

Il COVID-19 e la mobilitazione delle Forze Armate: il caso italiano in una prospettiva comparata

Antonio Calcara & Ivan Zaccagnini

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.

Introduzione

Le Forze Armate Italiane (FF.AA.) – coordinate dal Comando Operativo Interforze (COI) – hanno svolto molteplici attività legate a supporto logistico, assistenza sanitaria e controllo del territorio per contrastare l'emergenza pandemica¹.

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.

¹ 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_Forze_Armate_operazioni_per_rientro_italiani_d_a_Wuhan_Cina/Pagine/Coronavirus_il_contributo_delle_Forze_Armate.aspx

Questo breve contributo ha due obiettivi principali: in primo luogo, esso si propone di analizzare il ruolo delle FF.AA. 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, 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 FF.AA. 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 sanitari². 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 avanzato³.

Le FF.AA. 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 tamponi⁴.

² Alessandro Marrone, "Le Forze armate durante e dopo la pandemia", *Affari Internazionali*, 6 aprile, 2020.

³ Si veda il sito web del Ministero della Difesa: https://www.difesa.it/SMD_/Avvenimenti/Coronavirus_Forze_Armate_operazioni_per_rientro_italiani_d_a_Wuhan_Cina/Pagine/Allestimento_ospedali_da_campo.aspx

⁴ "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>

Le FF.AA. 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 Roma⁵. 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'estero⁶.

Durante la seconda fase di gestione della pandemia - caratterizzata da una nuova ondata di contagi nei primi mesi del 2021 - le FF.AA. 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 giorno⁷. 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

⁵ Camera dei Deputati, Servizio Studi, XVIII Legislatura, "Impiego delle Forze armate nella tutela dell'ordine pubblico", 11 gennaio, 2021.

⁶ Dati aggiornati al 31 dicembre 2020. Si veda: <http://www.esercito.difesa.it/comunicazione/Pagine/L-impegno-dell-Esercito-nel-20201231.aspx>

⁷ Si veda il sito web del Ministero della Difesa: https://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/operazione_Igea_Difesa.aspx
https://www.difesa.it/SMD_/Avvenimenti/Operazione_EOS/Pagine/default.aspx

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 Paese⁸.

Francia e Germania

Il Governo francese ha definito la crisi pandemica generata dal COVID-19 come “una minaccia concreta alle funzioni essenziali della Nazione”⁹. Nel *Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale* del 2013¹⁰ 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 del sistema sanitario¹¹. Le Forze Armate francesi hanno svolto un ruolo di supporto logistico, attraverso il trasporto tramite aeromobili A330 dell’Aeronautica di diversi pazienti affetti dal virus¹². Tali evacuazioni hanno consentito di spostare i civili dalle strutture sanitarie più saturate verso le regioni meno colpite dal COVID-19¹³. 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,

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ Le Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale, 2013, <https://fr.calameo.com/read/000331627d6f04ea4fe0e>

¹¹ France24, “Macron launches army Operation Resilience to support fight against coronavirus”, *France24*, 25 marzo, 2020.

¹² Michel Cabirol, “Covid-19: premières évacuations de malades par le service de santé des armées en A330 MRTT”, *La Tribune*, 18 marzo, 2020.

¹³ 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.

schierando la nave portaelicotteri *Tonnerre*¹⁴. 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”¹⁵. Nonostante la presenza di circa 10.000 soldati impegnati nell’*Opération Sentinelle*¹⁶ 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*)¹⁷; 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 delle Forze Armate¹⁸, 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 accettate¹⁹. 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

¹⁴ Xavier Vavasseur, “French Navy To Deploy Mistral-Class LHD *Tonnerre* For Coronavirus Response”, *Naval News*, 20 marzo, 2020.

¹⁵ France24, “France to deploy 100,000 police to enforce coronavirus lockdown”, *France24*, 17 marzo, 2020.

¹⁶ Ministère des Armées, *Opération Sentinelle (Dossier)*, <https://www.defense.gouv.fr/fre/operations/territoire-national/france-metropolitaine/operation-sentinelle>

¹⁷ Per una traduzione italiana: <https://www.art3.it/Costituzioni/cost.%20Germania.htm>

¹⁸ In tedesco *Inspekteur der Streitkräftebasis*.

¹⁹ Delerue, Jolly, Michelis, Muxel, Opillard e Palle, “COVID-19”, 6.

infrastrutture²⁰. 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 Francia²¹. 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 federali²². 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 equipaggiamento²³.

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 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

²⁰ 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.

²¹ 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>

²² Deutschland.de, “The Federal Government informs about the Corona crisis”, 27 maggio, 2021.

²³ Tangi Salaün, Sabine Siebold, Luke Baker, “As infections balloon, coronavirus squeezes Europe's armed forces”, Reuters, 6 aprile, 2020.

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 FF.AA. italiane si pone in diretta continuità con la pratica ormai consolidata dell'utilizzo dei militari per compiti di sicurezza interna²⁴. Proprio il caso italiano è particolarmente interessante se si analizza il ruolo delle FF.AA. nella seconda fase dell'emergenza pandemica. La nomina del Generale Figliuolo come Commissario Straordinario per l'Emergenza ha portato le FF.AA. ad assumere un ruolo primario nella centralizzazione della logistica e della distribuzione dei vaccini. Questi sviluppi potrebbero rappresentare una *critical juncture*²⁵ 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 FF.AA. 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.

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.

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

²⁴ 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.

²⁵ Sul termine *critical juncture*: Giovanni Capoccia & Daniel R. Kelemen, "The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism", *World Politics* 59, no. 3 (April 2007): 341-369.

degli studi strategici. Segue per interesse personale e di ricerca i settori relativi alle tecnologie militari e alla sicurezza nazionale.

Si precisa che le opinioni esposte nel presente elaborato, ricevuto e reso disponibile nell'ambito dell'iniziativa Call for Papers #CASD2021, sono attribuibili esclusivamente agli autori e non rispecchiano necessariamente il punto di vista del Centro Alti Studi per la Difesa.

