

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

ISSN: 2239-7302



ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



7

2014

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

7

2014

Anno IV - 7/2014

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.06.2011

DIRETTORE RESPONSABILE

Massimo de Leonardis

COMITATO EDITORIALE

Romeo Astorri, Paolo Colombo, Massimo de Leonardis (Direttore), Ugo Draetta,
Vittorio Emanuele Parsi, Valeria Piacentini Fiorani

SEGRETARIO DI REDAZIONE

Gianluca Pastori

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili dall'area web agli indirizzi www.educatt/libri/QDSP
e http://dipartimenti.unicatt.it/scienze_politiche_1830.html

È possibile ordinare la versione cartacea:

on line all'indirizzo www.educatt.it/libri; tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo
librario.dsu@educatt.it (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:

- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 08 R 03069 03390 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena- IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

© 2014 EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)

web: www.educatt.it/libri

ISBN: 978-88-6780-162-6

ISSN: 2239-7302

In copertina: MARTIN WALDSEEMÜLLER (1470 ca.-post 1522), *Mappa della terra*, 1507. Edito a Saint-Die, Lorena, attualmente alla Staatsbibliothek di Berlino - © Foto Scala Firenze

La mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller, la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America" e dichiarata nel 2005 dall'UNESCO "Memoria del mondo", è stata scelta come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica.

Indice

I Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche
dell'Università Cattolica del Sacro Cuore..... 5

PARTE I

LE SPESE MILITARI IN TEMPO DI CRISI:

LA *SMART DEFENCE*

Introduzione..... 11
di MASSIMO DE LEONARDIS

Lo Strumento Militare nazionale nell'ottica delle iniziative
NATO *SMART DEFENCE* e UE *POOLING AND SHARING* 17
di SILVANO FRIGERIO

L'Alleanza Atlantica dal *MUTUAL AID* alla *SMART DEFENCE* 31
di MASSIMO DE LEONARDIS

La Politica Europea di Sicurezza e Difesa: dallo sviluppo
delle capacità al *POOLING AND SHARING*..... 45
di FERDINANDO SANFELICE DI MONTEFORTE

Lo sviluppo delle capacità della NATO e la *SMART DEFENCE* 53
di GIOVANNI ROMANI

Le missioni militari italiane all'estero fattore
di prestigio nazionale..... 63
di GABRIELE CHECCHIA

Missioni militari all'estero e interessi nazionali italiani..... 67
di GIANANDREA GAIANI

L'interoperabilità militare tra gli alleati atlantici 71
di FABRIZIO W. LUCIOLI

La Germania tra egemonia economica e responsabilità militari..... 77
di LUIGI VITTORIO FERRARIS

<i>SPIN-OFF</i> e <i>SPIN-IN</i> delle spese militari	113
di CARLO JEAN	
Sanzioni economiche e sicurezza internazionale: costi nascosti e qualche paradosso	131
di GIANLUCA PASTORI	
Il rapporto tra le missioni NATO e la trasformazione dello strumento militare italiano.....	147
di ALESSANDRO MARRONE	

PARTE II
MISCELLANEA

L'evoluzione istituzionale della figura del Capo dello Stato in Italia	167
di FRANCESCO BONINI	
The challenges for the significance of regions in Europe. Some hints from regional policymaking practices.....	177
di MARTINO MAZZOLENI	
Austerity measures, shift of sovereignty and democratisation of European institutions.....	197
di LUCA LIONELLO	
Dove va Kiev? L'eterno dilemma Est-Ovest	217
di GIORGIO CELLA	
<i>Gli Autori</i>	245
<i>Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore Membri di prima afferenza</i>	253

L'Alleanza Atlantica dal *MUTUAL AID* alla *SMART DEFENCE*

di MASSIMO DE LEONARDIS

***Abstract** – Several formulas have been devised since the creation of the Atlantic Alliance to address and try to solve the “burden sharing” problem of unbalanced military budgets between the US and Europe. Each formula has reflected a particular strategic vision of NATO mission in different historical moments. At the beginning, the allies talked in terms of “mutual aid” between the two sides of the Atlantic. After the Korean War and the birth of NATO, the problem became more pressing. However, during the whole Cold War the unbalance between European countries and the US remained unsolved, with the latter ensuring the security of Europe. After the fall of the Berlin Wall, NATO still tried to overcome the problem of the European strategic dependence from the US by also involving the newly born structures of the European Union. Anyway, the results have not been satisfactory and today the SMART DEFENCE initiative plus the Ukrainian crisis invite to reflect on the need to close the transatlantic gap of military budgets*

Il saggio vuole ripercorrere in sintesi le diverse formule escogitate fin dalle origini dell'Alleanza Atlantica per risolvere (o, quanto meno, affrontare) i problemi del *burden sharing* tra statunitensi ed europei e di bilanci militari adeguati e senza sprechi. Naturalmente ogni formula rifletteva una particolare visione strategica sui compiti dell'Alleanza e una specifica fase politico-diplomatica.

La finzione della parità: *self-help* e *mutual aid*

Fin dall'inizio, i due principi posti dagli Stati Uniti alla base dei loro rapporti con le Potenze del Patto di Bruxelles (Regno Unito, Francia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo) e durante i negoziati per il Patto Atlantico (i *Washington Exploratory Talks on Security*) furono il «self-help» e il «mutual aid». In altre parole, le Nazioni europee che chiedevano l'assistenza militare americana dovevano dimostrare la loro determinazione nel fare il massimo sforzo per rafforzare le loro capacità

difensive. Solo dopo aver verificato il loro impegno, Washington sarebbe intervenuta a fornire il supplemento di aiuto necessario. Scopo del Patto era un rafforzamento della sicurezza comune; esso non doveva essere semplicemente un «military lend-lease».

I *Joint Chiefs of Staff* americani raccomandarono di «keep ... military capabilities abreast with ... military commitments»¹. Il 1° luglio 1948 il documento del *National Security Council* n. 14, intitolato *The Position of the United States with Respect to Providing Military Assistance to Nations of the Non Soviet World*, suggerì che gli Stati Uniti fornissero aiuto ad alcune Nazioni libere sotto forma di forniture militari ed equipaggiamenti in base a un programma coordinato che non compromettesse le basilari esigenze militari americane, non fosse incoerente con le direttive strategiche approvate, non trascurasse i fattori politici e non danneggiasse la ripresa economica dell'Europa. I principi del «self-help» e del «mutual aid», citati nella risoluzione Vandenberg approvata l'11 giugno dal Senato americano, dovevano essere tenuti presente, chiedendo ai Paesi partecipanti ai negoziati di integrare le loro industrie degli armamenti, di standardizzare armi e materiali e di fornire agli Stati Uniti materie prime strategiche in cambio del loro aiuto militare². Naturalmente si trattava in larga misura di una finzione; al di là delle formule, gli Stati Uniti accorrevano in soccorso dell'Europa occidentale, che, senza la garanzia di Washington, sarebbe stata indifesa di fronte alla minaccia sovietica. Altrettanto ovviamente, Washington interveniva perché era nel suo interesse: il dominio del Continente europeo da parte di una Superpotenza ostile ai valori e agli interessi americani avrebbe messo in pericolo la sicurezza e il ruolo egemonico degli Stati Uniti.

Una precisazione è necessaria. In realtà quando si parla di Guerra Fredda occorre fare una distinzione concettuale tra due aspetti della minaccia sovietica, anche se entrambi facevano capo a Mosca. Il primo aspetto era il più tradizionale: la minaccia di un attacco delle Forze Armate dell'Unione Sovietica e dei suoi alleati contro gli Stati a occidente della cortina di ferro. Tale minaccia andava fronteggiata rafforzando le forze militari degli Stati Uniti e dei Paesi dell'Europa

¹ Cfr. *Memorandum by the Secretary of Defense (Forrestal) to the National Security Council*, 17.4.1948, in *Foreign Relations of the United States-Diplomatic Papers [FRUS], 1948*, vol. III, *Western Europe*, Washington, DC, 1974, pp. 561-64.

² L.S. Kaplan, *A Community of Interests: NATO and the Military Assistance Program 1948-1951*, Washington, DC, 1980, p. 31.

occidentale. Il secondo aspetto era la minaccia rappresentata dal movimento comunista internazionale, che, con l'aiuto dei compagni di strada, poteva provocare il crollo dei sistemi politico-economici in quei Paesi dell'Europa occidentale nei quali le sinistre erano particolarmente forti, come in Francia e Italia. Tale seconda minaccia andava affrontata favorendo la ripresa economica e costruendo lo Stato sociale, in modo da tagliare l'erba sotto i piedi della propaganda comunista.

In una certa misura queste due esigenze, *wartfare* e *welfare* erano tra loro conflittuali. L'aumento dei bilanci militari comportava minori risorse per lo Stato sociale. Da tale punto di vista l'Europa occidentale era chiaramente svantaggiata. Gli Stati Uniti, immuni dalle devastazioni della guerra che li aveva anzi fatti uscire definitivamente dalla depressione, erano in grado di fornire allo stesso tempo burro e cannoni³. Il sistema politico sovietico poteva costringere il popolo a rinunciare al burro in favore dei cannoni. I Paesi dell'Europa occidentale dovevano trovare un difficile equilibrio tra le due esigenze.

Nel perseguire i loro scopi egemonici, le due Superpotenze davano enfasi a mezzi diversi. L'Unione Sovietica puntava soprattutto sulla sua schiacciante superiorità militare convenzionale, mantenuta grazie a una smobilitazione molto più lenta delle proprie Forze Armate e favorita dalla vicinanza al teatro strategico d'impiego. All'inizio, gli Stati Uniti, detentori comunque del monopolio dell'arma atomica, cercarono di combattere la Guerra Fredda soprattutto con mezzi economici e nel 1947 vararono lo *European Recovery Program* (ERP) o "Piano Marshall". L'aiuto economico americano ai Paesi dell'Europa occidentale era certamente legato al problema della sicurezza. Documenti ufficiali sottolinearono che la sicurezza degli Stati Uniti era lo scopo fondamentale al quale gli aiuti americani ai Paesi stranieri «doveva» servire, poiché Washington aveva bisogno di amici nel mondo⁴.

I due principi sopra menzionati furono al centro dell'art. 3 del Trattato Nordatlantico, che recitava: «In order more effectively to achieve the objectives of this Treaty, the Parties, separately and jointly, by means of continuous and effective self-help and mutual aid, will maintain and develop their individual and collective capacity to resist

³ R. Albrecht-Carrié, *Storia diplomatica dell'Europa dal congresso di Vienna ad oggi*, Bologna, 1970, p. 788.

⁴ Cfr. il documento dello *State-Army-Navy Coordinating Committee* cit. in E. Di Nolfo, *Il piano Marshall e la guerra fredda*, in E. Aga Rossi (a cura di), *Il Piano Marshall e l'Europa*, Roma, 1983, p. 27.

armed attack». L'aspetto economico fu menzionato anche nell'art. 2, che recitava: «The Parties will ... seek to eliminate conflict in their international economic policies and will encourage economic collaboration between any or all of them».

L'art. 2 non fu mai realmente messo in pratica e la NATO non si occupò di collaborazione economica. Durante la Guerra Fredda si configurò una divisione dei compiti: gli Stati Uniti si presero a carico la difesa dell'Europa occidentale e gli alleati europei ricostruirono le loro economie, finanziando, fino ad un certo punto, il bilancio americano e il loro *deficit* commerciale. Dopo la Guerra Fredda, ma già dagli anni Settanta l'esistenza della NATO non impedì il sorgere della concorrenza e di dispute economiche e commerciali tra le due sponde dell'Atlantico.

Al contrario, pochi giorni dopo la firma del Trattato Nordatlantico, prese avvio l'attuazione dell'art. 3. L'8 aprile 1949 i Paesi del Patto di Bruxelles richiesero ufficialmente l'aiuto militare degli Stati Uniti e il 25 luglio, contemporaneamente alla firma presidenziale dello strumento di ratifica del Trattato, fu presentato al Congresso il progetto di legge del *Mutual Defence Assistance Program* (MDAP). Tuttavia, alla base di esso vi era il principio che «the military strength of the participating Powers should be developed without endangering economic recovery and the attainment of economic viability, which should accordingly have priority»⁵. Secondo molti uomini politici sia americani sia europei lo scopo del MDAP non era tanto di promuovere un consistente riarmo, quanto di contribuire, come il "Piano Marshall", alla stabilità politico-economica dell'Europa occidentale. Il testo della legge infatti recitava: «The Congress recognizes that economic recovery is essential to international peace and security and must be given clear priority. The Congress also recognizes that the increased confidence of free peoples in their ability to resist direct or indirect aggression and to maintain internal security will advance such recovery and political stability».

Appariva evidente che la realizzazione di un programma militare tale da fornire una vera sicurezza militare all'Europa occidentale contro un massiccio attacco sovietico sarebbe stata al di là delle possibilità

⁵ *Requests from the Brussels Treaty Powers to the United States Government for Military Assistance*, 5.4.1949, in *FRUS, 1949*, vol. IV, *Western Europe*, Washington, DC, 1975, p. 286; *ibi*, p. 254; National Archives - London [NA], *Bevin Papers* [FO 800], 460, EUR/49/10, 1-3-49; Kaplan, *op. cit.*, pp. 71-77.

dei Paesi del Patto di Bruxelles, sia pure con una rilevante assistenza americana. Nel marzo 1950 lo *Standing Group* dell'Alleanza approvò un piano a medio termine per l'ipotesi di una guerra nel luglio 1954, che però, delle quattro fasi dell'eventuale conflitto, prendeva in esame solo la prima: l'arresto dell'attacco sovietico iniziale e il lancio dell'offensiva aerea alleata. Per assicurare l'effettiva integrità dei territori dei Paesi europei dell'Alleanza e per il controllo delle linee di comunicazione marittime, il piano richiedeva novanta divisioni (diciannove delle quali corazzate), sette brigate e 252 battaglioni di fanteria, 1.705 batterie antiaeree, 2.856 navi e 8.820 aerei; di essi cinquantaquattro divisioni, sei brigate, 160 battaglioni, 1.241 batterie, 610 navi e 5.864 aerei dovevano essere destinati al fronte centrale dell'Europa occidentale. I *Joint Chiefs of Staff* giudicarono altamente irrealistici questi livelli di forze, dei quali si stava studiando la revisione al momento dello scoppio della guerra di Corea⁶. Cosicché, nella pianificazione militare, si sarebbe tenuto conto delle «economic and financial resources which can be made available rather than the requirements evolved from an adequate strategic plan of defence»⁷. In altri termini, «NATO officials were shocked more by the great sacrifices needed to carry out effective military plans than they were by the current state of unpreparedness»⁸.

Il primato della deterrenza su una reale difesa

Prima della guerra di Corea i bilanci militari di Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia, tendevano al ribasso. Nel gennaio 1950 il Presidente Truman presentò un bilancio della Difesa per il 1951 inferiore del 6% rispetto al precedente⁹. Dopo un serrato dibattito sul bilancio della

⁶ Cfr. K.W. Condit, *The History of the Joint Chiefs of Staff: The Chiefs of Staff and National Policy*, vol. II, 1947-1949, Wilmington, NC, 1979, pp. 399-407; NA, Cabinet Papers [CAB] 131/9, DO (50) 31, 28-4-50, CAB 134, AOC (50) 3, 28-6-50; *NATO Strategy Documents 1949-1969*, ed. by G.W. Pedlow, [Brussels, 1997], pp. 111-77.

⁷ *Requests From the Brussels Treaty Powers to the United States Government for Military Assistance*, cit. Cfr. *FRUS, 1949*, vol. IV, cit., p. 254; FO 800/460, EUR/49/10, 1-3-49; Kaplan, *op. cit.*, pp. 71-77.

⁸ Kaplan, *op. cit.*, p. 72; cfr. anche Condit, *op. cit.*, pp. 424-36.

⁹ Cfr. L. Sebesta, «Two scorpions in a bottle». *Genesi di una scelta difficile: la bomba H tra strategia e politica*, «Storia delle Relazioni Internazionali», vol. 2 (1986), n. 2, p. 336. Sui bilanci precedenti cfr. W. Millis (ed.), *The Forrestal Diaries*, New York, 1951, pp. 401-539, *passim*; *The Secretary of Defense (Forrestal) to the President*, 1.12.1948,

Difesa, partito dalla denuncia nel giugno 1949 da parte dei Capi di Stato Maggiore britannici che la somma proposta non consentiva di mantenere Forze Armate in grado di far fronte agli impegni del Regno Unito, in dicembre fu raggiunto un compromesso tra richieste dei militari ed esigenze finanziarie che comportava la riduzione degli effettivi da 739.000 a 677.750 entro il 1° aprile 1953. Cosicché il *British Joint Planning Staff* osservò: «Thus no significant improvement can be foreseen in the availability of Anglo-American forces in 1951»¹⁰. Il riarmo delle cinque nazioni del Patto di Bruxelles, deciso nel luglio 1949, suscitò problemi finanziari, tanto che la Francia decise di rinviare al luglio 1954 l'attuazione dei programmi militari prevista per la fine del 1951. Il bilancio francese della Difesa fu aumentato solo per far fronte alle spese della guerra in Indocina¹¹. Commentando il primo sforzo delle Potenze del Patto di Bruxelles di correlare le forze stimate necessarie per la difesa dell'Europa occidentale con le risorse finanziarie disponibili, i britannici rilevarono che tra queste «for at least the next four years there will be a considerable discrepancy»¹².

Il fatto fondamentale che emerge dall'esame delle strategie dei Paesi occidentali nel 1948-50 è dunque la preminenza della politica e dell'economia, la conferma della natura prevalentemente politica dell'Alleanza Atlantica dei primi anni. Soprattutto la supremazia della politica emergeva considerando lo scopo dell'Alleanza, che non era tanto di vincere quanto di prevenire la guerra. Nei primi anni, «essential objective [dell'Alleanza Atlantica] was an increased security and not an increased military strength»¹³, come fu dichiarato dalla Commissione Esteri del Senato americano; in effetti la firma del Trattato Nordatlantico non fu seguita da un sostanziale riarmo.

Prima della guerra di Corea, la permanenza per un periodo indefinito di una situazione di squilibrio delle forze militari che avrebbe

in *FRUS, 1948*, vol. I, *General: The United Nations*, part 2, Washington, DC, 1976, pp. 669-72.

¹⁰ NA, *Chiefs of Staff Committee*, DEFE 4/23, JP (49) 73, 26-7-49); R. Rosecrance, *Defence of the Realm. British Strategy in the Nuclear Epoch*, New York, 1968, pp. 118-19.

¹¹ Cfr. P. Guillen, *La France et la question de la défense de l'Europe occidentale du Pact de Bruxelles (mars 1948) au Plan Plevin (octobre 1950)*, "Storia delle Relazioni Internazionali", vol. 2 (1986), n. 2, pp. 307, 322-23.

¹² CAB 134/732, Metric 277, 24.5.1949.

¹³ Cit. in A. Grosser, *Affaires Extérieures. La politique de la France 1944-1984*, Paris, 1984, p. 85.

consentito ai sovietici di conquistare almeno metà dei Paesi dell'Alleanza fu coscientemente accettata. Come osservò il Segretario di Stato americano Acheson, «the military consider that if the Red Army got started they would not be able to stop it, even with the bomb»; di conseguenza «our objective is to prevent war». Per gli americani lo scopo del Patto Atlantico e del MDAP era di ammonire i sovietici che se avessero voluto scatenare la guerra avrebbero dovuto impegnarsi al massimo. «On the other hand, – proseguiva Acheson – the Europeans want[ed] to go considerably farther in that they insist on feeling that they have a chance successfully to resist a Russian invasion»¹⁴. Tuttavia gli europei non erano in grado o non avevano l'intenzione di pagare i costi di tale possibilità e gli americani non erano convinti della necessità di mettere in campo una reale difesa.

Già nell'aprile 1950, il ben noto documento 68 del *National Security Council*¹⁵ mise però in discussione l'opportunità di confidare unicamente sull'effetto deterrente del Patto Atlantico, osservando che: «The Soviet Union is widening the gap between its preparedness for war and the unpreparedness of the free world for war. It is devoting a far greater *proportion* of its resources to military purposes than are the free nations and, in significant components of military power, a greater *absolute* quantity of resources». Da parte occidentale, «on all probability, although United States backing will stiffen their determination, the armaments increase under the present aid programs will not be of any major consequence prior to 1952. Unless the military strength of the Western European nations is increased on a much larger scale than under current programs and at an accelerated rate, it is more than likely that those nations will not be able to oppose even by 1960 the Soviet armed forces in war with any degree of effectiveness».

L'NSC 68 segnò una svolta, poiché, rifacendosi all'esempio della Seconda Guerra Mondiale, sostenne che gli Stati Uniti potevano sopportare almeno una triplicazione del loro bilancio della Difesa senza intaccare significativamente i livelli di benessere correnti. Inoltre,

¹⁴ *Meeting of the Policy Planning Staff*, 16.12.1949, in *FRUS, 1949*, vol. I, *National Security Affairs, Foreign Economic Policy*, Washington, DC, 1976, pp. 414-15; cfr. anche Kaplan, *op. cit.*, p. 73.

¹⁵ *NSC 68: United States Objectives and Programs for National Security (April 14, 1950). A Report to the President Pursuant to the President's Directive of January 31, 1950*, in *FRUS, 1950*, vol. I, *National Security Affairs; Foreign Economic Policy*, Washington, DC, 1977, pp. 237-86.

secondo il NSC, «even Western Europe could afford to assign a substantially larger proportion of its resources to defense, if the necessary foundation in public understanding and will could be laid, and if the assistance needed to meet its dollar deficit were provided». Perciò il NSC 68 raccomandava «a rapid and sustained build-up of the political, economic, and military strength of the free world ... an affirmative program intended to wrest the initiative from the Soviet Union». Il Dipartimento della Difesa valutò che questa raccomandazione avrebbe comportato un aumento del MDAP per l'Europa da un miliardo di dollari nell'anno fiscale 1951 a quattro miliardi per l'anno fiscale 1953, scendendo poi a due miliardi nel 1955.

Dall'alleanza politica all'organizzazione di difesa collettiva

La “militarizzazione” della Guerra Fredda per essere realizzata richiedeva un evento eclatante. Questo fu la guerra di Corea. L'NSC 68 aveva rilevato la necessità della «recognition by this Government, the American people, and all free peoples, that the cold war is in fact a real war in which the survival of the free world is at stake». Tra il 1950 e il 1952 nacque la NATO, con la costituzione dei comandi integrati, l'istituzione del Consiglio Atlantico in sessione permanente e della carica di Segretario Generale, secondo il modello che durò sostanzialmente per tutto il resto della Guerra Fredda. Lo scoppio della guerra di Corea spostò l'equilibrio in favore del riarmo, ma le considerazioni economiche furono sempre tenute ben presenti anche negli anni seguenti. Infatti, i livelli di riarmo fissati dal Consiglio Atlantico di Lisbona nel 1952 si rivelarono finanziariamente e politicamente irraggiungibili, e furono presto ridotti, passando alla strategia della “rappresaglia massiccia e immediata” nucleare, formalizzata con il Concetto Strategico del 1957. L'emergere dell'equilibrio del terrore, la *Mutual Assured Destruction*, portò al nuovo Concetto Strategico del 1967, rimasto in vigore fino al 1991, basato sulla “risposta flessibile e controllata”¹⁶, che puntava a un rafforzamento delle forze conven-

¹⁶ Cfr. M. de Leonardis, *The Strategies of the Brussels Pact and of the Atlantic Alliance (1948-1952). The Difficult Defence of Western Europe*, in AA.VV., *Military Alliances since 1945*, Bruxelles, 2000, pp. 35-49; Id., *The Cold War as Total War: the Interaction of Military Strategies and Diplomacy from “Massive Retaliation” to “Flexible Response”*, in AA.VV., *The Total War. The Total Defence, 1789-2000*, Stockholm, 2001, pp. 383-94.

zionali per non ricorrere all'arma atomica. Peraltro l'arsenale nucleare degli Stati Uniti restava l'estrema garanzia della difesa dell'Europa, rendendo poco imperativo il riequilibrio del *burden sharing* tra europei e americani.

La questione comunque riemergeva di tanto in tanto, in particolare all'inizio degli anni Settanta. In un discorso a Chicago, il 12 marzo 1974, il Presidente americano Nixon ammonì che «the Europeans cannot have it both ways. They cannot have the United States participation and cooperation on the security front and proceed to have confrontation and even hostility on the economic and political front». Un sondaggio Gallup rivelò che solo il 48% degli americani approvava l'uso della forza in aiuto dell'Europa occidentale in caso di crisi e i giornali americani recarono titoli come «Unhappy birthday» (l'Alleanza Atlantica compiva venticinque anni) e «NATO: End of an era»¹⁷. Un altro momento di dibattito sul tema fu a cavallo del 1980, in una fase di forte ripresa della Guerra Fredda¹⁸.

Il riequilibrio mancato

La fine del confronto bipolare sembrò offrire l'occasione storica di porre termine a quello che Raymond Aron aveva indicato come il fatto «senza precedenti che uno dei centri della civiltà umana» [l'Europa occidentale] avesse rinunciato «per così dire a proteggere se stesso»¹⁹. Nel gennaio 1991, il Ministro della Difesa francese Jean-Pierre Chevènement osservò che «per l'avvenire della sicurezza 340 milioni di europei non potranno dipendere eternamente da 250 milioni di americani». In realtà il divario delle capacità militari tra europei e americani non si è ridotto.

Dopo la Guerra Fredda, la NATO ha quasi raddoppiato i suoi membri (da sedici a ventotto), ma molti di essi hanno capacità militari assai ridotte e tutti, vecchi e nuovi, hanno ridotto i loro bilanci della Difesa, mentre è cresciuto il divario tecnologico tra le Forze Armate

¹⁷ Cfr. L.S. Kaplan, *The Long Entanglement. NATO's First Fifty Years*, Westport, CT - London, 1999, p. 137.

¹⁸ Un'ampia documentazione al riguardo è reperibile nelle carte d'archivio britanniche: NA, *Foreign Office and Foreign and Commonwealth Office: Defence Department and successors: Registered Files (ZD, DP and DT Series)*, FCO 46/2333, 2335, 2336, 2624.

¹⁹ R. Aron, *Pace e guerra tra le nazioni*, trad. it., Milano, 1970, pp. 571-72.

degli Stati Uniti e della maggior parte dei Paesi europei, rischiando di compromettere l'interoperabilità.

Nel 1996 la Repubblica Ceca, per migliorare le sue *chances* di ammissione alla NATO, cercò di comprare dagli Stati Uniti sei F-16C/D, al costo di circa diciotto milioni di dollari per aereo, per un totale di un quinto dell'intero bilancio della difesa ceco. Se Praga avesse voluto sostituire tutti i suoi MIG-21, avrebbe dovuto comprarne ventiquattro. Washington spinse Repubblica Ceca e Ungheria ad aumentare i loro bilanci della Difesa e nel giugno 1997 il FMI dovette ammonire il Segretario al Tesoro americano Rubin che un aumento delle spese per la Difesa dei Paesi dell'Europa centro-orientale avrebbe avuto un impatto negativo sul suo impegno verso di essi. Ciononostante Praga e Budapest cercarono di comprare F-16 e F-18 per un totale di otto miliardi di dollari, cifra superiore alla somma dei bilanci della Difesa dei tre Paesi invitati ad aderire alla NATO. Dopo l'ammissione nell'Alleanza, però, i nuovi membri hanno considerevolmente ridotto o annullato i loro progetti di acquisti di aerei²⁰.

Un caustico critico²¹ ha affermato che alla NATO si potrebbe applicare un detto popolare in Texas riferito a chi ha una reputazione considerevole ma poche risorse: «all hat and no cattle» [tutto cappello e niente bestiame]. Soprattutto, i membri della NATO non hanno più una visione strategica pienamente condivisa. La maggior parte dei Paesi dell'Est, sempre timorosi della Russia, sono legati al compito tradizionale dell'Alleanza, la difesa del territorio ex art. 5, con un ruolo in tutta probabilità di pura deterrenza più ancora che durante la Guerra Fredda, mentre altri sostengono, secondo i casi con maggiore o minore entusiasmo, le missioni ex art. 4 di intervento in situazioni di crisi. In effetti, con l'eccezione di *Active Endeavour*, tutte le maggiori operazioni militari della NATO degli ultimi vent'anni (Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Afghanistan, Libia) sono state ex art. 4. I due tipi d'impegni richiedono Forze Armate diverse (o almeno così piace credere per comodità²²): forze statiche e più numerose per la difesa del territorio,

²⁰ Cfr. W.D. Hartung, *Costs of NATO Expansion Revisited. A World Policy Institute Brief*, New York, 21.4.1999, p. 10, all'indirizzo Internet: <http://www.edu/globalbeat/nato>, p. 10.

²¹ T. Galen Carpenter, *NATO at 60. A Hollow Alliance*, "Policy Analysis", n. 635, 30.3.2009, p. 2.

²² In realtà, forze sempre più flessibili e dispiegabili a distanza possono condurre entrambe le missioni, la difesa collettiva del territorio e le operazioni *out of area*.

forze tecnologicamente più moderne e schierabili a lunga distanza per gli interventi oltremare. Le Forze Armate dei Paesi europei hanno solo in parte superato l'eredità del periodo della Guerra Fredda, quando servivano soltanto a difendere il territorio nazionale, ed è certamente più difficile convincere i Parlamenti e le opinioni pubbliche che la sicurezza del proprio Paese richiede d'inviare truppe a migliaia di chilometri di distanza²³.

La NATO ha escogitato diverse formule per risolvere questi problemi. Nel 1999, in applicazione del nuovo Concetto Strategico appena approvato, fu varata una *Defence Capabilities Initiative* (DCI)²⁴, «to ensure the effectiveness of future multinational operations across the full spectrum of Alliance missions in the present and foreseeable security environment with a special focus on improving interoperability among Alliance forces, and where applicable also between Alliance and Partner forces». Nel documento si legge che «NATO must continue to maintain capabilities to deal with large-scale aggression against one or more of the members, although the probability of this occurring in the foreseeable future is low. Warning times for the possible emergence of such a threat are likely to remain long ... Future Alliance military operations, including non-Article 5 crisis response operations, are likely to be smaller in scale than those which were the basis for Alliance planning during the Cold War. They may also be longer in duration, extend multinational cooperation to lower levels and take place concurrently with other Alliance operations ... Operations outside Alliance territory may need to be undertaken with no, or only limited, access to existing NATO infrastructure».

In questo quadro, ogni Stato membro doveva essere in grado di fornire un contributo adeguato a tutta la gamma di possibili missioni

²³ In base al concetto di *usability*, tutte le Nazioni dovrebbero disporre almeno del 40% degli effettivi utilizzabili per interventi ex art. 5 e dell'8% rischierabili a tempo indefinito fuori area. Diverse Nazioni hanno raggiunto e superato questo livello, tra cui l'Italia.

²⁴ http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27443.htm?selectedLocale=en. Cfr. E. Sloan, *DCI: una risposta alla Rivoluzione negli affari militari guidata dagli Stati Uniti*, "Rivista della NATO", Primavera/Estate 2000, pp. 4-7. Il 18 gennaio 1995 era stata approvata la nuova Organizzazione di standardizzazione della NATO, cfr. B.B. Ferrari, *La nuova Organizzazione di standardizzazione della NATO persegue un obiettivo finora irraggiungibile*, "Rivista NATO", Maggio 1995, pp. 33-35.

NATO²⁵, innanzi tutto migliorando le capacità per il rapido schieramento di forze significative al di fuori del territorio nazionale o per un sostegno prolungato a operazioni e alla protezione di forze lontano dalle basi nazionali. Occorreva poi migliorare i settori C4I (comando, controllo, comunicazione, computer e informazioni) per operazioni militari che avrebbero richiesto uno scambio assai più ampio d'informazioni anche ai livelli inferiori. Di fondamentale importanza ai fini dell'interoperabilità era che gli Alleati mantenessero uno stesso livello di sviluppo tecnologico, mentre maggiore attenzione andava dedicata ai fattori umani (dottrine d'impiego, addestramento e procedure operative) e alla standardizzazione. Per mettere in pratica i principi della DCI fu istituito un organismo temporaneo, lo *High Level Steering Group*.

Apparve evidente il rischio che soprattutto i nuovi Paesi membri non avessero le risorse economiche per mettersi al passo con i livelli tecnologici più avanzati e comunque fu diffuso il sospetto tra gli europei che la DCI si rivelasse un «*Buy America programme*». Tanto più che gli Stati Uniti, mentre avevano sempre premuto per il *burden sharing*, erano molto meno disposti al *responsibility and authority sharing*, cosicché: «l'Europa dubita che gli Stati Uniti vogliano un *partner* invece di un indirizzo al quale inviare le note spese»²⁶. «Come si può chiedere agli alleati di "sborsare" un prezzo più alto che in passato proprio mentre ... la sicurezza che ricevono in cambio diminuisce», perché l'ombrello atomico americano non è più necessario e contro gli altri rischi tipici del mondo post-bipolare le risposte militari che può fornire Washington sono inadeguate?»²⁷

La DCI ebbe scarsa attuazione²⁸ e il vertice di Praga del 2002 lanciò quindi il *Prague Capabilities Commitment*, con il quale gli Stati

²⁵ Il che, precisarono gli americani, non significava che «ogni paese dovesse possedere esattamente la stessa cosa che aveva ogni altro Paese» (*Cohen and Shelton News Conference at NATO's Minister's Conference*, 21.9.1999, p. 4).

²⁶ D.C. Gompert, *Introduction: a partner for America*, in D.C. Gompert - F.S. Larrabee (eds.), *America and Europe. A Partnership for a new era*, Cambridge, 1997, p. 2. Il «nesso inestricabile» tra *burden sharing* e *power sharing* è riconosciuto da J.C. Hulsman, *A Grand Bargain with Europa: Preserving NATO for the 21st Century*, "The Heritage Foundation Backgrounder", 17.4.2000, p. 4.

²⁷ A. Colombo, *Solitudine dell'Occidente*, Milano, 1994, p. 158.

²⁸ Lo stesso sito ufficiale della NATO ammette che: «However, countries were not required to report individually on progress achieved and therefore advancement under the DCI has been uneven» (<http://www.nato.int/cps/en/SID-52FC9711-979AF853/>)

membri della NATO «agreed to improve capabilities in more than 400 specific areas, covering eight fields essential to today's military operations: Chemical, biological, radiological and nuclear defence; Intelligence, surveillance and target acquisition; Air-to-ground surveillance; Deployable and secure command, control and communications; Combat effectiveness, including precision-guided munitions and suppression of enemy air defences; Strategic air- and sealift; Air-to-air refuelling; Deployable combat support and combat service support units». «This new initiative should be based on firm nation-specific commitments undertaken on the basis of national decisions and incorporate target dates by when shortfalls should be corrected». La *ratio* del PCC rispetto alla DCI, che puntava a un miglioramento complessivo delle Forze Armate dei singoli Paesi, è il raggiungimento da parte di essi di un'eccellenza almeno in singoli settori. I progressi potevano avvenire «individually and collectively». Il PCC doveva essere coordinato con lo *European Capabilities Action Plan* dell'UE e a tale scopo fu creato un *NATO-EU Capability Group* in base ai c. d. accordi "Berlin Plus". Nel 2006 i membri della NATO ribadirono poi l'impegno a spendere per la Difesa il 2% del loro PIL. Tuttavia nel 2012 solo quattro Stati su ventotto – Estonia, Grecia, Regno Unito e Stati Uniti – hanno mantenuto fede a tale impegno; erano cinque nel 2007, il quinto essendo la Bulgaria. Globalmente, nel 2011 gli Stati europei della NATO hanno speso per la Difesa l'1,6% del loro PIL (era il 2,17% nel 1996) a fronte del 4,8% degli Stati Uniti; il Canada ha speso l'1,4%.

Di fronte alla crisi economica, la NATO ha accentuato l'enfasi sulla collaborazione, varando nel maggio 2012 la *SMART DEFENCE*, descritta come «una mutata visione, l'opportunità per una rinnovata cultura di cooperazione nella quale alla collaborazione multinazionale è data una nuova preminenza come opzione effettiva ed efficiente di sviluppare capacità essenziali»²⁹. Lo scopo è di eliminare gli sprechi attraverso una migliore integrazione delle forze. Ancora una volta, anche la UE procede in parallelo alla NATO, come è logico data la *membership* larga-

[natolive/topics_50087.htm?bInSublanguage=true&selectedLocale=uk&submit=select](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50087.htm?bInSublanguage=true&selectedLocale=uk&submit=select)).

²⁹ *Summit Declaration on Defence Capabilities: Toward NATO Forces 2020*, 20.5.2012, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87594.htm. Cfr. anche *The Connected Forces Initiative*, 24.10.2013, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_98527.htm

mente coincidente³⁰, con le parole d'ordine del *POOLING AND SHARING*. Alla vigilia, il vertice UE fu preceduto da un incontro con il Segretario Generale della NATO, che definì «gli sforzi e gli impegni dell'UE e dei suoi Stati membri compatibili con la NATO e proficui per essa».

La crisi ucraina sembra aver fatto riscoprire al Presidente Obama l'importanza dell'Europa, che in termini di civiltà resta l'area geopolitica più vicina agli Stati Uniti. La NATO incarna tale legame transatlantico, che resta un fattore di stabilità e un pilastro delle relazioni internazionali. I Paesi europei sono in prima linea di fronte a una Russia che rivendica il suo ruolo storico; il dialogo con Mosca è necessario, ma per non avere il sapore dell'*appeasement* va condotto ricordando che il valore aggiunto della NATO, senza dimenticare gli aspetti politici, sta soprattutto nella sua credibilità come organizzazione militare.

È certamente fuorviante descrivere l'attuale stato di tensione con la Russia come una nuova Guerra Fredda. Durante quest'ultima, la minaccia sovietica, come ricordato all'inizio, era duplice: da un lato l'atteggiamento aggressivo dell'URSS, dall'altro la sfida del movimento comunista internazionale. Tale secondo aspetto non esiste più.

Per fronteggiare il primo, la combinazione tra intransigenza politica e (relativa) debolezza militare è rischiosa. Durante i negoziati per la costituzione del Patto Atlantico fu sottolineata la necessità di definire con attenzione il perimetro dell'Alleanza, per non rischiare di trovarsi, come osservò il Segretario di Stato americano Marshall, «distesi come un pallone su un lungo fronte e in qualsiasi momento il pallone potrebbe essere punto qui o là»³¹. In termini attuali, la NATO deve essere consapevole che rapporti tesi con la Russia richiedono di rafforzare al massimo la credibilità della garanzia dell'art. 5, valutando attentamente la sua estensione territoriale. La deterrenza ha, infatti, un costo. Il motto di SHAPE, scelto dal suo primo Comandante, il Generale Eisenhower, è *Vigilia Pretium Libertatis*.

³⁰ Attualmente la NATO e l'UE contano ciascuna ventotto membri. Ventidue Stati appartengono a entrambe le organizzazioni: Belgio, Bulgaria, Croazia, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Regno Unito, Ungheria. Appartengono alla NATO ma non all'UE: Albania, Canada, Islanda, Norvegia, Turchia, Stati Uniti. Appartengono all'UE, ma non alla NATO: Austria, Cipro, Finlandia, Irlanda, Malta, Svezia.

³¹ *Inverchapel* [Ambasciatore britannico a Washington] *al Foreign Office*, 30.4.1948, NA, *Foreign Office: Embassy and Consulates, United States of America: General Correspondence*, FO 115/4361.

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione)
web: www.educatt.it/libri
ISBN: 978-88-6780-162-6 / ISSN: 2239-7302

I *Quaderni* nascono per ospitare atti e testi derivanti dalle iniziative promosse dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, nonché saggi e articoli dei suoi Docenti e Ricercatori, dei loro collaboratori a tutti i livelli e di autori esterni.

Gli afferenti al Dipartimento appartengono a diverse aree scientifico-disciplinari, diritto, scienza politica e storia, orientate allo studio dei fenomeni politici, nelle loro espressioni istituzionali ed organizzative, a livello internazionale ed interno agli Stati.

I Docenti e i Ricercatori del Dipartimento sono tutti profondamente radicati nelle loro rispettive discipline, ma ritengono che il loro rigore metodologico, la loro specifica competenza, la loro capacità di comprendere i fenomeni oggetto dei loro studi siano arricchiti dal confronto interdisciplinare consentito dalla struttura scientifica alla quale appartengono. I *Quaderni* vogliono anche contribuire a riaffermare il valore scientifico irrinunciabile del Dipartimento di Scienze Politiche.

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



euro 15,00