

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 Strumento Militare nazionale nell'ottica delle iniziative NATO *SMART DEFENCE* e UE *POOLING AND SHARING*

di SILVANO FRIGERIO

Abstract – *In periods of economic crisis, participation in cooperative development plans is an important opportunity for those countries, such as Italy, which want to play a major role in the world. Within the Atlantic and European frameworks, the NATO SMART DEFENCE and EU POOLING AND SHARING initiatives intend to integrate and optimize land, sea and air components of the Armed Forces. These initiatives also aim at improving the quality of the military in order to increase their effectiveness and their practical utility for foreign policies. The substance of these initiatives is not only to “do more with less”, but to “do better with less”. Italy has adopted a proactive approach, despite the several defence cuts recently applied. In particular, in the transatlantic context, our country fully supports the need for Europe to play a major role. International cooperation is perhaps the only way to maintain the current level of interoperability and of advanced capabilities required in our strategic environment.*

Da buon lombardo, è per me un onore e un personale piacere rappresentare oggi, in questa prestigiosa Università, il Capo di Stato Maggiore della Difesa, Ammiraglio Luigi Binelli Mantelli, purtroppo impegnato in un'attività istituzionale che non ha potuto declinare, quale il *meeting* dei Capi di SM dell'Unione Europea a Bruxelles. Vi partecipo comunque il suo saluto e il vivo ringraziamento per l'odierna iniziativa, unitamente al suo auspicio per una proficua attività di dibattito su tematiche di particolare interesse per la Difesa, in questo momento storico segnato da profondi e continui cambiamenti.

In tale contesto, la partecipazione a piani di sviluppo cooperativo in ambito internazionale non può che essere salutato positivamente, anche nella sua veste prodromica di una maggiore integrazione della Difesa in ambito atlantico, ma soprattutto europeo. Sulla base di tale presupposto, vorrei introdurre i lavori di questo convegno andando ad illustrare come lo Strumento Militare nazionale si rapporti,

attraverso il suo continuo processo di trasformazione, alle iniziative *SMART DEFENCE* della NATO e *POOLING AND SHARING* dell'Unione Europea.

Per affrontare ciò, risulta necessario illustrare, seppur sinteticamente, il processo di definizione e realizzazione dello Strumento Militare, ossia di come questo si mantenga sempre adeguato a operare ed essere impiegato nel contesto nazionale, multinazionale e delle alleanze, seguendo le indispensabili e necessarie direttive del vertice politico.

In primo luogo, dobbiamo definire il concetto stesso di Strumento Militare e soprattutto le modalità con cui questo viene espresso e il processo che lo pone in continua trasformazione. La trasformazione è, infatti, una costante necessaria dello Strumento Militare, che come una qualsiasi organizzazione, intesa come sistema organico, risponde alla teoria autopoietica del sistema impresa, la quale prevede che un'organizzazione riesce a rimanere in vita solo se è in grado di rinnovarsi e di rispondere agli *input* esterni in modo efficace, cioè prendendo e scambiando energie e risorse dall'ambiente che la circonda, sfruttando e conservando le proprie capacità distintive.

Lo Strumento Militare, per quanto differisca dalle imprese (principalmente perché non opera a fini di lucro, bensì per la sua peculiare natura di bene pubblico puro, agisce per garantire la difesa e la sicurezza ai cittadini), non può sottrarsi a questa logica e pertanto risulta in costante evoluzione, al fine di mantenersi pronto a fornire il proprio contributo al conseguimento degli interessi nazionali.

Lo Strumento Militare trova, pertanto, la propria ragione d'essere nell'assolvimento delle missioni che derivano direttamente dalla *grand strategy* definita dall'autorità politica e che hanno fondamento su norme di rango costituzionale e di diritto internazionale.

Nella prima di queste missioni è racchiuso lo scopo primario dell'esistenza delle Forze Armate: la difesa della Patria, che è un compito costituzionale e riconosciuto anche dall'art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, che salvaguarda il diritto naturale dei Paesi Membri all'autotutela, individuale e collettiva. La seconda missione trova fondamento nell'art. 5 del Trattato Nordatlantico. La terza, invece, nel capitolo 7 dello Statuto delle Nazioni Unite (art. 42), nella condotta di missioni "non articolo 5" della NATO e nelle missioni di Petersberg dell'UE. Infine, la quarta si riferisce al concorso – previsto a norma di legge – reso a favore di organismi ed enti nazionali.

Ciò detto, risulta opportuno porsi la seguente domanda: come si deve, dunque, definire lo Strumento Militare nazionale affinché sia idoneo a garantire il pieno assolvimento di queste complesse missioni?

Abitualmente, viene definito in termini di capacità, intese come insieme di personale, mezzi, addestramento, dottrina, supporto logistico in grado di assolvere a uno specifico compito. Tali capacità, nel loro insieme, consentono alle Forze Armate di perseguire gli interessi di sicurezza e difesa della Nazione. E per fare ciò al meglio, come ho detto, è necessario essere proattivi nella trasformazione.

Per chiarire ulteriormente tale concetto, voglio riportare un semplice esempio di capacità – il controllo del territorio – andando un po' indietro nel tempo. Un secolo fa, ciò avveniva in maniera visuale, con un binocolo o un cannocchiale; mezzo secolo fa attraverso l'uso di velivoli pilotati e, successivamente, con i radar; oggi con l'impiego di satelliti e velivoli a pilotaggio remoto che consentono un costante e puntuale monitoraggio di tutto ciò che d'interesse può avvenire sulla superficie. Come facilmente si comprende, la capacità è rimasta la stessa, ma i mezzi con cui si realizza si sono modificati.

Ovviamente, oltre all'aspetto qualitativo, è necessario esprimere lo Strumento Militare anche in termini quantitativi, per fornirne un dimensionamento efficace.

La necessità di trasformazione è, in effetti, dettata anche dalla continua e rapida evoluzione del contesto geostrategico di riferimento. Per fare ciò, la Difesa impiega un processo di pianificazione che è proiettato nel lungo termine e che attraverso un percorso ciclico che definisce, verifica e aggiorna la configurazione dello Strumento Militare, è in grado di mantenere le capacità attuali, di ammodernarle e, se del caso, di acquisirne di nuove.

L'obiettivo ultimo di tale processo è uno Strumento Militare integrato e razionalizzato nelle sue componenti terrestre, marittima e aerea. Il tutto, ovviamente, non può non avvenire senza una stretta connessione con gli impegni assunti dal nostro Paese in ambito NATO e UE.

Questo processo di pianificazione in ambito nazionale, come ho detto, ha una connotazione ciclica.

A monte di tutto si trova una *political guidance* che definisce il Livello di Ambizione del Paese – cioè quello che la Nazione intende fare con le proprie Forze Armate – il quale viene tradotto in linee di *policy* a livello ministeriale. Detta *policy*, a sua volta, viene trasformata

in obiettivi a livello militare dal Capo di Stato Maggiore della Difesa e questi obiettivi vengono poi perseguiti attraverso la combinazione di tre tipi di pianificazione:

- Quella generale, che definisce come lo Strumento Militare deve essere composto in termini qualitativi e quantitativi.
- Quella finanziaria, per assicurarne la sostenibilità in termini economici.
- Quella operativa, orientata all'impiego reale delle capacità espresse dallo Strumento Militare.

In altre parole, il processo ciclico di trasformazione è teso a migliorare il livello qualitativo delle Forze Armate al fine di incrementarne l'efficacia, le potenzialità d'impiego, ottimizzando al tempo stesso l'utilizzo delle risorse disponibili. Quindi, a fronte di un'opportuna e necessaria riduzione delle quantità, si rende necessario un incremento della qualità. Pertanto, gli aspetti quantitativi, qualitativi e prettamente capacitivi devono essere accuratamente bilanciati tra di loro.

In particolare, nel corso del Consiglio Supremo di Difesa degli inizi di novembre 2013, è stato auspicato che la nuova struttura delle Forze Armate rifletta un quadro compiuto e condiviso degli indirizzi strategici e delle linee di sviluppo delle capacità della Difesa, razionalmente fondato sugli scenari di crisi e d'impiego nelle missioni internazionali e sui rischi e le minacce cui il nostro Paese e l'Unione Europea debbono far fronte. Tale disegno dovrà, inoltre, tradursi in un "Libro bianco della Difesa", da elaborare entro i prossimi mesi di concerto con le commissioni parlamentari competenti e in una prospettiva di graduale ed effettiva integrazione europea.

Tutto ciò significa che siamo orientati a uno Strumento capace di condurre operazioni interforze e multinazionali, con una struttura agile, proiettabile e *ready to use*, con sistemi e piattaforme *network enabled*, ovvero in grado di operare in contesti ad alto contenuto tecnologico, dove la condivisione delle informazioni e delle comunicazioni avvenga secondo un *net-centric approach*.

Ciò comporta, come può apparire ovvio, la necessità di risorse che non possono essere sempre disponibili, soprattutto in un clima di *spending review* che, di fatto, si deve considerare ormai cronicizzato.

Nel contesto fin qui delineato, s'inseriscono proprio le due iniziative di cui oggi si tratterà.

Tuttavia, prima di parlare di *SMART DEFENCE*, ritengo opportuno accennare al processo attraverso cui l'Alleanza Atlantica definisce le

capacità di cui necessita per conseguire il proprio Livello di Ambizione armonizzando i processi nazionali, perché la maggior parte delle capacità appartiene, comunque, agli Stati Membri.

Analogamente a ciò che accade in ambito nazionale, il *NATO Defence Planning Process* si articola su cinque *step*, che mettono insieme attività affini in un processo ciclico che può essere schematizzato nei termini seguenti:

- Attraverso la *Political Guidance* viene determinato il *Level of Ambition* (LoA) dell'Alleanza, ossia la definizione a livello politico di cosa la NATO debba potere esprimere in termini di operazioni e livello di impegno contemporaneo complessivo.
- Partendo dalla *Political Guidance*, vengono determinati i *Minimum Capability Requirements* (MCR), che sono le capacità minime necessarie a garantire il LoA sancito. Successivamente, questi MCR vengono raffrontati alla lista delle capacità possedute in seno all'Alleanza; ciò consente di evidenziare eventuali *shortfall* capacitive, che vengono raggruppate per aree similari; questa aggregazione fa emergere eventuali macroaree capacitive critiche.
- Con un processo di *apportionment* di queste capacità critiche che devono essere incrementate, si giunge ad assegnare alle Nazioni, gruppi di Nazioni o alla NATO stessa i *target*, cioè gli obiettivi capacitivi da sviluppare nel breve, medio e lungo termine.
- L'implementazione in realtà non è un'attività ciclica, ma un'attività sempre in atto, svolta essenzialmente dalla NATO e rivolta ad agevolare la ricerca di soluzioni alle carenze capacitive, proprio attraverso la cooperazione multinazionale.
- L'ultimo *step* serve a verificare l'implementazione degli obiettivi capacitivi stabiliti.

La *SMART DEFENCE*, come si può intuire, s'inserisce nel quarto *step*, quale strumento per facilitare l'implementazione dei *target* assegnati alle Nazioni (ossia all'Alleanza) ed è essenzialmente un'iniziativa politica nata nel corso del vertice di Lisbona del 2010, in un quadro di piena crisi finanziaria, con l'evidenza di carenze capacitive comuni a più Nazioni, il cui soddisfacimento affrontato singolarmente sarebbe risultato insostenibile. Pertanto, per ovviare a ciò e prevenire un'inevitabile diminuzione delle capacità NATO, è stata posta in essere

l'iniziativa, al fine di perseguire i principi di una più equa ripartizione del carico dello sviluppo capacitivo tra gli Alleati.

Sinteticamente, la *SMART DEFENCE* si basa su tre principi fondamentali: la prioritizzazione dello sviluppo capacitivo; la specializzazione delle Nazioni secondo gli *skill* e le possibilità possedute, e la cooperazione tra i *partner*.

Come detto, la spinta per l'avvio dell'iniziativa è essenzialmente politica ed è tesa a strutturare un nuovo modo di concepire lo sviluppo capacitivo, che non è lasciato alle singole Nazioni ma viene agevolato dallo *staff* NATO, spingendo a una trasformazione culturale orientata alla cooperazione, in cui le priorità vengano definite dall'Alleanza congiuntamente con le Nazioni, così da massimizzare gli sforzi e le capacità acquisite in comune. Ma, inevitabilmente, questo si scontra con il vincolo rappresentato dalla sovranità nazionale. Infatti, la *SMART DEFENCE* enfatizza sinergie e solidarietà tra gli Alleati che, definendo congiuntamente le priorità e gli obiettivi, dovrebbero giungere a una convergenza d'interessi. Il tutto in un sistema strutturato di cooperazione.

Ovviamente, come per ogni iniziativa di elevato livello, si è individuato uno *slogan* d'effetto: «fare di più con meno». Probabilmente questa è una frase *misleading*. Ritengo personalmente che si dovrebbe più realisticamente dire: «fare meglio con meno». Tuttavia, ciò rende l'idea di fondo dell'iniziativa: cooperando e condividendo le risorse disponibili – accettando, quindi, una limitazione alla sovranità nazionale – le potenzialità dell'Alleanza risulteranno sicuramente superiori a quelle della mera sommatoria dei singoli Paesi.

Analogamente a quanto fatto per la NATO, permettetemi ora di affrontare la seconda iniziativa oggetto del Convegno.

Similmente all'Alleanza Atlantica, anche l'Unione Europea si è dotata di un processo per la definizione delle capacità necessarie a perseguire il proprio Livello di Ambizione. Tale processo risulta simile a quello NATO, ma con alcune sostanziali differenze. La pianificazione delle capacità militari europee è, infatti, un processo integrato, ma non ciclico, che coinvolge principalmente alcuni attori. In particolare, lo strumento primario per lo sviluppo delle capacità militari europee è il *Capability Development Plan* (CDP). Le tematiche d'interesse del CDP si articolano su quattro linee di sviluppo (*work strands*):

- Lo *Strand A*, di responsabilità dell'*EU Military Committee* (EUMC), che fornisce l'indicazione delle carenze di capacità emerse dall'esame delle contribuzioni degli Stati Membri.
- Lo *Strand B*, in cui EUMC e *European Defence Agency* (EDA) delineano le ipotesi principali riguardanti le minacce e i "futuri alternativi".
- Lo *Strand C*, nel quale l'EDA individua specifiche aree di cooperazione/armonizzazione.
- Lo *Strand D*, nel quale l'EUMC, partendo dalle *lessons identified* relative alle operazioni correnti dell'UE, consente di generare ulteriori elementi per il *Capability Development Plan*.

Il *POOLING AND SHARING* trova la sua naturale collocazione nello *Strand C* e, residualmente, in quello *A*.

Il *background* del *POOLING AND SHARING* è molto simile a quello della *SMART DEFENCE*, basato sulla diminuzione dei *budget* per la Difesa e sulla riconosciuta insostenibilità nel lungo periodo dell'intero spettro delle capacità militari, soprattutto per quelle ad alto contenuto tecnologico. Il *POOLING AND SHARING* è anche una risposta delle Nazioni europee alle richieste sempre più pressanti di una loro responsabilizzazione nella tenuta della sicurezza degli spazi continentali; per cui, a partire dal 2010, questa iniziativa è entrata nel dibattito delle politiche europee con un duplice fine: da un lato l'acquisizione di capacità complesse, altrimenti non perseguibili; dall'altro, la realizzazione di un processo virtuoso di impiego di quelle capacità già acquisite dalle Nazioni.

Fondamentale per l'efficace realizzazione del *POOLING AND SHARING* è il ruolo della *European Defence Agency*, costituita per fungere da facilitatore dei processi di cooperazione e di sviluppo capacitivo in ambito europeo, e che per questa iniziativa è identificata quale *hub* catalizzatore e di coordinamento del processo.

Dopo questa necessaria panoramica su come viene definito e rinnovato lo Strumento Militare e di come NATO e UE tendano ad assicurare lo sviluppo capacitivo in un clima di ristrettezze finanziarie, andiamo ad analizzare l'approccio nazionale di *shaping* dello Strumento Militare stesso, alla luce delle opportunità di cooperazione internazionale definite nell'alveo delle due iniziative di cui stiamo trattando.

Innanzitutto, risulta opportuno definire il contesto in cui ci troviamo. La definizione di uno Strumento Militare segue l'imperativo del *single set of forces*, ossia Forze Armate che, all'occorrenza, possano

essere impiegate per la sicurezza del territorio nazionale, per le operazioni della NATO, dell'UE e anche delle Nazioni Unite, secondo il LoA stabilito dall'autorità politica. Il tutto in un ambiente internazionale dominato, come più volte detto, da una profonda crisi economico-finanziaria globale, che da un lato porta a un ridimensionamento di alcuni attori con la conseguente necessità di aggregazione o il cambiamento di postura di altri (*in primis* gli Stati Uniti, che hanno riposizionato il centro dei propri interessi dall'Europa verso il Pacifico, attraverso il c. d. *shift of pivot to Asia*), dall'altro ha accentuato, per il momento, l'ascesa di alcuni Paesi emergenti e la nascita di nuovi attori internazionali, che in un clima d'incertezza e rapido cambiamento ricercano spazio e visibilità.

Definito ciò, e alla luce delle iniziative poste in essere dalle varie organizzazioni in cui l'Italia è inserita, l'approccio nazionale per definire e trasformare lo Strumento Militare è teso a utilizzare al meglio tutte le opportunità che a livello nazionale, attraverso la cooperazione multilaterale e con le iniziative NATO e UE sono messe a disposizione, ovviamente con le possibilità derivanti dal rispetto dei vincoli di bilancio.

Parlando proprio di vincoli di bilancio è opportuno notare come la funzione Difesa – intesa come ammontare delle risorse destinate a tutto il comparto per Personale, Investimento ed Esercizio – percentualmente sul PIL vedrà la riduzione di mezzo punto in venticinque anni, passando dall'1,69% del 1992 all'1,17% stimato per il 2016. Ed è interessante notare come la funzione sicurezza del territorio si sia mantenuta costante, mentre proprio la funzione Difesa si sia sensibilmente ridotta, a fronte di un incrementato impiego in ambito internazionale.

È evidente come tale riduzione di bilancio abbia pesato sostanzialmente sulle risorse dedicate all'Esercizio, in termini di addestramento, mantenimento mezzi, materiali e infrastrutture, e in parte sull'Investimento. Pertanto, quando si parla di diminuzione dei *budget* per la Difesa, dobbiamo pensare a tagli del 30% in venticinque anni che, giocoforza, hanno inciso, incidono e incideranno profondamente sullo Strumento Militare.

Ciò, ovviamente, ha imposto una profonda trasformazione dello Strumento Militare, in termini di *manning* con l'obiettivo per il 2024 di giungere a 150.000 unità e con una riduzione di un terzo dei mezzi e delle infrastrutture, al fine di perseguire un bilanciamento dei

fondi pari a 50% per il Personale, 25% per l'Esercizio, 25% per l'Investimento. Questa migliore ripartizione consentirebbe di garantire un adeguato tasso di ammodernamento/trasformazione, ottimi livelli di efficienza delle linee operative e di addestramento del personale, incrementando il livello qualitativo complessivo dello Strumento.

L'obiettivo è, dunque, muoversi gradualmente e modularmente in diversi ambiti.

- In quello multinazionale il nostro approccio è teso a massimizzare lo sviluppo capacitivo congiunto attraverso accordi bi- e multilaterali quando le condizioni consentano l'instaurarsi di un clima *win-win*. In altri termini, mi riferisco a un mutuo beneficio che, partendo dalla ricerca di requisiti fondamentali quali l'interoperabilità dei sistemi e delle piattaforme e la sostenibilità dal punto di vista dell'impiego e soprattutto del supporto logistico, consenta di realizzare capacità spesso complesse che siano accessibili e disponibili per tutti i *partner*. Solo per fare qualche esempio, stiamo parlando del campo delle informazioni e delle comunicazioni satellitari, del trasporto strategico e rifornimento in volo, dei sistemi a pilotaggio remoto... Il tutto, ovviamente, in un ambito di ritorni industriali commisurati agli sforzi che il Paese profonde nei vari consessi di cooperazione.
- In seno all'Alleanza Atlantica, l'Italia supporta pienamente la necessità che l'Europa svolga un ruolo sempre più attivo. Ciò si estrinseca anche nello sviluppo di capacità che prima erano assicurate quasi interamente dagli Stati Uniti, per cui proprio la *SMART DEFENCE* rappresenta l'occasione e lo strumento per conseguire i *target* assegnati dall'Alleanza cui ho precedentemente accennato. La tendenza è seguire le iniziative che prevedono un ritorno e un interesse per il Paese. Va aggiunto che la *SMART DEFENCE* è inserita in una serie di altre iniziative che fanno capo al *NATO Forces 2020* e che proiettano l'Alleanza nel terzo decennio del XXI secolo, in cui i tagli ai bilanci della Difesa avranno ripercussioni non soltanto sulla struttura dei vari Strumenti Militari nazionali, ma anche sul loro impiego. Occorre, infatti, tener conto del progressivo disimpegno dall'Afghanistan a partire dalla fine del 2014, mentre quello nei Balcani è già da tempo ridotto rispetto al passato. Per cui le capacità sviluppate saranno rese sempre più interoperabili grazie

a un processo di addestramento strutturato detto *Connected Forces Initiative*, attraverso il quale il livello d'efficacia in ambito operativo ottenuto con decenni di impiego fuori area sarà mantenuto elevato grazie a un intenso e adeguato programma di esercitazioni congiunte tra Alleati.

- Analogamente, in seno all'Unione Europea la tendenza è di concentrare gli sforzi per lo sviluppo di capacità necessarie in campo nazionale, con uno sguardo particolarmente attento a quelle *dual-use*, ad esempio tecnologie per la *cyber defence* e *green*, per lo sviluppo di energie rinnovabili per il sostentamento di basi in Patria e fuori area. Il tutto attraverso il ruolo centrale dell'EDA nella sua veste di facilitatore e guida del processo.

Riassumendo, l'approccio nazionale è dunque improntato alla razionalizzazione degli sforzi che consentano da un lato di soddisfare le necessità di rinnovamento dello Strumento Militare, dall'altro di evidenziare le eccellenze nazionali al fine di creare un sistema virtuoso che, con modalità *win-win*, permetta di assicurare l'acquisizione di capacità complesse con la collaborazione internazionale e allo stesso tempo sostenga le potenzialità dell'industria nazionale, per la promozione del tanto auspicato "sistema Paese".

In conclusione, vorrei fornire alcuni spunti di riflessione.

La cooperazione internazionale nell'ambito della definizione dello Strumento Militare non è una novità e non nasce esclusivamente dalla crisi finanziaria in atto. La novità è la sua ingegnerizzazione, cioè la sua forma strutturata patrocinata da NATO e UE al fine di evitare duplicazioni e consentire la realizzazione di capacità complesse altrimenti non realizzabili e sicuramente non sostenibili.

Ciò rientra pienamente nello spirito indicato dall'ex Segretario di Stato Madeleine Albright, che nel descrivere le aspettative statunitensi nei confronti dell'allora nascente Politica Europea di Sicurezza e Difesa, a suo tempo definì le c. d. «tre D»:

- *No duplication* di ciò che veniva già fatto dalla NATO.
- *No decoupling* della strategia di sicurezza europea da quella degli alleati americani.
- *No discrimination* verso gli Stati NATO che non sono membri dell'UE.

Risulta dunque fondamentale, in tal senso, il ruolo degli *staff* dell'Alleanza e dell'Unione quali *hub* dei processi e pilota delle iniziative che, attraverso un'azione di coordinamento degli sforzi e delle

esigenze nazionali, garantiscano una regolamentazione dei processi, assicurando al contempo la necessaria flessibilità agli stessi.

In tale veste devono essere viste due recenti iniziative sponsorizzate rispettivamente dalla struttura NATO e UE e attualmente all'attenzione delle Nazioni. La prima è la *Framework Nation* proposta dalla Germania in ambito *SMART DEFENCE* per individuare una Nazione guida che, sulla base di comunanze d'interessi, aggreghi più Nazioni con minori *skill* e le indirizzi verso uno sviluppo capacitivo strutturato e coerente. L'altra, in ambito europeo, supportata dall'Alto Rappresentante dell'Unione, Lady Ashton, volta a incrementare le capacità militari dell'Unione stessa, le quali non corrispondono alla sua forza economica e non consentono la conduzione di operazioni militari su larga scala senza l'aiuto degli Stati Uniti. Sono state quindi individuate tre aree d'intervento – i c. d. *cluster* – di cui il secondo focalizzato sullo sviluppo capacitivo e su un uso più sistematico del *POOLING AND SHARING*, per il quale l'Italia ha proposto, nel Consiglio Europeo per la Difesa del dicembre 2013, un passaggio a un approccio *top-down* del *POOLING AND SHARING*, con un maggiore ruolo guida dell'EDA nell'individuazione dei c. d. *Pioneer Project*, progetti di ampia portata e primaria importanza.

La funzionalità e il buon esito delle iniziative in parola, tuttavia, si lega strettamente con il necessario trasferimento di sovranità nazionale, che avviene nel momento in cui una capacità viene sviluppata congiuntamente o messa a disposizione degli Alleati.

È questa una problematica, come ho già sottolineato, forse la più importante e delicata, che rappresenta un vincolo allo sviluppo della *SMART DEFENCE* e del *POOLING AND SHARING*, in quanto va a toccare sensibilità nazionali differenti e il cui superamento non può prescindere dalla creazione di un clima di *mutual trust* fra i vari *partner*.

Uno *step* fondamentale in tal senso è la codifica di norme che garantiscano la disponibilità e l'accesso alle capacità comuni. Rinunciare a determinate *capabilities* del proprio Strumento Militare, ovvero dover dipendere da altri per la condotta di determinate operazioni, non può essere accettato se non in un contesto che vincoli i Paesi al rispetto di norme condivise e che ne limiti l'impiego per esclusive necessità nazionali.

La risposta a tali quesiti non può che essere politica. In questo, il ruolo delle Nazioni risulta fondamentale, al fine di superare i comprensibili attriti e resistenze.

L'Italia risulta proattiva in tal senso. Oltre al già citato contributo in ambito europeo per il secondo *cluster*, è in itinere l'elaborazione di un documento che implementi la proposta tedesca *Framework Nation* in *Connected Nation*, cioè individui una modalità di cooperazione in cui due o più Nazioni svolgano su base egualitaria la funzione aggregante nei confronti di quelle con capacità militari e industriali c. d. "minori".

E, in ambito europeo, il prossimo semestre di presidenza italiana dell'UE, nella seconda metà del 2014, rappresenta un'opportunità per promuovere l'approccio nazionale anche nel settore della cooperazione militare. Un approccio, il nostro, che prevede un maggiore coinvolgimento dei Paesi dell'Unione nel *POOLING AND SHARING* e un ruolo ancor più centrale dell'EDA.

In ultimo, permettetemi un accenno alla cooperazione in campo industriale, dalla quale non può prescindere il corretto e compiuto sviluppo delle iniziative in parola. Anche in questo caso, il trasferimento di sovranità rappresenta un vincolo di natura, spesso, politica. Ciò nonostante, le ineluttabili restrizioni del mercato europeo hanno posto le condizioni per l'avvio di forme di collaborazione internazionale tra le varie industrie della Difesa e potremmo dire quindi che le ferree leggi del mercato hanno agevolato il processo invece che rallentarlo.

Come ho avuto modo di evidenziare, lo Strumento Militare è un elemento essenziale della politica internazionale italiana e, ritengo senza dubbio di smentita, probabilmente il più efficace, grazie anche all'ottimo lavoro congiunto con la Farnesina. Il suo pressoché costante impiego nelle missioni internazionali, dalla fine della Guerra Fredda a oggi, ne è la più compiuta manifestazione. L'Italia è, infatti, il quarto contributore in termini di personale nelle missioni NATO, il primo Paese europeo in quelle delle Nazioni Unite e il quinto in quelle dell'UE.

Ma, oltre agli aspetti squisitamente quantitativi della nostra contribuzione, è opportuno evidenziare la nostra affidabilità che è notoriamente riconosciuta dagli Alleati.

Pertanto, affinché le Forze Armate continuino a svolgere egregiamente il proprio ruolo, lo Strumento Militare deve mantenersi a livelli adeguati e per fare ciò, come abbiamo visto, non può prescindere da un suo costante rinnovamento. Mantenere questa postura, le cui ricadute sono sostanzialmente rivolte al sistema Paese nel suo complesso, richiede uno sforzo in termini di risorse non sempre disponibili, per

cui la partecipazione alla *SMART DEFENCE* e al *POOLING AND SHARING* rappresenta un'opportunità irrinunciabile e, a oggi, forse l'unica per conseguire e mantenere il livello di sviluppo capacitivo e d'interoperabilità richiesti per fare ciò che egregiamente e quotidianamente facciamo. L'alternativa sarebbe un lento *downgrade* dello Strumento Militare nazionale nel suo complesso, seguito da un inevitabile declassamento del Paese sia nell'Alleanza Atlantica che nell'Unione Europea.

Ma, francamente, ritengo che non ce lo possiamo permettere e soprattutto, come italiani, non credo ce lo meriteremmo.

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