



ORDINES

Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee

ISSN 2421-0730

NUMERO 1 – GIUGNO 2024

VALENTINA BARTOLUCCI

Il *blurring* tra forze militari e di polizia: una nuova prospettiva

ABSTRACT - In recent decades, the traditional distinction between external and internal security has become increasingly blurred. In many European countries, the involvement of the Armed forces in an internal function has taken on the character of permanence. This paper analyzes the French and Italian cases as part of a more general trend towards the excessive use of military force, even in the presence of appropriate civilian institutions. Against this background, an alternative paradigm for responding to emerging threats is proposed. The paper proposes an alternative way of dealing with emerging threats, not from the perspective of countering/containing the threat by using force, but from the perspective of imagining and building a society that has within it the antibodies that make the very occurrence of threats unlikely. This perspective is based on a re-conceptualization of peace as *Peace-shalom*.

KEYWORDS - Armed Forces - Police Forces - *Blurring* - Internal security - *Peace-shalom*

VALENTINA BARTOLUCCI*

Il blurring tra forze militari e di polizia: una nuova prospettiva**

SOMMARIO: 1. *Il blurring tra forze militari e di polizia nel mantenimento dell'ordine pubblico* – 2. *Il piano francese Vigipirate* – 3. *Il blurring nelle operazioni Vespri siciliani e Strade Sicure in Italia* – 4. *Una nuova prospettiva*

1. *Il blurring tra forze militari e di polizia nel mantenimento dell'ordine pubblico*

Nelle democrazie occidentali, il ruolo delle Forze Armate è, tradizionalmente, quello di fornire sicurezza contro le minacce esterne, mentre la missione delle Forze di Polizia è quella di garantire la sicurezza interna¹. La distinzione tra sicurezza esterna e interna, nonché tra le rispettive responsabilità delle singole istituzioni di pubblica sicurezza, è talmente consolidata da essere considerata una «divisione apparentemente naturale»². Il superamento del bipolarismo che ha caratterizzato gli anni della Guerra Fredda e l'avvento della globalizzazione, con la conseguente ridefinizione dello Stato e dei suoi compiti e il sorgere di nuove minacce di sicurezza³, hanno portato alcuni autori a parlare di «nuove guerre»⁴, di

* Docente di Sociologia dei Conflitti e della Pace, Università di Pisa.

** Contributo sottoposto a valutazione anonima.

¹ Si vedano i lavori di D. BAYLEY, *The Police and Political Development in Europe*, in C. TILLY (a cura di), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton, 1975; M. BROERS, *Notabili, Gendarmes and the State: Preserving Order and the Origins of the Centralized State in the Italian Departments of the First Empire*, in *Le pénal dans tous ses Etats*, Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1997, pp. 179-190; C. TILLY, *War Making and State Making as Organized Crime*, in P. EVANS, D. RUESCHEMEYER, T. SKOCPOL (a cura di), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985, pp. 169-191.

² K. KRAUSE, *Towards a Practical Human Security Agenda*, DCAF Policy Paper No. 26, Geneva, 2007, p. 9.

³ Sulla ridefinizione dello Stato si rimanda a J. AGNEW, *The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory*, in *Review of International Political Economy*, 1/1994, pp. 53-80; M. NAÍM, *Illicit: How Smugglers, Traffickers, and Copycats Are Hijacking the Global Economy*, Anchor Books, New York, 2006; D. KOFMAN, *The Normative Limits to the Dispersal of Territorial Sovereignty*, in *The Monist*, 90/2007, pp. 65-85. Parlano di «Stato post-moderno» R. COOPER, *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*, Atlantic Books, London, 2004; G. SØRESEN, *State Transformation and New Security Dilemmas*, in E. AYDINLI & J.N. ROSENAU (a cura di), *Globalization, Security, and the Nation State*, State University of New York Press, Albany, NY, 2005, pp. 81-97; J.W.E. SHEPTYCKY, *Transnational Policing and the Makings of a Postmodern State*, in *British Journal of*

una «globalizzazione dell'insicurezza»⁵ e di «società del rischio»⁶. Alla luce di questi cambiamenti, la distinzione tra sicurezza interna e sicurezza esterna e tra mansioni di polizia e militari, tradizionalmente considerata un principio fondamentale dello Stato liberal-democratico, è diventata sempre più sfumata⁷.

Da almeno vent'anni, numerosi Paesi dell'Europa continentale, tra

Criminology, 35/1995, pp. 613–635.

⁴ M. KALDOR, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Stanford University Press, Stanford, CA, 1999.

⁵ D. BIGO, *Internal and External Aspects of Security*, in *European Security*, 15/2006, pp. 385-404.

⁶ U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci Editore, Roma, 2000. È utile osservare che si è così creato il paradosso per cui ci sentiamo più insicuri nella società nella quale abbiamo meno ragione di esserlo, vedi F. BATTISTELLI, *La sicurezza e la sua ombra: Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, Donzelli Editore, Roma, 2016 e D. BIGO, *Globalized (In)Security. The Field and the Ban-Opticon*, in D. BIGO & A. TSOUKALA (a cura di), *Terror, Insecurity and Liberty. Illiberal Practices of Liberal Regimes*, Routledge, London, 2008, pp. 10-48. Cohen parla, a questo proposito, di «panico morale» (S. COHEN, *Folk Devils & Moral Panics. The creation of the Mods and Rockers*, MacGibbon & Kee, London, 1972). È dello stesso avviso Cornelli, quando scrive che: «Nonostante le società occidentali contemporanee siano le più sicure della storia dell'umanità e tra le più sicure al mondo [...], le comunità vengono descritte come assillate in modo ricorrente da timori di contaminazioni e di invasioni e ricercano continuamente la propria immunizzazione e difesa attraverso il ricorso a misure di protezione individuale e la richiesta di politiche di ordine» (R. CORNELLI, *La paura nel campo penale: una storia del presente*, in *Quaderno di storia del penale e della giustizia*, 1/2019, pp. 63-88, p. 65).

⁷ Questa evoluzione che prende il nome di *blurring* tra Forze Armate e di Polizia è stata oggetto di analisi da parte di P. ANDREAS & R. PRICE, *From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State*, in *International Studies Review*, 3/2001, pp. 31-52; A. DALGAARD-NIELSEN, *Homeland Security and the Role of the Armed Forces: A Scandinavian Perspective*, in H. BORCHERT (a cura di), *Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*, Verlag E.S. Mittler & Sohn, Hamburg, 2005, pp. 59-75; D. LUTTERBECK, *Between Police and Military. The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries*, *Cooperation and Conflict*, 39/2004, pp. 45-68; M. EASTON, M. DEN BOER, J. JANSSENS, R. MOELKER & T. VANDRER BEKEN (a cura di), *Blurring military and police roles*, Eleven International Publishing, The Hague, 2010, pp. 111-126. Specificatamente al caso europeo, si vedano i lavori di D. BIGO, *When two become one: internal and external securitisations in Europe*, in M. KELSTURP & MC. WILLIAM, (a cura di), *International Relations Theory and the Politics of European Integration, Power, Security and Community*, Routledge, London, 2000, pp. 171-205; D. LUTTERBECK, *Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe*, in *European Security*, 14/2005, pp. 231-253; M. HEAD & S. MANN, *Domestic Deployment of the Armed Forces. Military Powers, Law and Human Rights*, Ashgate, Surrey, 2009. Altri studiosi pensano, invece, che le Forze Armate abbiano, in una certa misura, sempre preso parte in operazioni di sicurezza in ambito interno, vedi R.D. HOOKER JR., *Soldiers of the State: Reconsidering American Civil–Military Relations*, in *Parameters*, 33/2003, pp. 4-18.

cui la Francia e l'Italia⁸, hanno registrato una tendenza a un impiego sempre più massiccio delle Forze Armate entro i confini dello Stato in operazioni di ordine pubblico.⁹ Accanto al crescente coinvolgimento delle

⁸ Entrambi i Paesi presentano la peculiarità di una forza di sicurezza “ibrida” (Forze di Polizia a ordinamento militare), collocate specificatamente all’interfaccia tra la Polizia e l'Esercito (i Carabinieri in Italia, la *Gendarmerie Nationale* in Francia). Combinando capacità militari e di polizia, queste forze di sicurezza ibride sono particolarmente efficaci in operazioni di contrasto al terrorismo, nelle azioni antisommossa e in operazioni di controllo e mantenimento dell'ordine pubblico (Z. ZIMMERMAN, *Between minimum force and maximum violence: combating political violence movements with thirdforce options*, in *Connections Q. J.*, 4 (1)/2005, pp. 43–60; D. LUTTERBECK, *Between the police and the military*, cit., pp. 45 ss.; D. LUTTERBECK, *Blurring the dividing line*, cit., pp. 231 ss.). Possono comunque porre problemi in quanto costituiscono una minaccia potenziale alle libertà civili e ai principi democratici (B. BABOVIC, *Police Brutality and Police Torture*, in A. KADAR (a cura di), *Police in Transition: Essays on the Police Forces in Transition Countries*, Central European University Press, Budapest, 2001, pp. 232–237; D. LUTTERBECK, *The paradox of gendarmeries: between expansion, demilitarization, and dissolution*, SSR Paper 8, Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2013). Numerosi analisti hanno rappresentato le Forze di sicurezza di “gendarmeria” come non democratiche e irrispettose degli standard internazionali sui diritti umani (A. BARLEY, *In the line of fire, riot police in Europe*, in *New Statesman*, 23 July 2001; S. SKINNER, *Death in Genoa: The G8 Summit Shooting and the Right to Life*, *European Journal of Crime*, in *Criminal Law and Criminal Justice*, 11(3)/2003, pp. 233-252). Secondo Babovic, un'organizzazione di Polizia con status militare ha una maggiore propensione alla brutalità non strumentale (ad esempio durante i controlli o le perquisizioni) e alla violenza perché è isolata dalla società in cui si trova a operare (B. BABOVIC, *op. cit.*, p. 234). Inoltre, sono stati evidenziati problemi relativi a una minore *accountability* pubblica e a una incidenza maggiore di azioni brutali che non vengono denunciate (si pensi alle azioni della Guardia Civile spagnola durante la dittatura franchista). Sembra, tuttavia, che, nonostante i rischi e i limiti di cui sopra, le forze ibride di sicurezza stile “gendarmeria” possano offrire un valore aggiunto per una democrazia consolidata in quanto possono essere impiegate ad ampio raggio in situazioni di crisi complesse, per svolgere compiti che una polizia civile non potrebbe assumersi tanto facilmente, ma che non richiedono l'intervento dell'esercito (su questo si veda anche P. MOREAU-DEFARGES, *Gérer les zones grises*, Paris, Ramsès, 2003).

⁹ In questo lavoro, l'attenzione è rivolta all'ambito interno. Tuttavia è bene sottolineare che, in realtà, anche le forze di sicurezza interne hanno subito cambiamenti simili. Forze di Polizia o *provider* di sicurezza non militari prendono regolarmente parte in missioni estere e la collaborazione tra Forze Armate e di Polizia è sempre più frequente nel fronteggiare minacce transfrontaliere o in operazioni di *war-making* e di *peace-keeping*. Su questo si rimanda a B.K. GREENER, *The New International Policing*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, London, 2009; B.K. GREENER, *The rise of policing in peace operations*, in *International Peacekeeping*, 18(2)/ 2011, pp. 183-195. Da notare, inoltre, che quasi tutti gli Stati europei dispongono di Forze Armate, con le eccezioni di: Islanda, che non dispone di una Forza Armata e ha solo una piccola Guardia Costiera, Andorra, Liechtenstein e Monaco, che non hanno Forze Armate, e Città del Vaticano e San Marino, che dispongono di Forze militari molto piccole per ruoli principalmente cerimoniali.

Forze Armate nella gestione dell'ordine pubblico si assiste anche a un incremento nell'utilizzo della Polizia per mansioni generalmente attribuite alle Forze Armate¹⁰. I militari sono impiegati, in ambito interno, per varie mansioni, quali controllo di aeroporti e altre infrastrutture critiche¹¹, controllo delle frontiere¹², operazioni anti-droga¹³ e anti-terrorismo¹⁴, gestione della sicurezza interna (operazioni anti-crimine, anti-immigrazione irregolare¹⁵) e operazioni in risposta a disastri naturali (ad esempio alluvioni o terremoti), di distribuzione di vaccini, di ordine pubblico e di pubblica utilità (ad esempio, in caso di scioperi o manifestazioni, di grandi eventi, per smaltire ordigni inesplosi o per demolizioni di edifici abusivi).

Gli eventi dell'11 settembre 2001 hanno reso ancor più labile la distinzione tra il “dentro” e il “fuori” della minaccia¹⁶. L'emergenza terrorismo¹⁷ e, in seguito, quella pandemica legata al Covid-19 hanno ulteriormente ampliato la portata del coinvolgimento delle Forze Armate in ambito interno. Molti Paesi, infatti, si sono avvalsi dei militari per far fronte alla situazione emergenziale, in particolare per operazioni di

¹⁰ Si rimanda a T. WEISS, *The blurring border between the police and the military: A debate without foundations*, in *Cooperation & Conflict*, 46(3)/2011, pp. 396-405. Si registrano inoltre cambiamenti rilevanti per quanto riguarda l'acquisto da parte della Polizia di macchinari come visori notturni o aerei da ricognizione senza pilota, utilizzati in precedenza prevalentemente per il controllo delle frontiere (D. LUTTERBECK, *Between Police and Military*, cit); e nelle modalità di utilizzo di queste strumentazioni.

¹¹ R.A. BROOKS, *The Military and Homeland Security*, in *Public Administration and Management*, 10 (2)/2005, pp. 130-152.

¹² R. DOVER, *Towards a Common EU Immigration Policy: A Securitization Too Far*, in *European Integration*, 30/2008, pp. 113-30.

¹³ P. ANDREAS & R. PRICE, *op. cit.*, pp. 31 ss.

¹⁴ R.A. BROOKS, *op. cit.*, pp. 130 ss.

¹⁵ In Italia, la prima operazione di questo tipo è stata lanciata nel 1993, con il dispiegamento di 400 soldati al confine sloveno per contrastare l'immigrazione clandestina.

¹⁶ Su questo si rimanda a V. BARTOLUCCI, *L'ultimo tabù: Il terrorismo tra discorso, politica e paura*, Mondadori Università, Milano, 2019; V. BOVE, M. RIVERA & C. RUFFA, *Terrorist Violence and Nonviolent Military Involvement in Politics*, in *European Journal of International Relations*, 26(1)/2020, pp. 263-288. Emblematico, a questo proposito, è quanto accaduto in Francia dal 2015 per contrastare la minaccia terroristica a seguito degli attentati a Parigi e a Nizza, che ha coinvolto più di 10.000 soldati nel pattugliare le maggiori città (V. BOVE, M. RIVERA & C. RUFFA, *op. cit.*, pp. 263 ss.). Si tratterà di questo nel paragrafo 2.

¹⁷ Si veda, tra gli altri, S.G. BRAND, *Back to the Future: the implications of September 11, 2001 on Law Enforcement Practice and Policy*, in *Ohio State Journal of Criminal Law*, 1(133)/2003, pp. 133-153.

distribuzione dei vaccini e per rendere operativo il *lock-down*¹⁸. Da un iniziale impiego di natura episodica, il coinvolgimento delle Forze Armate in funzione interna, tuttavia, si è via via consolidato assumendo connotati di persistenza, al di fuori di un inquadramento di tipo emergenziale.

Impiegare le Forze Armate in ambito interno presenta indubbi vantaggi, quali notevoli risparmi di risorse, rapidità nel dispiegamento in situazioni urgenti e aumento delle reclute potenziali grazie a una presenza più capillare (e dunque una maggiore visibilità) dei militari sul territorio.¹⁹ Non mancano, tuttavia, anche le criticità. Un coinvolgimento sempre crescente delle Forze Armate in ambito interno può portare a una perdita di controllo civile sui militari e a una potenziale affermazione da parte delle Forze Armate di un ruolo e di un'influenza maggiori nella società e nella politica, erodendo così il principio di separazione dell'autorità civile e militare²⁰. L'esperienza latino-americana suggerisce che il rafforzamento della funzione interna delle Forze Armate può comportare i rischi di "politicizzare" i militari e di aumentare il peso del loro intervento nella politica interna²¹.

Possono, inoltre, insorgere problemi relativi a un mancato addestramento specifico dei militari per operare in ambito civile, cosa che potrebbe rendere più probabile il ricorso a un uso eccessivo della forza. Didier Bigo denuncia un generale declino della tolleranza verso individui/gruppi considerati a rischio da parte dei militari.²² La forza

¹⁸ F. GIBSON-FALL, *Military responses to COVID-19, emerging trends in global civil-military engagements*, in *Rev Int Stud.*, 2021, pp. 1-16.

¹⁹ In occasione delle Olimpiadi di Londra del 2012, la compagnia privata G4S, non è stata in grado di mobilitare i 10.400 addetti concordati. Il regolare svolgimento dei giochi è stato perciò assicurato grazie al rapido dispiegamento di ulteriori 3.000 militari (oltre ai 10.500 previsti). Su questo vedi N. HOPKINS & O. GIBSON, *Olympic security: army reinforcements called in to fill G4S shortfall*, in «The Guardian», 12 luglio 2012.

²⁰ K. KRAUSE, *Towards a Practical Human Security Agenda*, cit., p. 9. Ad esempio, secondo Watts, il dispiegamento dell'esercito romeno per operazioni di mantenimento dell'ordine interno, durante la protesta dei minatori del 1999, ha avuto conseguenze negative per quanto riguarda le relazioni democratiche civili-militari nella regione (L.L. WATTS, *Whose professionalism? Separating the institutional roles of the military and police*, CSRC Report M23, Conflict Studies Research Centre, Camberley, 2001).

²¹ Si vedano i lavori di K. KOONINGS, *Political armies, security forces and democratic consolidation in Latin America*, in G. CAWTHRA & R. LUCKAM, (a cura di), *Governing insecurity: democratic control of the military and security establishments in transitional democracies*, Zed, London, 2003; W. FELICE, *Militarism and Human Rights*, in *International Affairs*, 74(1)/1998, pp. 25-40; L.L. WATTS, *op.cit.*

²² D. BIGO, *Internal and External Aspects of Security*, cit., pp. 385 ss. Su questo si veda anche D. LUTTERBECK, *Blurring the Dividing Line*, cit., pp. 231 ss. In Uzbekistan, ad esempio, gli

tende, infatti, a essere usata con meno moderazione, soprattutto nelle operazioni di contro-terrorismo²³. Pensiamo, poi, a cosa potrebbe succedere (anche dal punto di vista giuridico) se, durante una manifestazione, un esponente delle Forze Armate venisse ferito o ucciso. Anche l'abitudine crescente alla presenza di armi e uniformi nello spazio pubblico può dar luogo a delle criticità, in quanto può contribuire a rafforzare e "naturalizzare" processi di militarizzazione della società anche quando sono presenti istituzioni civili preposte alla gestione delle crisi, facilitando il ricorso a una risposta di tipo militare, in situazioni che non la richiedono. Probabilmente, tuttavia, la criticità più importante è rappresentata dalla «riduzione della sicurezza da *bene pubblico* (che agli esordi della società industriale era stato ritenuto troppo costoso dal punto di vista politico per non essere prodotto da un'autorità pubblica) a *bene posizionale* (che nella società post-industriale viene ritenuto troppo costoso dal punto di vista economico per non essere prodotto anche e soprattutto dai privati)»²⁴.

2. Il piano francese Vigipirate

Caso emblematico di un *blurring* tra Forze di Polizia e Forze Armate è il piano francese di allerta permanente "*Vigipirate*". Creato nel 1978, attivato per la prima volta nel 1995 e reso permanente dopo gli attentati a Londra del 2005, il piano "*Vigipirate*" svolge un'azione trasversale contro la minaccia terroristica, operando su tredici aree di attività molto ampie, per prevenire efficacemente ogni forma di terrorismo²⁵. Mobilita vari attori statali, tra cui le Forze Armate. Dal 2015, la componente militare del piano

sforzi per rafforzare la capacità di sicurezza interna dello Stato in risposta al terrorismo di matrice islamista sono stati accompagnati da diffuse violazioni di diritti umani da parte delle Forze Armate (International Crisis Group, *Central Asian Perspectives on September XI and the Afghan crisis*, Briefing dell'ICG, Osh/Bruxelles, 28 settembre 2001.

²³ Su questo si veda anche R.D. CRELINSTEN, *The Discourse and Practice of Counter-Terrorism in Liberal Democracies*, in *Australian Journal of Politics and History*, 44/1998, pp. 389-413.

²⁴ F. BATTISTELLI, *Sicurezza urbana "partecipata": privatizzata, statalizzata o pubblica?*, in *Quaderni di Sociologia*, 63/2013, pp. 105-126, p. 122.

²⁵ Le tredici aree di attività del piano "*Vigipirate*" sono: «Allertare e mobilitare; Raduni di massa; Strutture ed edifici; Strutture e materiali pericolosi; Sicurezza informatica; Settore aeronautico; Settore marittimo; Trasporto via terra; Settore sanitario; Catena alimentare; Reti (comunicazioni, elettronica, acqua, elettricità, idrocarburi, gas); Controllo delle frontiere; Cittadini francesi e interessi all'estero» (p. 18 del Piano "*Vigipirate*").

è cresciuta fino ad arrivare a schierare più di 10.000 soldati sul territorio nazionale nell'ambito dell'operazione "Sentinelle", con la precisa missione di operare nello spazio pubblico urbano al fine di assicurare e proteggere la popolazione da possibili attacchi terroristici in punti "sensibili" del territorio nazionale, come stazioni ferroviarie, centri commerciali, aeroporti, scuole e luoghi di culto. Si compone di una parte "pubblica", pubblicata sul sito del Primo Ministro a partire dal 17 gennaio 2014, e di una "riservata".

Si presenta come «un sistema di vigilanza permanente, prevenzione e protezione di fronte alla minaccia terroristica o in risposta a un attacco. Rispondendo alla necessità di un approccio globale alla lotta, copre tutte le attività del Paese e coinvolge tutti gli attori della Nazione. In questo senso, costituisce uno strumento importante che contribuisce alla sicurezza nazionale» (pag. 7 del "Piano Vigipirate" del 17 gennaio 2014). Dal 2003, è stato adottato un codice-colore per informare i cittadini sull'intensità della minaccia terroristica. Abbandonato nel 2014, è stato rimpiazzato da un sistema che mira a essere "più semplice e più operativo" strutturato su due livelli: "vigilanza" e "allarme di attacco imminente". Dal 1° dicembre 2016, compaiono tre livelli di allerta: "vigilanza", "sicurezza rafforzata – rischio attentato" ed "emergenza attentato". Il primo, permanente, copre l'intero territorio e garantisce il mantenimento a lungo termine di un livello di vigilanza attiva. Il secondo, localizzato e senza limiti di tempo, organizza una risposta dello Stato per un rischio attentati di alto livello. Il terzo livello, infine, limitato nel tempo e nello spazio, attiva uno stato di massima protezione, in caso di attacco terroristico imminente o effettivo²⁶.

3. *Il blurring nelle operazioni Vespri siciliani e Strade Sicure in Italia*

In Italia l'impiego delle Forze Armate in ambito interno è cresciuto a partire dall'inizio degli anni Novanta. La giustificazione ufficiale data dai militari italiani per questa "svolta verso l'interno" è che il "nemico classico" è scomparso e vi sono ora una serie di nuove minacce alla stabilità interna del Paese. Le Forze Armate italiane svolgono un'ampia gamma di mansioni "interne", quali operazioni di ordine pubblico, operazioni anti-terrorismo, risposta alle catastrofi ambientali (incendi, alluvioni, terremoti) e ricerca scientifica (ad esempio in ambito meteorologico).

²⁶ Consultabile a p. 20, integrazione del "Vigipirate" del 1° dicembre 2016.

La più lunga e massiccia delle attività delle Forze Armate italiane con funzione interna si è svolta in Sicilia nella prima metà degli anni '90 nell'operazione conosciuta come "Vespri Siciliani", il cui obiettivo era quello di combattere la mafia²⁷.

L'Operazione "Vespri Siciliani" fu ideata in risposta all'assassinio di due procuratori antimafia ed è rimasta in essere dal 1992 al 1998. Ha comportato il dispiegamento di un numero compreso tra 2.500 e 6.000 soldati, il cui compito principale era quello di supportare la Polizia nelle sue operazioni antimafia in Sicilia, principalmente sotto forma di pattuglie statiche e con compiti di guardia. In tutta l'Operazione si sono avvicendati circa 150.000 militari, di cui 12.500 ufficiali, 12.500 sottufficiali e 125.000 militari di truppa²⁸. L'arresto del boss mafioso Totò Rina, un anno dopo l'avvio dell'operazione, ha rappresentato uno dei principali successi dell'operazione.

Ha avuto molta risonanza mediatica anche l'"Operazione Strade Pulite" avviata il 10 giugno 2008 e conclusasi il 29 aprile 2012, in Campania. Circa 500 soldati furono trasferiti nella regione con l'obiettivo di affrontare l'emergenza relativa allo smaltimento dell'immondizia che si era bloccato a livello regionale con la conseguenza che si stavano accumulando montagne di rifiuti putrescenti, che mettevano a rischio la salute della popolazione²⁹.

La più recente, e per certi versi più significativa, missione delle Forze Armate italiane in ambito interno è la cosiddetta "Operazione Strade Sicure", lanciata nell'agosto 2008 e ancora in corso. L'operazione nasce come parte del "Pacchetto sicurezza" adottato dal governo Berlusconi a metà di quell'anno, per contrastare la criminalità nel Paese. Nell'ambito dell'operazione, sono stati schierati circa 3.000 soldati in diverse città italiane per presidiare "obiettivi sensibili" come edifici governativi e ambasciate e per effettuare pattugliamenti congiunti con la Polizia nei centri cittadini. I militari hanno anche il compito di sorvegliare i centri di detenzione per immigrati. Il sito internet del Ministero della Difesa riporta che «Tale operazione è, a tutt'oggi, l'impegno più oneroso della Forza Armata in termini di uomini, mezzi e materiali»³⁰. Nella stessa pagina si legge che per via dell'emergenza COVID-19, «il contingente

²⁷ D. LUTTERBECK, *Outside In: Internal Deployment of the Armed Forces in Germany and Italy*, in *S+F* (28. Jg.), 2/2010, pp. 88-95.

²⁸ Consultabile sulla pagina [Operazione "Vespri Siciliani" - Esercito Italiano \(difesa.it\)](#)

²⁹ Consultabile sulla pagina [Operazione "Strade Pulite" - Esercito Italiano \(difesa.it\)](#)

³⁰ Consultabile sulla pagina [Operazione "Strade Sicure" - Esercito Italiano \(difesa.it\)](#)

dell'Operazione è stato integrato da un'aliquota incrementale di 753 unità da maggio 2020 a marzo 2022». Come nelle precedenti operazioni, ai soldati sono concessi poteri di tipo poliziesco, come il diritto di perquisire individui e di effettuare arresti temporanei di persone sospettate di aver commesso atti criminali. L'operazione "Strade Sicure" ha un mandato molto ampio volto a prevenire qualsiasi comportamento che possa mettere in pericolo l'incolumità delle persone o la sicurezza delle aree sorvegliate. Questo ampio mandato ha permesso ai militari italiani di operare in ambito interno in occasione di specifici eventi di grande portata, quali EXPO 2015, il "Giubileo straordinario della Misericordia", il G7, il Vertice G20 di Roma, di mobilitarsi in occasione di catastrofi ambientali, come ad esempio dopo il sisma in Centro Italia e sull'isola di Ischia, di occuparsi di specifiche esigenze di sicurezza in determinate aree del territorio nazionale, come nella cosiddetta "Terra dei Fuochi", o in relazione a particolari situazioni emergenziali, come ad esempio durante la pandemia da COVID-19.

Per le Forze Armate, il crescente coinvolgimento di soldati in ambito interno, è uno sviluppo positivo. Anche l'opinione pubblica sembra sostenere questo tipo di operazioni. Alcuni esponenti della Polizia, invece, sembrano nutrire qualche perplessità. Il Presidente di uno dei principali sindacati di Polizia italiani, ad esempio, ha sostenuto che l'impiego di soldati per combattere la criminalità è inaccettabile in uno Stato democratico liberale e che, invece di utilizzare l'esercito per garantire la sicurezza nelle città italiane, alla Polizia dovrebbero essere fornite maggiori risorse umane e finanziarie³¹.

4. *Una nuova prospettiva*

I rischi relativi al coinvolgimento delle Forze Armate in ambito interno ruotano intorno, innanzitutto, al mancato ri-addestramento di soldati che, dopo essere stati operativi per lungo tempo in teatri di guerra (Mali, Afghanistan, Iraq), si trovano improvvisamente catapultati nelle strade di Roma o di Parigi. Una transizione che richiede un cambiamento di mentalità, di strategie operative e di regole di ingaggio. Emergono perplessità anche relativamente all'efficacia dell'impiego dei militari nel contenimento della minaccia terroristica e delle tensioni presenti nella

³¹ D. LUTTERBECK, *Outside In*, cit., pp. 88 ss.

collettività. Negli ultimi anni, non sono mancati casi in cui i militari stessi sono diventati *target*, vittime di attentati, in qualche modo contribuendo, loro malgrado, al riprodursi della minaccia stessa. Preoccupa, infine, un possibile cambiamento, nel lungo periodo, del rapporto tra militari e società, nonché, più in generale, del ruolo dei militari nelle democrazie avanzate. I dati disponibili al momento suggeriscono che difficilmente si torna indietro: il livello di coinvolgimento dei militari negli affari interni non sembra decrescere al calare del livello delle minacce³².

I casi francese e italiano a cui abbiamo fatto riferimento si inseriscono in una dinamica più generale di ricorso a una risposta di tipo militare, anche in presenza di istituzioni civili preposte alla gestione delle crisi. Questa tenenza si inserisce in un contesto in cui si tende sempre più spesso a approcciare le crisi come emergenze permanenti, mettendo in essere reazioni eccessive (con un uso sproporzionato della forza) che possono avere gravi conseguenze per le democrazie liberali³³. Il ricorso sempre più frequente alle Forze Armate con funzione interna, infatti, potrebbe compromettere gli obiettivi a lungo termine di stabilità e rafforzamento delle istituzioni statali, anche perché potrebbe portare a una diminuzione di controllo civile, relegando a marginalità le istituzioni civili³⁴.

Si può pensare, tuttavia, a un altro modo di affrontare i fenomeni sociali, che abbia come punto di partenza la società che si vuole costruire.³⁵ Nell'ottica della "pace-*shalom*", intesa come pienezza di vita per tutte e per tutti, per esserci *pace* è fondamentale la fioritura esistenziale di tutti e di ciascuno. Una società di pace, per essere considerata tale, dunque, deve garantire a tutti la libertà «di vivere il tipo di vita al quale danno valore e hanno motivo di dare valore»³⁶. O, come scritto altrove, «la libertà di vivere senza "dominio" e "comando", che sono cose ben diverse da

³² C. RUFFA, *France: Swinging Securitization Paths?*, in D. KÜHN & Y. LEVY (a cura di), *Mobilizing Force: Linking Security Threats, Militarization, and Civilian Control*, Lynne Rienner, Boulder, 2021, pp. 139-160.

³³ C.S. GRAY, *The 21st Century Security Environment and the Future of War*, in *Parameters*, 38/2008, pp. 14-26.

³⁴ J. STEVENSON, *Demilitarising the 'War on Terror'*, in *Survival*, 48/2006, pp. 37-54.

³⁵ Encomiabile lo sforzo di Cornelli nell'analizzare la circolarità tra paura e politica per tentare di superare il vuoto immaginativo di una politica costretta in spazi d'azione sempre più angusti pretendendo l'eliminazione «di ogni rischio che diventi minaccia anche solo immaginata al quieto vivere» (R. CORNELLI, *op.cit.*, p. 65).

³⁶ A. SEN, *Lo Sviluppo è Libertà*, Oscar Mondadori, Milano, 2001.

“organizzazione” e “governo”». ³⁷ In questa prospettiva, il punto centrale non è intorno al come rispondere in maniera più pronta ed efficace alle tante minacce che via via sopraggiungono nella società contemporanea, ma al cercare di lavorare sulle condizioni che possono prevenire l'insorgenza delle stesse.

Questo comporta un cambio radicale di paradigma, da contenimento della minaccia a costruzione di una società in cui venga garantito a tutte e a tutti la pienezza di vita. In questa ottica, si potrebbero avanzare proposte diverse di intervento sulla comunità che siano centrate non tanto su un'idea di sicurezza al *negativo* (come eliminazione/contenimento della minaccia) ma su un progetto diverso di società, fondato su una concettualizzazione di pace come pienezza di vita e partecipazione di tutte e tutti alle decisioni importanti. Pensiamo, ad esempio, a cosa potrebbe succedere se l'“emergenza migratoria” venisse approcciata non come viene usualmente fatto, vale a dire come un problema di sicurezza, ma come una questione di diritti umani. L'intervento nelle situazioni di crisi o di emergenza è, infatti, direttamente correlato al modo in cui concettualizziamo e teorizziamo il “rischio” e l'“emergenza”.

Nel libro *The Social Roots of Risk: Producing Disasters, Promoting Resilience*, Tierney si concentra sulla costruzione sociale del rischio per mostrare come rischi estremi tendano a proliferare a causa di disuguaglianze socio-economiche a livello sistemico, inadeguate strutture istituzionali, ambigue normative socio-giuridiche e politiche pubbliche inefficaci. ³⁸ Per prevenire l'insorgenza di futuri disastri è, dunque, necessario in primo luogo comprendere le forze sociali che li “producono” e intervenire di conseguenza (ad esempio, per quanto riguarda le alluvioni, gestendo meglio il territorio). In conclusione, il punto centrale della discussione non è tanto intorno a una maggiore o minore militarizzazione della Polizia o a un coinvolgimento più o meno pervasivo delle Forze Armate in ambito interno per contrastare/eliminare i rischi e le minacce, quanto alla possibilità e auspicabilità che le forze di sicurezza, di qualsiasi tipo esse siano, agiscano in un'ottica di *servizio* permanente alla società. Bisognerebbe, in altre parole, evitare di correre il rischio che la Forza militare venga utilizzata, in automatico, come un'utile “scorciatoia” per tentare di risolvere, nel più breve lasso di tempo possibile, situazioni di

³⁷ V. BARTOLUCCI & G. GALLO, *La pace come utopia necessaria*, in *Scienza e Pace*, XIII, 2/2022, pp. 65-86.

³⁸ K.J. TIERNEY, *The Social Roots of Risk: Producing Disasters, Promoting Resilience*, Stanford Business Books, Stanford, 2014.

crisi che avrebbero potuto essere probabilmente mitigate agendo sulle vulnerabilità in un'ottica preventiva.