

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

ISSN: 2239-7302



ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



EDUCatt

11
2017

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

11

2017

Anno VII - 11/2017

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,
Damiano Palano, Vittorio Emanuele Parsi, Valeria Piacentini Fiorani, Riccardo Redaelli

COMITATO DI REDAZIONE

Mireno Berrettini, Cristina Bon, Luca G. Castellin, Andrea Locatelli

SEGRETARIO DI REDAZIONE

Davide Borsani

La pubblicazione degli articoli è soggetta a *Peer Review* anonima.

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

© 2017 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 edizione cartacea: 978-88-9335-121-8

ISBN edizione digitale: 978-88-9335-132-4

ISSN: 2239-7302

Indice

I Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche
dell'Università Cattolica del Sacro Cuore..... 5

ATTI DEL IX CONVEGNO DI STUDIO SULL'ALLEANZA ATLANTICA
LA LOTTA AL TERRORISMO TRANSAZIONALE:
UN RUOLO PER LA NATO?

Introduction 11
di MASSIMO DE LEONARDIS

The Historical Role of NATO 15
di MASSIMO DE LEONARDIS

Europe, Transnational Terrorism and Hybrid War 27
di MARCO LOMBARDI

The Reasons of a No Victory and the Future Perspectives.
The New Phase of the Afghan War
and the Role of the Islamic State (IS/Daesh)..... 39
di CLAUDIO BERTOLOTTI

Il “Syraq” tra “Stato Islamico” e frammentazione..... 49
di ANDREA PLEBANI

La NATO e la Federazione Russa,
dalla crisi ucraina alla lotta contro Daesh 67
di EUGENIO DI RIENZO

International Relations Theory and
NATO's Post-Cold War Path: an Ongoing Debate 85
di LUCA RATTI

La NATO e le partnership: un “serbatoio di coalizioni”? 111
di GIANLUCA PASTORI

Il ruolo della NATO nella lotta al terrorismo secondo gli Stati Uniti	129
di DAVIDE BORSANI	
From Flank Defence to War Against Terrorism. Germany's Posture on the NATO Periphery since the Cold War (1961-2016)	155
di BERND LEMKE	
Turkey and NATO as seen from Ankara.....	169
di STEFANO M. TORELLI	
L'Italia nel contrasto al terrorismo	175
di GIUSEPPE CUCCHI	
Uomini e mezzi per un intervento italiano	193
di PIETRO BATAACCHI	

MISCELLANEA

Società e Stato nel magistero di Pio XII	207
di BENIAMINO DI MARTINO	
La questione dei diritti umani nello spazio post-sovietico.....	251
di RUSTAM KASYANOV ed EKATERINA TORKUNOVA	
<i>Gli Autori</i>	263
<i>Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Membri di prima afferenza</i>	269

I Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore

Il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore ha più di trent'anni di vita, essendo stato costituito nel 1983 sulla base del precedente Istituto di Scienze Politiche. Conta attualmente ventisei membri di prima afferenza; oltre ai Docenti e Ricercatori di ruolo ed ai Professori a contratto, svolgono la loro attività di studio e di ricerca nell'ambito del Dipartimento un numero rilevante di collaboratori a vario titolo (Assegnisti di ricerca, Borsisti post-dottorato, Dottori e Dottorandi di ricerca, Addetti alle esercitazioni, Cultori della materia).

Il Dipartimento costituisce una delle due strutture scientifiche di riferimento della Scuola di Dottorato in Istituzioni e Politiche. Inoltre il Centro di Ricerche sul Sistema Sud e il Mediterraneo allargato (CRiSSMA), costituito nel 1999, «collabora – in particolare – con la Facoltà di Scienze Politiche [oggi Facoltà di Scienze Politiche e Sociali] e con il Dipartimento di Scienze Politiche».

Gli afferenti al Dipartimento appartengono a diverse aree scientifico-disciplinari – diritto, scienza politica, storia – orientate allo studio dei fenomeni politici, nelle loro espressioni istituzionali e organizzative, a livello internazionale ed interno agli Stati. Il fondatore del nostro Ateneo, Padre Agostino Gemelli, affermava nel 1942 che diritto, storia e politica costituiscono «un tripode» sul quale si fondano le Facoltà di Scienze Politiche, delle quali difendeva l'identità e la funzione. Circa vent'anni dopo, Francesco Vito, successore del fondatore nel Rettorato e in precedenza Preside della Facoltà di Scienze Politiche affermava: «Noi rimaniamo fedeli alla tradizione scientifica secondo la quale l'indagine del fenomeno politico non può essere esaurita senza residui da una sola disciplina scientifica. Concorrono alla comprensione della politica gli studi storici, quelli filosofici, quelli giuridici, quelli socio-economici». Per Gianfranco Miglio, la storia è il laboratorio privilegiato della ricerca politologica.

I Docenti e i Ricercatori del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore sono quindi 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. Vi sarà modo di verificare e approfondire anche in questi *Quaderni* il valore scientifico irrinunciabile del Dipartimento di Scienze Politiche.

Come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionale, è stata scelta la mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller (1470-1521), di grande importanza storica essendo la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America". Nel 2005 tale mappa è stata dichiarata dall'UNESCO "Memoria del mondo".

La frase «*Orbem prudenter investigare et veraciter agnoscere*», che esprime lo spirito di libera ricerca nella fedeltà alla vocazione cattolica, utilizza alcune espressioni della seguente preghiera di S. Tommaso d'Aquino: «*Concede mihi, misericors Deus, quae tibi placita sunt, ardentem concupiscere, prudenter investigare, veraciter agnoscere, et perfecte adimplere ad laudem et gloriam nominis tui. Amen*». Tale preghiera, «*dicenda ante studium vel lectionem*», a sua volta forma la prima parte di una più lunga orazione «*Ad vitam sapienter instituendam*».

Il Dipartimento di Scienze Politiche promuove:

- il coordinamento fra Docenti e Ricercatori per un efficace svolgimento della ricerca negli ambiti disciplinari di competenza;
- lo sviluppo della ricerca scientifica in ambito storico, politico, giuridico-internazionale e un attivo dialogo tra gli studiosi delle varie discipline;
- l'organizzazione di convegni, seminari e conferenze, attraverso i quali realizzare un proficuo confronto fra studiosi, l'avanzamento e la diffusione delle conoscenze nel campo delle scienze politiche;
- la realizzazione di pubblicazioni scientifiche, che raccolgano i risultati delle ricerche promosse e i contributi dei membri del Dipartimento e degli studiosi partecipanti alle attività seminariali e di ricerca organizzate dal Dipartimento stesso.

Proprio la rilevante e qualificata attività promossa dal Dipartimento ha indotto alla pubblicazione (a stampa e su Internet) dei presenti *Quaderni*, per ospitare atti e testi derivanti dalle iniziative promosse dal Dipartimento, nonché saggi e articoli dei suoi Docenti e Ricercatori, dei loro collaboratori a tutti i livelli e di autori esterni.

Da questo numero entrano in vigore alcune modifiche nell'organizzazione scientifica e redazionale dei *Quaderni*, rese necessarie dal loro crescente sviluppo. La pubblicazione degli articoli già da questo numero è soggetta a *Peer Review* anonima. Viene creato un Comitato di redazione il cui segretario sarà il Dr. Davide Borsani. Il Direttore ringrazia per il suo impegno il Prof. Gianluca Pastori, che ricopriva l'incarico di Capo redattore, ora abolito.

Il presente numero pubblica nella prima parte le relazioni pervenute e pubblicabili presentate al IX Convegno di studio sull'Alleanza Atlantica: *La lotta al terrorismo transnazionale: un ruolo per la NATO?* Nella sezione *Miscellanea* compaiono due articoli su aspetti del pensiero cristiano, cattolico e ortodosso, in campo politico.

Il prossimo Quaderno n. 12 verrà pubblicato nel corso del 2017.

Uomini e mezzi per un intervento italiano

di PIETRO BATAACCHI

***Abstract** – The evolution of the international scenario is more and more putting at risk the security of Italy. The threat of Islamic terrorism, the Mediterranean instability and the return of Russia on the international scene, are forcing Italy to take some important decisions regarding foreign and defence policies. The Defence White Paper takes into account all these changes and clearly defines the priorities, primarily the Mediterranean and Europe, and accordingly establishes the scope of intervention of the military. However, Italy still does not seem to perceive the significance of these changes, started after 2011 and the so called Arab Spring, as the same Defence budget 2016 shows. Unlike the other large European countries, Italy has not increased the funds for the Defence and continues to allocate a limited amount of them to the Exercise, in particular to the expenditure for training and maintainance, so that, for example, among other consequences, the Army can only count on 25% of its fleet of vehicles. Such a situation, in the long period, may not be sustainable, considered the relevance of the threat and the further military commitments that Italy intends to undertake.*

Il quadro politico-militare italiano

Il punto di partenza sono tutte quelle trasformazioni di ordine sociale, politico, economico ecc. che hanno creato un quadro di profonda incertezza mutando equilibri che fino a pochi anni fa si davano per consolidati. In questo quadro emergono dei rischi che sono molto più complessi, sofisticati e pericolosi rispetto a quelli che il Paese ha affrontato con successo nel passato. Tra questi ci sono il terrorismo e, più in generale, quegli attori non statuali che detengono un significativo potere economico e militare grazie al quale sono in grado di minacciare l'ordine internazionale. Qui è evidente il riferimento allo Stato Islamico che, rispetto ad al-Qaeda, ha cambiato veramente le regole e i parametri dello scontro e che sfruttando la globalizzazione dell'informazione è stato capace di esportare con successo il proprio modello con il risultato di diffondere rapidamente la propria ideologia, di replicarsi a grande distanza e di reclutare *foreign fighters* anche in molti Paesi europei.

A proposito di Europa, è ormai chiaro che quell'architettura di sicurezza puntellata da misure di confidenza e rassicurazione reciproca che aveva permesso di governare il blocco continentale europeo negli anni della Guerra Fredda e anche nel successivo ventennio, garantendo pace e stabilità, è venuta meno. A questo fenomeno, che riguarda essenzialmente i rapporti tra NATO e Russia, si accompagna la crisi dell'Europa di cui implicitamente si parla quando si chiama in causa «l'apparente abbandono dei percorsi di convergenza economica e politica» e il ritorno di «fattori storici, culturali e identitari, che hanno enfatizzato divisioni o passate controversie che si credevano estinte». Un *mix* di fattori che pregiudica la sicurezza dell'Italia e quella europea.

Tuttavia, la vera priorità per l'Italia è oggi il Mediterraneo da dove, secondo il nuovo Libro Bianco 2015, emanano le principali minacce alla sicurezza del Paese (minacce che vanno da fenomeni criminali, guerre civili, flussi migratori, terrorismo ecc.) e dove lo strumento militare nazionale potrebbe trovare prioritariamente impiego. Dunque, l'Italia deve essere in grado di operare in relativa autonomia nella regione euro-mediterranea, svolgendo anche una funzione di guida per altri Paesi amici, nella tutela comune della pace e della stabilità.

Con questo scenario di riferimento, le priorità per lo strumento militare italiano sono principalmente due:

- Impiego prioritario nella regione euro-mediterranea al fine di tutelare, nell'immediato, le esigenze di sicurezza nazionale e costruire, nel tempo, una più stabile cornice internazionale. In questo ambito, l'Italia dovrà essere in grado anche di guidare un'operazione multinazionale di gestione delle crisi e di ripristino della pace e sicurezza secondo uno spettro di impiego dello strumento militare completo;
- Partecipazione attiva in ambito euro-atlantico ai consolidati meccanismi di prevenzione, deterrenza e difesa collettiva (Alleanza Atlantica e Unione Europea) quale migliore garanzia di un'adequata condizione di sicurezza.

L'Italia e le missioni internazionali

In ambito ONU la missione più importante è la *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL) in Libano, dove ormai ininterrottamente dal 2012 l'Italia ha il comando e dove è dispiegato un contingente di

poco superiore ai 1.100 militari che, nei fatti, rende oggi UNIFIL la missione all'estero più importante dell'Italia. Dopo i fatti di Parigi si era parlato di un rafforzamento di UNIFIL, ma, al momento della stesura di queste note, decisioni in tal senso non erano state prese. Per il resto, l'impegno italiano in ambito ONU è dato da missioni di osservazione, assistenza, umanitarie e di staff come, per esempio, quelle a Cipro, nel Sahara Occidentale, ecc.

Anche per quanto riguarda l'UE, si tratta per la gran parte di missioni minori, a carattere di assistenza, osservazione o di *institution/nation building*, dalla Somalia, al Mali passando per il Niger ecc., con l'eccezione delle missioni navali *European Union Naval Force Mediterranean* (EUNAVFOR MED) e *Atalanta*. La prima oggi ha assunto un'importanza fondamentale nel contrasto dei flussi migratori illegali provenienti dal Nord Africa e l'Italia ne ha il comando strategico-operativo (esercitato tramite il Comando UE presso il COI di Centocelle, con la funzione di Comandante ricoperta dall'ammiraglio Enrico Credendino) e il comando della forza (esercitato dal Contrammiraglio Andrea Gueglio a bordo del *Cavour*) e ne garantisce il contingente più robusto guidato, appunto, dalla portaerei *Cavour*, ammiraglia della missione. EUNAVFOR MED lo scorso autunno è passata alla Fase 2, che prevede anche la possibilità di procedere a fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti in acque internazionali di imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico o la tratta di esseri umani e a breve potrebbe passare anche alla c.d. "Fase 3", con una postura e un profilo più aggressivo volto a contrastare le organizzazioni criminali fin dentro le acque territoriali libiche e sulle coste. È chiaro che per quest'ultima fase sarebbero necessari il consenso del nuovo governo libico e una copertura legale da parte dell'ONU. Significativo è anche il contributo alla missione anti-pirateria *Atalanta* attiva nel Golfo di Aden e nell'Oceano Indiano.

Per quanto riguarda le missioni NATO, l'impegno più consistente resta *Resolute Support* in Afghanistan che è stato confermato dall'Italia anche per tutto il 2016, con un contingente attorno alle 900 unità. Secondo i piani originari, *Resolute Support* avrebbe dovuto progressivamente ridursi nel 2015 fino a mantenere una presenza nella sola Kabul, e il contingente italiano sarebbe dovuto rientrare. Tuttavia, con l'aggravarsi della situazione della sicurezza e i limiti evidenziati dalle forze di sicurezza afgane, la NATO ha deciso di estendere la

missione anche a tutto il 2016, mantenendone la configurazione sul Comando di Kabul e sui quattro *Training Advising Assistance Command* (TAAC) regionali, di cui l'Italia è responsabile per il TAAC-West di Herat.

Per il 2016 è confermato pure l'impegno in Kosovo, per il perdurare delle tensioni soprattutto nella zona nord del Paese, nell'ambito della missione *Kosovo Force* (KFOR)/*Joint Enterprise*, di cui l'Italia mantiene la guida, e che si traduce in una presenza sul terreno di oltre 500 uomini. Nel corso dell'anno si valuterà se rimodulare la missione, riducendone ulteriormente la consistenza, ma questo verrà fatto solo in base all'evoluzione della situazione sul terreno.

Infine, un accenno anche alla già citata *Active Endeavour*, nata dopo l'11 settembre in base all'art. 5 del Patto Atlantico, ma che nel luglio 2015 è stata svincolata dallo stesso articolo per assumere compiti aggiuntivi di sicurezza marittima, in particolare nell'Egeo e adesso anche nel Mediterraneo Centrale.

Fuori dalle tre grandi organizzazioni internazionali, l'Italia mantiene una serie di impegni nell'ambito di missioni portate avanti da coalizioni c.d. "di volenterosi" o entro rapporti di tipo bilaterale. La più importante è ovviamente la partecipazione agli sforzi contro lo Stato Islamico in Iraq all'interno della missione a guida americana *Inherent Resolve*. Il contributo italiano, denominato operazione *Prima Parthica*, è stato ulteriormente rafforzato a seguito dei fatti di Parigi e attualmente si basa su tre componenti per un totale di circa 750 militari. La *Task Force Air*, di stanza in tre basi in Kuwait, comprende due UAV *Predator*, quattro *Tornado* IDS per compiti esclusivamente di ricognizione e sorveglianza e un aerorifornitore KC-767A. A questa bisogna aggiungere la *Task Force Erbil*, inquadrata nel *Kurdistan Training Coordination Center* (KTCC), attualmente a guida italiana, il cui compito è l'addestramento dei *peshmerga* curdo-iracheni ai quali viene fornito: formazione basica di fanteria, addestramento all'uso di sistemi controcarro, addestramento all'uso di mortai e artiglieria, corsi per tiratori scelti, primo soccorso e *counter-improvised explosive device* (*counter-IED*).

A Baghdad, infine, sono presenti uomini delle Forze Speciali (appartenenti a tutte le Forze Armate), per l'addestramento dei militari iracheni del *Counter Terrorism Service* (CTS) e una *task force* dei Carabinieri per il *training* degli agenti della *Iraqi Federal Police* destinati a operare nei territori liberati da IS. Il contingente in Iraq è

in via di rafforzamento con il rischieramento di una componente di *Personnel Recovery* a Erbil (130 uomini e otto elicotteri di cui quattro d'attacco) e di una *task force* di 500 uomini per la difesa della diga di Mosul.

Sempre nel quadro delle missioni a carattere nazionale/bilaterale rientrano anche l'impegno a Gibuti con la Base Militare Nazionale di Supporto (BMNS), per il supporto di tutte le iniziative navali e non italiane nell'area, e l'operazione *Mare Sicuro*. Quest'ultima, lanciata nell'aprile 2015, è diventata il principale strumento per la tutela dei nostri interessi nell'area del Mediterraneo Centrale. Tra i suoi compiti troviamo: sorveglianza e protezione delle installazioni *offshore* ubicate nelle acque internazionali prospicienti la costa libica; protezione dei mezzi nazionali della Guardia Costiera e di altri mezzi nazionali impegnati in attività di *Search and Rescue* (SAR); deterrenza/contrasto dei traffici illeciti; raccolta informativa di elementi/evidenze inerenti ad attività di movimenti di matrice terroristica, nonché sull'organizzazione dei traffici illeciti e dei punti di partenza delle imbarcazioni; presenza, sorveglianza e sicurezza marittima nell'area di operazioni.

Numeri e mezzi

Il Bilancio Difesa 2016 ammonta a 19,424 miliardi di euro (1,15% del PIL) che, rispetto al bilancio approvato dal Parlamento per il 2015, sostanzia un incremento di 52,9 milioni di euro dovuto in gran parte all'inserimento nel Bilancio Difesa delle risorse per il lavoro straordinario e le indennità del personale militare dell'Arma dei Carabinieri (290 milioni), originariamente previste nello stato di previsione del Ministero dell'Interno, oltre a ulteriori integrazioni a favore dell'Arma nel settore Esercizio ed Investimento. A questi fondi bisogna aggiungere poi 120 milioni per il Fondo Scorta e per il vettovagliamento che vanno all'Esercizio (72 milioni per la Funzione Difesa e 48 milioni per i Carabinieri).

Come sempre, per ottenere la Funzione Difesa, cioè le spese per la Difesa strettamente intese, bisogna togliere le funzioni esterne – trasporto di Stato, fondi alla Croce Rosse Italiana (CRI), rifornimento idrico isole minori ecc. (che nel 2016 si prendono 118 milioni di euro, 21 milioni in più rispetto al 2015), l'Ausiliaria (che ottiene

413,2 milioni di euro, 25,3 milioni di euro in meno rispetto al 2015), e le spese per i Carabinieri che ammontano a 5,769 miliardi di euro.

Pertanto, alla Funzione Difesa restano 12,921 miliardi di euro. Un minimo storico, ovvero 266,2 milioni di euro in meno rispetto al 2015 (-2%). In percentuale sul PIL stiamo parlando dello 0,768%. In pratica, dal 2011 la Funzione Difesa ha perso quasi 1,5 miliardi a testimonianza di quello che può essere considerato a tutti gli effetti un fenomeno di depauperamento. Questo significa che, se non ci fossero i fondi del Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE) e del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), lo strumento militare sarebbe ridotto veramente al minimo e persino i maggiori programmi di *procurement* dovrebbero essere ridimensionati in maniera sensibile.

Se andiamo a vedere la ripartizione tra i tre singoli capitoli, la situazione emerge ancor di più nella sua criticità, con uno squilibrio sempre più evidente a favore del Personale, i cui stanziamenti – a dispetto della riduzione organiche – continuano a crescere. Alla voce Personale, infatti, quest'anno vanno 9,724 miliardi di euro, 60,5 milioni di euro in più rispetto al 2015 (8,649 miliardi di euro per il personale militare e 1,074 miliardi di euro per il personale civile). Un incremento dovuto al riavvio delle dinamiche retributive e all'esaurimento degli effetti delle misure di contenimento del trattamento economico. Per quanto riguarda, invece, il conseguimento del livello organico di 170.000 uomini al 1° gennaio 2016, previsto dalla *Spending Review* di Monti del 2012, l'obbiettivo è stato chiaramente fallito, visto che quest'anno è previsto un livello di 174.158 uomini e donne. Tanto è vero che, per le unità eccedenti, è previsto un massiccio ricorso allo strumento dell'Aspettativa Riduzione Quadri (ARQ). Rispetto al 2015, gli organici sono del resto calati solo di 360 unità (da 174.518). Certo, qualche segno positivo si inizia a vedere, come l'aumento dei Volontari in Servizio Permanente (VSP) di 1.302 unità, a fronte però di una riduzione di 851 unità dei Volontari in Ferma Presiffata (VFP), o l'aumento di 278 unità dei sergenti, ma restano ancora degli squilibri come, per esempio, per i marescialli che pur diminuendo di 1.228 unità restano ancora alla cifra *monstre* di 49.488 unità. È bene ricordare che il vecchio Modello a 190.000 prevedeva una quota di 25.415 Marescialli, mentre il Modello Di Paola, che andrà a regime entro il 2024, ne prevede 18.500. A questi ritmi sarà un'impresa arrivarci.

Nel 2016 le spese per l'Investimento hanno perso 420,5 milioni di euro. Un taglio netto che, come vedremo, solo in parte è compensato

dai fondi del MiSE. In tale contesto il Ministero della Difesa ha dovuto attuare una moratoria dei programmi di ammodernamento e rinnovamento concentrando le risorse disponibili sul mantenimento e la prosecuzione di quelli già in corso. Pertanto, per il terzo anno consecutivo non è previsto il lancio di nuovi programmi con le poche eccezioni che vedremo. Quindi, giusto per sintetizzare, in campo aeronautico non parte l'armamento dei *Predator*, e questo a dispetto del fatto che il Congresso americano abbia finalmente dato il via libera; stessa sorte per il programma per l'acquisizione dello *screeener* basico per la prima fase formativa dei piloti, mentre pare continuare lo *stand-by* riguardante l'industrializzazione dell'MC-27J e l'acquisizione dei primi *pallet* specialistici di serie. Nessuna novità neanche sul fronte P.1HH *Hammerhead*, del quale entro fine 2015 era prevista la consegna del primo esemplare, consegna che in realtà poi non si è verificata, e sulla "serializzazione" del programma. Di sicuro, ancora fondi a bilancio per il programma non ce ne sono.

In campo terrestre, ancora non è tempo per gli ammodernamenti di mezza vita di *Ariete* e *Dardo* – ammodernamenti che prevedono l'incremento del livello di protezione laterale e sotto-scafo in funzione anti-mina e anti-IED, delle capacità di comando e controllo, di visione e puntamento, e di mobilità – così come di ammodernamento di M113 e di acquisizione dei veicoli tattici net-centrici VTLM-2, ma non può partire neanche l'industrializzazione e la produzione in serie delle *Centauro II*, il cui primo prototipo dovrebbe essere presentato da Iveco DV a breve. Nessuna notizia neanche sul fronte dell'acquisizione del nuovo blindato anfibio ruotato per la Forza da Sbarco: il programma, pertanto, ancora non parte. In campo navale, resta ancora al palo l'acquisizione dell'Unità ausiliaria di Supporto Subacqueo Polivalente (USSP) per soccorso sommergibili e supporto alle operazioni in immersione in sostituzione di nave *Anteo*, il programma per il prolungamento della vita operativa dei due sottomarini *Sauro III Serie* e il completamento degli allestimenti per le Fregate Europee Multi-Missione (FREMM)

Nel settore missilistico, niente soldi per il missile da crociera *Marte ER* (anche se MBDA presumibilmente otterrà i fondi per completare lo sviluppo del missile grazie alla commessa *Typhoon* in Kuwait); *idem* per lo sviluppo di una variante evoluta del missile sup-sup *Teseo Mk 2A* e per lo sviluppo di una variante anti-missile imbarcata dell'*Aster 30*, *Aster 30 Block 1 NT* (che per il momento vede i *partner* francesi

proseguire in autonomia), mentre il CAMM ER non è neppure citato. Ci sono poi tutta una serie di ammodernamenti minori che restano senza finanziamenti, così come una serie di allestimenti e l'approvvigionamento di altri equipaggiamenti e materiali.

I programmi che vanno avanti sono quelli che conosciamo: dall'*Eurofighter Typhoon* all'F35 – per il quale si conferma l'acquisto di un massimo di 38 velivoli entro il 2020, anche se al momento della stesura di queste note l'Italia non aveva ancora formalizzato l'acquisto dei velivoli dei *Low Rate Initial Production* (LRIP) 9 e 10 e non figurava tra gli acquirenti dei *long lead item* dei velivoli del LRIP 11 – alle FREMM e alle unità previste dalla Legge Navale (sette Pattugliatori Polivalenti di Altura, un'unità d'assalto anfibia e due navi super-veloci per le forze speciali), al *Freccia*, passando per i programmi satellitari ed elicotteristici che sono sempre i soliti, e così via. Programmi per una parte dei quali è fondamentale – come vedremo dopo – il contributo del MiSE. Tra le pochissime buone notizie c'è l'avvio ufficiale dell'industrializzazione dell'M-345, con il primo volo che dovrebbe svolgersi in tarda primavera, e l'approvvigionamento di armi e munizioni per Aeronautica e Marina Militare.

Infine, venendo all'Esercizio, la dotazione del 2016 parla di 1,244 miliardi di euro, ovvero 94,9 milioni di euro in più rispetto al 2015 (+8,3%). Come già accennato, questo seppur piccolo incremento si deve soprattutto all'integrazione del Fondo Scorte e alle risorse integrative ricevute per il vettovagliamento. La situazione dell'Esercizio resta, però, molto grave con risorse che consentono solo di prioritizzare quello che va in teatro a discapito di tutto il resto e, comunque, costringono sempre a ricorrere per una parte dell'attività addestrativa ad altri istituti, quindi ad altre risorse, che non possono essere considerati strutturali e celermente fruibili per il soddisfacimento delle esigenze operative.

La Legge di Stabilità 2016

Rispetto a questo quadro, la Legge di Stabilità 2016, licenziata dal Parlamento a Natale 2015, ha apportato alcuni importanti correttivi che, tuttavia, in una sorta di gioco di somme e sottrazioni, alla fine non alterano più di tanto il quadro.

Tanto per cominciare, nel 2016 non c'è stata la “mega sforbiciata” alle spese del Ministero, evitata grazie alla maggiore flessibilità

negoziata con Bruxelles sul rapporto deficit/PIL, che ha permesso di aumentare tale rapporto di alcuni “zero virgola”, per cui alla fine alla Difesa sono stati tolti solo 19 milioni di euro. La mazzata, però, è arrivata lo stesso con l'accantonamento di 300 milioni di euro per la vendita di immobili della Difesa, quando quest'anno ne erano previsti 100 milioni, per concorrere al miglioramento dei saldi di finanza pubblica. Si tratta di fondi che non sono disponibili per le spese ordinarie della Difesa e che non sono riassegnati alla stessa Difesa una volta monetizzate le dismissioni. Una perdita secca, dunque, che si aggiunge ai già citati 19 milioni di euro di riduzione di spesa.

Tra gli altri provvedimenti di interesse per la Difesa contenuti nella Legge di Stabilità 2016 c'è anche il milione di euro che viene assegnato al Comando Raggruppamento Subacquei e Incursori Teseo Tesei (COMSUBIN) per il miglioramento delle condizioni di sicurezza e delle dotazioni sanitarie del reparto.

Questa riduzione di fondi è parzialmente recuperata grazie all'emendamento “Bataclan” inserito dal governo nella stessa Legge di Stabilità e adottato dopo i drammatici fati di Parigi del 13 novembre. Si tratta di un provvedimento che contiene una serie di misure con le quali si incrementano i fondi dedicati al comparto difesa e sicurezza, ma che, considerato, appunto, l'accantonamento dei proventi delle vendite immobiliari non comportano una significativa variazione del saldo complessivo delle spese per la Difesa. Per prima cosa, 150 milioni di euro, attivati come fondo speciale nell'ambito del MEF, vanno al potenziamento degli interventi e delle dotazioni strumentali in materia di protezione cibernetica e sicurezza informatica nazionali, nonché per le spese connesse ai suddetti interventi. Alla Difesa intesa come tale spetta solo una parte di queste risorse aggiuntive sulla base di una deliberazione del Comitato Interministeriale per la Sicurezza della Repubblica (CISR), sentiti il Ministro dell'Interno, il Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica e i responsabili del Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (DIS), dell'Agenzia Informazione e Sicurezza Esterna (AISE) e dell'Agenzia Informazione e Sicurezza interna (AISI). La ripartizione verrà poi implementata con decreto della Presidente del Consiglio dei Ministri.

Per la Difesa strettamente intesa ci sono 245 milioni di euro, che entreranno nel bilancio ordinario come fondo speciale, da impiegare per sostenere interventi straordinari per la difesa e la sicurezza “nazionale in relazione alla minaccia terroristica”. L'emendamento non

entra nello specifico circa l'effettiva destinazione di queste risorse, ma genericamente si riferisce a interventi per il potenziamento di sistemi per la difesa territoriale e dello spazio aereo, di sistemi di sorveglianza satellitare e di comunicazione, all'ammodernamento di mezzi ed equipaggiamenti e al rafforzamento delle dotazioni per le Forze Speciali e dei sistemi per la protezione delle infrastrutture sensibili e di rilevanza strategica. Difficile sbilanciarci su cosa verrà acquisito con questi fondi, ma possiamo ben vedere che si tratta di pochi fondi da spalmare su diversi settori. Per cui crediamo che alla fine verranno attuati una serie di interventi limitati, e molto parcellizzati, per rafforzare alcune capacità contingenti. Nulla di strutturale, pertanto, basta solo fare l'esempio che solo armare i *Predator* costa oltre 120 milioni di dollari.

Per il resto, l'emendamento contiene 50 milioni di euro come fondo istituito presso il MEF per l'ammodernamento delle dotazioni strumentali e delle attrezzature anche di protezione personale per la Polizia e i Vigili del Fuoco, ed estende anche agli appartenenti, con incarichi non dirigenziali, alle Forze Armate (oltre che agli appartenenti alla Capitaneria di Porto e alle forze di polizia), il famoso bonus degli "80 euro".

MiSE e MEF

Quando si analizzano le spese per la Difesa bisogna tener conto anche dei fondi del MEF e del MiSE destinati, rispettivamente, al finanziamento delle missioni internazionali e al finanziamento di alcuni grandi programmi di *procurement*. Per quanto riguarda il MEF, per il 2016 sono previsti 937,7 milioni di euro per le missioni fuori area delle Forze Armate, ma, come in parte accaduto quest'anno, è possibile che alla fine dei conti i soldi non bastino, soprattutto tenendo conto dei contorni ancora non definiti dell'intervento a protezione della diga irachena di Mosul o di un'eventuale impegno in Libia.

Venendo al MiSE, invece, a oggi non è possibile dare un quadro dei fondi precisi destinati ai programmi della Difesa. D'altronde stiamo parlando di voci diverse, annegate in centinaia di pagine di rendiconti su tutte le voci di spesa del Ministero, che non è semplice rimettere insieme per delineare un quadro dettagliato. Cerchiamo, però, di provare a mettere giù alcuni numeri. Andiamo per gradi. La prima voce da prendere in considerazione riguarda gli «interventi

agevolativi per il settore aeronautico» alla quale vanno 1,231 miliardi di euro. A questa bisogna poi aggiungere 215 milioni di euro di fondo per gli «interventi agevolativi alle imprese» del settore aeronautico e i 234 milioni di euro di rifinanziamento annuale previsti dalla Legge di Stabilità 2016. È importante notare che in questo comparto non dovrebbero rientrare solo i programmi aeronautici come *Eurofighter*, M-346, HH-1010 CSAR ecc., ma anche programmi terrestri quali il VBM, *Freccia* o programmi interforze come Forza Nec.

L'altra voce importante nel bilancio del MiSE riguarda i contributi «per il finanziamento di interventi nel settore marittimo a tutela degli interessi di difesa nazionale», ovvero i fondi per la cosiddetta Legge Navale che nel 2016 salgono a 472,445 milioni di euro considerando che il programma sta entrando nel vivo e che a breve dovrebbe partire la costruzione del primo PPA. Infine, ci sono gli «interventi per lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali della classe FREMM e delle relative dotazioni operative», che ottengono 526 milioni di euro, più 100 milioni di rifinanziamento annuale previsto dalla Legge di Stabilità 2016. In totale, pertanto, quest'anno il MiSE investirà per i programmi della Difesa 2,778 miliardi di euro: 270 milioni, grosso modo, in più rispetto al 2015.

Conclusioni

Nonostante Charlie Hebdo, Bataclan e Zeventem, e nonostante il fatto che tutti i maggiori Paesi europei abbiano quest'anno aumentato le spese per la Difesa in maniera significativa, l'Italia rappresenta una splendida eccezione. Certo, le mazzate degli scorsi anni non ci sono state, ma queste pesano ancora molto e alla fine, sommato e sottratto tutto, ci si è limitati a fermare il declino. Poco di più. I numeri lo testimoniano. La Funzione Difesa per la prima volta scende sotto quota 13 miliardi – un record negativo – e ciò che è arrivato con l'emendamento “Bataclan” basta solo per recuperare quanto è stato perso con gli immobili. Alla fine, l'unico segno veramente positivo sono i 270 milioni circa in più che sembrano essere stati stanziati nel bilancio del MiSE per i programmi della Difesa. Non molto, ma sempre meglio di quel nulla al quale ci eravamo tristemente abituati negli ultimi anni. E poi teniamo in conto un ulteriore fattore. Per le missioni all'estero sono stati stanziati per il 2016 937,7 milioni di euro che, considerando le tempistiche, sono stati pianificati prima

dell'annuncio dell'eventuale missione per la protezione della diga Mosul o di un altrettanto eventuale impegno in Libia. Ragion per cui, per coprire questi interventi, che si preannunciano complessi e difficili, servirebbero altri soldi, per il quale è auspicabile un ulteriore intervento del MEF, ma per il quale non è da escludere come accaduto in passato il ricorso "in corsa" ai fondi ordinari della Difesa.

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: 978-88-9335-121-8 / 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

In copertina: Martin Waldseemüller (1470 ca.-post 1522), *Mapa 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.



euro 15,00