

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 NATO	15
L'evoluzione storica dei Concetti Strategici della NATO	23
DI MASSIMO DE LEONARDIS	
Le problematiche del nuovo Concetto Strategico	47
DI GIANCARLO ARAGONA	
I rapporti tra NATO e Russia dal confronto al dialogo	53
DI ANTONGIULIO DE' ROBERTIS	
La riforma dei comandi militari della NATO	63
DI FERDINANDO SANFELICE DI MONTEFORTE	
Le forze terrestri della NATO.....	69
DI ANTONIO LI GOBBI	
Le forze navali della NATO	81
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

Le problematiche del nuovo Concetto Strategico

di GIANCARLO ARAGONA

Per inquadrare le problematiche del nuovo Concetto Strategico anzitutto è opportuno chiedersi perché i Capi di Stato e di Governo, al vertice di Strasburgo dell'aprile 2009, abbiano deciso di lanciare l'Alleanza in questo esercizio. L'obiettivo generale è stato probabilmente quello di dare risposta a un interrogativo di fondo: serve ancora la NATO nel post-Guerra Fredda?

A esso si può rispondere con sicurezza: sì. L'Alleanza rimane indispensabile per garantire il legame transatlantico e la sicurezza comune. Non s'intravedono alternative alla NATO come veicolo del *coupling* strategico tra Europa e Nord America. Ma, alla base dell'iniziativa dei Capi di Stato e di Governo, vi sono state anche ragioni più specifiche. La NATO si deve attrezzare per affrontare rischi e minacce in continua evoluzione. Le nostre opinioni pubbliche devono prendere atto delle modifiche del quadro di sicurezza degli ultimi anni e dei probabili scenari futuri. Fattori dominanti sono – e, verosimilmente, lo diverranno ancora di più – il terrorismo internazionale (basti pensare all'attentato alle Torri Gemelle, ecc.), gli interventi in teatri lontani come l'Afghanistan, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, talune forme di destabilizzazione regionale o il disfacimento di strutture statuali, la sicurezza informatica e dei nostri rifornimenti energetici. Da questa realtà emerge che i dispositivi militari della NATO e i suoi meccanismi di funzionamento devono essere aggiornati.

Sullo sfondo di queste motivazioni, come si possono sintetizzare i risultati salienti del Concetto Strategico approvato a Lisbona?

Un'esigenza cruciale che si è imposta con sempre maggiore chiarezza negli ultimi anni è stata l'attualizzazione della portata dell'art. 5 del Trattato Nordatlantico, nel contesto di sicurezza del post-Guerra Fredda. Occorre fissare un punto di equilibrio tra la riaffermazione dell'impegno a difendere collettivamente i territori degli Stati membri in caso di attacco esterno e la presa d'atto

che l'art. 5 del Trattato possa essere innescato da una minaccia alla sicurezza comune radicalmente diversa da un attacco diretto e massiccio contro i nostri territori. Questa evoluzione racchiude la differenza tra un'organizzazione strettamente di difesa – quale era la NATO della Guerra Fredda – ed una che tuteli la sicurezza dei suoi membri anche con attività di stabilizzazione e di prevenzione della crisi. Si comprende anche la differenza tra una NATO di difesa territoriale statica e una NATO pronta a proiettarsi in teatri lontani dall'area euroatlantica. Le due dimensioni non sono, in realtà, contraddittorie ma complementari. La NATO deve essere capace di attuare una gamma di missioni tale da rispondere a uno spettro di potenziali minacce che si è diversificato nel post-Guerra Fredda. Il Concetto Strategico ha ben messo a fuoco la questione, malgrado all'interno della NATO permangano, per ragioni storiche o di collocazione geografica, sfumature nella percezione dell'ordine di priorità delle potenziali minacce.

Uno dei risultati più significativi del Concetto è stato quello di aver ribadito con forza che la natura delle crisi attuali e di quelle future richiede un approccio multidimensionale e non solo militare (*comprehensive approach*). Questo impone – tra l'altro – che la NATO s'impegni in un attivo partenariato con altre organizzazioni internazionali e con Paesi anche non membri dell'Alleanza.

Per far fronte con successo e tempestivamente ai nuovi rischi che abbiamo elencato è fondamentale adattare le procedure decisionali interne all'Alleanza. Uno degli strumenti è guardare in modo innovativo all'art. 4 del Trattato. Occorre dare alla consultazione politica prevista dall'art. 4 una connotazione più operativa e incisiva. È un passo delicato sul piano politico e pratico ma, in mancanza, la NATO non potrebbe dare piena attuazione ai dettami della Dichiarazione di Lisbona e rispondere rapidamente a instabilità e minacce che esulano dai classici scenari dell'art. 5, svolgendo anche funzioni di prevenzione delle crisi.

Un altro problema, egualmente cruciale, riguarda le relazioni NATO-Russia. La NATO e la Russia, dopo l'euforia negli anni Novanta, hanno conosciuto un periodo di sospetto reciproco dagli anni 2000. Entrambe sono responsabili di tale involuzione. Verosimilmente, la NATO non è stata capace di assicurare Mosca che non è sua intenzione strutturare l'ordine mondiale a suo vantaggio esclusivo, o circondare la Russia con una catena di Stati ostili. Sul

piano pratico, l'Alleanza dovrebbe mostrarsi più convinta del potenziale del Consiglio NATO-Russia e più disponibile a valorizzarne il ruolo.

Ovviamente, per essere *partner*, bisogna essere in due. La Russia deve liberarsi dell'incubo (in verità storico) dell'accerchiamento e fare pienamente la sua parte per costruire relazioni più costruttive con la NATO. In questo senso, l'evoluzione del sistema politico russo avrà la sua importanza. Non si tratta di interferire negli affari interni della Russia, ma certamente lo stato della sua democrazia, il rispetto della legalità, il modello della sua economia, hanno un peso sul modo in cui le nostre opinioni pubbliche considerano Mosca e sulle nostre relazioni con essa. Nessun governo occidentale può trascurare questo aspetto. Neppure possiamo disinteressarci dei comportamenti russi nei riguardi del c.d. "estero vicino", cioè di quei Paesi che in passato hanno fatto parte del sistema imperiale zarista o sovietico.

Su questo sfondo, è realistico tuttavia guardare con fiducia al futuro della cooperazione tra l'Alleanza Atlantica e la Russia. Il NCS riafferma, in termini inequivocabili, l'impegno della NATO a sviluppare un forte partenariato strategico con Mosca. Si tratta di "ri-affermazione", perché nel *NATO-Russia Founding Act* del 1997 e nella Dichiarazione di Roma del 2002 questo concetto era già stato chiaramente affermato. Il *reset* annunciato dal Presidente Obama, la presenza del Presidente Medvedev a Lisbona, e la ratifica del nuovo trattato START (*Strategic Arms Reduction Treaty*) hanno aperto un nuovo capitolo. La collaborazione nel settore delle difese missilistiche sarà un altro punto essenziale del partenariato, avvicinando auspicabilmente le rispettive valutazioni della minaccia.

Nel contesto del *comprehensive approach*, il NCS, e i lavori che l'hanno preceduto, attribuiscono una grande importanza ai partenariati della NATO. Questo dimostra chiaramente che la NATO non aspira a essere un "gendarme globale". È invece pronta ad accettare – e favorire – una cooperazione paritaria con altre organizzazioni internazionali o con Stati non membri dell'Alleanza. È questo un approccio che riconosce che la NATO non aspira al monopolio della sicurezza e non dispone di capacità "a trecentosessanta gradi". Esso inoltre è, insieme, dimostrazione di realismo e della volontà di assicurare coloro che temono un'Alleanza invasiva ed esclusiva.

Due *partner* appaiono particolarmente importanti: l'Organizzazione delle Nazioni Unite e l'Unione Europea. Con quest'ultima, in

passato, vi sono stati sospetti e incomprensioni. Nella NATO o, per lo meno, in alcuni settori di essa, sono periodicamente emerse preoccupazioni che un rafforzamento dell'UE sotto il profilo militare avrebbe indebolito il legame transatlantico, provocato una duplicazione di capacità e difficili procedure di coordinamento. Da parte dell'UE, è stato espresso il sospetto che l'Alleanza volesse bloccare la crescita di un ruolo europeo nel campo della sicurezza e della difesa. Tali preoccupazioni e sospetti non erano del tutto senza fondamento, vista anche la sfiducia tra le due burocrazie. Ma, queste, dovrebbero essere cose del passato. Un forte partenariato NATO-UE è essenziale per garantire il successo delle nostre operazioni. Vi sono aspettative senza precedenti da parte dei Paesi della NATO, non facenti parte dell'Unione, che il ruolo UE nel campo della sicurezza e della difesa divenga più intenso. La "palla" è ora nel campo degli europei.

Il NCS ha sottolineato – tra le altre – alcune nuove minacce alla nostra sicurezza: proliferazione (soprattutto, se combinata con il terrorismo), sicurezza informatica e sicurezza energetica. Beninteso, almeno per le ultime due, affrontiamo un terreno nuovo. In primo luogo, occorre definire quale, in ordine ad esse, possa essere il preciso ruolo della NATO. Sono necessari ambizione e realismo per definire sia il potenziale che i limiti dell'Alleanza. Quando parliamo di sicurezza cibernetica, ci riferiamo solo alla sfera militare, oppure anche ad altri settori essenziali quali i circuiti finanziari, le reti infrastrutturali, ecc.? Come deve interagire la NATO con le competenze nazionali? Questi sono interrogativi cui, per il momento, non è stata data risposta compiuta. La stessa difficoltà la incontriamo in materia di sicurezza energetica, allorché cerchiamo di definire i confini della possibile responsabilità di un'alleanza militare quale la NATO.

Un altro punto molto delicato, affrontato dal Gruppo di Esperti e nel NCS, riguarda il ruolo delle armi nucleari nella strategia dell'Alleanza. Il NCS definisce un giusto equilibrio tra la salvaguardia della sicurezza comune che, in un contesto mondiale nucleare e con pericolosi rischi di proliferazione, richiede che la NATO mantenga ancora un *mix* di armamenti convenzionali e nucleari e, dall'altro lato, l'impegno a proseguire sulla via della drastica riduzione degli armamenti nucleari e, in futuro, della loro possibile completa eliminazione.

Le armi nucleari sub-strategiche rappresentano un problema nel problema. Le opinioni pubbliche dei Paesi di spiegamento (in

particolare in Germania) vi sono molto sensibili. Vi è oggi un forte squilibrio a vantaggio della Russia. Negoziati, e non rinunce unilaterali, dovrebbero presiedere alla trattazione di questo tipo di armamenti per puntare alla loro eliminazione. In linea generale, occorre altresì che il principio della divisione degli oneri fra gli Alleati continui a essere applicato anche in campo nucleare.

Infine, un accenno alla trasformazione delle strutture militari e all'adozione di misure che permettano alla NATO di fronteggiare i nuovi rischi in teatri operativi lontani. Se la NATO deve poter svolgere anche un ruolo *expeditionary*, di proiezione di forza a distanza, deve essere adeguatamente equipaggiata. Ciò costituisce un altro importante banco di prova della serietà dei nostri governi nell'attuare il NCS. Chiaramente, esistono vincoli finanziari e delle opinioni pubbliche. Ma solo una grande coerenza e determinazione da parte dei nostri governi può garantire che vengano rese disponibili le risorse necessarie per una trasformazione tanto profonda quanto necessaria 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