

# 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](http://www.educatt/libri/QDSP)  
e [http://dipartimenti.unicatt.it/scienze\\_politiche\\_1830.html](http://dipartimenti.unicatt.it/scienze_politiche_1830.html)

È possibile ordinare la versione cartacea:

on line all'indirizzo [www.educatt.it/libri](http://www.educatt.it/libri); tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo  
[librario.dsu@educatt.it](mailto: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](mailto:editoriale.dsu@educatt.it) (*produzione*); [librario.dsu@educatt.it](mailto:librario.dsu@educatt.it) (*distribuzione*)

web: [www.educatt.it/libri](http://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 <i>SMART DEFENCE</i> e UE <i>POOLING AND SHARING</i> .....	17
di SILVANO FRIGERIO	
L'Alleanza Atlantica dal <i>MUTUAL AID</i> alla <i>SMART DEFENCE</i> .....	31
di MASSIMO DE LEONARDIS	
La Politica Europea di Sicurezza e Difesa: dallo sviluppo delle capacità al <i>POOLING AND SHARING</i> .....	45
di FERDINANDO SANFELICE DI MONTEFORTE	
Lo sviluppo delle capacità della NATO e la <i>SMART DEFENCE</i> .....	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

# Introduzione

di MASSIMO DE LEONARDIS

**Abstract** – *The conference continues a long-standing tradition of studies on international security, in particular on the Atlantic Alliance, by the Department of Political Sciences of the Catholic University of the Sacred Heart. The 2013 conference analyses the old problem of funding defence budgets, which has always been central in the history of NATO. In general, complaints by the military personnel about insufficient budgets in time of peace are a constant for all times and all countries. Today, this issue appears as the dilemma between Welfare and Warfare, so much debated by the Western public opinions. This topic is very important especially at a time when the 2008 economic crisis plus the US disengagement from the Old Continent push the European members of the Atlantic Alliance, and the European Union too, to make fundamental strategic choices.*

Il convegno prosegue una tradizione consolidata di studi sulla sicurezza internazionale, e in particolare sull'Alleanza Atlantica, condotti dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Tale tradizione, iniziata fin dagli anni Ottanta del secolo XX dal mio predecessore e Maestro, Prof. Ottavio Barié<sup>1</sup>, ora Professore Emerito, negli anni più recenti, oltre ad altre iniziative, ha visto l'organizzazione, con il sostegno della Divisione Diplomazia Pubblica della NATO e il patrocinio di vari enti<sup>2</sup>, di diversi convegni anche internazionali. Di tutti questi convegni sono disponibili, integralmente o limitatamente ad alcuni testi, gli Atti, a stampa o sulla pagina *web* del Dipartimento<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Da segnalare in particolare il corposo volume: O. Barié (a cura di), *L'alleanza occidentale. Nascita e sviluppi di un sistema di sicurezza collettivo*, Bologna, 1988.

<sup>2</sup> Il Centro Alti Studi per la Difesa, il Comando del *NATO Rapid Deployable Corps - Italy*, il Comando Militare Esercito Lombardia, il Comitato Atlantico Italiano.

<sup>3</sup> In particolare cfr.: M. de Leonardis (a cura di), *La nuova NATO: i membri, le strutture, i compiti*, Bologna, 2001; M. de Leonardis - G. Pastori (a cura di), *Le nuove sfide per la forza militare e la diplomazia: il ruolo della NATO*, Bologna, 2007 [prima ristampa, Milano, 2014]; e i numeri 1 e 4 di questi *Quaderni*, con gli atti integrali dei convegni *L'evoluzione militare della NATO alla luce del nuovo Concetto Strategico*

Questo appuntamento annuale è ormai considerato scontato ed è atteso con interesse, tanto che avvicinandosi nel 2013 la primavera, periodo dell'anno accademico nel quale solitamente si tiene il convegno, da varie parti giunsero richieste sul perché non fosse ancora arrivato l'invito.

Il convegno di quest'anno fa il punto sull'annoso problema dei bilanci della Difesa, che è sempre stato centrale nella storia della NATO. Nel 2006, i membri dell'Alleanza ribadirono l'impegno a spendere per la difesa il 2% del loro PIL. Tuttavia nel 2012 solo quattro Stati su ventotto – Estonia, Grecia, Regno Unito e Stati Uniti – hanno mantenuto fede a tale impegno; erano cinque nel 2007, il quinto essendo la Bulgaria. Globalmente, nel 2011, gli Stati europei della NATO hanno speso per la Difesa l'1,6% del loro PIL (era il 2,17% nel 1996) a fronte del 4,8% degli Stati Uniti; il Canada ha speso l'1,4%. Così gli Stati Uniti, che pure, dopo i grossi aumenti successivi al 2001, stanno ora riducendo il loro bilancio della Difesa, nel 2012 hanno finanziato il 72% delle spese militari della NATO, rispetto al 68% del 2007. Inoltre, troppo è speso per il personale a scapito degli equipaggiamenti; la spesa media europea per ogni soldato, in termini di equipaggiamento e ricerca e sviluppo è di 20.000 euro a fronte un investimento statunitense superiore a 100.000 euro annui<sup>4</sup>. Con Forze Armate molto più ridotte della somma degli europei, gli Stati Uniti schierano oltremare assai più del doppio di truppe<sup>5</sup>.

In generale, nella storia militare, la lamentela dei militari per i bilanci insufficienti in tempo di pace è una costante di tutti i tempi e di tutti i Paesi. Come ogni regola, anch'essa ha avuto le sue eccezioni che la confermano. Ad esempio dall'avvento di Bismarck l'esercito della Prussia e poi dell'Impero tedesco ha avuto poco da lamentarsi; altro caso è quello dell'opinione pubblica britannica, che all'inizio del secolo XX ottenne il potenziamento del programma di costruzione delle nuove navi da battaglia, le *dreadnought*.

---

(2011) e *La NATO e il "Mediterraneo allargato": primavera araba, intervento in Libia, Partnerships* (2012).

<sup>4</sup> Cfr. N. Witney, *Re-Energising Europe's Security and Defence Policy*, "ECFR Paper", London, July 2008, p. 20. Solo Bulgaria, Francia, Lussemburgo, Norvegia, Spagna, Turchia, Regno Unito e Stati Uniti dedicavano più del 20% del bilancio della Difesa all'acquisizione di nuovi equipaggiamenti.

<sup>5</sup> D. Hamilton et al., *Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21<sup>st</sup> Century*, The Washington NATO Project, s. l. [Washington, DC], February 2009.

Oggi, con l'abitudine ai giochi di parole in inglese, anche noi parliamo della contrapposizione tra *welfare* e *warfare*: un tempo si sarebbe detto tra burro e cannoni. Ogni tanto ricorre il facile e demagogico *slogan*: quanti ospedali avremmo potuto costruire comprando meno F-35, oppure quante scuole rinunciando alla portaerei *Cavour*<sup>6</sup>? Soprattutto nell'Italia postbellica le spese militari sono state percepite come improduttive; proprio definendole così, nel 1946 trenta costituenti della sinistra democratica, tra i quali il futuro Presidente della Repubblica Sandro Pertini, che pure era stato tenente dei mitraglieri nella Prima Guerra Mondiale e partigiano dopo il 1943, presentarono un emendamento affinché le spese militari non potessero superare per nessuna ragione quelle della pubblica istruzione. Nel 1947 la conferenza dei Rettori delle università appoggiò la richiesta del Presidente del Consiglio Nazionale delle Ricerche di stornare l'1 o il 2% per la ricerca scientifica dagli «enormi» bilanci militari. «Tutto ciò che si riferiva alla guerra, alle Forze Armate, agli studi militari, – scrive uno storico – veniva considerato in qualche modo opposto e alternativo rispetto alla crescita culturale e alla ricerca scientifica»<sup>7</sup>.

Al di là di facili e superficiali moralismi, un'efficiente e avanzata industria degli armamenti è indispensabile a una media Potenza come l'Italia, né tale esigenza diminuisce, anzi si accentua, nel quadro delle iniziative *SMART DEFENCE* e *POOLING AND SHARING* oggi in discussione. Per ragioni economiche, la tutela dei posti di lavoro, le ricadute in termini d'innovazione e la crescita, ma soprattutto politiche. È, infatti, una pericolosa illusione ritenere che nei contesti multilaterali venga meno l'interesse nazionale. La possibilità per l'Italia di farlo valere in una NATO sempre più a “geometria variabile” e soprattutto in una UE ancora ai primi passi in campo militare e finora latitante nel Mediterraneo dipende da Forze Armate efficienti e da una moderna industria degli armamenti. In una fase di ri-nazionalizzazione delle politiche estere e di difesa, al di là della retorica ufficiale, certo l'Italia

---

<sup>6</sup> Talvolta si configura una guerra di poveri tra le Forze Armate. Un nostro capo di Stato Maggiore dell'Esercito, alla vigilia di lasciare l'incarico, diede un'intervista chiedendo: «Ma a chi dobbiamo fare la guerra? Si spende troppo per questi mezzi costosissimi [navi e aerei]. Al massimo serviranno per esibizioni e qualche crociera» (intervista del Generale Giulio Fraticelli, “Corriere della Sera”, 6.6.2005, p. 6).

<sup>7</sup> V. Ilari, *Gli studi e la formazione degli ufficiali nel secondo dopoguerra*, in Ministero della Difesa, Comitato Storico “Forze Armate e Guerra di Liberazione”, *Le Forze Armate italiane dalla Liberazione all'adesione dell'Italia alla NATO. Atti del Convegno (Torino, 8-10 novembre 1985)*, Roma, 1986, p. 354.



non può rinunciare a una capacità militare, sia pure su scala ridotta, a tutto campo.

Il tema trattato è quanto mai di attualità, in un momento nel quale da un lato la crisi economica generalizzata, dall'altro il relativo disimpegno americano dall'Europa, per la priorità strategica di altre aree geopolitiche, impongono agli Stati europei dell'Alleanza, e quindi alla UE, alla quale appartiene la maggior parte di essi, scelte fondamentali. Ecco allora la formula della *SMART DEFENCE*: in campo militare, come in quello civile, si cerca di fare meglio con meno risorse; soprattutto si vuole favorire una specializzazione dei ruoli all'interno della NATO evitando duplicazioni. Poi c'è il *POOLING AND SHARING* della UE, che ha una dimensione internazionale e nazionale. Anche qui c'è molto da fare. Alcuni anni fa un nostro Capo di Stato Maggiore della Difesa, anch'egli lasciando l'incarico, dichiarò che tra i suoi rammarichi vi era quello di non essere riuscito a unificare nemmeno le scuole di lingue estere delle Forze Armate.

Al di là delle soluzioni tecniche proposte dalle iniziative *SMART DEFENCE* della NATO e *POOLING AND SHARING* della UE, si pone la questione di fondo che da il titolo alla tavola rotonda: *Fondi per quali missioni?* Le Forze Armate sono ovviamente uno strumento al servizio della politica estera, di una visione politico-strategica condivisa. Esistono esse ancora per la NATO? Esisteranno mai per l'UE?

Le motivazioni pratiche per la sopravvivenza della NATO dopo la fine della Guerra Fredda sono molte e convincenti, ma, al di là della retorica ufficiale, sono chiaramente percepibili le difficoltà della relazione transatlantica e soprattutto la *leadership* confusa ed esitante del Presidente Obama. Ammoniva però recentemente un illustre storico – francese! – che il concetto di un Occidente transatlantico mantiene la sua rilevanza.

L'UE continua a non avere una politica estera, e personalmente dubito potrà mai averla. Come la NATO ha un Paese *leader* in campo militare, gli Stati Uniti, l'UE ha un Paese *leader* in campo economico, la Germania. Scriveva però Claudio Magris due mesi fa sul *Corriere della Sera* che «l'immagine del soldato tedesco creata dalla Seconda guerra mondiale sembra rendere impensabile una partecipazione della Germania ad azioni di guerra intraprese dall'Occidente»<sup>8</sup>. Inoltre

---

<sup>8</sup> C. Magris, *Il nuovo (dissimulato) Idillio tedesco*, "Corriere della Sera", 15.9.2003, p. 15.

nel 2011 la Germania ha destinato solo l'1,4% del proprio PIL alla Difesa.

Ho solo accennato, in maniera volutamente un po' provocatoria, ad alcuni temi di fondo trattati dai relatori, che come sempre sono studiosi della politica internazionale e di difesa e personalità che ricoprono, o hanno ricoperto, importanti ruoli operativi in tali campi.



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