

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

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

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 |

Lo sviluppo delle capacità della NATO e la *SMART DEFENCE*

di GIOVANNI ROMANI

***Abstract**—SMART DEFENCE is a tool as well as a mindset to look into multinational approaches for generating defence capabilities. It is mostly about encouraging the Allies to nurture the culture of cooperation that has contributed to the NATO cohesion and interoperability and that in this time of economic constraints represents in many cases the only option to pursue capability development. In an increasingly dynamic and unpredictable security environment, the Alliance needs more flexible and agile forces, modern, deployable and sustainable, as defined by the NATO Forces 2020 objectives and the new NATO Defence Planning Process. In this framework, SMART DEFENCE became an effective mean for Nations to team up and develop, procure and maintain the capabilities the Alliance needs to address the essential core tasks defined in the NATO Strategic Concept. However, this effort needs to be accompanied by rebalancing the insufficient contribution of the European Members compared to the United States and a structured and effective coordination mechanism with the EU POOLING AND SHARING initiative*

Introduzione

«Capabilities, capabilities, capabilities»: così, nel 1999, il Segretario Generale della NATO, Lord Robertson, nel descrivere le tre priorità della NATO. Da allora, tutti i vertici dell'Alleanza hanno lanciato iniziative volte allo sviluppo di capacità, nel tentativo di focalizzare gli sforzi degli Alleati sulle deficienze più critiche. «[S]ome of the capabilities we have, we don't need. And some of the capabilities we need, we don't have»: così l'attuale Segretario Generale Rasmussen, nel 2013.

Il contesto strategico

La forza della NATO, oltre alla coesione politica, è sempre stata la modernità e la credibilità delle proprie forze, la loro formazione, addestramento, equipaggiamento, interoperabilità, esperienza, che poste

sotto un'efficace struttura di comando integrata hanno sempre goduto di un vantaggio tecnologico e rappresentato l'eccellenza su scala globale. Questo vantaggio si sta rapidamente assottigliando, per l'effetto combinato della crisi economica – che ha generato tagli ai bilanci della Difesa di Paesi Membri fino al 20% e una riduzione complessiva della spesa per la Difesa degli Alleati europei di 45 miliardi di dollari negli ultimi due anni – e la progressiva crescita, anche in termini militari, di Paesi emergenti come il Brasile, l'India e la Cina.

Per la prima volta nel 2012 le spese per la Difesa dei Paesi asiatici hanno superato quelle dei Paesi europei; entro il 2015, il bilancio per la Difesa cinese dovrebbe superare quelli dei maggiori otto Alleati europei combinati.

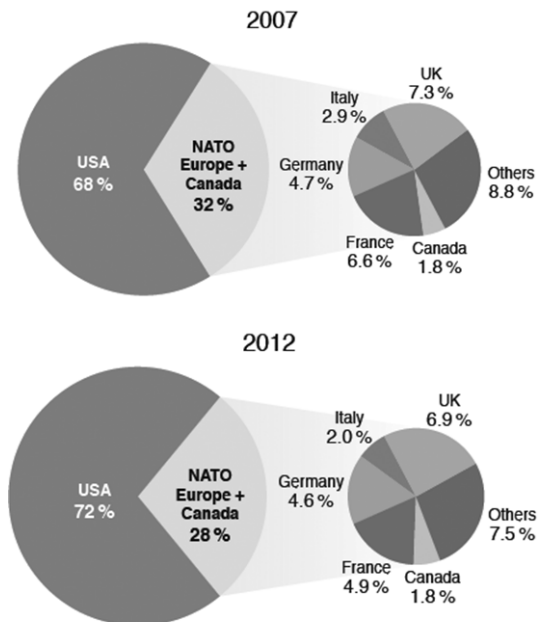
Dal punto di vista industriale, in passato, l'industria occidentale – e in particolare quella europea – sviluppava le capacità per i propri mercati e in seguito le adattava per il mercato asiatico. Oggi vi sono i primi segnali d'inversione di tale processo, oltre a un'industria asiatica che è destinata a diventare sempre più competitiva e a proporre prodotti di alta valenza tecnologica, di crescente interesse anche per i Paesi dell'Alleanza.

Al di là della riduzione dei bilanci in termini quantitativi, ciò che preoccupa è come sovente le scelte degli Alleati riguardo alle capacità da tagliare siano essenzialmente dettate da questioni nazionali interne, anziché il risultato di consultazioni in seno alla NATO e con altri Alleati. Il risultato è che a volte si assiste, in alcune aree capacitive, a un ridimensionamento non coordinato che influenza l'abilità dell'Alleanza nel soddisfare il proprio Livello di Ambizione (LoA) e nell'intraprendere e sostenere operazioni.

Il nanismo militare europeo e l'insofferenza degli Stati Uniti

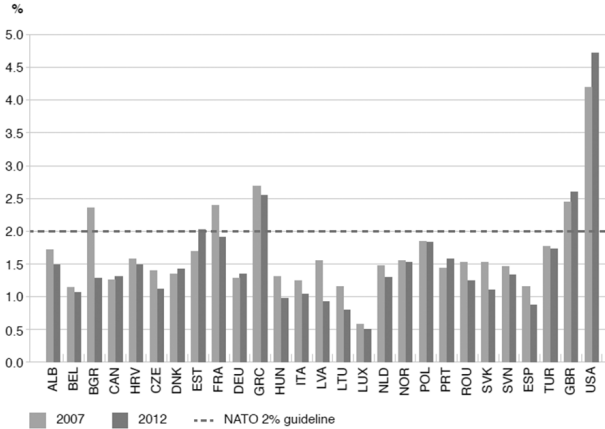
D'altra parte, Washington è sempre più insofferente riguardo alla crescente forbice tra il proprio bilancio della Difesa e quello degli Alleati europei, i quali spendono meno di un terzo per la Difesa rispetto agli Stati Uniti, pur vantando un PIL complessivo superiore. Ciò non è legato alla crisi economica, se si pensa che dal 2001 il bilancio per la Difesa statunitense è cresciuto dell'82% a fronte di un decremento del 6% di quello degli Alleati europei.

Fig. 1 – Bilancio della Difesa dei Paesi rispetto al bilancio complessivo in seno all'Alleanza nel 2007 e 2012



L'Alleanza fornisce linee guida ai propri Membri per i bilanci della Difesa, ovvero un minimo del 2% del PIL. Inoltre, almeno il 20% di tale *budget* dovrebbe essere investito in equipaggiamenti di un certo spessore (*Major Equipment Expenditures*). Come si evince dai grafici, nel 2012, oltre gli Stati Uniti, solo tre Paesi sono rientrati nei limiti minimi del 2%. Inoltre, in seno a tali bilanci, troppo viene speso per il personale a scapito degli equipaggiamenti, con soltanto sei Paesi dell'Alleanza sopra al limite 20%.

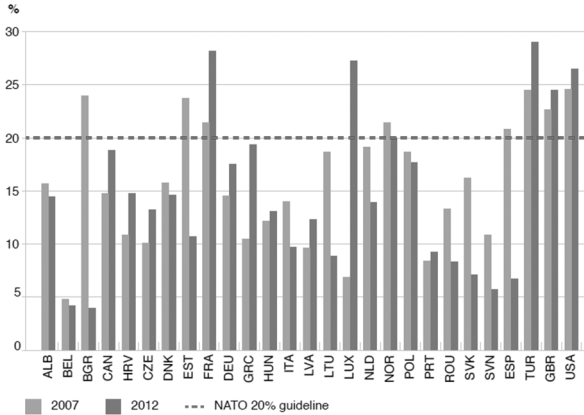
Alliance defence expenditures as a percentage of Gross Domestic Product 2007 and 2012



Source: NATO (June 2012)
Estimates for 2012 except Hungary and Slovenia (2011 figures)

Based on 2005 prices

Alliance major equipment expenditures as a percentage of defence expenditures 2007 and 2012



Source: NATO (June 2012) – estimates for 2012 except CZE, FRA, HUN, SVN, ESP (2011 figures) and GBR (2010 figures)

È chiaro che, nell'ottica statunitense, l'Europa deve fare di più per la propria sicurezza e per condividere gli oneri in seno all'Alleanza, particolarmente in settori di capacità *high-end*, critiche e costose, come ulteriormente evidenziato durante le operazioni in Libia. Ciò anche alla luce della strategia americana verso l'Asia e il Pacifico, teatri in cui gli Stati Uniti intendono dislocare il 60% delle proprie forze navali entro il 2020.

A seguito del ridotto impegno in Afghanistan, il nuovo *mantra* dell'Alleanza è passare da una *Deployed NATO* a una *Prepared NATO*, con una rinnovata attenzione per lo sviluppo delle capacità. Gli Alleati europei dovranno cogliere questa opportunità e guardare con più attenzione al *NATO Defence Planning Process* come base per la propria pianificazione per la Difesa, utilizzandolo come strumento primario per facilitare le consultazioni e orientare le scelte nazionali secondo un interesse collettivo.

Quali capacità?

Di quali capacità necessita l'Alleanza? Il nuovo *NATO Defence Planning Process* fornisce questa risposta in modo più convincente che in passato, con una maggiore attenzione al medio e lungo termine e un approccio più mirato a definire l'effetto desiderato (ad es., *ability to engage...*) piuttosto che le piattaforme e gli equipaggiamenti (aerei, navi...) che rappresentano le soluzioni, secondo un *capability based approach*.

Dalla fine della Guerra Fredda gli Alleati sono stati colti di sorpresa in numerose occasioni e la NATO si è dovuta reinventare per rispondere alla crisi o alla minaccia del momento. Oggi più che mai è impossibile predire quali saranno le prossime missioni dell'Alleanza. Instabilità in Nord Africa e Medio Oriente? Terrorismo internazionale? Minacce alla sicurezza cibernetica o energetica? Espansione del fenomeno della pirateria? Proliferazione di armi di distruzione di massa?

Il Concetto Strategico definisce i tre *essential task* dell'Alleanza (*collective defence, crisis management e cooperative security*) i quali implicano la disponibilità di forze altamente flessibili, moderne, interoperabili, addestrate, come auspicato nella dichiarazione del vertice di Chicago riguardo le *NATO Forces 2020*.

Tali capacità sono in minima parte generate dalla NATO con fondi comuni, in quanto per oltre il 98% vengono sviluppate e rese

disponibili dai Paesi. In molti casi la NATO può facilitare questo sforzo, promuovendo la cooperazione multinazionale e lo sviluppo delle capacità più critiche. In questo contesto si colloca l'iniziativa sulla *SMART DEFENCE*.

La *SMART DEFENCE*

Lanciata alla *Munich Security Conference* nel 2011, la *SMART DEFENCE* punta a ottimizzare l'uso delle risorse limitate dei Paesi. Citando il Segretario Generale Rasmussen: «If we cannot spend more, we have to explore how to spend better ... ensuring greater security, for less money, by working together with more flexibility». In altri termini, si tratta di un rinnovato incoraggiamento rivolto ai Paesi NATO affinché sviluppino le proprie capacità attraverso soluzioni multinazionali.

Pur non essendo certamente un concetto nuovo (come vedremo da alcuni esempi più avanti) esso viene riproposto in un periodo particolarmente proibitivo per approcci autarchici allo sviluppo capacitivo, oltre a essere accompagnato da un peso politico di grande valenza – forse la più significativa iniziativa del mandato di Rasmussen. Un'altra congiuntura favorevole è lo sviluppo contemporaneo del primo ciclo del nuovo *NATO Defence Planning Process* (NDPP), in cui la *SMART DEFENCE* s'innesta perfettamente come un'opzione per sviluppare i requisiti capacitivi identificati dal NDPP e assegnati ai Paesi come *target*.

L'Alleanza può contare su un'ampia esperienza pregressa di iniziative multinazionali per lo sviluppo capacitivo in svariati contesti. Tra queste:

- Il FORACS, un programma cui partecipano otto Paesi (tra cui l'Italia) che da quarant'anni effettua presso i propri siti *test* per la verifica e la validazione di sensori e sistemi d'arma.
- La *Strategic Airlift Capability*, un progetto di cooperazione per l'acquisizione, il supporto e l'impiego operativo di velivoli C-17 per il trasporto aereo strategico.
- Il *NATO Submarine Rescue System*, sviluppato da Francia, Norvegia e Regno Unito, per il soccorso degli equipaggi di sommergibili in tutto il mondo.
- Lo sviluppo dell'elicottero NH-90.

Nonostante tali progetti abbiano storie diverse, con più o meno complicati processi di armonizzazione dei diversi requisiti e di

sviluppo, tutti condividono un messaggio comune: sforzi multinazionali forniscono risultati reali e le Nazioni dovrebbero continuare a perseguire tali sforzi in modo più sistematico.

Da qui l'iniziativa sulla *SMART DEFENCE*: per i Paesi, facilitata dalla NATO e con l'ambizione di favorire lo sviluppo capacitivo multinazionale sulla base di una rinnovata cultura di maggiore cooperazione e interdipendenza.

Le componenti della *SMART DEFENCE*

Da un punto di vista concettuale, la *SMART DEFENCE* si basa su tre componenti interdipendenti:

- Cooperazione multinazionale.
- Enfasi su capacità prioritarie.
- Specializzazione *by design*.

La prima è, ovviamente, il presupposto di base, ovvero che i Paesi cooperino per lo sviluppo capacitivo in un contesto multinazionale, per esempio per ragioni politiche, economiche o d'interoperabilità.

L'enfasi sulle capacità prioritarie concerne le aree in cui concentrare le risorse e l'individuazione di altre per le quali sia possibile operare tagli coordinati (*shortfall* e *surplus*).

Per ragioni di bilancio, in alcuni casi si è assistito a un taglio improvviso e unilaterale di intere capacità, lasciando agli altri Alleati l'onere di ripianare le carenze create. Tale specializzazione *by default* dev'essere sostituita da una specializzazione *by design*, in cui i Paesi fanno leva sulle proprie risorse migliori, si coordinano con gli Alleati e concordano con essi i tagli alla Difesa da operare.

Tale specializzazione implica consultazioni più trasparenti con la NATO e con gli altri Alleati e un più stretto coordinamento tra le singole pianificazioni, affinché i Paesi possano concentrare le proprie risorse in settori specifici e di eccellenza e contribuire più efficacemente allo sviluppo delle capacità necessarie per raggiungere il *NATO Level of Ambition*. Di contro per le aree capacitive non sviluppate individualmente, i Paesi dovranno contare sugli Alleati che se ne assumono l'onere qualora tali assetti fossero richiesti, accettando un certo livello d'interdipendenza. Si tratta, di fatto, di un'evoluzione culturale che può solo aver luogo progressivamente e grazie a una chiara volontà politica. Per questo motivo il Segretario Generale ha nominato il suo Vice e il *Supreme Allied Commander Transformation* come suoi Inviati

Speciali (*Special Envoys*), con il compito di promuovere la *SMART DEFENCE* ai massimi livelli nazionali.

La *SMART DEFENCE* in pratica

Attualmente vi sono circa 150 attività nella cornice della *SMART DEFENCE*, con vari livelli di maturità. Alcune sono proposte all'attenzione degli Alleati interessati, le più mature sono progetti (*Tier-1*), con una Nazione *leader* e un chiaro obiettivo perseguito da tutti i Paesi partecipanti. Tra questi, il *Multinational Logistics Partnership - Helicopter Maintenance* (Nazione *leader*: Stati Uniti), mirante a sviluppare un partenariato logistico multinazionale per la manutenzione degli elicotteri dislocati in Afghanistan, è stato completato con successo. Esso ha portato benefici significativi, consentendo agli Alleati una gestione condivisa di pezzi di ricambio, strumenti e personale tecnico, ottimizzando le limitate risorse, riducendo i tempi di riparazione e ottenendo risparmi per alcuni Paesi fino al 90%. Altro esempio di *Tier-1* è l'*Universal Armaments Interface*, che permetterà un altissimo livello d'interoperabilità nell'utilizzo di munizioni per i velivoli. Le operazioni aeree durante la campagna di Libia hanno dimostrato l'importanza di un tale progetto.

Questioni aperte

La cornice fin qui delineata lascia però diverse questioni aperte, che devono trovare adeguata soluzione per una più fruttuosa applicazione del concetto di *SMART DEFENCE*. Le più rilevanti sono le seguenti:

- I Paesi europei dovrebbero vedere nella *SMART DEFENCE* un'opportunità per ribilanciare l'impegno rispetto agli Stati Uniti, se non aumentando le spese per la Difesa utilizzando i fondi a disposizione in maniera più coerente ed efficiente, evitando di disperderli in micro-attività.
- È necessario contare su più efficaci consultazioni tra la NATO e i Paesi Membri, nell'ottica di ottenere un maggior coordinamento riguardo alle decisioni sulle capacità.
- Garantire la disponibilità – quando richieste per operazioni – di capacità sviluppate con approcci multinazionali e/o il cui impegno operativo sia multinazionale. Ciò necessita un bilanciato

equilibrio tra sovranità nazionale e mutua fiducia, prevedendo che i Paesi che si associano per sviluppare insieme tali capacità si accordino sulle condizioni per renderle disponibili per operazioni a livello nazionale, della NATO, dell'Unione Europea e di coalizione.

- La partecipazione dei Paesi *partner* a progetti *SMART DEFENCE* dovrebbe essere maggiormente incoraggiata e facilitata. I *partner* hanno contribuito significativamente alle operazioni della NATO negli ultimi vent'anni, soprattutto in Afghanistan; è reciproco interesse rinforzare questo legame di collaborazione e interoperabilità. Ciò non significa includere i *partner* nel *NATO Defence Planning Process* o contare sulle loro capacità per soddisfare il *NATO Level of Ambition*. Si tratta piuttosto di offrire loro l'opportunità di espandere la collaborazione a determinate aree di sviluppo capacitivo di mutuo interesse.
- La necessità di più efficaci meccanismi di coordinamento con il *POOLING AND SHARING* della UE, per generare sinergie ed evitare duplicazioni.

Conclusioni

La *SMART DEFENCE* è un veicolo per stimolare una rinnovata cultura di cooperazione e uno strumento a disposizione dei Paesi per sviluppare i propri assetti capacitivi per mezzo di soluzioni multinazionali. È importante che questo sforzo si collochi nell'ambito del *NATO Defence Planning Process*, per fornire un ausilio allo sviluppo dei *target* assegnati e, soprattutto, per focalizzare le limitate risorse sugli assetti più critici.

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