-Narrative-of-the-Islamic-State-June2015.pdf).

<sup>1225</sup> Infedeli.

<sup>1226</sup> Pierre Bousset, 'Covid-19, jihadism and the challenge of a pandemic', *Fondation pour la Recherche Strategique (FRS)*, Note no. 54/20 (2020), p.1, <https://www.frstrategie.org/sites/default/files/documents/publications/notes/2020/202054.pdf>.

<sup>1227</sup> Francesco Bussoletti, 'How ISIS propaganda online evolved during Covid-19', *Difesa e Sicurezza* (4 gennaio 2021), <https://www.difesaesicurezza.com/en/cyber-en/terrorism-how-isis-propaganda-online-evolved-during-covid-19/>.

libica<sup>1228</sup> e del fenomeno dei *foreign fighters*, che potrebbero rappresentare già nell'immediato periodo post-pandemico una minaccia alla fragile stabilità del Paese<sup>1229</sup>. La questione si lega oltretutto al problema della porosità dei confini, che potrebbe permettere l'ingresso di individui radicalizzati da Paesi diversi, per ingrossare le fila di Daesh o di altri gruppi estremisti violenti attivi in territorio libico<sup>1230</sup>.

A fronte di una tale efficienza comunicativa dimostrata dallo Stato Islamico e considerate la complessità e la fragilità dello scacchiere libico, un momento di crisi come quello generato dal virus SARS-CoV-2, se non adeguatamente gestito, potrebbe portare a ricadute violente, vanificando gli sforzi compiuti finora in direzione della transizione democratica. Il tema è stato affrontato di recente dallo United Nations Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (UN CTED), che sottolinea come nelle attuali circostanze, in cui esisterebbe una propensione internazionale a tagliare gli investimenti destinati alla società civile e agli attori non statali dell'antiterrorismo e del *counter violent extremism*, sia necessario invertire la tendenza e potenziare gli sforzi a sostegno di tali programmi<sup>1231</sup>. Infatti, alla luce dell'aumento dei fattori di stress quali l'imposizione delle restrizioni e il declino delle condizioni socioeconomiche, il pericolo è che, in aree governate da istituzioni deboli, vengano amplificati rancori esistenti e condizioni di emergenza umanitaria che potrebbero facilmente aprire la strada alla radicalizzazione ed allargare il bacino di supporto all'estremismo violento<sup>1232</sup>. Tale considerazione è ancor più valida se si parla di Libia, dove l'emergenza sanitaria coincide oggi con una delicata transizione politica che, se adeguatamente sostenuta, potrebbe portare a una nuova stabilità in tutta

---

<sup>1228</sup> Anna Di Bartolomeo, Jaulin Thibaut, and Delphine Perrin, 'Libya', *CARIM - Migration Profile* (June 2011), <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/22438/Migration%20profile%20EN%202011%20Libya%20with%20links.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>1229</sup> "[...] *Libya now stands as the fourth-largest foreign fighter mobilization in global jihadist history* [...]" Fonte: Aaron Zelin, 'The Others: Foreign Fighters in Libya', *The Washington Institute for Near East Policy*, Policy Notes No. 45 (16 gennaio 2018), *The Others: Foreign Fighters in Libya* | The Washington Institute.

<sup>1230</sup> "*In the Sahel, tens of thousands of hectares, huge spaces abandoned by the authorities, are given to radical predation*".

<sup>1231</sup> 'The impact of the COVID-19 pandemic on terrorism, counter-terrorism and countering violent extremism', Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (CTED) (2020). [https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2020/12/CTED\\_Paper\\_The-impact-of-the-COVID-19-pandemic-on-counter-terrorism-and-countering-violent-extremism\\_Dec2020.pdf](https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2020/12/CTED_Paper_The-impact-of-the-COVID-19-pandemic-on-counter-terrorism-and-countering-violent-extremism_Dec2020.pdf).

<sup>1232</sup> *Ibidem*.



l'area euro-mediterranea, la quale gioverebbe non solo al Paese ma anche all'Unione Europea nel suo complesso. In ambito di *counter-narrative* è quindi sicuramente importante sviluppare strategie di comunicazione per prevenire e contrastare la diffusione di *fake news* e teorie cospirative sulla pandemia, per evitare che la credibilità delle autorità venga ulteriormente erosa dall'azione della propaganda estremista. Questi piani devono comprendere campagne di sensibilizzazione e informazione ed essere diffusi tramite canali adeguati, tenendo conto anche delle aree con accesso limitato ad internet. In tal senso, è necessario avvalersi di attori chiave come i leader delle comunità (capi tribali e leader religiosi) e le CSO<sup>1233</sup> locali, che risultano fondamentali per il successo nella decostruzione delle narrative estremiste.

Una ricerca condotta da UNDP sul percorso che conduce all'estremismo violento in Africa evidenzia come questo affondi le sue radici all'interno dell'ambiente familiare e sociale che circonda il soggetto durante il periodo dell'infanzia e dell'adolescenza. È in età adolescenziale, infatti, che il soggetto è più impressionabile, perciò esposto al fascino delle narrazioni estremiste, soprattutto se proposte da individui carismatici ad esso vicini<sup>1234</sup>. Risulta intuitivo quindi come la soluzione al problema, per essere efficace, debba giungere da individui direttamente coinvolti nel contesto a cui il soggetto appartiene, che comprendano appieno le dinamiche e le vulnerabilità ivi esistenti e ricoprano al contempo una posizione che li legittimi a offrire letture diverse rispetto alla visione manichea e destabilizzante propinata dai gruppi estremisti violenti<sup>1235</sup>. Il lavoro di questi attori andrebbe inoltre sostenuto da un sistema di risposte ufficiali per contrastare la disinformazione, in cui il rispetto della libertà di espressione e dei diritti umani è essenziale per evitare risultati controproducenti, considerato che già solo le limitazioni alle libertà civili, indispensabili al contrasto della pandemia, possono portare a insoddisfazione pubblica e proteste violente.

---

<sup>1233</sup> Civil Society Organisations.

<sup>1234</sup> 'Journey to extremism in Africa: drivers , incentives and the tipping point for recruitment journey to extremism', *United Nations Development Programme (UNDP)* (2017), p.45, UNDP-JourneyToExtremism-report-2017-english.pdf.

<sup>1235</sup> Ibidem.

Nel caso della Libia, considerate la precarietà della fiducia manifestata dalla popolazione nei confronti dei governi centrali che si sono succeduti negli anni e le divisioni etnico-tribali storicamente presenti, tale supporto dovrebbe provenire dalle municipalità, che sono state per la maggior parte legittimate a governare con le elezioni del 2014 e che, oltre ad un maggior grado di fiducia, possiedono una conoscenza capillare dell'ambiente sociale in cui operano<sup>1236</sup>. Questi governi, però, a causa della frattura politica del Paese e del mancato coordinamento con Tripoli, hanno sofferto di carenze organizzative, economiche e strutturali e necessitano di essere supportati dalla comunità internazionale nel percorso di implementazione della loro capacità di amministrazione burocratica<sup>1237</sup>. Un esempio concreto di azioni di sostegno ai governi locali è rappresentato dal progetto avviato dall'Italia a favore delle istituzioni locali libiche, che mira al rafforzamento delle capacità di gestione di queste per migliorarne l'erogazione dei servizi di base, attraverso attività di assistenza e trasmissione del *know-how*<sup>1238</sup>. Questo, oltre ad essere utile alla stabilizzazione e all'efficientamento amministrativi, sulla base di quanto precedentemente analizzato, agisce di riflesso anche come misura di supporto ai programmi di *counter-narrative*.

Nel considerare le azioni volte a scongiurare ogni ricaduta violenta in Libia, tenuto conto della complessità del contesto, sembrerebbe opportuno implementare, accanto alle misure di contrasto alle narrative islamiste, anche programmi più strutturati e di lungo termine a prevenzione della radicalizzazione. Questi dovranno mirare ad eliminare le condizioni che alimentano l'*appeal* delle

---

<sup>1236</sup> Mahmoud Bader, 'Is Local Government in Libya the Solution?', *Center for International Private Enterprise (CIPE)* (4 aprile 2014), *Is Local Government in Libya the Solution? - Center for International Private Enterprise (cipe.org)*.

<sup>1237</sup> Dr. Hatim M. Amir, 'The Decentralization process in Libya', *United Cities and Local Governments (UCLG) of Africa* (2020), [https://knowledge-uclga.org/IMG/pdf/libya\\_analytical\\_report\\_2020.pdf](https://knowledge-uclga.org/IMG/pdf/libya_analytical_report_2020.pdf).

<sup>1238</sup> La convenzione tra l'Anci (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) e l'Aics (Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo), firmata nel gennaio 2019, ha portato all'avvio di un programma denominato "Rafforzamento delle capacità di gestione delle autorità libiche per migliorare i servizi di base" che ha avviato i lavori nel gennaio 2021 a Tunisi. Il programma è stato finanziato dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) con 3,5 milioni di euro. Fonti: 'Anci e Aics firmano una convenzione a sostegno delle municipalità libiche', *Associazione Nazionale Comuni Italiani* (23 gennaio 2021), <http://www.anci.it/anci-e-aics-firmano-una-convenzione-a-sostegno-delle-municipalita-libiche/>; 'Cooperazione Italia-Libia: a Tunisi il progetto di formazione per i funzionari libici', *Associazione Italiani Rimpatriati dalla Libia Onlus* (29 gennaio 2021), <https://www.air.it/2021/01/29/cooperazione-italia-libia-a-tunisi-il-progetto-di-formazione-per-i-funzionari-libici/>.

narrative estremiste e assicurare la partecipazione della società civile, con particolare attenzione al coinvolgimento dei giovani nella ricostruzione sociale e politica<sup>1239</sup>, considerato che in Libia rappresentano la porzione di popolazione più numerosa, nonché il principale target di reclutamento dell'estremismo violento. Tappa fondamentale per il raggiungimento di questo scopo sarebbe la costituzione di un nuovo sistema educativo, che favorisca lo sviluppo del pensiero critico e il rispetto della pluralità etnico-confessionale di cui è composto il tessuto sociale del Paese.

---

<sup>1239</sup> 'UN SC-Resolution 2250', United Nations (2015).

IL TERRORISMO DI MATRICE JIHADISTA ALLA PROVA DEL COVID-19: FLESSIBILITÀ OPERATIVA, PROPAGANDA, PROCESSI DI RADICALIZZAZIONE E POSSIBILI VUOTI FUNZIONALI — Roberta La Fortezza\*

*Nel 2020 si è assistito a una parziale riduzione degli eventi di matrice terroristica a livello globale, attribuibile probabilmente all'emergenza pandemica. Ciò non deve essere interpretato come una reale contrazione delle capacità e possibilità operative dei gruppi terroristici, quanto piuttosto come un loro parziale congelamento che con ogni probabilità sarà sfruttato per riformulare attività e metodi all'interno dei network jihadisti stessi. Nonostante le apparenze, la pandemia ha già concesso nuovi, e forse inaspettati, margini per rafforzare, per ora, propaganda jihadista e processi di reclutamento, e in prospettiva futura anche operatività e presenza dei gruppi terroristici. L'enorme potenziale di destabilizzazione che la pandemia ha in sé, con il suo carico emotivo di incertezza, paura, caos, ma anche le sue possibili conseguenze sull'aumento del disagio sociale, delle tensioni socio-politiche ed etnico-confessionali, nonché il possibile tracollo delle economie, la riduzione del controllo statale e finanche il collasso delle istituzioni così come esistenti, rappresentano fattori essenziali da considerare in relazione allo sviluppo futuro delle ideologie e delle attività jihadiste. Se i gruppi terroristici, estremamente abili nell'insinuarsi nei "vuoti", non solo territoriali ma anche gestionali e sociali, riusciranno pienamente a sfruttare le potenzialità di questo virus, non solo potrebbero tornare a espandersi in aree già precedentemente hub dei fenomeni di matrice jihadista, ma potrebbero allargare le loro attività anche in zone del mondo di nuovo interesse.*

Fermo restando le ovvie differenze tra i diversi gruppi terroristici e soprattutto i differenti contesti regionali e nazionali, carichi ciascuno di dinamiche peculiari e irripetibili, si cercherà di seguito di delineare alcuni generali possibili trend post-COVID in relazione alla *fenomenologia* jihadista. D'altro canto, saranno qui analizzate soltanto le "potenzialità" dell'attuale crisi pandemica sulle attività

---

\* ROBERTA LA FORTEZZA – Dottore di ricerca in Storia delle Relazioni Internazionali con una tesi sul Libano e sui suoi rapporti con l'Italia, ha lavorato per diversi anni come analista geopolitica del Medio Oriente per vari Istituti di ricerca, nonché per istituzioni governative e non. Dopo il dottorato ha conseguito un master di secondo livello in Intelligence e Sicurezza. Attualmente lavora per una società di consulenza privata come Analista di Intelligence e Sicurezza per l'intera regione mediorientale, il Nord Africa e il Sahel. Ha già pubblicato diversi saggi accademici sull'area di responsabilità, sia in opere collettanee che in riviste di fascia A, e una monografia sul Libano. Ha svolto svariate attività di docenza sia in ambito civile (in particolare all'interno delle Università) che militare.

jihadiste, fermo restando che sull'operatività dei gruppi terroristici potranno incidere anche fattori di senso contrario, cioè "debilitanti"<sup>1240</sup>.

Nel corso del 2020, gli attentati terroristici sono stati meno frequenti e nella maggior parte dei casi di profilo più contenuto rispetto agli anni precedenti (esistono ovviamente delle eccezioni a livello regionale e nazionale). Le organizzazioni jihadiste hanno, infatti, dovuto rivedere il proprio *modus operandi*, adattandolo al contesto pandemico<sup>1241</sup>. Quello a cui si è finora assistito, tuttavia, non è una reale contrazione delle capacità e delle possibilità operative dei gruppi terroristici, quanto piuttosto un parziale congelamento che con ogni probabilità sarà sfruttato per riformulare attività e metodi all'interno dei network jihadisti stessi. La pandemia in corso potrebbe mostrare, una volta di più, quanto alcuni gruppi, in particolare Daesh, siano estremamente duttili e capaci di sfruttare a proprio vantaggio anche eventi avversi. Nonostante le apparenze, infatti, la pandemia ha già concesso nuovi, e forse inaspettati, margini per rafforzare, per ora, propaganda e processi di reclutamento, e in prospettiva futura anche l'operatività e la presenza sul territorio dei gruppi terroristici<sup>1242</sup>.

---

<sup>1240</sup> Dylan Nicholson, 'COVID-19 an opportunity for terrorists or a threat to their existence', *Defence Connect*, 29 aprile 2020, <https://www.defenceconnect.com.au/key-enablers/5995-global-terror-and-covid-19>.

<sup>1241</sup> Mike Levine, 'DHS: COVID-19 is changing potential terror targets; grocery stores, even testing sites should be vigilant', *AbcNews*, 17 aprile 2020, <https://abcnews.go.com/Politics/dhs-covid-19-changing-potential-terror-targets-grocery/story?id=70207079>.

<sup>1242</sup> In generale sul tema v., Gary. Ackerman, Hayley. Peterson, 'Terrorism and COVID-19: Actual and Potential Impacts', *Perspectives on Terrorism*, Vol. 1 No. 3(2020): 59-73, <https://www.universiteitleiden.nl/perspectives-on-terrorism/archives/2020#volume-xiv-issue-3>; Abdul Basit, 'The COVID-19 Pandemic: An Opportunity for Terrorist Groups?', *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 12, No. 3(2020): 7-12, [https://www.jstor.org/stable/26915444?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/26915444?seq=1#metadata_info_tab_contents); Nisha Bellingier, Kyle Kattelman, 'How the coronavirus increases terrorism threats in the developing world', *The Conversation*, 26 maggio 2020, <https://theconversation.com/how-the-coronavirus-increases-terrorism-threats-in-the-developing-world-137466> ; Jessica Davis, 'Terrorism During a Pandemic: Assessing the Threat and Balancing the Hype', *Just Security*, 28 aprile 2020, <https://www.justsecurity.org/69895/terrorism-during-a-pandemic-assessing-the-threat-and-balancing-the-hype/>; Itxu Díaz, 'Islamic Terrorists Confront Coronavirus', *National Review*, 28 aprile 2020, <https://www.nationalreview.com/2020/04/coronavirus-pandemic-islamic-terrorists-confront-virus/> ; Paterno R. Esmacuel II, 'Wrath of God' vs 'infidels': Terrorists exploiting COVID-19', *Rappler*, 25 aprile 2020, <https://www.rappler.com/world/global-affairs/terrorist-groups-exploiting-covid-19>; Andrew Hanna, 'What Islamists Are Doing and Saying on COVID-19 Crisis', *Wilson Center*, 14 maggio 2020, <https://www.wilsoncenter.org/article/what-islamists-are-doing-and-saying-covid-19-crisis>; International Crisis Group, 'Contending with ISIS in the Time of Coronavirus', 31 marzo 2020, <https://www.crisisgroup.org/global/contending-isis-time-coronavirus>; Arie W. Kruglanski, Rohan Gunaratna, Molly

La propaganda è elemento vitale di ogni fenomeno terroristico. In un momento in cui i divieti di assembramento e la mancanza di momenti di aggregazione sociale nei luoghi target avrebbero potuto incidere negativamente anche sulle posizioni raggiunte nell'immaginario collettivo, risultava fondamentale riuscire a trovare nuove vie per poter continuare a godere di una base di supporto. In questo senso la pandemia è stata abilmente sfruttata dai gruppi jihadisti tramite un rafforzamento dell'uso, ormai noto, dei social network<sup>1243</sup>.

Dall'analisi delle pubblicazioni Daesh aventi come tema la pandemia<sup>1244</sup>, è possibile evidenziare almeno tre complementari narrazioni chiave: rispetto e sottomissione alla volontà di Allah; superiorità morale dell'Islam e del buon credente; demonizzazione e debolezza dell'Occidente apostata. L'attuale pandemia proviene da Allah ed è pertanto incontrastabile proprio per la sua derivazione divina; ne consegue che, in simili eventi nefasti, Allah è anche l'unico rifugio nel quale il buon musulmano può trovare la salvezza. Molti dei messaggi ufficiali, soprattutto nelle prime fasi della pandemia in cui i Paesi sunniti apparivano meno toccati dal virus, sono stati accompagnati anche da interviste in cui gli interlocutori sostenevano di essere "protetti" perché attuavano i pilastri dell'Islam e perché aderivano a una dottrina in linea con quella di Daesh. Conseguenza logica è che i musulmani che sono stati colpiti dal virus lo sono stati in quanto non buoni credenti. Dal canto loro, le pubblicazioni di riferimento

---

Ellenberg, Anne Speckhard, 'Terrorism in time of the pandemic: exploiting mayhem', *Global Security: Health, Science and Policy*, Vol. 5, No. 1 (2020): 121-132, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23779497.2020.1832903>; Andrew Silke, 'COVID-19 and terrorism: assessing the short-and long-term impacts', *PoolRe*, 5 maggio 2020, <https://www.poolre.co.uk/wp-content/uploads/2020/05/COVID-19-and-Terrorism-report-V1.pdf>; Andreaa Stoian Karadeli, 'COVID-19 and Terrorist Groups', *International Security and Defence Journal*, No. 6 (2006): 16-19, [https://euro-sd.com/wp-content/uploads/2020/06/ESD\\_6-20-Euro-sd-IO-res.pdf](https://euro-sd.com/wp-content/uploads/2020/06/ESD_6-20-Euro-sd-IO-res.pdf). Con specific riferimento al gruppo Daesh si v. anche: Aymenn Al-Tamimi, 'Coronavirus and Official Islamic State Output: An Analysis', *Global Network on Extremism & Technology*, 15 aprile 2020, <https://gnet-research.org/2020/04/15/coronavirus-and-official-islamic-state-output-an-analysis/>; Collin P. Clarke, 'Remember Us? Islamic State Stays Active During Coronavirus Pandemic', *Foreign Policy Research Institute*, 8 maggio 2020, <https://www.fpri.org/article/2020/05/remember-us-islamic-state-stays-active-during-coronavirus-pandemic/>; Kareem Salem, 'ISIS looks to prosper in a world distracted by the virus', *The Interpreter*, 14 aprile 2020, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/isis-looks-prosper-world-distracted-virus>.

<sup>1243</sup> UNICRI, 'Stop the virus of disinformation', Novembre 2020, <http://www.unicri.it/sites/default/files/2020-11/SM%20misuse.pdf>.

<sup>1244</sup> Shaul Shay, 'Jihad in the shadow of the coronavirus', *ICT*, 24 marzo 2020, [https://www.ict.org.il/Article/2520/Jihad\\_in\\_the\\_shadow\\_of\\_the\\_coronavirus#gsc.tab=0](https://www.ict.org.il/Article/2520/Jihad_in_the_shadow_of_the_coronavirus#gsc.tab=0).

per al-Qaeda hanno descritto la diffusione del COVID-19 nelle comunità musulmane come una conseguenza dei peccati degli stessi musulmani, della loro distanza dagli insegnamenti divini e della loro corruzione morale. Medesimo ragionamento viene ad applicarsi ovviamente per i Paesi occidentali apostati, colpiti in misura estremamente più grave dalla pandemia rispetto ai Paesi sunniti. Soprattutto nella fase iniziale quando Cina, Europa e USA rappresentavano gli epicentri dell'epidemia, i principali network jihadisti hanno presentato il virus come una "punizione di Allah" per le ingiustizie e i soprusi perpetrati nei confronti dei musulmani<sup>1245</sup>. In riferimento all'Occidente, i media jihadisti hanno insistito sulla narrazione volta a presentare la pandemia come una vendetta divina contro l'Occidente; inoltre, tale propaganda ha più volte evidenziato come le stesse forze nemiche siano ora altamente vulnerabili e dunque più facilmente attaccabili.

Il corrispettivo passivo della propaganda è il processo di radicalizzazione. Le capacità mostrate in particolare da Daesh nella propaganda pandemica sono state amplificate dai provvedimenti di confinamento che hanno costretto milioni di giovani a trascorrere molto più tempo online<sup>1246</sup>, indebolendo ulteriormente i già complessi processi di integrazione sociale, costringendo i giovani all'isolamento e creando in soggetti già vulnerabili migliori condizioni psicologiche per l'estremismo. I processi di radicalizzazione già in atto nelle comunità più deboli dei Paesi europei, di quelli della regione Middle East and North Africa (MENA), del Sud-Est asiatico, così come di altre numerose parti del mondo, hanno evidentemente subito una forte spinta proprio dal connubio propaganda-isolamento. D'altro canto la radicalizzazione, soprattutto nelle fasce più giovani, potrebbe essere favorita anche dal progressivo deterioramento delle condizioni socio-economiche, che potrebbe spingere sempre più soggetti a trovare nei meccanismi di riconoscimento sociale propri dei gruppi estremisti jihadisti una

---

<sup>1245</sup> MEMRI, 'Al-Qaeda Central: COVID-19 Is Divine Punishment For Sins Of Mankind; Muslims Must Repent, West Must Embrace Islam', 31 March 2020, <https://www.memri.org/reports/al-qaeda-central-covid-19-divine-punishment-sins-mankind-muslims-must-repent-west-must>; Alexandre Rodde, 'Covid-19 et terrorisme: analyse de la menace dans un contexte de pandémie', *Centre de Recherche de l'École des Officiers de la Gendarmerie Nationale*, No. 48 (2020) : <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/crqn/publications/les-notes-du-creogn/covid-19-et-terrorisme-analyse-de-la-menace-dans-un-contexte-de-pandemie>.

<sup>1246</sup> Nikita Malik, 'Self-Isolation Might Stop Coronavirus, but It Will Speed the Spread of Extremism', *FP*, 26 marzo 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/26/self-isolation-might-stop-coronavirus-but-spread-extremism/>.

soluzione ideale alla propria emarginazione. Se al momento anche le azioni dei cosiddetti “lupi solitari” sono sfavorite dal contesto emergenziale e dai provvedimenti restrittivi largamente ancora in vigore, nulla esclude che nella fase post-pandemica, con le progressive riaperture, si possa assistere, soprattutto in Europa<sup>1247</sup>, a un aumento delle azioni condotte da singoli individui radicalizzatisi, nonché, in Paesi come quelli asiatici e africani, alla ri-attivazione o alla formazione *ex-novo* di cellule affiliate ai principali gruppi jihadisti internazionali.

La pandemia in corso detiene in sé un enorme potenziale di destabilizzazione in ragione del suo carico emotivo di incertezza, paura, caos, ma anche dell'aumento del disagio sociale, delle tensioni socio-politiche, di quelle etnico-confessionali, nonché a causa del possibile tracollo delle economie, della contrazione degli aiuti internazionali (con una possibile riorganizzazione dei bilanci occidentali anche in materia di anti-terrorismo)<sup>1248</sup>, della riduzione del controllo statale e finanche del collasso delle istituzioni così come esistenti, con conseguente creazione di vuoti di potere da colmare. In questi termini la crisi in atto potrebbe creare inimmaginabili opportunità in seno alle organizzazioni terroristiche per lanciare nuove offensive contro i governi evidentemente indeboliti non solo dell'area MENA, ma anche dell'Africa australe, del Sud-Est asiatico, così come nel subcontinente indiano, nel Caucaso o in Asia centrale. Ciò potrebbero favorire, quantomeno in alcune aree del mondo, la fuoriuscita *de facto* dal controllo dalle autorità pubbliche di alcuni specifici territori che potrebbero cadere (o ri-cadere) sotto l'autorità diretta dei gruppi jihadisti. Sebbene finora né Daesh né al-Qaeda abbiano mostrato una chiara impostazione strategica volta a sfruttare in questo senso la pandemia, le forze jihadiste tendono quasi per definizione a guadagnare terreno dallo sfruttamento dei conflitti, dal caos e dal vuoto politico e ciò lascia immaginare che una simile strategia possa trovare forte consenso all'interno delle leadership jihadiste. In questo senso, paradossalmente, svantaggi potrebbero aversi per quei gruppi che detengono ancora un certo livello di controllo territoriale, poiché potrebbero subire

---

<sup>1247</sup> Lo stesso attacco di Vienna, rivendicato da IS, del 2 novembre 2020 è avvenuto l'ultima sera prima dell'introduzione del lockdown per l'emergenza COVID-19.

<sup>1248</sup> Counter-Terrorism Committee Executive Directorate - CTED, 'The impact of the COVID-19 pandemic on terrorism, counter-terrorism and countering violent extremism', giugno 2020, <https://www.un.org/securitycouncil/ctc/content/publications>.



le ripercussioni del malcontento popolare derivanti dalla gestione della situazione sanitaria. Tutti quei gruppi che, al contrario, negli ultimi anni o per tradizione risultano svincolati dal controllo territoriale e amministrativo, potranno trovare nuovi modi per ampliare le proprie possibilità di movimento e attività proprio nelle larghe maglie di questa crisi.

Vuoti di potere da colmare non significano soltanto lotta tra l'apparato statale e i gruppi jihadisti, ma sollevano anche il problema dello scontro per il controllo territoriale all'interno della stessa galassia jihadista. Gli ampi spazi che questa pandemia potrebbe creare con riferimento alla lotta di potere potrebbero dunque declinarsi anche con un forte aumento delle tensioni tra gruppi salafiti differenti. Sebbene tali dinamiche non siano direttamente imputabili al COVID-19, è pur vero che potrebbero nutrirsi proprio delle conseguenze che la crisi sanitaria sta provocando.

In un contesto globale in cui il terrorismo è ancora fortemente presente, la pandemia potrebbe garantire nuove, innumerevoli e pienamente sfruttabili opportunità di crescita a organizzazioni come quelle terroristiche internazionali, estremamente abili nell'insinuarsi nei "vuoti" territoriali, gestionali e sociali: il potenziale distorsivo di questo virus, declinabile in una crescente vulnerabilità di molti degli Stati al disordine e all'instabilità costituisce il fattore chiave per la propaganda e l'attività jihadista nel periodo post-COVID. La diffusione del virus non farà che rafforzare le frustrazioni e le rimostranze che *ab origine* hanno permesso a questi gruppi di radicarsi e renderanno estremamente difficile arginare l'espansione della minaccia in aree già precedentemente *hub* dei fenomeni di matrice jihadista ma anche in zone del mondo di nuovo interesse. Gli Stati in cui si registra la presenza radicata dei gruppi terroristici, così come gli attori internazionali, dovranno reagire con decisione per non perdere le posizioni guadagnate negli ultimi anni in materia di contrasto al terrorismo internazionale. L'indebolimento delle difese e del coordinamento internazionale dell'antiterrorismo, la riduzione dei mezzi e delle possibilità logistico-operative delle forze armate e la riconversione delle spese attualmente dedicate all'antiterrorismo, creerebbero, infatti, ulteriori spazi per i gruppi jihadisti. La sfida più grande resta, ovviamente, in capo a quegli Stati, in particolare dell'area mediorientale e in Africa, i quali dovranno riuscire a trovare anche una risposta alle preoccupazioni delle popolazioni, con l'obiettivo di sostenere una vera e propria *comprehensive strategy* che possa sanare quelle dicotomie

sociali e politiche che sono alimento primario dell'ideologia jihadista. Per la comunità internazionale, la sfida non è soltanto al di fuori dei propri confini, dove si declina appunto nella doppia anima di impegno militare e di sostegno alla cooperazione internazionale, ma anche interna, soprattutto per quanto attiene alla possibilità di assistere a nuovi attacchi terroristici condotti in particolare su suolo europeo. All'interno dell'Unione Europea le strategie da mettere in campo dovrebbero lavorare su un duplice livello d'azione: prevenire la radicalizzazione e implementare le strategie di controllo, individuazione e repressione. Sul primo versante, occorrerà prima di tutto porre maggiore attenzione ai già noti processi di auto-radicalizzazione online, i quali nel contesto post-COVID appaiono destinati ad avere una attrattiva crescente e a interessare fasce della popolazione sempre più ampie (e soprattutto più giovani); contestualmente, poiché spesso legato ai processi di auto-radicalizzazione su territorio europeo, dovrà essere considerato e analizzato nelle sue possibili conseguenze sociali l'impatto della pandemia sulla psiche individuale e di gruppo, considerando nel periodo post-pandemico un possibile aumento dei disturbi mentali e delle devianze sociali<sup>1249</sup>. Sul versante controllo e repressione l'Unione Europea ha già delineato la propria strada per il 2000-2025 tramite due documenti strategici, "EU Security Union Strategy: a new security ecosystem"<sup>1250</sup> e "European Skills Agenda for sustainable competitiveness, social fairness and resilience"<sup>1251</sup>. Nel complesso, la strategia messa in campo mira a creare un ambiente di sicurezza in cui, tramite un meccanismo di cooperazione che possa consentire di individuare in maniera precoce eventuali minacce e che sia in grado di adattarsi rapidamente a minacce in continua trasformazione, si possa garantire maggiore sicurezza ai cittadini europei. Il concetto chiave dell'intera strategia, da rafforzare ulteriormente in termini operativi, è doverosamente quello della cooperazione e della condivisione: la globalità della sfida posta dal terrorismo post-COVID

---

<sup>1249</sup> Si vedano in particolare gli studi dell'American Psychological Association, 'Stress in America 2020. A National Mental Health Crisis', ottobre 2020, <https://www.apa.org/news/press/releases/stress/2020/report-october#> & Sciensano, 'Cinquième enquête de santé COVID-19 : résultats préliminaires', dicembre 2020, <https://www.sciensano.be/en/biblio/cinquieme-enquete-de-sante-coivid-19-resultats-preliminaires>.

<sup>1250</sup> Commissione Europea, 'EU Security Union Strategy: a new security ecosystem', 24 luglio 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1379](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1379).

<sup>1251</sup> Commissione Europea, 'European Skills Agenda for sustainable competitiveness, social fairness and resilience', 1 luglio 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_1196](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1196).

in Europa impone, infatti, pena l'inefficacia, una risposta coordinata, all'interno anche in questo caso di una "*comprehensive strategy*" regionale che condivida approccio strategico e operativo.

RUOLO DELLO STRUMENTO MILITARE NELL'AREA SAHELIANA: STABILITÀ E SICUREZZA  
— Saverio Lesti\* & Alessandra Fiorani\*\*

*Per le caratteristiche geografiche, climatiche e strutturali della regione, le operazioni militari condotte nel Sahel richiedono necessariamente sforzi logistici di pianificazione e formazioni militari ridotte. La principale fonte di minaccia è la presenza di gruppi jihadisti transnazionali, legati ai network di Al Qaeda e dell'Isis. Tale territorio rappresenta un'area strategica di collegamento tra l'Africa Subsahariana e le coste del Mediterraneo; per questa ragione alcuni Stati europei, in particolare la Francia e l'Italia, si trovano militarmente impegnate nella regione. Lo scopo dell'elaborato è delineare l'impegno italiano, tramite i documenti forniti dalle istituzioni italiane, quali Ministero della Difesa, Stato Maggiore della Difesa ed Parlamento. Ad integrazione sono stati utilizzati documenti francesi, statunitensi e di riviste internazionali. La presenza italiana è riconducibile ad operazioni internazionali ONU ed europee; particolarmente recente è il contributo italiano nella Task Force Takuba. All'impegno militare si affianca la crescente presenza diplomatica nella regione. Il coinvolgimento dell'Italia ha lo scopo di rafforzare la presenza francese nella regione e addestrare, tramite attività di mentoring, le forze dell'esercito maliano. Lo scopo dell'analisi è ricostruire i possibili scenari in cui opereranno i militari italiani; illustrare i probabili rischi da affrontare e l'obiettivo desiderato delle istituzioni nazionali.*

Con il termine Sahel, si indica una regione larga circa 1000 chilometri ed estesa per 5400 chilometri dall'Oceano Atlantico al Mar Rosso<sup>1252</sup>. È una regione che non si presta ad una guerra tradizionale,

---

\* SAVERIO LESTI è da gennaio 2021 Senior Researcher nella Divisione Sicurezza e Difesa di G.E.O. di Mondo Internazionale. Ha una formazione in studi internazionali con laurea magistrale in Relazioni Internazionali conseguita alla Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze, con tesi sui rapporti tra Margaret Thatcher e CEE negli anni 1979-83. Ha poi conseguito un master di primo livello in Relazioni Internazionali Strategico-Militari presso l'Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze, con elaborato finale sull'utilizzo delle forze di polizia con statuto militare nelle operazioni internazionali. Gli interessi di ricerca comprendono storia delle relazioni internazionali, storia militare, geopolitica, il mondo della sicurezza e della difesa nel suo insieme.

\*\* ALESSANDRA FIORANI è laureata con lode in Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali- curriculum Investigazione e Sicurezza, ha poi intrapreso una specializzazione all'Università Internazionale di Roma sotto la facoltà di Scienze Politiche al Corso magistrale in Investigazione, Criminalità e Sicurezza Internazionale. Durante il suo percorso di studi è nata la sua passione per la geopolitica, questo le ha permesso di entrare a far parte della redazione de "Il Caffè Geopolitico", rivista online di geopolitica, come autrice collaboratrice al Desk Europa. In Mondo Internazionale è Senior Researcher nel team Difesa e Sicurezza della Divisione G.E.O.

<sup>1252</sup> Kalev Stoicescu, "Stabilising the Sahel", *International Centre for Defence and Security*, 1 luglio 2020, p. 2, <https://icds.ee/en/stabilising-the-sahel-the-role-of-international-military-operations/>.

dove la presenza di forze ampie militari richiede un notevole sforzo logistico. Sono presenti ampie distese di sabbia e dune, occasionalmente interrotte da piccoli villaggi e città<sup>1253</sup>. Le grandi formazioni militari non hanno alcuna utilità, operando attraverso un terreno ostile per ingaggiare gruppi di insorti, irregolari o terroristi. Le operazioni militari devono perseguire la limitazione della libertà di movimento e la riduzione delle capacità di combattimento degli elementi ostili, smantellando le loro scorte di armi, munizioni, esplosivi e apparecchiature di comunicazione<sup>1254</sup>. La capacità di condurre operazioni simultanee costituisce una vera sfida logistica, soprattutto se il teatro operativo è ampio e con un clima estremo per uomini e mezzi. La logistica deve basarsi su una pianificazione meticolosa<sup>1255</sup>. Il trasporto via terra si basa su convogli, mentre per le aree più remote vanno attuati anche aviolanci di rifornimenti. Centrale è anche il ruolo degli elicotteri in termini di flessibilità e raggio di azione<sup>1256</sup> per le missioni di trasporto e Medevac.

***Presenza militare italiana nel Sahel.*** L'Italia è impegnata nel Sahel con la missione dell'ONU Minusma, dell'UE EUTM Mali, EUCAP Sahel Mali ed EUCAP Sahel Niger, impiegando complessivamente 49 unità di personale<sup>1257</sup>. A queste si aggiunge la missione bilaterale MISIN in Niger, che impiega 295 unità di personale, 5 mezzi aerei (convenzionali e a pilotaggio remoto) e 160 mezzi terrestri<sup>1258</sup>. Queste operazioni forniscono supporto operativo e per la formazione delle forze armate e di sicurezza locali.

---

<sup>1253</sup> Gary K. Busch, 'The Logistic of the War in the Sahel', *Stability: International Journal of Security & Development*, art. 22, pag. 1, 12 giugno 2013, <https://www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.bh/>.

<sup>1254</sup> Ministère des Armées, 'Press Pack Operation Barkhane', febbraio 2020, p. 8, <https://www.defense.gouv.fr/content/download/611930/10248427/D%C3%A9couvrez%20le%20dossier%20de%20presse.pdf>.

<sup>1255</sup> Ministère des Armées, 'Press Pack Operation Barkhane'.

<sup>1256</sup> Maj. Gen. Olivier Tramond and Lt. Col. Philippe Seigneur, 'Early Lessons from France's Operation Serval in Mali', *Association of the United States Army*, giugno 2013, p. 43, [https://www.ousa.org/sites/default/files/Tramond\\_June2013.pdf](https://www.ousa.org/sites/default/files/Tramond_June2013.pdf).

<sup>1257</sup> Senato della Repubblica, 'Autorizzazione e Proroga Missioni Internazionali 2020', *Servizio Affari Internazionali*, DOC. XXV n. 3 e DOC. XXVI n. 3, Dossier 10 giugno 2020, pp. 64-67, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01155059.pdf>.

<sup>1258</sup> Senato della Repubblica, 'Autorizzazione e Proroga Missioni Internazionali 2020'.

Dato il crescente aumento dell'instabilità nel Sahel<sup>1259</sup> e l'importanza della regione quale rotta di transito dei flussi di migranti clandestini verso il Mediterraneo centrale<sup>1260</sup>, l'Italia ha incrementato la propria presenza nella regione. Nelle parole del Ministro della Difesa Lorenzo Guerini, l'intenzione è "rafforzare la nostra presenza in Mali e Niger, aumentando così l'apporto europeo alla Coalizione per il Sahel, a vantaggio della stabilità di un'area adiacente alla Libia, e contribuendo al contrasto al terrorismo"<sup>1261</sup>.

La Task Force Takuba (TFT) è stata lanciata il 15 luglio 2020<sup>1262</sup> per alleviare la pressione sulle truppe francesi a sostegno della lotta contro i jihadisti<sup>1263</sup>. La zona di operazioni si situa tra Mali, Niger e Burkina Faso nella regione del Liptako<sup>1264</sup> e Gourma<sup>1265</sup>. La TFT vede, oltre alla partecipazione francese, il contributo delle forze speciali di Estonia<sup>1266</sup>, Repubblica Ceca<sup>1267</sup> e Svezia<sup>1268</sup> ed è operativa dal luglio del 2020, mentre la piena capacità operativa è attesa per la prima parte del 2021.

**Partecipazione italiana alla Task Force Takuba.** Il governo italiano ha deciso di partecipare alla TFT con un contributo di 200 unità di personale militare, 20 mezzi terrestri e 8 mezzi aerei<sup>1269</sup>. Sebbene non

---

<sup>1259</sup> Stato Maggiore della Difesa, 'Concetto SCENARI FUTURI: tendenze ed implicazioni per la Sicurezza e la Difesa', Edizione 2021, p. 7, [https://www.difesa.it/SMD\\_Staff/Reparti/III/CID/Dottrina/Documents/Concetto%20Scenari%20Futuri.pdf](https://www.difesa.it/SMD_Staff/Reparti/III/CID/Dottrina/Documents/Concetto%20Scenari%20Futuri.pdf).

<sup>1260</sup> Presidenza del Consiglio dei ministri, 'Relazione sulla Politica dell'Informazione per la Sicurezza 2020', *Sistema di Informazioni per la Sicurezza della Repubblica*, febbraio 2021, p. 27, [https://www.difesa.it/SMD\\_Staff/Reparti/III/CID/Dottrina/Documents/Concetto%20Scenari%20Futuri.pdf](https://www.difesa.it/SMD_Staff/Reparti/III/CID/Dottrina/Documents/Concetto%20Scenari%20Futuri.pdf).

<sup>1261</sup> Stefano Pippi, "Missioni, investimenti e industria. La linea di Guerini per rilanciare la Difesa", *Formiche*, 9 marzo 2021, <https://formiche.net/2021/03/guerini-difesa-audizione/>.

<sup>1262</sup> Ministry for Europe and Foreign Affairs, 'France's Action in the Sahel', *France Diplomacy*, aprile 2020, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/security-disarmament-and-non-proliferation/terrorism-france-s-international-action/article/france-s-action-in-the-sahel>.

<sup>1263</sup> International Crisis Group, 'A Course Correction for the Sahel Stabilisation Strategy', 1 febbraio 2021, <https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/299-course-correction-sahel-stabilisation-strategy>.

<sup>1264</sup> Stoicescu, 'Stabilising the Sahel'.

<sup>1265</sup> Ministère des Armées, 'Press Pack Operation Barkhane'.

<sup>1266</sup> Stoicescu, 'Stabilising the Sahel'.

<sup>1267</sup> Jeremy Binnie, 'Task Force Takuba Reaches IOC in Mali', *Janes*, 21 luglio 2020, <https://www.janes.com/defence-news/news-detail/task-force-takuba-reaches-ioc-in-mali>, John Campbell, 'EU Task Force Takuba in Mali', *Council on Foreign Relations*, 8 dicembre 2020, <https://www.cfr.org/blog/eu-task-force-takuba-mali>.

<sup>1268</sup> Swedish Armed Forces, 'Swedish Special Forces to Mali', 7 settembre 2020, <https://www.forsvarsmakten.se/en/news/2020/09/swedish-special-forces-to-mali/>.

<sup>1269</sup> Senato della Repubblica, 'Autorizzazione e Proroga Missioni Internazionali 2020'.

ci siano dettagli sulla composizione del contingente, è auspicabile lo schieramento di personale delle forze speciali di Esercito, Marina, Aeronautica e Carabinieri sul modello delle esperienze in Afghanistan e Iraq. A livello di mezzi aerei, è auspicabile la presenza di elicotteri da trasporto UH-90 e CH-47F ed AH-129D con compiti di scorta. Inoltre, osservando l'esperienza operativa dei contingenti francesi presenti nella regione<sup>1270</sup>, il contingente nazionale dovrebbe includere mezzi con adeguata protezione dagli *Improvised Explosive Device* (IED) e con specifiche capacità per individuare e rimuovere tali ordigni.

Il perimetro della partecipazione italiana alla TFT prevede il seguente spettro di attività: attività di consulenza, assistenza, addestramento e *mentorship* a supporto delle forze armate e delle forze speciali locali; supporto alle capacità di contrasto alle minacce di natura terroristica transnazionale e/o criminale; fornire assetti per la conduzione di operazioni Medevac<sup>1271</sup>. Tali scopi sono stati confermati dal Ministro della Difesa Guerini nell'audizione davanti alle commissioni parlamentari della Difesa<sup>1272</sup>.

***L'importanza della presenza statunitense nel Sahel.*** Le forze statunitensi conducono anche operazioni di intelligence, sorveglianza e ricognizione aviotrasportate in questa regione<sup>1273</sup>. A supporto dei partner europei, viene fornito un importante contributo con capacità di *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (ISR), rifornimento in volo e trasporto strategico<sup>1274</sup>. Il contingente principale opera in Niger dalla base 201 di Agadez con droni MQ-9<sup>1275</sup>. L'impegno dell'AFRICOM nella regione è stato

---

<sup>1270</sup> Andrew Hilliar, 'Three French soldiers killed by explosive device in Mali operation', *France 24*, 28 dicembre 2020, <https://www.france24.com/en/africa/20201228-three-french-soldiers-killed-in-mali-operation>.

<sup>1271</sup> Senato della Repubblica, 'Autorizzazione e Proroga Missioni Internazionali 2020'.

<sup>1272</sup> Pioppi, "'Missioni, investimenti e industria. La linea di Guerini per rilanciare la Difesa".

<sup>1273</sup> The Lead Inspector General, 'East Africa and North and West Africa Counterterrorism Operations', *Quarterly Report to the United States Congress | October 1, 2019, through December 31, 2019*, 7 febbraio 2020, pagin11, <https://www.dodig.mil/Reports/Lead-Inspector-General-Reports/Article/2080495/lead-inspector-general-for-east-africa-and-north-and-west-africa-counterterrori/>.

<sup>1274</sup> Murielle Delaporte, 'US Military Support in Sahel: Allies at Work', *Breaking Defense*, 14 maggio 2020, <https://breakingdefense.com/2020/05/us-military-support-in-sahel-allies-at-work/>.

<sup>1275</sup> The Lead Inspector General, 'East Africa and North and West Africa Counterterrorism Operations'.

messo in discussione da Trump ed è attualmente in fase di revisione<sup>1276</sup>. È importante mantenere il supporto statunitense alle operazioni in Sahel, in quanto supplisce ai limiti capacitivi che affliggono i contingenti europei presenti nel teatro operativo<sup>1277</sup>.

**Apporto dell'intelligence e dei droni.** L'intelligence nel Sahel garantisce l'osservazione collettiva dei fattori di instabilità e insicurezza. I gruppi estremisti operano in connessione con reti criminali transnazionali che hanno presidiato per decenni le rotte di monitoraggio regionali<sup>1278</sup>. Acquisendo comunicazioni vocali, dati, video e trasmissioni internet, le capacità Signals Intelligence (SIGINT) e Imagery Intelligence (IMINT) indirizzano e affiancano l'attività Human Intelligence (HUMINT). È pertanto fondamentale la piena collaborazione di tutti gli attori ed i sistemi di intelligence presenti in Sahel, ossia satelliti, aerei da pattugliamento, droni e capacità HUMINT e SIGINT<sup>1279</sup>.

Nel teatro operativo del Sahel i droni conducono un'azione coordinata a supporto delle operazioni a terra o se necessario in completa autonomia. La loro discrezione e resistenza li rendono risorse chiave per le missioni di ISR, data la loro dotazione di sensori e sistemi di trasmissione dati in tempo reale, garantendo condizioni operative ognitempo<sup>1280</sup>. Con la partecipazione italiana alla TFT si ritiene che l'uso di droni vada compreso nella dotazione di mezzi aerei già autorizzata dalla legge di autorizzazione<sup>1281</sup>.

**Conclusioni.** Il Sahel presenta vari rischi con ricadute che possono travalicare i confini regionali. L'attività dei gruppi jihadisti nella zona potrebbe compromettere la già fragile stabilità dei governi locali ed originare casi di *failed states* sul modello libico. Si potrebbero creare aree santuario per i movimenti terroristici con conseguenze sulla stabilità della regione sub sahariana. L'intervento italiano mira a

---

<sup>1276</sup> John Campbell, 'Cutting U.S. Military Support for France in West Africa Would Be a Mistake', *Council on Foreign Relations*, 28 gennaio 2020, <https://www.cfr.org/blog/cutting-us-military-support-france-west-africa-would-be-mistake>.

<sup>1277</sup> Delaporte, 'US Military Support in Sahel: Allies at Work'.

<sup>1278</sup> Semaj N. McDowell, 'The Limits of Military Intelligence in the Sahel', *Geopolitical Monitor*, 20 dicembre 2020, <https://www.geopoliticalmonitor.com/the-limits-of-military-intelligence-in-the-sahel/>

<sup>1279</sup> Maj. Gen. Tramond and Lt. Col. Seigneur, 'Early Lessons from France's Operation Serval in Mali'.

<sup>1280</sup> Ministère des Armées, 'Press Pack Operation Barkhane'.

<sup>1281</sup> Senato della Repubblica, 'Autorizzazione e Proroga Missioni Internazionali 2020'.



sostenere la stabilità del Sahel evitando il ripetersi di situazioni come la Libia, garantendo lo sviluppo della regione. Il dispiegamento di uomini e mezzi nella regione può costituire, per la particolarità del territorio e del clima, un banco di prova per testare procedure operative, capacità logistiche e l'impiego di nuovi mezzi e materiali. Infine, l'Italia può assumere la guida nella formazione delle forze di polizia locali, potendo utilizzare i Carabinieri che sono già presenti in teatro ed hanno un'esperienza pluriennale in operazioni simili svolte in altri teatri operativi<sup>1282</sup>. Tutti questi interventi sono riconducibili al focus per la tutela dell'influenza e degli interessi nazionali nel quadrante geopolitico del Mediterraneo allargato manifestato dal nuovo esecutivo.

---

<sup>1282</sup> Ministero della Difesa, 'Arma dei Carabinieri: contributo alle Operazioni militari all'estero', 29 luglio 2019, [http://www.difesa.it/Primo\\_Piano/Pagine/arma\\_dei\\_carabinieri\\_contributo\\_alle\\_operazioni\\_militari\\_estero.aspx](http://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/arma_dei_carabinieri_contributo_alle_operazioni_militari_estero.aspx)

SISTEMA PA: AZIONI SINERGICHE E DI COOPERAZIONE ISTITUZIONALE PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI. ANALISI DEI LIMITI E DELLE RISORSE DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA E PIANIFICAZIONE DELLE POSSIBILI STRATEGIE DI INTERVENTO PER IL RAFFORZAMENTO DELLO SCAMBIO INFORMATIVO E DELLE SINERGIE OPERATIVE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE — Marlene Mauro\*

*Il recente dibattito politico pone comprensibilmente l'accento sull'esigenza - non più derogabile - di riformare la Pubblica Amministrazione in direzione di un ammodernamento e di una digitalizzazione che la rendano capace di rispondere in modo efficiente ed efficace a minacce che - anche a causa dell'esperienza emergenziale - appaiono di sempre maggiore complessità ed impatto. Indebolita dalla crisi di legittimità che ha investito la politica e dalle strutturali debolezze che ogni Stato si trova oggi a dover affrontare, la Pubblica Amministrazione si scontra con una carenza di risorse umane e strumentali che le impedisce, in molti casi, di rispondere adeguatamente alle necessità della comunità civile e politica di riferimento. Oltre ai noti problemi relativi alle risorse umane e strumentali, il report si concentrerà sull'esigenza di favorire una graduale integrazione di competenze amministrative che permettano - specialmente al comparto sicurezza globalmente inteso - di tutelare gli interessi prioritari dello Stato agendo come attore integrato capace di mettere a sistema il rilevante bagaglio di competenze, conoscenze e possibilità operative. Favorire le sinergie e lo scambio di informazioni con adeguati incentivi e tramite la diffusione di una cultura di azione sistemica permetterebbe di massimizzare i benefici di qualunque azione di riforma, garantendo un perseguimento efficiente di quei risultati che la macchina amministrativa è chiamata ad assicurare.*

Il dibattito politico generato dall'urgenza di attuare nuove misure in direzione dell'ammodernamento della Pubblica Amministrazione (PA) è quanto mai vivo e presente, così come la chiara percezione dell'esigenza non più rimandabile di ripensare l'Amministrazione permettendole di superare le evidenti criticità operative. Cosa fare, dunque, per rendere la PA capace di confrontarsi con le sfide sistemiche che si trova davanti? Il report analizzerà le criticità che impediscono alla macchina amministrativa di rispondere al meglio delle sue (pur altamente specializzate) possibilità di azione. Scopo dell'analisi è

---

\* MARLENE MAURO è parte del The Alpha Institute of Geopolitics and Intelligence con cui collabora da tempo sulle materie legate ai temi della sicurezza e della difesa.

È Dirigente pubblico dell'Amministrazione finanziaria. Ha lavorato come funzionario per il Ministero dell'interno e come ricercatrice per il Cemiss, nonché come analista Due Diligence e Security nel settore privato.

portare l'attenzione sugli strumenti normativi già esistenti – si pensi a titolo esemplificativo agli accordi già possibili tra PA<sup>1283</sup>, o ai sistemi di incentivazione introdotti dalla riforma Brunetta<sup>1284</sup> – ipotizzando che un loro impiego, unito a una rinnovata cultura della cooperazione e dell'interoperatività, sia già di per sé sufficiente a migliorare in modo rilevante le prestazioni della macchina amministrativa. Pur parlando di Amministrazione in generale, il focus sarà rivolto al comparto sicurezza ed a quelle criticità che spesso impediscono di massimizzare i risultati in termini operativi.

*Limiti operativi e interventi possibili.* Le spinte della globalizzazione<sup>1285</sup>, nonché la rapida evoluzione di nuove tecnologie e di nuovi strumenti, hanno generato effetti tanto ampi da aver ormai realizzato un oggettivo cambiamento qualitativo delle variabili oggetto di studio. Si parla di processi ampiamente dibattuti su cui non sembra utile tornare; è però interessante notare come la convergenza di tali elementi abbia avuto dirompenti effetti sul piano interno e internazionale. La minaccia senza precedenti rappresentata dal COVID-19 ha messo in evidenza le criticità esistenti, imponendo un ripensamento che non può non coinvolgere la Pubblica Amministrazione globalmente intesa. L'attenzione riservata alla riforma della PA non può quindi sorprendere. Nell'analizzare sinteticamente i limiti di risposta con cui l'Amministrazione si trova a confrontarsi, si tratterà l'argomento evitando dissertazioni giuridiche e cercando di non cadere nella tentazione di ipotizzare riforme che possano presentarsi come panacea di tutti i mali attribuiti alla PA. Ciò su cui ci si concentrerà sono gli strumenti già esistenti che possono porre rimedio ai limiti individuati. Se una riforma è necessaria e possibile, la sua buona riuscita non può certo prescindere dall'approccio degli attori in gioco. È quindi da qui che si ritiene necessario partire: analizzare i limiti della PA, individuando le soluzioni già disponibili per far sì che essa possa muoversi ed operare come sistema integrato capace di rispondere prontamente alle esigenze della comunità nazionale.

---

<sup>1283</sup> Art. 15 l. 241/1990.

<sup>1284</sup> Legge delega 4 marzo 2009 n. 15/ e Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

<sup>1285</sup> David Held, Anthony McGrew, *Globalismo e antiglobalismo*, Il Mulino, 2010.

Il Recovery Plan<sup>1286</sup> recentemente approvato pone comprensibilmente l'accento sull'esigenza di riformare la Pubblica Amministrazione modernizzandola e digitalizzandola. Pur nella definizione dei necessari passi da fare<sup>1287</sup>, il Piano si focalizza sui risultati attesi in termini di una disponibilità di servizi, di facile accesso ai dati del patrimonio informativo, di una maggiore efficacia nel realizzare gli interventi decisi dal vertice politico. Alcuni degli elementi di maggiore criticità riguardano certamente temi noti, come la carenza di risorse umane e strumentali. Oltre ai punti segnalati rilevano però anche tutti quei limiti che dipendono non solo e non prevalentemente dall'assenza di norme che "liberino" le risorse esistenti, quanto più dall'assenza di una cultura capace di guidare l'azione in modo sinergico e coordinato.

Ciò su cui si vuole focalizzare l'attenzione è la mancanza di una cultura unitaria e di azione sistemica. La mancanza, quindi, di quella interoperabilità che dovrebbe caratterizzare la macchina amministrativa e che stenta a manifestarsi compiutamente. A ben vedere, in termini di cooperazione tra Amministrazioni, gli strumenti normativi appaiono infatti già esistenti, pur se impiegati in modo ancor troppo limitato.

Il riferimento normativo degli accordi tra Pubbliche Amministrazioni è rinvenibile nell'art. 15 l. 241/90. Con l'entrata in vigore della citata disposizione si assiste alla generalizzazione degli accordi tra PA, definiti da autorevole dottrina<sup>1288</sup> "procedimenti di coordinamento infrastrutturale", attraverso cui superare l'organizzazione gerarchica di soggetti ed interessi. Il "nuovo" modo di intendere l'azione amministrativa, non più come autoritativa e impositiva, vede i soggetti coinvolti operare con modalità diverse, inducendo il passaggio da un modello amministrativo accentrato ad un modello policentrico

---

<sup>1286</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 2021, [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR\\_3.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_3.pdf).

<sup>1287</sup> Digitalizzazione, rinnovamento generazionale, formazione dei dipendenti, nuova organizzazione del lavoro.

<sup>1288</sup> Rosario Ferrara, *Gli accordi di Programma. Potere, poteri pubblici e modelli dell'Amministrazione concertata*, CEDAM Padova, 1993.

Fabio Merusi, "Procedimenti di coordinamento infrastrutturale e procedimenti di collaborazione dopo le leggi sul procedimento amministrativo e sulla riforma delle autonomie locali", in *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, II, Milano, Giuffrè, 1993, 1052.

che prevede l'utilizzo degli accordi come strumento di riduzione della complessità e di soddisfazione armonica di una pluralità di interessi.

Nonostante l'esistenza di strumenti normativi, la cooperazione tra Pubbliche Amministrazioni appare come uno dei tanti elementi ancora non compiuti del percorso di integrazione sistemica. In termini di sicurezza e di capacità di rispondere alle minacce interne, uno dei limiti più evidenti sembra ancora risiedere nella costante difficoltà di relazione e collaborazione tra forze dello Stato. Pur agendo tutti per il perseguimento del medesimo interesse, le singole articolazioni amministrative stentano a percepirsi e ad agire come realtà integrate e complementari. È quindi utile soffermarsi su alcuni dei limiti che storicamente contribuiscono a limitare la capacità della PA di operare quale sistema integrato al servizio del Paese.

L'immobilismo derivante dall'assenza di esplicite previsioni può senza indugi essere considerato uno dei mali della Pubblica Amministrazione. L'esondazione legislativa, cui negli anni si è assistito, ha spesso innescato un meccanismo poco virtuoso, nonché la genesi della diffusa abitudine ad agire solo se e nella misura in cui l'azione sia sempre e dettagliatamente tipizzata dalla legge. Il complesso dei Sinai<sup>1289</sup> è certamente uno dei principali fattori inabilitanti rispetto cui intervenire per ottenere maggiori sinergie operative. Astenersi da cooperazione e condivisione solo in ragione della mancanza di esplicite previsioni in tal senso limita inevitabilmente l'azione amministrativa, nonostante la stessa dovrebbe orientarsi in direzione di obiettivi specifici e ben individuati che potrebbero essere più facilmente raggiunti sviluppando reti di azione istituzionale sul territorio.

La "disabitudine" all'integrazione informativa nazionale è certamente un altro elemento su cui soffermarsi. Il rischio di duplicazione delle funzioni e la carenza di reale comprensione delle opportunità offerte dall'adozione del principio del *need to share* continuano a rappresentare ostacoli per la genesi di una cultura e di una politica della sicurezza nazionale integrata. Mancando l'abitudine

---

<sup>1289</sup> L'amministrazione rimane immobile a meno di non avere norme di copertura che ne regolino l'operato. Lorenzo Casini, *Politica e Amministrazione: "The Italian Style"*, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, Vol. 1 (2019), 13-37, <https://iris.imtlucca.it/retrieve/handle/20.500.11771/11721/7452/L.%20Casini-Politica%20e%20amministrazione.pdf>.  
J.H. Merryman, "Lo "stile italiano": la dottrina", Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, 1966, p. 1169.

e la cultura della condivisione, si comprende come la possibilità reale di raggiungere adeguati livelli di sinergia operativa sia ancora compromessa. Gli strumenti legislativi per agire in direzione di una maggiore integrazione sembrano – in larga misura – già presenti. Ciò su cui ci si deve concentrare è, di conseguenza, la capacità di cogliere i benefici insiti in iniziative di cooperazione – ivi inclusa la possibilità di superare le strutturali carenze in termini di risorse strumentali ed umane. È necessario sottolineare come a livello nazionale si registri un crescente incremento delle iniziative di cooperazione e scambio informativo, così come l'incremento di iniziative volte a mettere in relazione amministrazioni con competenze simili e complementari. Tale sforzo, pur presente a livello di strutture di vertice centrali, rischia tuttavia di tradursi in mero adempimento nelle singole realtà operative territoriali. In questo senso, appare di assoluta rilevanza ripensare ai modelli di attuazione di tali politiche all'interno delle strutture amministrative e delle rispettive articolazioni territoriali, anche tramite iniziative mirate di formazione e sensibilizzazione di dirigenti e dipendenti coinvolti<sup>1290</sup>. Il sistema di valutazione dirigenziale potrebbe inoltre incentivare la cooperazione e lo scambio informativo tramite l'introduzione all'interno del sistema di misurazione e valutazione della performance, di obiettivi che incentivino i dirigenti ad attuare realmente le sinergie operative e di *information sharing* definite dalle rispettive strutture di vertice.

Tra i fattori di assoluto rilievo da considerare – anche al fine di evitare che le nuove assunzioni programmate nella PA e presto possibili grazie agli ingenti fondi europei in arrivo non diano i risultati sperati – si devono inevitabilmente menzionare anche i limiti delle procedure di selezione. Per raggiungere gli obiettivi auspicati non sembra infatti possibile prescindere da un profondo ripensamento anche dei modelli di selezione<sup>1291</sup>. I dipendenti pubblici – quale che sia il loro inquadramento – potrebbero essere selezionati ricercando, oltre alle conoscenze e competenze tecniche, anche elementi di affidabilità e quello spirito di servizio spesso non sempre adeguatamente rappresentato. Avvicinare le procedure di selezione a quanto già previsto in ambito militare, inserendo

---

<sup>1290</sup> Luisa Torchia (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, 2009.

<sup>1291</sup> B.G. Mattarella (a cura di), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, Roma Edizioni della SSPA, 2009.

strumenti di valutazione psicologica e motivazionale. A titolo esemplificativo, si pensi alla possibilità di far ricorso durante le procedure selettive di test come il Minnesota Multiphasic Personality Inventory – MMPI-2. L'uso di strumenti già esistenti o l'elaborazione di nuovi strumenti di selezione capaci di isolare tratti caratteriali ritenuti di volta in volta utili potrebbe favorire il reclutamento di risorse capaci di farsi portatrici di un cambiamento culturale non più rimandabile. Tra i limiti all'integrazione operativa si rileva, inoltre, la presenza di preferenze divergenti. Spesso le amministrazioni sono portate allo scambio informativo e all'implementazione di sinergie operative solo in funzione di valutazioni parziali, che pongono interessi particolareggiati, esigenze di visibilità (forse da limitare) ed obiettivi personali in posizione prioritaria rispetto ai reali risultati. Disincentivare tali approcci e imporre, anche per via gerarchica, priorità orientate al raggiungimento di obiettivi integrati potrebbe, nel tempo, aiutare a superare le criticità segnalate.

La cooperazione tra Amministrazioni è infine spesso penalizzata dall'assenza di un'adeguata condivisione delle infrastrutture e degli asset. In termini di infrastrutture, non si può non pensare ai problemi derivanti dalla scarsa integrazione informativa a volte dipendente da criticità infrastrutturali. Nonostante le norme contenute nel Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)<sup>1292</sup> e la presenza di dettagliate linee guida che orientano verso l'interoperabilità degli applicativi in dotazione alla PA, si riscontra tuttora la scarsa integrazione e condivisione di applicativi e banche dati esistenti. La condivisione informativa – anche ove esistesse la piena volontà di realizzarla – risulterebbe compromessa anche in ragione di limiti tecnici che ancora impediscono la condivisione e l'integrazione di banche dati ed informazioni già disponibili. Il problema potrebbe essere superato, oltre che accordando priorità alla creazione di banche dati interconnesse e di applicativi interoperabili, anche individuando quei settori e quei contesti operativi in cui le informazioni possano essere agevolmente condivise secondo il principio del *need to know*.

Intervenire sugli elementi individuati non può prescindere da una ricognizione e conseguente pianificazione di ampio respiro, volta ad individuare - specialmente per il comparto sicurezza

---

<sup>1292</sup> Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

globalmente inteso - le materie di sovrapposizione e gli obiettivi strategici condivisi. Agire in tal senso eviterebbe inutili rivalità, particolarismi e dispendiose duplicazioni, favorendo azioni operative, ragionamenti strutturali, interventi coordinati, nonché la genesi di un sistema amministrativo integrato da cui non si può oggi più prescindere.



ISTRUZIONE E FORMAZIONE DELLE COMPETENZE DIGITALI COME ASSET STRATEGICO  
— Cosimo Melella\* & Emilio Lo Giudice\*\*

*Il cambiamento e il processo d'apprendimento sono aspetti fondamentali dell'agire umano e della sua psiche. Per porre le basi di una solida cyber hygiene sarà necessario ripensare le attuali modalità di comunicazione e imparare a sfruttare i diversi mezzi disponibili. L'educazione agli strumenti informatici e alle sue dinamiche sociali va promossa a livello intergenerazionale, mutuando pratiche e metodologie improntate sul "paradigma di apprendimento" già attuate efficacemente da anni nella scuola primaria e secondaria. In quest'ottica sarà necessario adottare nuovi metodi didattici e nuovi ambienti di apprendimento, sia a livello giuridico che a livello organizzativo/istituzionale, coinvolgendo in particolare il mondo manageriale della Difesa e il comparto Sicurezza, anche attraverso brevi seminari dedicati al tema, migliorando le diverse literacy e approfondendo la questione dell'information security: persone, processi informatici e tecnologie devono correlarsi tra loro in modo armonioso per poter mantenere un ambiente sicuro.*

Il cambiamento e l'apprendimento sono aspetti fondamentali dell'agire e della psiche umana e per tenere il passo delle dinamiche socioculturali bisogna valorizzare il capitale umano, asset strategico per ogni Paese, investendo in istruzione, formazione, ricerca e cultura.

Il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'Unione Europea con la Raccomandazione del 18 dicembre 2006<sup>1293</sup> hanno definito il quadro normativo dei principi base per un'educazione permanente degli individui, la formazione del soggetto competente, il ruolo della competitività e dell'imprenditorialità. Da

---

\* COSIMO MELELLA ha conseguito una laurea magistrale in Giurisprudenza presso l'Università Bocconi, una seconda laurea magistrale in Scienze Politiche di Governo (focus su politiche pubbliche) e un Master di II livello in Cybersecurity presso l'Università degli Studi di Milano. Ha frequentato corsi specialistici presso il NATO CCDCOE ed è certificato Cisco. Attualmente, è ricercatore presso ITSTIME, cultore della materia in comunicazione e informazioni per la sicurezza presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore ed è segretario di Socint (Società Italiana d'intelligence) in Lombardia.

\*\* EMILIO LO GIUDICE ha una laurea magistrale in economia al DES presso l'Università Bocconi, ha frequentato sceneggiatura presso la Scuola Civica di Cinema di Milano e ha conseguito un Master di I livello in Metodologie Didattiche, Psicologiche, Antropologiche e Teoria e Metodi di Progettazione. Da sempre nel mondo della formazione, è contributor per Aleph-Analisi Strategiche, è stato speaker in una web radio, si è occupato di scrittura creativa e ha ricoperto il ruolo di Direttore Editoriale di un bimestrale.

<sup>1293</sup> GUUE 30/12/2006 L 394/10.

parte sua, l'Italia ha recepito le indicazioni europee sul piano della didattica, nel D.P.R. n° 89 del 15 marzo 2010 e col Piano triennale dell'offerta formativa<sup>1294</sup>.

Citando Sicurello, "Non basta certo essere nativi digitali per essere anche consapevoli digitali. [...] [Bisogna] cercare di porre le basi per la stimolazione di momenti metacognitivi atti a motivare riflessioni sulle azioni compiute nell'uso dei new media che [...] non sono così spontanee"<sup>1295</sup>.

Il Piano Nazionale Scuola Digitale (PNSD)<sup>1296</sup>, sulla consapevolezza delle competenze digitali che i giovani devono avere per una "cittadinanza digitale", dichiara: "Tra le classi di "base" [...] che costituiscono l'alfabetizzazione civica del cittadino digitale prevediamo [...]: i diritti della rete, a partire dalla Dichiarazione per i Diritti in Internet redatta dalla Commissione per i diritti e i doveri relativi a Internet della Camera dei Deputati; l'educazione ai media e alle dinamiche sociali online (social network); la qualità, integrità e circolazione dell'informazione (attendibilità delle fonti, diritti e doveri nella circolazione delle opere creative, privacy e protezione dei dati, information literacy)"<sup>1297</sup>.

Mentre i giovani a scuola imparano a riflettere in modo metacognitivo sugli strumenti digitali, gli adulti danno per scontato questo aspetto, rivelandosi impreparati<sup>1298</sup>: l'educazione agli strumenti informatici e alle sue dinamiche andrebbe invece insegnata a tutte le generazioni. Si tratta di adottare pratiche e metodologie didattiche già attuate da anni nella scuola primaria e secondaria basate sul "paradigma di apprendimento" anziché sull'obsoleto "paradigma d'insegnamento"<sup>1299</sup>. L'attuale formazione digitale è appresa incidentalmente, ma non è sufficiente saper usare un computer: serve uno studio intenzionale per ottenere conoscenze organizzate ed efficienti. Questo perché il principio

---

<sup>1294</sup> GU 15/03/2010 n.89; GU I.14/07/2015 n.107.

<sup>1295</sup> Sicurello, R., *Un percorso di media education nella scuola secondaria*, Media Education – Studi, ricerche, buone pratiche, 7, n. 1, 2016: pp 94-115.

<sup>1296</sup> GU 15/03/2010 n.89; GU I.14/07/2015 n.107.

<sup>1297</sup> Piano nazionale scuola digitale, documento d'indirizzo, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, <https://www.miur.gov.it/scuola-digitale>.

<sup>1298</sup> Piano nazionale scuola digitale, documento d'indirizzo, *ibidem*.

<sup>1299</sup> Belsito, F. & Milito, F. *Progettare e valutare nella scuola delle competenze*. Roma: Anicia, 2016.

dell' "economia cognitiva"<sup>1300</sup> secondo cui si usano concetti prototipici per essere più efficienti non funziona in quanto l'uso consapevole del digitale non è intuitivo<sup>1301</sup>.

Vanno dunque adottati nuovi metodi didattici e nuovi ambienti di apprendimento sia a livello amministrativo/giuridico che a livello organizzativo/istituzionale. Le competenze digitali richieste dalla società contemporanea sono state indicate come obiettivo europeo nella Strategia di Lisbona<sup>1302</sup> e identificate nella Raccomandazione del 2006<sup>1303</sup>, secondo cui la competenza digitale consiste nell'uso consapevole e critico delle "tecnologie della società dell'informazione" e nel possesso di abilità nelle "tecnologie dell'informazione e della comunicazione"<sup>1304</sup>. In particolare, le otto competenze di cittadinanza con funzione strategica sono: comunicazione nella madrelingua; comunicazione nelle lingue straniere; competenza in scienze matematiche e tecnologia; competenza digitale; "imparare ad imparare"; competenze sociali e civiche; spirito d'iniziativa e imprenditorialità; consapevolezza ed espressione culturale<sup>1305</sup>. L'Italia ha recepito le indicazioni europee nel PNSD del 2007 e in quello del 2015<sup>1306</sup>, ma la strada è ancora lunga: andare oltre l'alfabetizzazione digitale è una questione soprattutto culturale, e richiede abilità tecniche e cognitive come la *media literacy* o la *information literacy*<sup>1307</sup>.

---

<sup>1300</sup> L'economia cognitiva mira a ribaltare l'assetto metodologico dell'economia neoclassica analizzando i processi attraverso i quali si formano preferenze e decisioni. Per approfondire Innocenti, A., *L'Economia Cognitiva*, Roma, Carocci, 2009.

<sup>1301</sup> Sicurello, R. *Un percorso di media education nella scuola secondaria*, *Media Education – Studi, ricerche, buone pratiche*, 7, n. 1, 2016: pp 94-115.

<sup>1302</sup> Dagli atti del Consiglio Europeo straordinario, Lisbona, 23-24/03/2000, [https://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno\\_europa/allegati/lisbona2000.pdf](https://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno_europa/allegati/lisbona2000.pdf).

<sup>1303</sup> GUUE 30/12/2006 L 394/10.

<sup>1304</sup> Bonazza, V. *Programmare e valutare l'intervento didattico. Fondamenti epistemologici*, Napoli, Guida Editore 2021.

<sup>1305</sup> Bonazza, V., *ibidem*.

<sup>1306</sup> Piano nazionale scuola digitale, documento d'indirizzo, *ibidem*.

<sup>1307</sup> La *media literacy* definisce la capacità di interpretare criticamente testi multimediali, mentre per *information literacy* s'intende saper scegliere e utilizzare le tecnologie per reperire, analizzare, elaborare informazioni.

Per promuovere il capitale umano e avviare un processo di apprendimento autonomo delle competenze digitali bisogna usare diversi metodi (ad es. il metodo della ricerca-azione<sup>1308</sup> o il *cooperative learning*<sup>1309</sup>) ed educare gli individui alla *digital literacy*, o alfabetizzazione digitale, ed alla *information security*<sup>1310</sup> in ambito scolastico, negli ambienti della ricerca scientifica, come le università e gli enti pubblici preposti<sup>1311</sup> e in quelli militari, sfruttando l'attuale percorso di formazione per la fascia dirigenziale degli ufficiali e sottoufficiali del settore Difesa<sup>1312</sup>.

Nel 2001 l'*Educational Testing Service* (ETS) negli Stati Uniti ha pubblicato un report<sup>1313</sup> che definisce la *digital literacy* come la capacità di usare correttamente abilità e competenze informatiche per gestire e valutare informazioni, sviluppare e creare contenuti e comunicare efficacemente. Questo concetto include quelli di *information technology literacy*, *information literacy*, *visual literacy*, *media literacy* e *network literacy*: nozioni che richiedono una combinazione tra competenze e abilità di vario tipo: tecniche, cognitive/metacognitive, etiche e sociali<sup>1314</sup>.

Occorre migliorare le diverse *literacy*: la *ICT literacy*, ossia l'uso di *hardware* e *software*; la *internet literacy*, ossia l'uso consapevole della connettività, della sicurezza e della comunicazione (compresi i *personal device*); la *media literacy*, ossia la capacità di analizzare i messaggi "prodotti negli e dagli ambienti caratteristici dei diversi media"<sup>1315</sup>. Legata all'*internet literacy* è la questione dell'*information security*: persone, processi informatici e tecnologie devono correlarsi tra loro per mantenere un

---

<sup>1308</sup> La ricerca-azione è alla base di un metodo didattico di "progettazione partecipata" che stimola processi di negoziazione e dinamiche relazionali.

<sup>1309</sup> Si tratta di un approccio che permette di sviluppare competenze di tipo cognitivo, operativo e relazionale.

<sup>1310</sup> La totalità dei processi, dei mezzi e delle tecnologie volti a proteggere i sistemi informatici in termini di disponibilità, confidenzialità e integrità.

<sup>1311</sup> Ad esempio: il Consiglio nazionale per la ricerca (CNR), l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA), l'Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN) o l'Istituto nazionale di astrofisica (INAF).

<sup>1312</sup> Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, *Rapporto di approfondimento tematico. Scuola e società dell'Informazione*, 2015.

<sup>1313</sup> International ICT Literacy Panel, *Digital Transformation. A framework for ITC Literacy*, Princeton, New Jersey (U.S.A.), 2002.

<sup>1314</sup> Parola, A. *Ricerca-azione e competenze medialì*. In *Ricercazione*, 6, n. 2, 2014.

<sup>1315</sup> Parola, A., *ibidem*.

ambiente sicuro. In particolare, il fattore umano è cruciale: la tecnologia sarà sempre inadeguata se questo aspetto viene trascurato. Invece l'essere umano, da anello debole nella catena della sicurezza, può diventare un *asset* strategico grazie ad un'adeguata educazione alla *internet literacy*. La sicurezza richiede quattro aspetti: formazione continua del personale; promozione di una cultura di consapevolezza; implementazione del modello *Zero Trust*<sup>1316</sup>; uso adeguato delle *patch* e periodici aggiornamenti dei sistemi<sup>1317</sup>.

Per una solida *cyber hygiene* bisogna ripensare le modalità di comunicazione imparando a sfruttare i vari mezzi disponibili e ad applicare corretti protocolli di sicurezza e *patch*, pena possibili attacchi informatici<sup>1318</sup>. Per far ciò serve un approccio proattivo integrato, come quello del modello di sicurezza informatica *Zero Trust*, che evidenzia la necessità di una corretta gestione delle identità. In passato, le organizzazioni erano concentrate solo sulla protezione e la difesa del perimetro: semplificando, sussisteva la convinzione che bastasse un antivirus efficace per mantenere al sicuro i dati, senza prendere in considerazione che i *breach* potessero venire dall'interno<sup>1319</sup>.

Un esempio di minaccia interna è il comportamento suscettibile ad attacchi d'ingegneria sociale: per violare il perimetro od ottenere informazioni si fa leva sulla psicologia e sui comportamenti degli individui inducendoli a credere ad azioni ingannevoli, distrattive o comunque non autorizzate, avallando processi illeciti. Il modello *Zero Trust*, con accesso consentito solo con credenziali tecniche e fisiche adeguate risulterebbe efficace. Sarebbe dunque opportuno sviluppare protocolli con lo scopo di educare i dipendenti a proteggersi da attacchi d'ingegneria sociale. Infatti, nonostante gli individui

---

<sup>1316</sup> Lo *Zero Trust* sostiene che non si debbano fornire facili accessi a informazioni all'interno o all'esterno del perimetro.

<sup>1317</sup> Deluigi, R. *Interculturalità e formazione professionale: elementi di formazione e prospettive di ricerca*. In Deluigi R. (Ed.), *Formazione professionale e intercultura. Sfide pedagogiche tra pratica e riflessività* Milano, 2013.

<sup>1318</sup> Rubinoff S., *Cyber Minds: Insights on cybersecurity across the cloud, data artificial intelligence, blockchain, and IoT to keep you cyber safe*, Birmingham, 2020.

<sup>1319</sup> Il caso Stuxnet è esemplificativo: B. Buchanan, *The Hacker and the State: Cyber Attacks and the New Normal of Geopolitics*, Harvard University Press, 2020.

sappiano che certi comportamenti sono rischiosi, sottovalutano le conseguenze delle proprie azioni sopravvalutando le difese<sup>1320</sup>.

Per ridurre i rischi, rigorosi protocolli dovrebbero richiedere la cancellazione delle informazioni dopo il loro uso: infatti, quando diventano obsolete o non più significative per un dipendente, il livello di discrezione e l'attenzione diminuisce, ma rimarrebbero comunque preziose per un *threat actor* che le sfrutterebbe per ottenere la fiducia di altri utenti e avere accesso al perimetro. Il comportamento ignaro è facile da risolvere: educando gli individui a un'interdipendenza positiva e una responsabilità condivisa e cambiando comportamento, qualora avvenisse l'attacco, le persone lavoreranno in squadra per ridurre i danni.

Nessuno pensa di essere un *target*, ma i *threat actors* cercano di carpire più informazioni possibili da chiunque, così da poter sfruttare i dati in seguito. Molti non si rendono conto che i *social media* sono uno dei più grandi canali per violazione delle informazioni, tentativi di *phishing* e attacchi d'ingegneria sociale: un loro uso sconsiderato mina inevitabilmente la sicurezza informatica. Educare, quindi, all'*internet literacy* e alla *cyber mindfulness* è una tappa essenziale nel *long run* per un efficace investimento strategico del capitale umano.

---

<sup>1320</sup> Rains T., *Cybersecurity Threats, Malware Trends, and Strategies: Learn to mitigate exploits, malware, phishing, and other social engineering attacks*, Birmingham, 2020.

L'IMPLEMENTAZIONE DELLE SMART GRID COME PARADIGMA DELLA SICUREZZA NAZIONALE: POTENZIALE VULNUS O ELEMENTO IMPRESCINDIBILE DEL SISTEMA PAESE? — Ten. Lorenzo Mina<sup>\*</sup> & Matteo Negro<sup>\*\*</sup>

*Le reti intelligenti, o smart grid, sono le protagoniste della rivoluzione energetica e digitale che l'Italia sta portando avanti all'interno del piano di ammodernamento di settori critici, quali le infrastrutture di distribuzione energetica, le reti digitali e i sistemi informatici ad esse collegati. L'autosufficienza energetica, la tutela delle infrastrutture critiche e la protezione delle reti si configurano come elementi imprescindibili del meccanismo di difesa del Sistema Paese. Questo contributo mira a fornire una panoramica dell'argomento, non solo descrivendo i vantaggi conseguenti all'impiego dei sistemi di distribuzione intelligenti, ma anche le possibili vulnerabilità che una conoscenza non adeguata del tema può comportare. In particolare, saranno sottolineate le potenziali minacce che la digitalizzazione dell'infrastruttura energetica può far emergere, specialmente nei casi in cui la stessa asserva installazioni critiche. La discussione procederà all'analisi dei benefici con un approccio ommnicomprensivo finalizzato all'analisi dell'intero sistema modale. Per ultimo, particolare attenzione sarà posta a casi specifici d'interesse come il concetto di Smart Military Districts o i risvolti strategici, di efficientamento energetico e di transizione ecologica che l'utilizzo delle reti intelligenti comporta.*

---

<sup>\*</sup> Il TEN. LORENZO MINA è Ufficiale dell'Arma delle Trasmissioni, in servizio presso il Comando per la Formazione e Scuola di Applicazione dell'Esercito in Torino. Ha frequentato la Scuola Navale Militare "Francesco Morosini" di Venezia (2013-2016). Ha frequentato il 198° Corso "Saldezza" presso l'Accademia Militare di Modena (2016-2018) e si è laureato in Scienze Strategiche presso l'Università degli Studi di Torino con una relazione di laurea dal titolo "Il segreto di Stato", incentrata sulle modifiche apportate dalla legge n. 124/2007. All'interno del suo percorso formativo ha acquisito gli elementi fondamentali in materia di Cybersecurity e Cyber Defense e sviluppato interesse per il ruolo strategico che queste materie avranno nello sviluppo infrastrutturale del Paese. Ha partecipato a molteplici eventi di scambio internazionale nell'ambito della European initiative for the exchange of young officers inspired by Erasmus, tra i quali si evidenziano un modulo presso la Theresian Military Academy austriaca e un modulo organizzato dall'European Security and Defence College a tema Common Security and Defence Policy. Ha partecipato inoltre alla 19th Competition for military academies sulla Law of armed conflict organizzata dall'International institute of humanitarian law con sede a Sanremo.

<sup>\*\*</sup> MATTEO NEGRO è attualmente studente del corso di laurea magistrale in International Relations, major in Security, presso l'università LUISS "Guido Carli" di Roma. Ex-allievo della Scuola Navale Militare "Francesco Morosini" di Venezia è laureato con lode in Filosofia presso l'università "La Sapienza" di Roma e ha frequentato corsi addizionali presso la facoltà di Giurisprudenza e la facoltà di Scienze Politiche dell'università di Padova. Tra i suoi interessi principali di ricerca figurano l'antropologia politica e legale, l'antropologia delle infrastrutture e l'antropologia linguistica. È membro dell'American Anthropological Association e fa parte del comitato scientifico della Fondazione Dell'Agata. È stato in precedenza borsista della Scuola di Alta Formazione Politica della Fondazione Magna Carta e presidente della sezione giovani dell'Accademia Angelico-Costantiniana.

Le reti elettriche intelligenti, o *smart grid*, rappresentano l'evoluzione dell'infrastruttura di distribuzione energetica, integrando le tecnologie di informazione e comunicazione (ITCs)<sup>1321</sup> alla rete tradizionale, permettendo quindi il passaggio dalla struttura standard unidirezionale al network intelligente bidirezionale e integrato. Questa evoluzione è risultata necessaria in seguito alla crescita esponenziale della domanda di energia globale, dell'uso e della diffusione delle fonti rinnovabili e dell'integrazione delle nuove tecnologie, tra cui figurano oltre le ITCs anche le nuove tecnologie di misura energetica (*smart metering*) sia in generale le cosiddette *Emerging & Disruptive Technologies* (EDTs)<sup>1322</sup>, di cui le ITCs fanno anch'esse parte. In questo senso sarà comprensibile la grande attenzione e curiosità che suscita l'implementazione di queste innovazioni, processo già in atto e imprescindibile, che coinvolge differenti attori e differenti livelli operativi, dal singolo utente/consumatore privato a entità nazionali, regionali e sovra-nazionali, e nella sua dimensione sistemica, risulta una delle maggiori grandi opere che il Paese sta attualmente sviluppando.

Nel caso delle *smart grid*, vi sono già piani di implementazione per quanto riguarda l'Italia e le due più importanti entità sovra-nazionali di cui fa parte, Unione Europea (UE)<sup>1323</sup> e Alleanza Nordatlantica (NATO)<sup>1324</sup>. Una più elaborata analisi dei risvolti dell'applicazione di questa tecnologia diviene quindi necessaria assumendo il punto di vista del Sistema Paese, esaminando le infinite possibilità e i vantaggi che questa comporta e prevenendo immediatamente le possibili criticità e vulnerabilità che una pianificazione non attenta può comportare. Questo breve approfondimento sarà altresì influenzato dall'attuale situazione pandemica; i recenti avvenimenti hanno infatti non solo accelerato il processo di digitalizzazione già in atto, ma possono inoltre facilitare un pensiero intorno nuovi campi d'applicazione difficilmente identificabili in precedenza. Oltre a ciò, rendono palese il vantaggio e la potenzialità di

---

<sup>1321</sup> *Information and communications technologies* (ICTs).

<sup>1322</sup> Cf. anche Dotoli, Pierpaolo. "Tecnologie Emergenti e possibili impieghi futuri in campo militare: Le prospettive internazionali". CASD, Ce.Mi.S.S., 2014.

<sup>1323</sup> cf. per esempio, EC Directorate-General for Energy 2011, SETIS 2014 e EC 2014 su Smart Metering.

<sup>1324</sup> Relativamente a questioni di protezione e strategia energetica Nord-Atlantica cf. per esempio, comma 78 in Brussels Summit Declaration 2018, comma 52 in Chicago Summit Declaration 2012 e comma 48 in Bucharest Summit Declaration 2008.



questa tecnologia applicate a qualsiasi campo pubblico, non solo industriale-logistico-produttivo-infrastrutturale-militare come una prima corrente di pensiero pareva supporre, ma anche economico-finanziario, amministrativo e specialmente sanitario. Infine, fondamentale è il contributo che le *smart grid* possono apportare alla Difesa nazionale<sup>1325</sup>, specialmente in ambito di sicurezza energetica<sup>1326</sup> e di indipendenza da infrastrutture esterne, soddisfacendo il consolidato paradigma *energy security-cybersecurity*.

*Potenziali vulnera dell'impiego della tecnologia smart nelle reti infrastrutturali energetiche.* Le preoccupazioni maggiori per quanto riguarda la sicurezza delle *smart grid* riguardano principalmente l'aspetto digitale della tecnologia, ovvero il flusso di dati e i software impiegati. Ad essi, si deve sommare la possibilità dell'errore umano involontario, che può avvenire con più frequenza rispetto all'infrastruttura tradizionale visto il maggior numero di compiti gestionali e di controllo che questa tecnologia richiede, unitamente a una formazione più specialistica, tecnica e interdisciplinare.

I *vulnera* sistematici principali sono abitualmente riassunti dalla letteratura<sup>1327</sup> in tre punti, il cui soddisfacimento risulta imprescindibile per il corretto funzionamento della rete. In primo luogo, è necessario garantire l'integrità sistemica della rete, prevenendo eventuali possibilità di alterazione, modifica, creazione o distruzione di dati e informazioni. Salvaguardata la rete, risulta quindi essenziale assicurare la confidenzialità delle informazioni e dei dati conservati nella stessa. Per ultimo, la possibilità di accesso alla rete da parte dei gestori, degli utilizzatori e dei produttori deve risultare continuo, costante e veloce.

Oltre a queste vulnerabilità piuttosto generali, derivate non tanto da caratteristiche particolari delle *smart grid* quanto dall'implementazione dell'infrastruttura ICT all'interno di una rete energetica

---

<sup>1325</sup> cf. *Scenari Futuri*, SMD 2021 o Dotoli. "Tecnologie Emergenti e possibili impieghi futuri in campo militare: Le prospettive internazionali".

<sup>1326</sup> cf. Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2020, SISR, (2021).

<sup>1327</sup> Dupuy, Arnold, et al.. "Energy Security in the Era of Hybrid Warfare", *Nato Review*, 2021. <https://www.nato.int/docu/review/articles/2021/01/13/energy-security-in-the-era-of-hybrid-warfare/index.html> or Aloul, Fadi, et al.. "Smart Grid Security: Threats, Vulnerabilities and Solutions." *International Journal of Smart Grid and Clean Energy*, 2012, 1-6. doi:10.12720/SGCE.1.1.1-6.

tradizionale, altre preoccupazioni più specifiche sono sorte<sup>1328</sup>. Rispetto l'infrastruttura tradizionale, la sicurezza fisica di una rete *smart* si rivela più complessa e difficoltosa, in quanto i differenti nodi ed elementi della rete risultano variamente distribuiti e capillarmente diffusi sul territorio, anche al di fuori di aree protette e controllabili. Oltre a ciò, la vita energetica dei singoli elementi può comportare l'emergere di criticità nella misura in cui i componenti diventano obsoleti e le capacità funzionali degli stessi si riducono. Questo processo risulta drasticamente più veloce e di maggior portata se comparato alla possibilità di elementi obsoleti in una rete tradizionale e rende necessario una particolare attenzione all'eventuale sostituzione di elementi hardware obsoleti al fine di garantire la salvaguardia del sistema. Relativamente a queste due aree problematiche appena evidenziate, emerge allo stesso modo la problematica riguardante l'alto numero di componentistica che una rete *smart* richiede e le conseguenti capacità gestionali, amministrative e operative che la salvaguardia e la protezione degli stessi richiedono. La stessa componentistica *smart* presenta un'ultima problematica intrinseca: una rete *smart* è definita come tale anche in virtù della cosiddetta fiducia implicita degli elementi costituenti, ovvero la caratteristica che permette l'interrelazione dei differenti nodi, cioè delle singole unità hardware in grado di comunicare con le altre unità della rete. Nel caso un nodo venga attaccato e compromesso, i dati manipolati o corrotti verrebbero inviati ed accettati dai nodi ad esso correlati, senza essere in grado di valutarne l'affidabilità. Infine, la presenza di *stakeholder* multipli all'interno del sistema può causare l'emergere di problematicità relativamente ai differenti attori e/o portatori d'interesse che influenzano, gestiscono o controllano la rete *smart*; in questo senso è utile richiamare apporti da altre discipline, come l'impiego normativo del *Golden Power* a tutela di settori e industrie chiave del Sistema Paese o il più recente complesso legislativo del Perimetro di Sicurezza Nazionale Cibernetica<sup>1329</sup>.

---

<sup>1328</sup> Aloul, "Smart Grid Security: Threats, Vulnerabilities and Solutions"; Jokar, Paria, Nasim, Arianpoo and Victor C. M. Leung. "A survey on security issues in smart grids." *Secur. Commun. Networks* 9 (2016): 262-273.

<sup>1329</sup> Cfr. d.l. 34/2020 (cd. decreto Rilancio, art. 240) e d.l. n. 105 del 2019/n. 162 del 2019 e conseguente DPCM 30 luglio 2020, n. 131 (G.U. 21 ottobre 2020, n. 261).

In pratica, queste vulnerabilità implicite del sistema possono portare ad attacchi informatici diretti alla componentistica<sup>1330</sup>, ai protocolli informatici<sup>1331</sup> o alla topologia<sup>1332</sup> della rete, con l'utilizzo di malware indirizzati ai server intelligenti, accessi criminali ai database di controllo, attacchi all'infrastruttura comunicativa informatica<sup>1333</sup>, attacchi *replay*<sup>1334</sup>, attacchi alle suite di protocolli Internet<sup>1335</sup>, intercettazioni del traffico di dati, attacchi indirizzati al protocollo Modbus del sistema SCADA<sup>1336</sup> e differenti modalità di *data exploit*<sup>1337,1338</sup>.

Soprattutto, la rete intelligente integrata può drasticamente aumentare il rapporto di asimmetria del conflitto energetico<sup>1339</sup>, in quanto il sistema digitale integrato permetterebbe anche a entità singole o gruppi di piccole dimensioni di effettuare attacchi ostili verso entità statali o sovra-statali. Oltre a ciò, assumendo la prospettiva di un conflitto tra entità nazionali, la rete *smart* risulterebbe un possibile *vulnus* fondamentale all'interno del conflitto, la cui protezione e salvaguardia diverrebbero fondamentali per evitare una crescita esponenziale del rapporto di forza conflittuale per la parte avversa, nel caso essa risulti capace di impossessarsi, accedere o assumere in qualsiasi modo il controllo della rete o dei sistemi di controlli digitale del Paese attaccato.

***Benefici derivati dall'impiego della tecnologia intelligenti all'interno delle reti infrastrutturali energetiche.***

Il discorso intorno alle criticità e le vulnerabilità delle *smart grid* dev'essere intrapreso non solo per prevenire al meglio possibili problematiche della sicurezza, quanto per sfruttare al meglio le

---

<sup>1330</sup> *Remote Terminal Units* (RTUs).

<sup>1331</sup> Ingegneria inversa e inquinamento con falsi dati.

<sup>1332</sup> Attacchi DoS e limitazione delle capacità gestionali e preventive.

<sup>1333</sup> Sia con scopi di danneggiamento immediato sia con la creazione di backdoor dormienti per attacchi futuri.

<sup>1334</sup> Oltre che con finalità di controllo e manipolazione dei data pack.

<sup>1335</sup> TCP/IP stack.

<sup>1336</sup> *Supervisory Control And Data Acquisition*.

<sup>1337</sup> Ad esempio, produzione di intelligence conseguente alla lettura dei dati di utilizzo dei sistemi.

<sup>1338</sup> Aloul, 'Smart Grid Security: Threats, Vulnerabilities and Solutions'. Cf. anche Butun, Ismail, Alexios Lekidis and dos Santos, Daniel Ricardo. "Security and Privacy in Smart Grids: Challenges, Current Solutions and Future Opportunities." ICISSP (2020) relativamente alle vulnerabilità dei protocolli e del sistema informatico.

<sup>1339</sup> Relativamente al concetto di conflitto asimmetrico cf. anche Cucchini Ruggero, Ruzza, Stefano. "Asimmetria e trasformazione della guerra. Spazio, tempo ed energia nel nuovo contesto bellico", in ID Informazioni della Difesa (2007): 32-37.

potenzialità della tecnologia intelligente e i suoi vasti campi d'applicazione; tra queste spiccano i benefici diretti derivati dall'impiego della tecnologia, i benefici derivati dall'interconnessione sistemica dei vari attori coinvolti, i benefici particolari inerenti specifici settori chiusi e la relazione tra gli stessi ed infine i benefici sistemici derivati dall'impiego della tecnologia intelligente in ambito regionale e sovranazionale, i quali influenzano anche benefici e ricadute politiche nei Paesi coinvolti.

La rete *smart* provvede a garantire maggiore equità, sicurezza sistemica e rottura dell'integrazione verticale di distribuzione. Le singole celle giovano dell'impiego della tecnologia *smart* sia nella riduzione dei consumi, nell'aumento della capacità gestionale e di controllo e nella possibilità di utilizzo di fonti rinnovabili/alternative, sia nel contrasto a sprechi infrastrutturali e possibili attività illegali (appropriazione indebita, allaccio abusivo, furto di energia). Questo sistema riesce a garantire un mercato aperto i cui nodi principali risultano al contempo slegati gli uni dall'altro e pienamente integrati nella struttura, favorendo la distribuzione e l'autosufficienza energetica anche in situazione nodali critiche in cui la fornitura può risultare interrotta in un determinato punto del sistema. Assumendo una prospettiva nazionale o sovra-nazionale di collegamento infrastrutturale questi stessi benefici sono altresì validi in caso di contrazione critica della fornitura energetica a livello nazionale e/o regionale, anche in caso di possibile atto ostile e destabilizzante portato avanti da attori nemici e/o gruppi terroristici. Oltre ai benefici singoli e sistemici, diversi settori specifici possono giovare di benefici particolari derivati dall'implementazione delle *smart grid* all'interno del proprio sistema. Tra questi, esempio per eccellenza è lo *Smart Military District*, ovvero un distretto militare strategico autosufficiente e intelligente, già in sviluppo e fondamento della strategia energetica nazionale e internazionali<sup>1340</sup>. Oltre al distretto militare strategico, tutti i settori pubblici ne risentirebbero favorevolmente: il settore sanitario, la pubblica sicurezza, la gestione delle carceri, il settore logistico intermodale e la pubblica amministrazione. Per ultimo, differenti piani di implementazione di possibili *super-grid* future continentali o ultra-continentali vengono abitualmente discussi; tra queste, la *North Seas Countries Offshore Grid Initiative* (NSCOGI), la *Medgrid*, la *European Super Grid* e la *Synchronous Grid of*

---

<sup>1340</sup> cf. Audizione del Ministro per la Difesa sulle linee programmatiche del Dicastero presso le Commissioni congiunte 4<sup>a</sup> (Difesa) del Senato della Repubblica e IV (Difesa) della Camera dei deputati Roma, 26 luglio 2018.

*Continental Europe* (ex-UCTE grid), tutte ipotesi o progetti di grid tradizionali eventualmente integrabili con tecnologia Smart (cf. *SuperSmart Grid* - SSG<sup>1341</sup>). Questi progetti non solo garantirebbero incredibili benefici infrastrutturali ed energetici (specialmente nell'ambito della gestione, del trasporto e del consumo dell'energia prodotta da fonti rinnovabili, la cui produzione e distribuzione risulta asimmetrica e influenzata da caratteristiche ambientali e geografiche) ma possono risultare utili investimenti statali e sovra-statali con forti ritorni politici e finanziari. Oltre a questo, dal punto di vista della sicurezza energetica, questi progetti garantirebbero una forte autosufficienza energetica, una minore dipendenza dalle importazioni e una difesa da possibili criticità nella fornitura e nella generazione elettrica nei paesi in aree a rischio.

**Conclusioni.** L'impiego capillare delle *smart grid* appare una fonte necessaria e fondamentale dello sviluppo futuro del Sistema Paese, specialmente tenendo conto delle chiare direttive nazionali ed europee relative alla transizione energetica e ai benefici che la tecnologia *smart* può comportare. Il minor spreco energetico, la più efficiente gestione e distribuzione e le possibilità di impiego diffuso di energie rinnovabili vanno di pari passo con la transizione digitale, sostenibile e verde. Oltre a questo, è interessante sottolineare il paradosso della sicurezza che la tecnologia *smart* sembrerebbe porre: nonostante la maggior parte delle criticità e delle vulnerabilità tradizionali della rete energetica possano essere ridotte o risolte dalle reti intelligenti, nuove problematiche e *vulnera* emergono, relativamente alla digitalizzazione di questo settore chiave. Tuttavia, più che essere rischi intrinseci di questa tecnologia, essi si inseriscono nel più generale discorso sulla transizione digitale e i rischi che ne conseguono, ed è necessario ricordare come ad un investimento verso le tecnologie energetiche *smart* debba corrispondere un'adeguata attenzione alla formazione in ambito digitale e di cybersecurity. Infine, questo breve contributo si è focalizzato sull'implementazione della rete *smart* in ambito nazionale e comunitario, considerando questa nuova infrastruttura energetica sistemica una grande opera civile e pubblica. Tuttavia, altri ambiti di indagine sorgono, ed è utile sottolineare il possibile impiego di questa tecnologia anche in ambiti nazionali esteri, come all'interno di basi militari estere e

---

<sup>1341</sup> Battaglini, Antonella, et al., "The SuperSmart Grid", *European Climate Forum*, Potsdam Institute for Climate Impact Research, 2008.

di strutture di supporto a operazioni nazionali e internazionali, unendo ai benefici già elencati una forte riduzione dell'impronta logistica militare e, conseguentemente, un minor rischio operativo per l'apparato militare, civile e diplomatico al di fuori dei confini nazionali.

CLIMATE CHANGE E SICUREZZA ENERGETICA: LA NECESSITÀ DI UNA STRATEGIA EUROPEA IN MEDITERRANEO ALLARGATO — C.V. Manuel Moreno Minuto<sup>\*</sup>

*I cambiamenti climatici in rapporto alla Sicurezza Energetica sono da circa un decennio uno dei punti più qualificanti dell'agenda della Commissione Europea e del dibattito all'interno dell'Unione Europea. La consapevolezza di vivere un'epoca in cui saranno necessari degli importanti mutamenti strategici sulla produzione, distribuzione ed uso dell'energia è ormai insita in tutti i documenti di policy che affrontano il bisogno di garantire un sufficiente livello di sicurezza energetica attraverso diversificazione delle fonti, certezza di approvvigionamento e non ultimo libero accesso agli spazi marittimi. Quest'ultimo aspetto, in particolare, merita un approfondimento nella sua componente "marittima" in Mediterraneo Allargato dove a fronte di una policy comunitaria frammentaria esistono forte tensioni geopolitiche. Tuttavia, in questa corsa verso una nuova struttura energetica dell'Europa è scarso lo spazio di pensiero strategico dedicato alla necessaria cornice di sicurezza di queste preziose, quanto fragili infrastrutture e risorse. L'analisi congiunta dei documenti nel settore dell'energia e di quelli marittimi rivela come i due settori sembrino tuttora i bracci – ancora lontani – di una grossa tenaglia geopolitica e geoeconomica che prima o poi sortirà i suoi effetti, ma che nel frattempo fatica a trovare una sua felice sintesi strategica ed operativa.*

Il tema dei cambiamenti climatici in rapporto alla Sicurezza Energetica è da circa un decennio uno dei punti più qualificanti dell'agenda della Commissione Europea (CE) ed in generale del dibattito all'interno dell'Unione Europea (UE). La consapevolezza di vivere un'epoca in cui per mitigare l'effetto dell'aumento di temperatura sono necessari degli importanti mutamenti strategici sulla gestione

---

<sup>\*</sup> CV MANUEL MORENO MINUTO, Ufficiale di Marina Sommergibilista, in servizio presso lo Stato Maggiore Marina. Nel corso della sua carriera ha prestato servizio su numerose unità militari, comandando il Cacciamine Saprì ed il Sommergibile Gazzana Priaroggia concludendo la propria attività in mare con oltre 17.000 ore di moto in immersione. Nei suoi incarichi di terra è stato Ufficiale Superiore di Servizio della Centrale Operativa Marittima e responsabile dal 2017 al 2021 della Scuola Sommergibili di Taranto ed istruttore della Scuola Comando Sommergibili. Laureato in Scienze Politiche, Scienze Marittime-Navali e con un Master in Studi Internazionali Strategico-Militari, collabora dal 2006 con la Rivista Marittima della Marina Militare ed ha pubblicato articoli sulle riviste Limes, Storia Militare, Il Nodo di Gordio, Tecnologia & Difesa, Rivista Italiana Difesa, Notiziario della Marina, Aria alla Rapida, Marinarì d'Italia. Nel 2010 ha partecipato come coautore al volume "Sommergibili e Mezzi Subacquei d'Assalto della Marina" edito dall'Ufficio Storico della MMI. Dal 2015 collabora con la rivista di geopolitica il "Nodo di Gordio" occupandosi delle analisi strategiche in campo marittimo, mentre nel 2016 è stato coautore del volume "Eurasia e Jihadismo" edito dalla Carocci. Nel 2016 ha collaborato con la SIOI per la *Fall School* su "Terrorismo e le sue mutazioni geopolitiche" ed è membro dei *think-tank* Eurodefense Italia ed OSS Med della LUMSA.

dell'energia è ormai insita in tutti i documenti di *policy* che affrontano la questione in maniera ponendola in relazione al bisogno di garantire al contempo un sufficiente livello di diversificazione delle fonti e certezza di approvvigionamento.

Quest'ultimo aspetto, in particolare, merita un approfondimento nella sua componente marittima in Mediterraneo allargato dove, a fronte di una *policy* comunitaria frammentaria, esistono tensioni geopolitiche internazionali in grado di mettere in discussione il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi dell'Europa.

**La strategia energetica europea ed il climate change.** La documentazione dell'UE in tema di Sicurezza Energetica<sup>1342</sup> quale elemento cardine della Strategia Energetica Europea riporta alcune aree d'interesse che nel loro complesso delineano un forte interesse marittimo dell'Unione, principalmente in Mediterraneo allargato<sup>1343</sup>, dove si collocano un'aliquota significativa delle rotte e *choke point* di approvvigionamento energetico, gasdotti in Adriatico, importanti riserve di gas ed infine la dorsale di dati e comunicazioni che mette in comunicazione ben quattro continenti<sup>1344</sup>.

Tuttavia, un'analisi dei regolamenti e delle direttive evidenzia come l'attività di pensiero e legislazione nel settore sia orientata in maniera forte verso l'adozione di buone pratiche e *policy* rivolte all'interno dell'Unione – si pensi al *EU Offshore Oil and Gas Authorities Group*<sup>1345</sup> – ma guardino poco al di là dei confini terrestri e marittimi. Unica eccezione è il settore del gas, che si proietta verso l'Asia Centrale, il Medio Oriente ed il Mediterraneo Orientale inclusi nel c.d. *Southern Gas Corridor*<sup>1346</sup>. Altro elemento

---

<sup>1342</sup> "Energy Security", European Commission, consultato il 25 maggio 2021, [https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-security\\_en](https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-security_en).

<sup>1343</sup> "Diversification of Gas Supply and Routes", European Commission, consultato il 25 Maggio21, [https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-security/diversification-of-gas-supply-sources-and-routes\\_en](https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-security/diversification-of-gas-supply-sources-and-routes_en)

<sup>1344</sup> "Critical Infrastructure and Cyber Security", European Commission, consultato il 25 maggio 2021, [https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-security/critical-infrastructure-and-cybersecurity\\_en](https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-security/critical-infrastructure-and-cybersecurity_en)

<sup>1345</sup> "Eu Offshore Oil and Gas Authorities Group", European Commission, consultato il 25 maggio 2021, [https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-security/offshore-oil-and-gas-safety/eu-offshore-oil-and-gas-authorities-group-euoag\\_en](https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-security/offshore-oil-and-gas-safety/eu-offshore-oil-and-gas-authorities-group-euoag_en)

<sup>1346</sup> "Diversification of Gas Supply and Routes", European Commission.



che completa questa visione è l'intenzione di sviluppare un *Mediterranean Gas Hub*<sup>1347</sup> che permetta un'ulteriore diversificazione delle fonti con Algeria, Israele, Egitto e Cipro con cui si stanno condividendo i progetti *Cyprus East Med Pipeline* e *Cyprus Gas 2EU LNG*<sup>1348</sup>. Quest'ultimo in particolare rientra nella più ampia strategia di sviluppo dei *terminal* di rigassificazione su mare in Sud Europa<sup>1349</sup>.

Da vent'anni, la Sicurezza Energetica ha precisi orientamenti, mentre la sua correlazione con le misure volte a contenere il *Climate Change* ha una storia decisamente più recente. Il 14 ottobre 2020 la CE ha pubblicato<sup>1350</sup> il quinto rapporto sullo *State of Energy* che abbraccia per la prima volta gli effetti dell'adozione nel 2019 dell'*European Green Deal*<sup>1351</sup>, il documento dove si imposta il contributo della UE alla limitazione dei cambiamenti climatici intesa come opportunità di crescita e di modernizzazione dell'Unione. La *policy* prevede il passaggio ad un'economia circolare attraverso la proposta di *European Climate Law*<sup>1352</sup>, ed un piano economico di tutela delle parti più deboli denominato *Just Transition Mechanism*<sup>1353</sup> in vigore nel periodo 2021-27. Un altro aspetto affrontato è la potenzialità delle fonti energetiche rinnovabili provenienti da impianti *off-shore* sul mare (eolico, moto ondoso, maree, fotovoltaico) per le quali si prefigura un ruolo importante in accordo all'*EU strategy on offshore renewable energy COM (2020)741* del 19 novembre 2020<sup>1354</sup>. Questo documento mette in evidenza le grandi opportunità offerte dal Mediterraneo<sup>1355</sup>, del Mar Nero e della porzione di Atlantico prospiciente

---

<sup>1347</sup> "Diversification of Gas Supply and Routes", European Commission.

<sup>1348</sup> "Diversification of Gas Supply and Routes", European Commission.

<sup>1349</sup> European Commission, "Trans-European energy infrastructure ((EU) 347/2013)" e "EU strategy (COM(2016) 49 final for LNG and gas storage".

<sup>1350</sup> "Fifth Report on the state of energy Union", European Commission, consultato il 25 maggio 2021, [https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/energy-union/fifth-report-state-energy-union\\_en](https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/energy-union/fifth-report-state-energy-union_en).

<sup>1351</sup> "European Green Deal", European Commission, consultato il 25 maggio 2021, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it).

<sup>1352</sup> "European Green Deal", European Commission.

<sup>1353</sup> "European Green Deal", European Commission.

<sup>1354</sup> "Eu Strategy on Offshore Renewable Energy", European Commission, consultato il 25 maggio 2021, [https://ec.europa.eu/energy/topics/renewable-energy/eu-strategy-offshore-renewable-energy\\_en](https://ec.europa.eu/energy/topics/renewable-energy/eu-strategy-offshore-renewable-energy_en).

<sup>1355</sup> Publication Office of the EU, "Study on the offshore grid potential in the Mediterranean region, 12 Novembre 2020, consultato il 25 maggio 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2833/742284>.

l'Europa. I vincoli per sfruttare tali risorse sono naturalmente il libero accesso agli spazi marittimi e la loro gestione in accordo alla direttiva 2014/89/UE. L'art. 2 stabilisce che essa "non si applica alle attività il cui unico fine è la difesa o la sicurezza nazionale"<sup>1356</sup>, mentre l'art. 3 indica che essa "non inficia i diritti sovrani e la giurisdizione degli Stati membri sulle acque marine che derivano dal pertinente diritto internazionale, in particolare dall'UNCLOS"<sup>1357</sup>, ponendo quindi un preciso confine normativo tra la sfera economica, tecnologica ed industriale interna agli spazi UE e quella della Difesa e Sicurezza. Un altro aspetto di tale approccio indica come "lo sviluppo delle energie rinnovabili offshore deve inoltre rispettare la normativa ambientale dell'UE e la politica marittima integrata"<sup>1358</sup>, segnalando però che "[g]li spazi marittimi designati per lo sfruttamento dell'energia offshore dovrebbero essere compatibili con la protezione della biodiversità [...] e dovrebbero integrare il più possibile gli altri usi del mare [...] lo sviluppo di infrastrutture energetiche non è incompatibile con le rotte marittime [...] Queste esperienze e queste buone prassi in tema di multiuso dovrebbero essere trasferite a tutti gli usi del mare, compresi i settori della difesa e della sicurezza"<sup>1359</sup>. Si conferma, quindi, come le esigenze militari appaiano come co-primarie, se non antagoniste, rispetto all'ottica industriale, ambientale e tecnologica.

Un tema poco approfondito è quello del libero accesso agli spazi marittimi per i quali l'UE propone un approccio esclusivamente macroregionale e cooperativo: "Per garantire il successo della pianificazione e della diffusione delle energie rinnovabili offshore su vasta scala sarà necessario rafforzare la cooperazione regionale [...] Sia la direttiva sulla pianificazione dello spazio marittimo che la direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino impongono agli Stati membri di collaborare a livello transfrontaliero, a livello di bacino marittimo [...] È essenziale rafforzare la cooperazione e il

---

<sup>1356</sup> Direttiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 Luglio 2014 che Istituisce un Quadro per la Pianificazione dello Spazio Marittimo, Unione Europea, Consultato Il 25 maggio 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/txt/pdf/?uri=celex:32014l0089&from=it>.

<sup>1357</sup> Direttiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 Luglio 2014, Unione Europea.

<sup>1358</sup> Direttiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 Luglio 2014, Unione Europea.

<sup>1359</sup> Direttiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 Luglio 2014, Unione Europea.

coordinamento dei bacini marittimi con altri forum regionali dedicati alle energie rinnovabili e alla pianificazione marittima.”

In sostanza viene sostenuta – ed imposta – una forte integrazione interna, ma non vi sono indicazioni, almeno in questo documento, in merito alla possibile insorgenza di conflitti e diatribe lungo i complessi confini marittimi dell'Unione.

Nel rapporto sullo *State of Energy 2020*, la Commissione esamina tutti gli aspetti inerenti i progressi dell'Europa nel settore delle rinnovabili, dell'efficienza energetica e dei meccanismi per affrontare le crisi energetiche: “La strategia dell'UE sull'Unione della sicurezza comprende una proposta volta a rafforzare la resilienza e la cyber-sicurezza delle infrastrutture energetiche critiche, la cui importanza è stata messa in evidenza dalla pandemia<sup>1360</sup>”. Un'indicazione fondamentale che richiama come le infrastrutture marittime permettano di portare l'energia dai luoghi di produzione fino alle case dei cittadini. Questa rete comprende i gasdotti e gli oleodotti, gli *hub* marittimi di rigassificazione, i pontili petroliferi ed infine la rete di cavi sottomarini su cui corrono le comunicazioni dati. Spesso, infatti, si trascura come la sicurezza informatica nasca dalla condizione – sempre meno veritiera – che i cavi sottomarini siano inviolabili, e che gli attacchi *cyber* provengano sempre da attori sulla terraferma<sup>1361</sup>.

**La Maritime Security Strategy dell'Unione Europea.** La *Integrated Maritime Policy* dell'UE<sup>1362</sup> delinea un approccio volto a favorire la crescita – *Blue Growth*<sup>1363</sup> – della c.d. “Economia Blu”, legata alle risorse del mare, ma anche a migliorare la conoscenza dell'ambiente marittimo nell'ottica di ottimizzare la capacità di *governance* del settore da parte dell'Unione.

---

<sup>1360</sup> Fifth Report on the state of energy Union”, European Commission.

<sup>1361</sup> Paige, Guilfoyle, McLaughlin, The Final Frontier of Cyberspace: Ensuring that Submarine Data Cables are Able to Live Long and Prosper, consultato il 25 maggio 2021, <http://opiniojuris.org/2020/10/16/the-final-frontier-of-cyberspace-ensuring-that-submarine-data-cables-are-able-to-live-long-and-prosper-part-i/>.

<sup>1362</sup> “Integrated Maritime Policy”, European Commission, consultato in data 25 maggio 2021, [https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/research-area/environment/oceans-and-seas/integrated-maritime-policy\\_en](https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/research-area/environment/oceans-and-seas/integrated-maritime-policy_en).

<sup>1363</sup> “Integrated Maritime Policy”, European Commission.

L'idea è quella di approcciare il mare da ogni suo punto di vista per evitare sovrapposizioni dannose tra diverse attività economiche, tutelare l'ambiente facendone uno strumento di crescita per le comunità marittime in accordo alla Dichiarazione di Limassol dell'ottobre 2012<sup>1364</sup>. Gli aspetti di sicurezza sono contemplati in uno specifico documento – la *Maritime Security Strategy* (EUMSS)<sup>1365</sup> – che è parte integrante della citata *Integrated Maritime Policy* ed ha lo scopo di coordinare le iniziative dell'Unione sottolineandone il valore trasversale: “We all depend on safe, secure and clean seas and oceans for prosperity and peace”<sup>1366</sup>. Un concetto strategico chiaro e sintetico, che mette efficacemente insieme le ambizioni di tutela ambientale e sviluppo scientifico, industriale ed economico del Vecchio Continente con la realtà di un enorme *Limes* marittimo circondato da potenziali avversari geopolitici e *competitor* economici. Una strategia, quindi, che guarda al di là dell'orizzonte ponendosi come obiettivo quello di proteggere gli interessi marittimi dell'Unione in tutto il mondo, in piena sintonia con gli interessi strategico-militari dell'Europa. La EUMSS si rivolge in maniera pragmatica sia agli *stakeholder* civili che militari, mettendo insieme le ragioni di uno strumento di sicurezza marittima e le sua implementazione con un *Action Plan*<sup>1367</sup> dedicato. L'ultimo aggiornamento del 2018 in particolare si coordina con la *EU Internal Security Strategy 2015-2020*<sup>1368</sup>, la *Common Security and Defence*

---

<sup>1364</sup> Limassol Declaration - A Marine and Maritime Agenda for Growth and Jobs, European Commission, consultato il 25 maggio 2021,

<https://webgate.ec.europa.eu/maritimeforum/en/node/3060>

<sup>1365</sup> “European Maritime Security Strategy”, European Commission, consultato il 25 maggio 2021, [https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/ocean/blue-economy/other-sectors/maritime-security-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/ocean/blue-economy/other-sectors/maritime-security-strategy_en)

<sup>1366</sup> “Maritime Security Strategy”, European Commission, consultato in data 25 maggio 2021, [https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime-security\\_en](https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime-security_en).

<sup>1367</sup> EUMSS Action Plan, European Commission, consultato il 25 maggio 2021, [https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/ocean/blue-economy/other-sectors/maritime-security-strategy\\_en#ecl-inpage-204](https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/ocean/blue-economy/other-sectors/maritime-security-strategy_en#ecl-inpage-204)

<sup>1368</sup> “European Union Internal Security strategy”, Council of European Union, consultato il 25 maggio 2021, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9798-2015-INIT/en/pdf>

*Policy*<sup>1369</sup>, le iniziative CARD<sup>1370</sup>, PESCO<sup>1371</sup> ed EDF<sup>1372</sup>, ma si rivolge anche alla cooperazione regionale in Mediterraneo, Mar Nero, Golfo di Guinea e Corno d'Africa promuovendo la piena applicazione della Convenzione UNCLOS<sup>1373</sup>. Altro aspetto interessante è la promozione all'interno dell'*Action Plan* della *International Ocean Governance Agenda for the future of our Oceans*<sup>1374</sup>, che sottolinea ancora una volta la natura trasversale, e non solo militare, della sicurezza marittima.

**Conclusioni.** L'analisi dei documenti strategici europei in tema di Sicurezza Energetica e Climate Change rivela il legame essenziale di tali obiettivi ad una efficace *governance* delle questioni marittime che interessano l'Unione ed i suoi Stati Membri. L'EU, in linea generale, possiede una strategia per il teatro del Mediterraneo Allargato che passa attraverso i sostanziosi investimenti del *Southern Gas Corridor*, del *Mediterranean Gas Hub* e dei progetti di rigassificatori e impianti per la produzione di energie rinnovabili *off-shore*. Ciò che tuttavia colpisce in questa corsa verso una nuova struttura energetica dell'Europa è lo scarso spazio di pensiero strategico dedicato alla necessaria cornice di sicurezza di queste preziose, quanto fragili, infrastrutture e risorse. L'analisi congiunta dei documenti nel settore dell'energia e di quelli marittimi rivela come i due settori sembrino tuttora i bracci – ancora lontani – di una grossa tenaglia geopolitica e geoeconomica che prima o poi sortirà i suoi effetti, ma che nel frattempo fatica a trovare una sua felice sintesi strategica ed operativa. Un lusso che né l'Unione Europea, né i singoli Stati, dovrebbero permettersi in un'era complessa come quella attuale, e che dovrebbe essere affrontata con una nuova visione unitaria che superi l'attuale struttura settorializzata delle *policy* e dei regolamenti.

---

<sup>1369</sup> Common Security and Defence Policy, European Union External Action Service, consultato il 25 maggio 2021, [https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp_en).

<sup>1370</sup> "Coordinated Annual Review on Defence" della European Defence Agency, consultato il 25 maggio 2021, [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-(card)).

<sup>1371</sup> "Permanent Structured Cooperation", consultato il 25 maggio 2021, <https://pesco.europa.eu/>.

<sup>1372</sup> "European Defence Fund" della Commissione Europea, consultato il 25 maggio 2021, [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund-\(edf\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund-(edf)).

<sup>1373</sup> "United Nations Convention of Law of the Sea", consultato il 25 maggio 2021, [https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf).

<sup>1374</sup> "International Ocean Governance", European Commission, consultato il 25 maggio 2021, [https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/ocean/international-ocean-governance\\_en](https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/ocean/international-ocean-governance_en).

FRAMEWORK DI DATA INTELLIGENCE QUALE STRUMENTO PER L'ANALISI PREVISIONALE. ANALISI STORICA, IMPATTO ED EVOLUZIONE DEI KEY DRIVER DI PERCEZIONE NELL'ERA COVID-19 — Gaetano Mauro Potenza \*

*La percezione che la popolazione sviluppa nei confronti di una situazione emergenziale diviene fondamentale ai fini dell'individuazione e gestione della crisi, come quella pandemica da COVID-19. Una sua corretta generazione assume un ruolo rilevante anche nel discernimento dei rischi sottesi e collegati allo stato di pandemia che si sono generati nel Sistema Paese. Su questo aspetto si è soffermata la Relazione del Sistema di informazione per la Sicurezza della Repubblica, sottolineando come la particolare congiuntura economica derivante dal COVID-19 abbia amplificato i rischi sottesi all'ambiente di riferimento, soprattutto grazie alla presenza di una c.d. infodemia di dati non vagliati con accuratezza e capaci di disorientare la popolazione. Il presente lavoro, partendo da una analisi storica delle azioni che hanno influenzato la percezione della popolazione, illustrerà come lo stringente coordinamento della comunicazione, della pianificazione e dall'attuazione di una strategia unica congiuntamente all'uso di un framework di data intelligence - capace di misurare gli impatti della comunicazione e la sua percezione - potrebbero divenire componenti essenziali del piano di crisis management. Il monitoraggio dell'ambiente informativo è fondamentale non solo in un'ottica di governance dell'emergenza, ma soprattutto per la prevenzione di attacchi speculativi rivolti contro il Sistema Paese, c.d. minaccia ibrida.*

**Individuazione dei key driver di percezione.** Per identificare i *key driver* che guidano la risposta emotiva e cognitiva all'attuale scenario di crisi, bisogna stabilire quali fattori hanno influito, in via prioritaria, sulla percezione della popolazione civile in merito alla gestione dell'emergenza sanitaria. Nella prima fase emergenziale - che si potrebbe definire di pre-pandemia, compresa tra le ultime settimane di dicembre 2019 e la fine di febbraio 2020, il flusso informativo si è orientato sul macro-tema della conoscenza

---

\* GAETANO MAURO POTENZA, laureato in scienze della difesa e della sicurezza con master in safety e security management, dopo l'esperienza nell'Esercito Italiano entra nel mondo della sicurezza privata occupandosi di analisi di scenario e raccolta informazioni. Nel 2015 co-fonda "The Alpha Institute of geopolitics and intelligence", *think tank* che si pone come scopo la diffusione delle metodologie di analisi d'intelligence. Certificato Security Manager UNI10459:2017 si occupa di corporate intelligence per un'azienda italiana dell'Oil&Gas. È inoltre, responsabile del modulo di "Intelligence Economica e Security management" del master in "Economic intelligence and cyber security" dell'Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria.

della minaccia<sup>1375</sup> ed il decisore nazionale non sembra aver posto in essere interventi di gestione dell'informazione. In questa fase i canali di informazione cui la popolazione si rivolgeva in via prevalente sono risultati essere i social network ed una molteplicità di fonti non ufficiali disponibili online. Il tema non era, difatti, ancora entrato in misura significativa nei palinsesti ufficiali della comunicazione nazionale. Si noti come la percezione della popolazione nei confronti della conoscenza della minaccia era fortemente esposta ad una molteplicità di teorie non verificate legate ad esempio ai temi della genesi del virus, elaborate da diversi attori, che hanno generato subito un surplus informativo. Questo surplus informativo c.d. infodemico<sup>1376</sup> ha inevitabilmente prodotto un condizionamento capace di influenzare non solo la popolazione, ma anche i *decision maker*, inducendo *bias* cognitivi e conseguenti letture del fenomeno non necessariamente corrispondenti alle poche evidenze empiriche a disposizione.

**Primo key driver di percezione.** I processi interpretativi della realtà sono elemento di fondamentale rilevanza nell'ambito del processo decisionale<sup>1377</sup>; la presenza di informazioni non filtrate, spesso contraddittorie e caotiche, potrebbero aver indotto errori di valutazione e difficoltà interpretative che - se analizzate con riferimento alla popolazione civile - sarebbero state sufficienti ad orientare la percezione del fenomeno fin dalla primissima fase di ingresso nell'emergenza propriamente detta. Grazie al rilevamento del sentimento della popolazione (*sentiment analysis*) sul COVID-19 è possibile individuare l'andamento<sup>1378</sup> del sentimento negativo della percezione della conoscenza del fenomeno. Questa percezione ha conosciuto un *trend* di miglioramento a partire dalle prime azioni di gestione della comunicazione di crisi poste in essere dal decisore. Il rilevamento illustra come, in termini di percezione, il rischio fosse fortemente sovrastimato proprio per il particolare contesto informativo venutosi a creare. A partire dalla prima fase emergenziale, i dati analizzati evidenziano come uno dei

---

<sup>1375</sup> "Paura e speranza in rete gli italiani nella fase 1", *Eni Datalab*, <https://www.eni.com/it-IT/media/sfida-da-vincere-insieme/paura-e-speranza-in-rete-gli-italiani-nella-fase-1.html>.

<sup>1376</sup> "Situation Report n. 13 Novel Coronavirus 2019-nCoV", *World health organization*, (02 febbraio 2020).

<sup>1377</sup> J. Dewey, *La ricerca della certezza*, trad. di E. Becchi e A. Riccardi, La Nuova Italia, (1966).

<sup>1378</sup> "Coronavirus Osservatorio Web Permanente", *Kpi6*, <https://networthy.kpi6.com/infopreport/coronavirus-osservatorio-web-permanente/>.

fattori di prioritaria importanza nell'orientare l'opinione pubblica e la sua risposta, sia stata la percezione di disporre o meno di informazioni dettagliate in merito alla natura della minaccia. La percezione di poter disporre, come comunità, di un'adeguata conoscenza del "nemico" in termini di caratteristiche della minaccia, disponibilità di cure e di strumenti di contrasto, può quindi essere certamente individuato quale primo *key driver* rilevante nell'orientamento dell'opinione pubblica.

**Secondo key driver di percezione.** Nella seconda fase, compresa tra marzo e fine maggio 2020, le conversazioni si sono polarizzate intorno al tema delle misure di contenimento del virus. Si è assistito alla diversificazione delle fonti di diffusione dell'informazione<sup>1379</sup> nonché alla scelta, da parte del decisore politico, di condividere i dati inerenti alla situazione epidemiologica, servendosi di continue conferenze stampa. Questa comunicazione definita "burocratica"<sup>1380</sup> muoveva dalla necessità di mantenere l'imparzialità delle fonti di informazione istituzionali, gestite da strutture dello Stato. Tale comunicazione si è trasformata nei fatti in un tentativo di creare uno strumento imparziale di verifica delle misure di contenimento che lo Stato stava ponendo in essere. I canali di comunicazione istituzionali si sono, nel tempo, moltiplicati, coinvolgendo i vari centri di potere nazionali con esiti non sempre rafforzativi rispetto al messaggio che il Governo centrale intendeva promuovere. Le diverse conferenze stampa, spesso dissonanti tra di loro, hanno in qualche caso contribuito ad intaccare la credibilità dell'intera strategia di comunicazione istituzionale che sommandosi agli errori di misurazione statistica hanno alterato la reale percezione dell'emergenza. L'analisi del *sentiment* della popolazione nel periodo in esame<sup>1381</sup>, rileva la dissociazione tra i vari centri di potere – ossia tra Stato e Regioni - mostrando i livelli di approvazione o disappunto rispetto alle misure di contrasto adottate dal Governo. Inoltre, evidenzia come la rabbia fosse un'emozione ampiamente diffusa, con conseguente rischio sotteso di scivolare in uno scenario caratterizzato da tensioni sociali. In questa fase è possibile dunque

---

<sup>1379</sup> «Come si informano gli italiani», *Osservatorio News-Italia dell'IFG di Urbino*, <https://www.open.online/2020/10/08/covid-19-come-si-informano-italiani-18-29-anni-report-ifg-urbino/>.

<sup>1380</sup> D. Fichera, "Comunicazione dei dati nell'emergenza coronavirus alcune regole generali", *Forumpa.it*, (31 marzo 2020) <https://www.forumpa.it/open-government/comunicazione-pubblica/la-comunicazione-dei-dati-nellemergenza-coronavirus-alcune-regole-general/>.

<sup>1381</sup> "Coronavirus Osservatorio Web Permanente", *Kpi6*, <https://networthy.kpi6.com/inforeport/coronavirus-osservatorio-web-permanente/>.



isolare un ulteriore fattore rilevante, secondo *key driver*, che coinciderebbe con la percezione - da parte della popolazione civile - di un'oggettiva capacità del decisore di contrastare in modo efficace la minaccia.

**Scenari di percezione della minaccia pandemica.** L'interazione dei due fattori - elevata/ridotta conoscenza della minaccia ed elevata/ridotta percezione di efficacia delle misure di *governance* - permette di delineare i quattro scenari rappresentati di seguito.

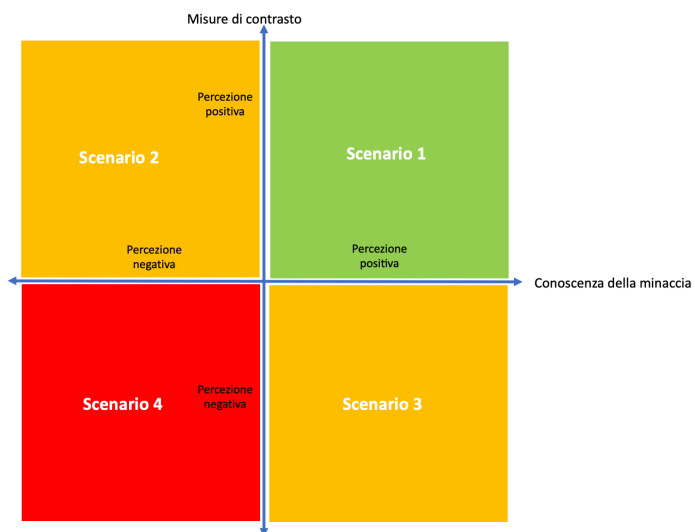


Figura 1

Ricordando che entrambi i *key driver* individuati non misurano l'oggettiva conoscenza del problema o la capacità di *governance*, quanto piuttosto la percezione che la popolazione ha avuto delle due variabili, nell'era digitale la dicotomia tra percezione della realtà e realtà stessa<sup>1382</sup> diventa un elemento da non sottovalutare nella predisposizione del piano di crisi. Infatti, se nella popolazione dovesse

<sup>1382</sup> D. Hoffman, "L'illusione della realtà. Come l'evoluzione ci inganna sul mondo che vediamo", trad. F. Pe', Bollati Boringhieri, (2020).

alimentarsi la sfiducia nei confronti della conoscenza della minaccia congiuntamente alla percezione di totale inadeguatezza delle misure di contrasto (Scenario 4, fig. 1) si verificherebbero alcune rilevanti conseguenze, tra cui l'impossibilità di implementare qualsiasi piano di crisi, nonché il rischio di ricaduta verso uno scenario di agitazioni sociali. Nella migliore delle ipotesi invece, la percezione di disporre di conoscenze scientifiche del fenomeno, unita alla percezione di efficacia delle misure di contrasto (Scenario 1, fig. 1), porterebbe ad una totale collaborazione della popolazione civile per l'attuazione del piano di crisi. L'evoluzione dello scenario verso le diverse alternative sinteticamente descritte è inoltre inevitabilmente dipendente dal tempo. Più in generale, il permanere dello stato di crisi provoca l'abbassamento della percezione del rischio degli attori coinvolti<sup>1383</sup>. La popolazione inizia ad abituarsi alla nuova variabile mentre percepisce sempre più non necessarie le misure di contenimento. Il fattore temporale rileva anche in termini di percezione verso le misure poste in essere dal decisore politico che, se non producessero effetti nel breve-medio periodo, verrebbero percepite come non idonee. Se a questo si aggiungesse una valutazione relativa ai costi economici e sociali derivanti dalle misure di contenimento, si avrebbe piena cognizione di come il decisore rischi di trovarsi coinvolto in una corsa contro il tempo per la risoluzione della crisi.

**La campagna vaccinale.** Nella fase attuale (aprile 2021), si potrebbe ipotizzare di trovarsi in una situazione sovrapponibile allo Scenario 2 (fig. 1). Nonostante il permanere di livelli di fiducia medio-alti verso le istituzioni<sup>1384</sup> e la capacità di *governance* (fiducia che è sicuramente aumentata in ragione del cambio del vertice politico), la sfida più importante è l'individuazione di soluzioni definitive che possano eliminare la minaccia nel più breve tempo possibile. L'evoluzione verso lo Scenario 1 e verso la conclusione dell'emergenza epidemiologica non potrebbe infatti che dipendere tanto da una conoscenza della minaccia tale da permettere di contrastarla con misure sanitarie (vaccinazioni o protocolli di cura efficaci), quanto dalla capacità di usare le conoscenze scientifiche disponibili tramite

---

<sup>1383</sup> Alhakami, A. and Slovic, P. A., "Psychological Study of the Inverse Relationship between Perceived Risk and Perceived Benefit", *Risk Analysis*, 14, (1994) 1085-1096 <http://dx.doi.org/10.1111/j.1539-6924.1994.tb00080.x>.

<sup>1384</sup> "La seconda ondata della pandemia travolge la fiducia nell'istituzione", *Observe.it*, , (04 novembre2020) <https://www.observa.it/la-seconda-ondata-della-pandemia-travolge-la-fiducia-nelle-istituzioni-e-negli-esperti/>.

scelte politiche che massimizzino l'efficacia degli strumenti a disposizione (si pensi alla campagna vaccinale). Nello stato attuale quindi i due *key driver* sembrano essere, in particolare, fortemente dipendenti dalla capacità del governo di ottenere piena adesione e fiducia nei confronti della campagna vaccinale. Necessario dunque sviluppare dei monitoraggi di percezione sulle informazioni scientifiche disponibili sui vaccini, sui loro meccanismi di azione, sulle informazioni scientifiche legate agli effetti collaterali (rispetto ai quali campagne di disinformazione da parte di attori terzi rischierebbero di essere estremamente efficaci), nonché sulle informazioni in merito alla logistica della campagna vaccinale (approvvigionamento o produzione dei lotti). Così come indispensabile appare l'adozione tempestiva di tutte quelle misure che - pur sacrificando temporaneamente e tatticamente qualcosa (si pensi all'interruzione temporanea della vaccinazione con alcuni specifici vaccini) - possano aumentare il livello di fiducia della popolazione, scongiurando rischi di drastiche interruzioni o rallentamenti rilevanti della campagna vaccinale nel suo insieme. Se infatti, la popolazione dovesse essere influenzata negativamente in merito alla coerenza dell'informazione scientifica fino a ritenere nocivi i vaccini, assisteremmo ad un probabile fallimento (se non altro parziale) della strategia di contrasto, con il rischio conseguente di scivolare verso gli Scenari 3 o 4 o di dover sostenere costi sociali ed economici ben più alti di quanto previsto.

**Conclusioni.** In situazioni emergenziali in cui la portata della minaccia è tale da mettere a rischio - nel peggiore degli scenari - l'ordinamento sociale e democratico - la leadership e la capacità di fornire una risposta sistemica acquistano un ruolo di primo piano. Orientare la percezione non può prescindere da uno stringente coordinamento della comunicazione capace di proporre un unico messaggio. Per tali ragioni non bisogna, soltanto, dare priorità a un coordinamento tra centri decisionali istituzionali, ma anche mappare gli attori capaci di influenzare la popolazione (come politici, virologi, medici etc.), favorendone un coordinamento per evitare la generazione di surplus informativo. Proprio sotto questo aspetto sembrerebbe consigliabile l'adozione di un *framework di data intelligence* fin dalle prime fasi di crisi. Il *framework* avrebbe generato il c.d. *data intelligence network* sotto la direzione del commissario per l'emergenza e composta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Ministero della Salute, da rappresentanti dei Governi locali, dal comitato tecnico-scientifico e dal mondo

accademico, con il compito di raccogliere ed elaborare dati diversificati utili per la gestione olistica della crisi. Una *data governance* pianificata che avrebbe così permesso di tenere in considerazione aspetti multidisciplinari, inclusa la normativa sulla privacy, e di rispettare i principi *Findability, Accessibility, Interoperability & Reuse*, al fine di costruire un *big data* unico per il Sistema Paese su cui svolgere le opportune ricerche ed analisi, non solo epidemiologici, ma di sicurezza integrata. La costituzione dei *key driver* di percezione del rischio utili per la *governance* della percezione da parte della popolazione civile sarebbe stata ricavata da tali dati. Governare il fenomeno prestando attenzione anche agli aspetti della percezione avrebbe permesso di considerare il consenso e la risposta psicologica della popolazione quale variabile chiave e parte integrante della più ampia strategia di gestione dell'emergenza. Un sistema simile a quello descritto è stato predisposto in Scozia all'inizio della pandemia con il compito di valutare l'impatto del COVID-19 su quattro aspetti (*Covid Health, Non-Covid Health, Social and Economic*)<sup>1385</sup> e coordinato da un *data intelligence network*, sia pubblico che privato, che ha generato valore aggiunto, in termini di prodotto informativo, per i *decision makers* nazionali. Tale metodologia, oltre a misurare la percezione di crisi, aiuterebbe a prevenire e contrastare - in maniera sinergica, con il mondo privato ed istituzionale - la creazione di una infodemia idonea a generare attività di speculazione nei confronti del Sistema Paese, c.d. minaccia ibrida, segnalata nella Relazione del Sistema di informazione per la Sicurezza della Repubblica<sup>1386</sup>.

---

<sup>1385</sup> "COVID-19 Data and Intelligence Network", *Scottish Government*, <https://www.gov.scot/groups/covid-19-data-and-intelligence-network>.

<sup>1386</sup> "Relazione del Sistema di informazione per la Sicurezza della Repubblica", *Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica*, pag. 59, (2021).

## NATO 2030: LA SFIDA DELL'INTEROPERABILITÀ E L'ESEMPIO DELLE FORZE ARMATE NELLA GESTIONE DELLA CRISI PANDEMICA — Simone Rinaldi\*

*La pandemia da COVID-19 ha visto impegnate in prima linea le Forze Armate di diversi Paesi europei e NATO per mitigare gli effetti dell'emergenza nei singoli Stati. L'intervento militare ha raggiunto dimensioni considerevoli e si è dimostrato necessario al fine di assistere la popolazione civile durante l'emergenza. L'intervento delle Forze Armate non si è limitato ai Paesi di origine delle stesse, ma ha oltrepassato i confini degli Stati ed ha spesso assunto carattere multinazionale. Allo stato attuale, con un'emergenza non ancora conclusa, l'impiego di uomini, mezzi e competenze delle Forze Armate rimane consistente e determinante. A pochi mesi dalla presentazione della NATO 2030 Initiative, gli esiti dell'impegno militare per fronteggiare la pandemia fanno emergere nuove necessità e sollevano spunti di riflessione sulla direzione da intraprendere nel processo di integrazione e standardizzazione delle Forze Armate dei Paesi alleati e UE. Questo breve paper intende sottolineare - avvalendosi di report ufficiali, istituzionali e letteratura - l'apporto delle Forze Armate nella gestione della crisi e proporre riflessioni sulle implicazioni che la pandemia da COVID-19 avrà nella pianificazione futura della Difesa europea e NATO.*

L'avvento, nel 2020, della pandemia da COVID-19 ha avuto un impatto che ha messo sotto pressione governi, sistemi sanitari e la popolazione stessa. L'Italia è stato il primo tra i Paesi europei colpiti dall'epidemia, che ne ha sottolineato criticità nei sistemi di risposta alle emergenze, seguita da Regno Unito, Belgio, Francia e Spagna. Tra queste criticità, le più comuni sono risultate essere, ad esempio, la carenza di personale medico sanitario per far fronte a momenti di crisi, la carenza di strumentazione

---

\* SIMONE RINALDI – Si laurea in Lettere nel 2016 presso l'Università degli Studi di Catania, partecipando per un semestre al programma Erasmus in Polonia presso la Uniwersytet Mikołaja Kopernika di Torun approfondendo temi legati alla comunicazione e ai diritti umani. Si trasferisce in Inghilterra completando gli studi in Terrorism and Security Studies presso la University of Salford nel 2018. Nello stesso anno collabora per un breve periodo con la Manchester Metropolitan University come analista di sicurezza. Rientrato in Italia inizia la sua attività come analista e ricercatore freelance collaborando con diversi centri studi, pubblica nel 2018 assieme ad altri ricercatori e docenti universitari il volume "Narrare le migrazioni. Tra diritto, politica, economia". Nel 2020 intensifica la sua collaborazione con il think tank Analytica for Intelligence and Security Studies. Nello stesso anno è tirocinante presso il Directorate General for Safety and Security del Parlamento Europeo a Bruxelles e svolge attività di ricerca per Finabel – European Army Interoperability Centre. Si occupa di tematiche relative ad intelligence e sicurezza, al terrorismo, unconventional warfare, counter-insurgency, dottrina aerea, e in generale agli studi strategici.

per la terapia intensiva o di dispositivi di protezione individuale e difficoltà nella coordinazione per la gestione dell'emergenza e della catena logistica. Durante la prima ondata, i sopracitati Paesi europei colpiti hanno fatto fronte all'emergenza con differenti modalità, reagendo sui loro rispettivi punti critici. All'inizio della pandemia, le immagini dei voli militari che portavano assistenza e forniture, non solo in Italia ma nel mondo, sono diventate iconiche.

Al fine di fronteggiare l'emergenza e compensare le carenze in termini logistici, di personale e di attrezzature, le Forze Armate (FFAA) sono state spesso chiamate in azione. Nella prima fase della pandemia in Europa il trasporto dei dispositivi di protezione individuale (DPI) più basilari veniva spesso effettuato direttamente dalle FFAA<sup>1387</sup>, o comunque sotto la loro supervisione, fornendo una fondamentale assistenza e assicurando rapidità, efficienza e sicurezza.

Lo scenario pandemico differisce dalle usuali operazioni che vedono il coinvolgimento delle FFAA, sia da quelle prettamente *combat*, ad esempio, che dalle operazioni di *peacekeeping*. Tuttavia, gli eventi che storicamente hanno richiesto l'intervento delle FFAA per assistere al meglio la popolazione civile non sono rari, sia in Italia che in Europa. Gli esempi in cui si è registrato lo sforzo delle FFAA nel fronteggiare disastri naturali come terremoti o inondazioni in passato non sono paragonabili allo schieramento che è stato necessario su scala globale durante la pandemia, sia per durata sia per diffusione territoriale dell'intervento stesso. In moltissimi Paesi europei le FFAA sono state coinvolte nella costruzione di ospedali da campo per ridurre la pressione sui sistemi sanitari nazionali e creare punti di assistenza per la popolazione civile<sup>1388</sup>. La mitigazione del rischio biologico e il bio-contenimento sono parte integrante dell'addestramento di diversi rami delle FF.AA dei paesi NATO.

---

<sup>1387</sup> Si vedano, ad esempio: "DPI per l'emergenza Covid-19", Esercito, 17 aprile 2020, [http://www.esercito.difesa.it/comunicazione/Pagine/dpi-per-emergenza-COVID-19\\_200417.aspx](http://www.esercito.difesa.it/comunicazione/Pagine/dpi-per-emergenza-COVID-19_200417.aspx) e "COVID-19: C130J dell'Aeronautica Militare effettua trasporto di materiale sanitari", Difesa, 30 marzo 2020, [http://www.difesa.it/Primo\\_Piano/Pagine/COVID19-C130J-dell'Aeronautica-Militare-effettua-trasporto-di-materiale-sanitari.aspx](http://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/COVID19-C130J-dell'Aeronautica-Militare-effettua-trasporto-di-materiale-sanitari.aspx).

<sup>1388</sup> European Parliamentary Research Service – EPRS, "The role of armed forces in the fight against coronavirus", European Parliament Research Service, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649401/EPRS\\_BRI%282020%29649401\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649401/EPRS_BRI%282020%29649401_EN.pdf).

Durante questa pandemia, il dispiegamento delle FFAA di diversi Paesi è stato molto diffuso, seppur con diverse modalità e a livelli differenti<sup>1389</sup>. Ad esempio, il Ministero della Difesa francese ha dato inizio nel marzo 2020 all'*Opération Résilience*<sup>1390</sup>, mobilitando personale delle FFAA per un dispiegamento rapido in assistenza al sistema sanitario. Analogamente, il Regno Unito ha mobilitato oltre 10.000 militari, incluso un elevato numero di riservisti, nella *COVID Support Force*<sup>1391</sup>. Allo stesso tempo, istituzioni sovranazionali come l'UE e la NATO hanno schierato i propri mezzi e il loro personale nei limiti delle loro funzioni e possibilità, siano esse di coordinamento o di impiego diretto<sup>1392</sup>.

Considerando il livello dell'emergenza globale, è stato importante per la NATO e per gli Stati Membri evitare una diminuzione delle proprie capacità operative e di *readiness*, concentrando lo sforzo nell'utilizzo delle risorse, delle attrezzature e della capacità di trasporto aereo nel modo più efficiente possibile. Il Segretario Generale della NATO Jens Stoltenberg ha sottolineato l'importanza durante questa emergenza di assistere l'intera Alleanza e mantenere allo stesso tempo operative tutte le misure necessarie per la difesa e la protezione degli stati membri.

I comparti Difesa dei Paesi NATO hanno facilitato e reso possibili differenti tipologie di intervento con l'obiettivo di mitigare le conseguenze pandemiche. Questi interventi includono la costruzione di oltre 100 ospedali da campo, la realizzazione di oltre 25.000 posti letto e il dispiegamento di oltre 5.000 unità di personale sanitario militare in supporto della popolazione civile<sup>1393</sup>. Inoltre, la flotta di trasporto aereo della NATO (ad esempio la *Strategic Airlift Capability*) è stata centrale in numerose evacuazioni mediche, anche per pazienti in regime di terapia intensiva, per il trasporto di personale medico e

---

<sup>1389</sup> "Armed Forces and COVID-19", European Organisation of Military Associations and Trade Unions – EUROMIL, 2020, <http://euromil.org/armed-forces-and-covid-19/>.

<sup>1390</sup> "Covid-19 : lancement de l'opération Résilience", Ministère des Armées, 28 marzo 2020, <https://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/covid-19-lancement-de-l-operation-resilience>.

<sup>1391</sup> UK Ministry of Defence & The Rt Hon Ben Wallace MP, "Military stands up COVID Support Force", Gov.uk, 19 marzo 2020, <https://www.gov.uk/government/news/military-stands-up-covid-support-force>.

<sup>1392</sup> European Parliamentary Research Service – EPRS, "The role of armed forces in the fight against coronavirus".

<sup>1393</sup> *Ibidem*.

attrezzature (circa 350 missioni al novembre 2020) e per il rimpatrio di oltre 3.500 cittadini dei Paesi dell'Alleanza<sup>1394</sup>.

Nell'ambito della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (*Common Security and Defence Policy*), l'UE si è concentrata sull'assistenza del mondo militare alla popolazione durante la crisi pandemica<sup>1395</sup>.

Lo Stato Maggiore dell'Unione Europea (EUMS) ha guidato una *task force* per comprendere al meglio la crisi e i suoi risvolti, agevolando lo scambio di informazioni e *best practices* tra gli Stati Membri<sup>1396</sup>. I Paesi UE hanno mobilitato e schierato, in piena coordinazione con la NATO, un consistente numero di personale e mezzi: ad aprile 2020 la Spagna aveva schierato sul proprio territorio circa 60.000 militari ed era seguita da Germania, Francia, Romania, Polonia e Italia<sup>1397</sup>.

L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, Josep Borrell, ha dichiarato che questa crisi "offre un'opportunità per riflettere su come possiamo migliorare la nostra resilienza e utilizzare le iniziative della difesa per sviluppare le capacità della difesa che sono richieste per fronteggiare situazioni simili in futuro. I lavori già iniziati nel campo della sicurezza e della difesa rimangono una chiara priorità, forse adesso più di sempre. Perché da oggi in avanti, la salute pubblica diventa una questione di sicurezza"<sup>1398</sup>.

La fase di vaccinazioni, iniziata tra la fine del 2020 e l'inizio del 2021, ha visto ancora coinvolte le FFAA per assicurare l'adeguato funzionamento e svolgimento della stessa. In molti casi, specialmente nelle

---

<sup>1394</sup> *Ibidem*.

<sup>1395</sup> Policy Department, Directorate-General for External Policies, "How the COVID-19 crisis has affected security and defence-related aspects of the EU", European Parliament, gennaio 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/653623/EXPO\\_IDA%282021%29653623\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/653623/EXPO_IDA%282021%29653623_EN.pdf).

<sup>1396</sup> Alexandra Brzozowski, "European military task force to fight COVID-19", EURACTIV, 16 aprile 2020, <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/european-military-task-force-to-fight-covid-19/>.

<sup>1397</sup> European Parliamentary Research Service – EPRS, "The role of armed forces in the fight against coronavirus".

<sup>1398</sup> Josep Borrell's Statement in "European Defence Fighting Covid-19, preparing future", European External Action Service, 2020, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/79305/european-defence-fighting-covid-19-preparing-future\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/79305/european-defence-fighting-covid-19-preparing-future_en).

Si veda anche: "Joint Statement by the Secretary of State of the United States of America and the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy/ Vice President of the European Commission U.S. Department of State, 20/03/2021, <https://www.state.gov/joint-statement-by-the-secretary-of-state-of-the-united-states-of-america-and-the-eu-high-representative-for-foreign-affairs-and-security-policy-vice-president-of-the-european-commission/>.



fasi iniziali della campagna vaccinale, il vaccino Pfizer è stato trasportato, o scortato, da militari dagli stabilimenti produttivi fino ai centri di distribuzione<sup>1399</sup> e il personale medico militare è al lavoro in tutta Europa, e nel mondo, per accelerare il processo di vaccinazione della popolazione<sup>1400</sup>. Le FFAA hanno mostrato un'elevata affidabilità, efficacia ed efficienza in queste circostanze senza precedenti. Le *best practices* apprese con decenni di esperienza in missioni umanitarie all'estero, missioni di *peacekeeping* e, in generale, dalle missioni all'interno e all'esterno dei confini nazionali, si sono rivelate estremamente preziose per la salvaguardia della salute dell'intera popolazione civile<sup>1401</sup>. L'esperienza pandemica può aiutare ad incrementare i mezzi a disposizione delle FFAA per supportare la popolazione civile; anche se non disegnate e pensate per questo specifico compito, sviluppare ulteriormente la *readiness* per questa tipologia di interventi sarà vitale per incrementare la sicurezza di tutti.

La NATO e l'UE si sono spesso sovrapposte su questioni di natura securitaria e geopolitica a causa della loro natura multilaterale e degli interessi e valori in comune. La tendenza, sin dai primi anni 2000, è orientata verso una *partnership* più stretta, anche in seguito all'istituzionalizzazione dei rapporti<sup>1402</sup>. La *NATO 2030 Initiative* raccoglie le priorità per l'Alleanza nel prossimo decennio. Tra queste priorità è stato posto l'accento sulla necessità di mantenere la potenza militare raggiunta e rafforzarsi

---

<sup>1399</sup> "Coronavirus, il vaccino atterra in Sardegna, Sicilia e Puglia: il piano parte in tutta Italia contemporaneamente", La Repubblica, 27 dicembre 2020, [https://www.repubblica.it/cronaca/2020/12/27/news/arrivo\\_del\\_vaccino\\_da\\_bari\\_a\\_palermo-279995783/](https://www.repubblica.it/cronaca/2020/12/27/news/arrivo_del_vaccino_da_bari_a_palermo-279995783/).

<sup>1400</sup> Gianluca Di Feo, "Vaccini di massa, è pronto il primo polo per le somministrazioni: sarà gestito da Forze armate e Asl", La Repubblica, 18 febbraio 2021, [https://www.repubblica.it/cronaca/2021/02/18/news/vaccini\\_forze\\_armate-288203895/](https://www.repubblica.it/cronaca/2021/02/18/news/vaccini_forze_armate-288203895/).

<sup>1401</sup> Si veda per esempio l'impegno delle FFAA in occasione del terremoto di Haiti del 2010 con l'operazione *White Crane* ("Portaerei Cavour, gli aiuti per Haiti", ANSA, 04/02/2010, [https://www.ansa.it/web/notizie/photostory/primopiano/2010/02/04/visualizza\\_new.html\\_1680466314.html](https://www.ansa.it/web/notizie/photostory/primopiano/2010/02/04/visualizza_new.html_1680466314.html)) o la missione bilaterale di assistenza in Libia ("Missione bilaterale di assistenza e supporto in Libia (MIASIT)", Esercito, consultata giugno 2021, [http://www.esercito.difesa.it/operazioni/operazioni\\_oltremare/Pagine/Libia-MIL.aspx](http://www.esercito.difesa.it/operazioni/operazioni_oltremare/Pagine/Libia-MIL.aspx)).

<sup>1402</sup> "Relations with the European Union", NATO, Ultimo aggiornamento, 21/06/21, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49217.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm)

Oppure si veda anche: "NATO-EU Relations" NATO, NATO Factshet, Marzo 2021, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2021/3/pdf/2103-factsheet-nato-eu-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/3/pdf/2103-factsheet-nato-eu-en.pdf).

politicamente<sup>1403</sup>. Il dibattito relativo alla situazione attuale e alla pianificazione futura è costante all'interno della NATO: le sfide ordinarie a cui far fronte per tutelare la sicurezza degli Alleati non sono diminuite durante la crisi pandemica e l'Organizzazione è chiamata in azione affinché la crisi sanitaria non porti con sé anche una crisi della struttura di difesa e del comparto militare. La NATO deve adattarsi ai nuovi scenari strategici e riorganizzarsi per fronteggiare le rivalità sistematiche come l'aggressività russa o l'ascesa della Cina al ruolo di superpotenza<sup>1404</sup>. Ampio spazio è stato dato, all'interno di NATO 2030, alla necessità di standardizzare i meccanismi di difesa dell'Alleanza, incrementandone il livello di interoperabilità<sup>1405</sup>, definita dalla NATO come la capacità per gli Alleati di agire coerentemente con efficacia e efficienza per raggiungere obiettivi tattici, operativi e strategici<sup>1406</sup>. In ambito europeo, gli Stati Membri hanno organizzato la difesa con strutture e sovrastrutture atte a migliorare le capacità dell'UE al fine di avere un meccanismo di gestione delle crisi e di intervento militare efficiente<sup>1407</sup>.

In quest'ottica, la pandemia è da considerarsi banco di prova delle capacità dell'UE e dell'Alleanza per valutare l'integrazione dei singoli sistemi in uno scacchiere multinazionale. Al termine della situazione emergenziale sarà possibile, e necessario, analizzare il livello di interoperabilità e di prontezza alla risposta al fine di poter meglio indirizzare le risorse dedicate alla standardizzazione e al miglioramento delle capacità di operare congiuntamente delle forze dell'Alleanza e dell'UE.

---

<sup>1403</sup> "The Secretary General's Annual Report 2020", NATO, 16 marzo 2021, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_182236.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_182236.htm).

<sup>1404</sup> *Ibidem*.

<sup>1405</sup> Il concetto di interoperabilità in ambito militare si riferisce alla capacità di organizzazioni o individui di cooperare per raggiungere un obiettivo condiviso, si veda: NATO, "Backgrounder. Interoperability for joint operations", luglio 2006, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_publications/20120116\\_interoperability-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120116_interoperability-en.pdf).

<sup>1406</sup> "Ability for Allies to act together coherently, effectively and efficiently to achieve tactical, operational and strategic objectives" in "Interoperability: Connecting NATO Forces", NATO, Ultimo aggiornamento: 24/03/20, [https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_84112.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_84112.htm), oppure, si veda anche: Colonel Paul W. Fellingner, United States Army, "Enhancing NATO Interoperability", United States Army War College, 2013, <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA589208.pdf>. Traduzione dell'autore.

<sup>1407</sup> Menon A., "Defence Policy", in E. Jones, A. Menon and S. Weatherill, *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 585-599, 2012.

**Conclusioni.** Nonostante la brillante e rapida risposta delle FFAA dei Paesi UE e NATO, rimane la necessità di apprendere e migliorare i meccanismi di risposta alle emergenze militari e non. Questa necessità non è data da una manifesta carenza di mezzi, dottrine, o meccanismi di integrazione, ma dalla possibilità che scenari totalmente nuovi si presentino nei prossimi decenni. La pandemia da COVID-19 ha causato enormi perdite in termini economici per i Paesi colpiti. Solitamente, in tempi di contrazioni economiche, uno dei settori che viene spesso ridimensionato economicamente è quello della Difesa<sup>1408</sup>. Questo concreto rischio diventa rilevante nell'ottica, espressa anche dall'iniziativa NATO 2030, di un rafforzamento dell'Alleanza e di un'evoluzione verso gli scenari futuri. Il comparto militare si è reso di fondamentale importanza nel fronteggiare la pandemia e un suo ridimensionamento al termine dell'emergenza rischia di arrecare seri danni, a livello di preparazione e prontezza, nel caso si ripresenti nel prossimo futuro uno scenario che riproponga analoghe necessità di intervento. Osservare, analizzare e apprendere dalla pandemia risulta essere importante nell'ottica di una Difesa comune e di interoperabilità tra le FFAA dei Paesi UE e NATO. Sebbene fronteggiare un'emergenza sanitaria su vasta scala non sia tra le principali peculiarità delle FFAA, la prima ondata della pandemia ha evidenziato quanto sia possibile che si riproponga la necessità di intervento in contesti che riguardano la sicurezza in senso più ampio. Apprendendo dalla crisi pandemica, l'interoperabilità e l'integrazione tra i Paesi alleati e membri dell'UE sono aspetti da potenziare e su cui investire per essere pronti a fronteggiare qualsiasi minaccia alla sicurezza.

---

<sup>1408</sup> Douglas Berenson, Dominik Kimla e Alix Leboulanger, "Defense Spending And COVID-19: Implications of the pandemic on government finance and national security", Avascent, aprile 2020, [https://www.avascent.com/wp-content/uploads/2020/04/avascent\\_whitepaper\\_defensespendingandcovid\\_19.pdf](https://www.avascent.com/wp-content/uploads/2020/04/avascent_whitepaper_defensespendingandcovid_19.pdf).

PERCHÉ L'ITALIA DOVREBBE RIORENTARSI VERSO L'INDO-PACIFICO — Nicolò Rizzo<sup>\*</sup>

*Le acute tensioni geopolitiche nel Sudest asiatico e l'ascesa politica ed economica della Repubblica popolare cinese hanno spinto un numero crescente di Stati a riorientare la loro politica verso la regione dell'Indo-Pacifico al fine di difendere gli interessi propri e della comunità internazionale. Alcuni Stati hanno già formulato la propria strategia nazionale verso la regione, ma tra essi non figura l'Italia. Se ad un primo sguardo l'Indo-Pacifico visto da Roma può apparire distante, le dinamiche regionali in rapida evoluzione potrebbero avere in realtà un impatto notevole sul commercio internazionale e sulle rotte marittime del Mediterraneo allargato e del Mar Mediterraneo, aree di assoluto interesse italiano. Da qui deriva la necessità per l'Italia di domandarsi se l'elaborazione di una strategia indopacifica sia opportuna e con quali scopi.*

Lanciato per la prima volta dall'allora Primo Ministro giapponese Shinzō Abe durante la sua visita di Stato in India nel 2007 col fine di creare un “arco di sicurezza e prosperità”<sup>1409</sup>, il concetto di Indo-Pacifico si è ormai affermato sulla scena politica internazionale. Infatti, oltre ad attori regionali di spicco

---

<sup>\*</sup> NICOLÒ RIZZO è analista geopolitico presso Amistades, dove si occupa di Estremo Oriente e Sudest asiatico.

<sup>1409</sup> Abe, Shinzō, Discorso “Confluence of the Two Seas” al Parlamento della Repubblica d'India, 22 agosto 2007, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pm0708/speech-2.html>.

come il Giappone<sup>1410</sup>, l'Australia<sup>1411</sup>, gli Stati Uniti<sup>1412</sup> e l'India<sup>1413</sup>, vari Stati membri dell'UE come la Francia<sup>1414</sup>, la Germania<sup>1415</sup> e l'Olanda<sup>1416</sup> hanno formulato una propria strategia per l'Indo-Pacifico.

Terreno di confronto tra le due Potenze americana e cinese, l'Indo-Pacifico è un'area estremamente vasta e complessa, i cui confini sono variamente definiti dai governi in base ai propri interessi e obiettivi. Ad esempio, gli Stati Uniti con tale termine individuano l'area che spazia dalle coste orientali del Paese fino alle coste orientali dell'India; mentre la dottrina giapponese fa esplicito riferimento all'inclusione sotto tale classificazione dell'area estesa tra il Giappone e la costa orientale dell'Africa. Non importa come la si definisca, la regione resta di primaria importanza sotto il profilo politico, securitario, marittimo, commerciale e della connettività.

Questo paper sostiene che in virtù dell'importanza dell'area e del proprio ruolo come una delle principali economie del mondo e ferma sostenitrice dell'ordine internazionale liberale, Roma ha interesse nella stabilità e nella prosperità dell'Indo-Pacifico, tanto più che i fenomeni indopacifici hanno un impatto crescente sul Mediterraneo allargato. È quindi necessario elaborare una strategia nazionale *ad hoc*, che sia inclusiva, cooperativa e coerente con le politiche dell'Unione Europea (UE) nella regione.

---

<sup>1410</sup> Ministero degli Affari Esteri del Giappone, "Diplomatic Bluebook 2020", 2020, <https://www.mofa.go.jp/files/100116875.pdf>.

<sup>1411</sup> Commonwealth of Australia, "Defence White Paper", (2013): <https://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/>

<sup>1412</sup> US Department of State, "A Free and Open Indopacific: Advancing a Shared Vision", 2019, <https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision/>.

<sup>1413</sup> Ministry of External Affairs of India, "Prime Minister's Keynote Address at Shangri La Dialogue", 1 giugno 2018, <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime+Ministers+Keynote+Address+at+Shangri+La+Dialogue+June+01+2018>.

<sup>1414</sup> Ministère des Armées de France, "La Stratégie de défense française en Indopacifique", 2019, <https://www.defense.gouv.fr/dgris/action-internationale/enjeux-regionaux/la-strategie-de-defense-francaise-en-indopacifique2>.

<sup>1415</sup> Federal Government of Germany, "Policy Guidelines for the Indo-Pacific", 2020, <https://rangun.diplo.de/blob/2380824/a27b62057f2d2675ce2bbfc5be01099a/policy-guidelines-summary-data.pdf>.

<sup>1416</sup> Government of the Netherlands, "Indo-Pacific: Guidelines for Strengthening Dutch and EU Cooperation with Partners in Asia", 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/11/13/indo-pacific-eeen-leidraad-voor-versterking-van-de-nederlandse-en-eu-samenwerking-met-partners-in-azie>.

*Un Indo-Pacifico stabile e prospero.* Nella regione indopacifica il piano geostrategico e quello geoeconomico sono strettamente interconnessi, in quanto l'apertura delle rotte marittime è un fattore cruciale per la prosperità e la stabilità regionale. Infatti, l'80% del commercio mondiale avviene via mare e tra il 20% e il 33% del commercio via mare passa attraverso il Mar Cinese Meridionale<sup>1417</sup>. Inoltre, si stima che più del 30% del commercio mondiale di greggio, pari a circa 15 milioni di barili al giorno, transiti per il Mar Cinese Meridionale e il 90% di esso passi attraverso lo stretto di Malacca raggiungendo soprattutto la Cina, il Giappone e la Corea del Sud<sup>1418</sup>. Tale commercio è possibile solo se le rotte marittime restano aperte e sicure. Tuttavia, l'Indo-Pacifico è attraversato da tensioni internazionali e criticità interne ad alcuni degli Stati dell'area che potrebbero ostacolare il regolare traffico marittimo. L'accesa rivalità tra Stati Uniti e Cina per la leadership regionale e il conseguente ribilanciamento degli equilibri di potenza è il fenomeno più noto, ma di certo non si tratta dell'unico fattore di potenziale instabilità nell'area. Infatti, ad esso si aggiungono le numerose dispute territoriali, come quelle del Mar Cinese Meridionale e del Mar Cinese Orientale, cui si intrecciano gli interessi dei vari attori regionali<sup>1419</sup>.

Le tensioni si rispecchiano nella spesa per armamenti. Basti pensare che gli undici Stati del Sudest asiatico<sup>1420</sup> hanno incrementato del 33% la loro spesa per la difesa in termini reali nel decennio 2009-2018 rispetto al precedente. I sei Stati<sup>1421</sup> aventi rivendicazioni territoriali nel Mar Cinese Meridionale hanno fatto registrare gli incrementi maggiori, benché la spesa per la difesa si sia sempre mantenuta in media al di sotto dell'1,8% del PIL regionale<sup>1422</sup>. Il fatto che la spesa maggiore sia rivolta ad armi a

---

<sup>1417</sup> David Uren, "Southeast Asia will take a major economic hit if shipping is blocked in the South China Sea", *Australian Strategic Policy Institute*, dicembre 2020, <https://www.aspistrategist.org.au/southeast-asia-will-take-a-major-economic-hit-if-shipping-is-blocked-in-the-south-china-sea/>.

<sup>1418</sup> US Energy Information Administration, "More than 30% of global maritime crude oil trade moves through the South China Sea", 27 agosto 2018, <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=36952>.

<sup>1419</sup> Rory Medcalf, *Contest for the Indo-Pacific: Why China Won't Map the Future*, (Melbourne: La Trobe University Press, marzo 2020).

<sup>1420</sup> Si tratta di Brunei, Cambogia, Filippine, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Singapore, Thailandia, Timor Est e Vietnam.

<sup>1421</sup> Brunei, Filippine, Indonesia, Malaysia, Thailandia, Vietnam.

<sup>1422</sup> Siemon Wezeman, "Arms Flows to South East Asia", *SIPRI*, dicembre 2019, p.11, [https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-12/1912\\_arms\\_flows\\_to\\_south\\_east\\_asia\\_wezeman.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-12/1912_arms_flows_to_south_east_asia_wezeman.pdf).

lungo raggio che possono garantire capacità di “access denial” denuncia una chiara mancanza di fiducia tra gli attori regionali<sup>1423</sup>. Inoltre, alcuni Stati della regione soffrono problemi interni come l’instabilità politica, basti pensare ai recenti avvenimenti in Myanmar<sup>1424</sup> o alle proteste che periodicamente si riaccendono in Thailandia<sup>1425</sup>. Se ad essi si aggiungono le minacce di natura transnazionale e globale quali il terrorismo, la pirateria e il cambiamento climatico, diviene chiaro come gli equilibri regionali siano fragili.

**Quale ruolo per l’Italia?** L’Italia è una delle principali economie mondiali<sup>1426</sup> e una forte sostenitrice dell’ordine internazionale liberale. In tale veste, ha dei chiari interessi nel contribuire alla sicurezza e alla prosperità dell’Indo-Pacifico, una regione che gioca un ruolo sempre più importante dal punto di vista securitario, diplomatico e geoeconomico. Una necessità primaria per l’Italia è indubbiamente la sicurezza e l’apertura delle rotte marittime, così da garantire la stabilità dell’area e il regolare svolgimento del commercio internazionale. A tal fine, la Marina Militare ha già da tempo sviluppato il concetto del Mediterraneo allargato, basato sull’assunto che le dinamiche del *mare nostrum* siano direttamente influenzate da quanto avviene al di là dello Stretto di Gibilterra e del Canale di Suez<sup>1427</sup>. Di conseguenza, l’Italia ha costantemente fatto sentire la propria presenza nell’Oceano Indiano occidentale, contribuendo alla stabilità delle rotte e degli Stretti<sup>1428</sup> che dal Mediterraneo, dal Mar Rosso e dal Golfo Persico conducono all’Oceano Indiano: il Canale di Suez, Bab el Mandeb e lo Stretto di Hormuz. Tuttavia, in un mondo fortemente globalizzato e interconnesso, diviene evidente come sia

---

<sup>1423</sup> Wezeman, “Arms Flows to South East Asia”, p.10.

<sup>1424</sup> Aljazeera and News Agencies, “Military coup in Myanmar, Aung San Suu Kyi detained”, 31 gennaio 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/1/31/aung-san-suu-kyi-ruling-party-leaders-detained-in-myanmar>.

<sup>1425</sup> Joel Selway, “Thailand’s national moment: Protests in a continuing battle over nationalism”, *Brookings Institution*, 2 novembre 2020, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/11/02/thailands-national-moment-protests-in-a-continuing-battle-over-nationalism/>.

<sup>1426</sup> Banca Mondiale, “Italy GDP in current USD”, ultimo accesso il 24 maggio 2021, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=IT>.

<sup>1427</sup> Ministero della Difesa, “Concetto SCENARI FUTURI: tendenze ed implicazioni per la Sicurezza e la Difesa”, 2021, <https://www.difesa.it/SMD/Staff/Reparti/III/CID/Doctrina/Documents/Concetto%20Scenari%20Futuri.pdf>.

<sup>1428</sup> Ministero della Difesa, “Pace e stabilità del Mediterraneo: Audizione del Ministro Lorenzo Guerini”, 21 aprile 2021, [https://www.difesa.it/Primo\\_Piano/Pagine/Pace-e-stabilità-del-Mediterraneo-Audizione-del-Ministro-Lorenzo-Guerini.aspx](https://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/Pace-e-stabilità-del-Mediterraneo-Audizione-del-Ministro-Lorenzo-Guerini.aspx).

sempre più pressante contribuire all'apertura dei "colli di bottiglia" che dall'Oceano Indiano conducono all'Oceano Pacifico attraverso il Mar Cinese meridionale: lo Stretto di Malacca, lo Stretto della Sonda e lo Stretto di Lombok. In altre parole, il razionale per l'elaborazione di una strategia nazionale per l'Indo-Pacifico è analogo a quello che ha condotto alla formulazione del concetto di Mediterraneo allargato: la consapevolezza dell'interconnessione delle rotte marittime, per cui le dinamiche indopacifiche hanno un chiaro impatto sul Mediterraneo allargato e quindi sul Mar Mediterraneo propriamente detto.

Per garantire l'apertura delle rotte marittime e contribuire alla sicurezza dell'area, l'Italia dovrebbe innanzitutto costruire rapporti cooperativi con gli Stati regionali. Ciò richiede un approccio olistico, cooperativo e inclusivo, che coinvolga la dimensione diplomatico-securitaria e quella geoeconomica. Solo un tale approccio permetterebbe infatti di confutare le potenziali contro-narrazioni che vedono gli Stati europei come attori esterni che favoriscono l'instabilità regionale, argomento già usato dalla Repubblica popolare cinese nel tentativo di spingere sempre più lontano dall'area gli Stati Uniti<sup>1429</sup>. In quest'ottica di cooperazione e inclusività è fondamentale non solo rafforzare i legami con gli Stati indopacifici, ma anche effettuare un salto di qualità all'interno delle strutture regionali esistenti. L'ASEAN è indubbiamente l'interlocutore principale a cui rivolgersi per creare saldi legami politici ed economici, sia attraverso un'oculata strategia nazionale sia attraverso il supporto e la promozione delle iniziative dell'UE. In tale ottica, è auspicabile che lo status dell'Italia all'interno dei forum regionali venga elevato. Ad esempio, con riferimento all'ASEAN, Roma dovrà cercare di innalzare il suo status da *development partner* a *dialogue partner*, status che il Regno Unito<sup>1430</sup> potrebbe presto ottenere e che la Germania punta a raggiungere quanto prima<sup>1431</sup>.

Il piano nazionale e quello europeo non sono in contraddizione e si rafforzano vicendevolmente. Infatti, se oggi molti Stati indopacifici non percepiscono l'UE come attore strategico, non possedendo

---

<sup>1429</sup> Wang Yi, "U.S. 'Indo-Pacific Strategy' Undermines Peace and Development Prospects in East Asia", Ministero degli Esteri della Repubblica popolare cinese, 13 ottobre 2020, [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1824140.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1824140.shtml).

<sup>1430</sup> Dian Septiari, "UK closes in on dialogue partnership with ASEAN", 5 maggio 2021, *The Jakarta Post*, <https://www.thejakartapost.com/news/2021/05/05/uk-closes-in-on-dialogue-partnership-with-asean.html>

<sup>1431</sup> Federal Government of Germany, "Policy Guidelines for the Indo-Pacific", p.10.



capacità militari, essa resta un attore politico ed economico di prim'ordine<sup>1432</sup>. I principi su cui si basa l'azione esterna dell'UE e dell'Italia, quali il rispetto del diritto internazionale, il libero mercato e la creazione di partnership intra-regionali e tra regioni hanno molto in comune con i valori dell'Indo-Pacifico. Inoltre, l'UE può comunque fornire un contributo determinante negli aspetti non tradizionali della sicurezza come la cybersicurezza, la connettività o la cooperazione sanitaria. In altre parole, l'UE può amplificare il peso economico e il *soft power* dell'Italia, mentre quest'ultima può rafforzare il ruolo dell'UE come attore strategico. Per raggiungere la massima efficacia ed efficienza, la strategia nazionale dovrà quindi essere coerente con l'approccio che l'UE definirà verso l'Indo-Pacifico. Ciò sarà necessario anche per rassicurare gli Stati regionali e resistere alle potenziali reazioni di attori che potrebbero perseguire obiettivi differenti. Ad esempio, bisognerà inibire o quantomeno bilanciare i potenziali tentativi della Repubblica popolare cinese di usare misure di pressione economica e diplomatica al fine di affermarsi come potenza leader nell'area<sup>1433</sup>.

**Conclusioni.** Data l'importanza dell'area per la stabilità delle rotte marittime e per l'economia mondiale, l'Italia necessita di una propria strategia indopacifica. Tale strategia dovrà adottare un approccio olistico e cooperativo ed essere basata sull'inclusività. Tali fattori sono cruciali per difendere gli interessi nazionali in maniera efficace ed efficiente, evitare resistenza e opposizione alla presenza italiana nell'area, e consentire all'Italia di continuare a giocare il tradizionale ruolo di promotore dell'ordine internazionale liberale. Lavorare in simbiosi con l'UE sarà cruciale per raggiungere tali obiettivi e Roma dovrà quindi fornire il proprio contributo per definire una strategia coerente a livello europeo. In tale ottica, l'Italia dovrà lavorare affinché l'UE rafforzi il proprio status nell'arena globale, cosicché la strategia nazionale e quella dell'UE si integrino a vicenda per garantire la stabilità e la prosperità della regione indopacifica.

---

<sup>1432</sup> Frederic Grare, "Defining New Grounds for Cooperation between the EU and ASEAN", in *Europe in the Indo-Pacific: Moving from Periphery to the Centre?*, ed. Mohan Raja e John J. Vater (Singapore: Institute of South Asian Studies, settembre 2019), pp.50-55.

<sup>1433</sup> Gudrun Wacker, "Europe and the Indo-Pacific: comparing France, Germany and the Netherlands", *Real Instituto Elcano*, 9 marzo 2021, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_en/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/asia-pacific/ari29-2021-wacker-europe-and-the-indo-pacific-comparing-france-germany-and-the-netherlands](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/asia-pacific/ari29-2021-wacker-europe-and-the-indo-pacific-comparing-france-germany-and-the-netherlands).

## È OPPORTUNO PENSARE A UNA STRATEGIA COUNTER-ANTI ACCESS/AREA DENIAL PER L'UNIONE EUROPEA E IN CHE TERMINI? POSSIBILITÀ E CRITICITÀ DI UN ASPETTO DELLA SOVRANITÀ EUROPEA — Francesco Valacchi\*

*La capacità di counter-Anti Access/Area Denial, inclusa nella dottrina dell'Alleanza atlantica a partire sin dalla sua codificazione, ha incontrato un'importante rivalutazione per l'Unione Europea soprattutto a partire dalla seconda metà del 2014 e dal 2015, ed esito degli eventi della crisi ucraina. L'Unione Europea, con l'uscita dalla propria area dell'attore britannico (di peso nella definizione di una contro-strategia A2/AD) e con la nuova postura della politica estera statunitense arriva a doversi porre l'importante interrogativo del peso e dell'opportunità della capacità di deterrenza all'occupazione e al movimento attraverso un determinato spazio di interesse. L'articolo, dopo aver definito brevemente l'A2/AD attraverso la letteratura accademica disponibile e la letteratura tecnica, cerca di tracciare quali siano le opportunità per la realizzazione di questa strategia come tool nelle mani dei Paesi dell'Unione Europea, soprattutto in virtù dei nuovi equilibri interni conseguenti l'uscita del Regno Unito dal sodalizio sovranazionale. Si cercherà poi di delineare i pro e i contro della costruzione di un sistema integrato per tale strategia e di evidenziare quali siano, a livello embrionale, gli strumenti di controllo di questa capacità, poiché, oltre all'implementazione di un tale tipo di strumento, è di centrale importanza comprendere quali siano le leve per la sua utilizzazione al fine del perseguimento degli obiettivi dell'Unione a fronte di quelli dei singoli contribuenti.*

La capacità *Anti Access/Area Denial* (A2/AD) può essere definita come una serie di azioni che un ipotetico avversario strategico può mettere in atto per interdire il movimento e lo schieramento di forze amiche in un determinato teatro o impedire il raggiungimento di un determinato teatro, costringendo le forze ad operare da più elevata distanza (*Anti Access*) o una serie di azioni tese ad impedire operazioni amiche in una determinata area per quanto concerne l'*Area Denial*<sup>1434</sup>. La prima capacità impedisce o rallenta il movimento verso un teatro, mentre la seconda, più letale, attacca direttamente la manovra in un determinato teatro. L'origine del concetto di base è indefinibile, ma l'elaborazione contemporanea

\* FRANCESCO VALACCHI, PhD Università di Pisa.

<sup>1434</sup> Douglas Barrie, 'Anti-access/area denial: bursting the 'no-go' bubble?', in *ISS Facts. Analysis. Influence*. 29 marzo 2019, accessibile on-line a: <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2019/04/anti-access-area-denial-russia-and-crimea>, consultato il 20 maggio 2021.

risale ad una dottrina strategica cinese affrescata, più che codificata, tra la seconda metà degli anni Novanta e l'inizio dei Duemila. Fra i suoi principali teorici da parte cinese vale forse la pena ricordare Wang Xiangsui<sup>1435</sup> e Chang Mengxiong<sup>1436</sup>, che concentravano l'attenzione sull'arma strategica risolutiva in un eventuale scontro fra potenze asimmetriche (segnatamente gli Stati Uniti e la Cina) denominata “mazza dell'assassino” (杀手锏, shashou jian) ovvero il concetto risolutivo dell'Area Denial che avrebbe colpito, in maniera cinetica e plateale, un'eventuale ingerenza di una potenza avversaria, appunto nell'area di interesse, tutelata dalla strategia *Anti Access/Area Denial*<sup>1437</sup>.

La capacità che la Cina stava accrescendo attraverso il primo decennio del Duemila è stata sviscerata dal pensiero geostrategico negli USA, direttamente interessati al confronto nel Pacifico e, soprattutto, al preoccupante sviluppo dell'A2/AD nel Mar Cinese Meridionale. La strategia dell'amministrazione Obama, che prevedeva un ri-orientamento verso la regione dell'Asia-Pacifico, trovava lo scoglio della volontà cinese di organizzare, attraverso proprio l'A2/AD, una risposta, da una posizione coscientemente asimmetrica, all'architrave della strategia globale statunitense e dell'egemonia militare americana, quello che Barry Posen aveva definito “Command of the commons”<sup>1438</sup>. Con questa formula è intesa la capacità di Washington di controllare gli spazi comuni e ritenuti internazionali in termini di diritto, ovvero oceani e spazi aerei, spazio, spettro elettromagnetico e spazio virtuale (cyberspazio). Tale controllo conferisce agli USA, oltre che un controllo decisivo, una capacità di proiezione eccezionale, mettendoli in condizione di poter raggiungere con capacità militare qualsiasi parte del globo in tempi strettissimi. La capacità A2/AD altro non è che un semplice metodo per azzerare il “Command of the commons” nell'area d'interesse cinese grazie alla concentrazione di sovranità sulle isole dell'area, controllo elettromagnetico dello spazio interno e delle acque tramite i sommergibili, oltre

---

<sup>1435</sup> G. Commin e E. Filiol, 'Unrestricted Warfare versus Western Traditional Warfare', in *Journal of Information Warfare* vol. 14 n. 1 2015, 14-23.

<sup>1436</sup> Chang Mengxiong, 'Information Intensified—A Mark of 21st Century Weapons and Military Units', in *Guoji Hangkong*, 5 marzo 1995, 5-17.

<sup>1437</sup> Ehsan Ahrari, 'China's Preoccupation with Asymmetric War: Lessons Learned from the Hezbollah-Israeli War', in *Small Wars Journal* 2009, 1-7, accessibile on-line a: <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/chinas-preoccupation-with-asymmetric-war>, consultato il 5 maggio 2021.

<sup>1438</sup> Stephen Biddle e Ivan Oelrich, 'Future Warfare in the Western Pacific' in *International Security* vol. 41 n. 1, 7-47.

che allo spauracchio della capacità nucleare tattica. Barry Posen, autore strategico molto attento al fattore militare, ha messo in chiaro che l'aspetto del "Command of the commons" è stato ed è caratteristica principale dell'egemonia statunitense ed è pertanto punto cospicuo da difendere con ogni mezzo<sup>1439</sup>. Una strategia di contrasto all'A2/AD diveniva pertanto fondamentale per il *corpus* dottrinale USA.

L'importanza concessa al concetto in Europa è senza dubbio salita con gli eventi del 2014 e 2015 in Ucraina, frangente nel quale l'Unione Europea ha toccato con mano l'aggressività della politica estera russa dell'ultima parte dell'era Putin, e la contemporanea condizione europea di fronte ad uno sbilanciamento della concentrazione geopolitica statunitense verso l'area Asia-Pacifico. Nel particolare però la temuta, corrispondente, capacità russa ha una sfaccettatura forse più inquietante di quella affrontata da Washington e afferente alla Repubblica popolare cinese: la maggiore consistenza nucleare. L'arsenale nucleare russo infatti dispone, con una certa approssimazione, di un numero molto più elevato di testate della Cina ed ha una capacità di lancio e di integrazione del Comando e Controllo (C2) nucleare con ogni probabilità superiore a quella cinese. Il dilemma dell'Unione Europea pertanto viene a porsi con l'interrogativo: 'Nella consistenza di un *competitor* come la Russia, in grado di mettere in gioco una strategia A2/AD che vanifichi l'*appeal* europeo (*soft power*) in caso di un'eventuale crisi strategica come nel caso di specie dell'Ucraina, è opportuno predisporre un coordinamento per il raggiungimento di una strategia di contrasto alla A2/AD? E con che tipologie di strumenti?'

La creazione della strategia ha un'opportunità rilevante nel momento in cui la presenza statunitense vede un effettivo parziale ritiro dalla regione europea, in consistenza di quanto avvenuto con la presidenza Trump<sup>1440</sup> e di quanto sembra avvenire con l'attuale presidente<sup>1441</sup> nonostante le

---

<sup>1439</sup> *Ibidem*.

<sup>1440</sup> Jonathan Kirshner, 'Gone But Not Forgotten. Trump's Long Shadow and the end of American Credibility' in *Foreign Policy* vol. 100 n. 2, 18-27.

<sup>1441</sup> Jakob Hnake Vela, 'Biden makes the EU look like the bad guys' in *Politico* 6 maggio 2021, consultato on-line a: <https://www.politico.eu/article/biden-makes-the-eu-look-like-the-bad-guys/> il 20 maggio 2021.

dichiarazioni iniziali<sup>1442</sup> di rivisitazione in positivo dell'alleanza fra USA ed Europa. Un altro fattore che fa emergere decisamente l'opportunità dell'orientarsi verso una strategia comunitaria di contrasto all'A2/AD in generale ed in particolare a quella di Mosca è il ritiro dall'Unione del Regno Unito. La fattispecie della crisi ucraina ha gettato una luce nuova e sinistra, almeno dal punto di vista di Bruxelles sulle capacità di Mosca ma, soprattutto, sulla disposizione russa ad utilizzarle. La Russia ha dimostrato di poter godere della capacità di A2 se non di un completo *Area Denial* nel Mare Artico, nell'estremo nord dell'Oceano Atlantico, nel Baltico, nel Mar Nero (naturalmente) e nella parte di Mediterraneo antistante il Mar Nero<sup>1443</sup>; ad una lettura geografica seppur superficiale tale disposizione crea di per sé stessa una tenaglia attorno alla penisola di Crimea. La disposizione alla spregiudicatezza nell'imposizione della propria strategia (A2/AD) è stata platealmente dimostrata dall'occupazione con un colpo di mano degli aeroporti di Simferopoli e della capitale, Sebastopoli, avvenuta il 28 febbraio 2014. Poco prima delle prime luci dell'alba di quel giorno militari senza insegne particolari ma con uniforme russa, senza sparare un colpo, presero il controllo dei due scali, portando a termine una perfetta operazione avio-portata e occupando due *hub* fondamentali per il controllo della penisola della Crimea e l'attuazione di una strategia A2/AD<sup>1444</sup>. La risposta dell'Unione Europea per essere efficace deve passare prima dalla comprensione dell'effettiva realizzazione di una strategia A2/AD russa e di un qualunque altro ipotetico competitore simile alla Russia e dalla disposizione ad utilizzarla e quindi, nel caso di specie della crisi ucraina, la comprensione del "livello di confronto" che Vladimir Putin era (ed è) disposto a raggiungere e della spregiudicatezza che egli era (ed è) disposto ad accettare per rimanere in vantaggio strategico dal punto di vista della strategia A2/AD si manifesta con quest'ultimo evento. L'Unione Europea ha pertanto un interesse specifico legato tanto alla dimensione strategica che a quella diplomatica nello sviluppare una strategia di contrasto alla A2/AD di una potenza nucleare regionale con un determinato grado di spregiudicatezza.

---

<sup>1442</sup> Jonathan Kirshner, op. cit..

<sup>1443</sup> Roy Allison, 'Russian « deniable » intervention in Ukraine: how and why Russia broke the rules', in *International Affairs* vol. 90 n. 6, 1255-1297.

<sup>1444</sup> Roy Allison, 'Russian « deniable » intervention in Ukraine: how and why Russia broke the rules', in *International Affairs* vol. 90 n. 6, 1255-1297.

Lo sviluppo più opportuno, tenendo conto del potenziale, irrinunciabile, *appeal* europeo (basato sul *soft power*) deve essere essenzialmente volto ad una strategia efficace ma con basso impatto nella percezione mediatica, pertanto basata su mezzi il meno possibile fisici. Se da una parte una ricerca di "Command of the commons" simile a quello statunitense, specialmente dopo l'abbandono del Regno Unito sarebbe impensabile, dall'altra una combinazione di mezzi di *intelligence*, *signal intelligence* e sensori integrati in grado di fornire il supporto necessario ad un'azione cinetica di tipo aereo (creazione di una sostanziale superiorità aerea), sarebbero con ogni probabilità un forte deterrente alla strategia avversaria. Emerge la necessità stretta, per il comando e controllo dello spazio aereo e la gestione del flusso dei dati *intelligence* della creazione di un organismo aeronautico integrato sotto la gestione dello strumento *European Union Military Committee* che possa accentrare le leve di Comando e Controllo della strategia di contrasto all'A2/AD. Un comando accentrato all'UE sarebbe perseguibile sin da subito in quanto accentrerebbe essenzialmente funzioni di *Tactical Control* e C2, poiché lo strumento è giocato soprattutto in maniera preventiva e non comporterebbe una cessione di mezzi, materiali e *know-how* con finalità cinetiche e quindi il sacrificio del monopolio della forza armata dei paesi contribuenti. Lo sviluppo più opportuno, tenendo conto del potenziale *appeal* europeo (basato sul *soft power*) deve essere essenzialmente volto ad una strategia efficace ma con basso impatto nella percezione mediatica, pertanto basata su mezzi il meno possibile fisici. Se da una parte una ricerca di "Command of the commons" simile a quello statunitense, specialmente dopo l'abbandono del Regno Unito, sarebbe impensabile, dall'altra una combinazione di mezzi di *intelligence*, *signal intelligence* e sensori integrati in grado di fornire il supporto necessario ad un'azione cinetica di tipo aereo (creazione di una sostanziale superiorità aerea), sarebbero con ogni probabilità un forte deterrente alla strategia avversaria. Emerge la necessità stretta, per il comando e controllo dello spazio aereo e la gestione del flusso dei dati *intelligence*, della creazione di un organismo aeronautico integrato sotto la gestione dello strumento *European Union Military Committee* che possa accentrare le leve di Comando e Controllo della strategia di contrasto all'A2/AD. Un comando accentrato all'UE sarebbe perseguibile sin da subito in quanto accentrerebbe essenzialmente funzioni di *Tactical Control*, poiché lo strumento è giocato soprattutto in maniera preventiva e non comporterebbe una cessione di uno strumento

concepito con finalità cinetiche e quindi il sacrificio del monopolio della forza armata dei Paesi contribuenti. Si tratterebbe di espandere il concetto di difesa integrata europea soprattutto in ambito aeronautico, data la preminenza delle operazioni avio-portate a fronte di un avversario come quello russo e, quindi, della creazione a premessa di un Comando e Controllo aeronautico che possa essere gestito da Bruxelles, pur senza forze allocate.

## LA SICUREZZA DELLE INFRASTRUTTURE CRITICHE AL TEMPO DEL COVID-19 —

Domenico Vecchiarino\*

*In questo documento vengono analizzati gli impatti del COVID-19 sulle infrastrutture critiche con particolare riferimento all'aumento della vulnerabilità di queste durante tutto il periodo emergenziale. Nell'elaborato vengono presentate le risposte delle principali aziende fornitrici di servizi essenziali e le normative predisposte dal governo per garantire l'erogazione dei beni primari nella crisi tutt'ora in corso. Vengono poi esaminate le principali minacce fisiche e soprattutto informatiche alle infrastrutture critiche con un riferimento anche alle minacce ibride.*

Con l'epidemia di COVID-19 l'Italia, come il resto dell'Europa, si è trovata per la prima volta in una situazione emergenziale mai verificatasi prima. Per tutta la durata dell'emergenza COVID-19 le aziende operatrici nel settore delle infrastrutture critiche, per poter svolgere il proprio lavoro, hanno dovuto prendere una serie di misure che hanno avuto il duplice compito di garantire l'erogazione dei servizi essenziali, e dall'altra assicurare la salute dei propri lavoratori. All'interno di ogni azienda, per la maggior parte dei lavoratori "amministrativi" la soluzione dello *smart working* ha, *de facto*, risolto il problema della sicurezza dei dipendenti sul posto di lavoro. Provvedimenti diversi sono stati adottati, invece, per i lavoratori "operativi", cioè i tecnici impiegati ad esempio all'interno delle sale operative o in quelle di controllo. Per alcuni di essi è stato adottato il criterio definito "di segregazione" a fronte del quale gli addetti del settore sono stati isolati in alcune aree aziendali scelte *ad hoc*, per altri è stato adottato il criterio definito "della turnazione delle squadre" a fronte del quale alcuni gruppi di operatori, in seguito alla pronta attivazione dei siti di *recovery*, si sono alternati ad altri, evitando così ogni forma di contatto. Queste regole, che a tutti gli effetti si sono trasformate in *best practices*, sono state enunciate nelle linee-guida contenute nei Principi Precauzionali per gli operatori di Infrastrutture Critiche emanate dall'Ufficio del Consigliere Militare della Presidenza del Consiglio dei Ministri nei primi

---

\* DOMENICO VECCHIARINO è un ricercatore di geopolitica, intelligence e infrastrutture critiche. Dopo la laurea in Scienze Politiche e Relazioni Internazionali alla Lumsa ha conseguito numerosi master e corsi di formazioni approfondendo i temi dell'intelligence, della sicurezza, della geopolitica e delle infrastrutture critiche. Attualmente lavora in una società energetica, e collabora con l'Università Lumsa e altri centri di ricerca e think tank.



giorni dell'emergenza e che hanno rappresentato un primo punto di riferimento, grazie alle quali gli operatori del settore hanno potuto rispettare tutte le misure opportune per il contenimento ed il contrasto al SARS-CoV-2, assicurando allo stesso tempo la fornitura dei servizi erogati<sup>1445</sup>. Successivamente, il legislatore è intervenuto nuovamente nella materia con l'art.211 bis del D.L. 19.05.2020, n. 34 (il così detto DL Rilancio) che impone agli operatori delle infrastrutture critiche, al fine di assicurare la continuità del servizio di interesse pubblico erogato e il funzionamento in sicurezza delle infrastrutture stesse, di adottare o aggiornare i propri piani di sicurezza con disposizioni recanti misure di gestione delle crisi derivanti da emergenza di natura sanitaria emanate dalle autorità competenti. Nel dettaglio il comma 3 prevede che, per l'aggiornamento dei piani di sicurezza, le aziende fornitrici di servizi essenziali tengano conto delle linee guida sulla gestione dell'emergenza medesima emanate dai Ministeri competenti e dei principi precauzionali emanati dalla Segreteria infrastrutture critiche<sup>1446</sup>.

Ma l'epidemia di COVID-19 ha evidenziato ancora di più i rischi e le minacce alle infrastrutture critiche, sottolineando la vulnerabilità di alcune di queste e inasprendo la competizione tecnologica e scientifica per altre. Su tutte, il primo problema è stata l'adozione dello *smart working* tramite collegamenti VPN (*Virtual Private Network*)<sup>1447</sup>, che ha allargato il perimetro informatico delle aziende e di conseguenza moltiplicato le aree di attacco da parte degli hacker. Con l'adozione del lavoro da casa, infatti, i network aziendali sono stati ampliati in aree che non hanno lo stesso livello di protezione della rete aziendale; si pensi alle reti domestiche attraverso le quali i dipendenti si collegano, che sono al di fuori del controllo dell'ICT e, pertanto, rappresentano potenziali falle per la sicurezza delle reti aziendali.

---

<sup>1445</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Segreteria Infrastrutture Critiche, Principi Precauzionali per gli operatori di infrastrutture critiche ai fini della continuità in sicurezza del servizio di interesse pubblico, 26 marzo 2020.

<sup>1446</sup> Art. 211 bis del D.L. 19.05.2020, n. 34.

<sup>1447</sup> La VPN (Virtual Private Network) è una rete privata virtuale utilizzata per criptare il traffico Internet e, di conseguenza, proteggere la propria identità online. In ambito prettamente aziendale, una VPN può essere paragonata ad una estensione geografica della rete locale privata (LAN) e che, quindi, permette di collegare tra loro, in maniera sicura, i siti della stessa azienda dislocati sul territorio.

Questa vulnerabilità, come è stato riportato dalla Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza del 2020, è stata utilizzata dagli hacker durante la pandemia per effettuare attacchi informatici alle infrastrutture critiche e alle organizzazioni strategiche in prima linea nella lotta contro il COVID-19, quali ospedali, aziende farmaceutiche e produttori di apparecchiature medicali. L'allarme dell'intelligence per il settore sanitario è arrivato dopo i numerosi cyber attacchi subiti dal comparto dove "è emerso come attori statuali abbiano tentato di sfruttare le debolezze connesse all'ondata pandemica per porre in atto attacchi sofisticati, miranti a esfiltrare informazioni sensibili su terapie e stato della ricerca"<sup>1448</sup>. Sul *thread* va segnalato il cyber attacco che ha colpito nella scorsa primavera l'Ospedale Spallanzani di Roma, hackerato durante il periodo di maggior picco della diffusione del COVID-19, che è stato oggetto di una specifica riunione straordinaria del Nucleo Sicurezza Cibernetica, l'organismo collegiale a cui è affidato il compito di gestire gli incidenti informatici di alto impatto sulla sicurezza nazionale<sup>1449</sup>. A fare da sponda a questi allarmi sono arrivati i recenti numeri sugli attacchi al settore della Sanità, pubblicati nel Rapporto Clusit 2021, secondo cui il 55% degli attacchi a tema COVID-19 è stato perpetrato a scopo di *cybercrime*, ovvero per estorcere denaro; con finalità di *Espionage* e di *Information Warfare* nel 45% dei casi<sup>1450</sup>.

I cyber attacchi hanno riguardato anche altre infrastrutture critiche, in particolare il settore energetico. L'azienda Dragos<sup>1451</sup>, nel recente report 2020 Ics Cybersecurity Year In Review, ha posto l'accento sullo stato della sicurezza dei sistemi di controllo industriale<sup>1452</sup>. In particolare, gli analisti di Dragos hanno individuato quattro nuovi gruppi di hacker che hanno preso di mira i sistemi industriali delle infrastrutture critiche energetiche, tentando di infiltrarsi nelle reti sfruttando le vulnerabilità dello *smart*

---

<sup>1448</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, "Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza", 2020.

<sup>1449</sup> "Coronavirus, riunione straordinaria del Nucleo Sicurezza Cibernetica", Sicurezza Nazionale, 1 Aprile 2020, <https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/archivio-notizie/comunicato-stampa-coronavirus-riunione-straordinaria-del-nucleo-di-sicurezza-cibernetica.html>.

<sup>1450</sup> Rapporto Clusit 2021, reperibile al seguente link: <https://clusit.it/rapporto-clusit/>

<sup>1451</sup> Dragos è un'azienda leader globale di cyber security per gli industrial controls systems (ICS)/operational technology (OT).

<sup>1452</sup> Report 2020 Ics Cybersecurity Year In Review, Dragos, reperibile al seguente link: <https://www.dragos.com/year-in-review/>

*working*. Lo scopo di queste intrusioni sarebbe quello di rubare informazioni crittografando sistemi con *ransomware* o effettuando operazioni di hacking atte a determinare potenziali interruzioni di servizi essenziali.

Dietro tutti questi attacchi informatici non vi sono solo cyber criminali, ma anche e soprattutto molti gruppi *state-sponsored*, attraverso i quali molte nazioni hanno celato la loro identità. Paesi come Russia, Cina e Iran negli ultimi anni hanno aumentato le loro capacità cyber per meglio proiettare il loro potere all'estero con azioni aggressive specie contro le infrastrutture critiche, com'è stato nei casi famosi di Ucraina, Georgia ed Estonia<sup>1453</sup>. La pandemia ha evidenziato la dipendenza da internet e dalle tecnologie digitali, allo stesso tempo aumentando l'esposizione a cyber attacchi, rendendo le infrastrutture critiche il target principale, con l'aggravante delle ripercussioni di azioni malevole sulla società che già vive un momento emergenziale. Si pensi ad esempio all'impatto di un blackout generato da un cyber attacco al sistema sanitario già fortemente impattato dal COVID-19 e che dovrebbe reggere le ripercussioni sulle terapie intensive. Oppure quello che sarebbe potuto accadere in Florida con il cyber attacco, fermato poco dopo l'inizio, contro il sistema idrico della città di Oldsam durante il quale gli hackers hanno modificato il livello di idrossido di sodio dalle normali 100 parti per milione a 11.100, una quantità che avrebbe potuto avvelenare i cittadini se l'acqua avesse raggiunto le loro abitazioni.<sup>1454</sup>

---

<sup>1453</sup> L'Estonia nel 2007 è stata vittima di una prolungata e massiccia ondata di attacchi del tipo DDoS (attacco informatico che consiste nel tempestare di richieste un sito fino a mandarlo off-line e renderlo irraggiungibile) che hanno intasato di traffico IP di computer di banche, agenzie governative e media nazionali, generando una pesante interruzione di alcuni servizi al pubblico, tra cui il prelievo di contante dai bancomat. La Georgia nel 2008 è stata colpita da una serie di attacchi del tipo DDoS, in concomitanza con il conflitto armato con i separatisti appoggiati dalla Russia, che hanno paralizzato i principali siti di istituzioni, banche, servizi e soprattutto i sistemi di comando e controllo dell'esercito georgiano. L'Ucraina è stata attaccata due volte, con due cyber attacchi alla rete elettrica, uno nel 2015 con il malware BlackEnergy, e nel 2016 con il malware Industroyer (detto anche Crashoverraide), che hanno causato estesi e lunghi blackout.

<sup>1454</sup> Massimo Gacci, "Mistero hacker in Florida: un clic da remoto per avvelenare la rete idrica. Prove di cyberwar?", *Corriere della Sera*, 12 febbraio 2021, [https://www.corriere.it/esteri/21\\_febbraio\\_12/mistero-hacker-florida-clic-remoto-avvelenare-rete-idrica-prove-cyberwar-79c52db0-6d10-11eb-9243-a33dd4e4072e.shtml](https://www.corriere.it/esteri/21_febbraio_12/mistero-hacker-florida-clic-remoto-avvelenare-rete-idrica-prove-cyberwar-79c52db0-6d10-11eb-9243-a33dd4e4072e.shtml).

Insieme alla pandemia si è anche diffusa un'infodemia, ovvero l'enorme diffusione di *fake news*, presenti in modo massiccio specie sui social network<sup>1455</sup>. Queste operazioni di influenza rientrano nel quadro delle minacce ibride (*hybrid threats*)<sup>1456</sup> portate avanti su più fronti da molti soggetti stranieri e da alcuni Paesi terzi, in particolare Russia e Cina, con lo scopo di influenzare e modificare pesantemente gli equilibri socio-politici in Europa e Nord America<sup>1457</sup>. In particolare, come riportato nella già citata Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2020, questa minaccia ibrida "è stata caratterizzata da costanti tentativi di intossicazione del dibattito pubblico attraverso attività di disinformazione e/o di influenza, nel contesto di più ampie campagne ibride". Dello stesso parere anche l'Alto rappresentante UE Josep Borrell, il quale ha affermato che "la pandemia da covid-19 è stata un vero e proprio test di prova per le minacce ibride, con attori statali e non statali che hanno utilizzato questa crisi di salute globale per portare avanti i propri obiettivi economici e sociali, con campagne ibride che hanno attaccato i nostri valori democratici e anche le nostre infrastrutture critiche in un tentativo di indebolire le nostre società e democrazie"<sup>1458</sup>.

Tra le minacce alle infrastrutture critiche va infine segnalata quella legata all'anarco-insurrezionalismo, che risulta essere al momento l'unica concretizzatasi con attacchi fisici alle infrastrutture. Al centro della propaganda della galassia eversiva ci sono tralicci e ripetitori, specie quelli della tecnologia 5G, ma anche reti in fibra ottica, aziende specializzate in tecnologie digitali e infrastrutture energetiche. Si segnalano perlopiù atti vandalici e/o incendiari e sabotaggi, ai danni soprattutto d'infrastrutture delle telecomunicazioni, come l'incendio avvenuto il 29 aprile a Roma, dei cavi di un'antenna di una compagnia telefonica nazionale e il sabotaggio, tra il 14 e il 15 maggio 2020 a Rovereto (TN), di

---

<sup>1455</sup> Il termine è stato usato dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS).

<sup>1456</sup> Con il termine minaccia ibrida si riferisce ad azioni condotte da attori statali o non statali, il cui scopo è minare o danneggiare un obiettivo influenzando il suo processo decisionale a diversi livelli. Tali azioni mirano alle vulnerabilità degli stati e delle istituzioni e possono svolgersi, nei settori politico, economico, militare, civile o dell'informazione.

<sup>1457</sup> Domenico Vecchiarino, "Infrastrutture Critiche: Sicurezza nazionale al tempo del virus", 7 agosto 2020, *ISPI*, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/infrastrutture-critiche-sicurezza-nazionale-al-tempo-del-virus-27101>.

<sup>1458</sup> Redazione ANSA, "Borrell, da Russia e Cina disinformazione per indebolirci", ANSA, 1 marzo 2021, [https://www.ansa.it/europa/notizie/europarlamento/news/2021/03/01/borrell-da-russia-e-cina-disinformazione-per-indebolirci\\_1ebce019-c500-46bf-828a-b52b2a72ede7.html](https://www.ansa.it/europa/notizie/europarlamento/news/2021/03/01/borrell-da-russia-e-cina-disinformazione-per-indebolirci_1ebce019-c500-46bf-828a-b52b2a72ede7.html).

centraline della fibra ottica che ha provocato il temporaneo blocco della rete<sup>1459</sup>. Altri eventi dolosi ai danni di infrastrutture telefoniche sono avvenuti nel corso dell'ultimo anno, in particolare nel mese di aprile 2021 ci sono stati due eventi a Roma e uno a Offanengo.

Infine, la crisi economica generata dalla pandemia ha prodotto delle forti ripercussioni nell'economia nazionale che hanno aumentato i rischi per il Sistema Paese. La crisi sanitaria ha evidenziato ancor più i pericoli di possibili scalate e acquisizioni ostili da parte di Stati esteri e grandi multinazionali su settori economici nazionali e sulle infrastrutture critiche. Il governo è pertanto intervenuto ampliando i poteri della *Golden Power* con delle modifiche introdotte dagli artt. 15 e 16 del D.L. 8 aprile 2020, n. 23 – convertito, con modificazioni, dalla Legge 5 giugno 2020, n. 40 (cd. Decreto “Liquidità”) – che hanno ampliato gli strumenti a disposizione del decisore politico per contrastare il rischio di acquisizioni predatorie od opportunistiche di aziende e di asset strategici per il Paese da parte di investitori esteri<sup>1460</sup>.

---

<sup>1459</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Relazione sulla Politica dell'Informazione per la Sicurezza, 2020.

<sup>1460</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Relazione sulla Politica dell'Informazione per la Sicurezza, 2020.

COVID-19 E SOVRANITÀ TECNOLOGICA. IL RUOLO DELLE APPLICAZIONI PER IL TRACCIAMENTO DEI CONTATTI — Silvia Vidor\*

*La pandemia da COVID-19 e le difficoltà gestionali ad essa connesse hanno portato molti Paesi europei, nel corso della prima metà del 2020, a sviluppare dei supplementi tecnologici alle tradizionali modalità di tracciamento dei contatti. Le app COVID sono state al centro di discussioni relative alle modalità di trattamento dei dati estremamente sensibili da esse raccolti; ma l'attenzione dedicata al tema della privacy ha oscurato l'impatto di queste applicazioni sul continuo conflitto per la sovranità tecnologica e su questioni di rilevanza strategica. Il ruolo fondamentale svolto dal sistema di notifica di Google e Apple e dal Contact Shield di Huawei in alcune app COVID europee, tra cui l'italiana Immuni, costituisce un potenziale rischio in virtù della sua natura di componente non pienamente controllato ma sempre attivo all'interno di un software ad ampio utilizzo tra la popolazione. La scelta di tutelare la privacy dei contagiati in quarantena (destinatari originali delle misure di tracciamento dei contatti) ha portato ad esporre i dati di tutti i cittadini ad un altissimo rischio strategico. Si rende dunque necessario valutare l'utilità di queste app su larga scala, anche considerando i dati scientifici riguardanti la loro efficacia (o meno) nel contribuire al contenimento della pandemia.*

Lo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 sviluppatosi nel corso del 2020 ha contribuito fortemente alla diffusione delle tecnologie di comunicazione a causa delle restrizioni nel movimento imposte dalle autorità. Insieme a nuovi software di collaborazione e comunicazione online sono comparsi anche programmi più direttamente connessi alla gestione della pandemia stessa: le app COVID per il tracciamento digitale dei contatti. L'impiego di questo genere di applicazioni per smartphone non ha effetti riconducibili soltanto alla sfera della sanità pubblica, ma costituisce altresì un nuovo elemento nell'ambito della discussione sulla sovranità tecnologica nell'Unione Europea e nei suoi Stati Membri.

---

\* SILVIA VIDOR è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Ingegneria e Scienza dell'Informazione dell'Università degli Studi di Trento. Laureata con lode in International Security Studies presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa e l'Università di Trento, i suoi interessi di ricerca riguardano la sicurezza cibernetica, la privacy e la governance delle nuove tecnologie. Questo lavoro è stato supportato in parte dal Framework H2020 dell'Unione Europea tramite i progetti n° 770138 (OPTICS2) e 830929 (CyberSec4Europe).

**La sovranità tecnologica.** Il concetto di sovranità tecnologica è recentemente riemerso in connessione alla possibilità per l'UE di ricoprire un ruolo di leadership nel campo digitale. In particolare, a destare preoccupazione è l'ampia influenza esercitata dalle aziende extra-europee nel settore e il loro accesso ai dati dei cittadini europei<sup>1461</sup>. Il raggiungimento della sovranità tecnologica europea permetterebbe all'UE di svincolarsi almeno in parte dall'attuale dipendenza da aziende principalmente USA (es. Google, Apple) e cinesi (Huawei) in favore di aziende innovative con sede in uno o più Stati Membri. Al di là di questioni economiche, la ricerca della sovranità tecnologica riguarda "il controllo di dati, software, standard e protocolli, processi, hardware, servizi e infrastrutture"<sup>1462</sup>. Per gli Stati, inoltre, vi è la possibilità di servirsi di realtà private per influenzare i processi regionali e globali dell'innovazione – ma anche per scopi politici e di intelligence, come hanno dimostrato gli scontri USA-Cina<sup>1463</sup>. L'introduzione di applicazioni per il tracciamento digitale dei contatti si inserisce in queste dinamiche; per cercare di comprenderne le modalità, tuttavia, è necessario considerarne l'origine e il funzionamento.

**Le App COVID.** Il tracciamento dei contatti non è una pratica emersa con il diffondersi del COVID-19: in modalità prevalentemente analogica si tratta di un metodo già utilizzato nel controllo di malattie come l'AIDS<sup>1464</sup>. Alcune caratteristiche peculiari del virus SARS-CoV-2, come la presenza di infetti asintomatici ma contagiosi, in aggiunta al calo nel numero di operatori sanitari dedicati al tracciamento e ai numeri rapidamente in crescita dei malati da COVID-19 nel corso della prima fase della pandemia, hanno tuttavia reso il tracciamento analogico una pratica insostenibile.

---

<sup>1461</sup> European Parliamentary Research Service, 'Digital Sovereignty for Europe', European Parliament, luglio 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS\\_BRI\(2020\)651992\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS_BRI(2020)651992_EN.pdf).

<sup>1462</sup> Luciano Floridi, 'The Fight for Digital Sovereignty: What It Is, and Why It Matters, Especially for the EU', *Philosophy & Technology* 33 (2020): 370-1, DOI:10.1007/s13347-020-00423-6.

<sup>1463</sup> Eric Geller, 'Trump signs order setting stage to ban Huawei from U.S.', *Politico*, 15 maggio 2019, <https://www.politico.com/story/2019/05/15/trump-ban-huawei-us-1042046>.

<sup>1464</sup> Rita Rubin, 'Building an «Army of Disease Detectives» to Trace COVID-19 Contacts', *JAMA* 323, no. 23 (2020): 2357-60, DOI:10.1001/jama.2020.8880.

Tra i primi Paesi a tentare una strada diversa c'è stata la Corea del Sud. Come riportato dai *Korea Centers for Disease Control and Prevention*<sup>1465</sup>, fin dalla metà di febbraio 2020 il personale sanitario coreano integrava le informazioni ricevute dai pazienti in quarantena con dati GPS ottenuti dai cellulari dei malati, pagamenti con carta di credito e telecamere a circuito chiuso. Lo scopo di tale metodo era l'eventuale correzione di ricordi frammentari dei contagiati intervistati dal personale sanitario. A questo si sono aggiunte una serie di applicazioni per smartphone volte al monitoraggio di tali individui nel corso del loro periodo di isolamento<sup>1466</sup>. Tuttavia, l'eccessiva invasività del metodo coreano – percepita come lesiva della privacy individuale – e le difficoltà connesse a un tracciamento dei contatti basato prevalentemente su modalità analogiche hanno spinto la maggior parte degli altri Paesi in un'altra direzione. In UE, gli Stati Membri hanno scelto di procedere nella creazione di app COVID per il tracciamento dei contatti tra le popolazioni intere, piuttosto che concentrarsi sugli individui in quarantena, nel tentativo di bilanciare la tutela della privacy dei cittadini con una più ampia efficacia nell'individuare i possibili contagiati e gli asintomatici. La decisione di espandere l'uso delle app COVID alla totalità dei cittadini ne costituisce un'evoluzione critica: se infatti il tracciamento di alcune centinaia o migliaia di individui in quarantena (peraltro possibile sulla base delle limitazioni alla libertà individuale previste dalla legislazione attuale) solleva dibattiti sui rischi per la loro privacy, il tracciamento invasivo di decine di milioni di persone diventa invece una questione di rilevanza strategica – in particolare dato il coinvolgimento di aziende extraeuropee nella gestione dei dati.

Si prenda ad esempio il caso italiano. Il compito di sviluppare il tracciamento digitale dei contatti è stato affidato all'italiana Bending Spoons con l'app Immuni, lanciata nel giugno 2020, scaricata da oltre 10 milioni di persone e tuttora attiva<sup>1467</sup>. In base al progetto presentato al Governo, il processo di tracciamento digitale dei contatti di Immuni è fondato sulla tecnologia Bluetooth, usata al fine di

---

<sup>1465</sup> Korea Centers for Disease Control & Prevention, 'Contact Transmission of COVID-19 in South Korea: Novel Investigation Techniques for Tracing Contacts', *Osong Public Health and Research Perspectives* 11, no. 1 (2020): 60-3, DOI:10.24171/j.phrp.2020.11.1.09.

<sup>1466</sup> Max S. Kim, 'South Korea is watching quarantined citizens with a smartphone app', *MIT Technology Review*, 6 marzo 2020, <https://www.technologyreview.com/2020/03/06/905459/coronavirus-south-korea-smartphone-app-quarantine/>.

<sup>1467</sup> 'I numeri di Immuni', Immuni, ultimo accesso 30 marzo 2021, <https://www.immuni.it/italia.it/dashboard.html>.



riconoscere le interazioni tra due dispositivi sui quali l'app è stata installata. I codici identificativi relativi a tali interazioni, cambiati più volte all'ora, sono cifrati e inviati alle autorità sanitarie solo in caso di esplicita autorizzazione del possessore del dispositivo nel momento in cui risultasse contagiato. In seguito a tale segnalazione, le persone entrate in contatto con un paziente positivo al SARS-CoV-2 vengono avvisate tramite apposita notifica dall'app<sup>1468</sup>. Gli identificatori sono eliminati dopo 14 giorni. Immuni è tra le app COVID europee ad implementare il metodo "decentralizzato"<sup>1469</sup>, nel quale gli identificatori cifrati di dispositivo sono conservati nello *smartphone* stesso, in contrasto con il metodo "centralizzato", come quello impiegato dall'app francese, che prevede la conservazione degli identificatori su un server gestito dalle autorità pubbliche<sup>1470</sup>. La raccolta dati è resa tuttavia possibile da due sistemi non europei: l'Exposure Notification di Google ed Apple, e il Contact Shield di Huawei.

**App COVID e sovranità tecnologica.** Nell'aprile 2020, i giganti tecnologici USA Google ed Apple hanno annunciato la decisione di contribuire congiuntamente ai tentativi di tracciamento digitale dei contatti tramite la creazione di un sistema di notifica basato su Bluetooth<sup>1471</sup>. In assenza di tale sistema di notifica legato al sistema operativo, le app COVID non avrebbero la possibilità di mantenere l'accesso al Bluetooth a meno di mantenere l'applicazione sempre attiva sullo schermo dello *smartphone*, consumandone rapidamente la batteria. Un sistema simile è stato successivamente sviluppato dalla cinese Huawei per poter essere applicato negli *smartphone* di sua produzione<sup>1472</sup>. La presenza quasi

---

<sup>1468</sup> Ministero per l'Innovazione Tecnologica e la Digitalizzazione, 'Report sottogruppo di lavoro 6', GitHub, ultimo accesso 30 marzo 2021, [https://github.com/taskforce-covid-19/documenti/blob/master/sgdl6\\_Tecnologie\\_Governo\\_Emergenza/sgdl6\\_relazione\\_contact\\_tracing.pdf](https://github.com/taskforce-covid-19/documenti/blob/master/sgdl6_Tecnologie_Governo_Emergenza/sgdl6_relazione_contact_tracing.pdf).

<sup>1469</sup> 'Immuni's High-Level Description', GitHub, ultimo accesso 29 marzo 2021, <https://github.com/immuni-app/immuni-documentation>.

<sup>1470</sup> Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, 'National COVID-19 contact tracing apps', European Parliament, maggio 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652711/IPOL\\_BRI\(2020\)652711\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652711/IPOL_BRI(2020)652711_EN.pdf).

<sup>1471</sup> 'Apple and Google partner on COVID-19 contact tracing technology', Newsroom, Apple, ultima modifica 10 aprile 2020, <https://www.apple.com/newsroom/2020/04/apple-and-google-partner-on-covid-19-contact-tracing-technology/>.

<sup>1472</sup> 'Contact Shield', Huawei, ultimo accesso 31 marzo 2021, <https://developer.huawei.com/consumer/en/doc/development/HMSCore-Guides-V5/contactshield--000001057494465-V5>.

obbligata di tali sistemi per il funzionamento delle app COVID decentralizzate costituisce un rischio da valutare con cautela.

Le applicazioni di tracciamento digitale dei contatti rendono potenzialmente possibile l'accesso a una vasta quantità di dati sensibili relativi ai propri utenti. Il fatto che i dati trattati siano sottoposti ad un processo di cifratura non rappresenta necessariamente una tutela sufficiente: i sistemi di crittografia sono già stati bersaglio di misure governative nel tentativo di inserire *front-* o *backdoors* (o di sfruttare errori umani<sup>1473</sup>) che permettano l'accesso su richiesta delle forze dell'ordine o delle agenzie di intelligence<sup>1474</sup>. Va poi considerato che il sistema Google-Apple raccoglie comunque una quantità considerevole di dati relativi ai suoi utenti<sup>1475</sup>. Dal lato server, né il sistema Google-Apple né quello di Huawei sono *open source*<sup>1476</sup> – il che rende significativamente più complesso verificarne il funzionamento, le modalità di raccolta e trattamento dati, e la presenza di eventuali vulnerabilità o *backdoor* attivabili con un aggiornamento. Il rischio è quello di un passaggio di considerevoli quantità di dati impiegabili a fini di intelligence dai privati che gestiscono le tecnologie in questione ai governi dei Paesi nei quali tali aziende hanno sede, che sia su base volontaria o costrittiva (ad esempio

---

<sup>1473</sup> Ross J. Anderson, 'Whither Cryptography?', *Information Management & Computer Security* 2, no. 5 (1994): 13-20, DOI: 10.1108/09685229410792961.

<sup>1474</sup> Susan Landau, 'Making Sense from Snowden: What's Significant in the NSA Surveillance Revelations', *IEEE Security and Privacy* 11, no. 4 (2013): 54-63, DOI:10.1109/MSP.2013.90.

<sup>1475</sup> Douglas J. Leith, Stephen Farrell, 'Contact Tracing App Privacy: What Data Is Shared By Europe's GAEN Contact Tracing Apps', 18 luglio 2020, [https://www.scss.tcd.ie/Doug.Leith/pubs/contact\\_tracing\\_app\\_traffic.pdf](https://www.scss.tcd.ie/Doug.Leith/pubs/contact_tracing_app_traffic.pdf).

<sup>1476</sup> Con sistemi *open source* si intendono generalmente software caratterizzati da una licenza che permette la modifica, l'uso e la redistribuzione del loro codice sorgente. Tipicamente, il codice sorgente dei sistemi *open source* è disponibile su Internet, fatto che ne permette l'analisi da parte dei visualizzatori. Per una panoramica di vantaggi e svantaggi dei sistemi *open source*, si rimanda alla bibliografia di seguito:

Fitzgerald, Brian. 'The Transformation of Open Source Software.' *MIS Quarterly* 30, no. 3 (settembre 2006): 587-98. DOI: 10.2307/25148740.

Gacek, Cristina, and Budi Arief. 'The many meanings of open source.' *IEEE Software* 21, no. 1 (gennaio-febbraio 2004): 34-40. DOI: 10.1109/MS.2004.1259206.

Hoepman, Jaap-Henk, and Bart Jacobs. 'Increased security through open source.' *Communications of the ACM* 50, no. 1 (gennaio 2007): 79-83. DOI: 10.1145/1188913.1188921.

Massacci, Fabio, and Ivan Pashchenko. 'Technical Leverage: Dependencies Are a Mixed Blessing.' *IEEE Security & Privacy* 19, no. 3 (maggio-giugno 2021): 58-62. DOI: 10.1109/MSEC.2021.3065627.

attraverso le cosiddette “FISA letters” negli USA<sup>1477</sup>, o tramite la Legge Nazionale sull’Intelligence del 2017 in Cina<sup>1478</sup>).

L’implicazione fondamentale dell’adozione di queste tecnologie per le sovranità tecnologiche italiana ed europea è una perdita di controllo sui dati dei propri cittadini. La scelta di applicare il tracciamento dei contatti a popolazioni intere piuttosto che limitarlo ai contagiati in quarantena, contrariamente al modello sudcoreano, espande tale rischio potenzialmente ai dati di tutti i cittadini, anche considerando i ripetuti inviti a scaricare le app COVID per migliorarne l’ipotetica efficacia. Ciò è avvenuto nonostante ad oggi non sia stato ancora dimostrato il contributo positivo di applicazioni come Immuni nel limitare la diffusione del COVID-19, mentre soltanto una frazione minima dei contagiati è individuata tramite le app<sup>1479</sup>.

**Conclusione.** La diffusione delle app COVID ha rappresentato un tentativo di gestione della pandemia attraverso strumenti tecnologici che potessero aumentare l’efficacia del tracciamento dei contatti senza la necessità di impiegare operatori sanitari. Tuttavia, la loro potenziale inefficacia è fonte di ulteriori dubbi riguardo la necessità di esporre la sovranità tecnologica europea ai rischi derivanti dalla dipendenza da tecnologie straniere (già sollevati in passato in relazione ai componenti dei sistemi d’arma<sup>1480</sup>), che diventano sempre più critici con l’aumentare della diffusione di tali tecnologie tra gli utenti europei. La decisione di tracciare milioni di cittadini invece che limitare l’invasività ai quarantenati seguendo il modello sudcoreano, in particolare, porta i problemi connessi all’uso delle app COVID a un alto livello di rischio strategico che avrebbe reso necessaria una valutazione più prudente in sede di scelta del miglior metodo da adottare per il tracciamento digitale dei contatti. L’inclusione dei sistemi di notifica Google-Apple e Huawei nelle app sviluppate dai vari Stati europei (dovuta all’ampia

---

<sup>1477</sup> Congressional Research Service, ‘Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA): An Overview’, U.S. Congress, ultima modifica 6 aprile 2021, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11451>.

<sup>1478</sup> Murray S. Tanner, ‘Beijing’s New National Intelligence Law: From Defense to Offense’, *Lawfare*, 20 luglio 2017, <https://www.lawfareblog.com/beijings-new-national-intelligence-law-defense-offense>

<sup>1479</sup> Immuni, ‘I numeri di Immuni’.

<sup>1480</sup> Martin Edmonds, Matthew Uttley and George Hayhurst, ‘UK and US dependence on foreign technology in defence research and development’, *Science and Public Policy* 17, no. 3 (1990): 157-169, DOI:10.1093/SPP/17.3.157.

presenza di tali aziende nel settore degli *smartphone*), così come l'idea del tracciamento digitale dei contatti esteso a tutti i cittadini, devono essere ripensate in un'ottica che consideri le conseguenze sul piano strategico e di sicurezza. Le app COVID sono l'ennesimo segnale di una società europea sempre più fondata sul digitale, ma ancora basata su tecnologie straniere sulle quali non può permettersi di fare pieno affidamento.

## IL VOLO SUBORBITALE: SCENARIO GEOPOLITICO E SICUREZZA NAZIONALE —

Alexander Virgili<sup>\*</sup>

*Il concetto tradizionale di relazioni internazionali e di geopolitica è radicalmente cambiato negli anni. Fino all'avvento delle tecnologie aeree e spaziali, tutte le interazioni avvenivano sulla superficie terrestre. Lo spazio determina quindi nuove relazioni geopolitiche e nuove opportunità economiche. Gli ultimi anni sono stati interessati da un rinfocolamento della competizione strategica tra le potenze per la conquista dello spazio, divenuto terreno di competizione e oggetto di un crescente interesse da parte dei principali attori globali. Il volo suborbitale è senza dubbio tra le ultime frontiere del volo spaziale, ed è sicuramente quello che prima e più direttamente potrà incidere su questioni geopolitiche, economiche e di sicurezza globali e nazionali. Il suo sviluppo ha implicazioni commerciali, geopolitiche e di sicurezza e gli attori coinvolti sono molteplici sia nel settore pubblico che nel privato. L'Italia – attraverso i programmi nazionali, le cooperazioni bilaterali e la partecipazione ai progetti internazionali – è una delle poche nazioni al mondo a disporre di un comparto spaziale ed aerospaziale caratterizzato da una filiera completa di prodotti e servizi, consentendo al nostro Paese di essere in prima linea nella sperimentazione del volo suborbitale. Ciò è dimostrato dalle normative realizzate dall'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile in materia, dagli accordi tra Aeronautica Militare ed aziende private, nonché dalla realizzazione del primo spaziorporto italiano in Puglia.*

Assicurare la sicurezza dei cittadini, del territorio, delle imprese e delle infrastrutture strategiche è essenziale non solo per lo svolgimento delle attività produttive e sociali tipiche della quotidianità<sup>1481</sup>, ma anche per porre fondamenta robuste per lo sviluppo dei sistemi economici in una prospettiva temporale maggiore, nonché la solidità necessaria ad attirare investimenti esteri in Italia. Si è soliti

---

<sup>\*</sup> ALEXANDER VIRGILI, politologo ed esperto in relazioni internazionali è specializzato nel settore spaziale e della riduzione dei disastri. Tra gli altri, attualmente ricopre gli incarichi di Vice Direttore Esecutivo del Centro Studi Internazionali (CSI) e di Segretario Generale del Club Atlantico di Napoli, sezione napoletana del Comitato Atlantico Italiano. Relatore in numerosi eventi e conferenze nazionali ed internazionali, è stato speaker al TEDx Marcianise ed al Forum Europeo per la Riduzione dei Disastri delle Nazioni Unite. Nel 2020 è stato eletto Regional Focal Point per l'Europa del United Nations Major Group for Children and Youth (UNMGCY), istituito dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 1992, all'interno del Working Group per la riduzione dei disastri. Sempre nel 2020 è stato nominato, per un mandato quadriennale, National Focal Point per l'Italia del Global Network for Disaster Reduction (GNDR), il più grande network internazionale per la riduzione dei disastri, e membro dell'Europe Advisory Board della stessa.

<sup>1481</sup> Cioè quelle attività economiche e sociali che si associano alle esigenze quotidiane e che sono prevalentemente ripetitive.

ritenere tali condizioni come sicure e garantite a priori ma, al contrario, queste sono il frutto di un costante impegno ed investimento da parte delle istituzioni e del sistema industriale: è utile a tal proposito comparare la situazione nostrana con altre aree del globo per comprenderne la fragilità e la necessità di un impegno assiduo per poter assicurare alle generazioni future le condizioni sulle quali basare lo sviluppo futuro.

Il settore Aerospazio, Difesa e Sicurezza (AD&S) è funzionale al raggiungimento di questa sicurezza e al suo mantenimento nel tempo grazie ad un'ampia gamma di prodotti, sistemi, servizi e soluzioni integrate che intervengono su due livelli: da un lato, la difesa del Paese da potenziali minacce, esterne e interne<sup>1482</sup>; dall'altro, l'azione (di tipo indiretto) di *soft power*<sup>1483</sup>, quale strumento di influenza geopolitica che promuove l'immagine e la reputazione del Paese nel mondo. L'industria AD&S<sup>1484</sup>, inoltre, svolge un ruolo strategico per il Sistema Paese per la sua naturale propensione verso l'elevato livello di innovazione tecnologica e l'attivazione di importanti investimenti in Ricerca e Sviluppo attraverso collaborazioni con centri di ricerca e università<sup>1485</sup>.

Avere un settore AD&S evoluto e di rilevanza internazionale, come quello italiano, che può vantare una posizione tra i primi dieci Paesi al mondo<sup>1486</sup>, costituisce un bene primario per l'Italia, che deve essere

---

<sup>1482</sup> Ci si riferisce prioritariamente a quanto indicato nelle relazioni al Parlamento circa la sicurezza della Repubblica. Il testo relativo alla relazione del 2020 è disponibile sul sito: <https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2021/02/RELAZIONE-ANNUALE-2020>. Vedasi anche: Bussoletti F., *Italia, le principali minacce alla sicurezza nazionale secondo l'Intelligence*, in Difesa e Sicurezza, 20 febbraio 2018.

<sup>1483</sup> Secondo l'espressione coniata dallo studioso di Harvard Joseph S. Nye per indicare, nella teoria delle relazioni internazionali, l'abilità di un potere politico di persuadere, convincere, attrarre e cooptare, tramite risorse intangibili quali "cultura, valori e istituzioni della politica". Ved.: Nye J.S., *Soft Power*, tr.it. Einaudi, Torino, 2005, ed anche: Hendrik W. Ohnesorge, *Soft Power: The Forces of Attraction in International Relations*, Springer International, 2020.

<sup>1484</sup> L'acronimo AD&S sta per Aerospazio, della Difesa e della Sicurezza. Vedasi anche: "*Innovazione: la filiera italiana dell'AD&S tra i motori della crescita industriale*", in Industria Italiana, 18 ottobre 2018.

<sup>1485</sup> L'importanza della interrelazione tra ricerca e industria è anche stata evidenziata dal Rapporto 2019 di Confindustria, il testo del Rapporto è reperibile in: <https://www.confindustria.it/home/centro-studi/temi-di-ricerca/tendenze-delle-imprese-e-dei-sistemi-industriali/tutti/dettaglio/rapporto-industria+-italiana+-2019>.

<sup>1486</sup> Nel solo settore spaziale è al settimo posto, ved.: "*Industria aerospaziale, prospettive del settore aerospace in Italia*", in Tecnologie Meccaniche, febbraio 2021, ed anche: <https://www.icribis.com/it/osservatorio/2019/industria-aerospaziale-italiana>.

supportato e ulteriormente sviluppato con l'obiettivo di portarlo al livello dei nostri principali competitori, contrastando la crescente concorrenza dei Paesi emergenti<sup>1487</sup>.

L'Italia è tra i pochi Paesi sviluppati al mondo ad aver delineato, seppure con alcuni ritardi, una strategia di sviluppo a lungo termine del settore, forte di una presenza radicata e robusta di un'industria AD&S in grado di offrire tecnologie avanzate nei principali ambiti del settore, grazie ad un ruolo di eccellenza in alcuni segmenti<sup>1488</sup>.

L'Italia fin dagli albori dell'era spaziale è sempre stata un attore importante nel settore. È giusto ricordare che l'Italia lanciò il 15 dicembre 1964 il suo primo satellite, il "San Marco 1"<sup>1489</sup>, grazie all'opera di Luigi Broglio<sup>1490</sup>, che si giovò della sinergia del Consiglio Nazionale delle Ricerche e dell'Aeronautica Militare. Nel 1962 era nato infatti il primo programma spaziale italiano con il nome di "Progetto San Marco"<sup>1491</sup> in collaborazione con la NASA. Con la messa in orbita del satellite "San Marco 1" grazie ad

---

<sup>1487</sup> I Paesi emergenti competitori nel settore sono divisibili in due gruppi: Paesi sviluppati ma con limitate esperienze spaziali nei decenni precedenti (es.: Sud Corea, Giappone, Spagna) il secondo gruppo è dato da Paesi considerati relativamente poco sviluppati ma che stanno lanciandosi in programmi spaziali (tra questi Pakistan, Iran, Brasile, Turchia, Ucraina, Emirati Arabi Uniti, Malesia).

<sup>1488</sup> De Molli V., "La filiera italiana dell'aerospazio, della difesa e della sicurezza", The European House Ambrosetti, settembre 2018.

<sup>1489</sup> Il "Progetto San Marco" fu un programma di collaborazione bilaterale che vide impegnati Italia e Stati Uniti nella ricerca scientifica e nella sperimentazione nello spazio tra il 1962 ed il 1980. Il progetto segnò l'inizio dell'era spaziale italiana: infatti, il lancio del San Marco 1, il 15 dicembre 1964, fece dell'Italia il quinto Paese a progettare e mettere in orbita un satellite artificiale dopo Unione Sovietica, Stati Uniti, Regno Unito e Canada. Ved.: Giovanni Caprara, *Storia italiana dello spazio*, Bompiani 2012.

<sup>1490</sup> Per il suo impegno, per i risultati raggiunti e per aver ideato il Progetto San Marco, Luigi Broglio è stato considerato il padre dell'astronautica italiana. Ved.: Di Bernardo G., *Nella nebbia, in attesa del sole: breve storia di Luigi Broglio*, Di Renzo Editore, 2021.

<sup>1491</sup> Legge n. 123 del 9 febbraio 1963; Legge n. 422 del 5 giugno 1967; Ministro per il Coordinamento della Ricerca Scientifica e Tecnologica, Relazione sullo stato di avanzamento dei programmi spaziali nazionali e internazionali (1974) in *Atti Parlamentari VI Legislatura*, Doc. XXXIII n. 1 e 3 ed i successivi negli *Atti Parlamentari VIII Legislatura (1980)*, Doc. XXXIII n. 1 e 2; De Maria M., Orlando L., *Italy in Space. Looking for a strategy (1957-1975)*, Beauchesne Editeur, 2008; De Maria M., Orlando L.; Pigliacelli F., *HSR-30, Italy in Space, 1946-1988*, Noordwijk, The Netherlands, ESA Publications Division, 2003.

un missile Scout<sup>1492</sup>, l'Italia diventò quindi il quinto Paese del mondo a mettere in orbita un satellite, dopo Unione Sovietica, Stati Uniti, Regno Unito e Canada<sup>1493</sup>.

L'Italia – attraverso i programmi nazionali, le cooperazioni bilaterali e la partecipazione ai progetti internazionali<sup>1494</sup> – è una delle poche nazioni al mondo a disporre di un comparto spaziale ed aerospaziale caratterizzato da una filiera completa di prodotti e servizi. Una significativa autonomia strategica che ha consentito all'Industria nazionale di maturare una eccellente competenza ed una validissima competitività sul mercato internazionale per lo sviluppo e la realizzazione di prodotti e servizi per il segmento in orbita, ovvero l'*upstream*<sup>1495</sup>, il segmento di terra, ovvero il *midstream*<sup>1496</sup> e la filiera dei servizi ed applicazioni, ovvero il *downstream*.

Il volo suborbitale – cioè con traiettoria che termina sulla superficie terrestre senza compiere un'intera orbita attorno alla Terra - è tra le ultime frontiere del volo spaziale<sup>1497</sup>, ed è quello che prima e più direttamente potrà incidere su questioni geopolitiche, economiche e di sicurezza globali e nazionali. Il suo sviluppo ha implicazioni commerciali, geopolitiche e di sicurezza<sup>1498</sup> e gli attori coinvolti sono

---

<sup>1492</sup> "Scout" fu il nome di un gruppo di missili vettori multistadio progettati negli USA, dal National Advisory Committee for Aeronautics, furono usati dagli anni '50 sino al 1994.

<sup>1493</sup> Vedasi la voce: "Esplorazione dello spazio" in *Dizionario di storia*, Treccani, 2011; Bignami G., *L'esplorazione dello spazio*, Il Mulino, 2006; Lo campo A., *Storia dell'astronautica*, Airone, 2000.

<sup>1494</sup> Oltre al citato Progetto San Marco (vedasi precedenti note 12 e 14), accordi molto recenti ci sono stati con USA e Israele: "Italia-USA: firmato accordi cooperazione per lo spazio", in *Giornale Diplomatico*, n. 94/2017; "L'Italia è pronta per una nuova sfida nello spazio: la Luna", in *AGI*, 19-11-2020; Della Maggesa M., "Con SHALOM Italia e Israele rafforzano la collaborazione nello spazio", in *AirPress*, 01-07-2019.

<sup>1495</sup> Con *upstream* si intendono per es. servizi di lancio, sviluppo e produzione di satelliti, infrastrutture, *payload*, sensori, moduli abitati, robotica.

<sup>1496</sup> Con *midstream* si intendono per es. operazioni, sicurezza, terminali.

<sup>1497</sup> Si ricorda in proposito che la linea di von Karman, posta a 100 km di altitudine, separa convenzionalmente i voli aeronautici (al di sotto dei 100 km) da quelli astronautici (al di sopra dei 100 km). Ved.: Darrin A., O'Leary B.L., *Handbook of Space Engineering, Archaeology, and Heritage*, CRC Press, 2009; Gangale T., "How High the Sky? The Definition and Delimitation of Outer Space and Territorial Airspace" in *International Law. Studies in Space Law*, 13, 2018, Koninklijke Brill NV, Leiden, NL.

<sup>1498</sup> Implicazioni commerciali per le applicazioni al movimento di merci e materie prime, nonché per la velocità con la quale sarà possibile spostare alcune categorie merceologiche. Implicazioni geopolitiche poiché si tratta di una tecnologia non ancora accessibile a tutti i Paesi, che consente maggiori controlli su rotte marittime, comunicazioni, territori e configura diverse modalità e gerarchie di controllo od interferenza, così come di movimento di truppe specializzate per incursioni o



molteplici sia nel settore pubblico che nel privato. È però importante sottolineare due aspetti. Il primo è che per parlare di sfruttamento commerciale delle orbite basse è necessario evidenziare la complementarità degli attori in gioco (pubblici e privati), delle strategie e degli approcci nuovi ed in crescita costante. In secondo luogo, è sempre più chiaro si sia al cospetto di una rivoluzione capace di riconfigurare sistemi interi e “a cascata” (sulla Terra), dalla gestione dei *big data*<sup>1499</sup> relativi all'Osservazione del pianeta – con conseguenze sull'agricoltura, sulla logistica, sulla protezione ambientale – fino alle telecomunicazioni, o al trasporto aereo tutto.

Il volo suborbitale è particolarmente importante in un Paese come l'Italia che si trova in prima linea nella *new space economy*<sup>1500</sup>. L'ASI (Agenzia Spaziale Italiana) e l'industria italiana vantano una grande esperienza nella ricerca suborbitale e nella ricerca in microgravità orbitale. L'ASI, insieme agli Enti e alle Autorità nazionali competenti e Virgin Galactic stanno collaborando già da anni per sfruttare appieno le opportunità di ricerca e sviluppo aerospaziale<sup>1501</sup>.

Riguardo ai voli spaziali suborbitali commerciali, già nel marzo 2014 l'Italia realizza le prime procedure per la definizione dei criteri e delle modalità per lo sviluppo della cooperazione nel settore del volo suborbitale e dell'aerospazio. Ciò avviene con una lettera di intenti tra l'Aeronautica Militare e l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC)<sup>1502</sup>. Si prevede la costituzione di un osservatorio con il compito, tra l'altro, di elaborare un Accordo Tecnico finalizzato a definire le procedure e promuovere le necessarie normative per consentire lo svolgimento di attività sperimentali propedeutiche allo sviluppo

---

per supporto. Implicazioni sulla sicurezza, sia per quanto indicato precedentemente, che per lo specifico ambito delle comunicazioni e delle informazioni.

<sup>1499</sup> Si intende per “*big data*” la grande quantità di dati raccolti a ciclo continuo dai satelliti ed elaborati per varie finalità economiche, di sicurezza, di navigazione, ecc.

<sup>1500</sup> In italiano “economia dello spazio”, ved.: AA.VV., “5 Key themes in the new space economy”, Research paper, Morgan Stanley, 2021; Bignami G.F., Sommariva A., *L'economia dello spazio. Le sfide per l'Europa*, ed. Castelvecchi, 2017; Petroni G., Bigliardi B., *The Space Economy. From Science to Market*, ed. Cambridge Scholars Publishing, 2019; Messeni Petruzzelli A., Pannielo U., *Space Economy. Storia e prospettive di business*, Franco Angeli, 2019; Spagnolo M., *Geopolitica dell'Esplorazione Spaziale*, Rubbettino, 2019.

<sup>1501</sup> Spazio: Accordo tra Aeronautica Militare e Virgin Galactic per volo sperimentale suborbitale, Ufficio Pubblica Informazione - Ufficio Generale del Capo di SMA, 02/10/2019. Vedasi anche la precedente nota 1482.

<sup>1502</sup> “Atto di intesa ENAC-AM” deliberazione n. 14/2017 p.9 dell'o.d.g. della seduta del 24/03/2017.

delle tecnologie aerospaziali<sup>1503</sup>. ENAC e Aeronautica Militare collaboreranno quindi per definire quali regolamentazioni debbano applicarsi a questo nuovo aerospazio, che tipo di sperimentazione possa essere condotta ed insieme si interfaceranno con la FAA (Federal Aviation Administration), dando così un supporto nazionale duale per definire questo nuovo ambiente operativo.

L'Aeronautica Militare, con questo accordo, riconosce nello sviluppo del settore suborbitale un carattere altamente strategico, anche nella prospettiva di capacità operative duali per il Paese<sup>1504</sup>, avendo interesse allo sviluppo di *know-how* nel settore delle operazioni di volo suborbitali<sup>1505</sup> e grazie alle sue competenze nella sperimentazione, medicina aerospaziale, meteorologia e volo in microgravità, ritiene di poter fornire un validissimo contributo nell'esplorazione di questo nuovo ambiente.

L'aeroporto di Grottaglie diventerà il primo spaziorporto in Italia<sup>1506,1507,1508</sup>, pronto ad accogliere i voli suborbitali ed il lancio di microsattelliti<sup>1509</sup>. La Regione Puglia ha investito molto in questo settore, che

---

<sup>1503</sup> *Ibidem.*

<sup>1504</sup> Ad esempio di accordi tra Aeronautica Militare ed aziende private, come comunicato dall'Ufficio Generale del Capo di SMA, il 2 ottobre 2019, è stato firmato dall'Addetto Militare per la Difesa presso l'Ambasciata d'Italia a Washington DC, Generale di Divisione Aerea Stefano Cont (in rappresentanza dell'Aeronautica Militare), e da Mike Moses, Presidente di Virgin Galactic, l'accordo commerciale per l'acquisto di un volo suborbitale durante il quale ricercatori italiani effettueranno esperimenti nello spazio. La collaborazione riguarda anche imprese private italiane, come precedentemente comunicato dal CNR Consiglio Nazionale delle Ricerche in relazione all'accordo tra Aeronautica Militare, Consiglio Nazionale delle Ricerche ed alcune imprese italiane (vedasi: <https://www.cnr.it/it/comunicato-stampa/8922/aeronautica-militare-e-cnr-siglato-accordo-quadro-di-collaborazione-con-industria-e-universita-per-il-lancio-di-piccoli-satelliti>).

<sup>1505</sup> Ovvero tutte quelle attività condotte tra i 20 e i 120 chilometri di quota.

<sup>1506</sup> Il 20 ottobre 2020 l'ENAC - Ente Nazionale per l'Aviazione Civile ha approvato il "Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli spaziorporti", facendo sì che l'Italia sia stato tra i primi Paesi europei a dotarsi di regolamentazione in materia. Il testo integrale del Regolamento è consultabile sul sito dell'Ente al link: <https://www.enac.gov.it/la-normativa/normativa-enac/regolamenti/regolamenti-ad-hoc/regolamento-per-la-costruzione-leesercizio-degli-spaziorporti>

<sup>1507</sup> "Enac Approva il "Regolamento per la Costruzione e l'esercizio degli Spaziorporti", Assaerporti, 28/10/2020.

<sup>1508</sup> Iniziativa congiunta dell'ASI Agenzia Spaziale Italiana, dell'ENAC Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed ALTEC Aerospace Logistics Technology Engineering Company S.p.A (società costituita da Thales Alenia Spazio e Asi). Vedasi anche: A Taranto-Grottaglie la futura base per il turismo spaziale, su ANSA, 10 maggio 2018; Aeroporto Grottaglie, ministero Trasporti: avvio entro il 2020 per voli spaziali suborbitali, in *Corriere di Taranto*, 10 maggio 2018; Taranto-Grottaglie primo spaziorporto nel 2020, in *La Gazzetta del Mezzogiorno*, 10 maggio 2018.

<sup>1509</sup> I satelliti miniaturizzati sono suddivisi in varie categorie a seconda del peso e delle dimensioni: i più piccoli sono i picosatelliti (tra 100g e 1Kg); seguono i nanosatelliti (tra 1 e 10kg); i microsattelliti, o microsats, (tra 10 e 100Kg); i minisatelliti

rappresenta un *asset* dell'economia regionale, con notevoli ricadute occupazionali. Sirisha Bandla<sup>1510</sup>, dell'azienda privata spaziale statunitense Virgin Galactic, ha presentato, nel 2019, "SpaceShipTwo"<sup>1511</sup>, la piattaforma di aviolancio sviluppata dall'azienda statunitense con applicazioni in numerosi settori tra cui il turismo spaziale. La scelta di Grottaglie ha anche motivazioni geografiche poiché quello spaziorporto si situerà in quella parte della Puglia collocata tra due mari<sup>1512</sup>; ciò è funzionale a motivi di sicurezza per la disponibilità di ampie superfici libere a non grande distanza<sup>1513</sup>.

Il notevole potenziale scientifico e tecnologico italiano da un lato costituisce una risorsa indubbia per il Paese, dall'altro richiede attenta protezione, essendo appetibile per concorrenti pubblici e privati, per potenze nemiche o anche alleate. Eventi di cronaca non recente, come l'abbattimento di un aereo civile ad Ustica nel 1980 ed altri eventi "anomali" di vario genere e tipologia, a partire dal caso Mattei, al di là delle eventuali omertà e delle inefficienze nazionali, hanno riportato in luce la delicatezza strategica della collocazione geografica dell'Italia, al centro del Mediterraneo, la sua spesso non adeguata difesa degli interessi nazionali, la permeabilità di alcune strutture ed apparati ad infiltrazioni dei servizi di spionaggio stranieri. La storia ha già più volte registrato come l'importanza geografica dell'Italia e la ricchezza delle sue risorse ne abbiano purtroppo fatto un teatro di contese, guerre e scontri da parte di potenze straniere. Le strutture e tecnologie delle quali l'Italia dispone nel settore spaziale sono dunque obiettivi estremamente sensibili, da tutelare sia da danni diretti materiali che da illecite appropriazioni di scoperte e da usi impropri da parte di terzi.

La presenza in Puglia di uno spaziorporto che potrebbe in pochi anni divenire il più importante dell'area mediterranea e quindi attirare potenziali interferenze spinge ad accelerare in tale direzione, garantendo la sicurezza e controllo del nostro settore spaziale, invidiato da alcuni, scomodo per altri.

---

(tra 100 e 500Kg). Hanno il vantaggio di costi ridotti e si usano per comunicazioni a bassa velocità, per raccolta dati e per il controllo dei satelliti più grandi.

<sup>1510</sup> Ingegnere aerospaziale, manager e studiosa del settore aerospaziale.

<sup>1511</sup> Boyle A., Virgin Galactic's SpaceShipTwo Glides Through Test Run, NBC News, 7-10-2014; Klotz I.M., *The Birth of SpaceShipTwo*, in Space Daily, 5-10-2004; <http://www.spaceshiptwo.net>.

<sup>1512</sup> Ovvero Mar Ionio e Mar Adriatico.

<sup>1513</sup> Per motivi di sicurezza in caso di rientri ed atterraggi difficoltosi o di imprevisti dopo il decollo.

Anche settori come la cybersicurezza dipendono sempre più dalla sicurezza del settore spaziale, più che viceversa, poiché i satelliti sono quelli che gestiranno una crescente quantità di dati e la quasi totalità dei dati di analisi geospaziale e geolocalizzazione è prodotta da apparati orbitali. Questo il motivo per il quale sia in sede NATO, attraverso investimenti in tecnologie satellitari e suggerimenti di condotta<sup>1514</sup>, che Unione Europea, con il proposto "Codice Internazionale di Condotta per le attività Spaziali"<sup>1515</sup> si stanno sollecitando nuovi investimenti e adeguamento delle norme e procedure. Il controllo della produzione energetica, dei traffici marittimi, il controllo dello stesso territorio italiano, si sta trasformando passando dalle tradizionali forme militari e di sicurezza, con relativi sistemi di allerta, verso le tecnologie spaziali, con modalità di comunicazione e allerta molto più veloci. L'Italia, per la sua posizione e per la marittimità di gran parte dei confini, è esposta a forme incrociate di possibile intrusione. Bisognerebbe cercare di volgere tali caratteristiche in positivo: ciò può essere garantito da adeguati investimenti strategici in alcuni comparti specifici<sup>1516</sup> e dall'uso delle competenze di fatto già esistenti.

Si sta dunque assistendo alla nascita di un settore potenzialmente strategico che potrà avere implicazioni importanti negli equilibri geopolitici ed economici globali. I meno ottimisti temono che il volo suborbitale possa avere un epilogo simile a quello del Concorde sul quale, è bene ricordare, ha gravato un importante deficit dovuto agli impressionanti consumi e costi di manutenzione.

L'Italia in questo momento storico, rispetto al settore spaziale, si sta muovendo in maniera organica con un'importante collaborazione pubblico-privato che sta già portando a risultati interessanti. L'auspicio è quello di poter vedere realizzati i numerosi progetti intrapresi dal Sistema Paese nel settore – ed intraprenderne altri - con un ritorno economico e strategico sul piano europeo ed internazionale. È necessario rimanere competitivi e rinnovarsi costantemente per mantenere l'elevata qualità della

---

<sup>1514</sup> La NATO ha pianificato di investire oltre 3 miliardi di euro in tecnologie satellitari, sollecitando gli alleati ad ammodernare le loro tecnologie per restare al passo con le nuove sfide.

<sup>1515</sup> International Code of Conduct for Outer Space Activities, 2014, EU Papers.

<sup>1516</sup> In particolare, in comparti che producono sistemi di intercettazione, di interferenza elettromagnetica e d'arma con nuove tecnologie, fondamentali per poter controllare i confini marittimi e per filtrare segnali e comunicazioni nell'area del Mediterraneo.

filiera spaziale, riconosciuta globalmente, per poter continuare a svolgere un ruolo essenziale nei futuri programmi spaziali.

TRA EUROPA E ATLANTICO: L'ITALIA E IL RITORNO DELLA COMPETIZIONE TRA  
POTENZE — Simone Zuccarelli\*

*Le trasformazioni in corso nel sistema internazionale e il ritorno della competizione tra potenze obbligano l'Italia a una politica estera proattiva e orientata alla tutela degli interessi nazionali. Negli ultimi anni, tuttavia, ciò è mancato e l'azione del Paese è stata reattiva, indecisa e pervicacemente orientata al multilateralismo. Un cambio di passo è oramai necessario, a partire da questioni cruciali come l'evoluzione in corso nelle relazioni tra Israele e Paesi arabi, la posizione da adottare con riguardo alla crescente assertività cinese e il necessario rafforzamento delle relazioni bilaterali con il Regno Unito post Brexit. Inoltre, occorre tornare a investire seriamente nel settore Difesa in quanto elemento cruciale per una politica estera più ambiziosa. Questo consentirebbe al Paese di rafforzare la sua credibilità, tutelare gli interessi nazionali e guadagnare spazi di manovra all'interno delle organizzazioni internazionali, in particolare Alleanza Atlantica e Unione Europea.*

**Un amico dell'Europa alla Casa Bianca?** La fine dell'era Trump e l'elezione di Joe Biden alla Casa Bianca hanno spinto numerosi commentatori, esperti e *policy-maker*<sup>1517</sup> ad annunciare la possibile rivitalizzazione di una relazione amichevole e maggiormente cooperativa tra le due sponde dell'Atlantico. In merito, la Presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen, ha sostenuto:

---

\* SIMONE ZUCCARELLI è dottorando presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore, Responsabile del Programma Transatlantico e del Settore Giovanile presso il Comitato Atlantico Italiano e Presidente di YATA *Italy*. Dopo la Laurea magistrale con lode in Relazioni Internazionali (2017), ha lavorato per un periodo presso l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI). Nel 2017 ha fondato la sezione italiana della *Youth Atlantic Treaty Association*, associazione internazionale di giovani professionisti interessati alle politiche di sicurezza e difesa. Nel 2018 ha iniziato a lavorare come Ricercatore presso il Comitato Atlantico Italiano, dove nel 2020 è stato nominato Responsabile del Programma Transatlantico e del Settore Giovanile. Dal 2018 al 2020 è stato Presidente di YATA *International*.

<sup>1517</sup> Si vedano, per esempio: I. Krastev, M. Leonard. "The crisis of American power: How Europeans see Biden's America". European Council on Foreign Relations, 19 gennaio 2021, <https://ecfr.eu/publication/the-crisis-of-american-power-how-europeans-see-bidens-america/>; "Statement by Press Secretary Jen Psaki on the President's Travel to the United Kingdom and Belgium", White House, 23 aprile 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/23/statement-by-press-secretary-jen-psaki-on-the-presidents-travel-to-the-united-kingdom-and-belgium/>; "EU-US: A new transatlantic agenda for global change", Commissione Europea, 2 dicembre 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_2279](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2279).

“it is wonderful to know that we have a friend again in the White House”<sup>1518</sup>. Il nuovo Presidente statunitense ha anche partecipato al Consiglio Europeo di marzo, per la prima volta dopo undici anni, a dimostrazione della volontà comune di rilanciare l’asse transatlantico<sup>1519</sup>. Tuttavia, i problemi strutturali che dividono l’Atlantico, rilevati con forza nei quattro anni di Presidenza Trump<sup>1520</sup>, non sono svaniti. Al contrario, ancora prima dell’insediamento di Biden il nuovo *National Security Advisor* Jake Sullivan twittava che la nuova Amministrazione “would welcome early consultations with our European partners on our common concerns about China’s economic practices”<sup>1521</sup>; un modo diplomatico per esprimere il disappunto statunitense riguardo la posizione europea sul *Comprehensive Agreement on Investment*<sup>1522</sup> con Pechino. Anche in merito all’approccio da tenere verso la Russia non sembra essere semplice trovare un’intesa che vada oltre la generica formula NATO del *dual-track approach*, deterrenza e dialogo. Infine, le discussioni sui rapporti commerciali tra le due sponde dell’Atlantico sono destinate a continuare. Nonostante l’approccio più diplomatico e meno protezionista della nuova Amministrazione favorisca il dialogo, i dissidi sul fronte commerciale sono di lungo corso e difficilmente verranno completamente risolti. Inoltre, la nuova Amministrazione è favorevole al progetto di integrazione europea perché vede nell’UE un attore capace di rafforzare l’azione statunitense nel mondo: il sostegno, però, dipende dalle posizioni prese a Bruxelles, che devono essere in linea con

---

<sup>1518</sup> “Statement by President von der Leyen on the occasion of the visit of U.S. Special Presidential Envoy for Climate Kerry to the weekly meeting of the College of Commissioners”, Commissione Europea, 9 marzo 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_21\\_1087](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_1087).

<sup>1519</sup> “Introductory remarks by President Charles Michel at the videoconference of EU leaders with US President Biden”, Consiglio europeo-Consiglio dell’Unione Europea, 25 marzo 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/25/introductory-remarks-by-president-charles-michel-at-the-videoconference-of-eu-leaders-with-us-president-biden/>.

<sup>1520</sup> Come l’annosa questione del *burden sharing*, lo scontro su tematiche commerciali e il differente approccio alla politica internazionale.

<sup>1521</sup> J. Sullivan, Twitter, 22 dicembre 2020, <https://twitter.com/jakejsullivan/status/1341180109118726144?lang=en>.

<sup>1522</sup> “EU-China Comprehensive Agreement on Investment: Milestones and documents”, Commissione Europea, 22 gennaio 2021 (ultimo aggiornamento: 23 febbraio 2021), <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2115>.

gli interessi di Washington. Solo per quanto concerne lotta al cambiamento climatico e promozione dei diritti umani, Stati Uniti e Unione Europa sembrano ora davvero allineati<sup>1523</sup>.

**NATO, autonomia strategica UE e Brexit.** Washington non abbandonerà le storiche richieste agli alleati anche su spese nella difesa e rispetto delle 3D delineate dal Segretario di Stato Madeleine Albright nel 1998: *no decoupling, no duplication, no discrimination*<sup>1524</sup>. In merito si è già espresso il nuovo Segretario alla Difesa, Lloyd J. Austin, rimarcando la necessità di onorare il *Defense Investment Pledge* sottoscritto nel Summit del Galles del 2014<sup>1525</sup> e sottolineando come qualsiasi ipotetico strumento di difesa europeo dovrà rispettare il peculiare ruolo NATO. Inoltre, Brexit ha creato ulteriore disordine sullo scacchiere. Con l'uscita di Londra, infatti, solo il 20% circa del totale delle spese nella difesa dell'area NATO è attribuibile a Paesi membri sia dell'Alleanza Atlantica che dell'Unione Europea<sup>1526</sup>. Ciò rende evidente come continui a essere impensabile uno strumento di difesa europeo autonomo ed efficace. Infine, l'uscita del Regno Unito rischia di allontanare Paesi anglofoni e Continente, visto il ruolo decennale di Londra come ponte tra le due sponde dell'Atlantico, oltre a rafforzare l'asse franco-tedesco all'interno dell'Unione Europea.

**Quale politica estera per l'Italia?** Le dinamiche schematicamente riportate sopra vedono l'Italia particolarmente coinvolta. Il Paese, negli spazi progressivamente aperti dopo il crollo del Muro di Berlino, ha provato a trovare una propria collocazione e ruolo, riuscendo solo limitatamente nell'intento. Frenata dalla volontà di agire solo nella cornice di organizzazioni internazionali, in chiave multilaterale

---

<sup>1523</sup> Ursula von der Leyen, "Statement by President von der Leyen following her phone call with President of the United States Joe Biden", Commissione Europea, 5 marzo 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_21\\_1048](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_1048).

<sup>1524</sup> M. Albright, "Statement to the North Atlantic Council, Brussels, Belgium", U.S. Department of State, 8 dicembre 1998, <https://1997-2001.state.gov/statements/1998/981208.html>.

<sup>1525</sup> Ossia destinare almeno il 2% del PIL alla difesa con il 20% per spese di modernizzazione delle Forze Armate. – "Readouts of Defense Secretary Lloyd J. Austin III Remarks at the NATO Defense Ministerial", U.S. Mission to the North Atlantic Treaty Organization, 17-18 febbraio 2021, <https://nato.usmission.gov/nato-defense-ministerial-february-2021-readouts-of-defense-secretary-lloyd-j-austin-iii-remarks/>.

<sup>1526</sup> "Doorstep statement by NATO Secretary General Jens Stoltenberg prior to the European Union Foreign Affairs Council meeting", NATO, 20 novembre 2018, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_160495.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160495.htm).



e con l'obiettivo di non scontentare alcun Paese, l'Italia si è trovata sempre più isolata anche all'interno dell'Unione Europea, l'unica organizzazione verso cui, negli ultimi anni, la "politica estera italiana è apparsa sempre più velleitariamente sbilanciata"<sup>1527</sup>. Complice anche la difficile situazione interna, l'Italia è apparsa immobilista e incapace di sfruttare a proprio vantaggio le potenzialità del Paese e le trasformazioni in corso nell'arena internazionale. Gli spazi per agire, però, sono numerosi e la multipolarizzazione del sistema, con il ritorno della competizione tra potenze, ne aprirà di ulteriori. Una politica estera efficace e orientata alla tutela degli interessi nazionali, tuttavia, non può essere fondata su un approccio a rischio zero, esclusivamente multilateralista e imperniato sull'azione a sostegno delle organizzazioni internazionali, né si può costruire senza investire appropriatamente nel settore Difesa. Per quanto concerne la prima questione, è possibile fornire tre riferimenti esplicativi: Israele, Cina e Brexit. Nel primo caso, l'Italia avrebbe dovuto – e dovrebbe – essere più rapida nel rispondere ai mutamenti in corso sul terreno, in particolare nelle relazioni tra Israele e i suoi vicini. La conclusione degli Accordi di Abramo, infatti, è solo la manifestazione esteriore di un processo in atto da qualche anno<sup>1528</sup>, processo nel quale Roma avrebbe potuto inserirsi e avrebbe potuto favorire per riposizionarsi nell'area e trarre vantaggio dall'evoluzione in corso. Invece, anche a causa di radicate posizioni alimentate da convinzioni datate<sup>1529</sup>, l'Italia è rimasta neutrale nel processo e, di conseguenza, non coinvolta, perdendo così l'occasione di svolgere un ruolo più attivo nell'area del Mediterraneo Allargato. Allo stesso modo, l'Italia non può evitare di prendere posizione riguardo alla questione cinese: con Washington in una relazione sempre più conflittuale con Pechino e l'Alleanza Atlantica spinta verso un approccio più globale e focalizzato anche sul Pacifico, Roma dovrà presto fare una

---

<sup>1527</sup> F. W. Luciolli, "Perché l'Italia deve mantenere la rotta Atlantica. L'analisi di Luciolli", AirPress, 10 luglio 2018, <https://www.airpressonline.it/34346/rotta-atlantica-summit-nato-luciolli/>.

<sup>1528</sup> Il cui esito, se le dinamiche sul terreno fossero state osservate con attenzione, avrebbe potuto essere delineato con netto anticipo. Si veda, a titolo esemplificativo: S. Zuccarelli, "Arabia Saudita: la visione saudita, tra speranze e incognite", AffarInternazionali, 4 dicembre 2017, <https://www.affarinternazionali.it/2017/12/arabia-saudita-visione-saudita-ncognite/>.

<sup>1529</sup> Ad esempio, il mantra ripetuto da svariati esperti per cui non sarebbe stato possibile un accordo di pace tra Israele e Paesi arabi fino alla risoluzione del conflitto israelo-palestinese.

scelta<sup>1530</sup>. Se la stessa, tuttavia, non sarà inserita in un quadro strategico chiaro, il rischio sarà quello di essere semplicemente sospinti dalle trasformazioni dell'arena internazionale perdendo, anche in questo caso, un'occasione importante. Il Regno Unito, per esempio, schiererà un *Carrier Strike Group* nell'area dell'Asia-Pacifico<sup>1531</sup>, inviando così un palese segnale di politica estera. Infine, la questione Brexit. Anche nel caso dei negoziati per l'uscita del Regno Unito, l'Italia si è mantenuta in linea con la posizione franco-tedesca. La presenza di Londra nell'Unione Europea, però, era particolarmente rilevante per Roma, dato che bilanciava Francia e Germania, in particolare per quanto concerne il rischio dello spostamento dell'UE su posizioni non gradite oltreoceano che significherebbero un indebolimento dell'asse transatlantico e della NATO. Dopo Brexit la necessità italiana è persino più forte: in un'Unione Europea diretta da Berlino e Parigi gli spazi di manovra per Roma si restringono e vanno cercati fuori da essa. Il rafforzamento dell'asse con Londra, anche in chiave di costruzione di una efficace politica estera atlantista, è fondamentale. In questa ottica deve collocarsi l'obiettivo per l'Italia di riguadagnare terreno all'interno delle dinamiche transatlantiche e della NATO. Ciò, oltre a dare l'opportunità al Paese di aumentare il suo peso su questioni di interesse nazionale, favorirebbe anche il rafforzamento dell'amicizia con Washington. Nonostante il *pivot to Asia* proceda a rilento<sup>1532</sup>, infatti, per gli Stati Uniti è sempre più essenziale spostare l'attenzione sull'Indo-Pacifico, affidando, almeno in parte, il mantenimento dell'ordine nel Grande Medio Oriente agli alleati. Candidarsi alla guida della missione NATO in Iraq<sup>1533</sup> è un passo nella giusta direzione, ma per poter guadagnare un peso significativo l'Italia deve indubbiamente fare di più, trasformandosi in un attore cruciale dello spazio transatlantico e mediterraneo. Questo permetterebbe al Paese di disporre di una leva importante nelle

---

<sup>1530</sup> Posizioni che invitano a una risposta decisa alla sfida posta dalla Cina sono presenti nel dibattito italiano ma restano marginalizzate. – G. Leali, "Italy debate on charges of China 'genocide' puts pressure on Draghi coalition", Politico, 6 aprile 2021, <https://www.politico.eu/article/italy-debate-on-charges-of-china-genocide-puts-pressure-on-draghi-coalition/>.

<sup>1531</sup> A.Chuter, "British name enormous carrier strike group heading for the Indo-Pacific", Defense News, 26 aprile 2021, <https://www.defensenews.com/global/europe/2021/04/26/british-name-enormous-carrier-strike-group-heading-for-the-indo-pacific/>.

<sup>1532</sup> A. Panda, "The Benefits of a Sluggish Pivot to Asia", The Diplomat, 11 giugno 2014, <https://thediplomat.com/2014/06/the-benefits-of-a-sluggish-pivot-to-asia/>.

<sup>1533</sup> G. di Feo, "Via gli americani, toccherà all'Italia guidare in Iraq la missione Nato", Repubblica, 22 febbraio 2021, [https://rep.repubblica.it/pwa/generale/2021/02/20/news/iraq\\_la\\_missione\\_nato\\_presto\\_a\\_comando\\_italiano-288485625/](https://rep.repubblica.it/pwa/generale/2021/02/20/news/iraq_la_missione_nato_presto_a_comando_italiano-288485625/).

relazioni con gli Stati Uniti, all'interno dell'Alleanza Atlantica e dell'Unione Europea. Inoltre, darebbe all'Italia l'opportunità di stringere accordi di cooperazione essenziali per il comparto Difesa, andando a premiare il tessuto produttivo italiano e il posizionamento internazionale. La partecipazione dell'Italia nel programma *Tempest*<sup>1534</sup> e la possibile conclusione di un accordo di cooperazione bilaterale con il Regno Unito<sup>1535</sup> sono ottimi segnali nella direzione sopra riportata e lasciano ben sperare per l'adozione di un approccio più deciso anche per quanto concerne altri ambiti di interesse nazionale. Tuttavia, resta aperta la critica questione dell'adeguato investimento nel comparto Difesa, necessario per sostenere una politica estera proattiva. L'Italia, da questo punto di vista, risulta decisamente attardata e la congiuntura negativa causata dal SARS-Cov-2 costituisce un ulteriore freno.

**Conclusioni.** In un sistema internazionale sempre più conflittuale e caotico l'Italia non può più permettersi di non destinare adeguate risorse al comparto difesa, almeno raggiungendo il *target* NATO del 2% del PIL nazionale. Questo avrebbe ricadute positive sull'industria della Difesa, e quindi sull'economia italiana nel suo complesso, e consentirebbe al Paese di guadagnare credibilità all'interno dell'Alleanza Atlantica e con i principali alleati. Inoltre, fornirebbe all'Italia più strumenti per poter impostare una politica estera proattiva e capace di servire gli interessi nazionali, invece di lasciarla in balia degli avvenimenti o di altri attori del sistema. Inoltre, risulta essenziale per l'Italia modificare la sua politica estera troppo reattiva, indecisa e orientata primariamente all'azione all'interno della cornice multilaterale e delle organizzazioni internazionali. Oltre a non sfruttare le potenzialità del Paese e le opportunità offerte dalle trasformazioni del sistema internazionale, infatti, il rischio è quello di subire sempre più l'iniziativa di altri attori, ritrovandosi in una posizione da cui sarebbe difficile tutelare adeguatamente gli interessi nazionali. Per fare questo, innanzitutto, l'Italia deve approfondire le relazioni bilaterali con Paesi quali Stati Uniti e Regno Unito, rafforzando il "cerchio" atlantista della

---

<sup>1534</sup> "Difesa: progetto Tempest, firmato memorandum of understanding tra Italia, Regno Unito e Svezia. Il programma entra nel vivo - n.1", Ministero della Difesa, 2 gennaio 2021, [https://www.difesa.it/IL\\_Ministro/Comunicati/Pagine/DIFESA-PROGETTO-TEMPEST-FIRMATO-MEMORANDUM-OF-UNDERSTANDING-TRA-ITALIA-REGNO-UNITO-E-SVEZIA-IL-PROGRAMMA-ENTRA-NEL-VIVO.aspx](https://www.difesa.it/IL_Ministro/Comunicati/Pagine/DIFESA-PROGETTO-TEMPEST-FIRMATO-MEMORANDUM-OF-UNDERSTANDING-TRA-ITALIA-REGNO-UNITO-E-SVEZIA-IL-PROGRAMMA-ENTRA-NEL-VIVO.aspx).

<sup>1535</sup> "Being present: the role of culture in future UK-Italy bilateral priorities", British Council, febbraio 2021, <https://www.britishcouncil.org/research-policy-insight/insight-articles/future-uk-italy-bilateral-priorities>.

sua politica estera. Roma deve, inoltre, prendere posizioni più decise in merito a trasformazioni rilevanti dell'arena internazionale, partendo dal Mediterraneo Allargato – supportando attivamente il processo di avvicinamento tra Israele e Paesi arabi e aumentando la presenza nel Sahel, con funzioni di contro-terrorismo, stabilizzazione e lotta al traffico di esseri umani – fino alla Cina – prendendo una posizione chiara in merito alla crescente aggressività di Pechino. Infine, la politica estera del Paese deve necessariamente essere credibile per poter risultare efficace e questo richiede, innanzitutto, il mantenimento degli impegni presi: aver revocato la concessione delle licenze per l'export di armamenti verso Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti<sup>1536</sup>, ad esempio, danneggia l'affidabilità contrattuale italiana senza avere un impatto significativo per la tutela dei diritti umani. Il riorientamento lungo le linee sopra illustrate restituirebbe vitalità alla politica estera dell'Italia e permetterebbe al Paese di recuperare peso e prestigio nell'arena internazionale.

---

<sup>1536</sup> “L'Italia revoca l'export di bombe verso Emirati Arabi Uniti e Arabia Saudita”, AGI, 29 gennaio 2021, <https://www.agi.it/estero/news/2021-01-29/italia-revoca-export-bombe-arabia-saudita-emirati-arabi-uniti-11204393/>.



## NOTA DI REDAZIONE

Il Documento Finale di Sintesi è stato elaborato dalla dott.ssa Ginevra Fontana all'interno del progetto "Dibattito sulla Difesa e Sicurezza Sistemica", svoltosi da luglio 2020 a dicembre 2021. Le opinioni espresse nell'elaborato sono da imputarsi esclusivamente all'autrice e non rispecchiano l'opinione né la posizione del Ministero della Difesa, del Centro Alti Studi per la Difesa, né di alcuna loro componente. Tutte le risorse online alle quali si fa riferimento sono state consultate in ultima istanza in data 25 ottobre 2021.

Il 1° Quaderno Speciale è stato elaborato dalla dott.ssa Ginevra Fontana all'interno del progetto "Dibattito sulla Difesa e Sicurezza Sistemica", svoltosi da luglio 2020 a dicembre 2021. Le opinioni espresse nell'elaborato sono da imputarsi esclusivamente all'autrice e non rispecchiano l'opinione né la posizione del Ministero della Difesa, del Centro Alti Studi per la Difesa, né di alcuna loro componente. Tutte le risorse online alle quali si fa riferimento sono state consultate in ultima istanza nel dicembre 2020.

Le opinioni esposte nei contributi di pensiero, ricevuti e resi disponibili nell'ambito delle iniziative *Call for Papers #CASD2020* e *Call for Papers #CASD2021*, sono da imputarsi esclusivamente ai rispettivi autori e non rispecchiano l'opinione né la posizione del Ministero della Difesa, del Centro Alti Studi per la Difesa, né di alcuna loro componente.

Finito di stampare nel gennaio 2022.

ISBN 978-88-31203-80-7

