

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

ISSN: 2239-7102



ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



1

2011

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

1

2011

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

Anno I - 1/2011

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.06.2011

DIRETTORE RESPONSABILE

Massimo de Leonardis

COMITATO EDITORIALE

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 06 W 03309 03200 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

© 2011 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: 978-88-8311-852-4

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

ATTI DEL CONVEGNO

L'evoluzione militare della NATO alla luce del nuovo Concetto Strategico

Università Cattolica del Sacro Cuore – 7 aprile 2011

Presentazione del Direttore del Dipartimento
di Scienze Politiche.....11

Discorso introduttivo dell'Ambasciatore Claudio Bisogniero,
Segretario Generale Delegato della NATO15

L'evoluzione storica dei Concetti Strategici della NATO23
DI MASSIMO DE LEONARDIS

Le problematiche del nuovo Concetto Strategico47
DI GIANCARLO ARAGONA

I rapporti tra NATO e Russia dal confronto al dialogo53
DI ANTONGIULIO DE' ROBERTIS

La riforma dei comandi militari della NATO63
DI FERDINANDO SANFELICE DI MONTEFORTE

Le forze terrestri della NATO.....69
DI ANTONIO LI GOBBI

Le forze navali della NATO81
DI PIER PAOLO RAMOINO

Le forze aeree della NATO.....91
DI MAURIZIO LODOVISI

Il ruolo dell'Arma dei Carabinieri nelle operazioni all'estero	105
DI FABRIZIO PARRULLI	
La NATO: i suoi punti di forza e i suoi problemi.....	113
DI CARLO CABIGIOSU	
L'Alleanza Atlantica: le ragioni geopolitiche, il nuovo Concetto Strategico, l'intervento in Libia	121
DI CARLO JEAN	

PARTE II
MISCELLANEA

NATO: The Management of Diversity.....	139
DI FEDERICO ROMERO	
L'immigrazione clandestina via mare: problematiche giuridiche e operative	151
DI RAIMONDO POLLASTRINI	
The State and the Churches in Germany: A Story of Competition and Conciliation	167
DI MICHAEL GERMANN	
<i>Gli Autori</i>	185
<i>Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Membri di prima afferenza</i>	189

La riforma dei comandi militari della NATO

di FERDINANDO SANFELICE DI MONTEFORTE

La struttura militare permanente della NATO è l'elemento che distingue l'Alleanza da tutte le altre organizzazioni internazionali, dato che queste ultime ne sono prive. Il vantaggio principale della struttura è costituito dalla sua "trasparenza" nei confronti delle nazioni alleate, i cui rappresentanti possono esercitare una continua supervisione politica e tecnica sull'operato dei comandi militari, specie durante le operazioni reali, mentre ciò non è possibile con altrettanta efficacia nel caso delle coalizioni che, come osservava Mahan, hanno «una capacità inferiore di concentrazione»¹.

Ma la convenienza di avere comandi militari permanenti non si limita a questo aspetto della supervisione: l'azione continua dei comandi NATO per rendere le forze dei Paesi alleati in grado di operare insieme in modo efficace è stata – ed è ancora – un aspetto-chiave dell'Alleanza. Infatti, fin dall'inizio, sotto la spinta dei comandi militari, le nazioni hanno acquisito mezzi che per progetto erano interoperabili, quindi in grado di operare assieme; sempre grazie ai comandi militari, esse hanno partecipato con le loro forze alle esercitazioni congiunte, hanno avviato programmi di sviluppo cooperativi, e hanno formato il loro personale sui manuali scritti dai comandi NATO e approvati all'unanimità dalle nazioni.

Se oggi le truppe, le navi e gli aerei dei Paesi alleati operano insieme, anche in compiti complessi e in un ambiente multi-minaccia, lo si deve a quest'opera paziente, svolta da oltre sessant'anni, che ha portato le forze a livelli di efficacia difficilmente eguagliabili, tanto che uno dei motivi del rientro francese nella struttura militare, dopo trent'anni di assenza, è stato appunto il timore di rimanere indietro nello sviluppo dei mezzi e delle procedure operative. Questo timore francese era stato reso più forte dalla recente decisione di aggiungere una terza funzione per la struttura di comando, oltre alle due precedenti (operazioni e preparazione), quella della "trasformazione", svolta

¹ A.T. Mahan, *Strategia Navale*, tr. it., Roma, 1997, p. 95.

da un comando strategico a ciò preposto, con base a Norfolk, negli USA. Questo comando compie, infatti, studi teorici ed esperimenti pratici per migliorare la capacità di azione delle forze alleate, di fronte alle minacce e ai mezzi messi in campo dagli avversari, oltre a curare la preparazione degli Stati Maggiori inviati in operazione oltremare.

Avendo spiegato le funzioni della struttura di comando NATO, è bene vedere la sua evoluzione nel tempo, al mutare degli scenari. A dire il vero, questa non fu costituita subito dopo il Trattato di Washington, bensì solo due anni dopo, il 2 aprile 1951. Essa era basata sul criterio delle “responsabilità di area” e quindi comprendeva tre comandi strategici, uno con il compito di garantire le operazioni marittime nell’Atlantico, uno destinato al controllo del Canale della Manica e dei suoi approcci e infine il terzo incaricato di condurre la battaglia d’arresto contro i sovietici in Europa Centrale e nelle altre zone di confine, lungo i cosiddetti “fianchi”.

Quest’ultimo, noto con l’acronimo di SHAPE, fu stabilito vicino Parigi, a Rocquencourt, dato che gli organismi di vertice dell’Alleanza erano nella capitale francese. Nel 1967, a seguito dell’uscita dalla Francia dalla struttura militare, per la nota vicenda del deterrente nucleare, ne fu deciso lo spostamento in Belgio; a causa di vari problemi, il Comando divenne pienamente operativo nella nuova sede di Casteau (Mons) solo nel 1972.

Al di sotto dei tre comandi strategici, due dei quali affidati in permanenza a comandanti americani, vi erano altri tre livelli di Quartieri Generali operanti: uno con responsabilità regionali, un secondo con compiti specialistici di singola Forza Armata, e infine un terzo con responsabilità su zone ridotte in alcuni casi e tattiche in altri. Si trattava quindi di una struttura piuttosto complessa, costosa e articolata, che assorbiva numeroso personale; i costi erano – e sono – sostenuti grazie ai contributi di tutte le nazioni, secondo una percentuale che tiene ancor oggi conto delle possibilità finanziarie di ognuna.

Anche il contributo in termini di personale segue le stesse percentuali, con la particolarità che il numero di posti da Generale (o Ammiraglio) assegnati a ogni nazione è stato da sempre commisurato a questi due tipi di contributo fornito. Quest’ultimo aspetto è sempre stato fatto prevalere, almeno fino ad ora, anche per incoraggiare le nazioni a riempire tutti i posti previsti in questa complessa struttura, compresi quelli da gregario.

In effetti, tutti i Paesi sono sempre stati ben disposti a fornire generali e ammiragli – anzi lottano per farlo – in modo da controllare dall'interno la struttura di comando; quando invece si è trattato di assegnare alla NATO ufficiali più giovani o sottufficiali (questi ultimi da istruire nella conoscenza dell'inglese) ognuno ha sempre cercato di evitare l'ostacolo, dato che mandare personale di qualità, appartenente a gradi medio-bassi, significava depauperare i comandi e gli Stati Maggiori nazionali.

Questa è l'origine della regola nota come *vertical slice* molto impopolare presso gli ambasciatori, ma essenziale per la struttura di comando, tanto che la sua validità è stata riaffermata ancor oggi, anche se, come vedremo, sarà difficile mantenerla in futuro. Comunque, durante la Guerra Fredda, essendoci ben 78 comandi in giro per il territorio alleato, c'era spazio per quasi tutti; addirittura la maggioranza delle nazioni disponeva di un comando NATO ubicato nel suo territorio, con conseguenti benefici economici derivanti dal cosiddetto "indotto", procurato dalle spese degli stranieri e dagli approvvigionamenti *in loco*.

Lo scioglimento del Patto di Varsavia, subito seguito dall'implosione dell'Unione Sovietica, ha creato nuove situazioni e ha impegnato l'Alleanza in ruoli prima impensabili. All'inizio, trattandosi di gestire le gravi crisi nei Balcani, la struttura alleata di comando esistente andava ancora bene, anche se il desiderio delle nazioni di "godere i dividendi della pace" aveva già dato origine a forti pressioni per renderla meno complessa e costosa, soprattutto in termini di personale.

La NATO si avviò quindi sulla scivolosa strada di una riforma dei comandi, mediante la procedura nota come *Peace establishment review*, che si potrebbe tradurre come "La rivisitazione degli organici di pace", in parallelo alla ricerca della sua nuova *raison d'être*. Ogni ristrutturazione, infatti, porta con sé effetti destabilizzanti, anzitutto perché non ci si può limitare a ridurre i militari presenti nei vari Quartieri Generali, limandone gli organici, ma deve prevedere la riduzione del loro numero, secondo un criterio di efficacia che tenga conto delle funzioni assegnate alla struttura, funzioni che, come abbiamo visto, non sono solo operative.

Poiché la chiusura di ogni comando è un danno netto per la nazione che lo subisce, dato che perde sia un'importante fonte di benessere, costituita dal suo "indotto", sia una posizione di prestigio in seno all'Alleanza, nessuna ristrutturazione è stata condotta nel vuoto,

sulla base di criteri asettici: le nazioni hanno di conseguenza esercitato continue pressioni per far approvare quelle concezioni che avrebbero garantito la sopravvivenza dei comandi ubicati nel loro territorio.

A questo si aggiunge una divergenza di vedute sugli stessi approcci da seguire: fin dal 1991, con la fine della minaccia sovietica, infatti, da un lato le nazioni libere da problemi immediati di sicurezza – quelle del Nord Europa e del Nord America – hanno propugnato una struttura essenzialmente di “spedizione oltremare”, mentre le altre, più vicine alla Russia, oppure affacciate su aree di instabilità, come il Mediterraneo, hanno tenuto a conservare i comandi con responsabilità di area, cercando anche di mantenere i posti di vertice in questi, al fine di meglio controllare direttamente gli eventi.

L'effetto di queste divergenze ha dato luogo a una serie di tentativi di riforma, che si sono succeduti a distanza di pochi anni e che, ultimamente, hanno addirittura finito per accavallarsi tra loro: infatti, mentre la revisione degli organici, condotta tra il 2008 e il 2010, era sul punto di entrare in vigore, a Lisbona i Capi di Stato e di Governo hanno deciso di buttarla all'aria e di ridurre ulteriormente gli organici da 12.500 a 8.500. L'inizio di questo penoso processo, oltretutto, fu un clamoroso fiasco, dato che la prima riforma dei comandi, malgrado tre anni di negoziati, fu alla fine bloccata dal veto di una nazione, nel 1994.

Per sbloccare la situazione, fu compiuto il c.d. *Long Term Study*, che pose le premesse per una struttura mista, con una riduzione dei comandi della parte nord dell'Europa, dove però i rimanenti avrebbero dovuto avere funzioni di controllo e supporto alle operazioni lontane, mentre nel Sud dell'Europa i comandi avrebbero avuto responsabilità di area. A questo si aggiungeva la c.d. “Razionalizzazione del Quarto Livello di Comando” (nota dal suo acronimo ROTFLOC) secondo cui le nazioni si assumevano direttamente gli oneri economici dei comandi del quarto livello.

Questa seconda misura portò in breve all'eliminazione del quarto livello, ma l'introduzione di due nuovi Quartieri Generali, uno a Norfolk – a livello strategico – per la “Trasformazione” e l'altro a Lisbona per le spedizioni lontane, con particolare attenzione al continente africano, riportò l'esigenza di personale a livelli insostenibili, tanto che si è dovuto, negli ultimi anni, “limare” il numero degli effettivi in ogni comando, con le conseguenti proteste dei responsabili militari.

A questo si aggiungeva, a dire il vero, il dissidio su due diverse concezioni per la definizione degli incarichi dei singoli comandi: una di tipo funzionale – che poneva l'enfasi sulle responsabilità, prescindendo dal carico di lavoro effettivo – e un'altra, molto più diffusa tra le Marine alleate, che privilegiava il carico di lavoro, portando quindi ad accorpare più funzioni, laddove queste richiedessero carichi di lavoro saltuari.

Appare evidente che questo secondo approccio comportava, di tanto in tanto, dei picchi di lavoro notevoli, cosa che non tutti gli Alleati erano abituati a fare, ma con ciò si cercava di evitare quelle situazioni, molto frequenti nei comandi multinazionali, in cui alcuni lavorano moltissimo, mentre altri sono sottoimpiegati. Anche su questo punto si è arrivati a un compromesso, che peraltro non ha eliminato le "sacche" di sottoimpiego.

Ultimamente, a mischiare le carte di nuovo, dopo che il più recente processo si era appena concluso, dopo molte fatiche, è intervenuta la richiesta francese di ridurre ulteriormente del 30% gli effettivi della struttura, che ha facilmente raccolto l'adesione di tutti gli altri Paesi, peraltro inconsapevoli dell'effetto dirompente che un tale ulteriore taglio avrebbe avuto. Va detto che questa iniziativa francese, apparentemente saggia, ha rivelato la sua faccia nascosta quando Parigi è tornata alla carica per creare il c.d. "Comando Operativo Europeo", noto anche come "Tervuren Bis", dall'ubicazione dove – secondo un precedente progetto – tale Quartiere Generale avrebbe dovuto essere creato, cosa che non avvenne a suo tempo per l'opposizione di alcune nazioni UE.

La NATO, con l'ulteriore riduzione non potrà più mantenere la doppia configurazione della sua struttura, metà zonale e metà di "spedizione oltremare", ma la seconda sarà inevitabilmente adottata; questo comporta però un trauma per le nazioni del Sud Europa, e in particolare per l'Italia, dato che rimarranno i primi due livelli di comando, quello strategico e quello operativo, mentre i pochi Quartieri Generali del terzo livello saranno tutti ubicati nel Nord Europa.

Si rischia quindi di avere da un lato un direttorio di quattro nazioni (Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia e Germania) che monopolizzano gli incarichi di vertice della struttura, e dall'altro una situazione in cui le operazioni nel Mediterraneo, come quelle che si svolgono ora, saranno dirette a livello operativo (secondo livello) da un Ammiraglio

americano di base a Napoli, mentre la parte specialistica – marittima e aerea – sarà condotta rispettivamente da Northwood e da Ramstein.

Il possibile correttivo, per dare a tutte le nazioni NATO una sufficiente voce in capitolo, sarà la rotazione dei comandanti tra i vari Paesi, cosa peraltro che rischia di far venir meno la spinta a fornire personale per riempire gli incarichi nei gradi bassi, con la conseguenza di avere una struttura “zoppa”, priva cioè di interi settori di competenza. Bisogna quindi che, in tal caso, si trovi una nuova formula che sostituisca la *vertical slice* in modo altrettanto efficace.

Solo il futuro potrà dirci quale sarà la configurazione finale della struttura di comando, anche perché l'ultimo Concetto Strategico della NATO ha fissato due nuovi compiti per l'Alleanza: la guerra cibernetica e la difesa anti-missile. La loro delicatezza è tale che le nazioni dovranno fare attenzione a creare una struttura atta a prendere decisioni operative che non ledano gli interessi essenziali dei Paesi, in caso di situazioni critiche. Un rifiuto di impiegare i propri missili o i sistemi di contrasto cibernetico, in circostanze che impongano decisioni nell'arco di pochi secondi, sarebbe disastroso per la sopravvivenza stessa dell'Alleanza.

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: 978-88-8311-852-4 / 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