

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 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 (FF.AA.) 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 FF.AA.¹, 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 FF.AA., sia da quelle prettamente *combat*, ad esempio, che dalle operazioni di *peacekeeping*. Tuttavia, gli eventi che storicamente hanno richiesto l'intervento delle FF.AA. 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 FF.AA. 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 FF.AA. 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 civile². La mitigazione del rischio biologico e il bio-contenimento sono parte integrante dell'addestramento di diversi rami delle FF.AA. dei paesi NATO.

¹ 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 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.

² 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.

Durante questa pandemia, il dispiegamento delle FF.AA. di diversi Paesi è stato molto diffuso, seppur con diverse modalità e a livelli differenti³. Ad esempio, il Ministero della Difesa francese ha dato inizio nel marzo 2020 all'*Opération Résilience*⁴, mobilitando personale delle FF.AA. 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*⁵. 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 diretto⁶.

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 civile⁷. Inoltre, la flotta di trasporto aereo della NATO (ad esempio la *Strategic Airlift Capability*) è stata centrale in numerose evacuazioni

³ "Armed Forces and COVID-19", European Organisation of Military Associations and Trade Unions – EUROMIL, 2020, <http://euromil.org/armed-forces-and-covid-19/>.

⁴ "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>.

⁵ 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>.

⁶ European Parliamentary Research Service – EPRS, "The role of armed forces in the fight against coronavirus".

⁷ *Ibidem*.

mediche, anche per pazienti in regime di terapia intensiva, per il trasporto di personale medico e attrezzature (circa 350 missioni al novembre 2020) e per il rimpatrio di oltre 3.500 cittadini dei Paesi dell'Alleanza⁸.

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 pandemica⁹. 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 Membri¹⁰. 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 Italia¹¹.

L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, Josep Borrel, 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”¹².

⁸ *Ibidem*.

⁹ 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.

¹⁰ 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/>.

¹¹ European Parliamentary Research Service – EPRS, “The role of armed forces in the fight against coronavirus”.

¹² Josep Borrell's Statement in “European Defence Fighting Covid-19, preparing future”, European External Action Service, 2020,

La fase di vaccinazioni, iniziata tra la fine del 2020 e l'inizio del 2021, ha visto ancora coinvolte le FF.AA. per assicurare l'adeguato funzionamento e svolgimento della stessa. In molti casi, specialmente nelle fasi iniziali della campagna vaccinale, il vaccino Pfizer è stato trasportato, o scortato, da militari dagli stabilimenti produttivi fino ai centri di distribuzione¹³ e il personale medico militare è al lavoro in tutta Europa, e nel mondo, per accelerare il processo di vaccinazione della popolazione¹⁴. Le FF.AA. 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 civile¹⁵. L'esperienza pandemica può aiutare ad incrementare i mezzi a disposizione delle FF.AA. per supportare la popolazione civile; anche se non disegnatte e pensate per questo specifico compito,

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/>.

¹³ “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/.

¹⁴ 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/.

¹⁵ Si veda per esempio l'impegno delle FF.AA. 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) 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).

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 rapporti¹⁶. 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 politicamente¹⁷. 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 superpotenza¹⁸. Ampio spazio è stato dato, all'interno di NATO 2030, alla necessità di standardizzare i meccanismi di difesa dell'Alleanza, incrementandone il livello di interoperabilità¹⁹, definita dalla NATO come la capacità per gli Alleati di agire coerentemente con efficacia e efficienza per raggiungere obiettivi tattici, operativi e strategici²⁰. In ambito europeo, gli Stati Membri hanno organizzato la difesa con

¹⁶ "Relations with the European Union", NATO, Ultimo aggiornamento, 21/06/21, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm

Oppure si veda anche: "NATO-EU Relations" NATO, NATO Factsheet, Marzo 2021, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/3/pdf/2103-factsheet-nato-eu-en.pdf.

¹⁷ "The Secretary General's Annual Report 2020", NATO, 16 marzo 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_182236.htm.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ 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.

²⁰ "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:

strutture e sovrastrutture atte a migliorare le capacità dell'UE al fine di avere un meccanismo di gestione delle crisi e di intervento militare efficiente²¹.

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.

Conclusioni

Nonostante la brillante e rapida risposta delle FF.AA. 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 Difesa²². Questo concreto rischio

24/03/20, 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.

²¹ 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.

²² 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.

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 FF.AA. dei Paesi UE e NATO. Sebbene fronteggiare un'emergenza sanitaria su vasta scala non sia tra le principali peculiarità delle FF.AA., 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.

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.

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

