

Quaderni

di Scienze Politiche

ISSN: 2532-5302
ISSN edizione online: 2532-5310



ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



26
2024

Quaderni

di Scienze Politiche

26

2024

Anno XIII - 26/2024

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.6.2011

Rivista di Classe A per i Settori Concorsuali 14/B1 – Storia delle dottrine e delle istituzioni politiche e 14 B/2 – Storia delle relazioni internazionali, delle società e delle istituzioni extraeuropee

DIRETTORE RESPONSABILE

Massimo de Leonardis (Università Cattolica del Sacro Cuore)

COMITATO EDITORIALE

Mireno Berrettini (Università Cattolica del Sacro Cuore), Francesco Bonini (Rettore Libera Università Maria Santissima Assunta, Roma), Barbara Lilla Boschetti (Università Cattolica del Sacro Cuore), Giuliano Caroli (Università Cusano, Roma), Rosa Caroli (Università Cà Foscari, Venezia), AntonGiulio de' Robertis (Università degli Studi di Bari Aldo Moro), Alessandro Duce (Università di Parma), Massimiliano Guderzo (Università di Siena), Umberto Morelli (Università di Torino) †, Giuseppe Parlato (Università Studi Internazionali di Roma), Luca Ratti (Università Roma Tre), Carola Ricci (Università di Pavia), Gianluigi Rossi (Sapienza Università di Roma), Ferdinando Sanfelice di Monteforte (Università di Trieste), Andrea Santini (Università Cattolica del Sacro Cuore), Andrea Ungari (Università degli Studi Guglielmo Marconi, Roma)

INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Alessandro Campi (Università degli Studi, Perugia), Paolo Colombo (Università Cattolica del Sacro Cuore), Jason Davidson (Università Mary Washington), Alan P. Dobson (Swansea University) †, Oreste Foppiani (European University Institute, Firenze), Michael Germann (Martin Luther Universität, Halle-Wittenberg), David G. Haglund (Queen's University, Kingston), Hubert Heyriès (Université Paul Valéry, Montpellier 3) †, Bahgat Korany (American University of Cairo), Antonio Marquina Barrio (Universidad Complutense, Madrid), Richard Overy (Università di Exeter), Damiano Palano (Università Cattolica del Sacro Cuore), Vittorio Emanuele Parsi (Università Cattolica del Sacro Cuore), Riccardo Redaelli (Università Cattolica del Sacro Cuore), Luca Riccardi (Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale), Guido Samarani (Università Cà Foscari, Venezia), Maurizio E. Serra (Ambasciatore d'Italia e Accademico di Francia, Parigi-Roma), Georges-Henri Soutou (Président de l'Académie des Sciences Morales et Politiques, Parigi), Krzysztof Strzalka (Ambasciatore e Docente Università Jagellonica di Cracovia), Stanislav L. Tkachenko (Università di San Pietroburgo), Mark Webber (Università di Birmingham)

SEGRETARIO DI REDAZIONE

Davide Borsani (Università Cattolica del Sacro Cuore)

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

© 2025 **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: <https://libri.educatt.online/>

ISBN edizione cartacea: 979-12-5535-372-0

ISBN edizione digitale: 979-12-5535-373-7

ISSN: 2532-5302

ISSN edizione online: 2532-5310

Indice

Introduzione.....	5
di MASSIMO DE LEONARDIS	
La NATO dalla Guerra Fredda alla guerra in Ucraina.....	9
di FRANCESCO MARIA TALÒ	
La NATO e l' <i>international liberal order</i>	15
di ANTONGIULIO DE' ROBERTIS	
Settantacinque anni di Alleanza Atlantica tra successi, fallimenti e seri problemi.....	17
di MASSIMO DE LEONARDIS	
L'evoluzione della NATO e le sfide alla sicurezza euro-atlantica	35
di ANDREA ROMUSSI	
Quali fondi per quali armi? L'Alleanza Atlantica fra impegni finanziari e dibattito sulle capacità	41
di GIANLUCA PASTORI	
Il baluardo incrinato: Russia, NATO e la fragile stabilità europea nel contesto della sicurezza globale.....	65
di FRANCESCO RANDAZZO	
La NATO e le priorità dell'Italia a settantacinque anni dalla firma del Patto Atlantico.....	95
di MARCO PERONACI	
<i>Chinese Dream</i> : ordine internazionale e rapporti con gli Stati Uniti nella politica estera di Xi Jinping (2012-2024).....	105
di PAOLO WULZER	
La "minaccia fantasma": la Repubblica Popolare Cinese nell'elaborazione politico-strategica della NATO.....	121
di MIRENO BERRETTINI	

La Cina guarda alla NATO. Le relazioni tra Pechino e l'Alleanza dalla fine della Guerra Fredda.....	135
di BARBARA ONNIS	
La NATO e la Cina: dalla <i>cooperative security</i> alla nuova competizione globale.....	157
di ANDREA CARATI	
L'Unione Europea, la NATO e lo <i>Strategic Compass</i>	171
di SILVIO BERARDI	
Verso il «Mediterraneo globale»? La proiezione oltremare dell'Italia (1979-2024)	187
di DAVIDE BORSANI	
Il ritorno del conservatorismo trumpiano e le prospettive per l'Italia nel quadrante transatlantico.....	209
di SIMONE ZUCCARELLI	
La NATO tra sfide globali e adattamento strategico	225
di GIORGIO BATTISTI	
Gli Autori	235

Quali fondi per quali armi? L'Alleanza Atlantica fra impegni finanziari e dibattito sulle capacità

di GIANLUCA PASTORI

Abstract – *Since the end of World War II, defence expenditure and its allocation have been a constant source of concern in US-Europe relations. Even before the establishment of the Atlantic Alliance, both the Congress and the Joint Chiefs of Staff expressed doubts about the sustainability of Washington's permanent and large-scale commitment to European security. In the following years, despite the constraints the Cold War imposed, the issue repeatedly surfaced. For instance, in the first half of the Fifties, President Eisenhower believed that evoking burden sharing would have positively shocked the European allies' inertia in the military realm. Since the Nineties, with the dissolution of the Soviet Union and the redefinition of NATO's tasks, the issue has taken on new relevance in the light of the US global repositioning, Europe's growing ambitions for strategic autonomy, and the increasing divergence among their respective priorities. Against this backdrop, the 2014 Celtic Manor "pledge" – reconfirmed in 2023 at the NATO Vilnius summit – which sets 2% of GDP as the minimum ceiling that allies should allocate to their defence budgets, only partly succeeded in composing the rift between the two shores of the Atlantic. Moreover, the pledge has faced growing criticisms regarding both its quantitative aspect and its usefulness. Beyond the symbolic value and its possible stimulus effect, several authors have questioned the actual meaning of a "simple" quantitative target. On the one hand, it has been claimed that some allies' commitment in terms of men, matériel and participation in NATO's activities more than compensates for their limited financial contribution; on the other, it has been pointed out that the difficulties the Atlantic Alliance is currently facing are not due to scarce expenditure but to the inability to tackle the existing capability gaps; a problem that has little to do with both the Celtic Manor pledge and – to a certain extent – the burden sharing issue itself.*

Keywords: *Military Spending, Burden Sharing, Defence Investment Pledge*

Il tema della spesa per la difesa comune e della sua ripartizione fra gli alleati attraverso come un fiume carsico la storia dei rapporti fra Stati Uniti ed Europa sin dalla fine della Seconda guerra mondiale. Prima ancora della nascita dell'Alleanza Atlantica, nel clima dell'incipiente Guerra Fredda, la questione riguardo a chi e

quanto aiutare è centrale nel dibattito politico d'Oltreatlantico e vede contrapporsi posizioni radicalmente diverse. Gli arsenali europei – anche quelli delle potenze vincitrici – pagano largo scotto all'impegno nel conflitto appena concluso, né la capacità produttiva del Vecchio continente è tale da permettere una loro ricostituzione in tempi brevi, anche alla luce delle pressanti necessità imposte della ricostruzione postbellica. In questa fase, il sostegno di Washington si concretizza da una parte nella fornitura di *surplus* di magazzino nel quadro del più ampio della smobilitazione della macchina militare nazionale, dall'altra nella prosecuzione – seppure su scala ridotta – delle forniture a diversi Paesi che durante il conflitto avevano beneficiato delle previsioni della legge "Affitti e prestiti". Durante la guerra, inoltre, una parte del mondo politico e militare statunitense aveva iniziato a realizzare i benefici che il Paese avrebbe potuto trarre dall'estensione dell'assistenza militare a *partner* selezionati. A questo proposito, già nel dicembre 1944, un rapporto dello State-War-Navy Coordinating Committee rilevava, per esempio, come proprio la fornitura di assistenza militare potesse costituire «una leva attraverso cui esercitare per alcuni anni un certo grado di influenza sulla politica francese»¹.

Nonostante un'attitudine «decisamente sanguigna» nel valutare la portata della minaccia sovietica all'Europa², sia il Congresso, sia i Joint Chiefs of Staff (JCS) avevano, comunque, manifestato al Presidente Truman profonde riserve riguardo alla sostenibilità di un impegno permanente e su larga scala di Washington a favore del Vecchio continente. Sul piano militare, ancora nel febbraio 1946, i JCS, guardavano al consolidamento e allo sviluppo del potere sovietico come alla «principale minaccia per gli Stati Uniti nel prossimo futuro». In quest'ottica, i Paesi minacciati dall'espansionismo di Mosca avrebbero dovuto essere sostenuti non solo attraverso le Nazioni Unite (come stava accadendo in quegli stessi mesi in Iran, di fronte alle resistenze del Cremlino a ritirare le proprie forze dalla parte settentrionale del Paese) ma anche, se necessario, con la fornitura di assistenza economica diretta da parte di Washington. Tuttavia, un

¹ Cit. in C.J. Pach, Jr., *Arming the Free World. The Origins of the United States Military Assistance Program, 1945-1950*, Chapel Hill – London, 1991, p. 12.

² W.S. Poole, *From Conciliation to Containment: The Joint Chiefs of Staff and the Coming of the Cold War, 1945-1946*, "Military Affairs", vol. 42 (1978), n. 1, pp. 12-16.

vero e proprio sostegno militare, al momento, era considerato «difficile se non impraticabile»³. A queste riserve si aggiungevano quelle del Dipartimento di Stato, incline a guardare al contrasto all'espansionismo sovietico più in termini politici che militari. Nel complesso, la posizione degli Stati Uniti resta, quindi, sostanzialmente cauta, anche a causa del loro perdurante impegno in vari teatri extraeuropei. Solo nel 1947, con l'enunciazione della dottrina Truman (12 marzo) e dell'impegno a «sostenere i popoli liberi che resistono ai tentativi di sottomissione da parte di minoranze armate o di pressioni esterne»⁴, le cose avrebbero iniziato a cambiare, spianando la strada a un maggiore coinvolgimento di Washington anche sul piano militare.

Perché questi sviluppi si materializzassero sarebbe servito tempo. Il 5 giugno 1947, l'annuncio dell'avvio del Piano Marshall (ERP – European Recovery Program) consolidava la strategia del contenimento sul suo asse politico-economico aprendo, al contempo, la strada alla futura integrazione del blocco occidentale. Pochi mesi dopo, il 18 settembre, la promulgazione del National Security Act contribuiva a definire l'architettura istituzionale della politica di sicurezza statunitense, rimodellando le strutture di vertice delle Forze Armate e dando vita a nuove strutture, fra cui il National Security Council, organo deputato a «fornire consigli al Presidente in materia di integrazione delle politiche interne, estere e militari, così da consentire agli organi militari e agli altri dipartimenti e agenzie del governo di cooperare in modo più efficace nelle questioni relative alla sicurezza nazionale»⁵. Nel novembre 1948, sull'onda emotiva del colpo di Stato di Praga (21-25 febbraio) e del blocco di Berlino (24 giugno-11 maggio 1949), l'NSC 20/4⁶ presentava una prima organica strategia di contrasto della minaccia sovietica,

³ *Ivi*, p. 14.

⁴ <https://www.archives.gov/milestone-documents/truman-doctrine>. Sull'evoluzione della posizione del Congresso in materia di difesa dell'Europa cfr. P. Williams, *The Senate and US Troops in Europe*, London – Basingstoke, 1985; sul ruolo di Arthur Vandenberg nel pilotare questa evoluzione e sulla sua collaborazione con il Presidente Truman cfr. L.J. Haas, *Harry & Arthur: Truman, Vandenberg, and the Partnership that Created the Free World*, Lincoln, NE, 2016.

⁵ <https://govtrack.us.s3.amazonaws.com/legislink/pdf/stat/61/STATUTE-61-Pg495.pdf>.

⁶ *Report to the President by the National Security Council*, NSC 20/4, 23.11.1948, in *Foreign Relations of the United States [FRUS], 1948*, vol. 1/2, *General; The United Nations*, Washington, DC, 1976, 60.

strategia che già l'anno successivo, dopo la fine del monopolio nucleare (il primo test nucleare sovietico – RDS-1 – è del 29 agosto) e l'inizio del processo che avrebbe portato all'adozione del NSC 68⁷, avrebbe sperimentato una chiara torsione in senso militare. Parallelamente, le spese per la Difesa – che erano scese dagli 83 miliardi di dollari dell'anno fiscale 1945 ai 12 di media del periodo 1948-50 – riprendono a crescere in maniera significativa, complice anche lo scoppio della guerra di Corea⁸.

Nel giugno 1948, con l'approvazione della risoluzione Vandenberg, anche il Congresso aveva abbandonato le sue riserve, spianando la strada alla firma del Trattato di Washington (4 aprile 1949), ma con la tacita intesa che il contributo statunitense sarebbe stato limitato, nei fatti, all'aviazione strategica e alle forze navali e che – in cambio di questo impegno e della conseguente garanzia di protezione offerta dall'ombrello nucleare USA – i Paesi dell'Europa occidentale si sarebbero impegnati a portare avanti seri sforzi nel campo della sicurezza collettiva, pur tenendo conto dei limiti imposti da quelle che erano allora le loro ridotte capacità economiche. La firma, in ottobre, del Mutual Defence Assistance Act si inserisce nella stessa prospettiva. Soprattutto da parte del Dipartimento di Stato, la tendenza era quella a sottolineare la portata limitata dell'impegno, sia in termini di durata, sia di scopo. Poiché la priorità dell'impegno USA a favore dell'Europa era la ripresa economica, il programma avrebbe dovuto limitarsi a sostenere il rafforzamento e la modernizzazione delle forze esistenti piuttosto che a finanziarne la costituzione di nuove. Inoltre, con la ripresa economica e l'aumento della capacità produttiva, gli alleati europei sarebbero stati sempre più capaci di soddisfare in proprio i loro bisogni di sicurezza, permettendo la graduale riduzione dell'aiuto di Washington. L'idea restava, quindi, quella per cui il nucleo delle forze di terra dovesse essere fornito dall'Europa,

⁷ *Note by the Executive Secretary to the National Security Council on United States Objectives and Programs for National Security*, NSC 68, 14.4.1950, in *FRUS, 1950*, vol. I, *National Security Affairs; Foreign Economic Policy*, Washington, DC, 1977, 85.

⁸ E.V. Converse III, *History of Acquisition in the Department of Defense*, vol. I, *Rearming for the Cold War, 1945-1960*, Washington, DC, 2012. Per esempio, se nel periodo fiscale 1946-50 la spesa per la Difesa era stata di circa 91 miliardi di dollari, pari a circa il 45% del bilancio federale, nel triennio 1951-53 essa sale a 122 miliardi, pari a circa due terzi del bilancio federale.

segnatamente dalla Francia, sostenuta per quanto possibile dagli altri firmatari del Patto di Bruxelles⁹.

Significativamente, il primo Concetto Strategico dell'Alleanza Atlantica (approvato dal Comitato militare il 1° dicembre 1949) sottolineava esplicitamente come – salve considerazioni legate alla posizione geografica, alla capacità industriale e alle risorse umane – fosse desiderabile che ogni membro «sviluppa[sse] il proprio potenziale militare nella misura massima coerente con la pianificazione strategica generale, così da provvedere alla propria difesa e partecipare alla difesa comune». In quest'ottica, il documento individuava come responsabilità primaria degli Stati Uniti il condurre bombardamenti strategici «prontamente, con tutti i mezzi possibili e con tutti i tipi di arma», attribuendo agli altri membri una funzione di supporto «per quanto praticabile». Di contro, nell'arrestare e rispondere a una eventuale offensiva nemica, «il nucleo delle forze di terra deve venire, nella fase iniziale, dalle nazioni europee» mentre le altre avrebbero dovuto fornire aiuto «con il minimo ritardo possibile, compatibilmente con la pianificazione generale». Gli alleati europei avrebbero dovuto fornire, inoltre, nella fase iniziale, il nucleo del supporto aereo tattico e della difesa aerea, salvo anche in questo caso l'impegno degli alleati a portare il proprio aiuto con il minimo ritardo possibile. La messa in sicurezza e il controllo delle linee di comunicazione marittime e aeree avrebbero dovuto essere realizzate congiuntamente «in accordo con le capacità di ciascun Paese e con le responsabilità negoziate» (anche se Stati Uniti e Gran Bretagna restavano responsabili principali per il controllo delle linee di comunicazione oceaniche), mentre la messa in sicurezza, il mantenimento e la difesa di basi, aree di supporto e altre strutture essenziali per la sicurezza comune restava compito dei singoli Paesi ospitanti «assistiti se necessario e nella misura stabilita dai piani di difesa collettiva»¹⁰.

⁹ Williams, *The Senate...*, cit., p. 27 ss.

¹⁰ *The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area*, DC 6/1, 1.12.1949, https://archives.nato.int/uploads/r/null/9/9/99076/DC_006_1_ENG_PDP.pdf.

Una questione di lungo periodo

L'incapacità di portare avanti questa politica avrebbe avuto conseguenze importanti. In particolare, la difficoltà a raggiungere gli ambiziosi obiettivi di forza fissati dal Consiglio nordatlantico nel febbraio 1952 avrebbe aperto la strada da un lato alla rimilitarizzazione della Germania, dall'altro alla nuclearizzazione dell'Alleanza, soprattutto quest'ultimo un fatto destinato ad accentuare lo squilibrio fra Stati Uniti ed Europa e a fare assumere nuove connotazioni al tema della "divisione del fardello". Nell'ottobre 1953, l'adozione da parte dell'amministrazione Eisenhower del documento NSC 162/2¹¹ – che inaugura, a Washington, la stagione della rappresaglia massiccia – avrebbe aggiunto al problema ulteriori aspetti di complessità. Se gli accordi di Parigi (20-23 ottobre 1954) avevano gettato le basi per il riarmo della Repubblica Federale Tedesca, rafforzando in maniera significativa le capacità convenzionali della NATO ed enfatizzando il tema della responsabilità europea per la sicurezza del Vecchio continente, la scelta dell'Alleanza di abbracciare a sua volta la dottrina della rappresaglia massiccia (MC 14/2¹²) avrebbe contribuito a mettere in discussione questo processo, con pesanti ricadute sul sistema dei rapporti con gli Stati Uniti. Fra l'altro, ridimensionando il ruolo della componente convenzionale, l'MC 14/2 avrebbe fornito ai Paesi europei l'occasione di ridurre il proprio impegno, con il risultato che già entro il 1959 il riarmo tedesco-occidentale, anziché servire a rafforzare il dispositivo di sicurezza comune, aveva finito soprattutto per compensare il disimpegno degli altri alleati¹³.

Nel 1951, il Segretario di Stato, Dean Acheson, aveva sostenuto come «l'uso migliore che possiamo fare del vantaggio di cui godiamo grazie al nostro potenziale aereo di rappresaglia è andare avanti sotto la protezione di questo scudo nel costruire una forza collettiva equilibrata in Europa occidentale, che continuerà a

¹¹ *Note by the Executive Secretary to the National Security Council on Basic National Security Policy*, NSC 162/2, 30.10.1953, in *FRUS, 1952-1954*, vol. II/1, *National Security Affairs*, Washington, DC, 1986, 101.

¹² *Overall Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Treaty Organization Area*, MC 14/2, 23.5.1957, <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a570523a.pdf>.

¹³ R.L. Kugler, *Laying the Foundations: The Evolution of NATO in the 1950s*, Santa Monica, 1990.

dissuadere le aggressioni anche dopo che il nostro vantaggio in campo nucleare sarà diminuito»¹⁴. Tuttavia, la crisi della deterrenza convenzionale e il peso crescente della componente nucleare sia come “spada” dell’Alleanza Atlantica, sia come suo “scudo” in caso di guerra limitata avrebbero messo sempre più in crisi questo approccio. L’attenzione crescente posta dagli alleati europei sui temi della crescita e dell’integrazione economica avrebbe alimentato questo processo, trasformandosi, già intorno alla fine del decennio, in un ulteriore elemento di frizione con Washington. La problematicità della questione sarebbe stata confermata negli anni successivi, a partire da quelli dell’amministrazione Kennedy (1961-63), la cui posizione, dopo una fase iniziale segnata da toni sostanzialmente concilianti, sarebbe andata via via irrigidendosi, anche alla luce di quello che era visto sempre più come il vantaggio iniquo che il *free riding* nel campo della Difesa dava alle economie europee. Per esempio, nel corso di una riunione del National Security Council nel gennaio 1963, il Presidente avrebbe sottolineato come:

One of our big tasks is to persuade our colleagues in Europe to increase their defense forces [...] Why should we have in Europe supplies adequate to fight for ninety days when the European forces around our troops have only enough supplies to fight for two or three days? Our forces in Europe are further forward than the troops of de Gaulle who, instead of committing his divisions to NATO, is banking on us to defend him by maintaining our present military position in Europe. While recognizing the military interests of the Free World, we should consider very hard the narrower interests of the United States¹⁵.

Questa è solo una delle tante manifestazioni dello scollamento che caratterizza i rapporti Stati Uniti-Europa negli anni Sessanta e che si prolunga ben dentro il decennio successivo. La transizione della dottrina della rappresaglia massiccia a quella della risposta flessibile, che la NATO fa propria con il Concetto Strategico del 1968 (anche se in modo lontano da quelle che erano le intenzioni di

¹⁴ Cit. in R.E. Osgood, *NATO. The Entangling Alliance*, Chicago – London, 1962, p. 79.

¹⁵ *Remarks of President Kennedy to the National Security Council Meeting*, 22.1.1963, in *FRUS, 1961-1963*, vol. XIII, *Western Europe and Canada*, Washington, DC, 1994, 168.

Washington¹⁶), non influisce in modo particolare su questo stato di cose. Al contrario, il profilo globale dell'azione USA – che si accentua proprio a partire dalla presidenza Kennedy di fronte al crescente attivismo di Mosca e Pechino verso i Paesi di nuova indipendenza – accentua questa tendenza e rilancia il problema della ripartizione degli oneri della sicurezza comune. In termini percentuali, fra il 1961 e il 1969, il contributo europeo alle spese dell'Alleanza si riduce passando dal 23,6 al 21,8% del totale¹⁷; ciò in una fase in cui il dispositivo militare NATO si espande in maniera considerevole, sia in ambito nucleare, sia convenzionale (seppure – in questo caso – in modo più graduale e meno eclatante) ed esprime un rinnovato sforzo di modernizzazione, che porta, fra l'altro, a più che raddoppiare la dotazione di carri armati, mezzi controcarro, APC e artiglieria semovente¹⁸. È un'evoluzione necessaria sia a dare forma a una “vera” risposta flessibile, sia a implementare la strategia di difesa avanzata del territorio tedesco occidentale delineata dal Concetto Strategico del 1968. Tuttavia, è anche un'evoluzione che accentua gli squilibri interni all'Alleanza e che, dopo il 1963, l'amministrazione Johnson dovrà gestire sullo sfondo di profonde trasformazioni nel rapporto transatlantico.

In questo periodo, la volontà degli alleati di evitare di farsi coinvolgere nell'impegno statunitense in Vietnam (che nell'agosto 1964 aveva sperimentato un salto di qualità, dopo l'approvazione da parte del Congresso della risoluzione del Golfo del Tonchino) contribuisce ad alimentare le riserve di Washington riguardo al proprio ruolo in Europa. Parallelamente, il consolidamento della posizione economica di quest'ultima incoraggia i suoi *leader* a premere per negoziare una relazione più equilibrata con gli Stati Uniti all'interno della NATO, soprattutto in termini di potere decisionale. La sfida gollista – che si dispiega già a partire dalla fine degli anni Cinquanta e che nel 1966 porta all'uscita della Francia dalla

¹⁶ J.E. Stromseth, *The Origins of Flexible Response. NATO's Debate over Strategy in the 1960s*, Houndmills, Basingstoke – London, 1988. Per il testo del Concetto Strategico del 1968 cfr. *Overall Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Treaty Organization Area*, MC 14/3, 16.1.1968, <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a680116a.pdf>.

¹⁷ *Defence Expenditure of NATO Countries*, 2.12.1970, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_1970_12/20100830_1970-001.pdf.

¹⁸ R.L. Kugler, *The Great Strategy Debate: NATO's Evolution in the 1960s*, Santa Monica, 1991.

struttura militare integrata – è solo la punta dell'iceberg di questo processo. D'altro canto, proprio la portata di questa sfida contribuisce a irrigidire il confronto. Al di là delle ricadute sulla credibilità dell'Alleanza, la decisione francese sottrae al dispositivo militare occidentale il 15% circa delle forze previste al momento della mobilitazione, fra cui due divisioni di stanza in Germania e sette squadriglie messe a disposizione del sistema di difesa collettiva¹⁹. La nuova strategia adottata da Parigi, che abbandona l'idea di difesa avanzata e si concentra sulla protezione del territorio nazionale, se del caso con l'impiego del proprio potenziale militare tattico e strategico, inoltre, intacca la credibilità della dottrina della risposta flessibile in un momento in cui anche altri Paesi (in particolare Belgio, Danimarca, Gran Bretagna e Paesi Bassi) stanno rivedendo al ribasso i termini del loro contributo allo sforzo comune.

Non a caso, gli anni Settanta vedono il tema del *burden sharing* occupare un posto centrale nel sistema delle relazioni transatlantiche. L'inizio di un lungo periodo di difficoltà economiche, cui contribuisce la scelta dell'amministrazione Nixon di sospendere e poi abolire la convertibilità aurea del dollaro, scardinando le basi dell'ordine di Bretton Woods; l'impennata dei prezzi dell'energia, con i due *shock* petroliferi del 1973 e del 1979; i contrasti intorno alla guerra dello Yom Kippur e alla posizione da tenere nei riguardi dello Stato di Israele, le tensioni che accompagnano lo spostamento a sinistra dell'asse politico europeo e l'avvio della *Neue Ostpolitik* del Cancelliere tedesco Willy Brandt sono alcuni degli elementi che, in questa fase, concorrono ad accrescere la distanza fra Washington e i membri europei dell'Alleanza²⁰. Il nodo dei costi della difesa comune affiora apertamente nel discorso con cui Henry Kissinger lancia l'idea dell'"anno dell'Europa" e in cui il Consigliere per la sicurezza nazionale rimarca come la nuova generazione di *leader* europei non stesse contribuendo «in proporzione equa allo sforzo comune per la difesa comune», né, di fronte

¹⁹ *Ibi*, p. 118.

²⁰ Fra i tanti lavori su questo periodo cfr. M. Schulz – T.A. Schwartz (Eds.), *The Strained Alliance. U.S.-European relations from Nixon to Carter*, Washington, DC, 2010; L.A. Nichter, *Richard Nixon and Europe. The Reshaping of the Postwar Atlantic World*, New York, 2015; J.M. Siracusa – H. Thi Thuy Nguyen, *Richard M. Nixon and European Integration. A Reappraisal*, Cham, 2018, e K. Larres, *Uncertain Allies: Nixon, Kissinger, and the Threat of a United Europe*, New Haven, 2022.

alla difficile congiuntura economica, stesse facendo abbastanza per ridurre le barriere al commercio statunitense²¹. Allo stesso modo, intorno al nodo dei costi della difesa comune si incaglia la risposta della NATO all'iniziativa statunitense; una risposta che – come rilevano alcuni osservatori dell'epoca – finisce più per esprimere un senso di rinnovata unità europea che per aiutare a risolvere i multiformi problemi dell'agenda transatlantica²².

Questa tendenza a estraniarsi si esprime su entrambe le sponde dell'Atlantico. Fra la metà anni Sessanta e la metà dei Settanta, il Congresso discute diverse proposte per ridurre l'impegno statunitense in Europa (come quelle avanzate dal senatore Mike Mansfield fra il 1967 e il 1971²³) o per indurre gli alleati europei a caricarsi una quota maggiore di costi legati alla loro sicurezza. Nel 1973, per esempio, l'emendamento Jackson-Nunn al Department of Defense Appropriation Authorization Act stabilisce che, ove gli alleati non riescano a compensare il *deficit* di bilancia dei pagamenti generato dal dispiegamento delle forze statunitensi in

²¹ M. Gilbert, *Gli anni Settanta: Un decennio di tensione e disattenzione nelle relazioni transatlantiche*, in M. Del Pero – F. Romero (a cura di), *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazioni*, Roma, 2007, 45-64 (53). Per il testo del discorso di Kissinger in cui è delineata l'idea dell'"anno dell'Europa" cfr. *Address by the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)*, New York, 23.4.1973, in *FRUS, 1969-1976*, vol. XXXVIII/1, *Foundations of Foreign Policy, 1973-1976*, Washington, DC, 2012, 8.

²² Cfr., per es., A.J. Pierre, *What Happened to the Year of Europe?*, "The World Today", vol. 30 (1974), n. 3, pp. 110-19. I limiti e le difficoltà sperimentate dell'"anno dell'Europa" sarebbero stati riconosciuti dallo stesso Kissinger, sia all'epoca (per es., nel discorso alla Pilgrim Society di Londra del dicembre 1973), sia nelle sue memorie, spec. in *Anni di crisi*, trad. it., Milano, 1982.

²³ Fra il 1966 e il 1969, il *leader* della maggioranza democratica al Senato degli Stati Uniti, Mike Mansfield, presenta tre risoluzioni (300/1966, 49/1967 e 292/1969) volte a garantire una «sostanziale riduzione» della presenza militare americana in Europa. Anche se non approvate (e comunque non vincolanti per l'amministrazione), tali risoluzioni raccolgono un ampio consenso e mandano un segnale importante dalla volontà del mondo politico USA di ridimensionare l'impegno del Paese a favore degli alleati. Nel 1971, Mansfield presenta inoltre un emendamento al Selective Service Bill volto a dimezzare entro la fine dell'anno la entità delle forze statunitensi schierate nel Vecchio continente. Nonostante la proposta potesse impattare sulla stabilità della NATO e mettere in discussione l'equilibrio raggiunto con l'Unione Sovietica nel teatro europeo, anche questo emendamento gode di un ampio sostegno e richiede alla Casa Bianca un'intensa azione di *lobbying* per impedirne l'approvazione (Williams, *The Senate...*, cit., pp. 169-204).

Europa, tali forze debbano essere ridotte di una quota pari alla parte non compensata. Anche se l'amministrazione Ford sarebbe riuscita a evitare – non senza qualche artificio²⁴ – che le previsioni dell'emendamento scattassero, la sua approvazione è indice di come anche a Washington le logiche economiche facessero ormai premio su quelle legate alla coesione del blocco occidentale. Anche la distensione con Mosca e le prospettive che questa sembra aprire, che hanno il loro culmine nell'avvio della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa e nella firma dell'Atto finale di Helsinki, concorrono ad alimentare il processo e a stemperare il senso di urgenza che aveva sostenuto il dibattito negli anni precedenti, nonostante il NATO Defence Planning Committee, ancora nel maggio 1977, «sullo sfondo di un *trend* avverso nel rapporto di forza fra NATO e Patto di Varsavia», fissi come *target* un tasso d'incremento annuo reale della spesa «nell'ordine del 3%»²⁵.

Ancora alla metà degli anni Ottanta, un rapporto della CIA sulle prospettive di spesa dei Paesi NATO rilevava l'erraticità dei bilanci della Difesa degli alleati non-USA, mettendo in luce come, nel periodo 1978-84, solo quattro di essi (Canada, Lussemburgo, Gran Bretagna e Norvegia) avessero raggiunto in media la soglia del 3% e come nessuno dei quattro alleati maggiori (Francia, Repubblica Federale Tedesca, Gran Bretagna e Italia) si fosse dimostrato particolarmente attento nell'onorare l'impegno assunto²⁶. *A posteriori*, queste cifre sarebbero state in parte riviste. Secondo dati NATO, nel periodo 1980-84, il rapporto spesa per la Difesa/PIL (a prezzi costanti 1995) dei membri europei dell'Alleanza sarebbe stato in media del 3,5%, con la Gran Bretagna al 5,7%,

²⁴ In questo senso cfr. le osservazioni contenute in *Report to the Congress by the Comptroller General of the United States. Additional Costs of Stationing U.S. Forces in Europe. Departments of State and Defense*, [Washington, DC], 28.4.1976, <https://www.gao.gov/assets/id-76-32.pdf>.

²⁵ <https://www.nato.int/docu/comm/49-95/c770517b.htm>.

²⁶ CIA – Directorate of Intelligence, *Prospect for NATO Defence Spending... An Intelligence Assessment*, EUR 84-10171, August 1984, <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP85S00316R000200110004-4.pdf>. Il giudizio apparentemente contraddittorio sulla *performance* britannica è giustificato osservando come Londra fosse riuscita a raggiungere la soglia del 3% grazie all'aumento di spesa registrato nel 1982 a causa dello scoppio della guerra delle Falkland, aumento che avrebbe più che compensato l'andamento nel complesso insoddisfacente registrato nel resto del periodo.

la Francia al 4,0% e la RFT al 3,3%. Secondo la stessa fonte, il contributo europeo alla spesa totale sarebbe stato del 42,6% nel 1980, prima di passare al 37,6% nel 1985²⁷; una dinamica che, se da una parte riflette gli sforzi compiuti dall'Europa in una fase di profonde difficoltà economiche e sociali, dall'altra mette in luce il permanere di uno squilibrio che si accentua negli anni delle presidenze Reagan (1981-89) di fronte alla scelta della Casa Bianca di rilanciare il confronto militare con Mosca. In quest'ottica non stupisce che, all'inizio del decennio successivo, nel tratteggiare la situazione del *burden sharing* all'interno dell'Alleanza, il General Accounting Office statunitense potesse osservare come, nonostante molti membri avessero sostenuto spese e assunto rischi politici per sostenere gli interessi comuni e sebbene queste attività avessero «portato benefici agli interessi del mondo libero», esse non avevano eliminato «la necessità, per i singoli alleati, di affrontare i loro impegni militari nei riguardi della NATO»²⁸.

È un'ulteriore dimostrazione di come – al di là delle questioni legate agli sviluppi della scena internazionale e al modo in cui questi sviluppi influiscono sui rapporti fra Europa e resto del mondo – l'edificio dell'Alleanza Atlantica si sia periodicamente incrinato anche nella sua struttura interna e di come proprio a questo livello abbiano finito per concentrarsi «i conflitti più ampi e, potenzialmente, più insidiosi per la [sua] coesione»²⁹. In questa prospettiva, la scomparsa dell'Unione Sovietica – il “nemico implicito” a difesa del quale il Trattato di Washington era sottoscritto, anche se questa funzione era stata messa parzialmente in crisi dal consolidarsi della distensione gorbacioviana – aggrava solamente una tensione che è, comunque, elemento strutturale di ogni alleanza, soprattutto se ineguale. Ancora una volta, in un momento in cui l'onda lunga della *Reaganomics* appare in via di esaurimento e all'orizzonte degli Stati Uniti si affacciano i primi

²⁷ *Defence Expenditures of NATO Countries (1980-2000)*, NATO Press Release M-DCP-2 (2000) 107, 5.12.2000, <https://www.nato.int/docu/pr/2000/p00-107e.htm>.

²⁸ United States General Accounting Office, *Report to the Chairman, Committee on Armed Services, House of Representatives. U.S.-NATO Burden Sharing. Allies' Contributions to Common Defense During the 1980s*, [Washington, DC], October 1990, p. 3, <https://www.gao.gov/assets/nsiad-91-32.pdf>.

²⁹ A. Colombo, *La lunga alleanza. La Nato tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano, 2021, p. 141.

segni della recessione del 1990-91, il *burden sharing* torna ad essere uno dei temi sul quale le tensioni si scaricano. Come osserva, più o meno negli stessi anni, uno studio dedicato proprio a questo problema:

[M]any Americans believe that U.S. economic problems result from or are exacerbated by the spending burden assumed by the United States for the defense of Western Europe [...]. Several enduring themes have bedeviled burden-sharing issue almost from the inception of NATO, including European skepticism of the durability of the U.S. commitment to Western Europe, tensions between extended nuclear deterrence and the buildup of conventional forces, different views of German rearmament, problems posed by the absence of an integrated European defense effort, and conflicts between the U.S. and European members over out-of-area involvements. Thus, the continuing dispute about NATO burden-sharing can be seen to stem from differences in interests and perceptions about the goals, means, costs and benefits of activities undertaken by NATO collectively. Accordingly, no detailed burden-sharing formula has been specified or is likely to win acceptance either in principle or in practice³⁰.

Il *burden sharing* nel post-Guerra Fredda

Con la fine della contrapposizione USA-URSS, complici le trasformazioni del sistema internazionale e la ridefinizione dei compiti della NATO, il tema del *burden sharing* assume nuove valenze. Il riposizionamento strategico degli Stati Uniti, le crescenti ambizioni dell'Europa, alla ricerca di un ruolo politico dopo la firma del Trattato di Maastricht, e il parallelo divergere delle rispettive priorità alimentano questo processo. Nonostante la fioritura dell'attività della NATO soprattutto dopo l'inizio del coinvolgimento nel ciclo delle guerre jugoslave, la tendenza a livello aggregato è a una riduzione della spesa per la Difesa in relazione al PIL. Almeno fino ai primi anni Duemila, quando gli attentati dell'11 settembre e l'avvio della Global War on Terror innescano – almeno negli Stati Uniti – un nuovo ciclo espansivo, le priorità nazionali si orientano in altre direzioni, contribuendo a depotenziare la divisività della questione. Su questo sfondo, predomina l'attenzione verso

³⁰ C.A. Cooper – B. Zycher, *Perceptions of NATO Burden-Sharing*, Santa Monica, 1989, p. v.

il c.d. 'dividendo della pace' e i possibili modi per capitalizzarlo. Nonostante le attese, il dividendo si sarebbe dimostrato piuttosto elusivo e, in ogni caso, lontano dalle dimensioni che molti attendevano³¹; tuttavia, la tendenza alla contrazione della spesa sarebbe proseguita per tutto il decennio. Secondo i dati ufficiali, nel 2000, il rapporto spesa per la Difesa/PIL a prezzi costanti è del 2,5% a livello NATO contro il 3,5% del quinquennio 1990-94 e il 4,5% del quinquennio 1985-89; negli Stati Uniti, i valori sono, rispettivamente, del 2,8, del 4,5 e del 5,7%; per gli alleati europei, essi calano, rispettivamente, al 2,0, al 2,6 e al 3,2%³².

Sarebbe stata l'esperienza in Afghanistan a mettere in luce i problemi legati a questo stato di cose. L'assunzione della guida di ISAF, unita al crescente impegno operativo, rilancia, infatti, il processo avviato nel 1999 con la Defense Capabilities Initiative (DCI), un progetto che – anche alla luce dell'esperienza maturata nei Balcani dopo il 1995 – avrebbe dovuto permettere all'Alleanza di dispiegare rapidamente le proprie truppe nelle varie aree di crisi, di rifornirle e proteggerle e di equipaggiarle in modo da potere affrontare efficacemente i propri avversari. Nel 2002, l'adozione del Prague Capabilities Commitment (PCC) rafforza questa tendenza, da un lato focalizzando e 'snellendo' il meccanismo della DCI, dall'altro individuando obiettivi quantificabili per un processo che negli anni precedenti era stato talora tacciato di una certa genericità. Di contro, appare subito chiaro come il successo della PCC richiedesse, anzitutto, un aumento della spesa e un cambiamento delle priorità di approvvigionamento, in particolare da parte degli alleati europei. Gli obiettivi della PCC sono riaffermati nei vertici di Istanbul (2004) e Riga (2006), mentre il comunicato finale del vertice di Bucarest (2008), se non menziona esplicitamente il PCC, rileva come, alla luce dei numerosi impegni ormai assunti dalla NATO fosse urgente non solo acquisire una lunga serie di capacità specifiche ma anche assicurarsi "di avere il giusto tipo di capacità per affrontare le sfide di sicurezza in continua evoluzione

³¹ Cfr., per es., S. Gupta *et al.*, *The Elusive Peace Dividend*, "Finance & Development. A Quarterly Magazine of the IMF", vol. 39 (2002), n. 4, ora all'indirizzo Internet: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/12/gupta.htm>.

³² <https://www.nato.int/docu/pr/2000/table3.pdf>.

del Ventunesimo secolo e, per farlo, ci trasformeremo, adatteremo e riformeremo come sarà necessario”³³.

La seconda metà degli anni Duemila non è, comunque, il periodo più favorevole per implementare queste politiche. Le tensioni prodotte da ciò che appare come l’unilateralismo dell’amministrazione di George W. Bush e le dichiarazioni del Segretario della Difesa, Donald Rumsfeld (in carica: 2001-2006), intorno al rapporto che dovrebbe esistere fra missione e coalizione, concorrono ad allargare il divario fra Washington e i suoi alleati, soprattutto quelli che sempre Rumsfeld – con toni fortemente critici – identifica come la “vecchia Europa”. Dopo il 2007, inoltre, gli effetti della crisi globale innescata dallo scoppio della *subprime bubble* statunitense, si traducono in quasi tutti i Paesi in consistenti riduzioni della spesa militare. Per esempio, nonostante l’impegno ribadito già nel 2006 di destinare alla spesa per la Difesa almeno il 2% del PIL, nel periodo 2008-15 questo rapporto cala dall’1,69 all’1,43% per gli alleati europei, mentre negli Stati Uniti esso cala addirittura dal 4,67 al 3,37%³⁴. L’arrivo di Barack Obama alla Casa Bianca non cambia questo stato di cose; al contrario, proprio l’amministrazione Obama porterà avanti, nel corso del suo mandato, una massiccia politica di tagli, pur non mancando di rimproverare lo scarso contributo dell’Europa alla difesa comune. In questo senso, qualcuno ha anche voluto vedere nella conduzione delle operazioni in Libia (operazione *Unified Protector*, 23 marzo-31 ottobre 2011) “un nuovo modello di *burden sharing*, con gli Stati Uniti che svolgono più un ruolo di supporto e gli alleati europei che si fanno avanti per fornire la maggior parte degli attacchi aerei”³⁵.

Anche la decisione di lanciare il programma *Smart Defence* (2012) appare, più che altro, un tentativo di fare di necessità virtù, compensando con la ricerca di maggiore efficienza una tendenza al

³³ *Bucharest Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008*, https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm.

³⁴ *Defence Expenditures of NATO Countries (2008-2015)*, NATO Press Release, 28.1.2016, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_01/20160129_160128-pr-2016-11-eng.pdf.

³⁵ E. Hallams – B. Schreer, *Towards a ‘post-American’ alliance? NATO burden-sharing after Libya*, “International Affairs”, vol. 88 (2012), n. 2, pp. 313-27.

declino della spesa militare³⁶ che nemmeno l'annessione russa della Crimea e l'inizio della crisi in Donetsk e Lugansk sembravano arrestare. Su questo sfondo, il "pledge" assunto durante il vertice di Celtic Manor (4-5 settembre 2014) segna il punto di caduta di un dibattito che – in forme diverse – aveva attraversato tutto il decennio precedente e che acquistava nuova urgenza alla luce degli sviluppi della scena internazionale. Rilanciando la soglia del 2% del PIL quale tetto minimo che gli alleati avrebbero dovuto destinare al bilancio della Difesa, ponendo il vincolo del 20% minimo da destinare alle spese di investimento, fissando al 2024 la data per il raggiungimento di tali obiettivi e formalizzando l'impegno a livello di capi di Stato e di governo, a conferma del rilievo attribuito alla questione, il "pledge" (che nel 2016, al vertice di Varsavia, avrebbe assunto il nome di Defence Investment Pledge) allo stesso tempo individuava una sorta di minimo comune denominatore, definiva una possibile rotta condivisa e si proponeva come segnale di una rinnovata unità d'azione. Il tutto mentre l'Alleanza – sempre sulla spinta delle vicende ucraine – alzava i propri livelli di ambizione approvando un nuovo Readiness Action Plan (RAP), anch'esso destinato ad assumere un peso crescente con i vertici di Varsavia e Bruxelles (2018), nel corso del quale sarebbe stata lanciata la ambiziosa NATO Readiness Initiative³⁷.

In realtà, anche il DIP riesce a comporre solo in parte le divisioni che esistono fra le due sponde dell'Atlantico e, in modo crescente, fra gli alleati europei. Nel corso degli anni, si sono infatti

³⁶ Per una valutazione pressoché "in presa diretta" dell'esperienza del programma *Smart Defence* cfr. i contributi raccolti in *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche Università Cattolica del Sacro Cuore*, n. 7, 2014, pp. 11-164.

³⁷ Le misure concordate nel quadro del RAP comprendevano la triplicazione della NATO Response Force (NRF), l'istituzione di una Very High Readiness Joint Task Force (VJTF, la c.d. "Spearhead Force") e il potenziamento delle Standing Naval Forces. Ciò ha portato la NRF a una consistenza di circa 40.000 uomini, comprensivi dei 5.000 uomini della "Spearhead Force". Nello stesso periodo, la NATO ha inoltre schierato quattro gruppi tattici multinazionali (*multinational battlegroups*) negli Stati baltici e in Polonia, aumentato la presenza nella regione del Mar Nero e istituito una serie di comandi di collegamento fra le forze nazionali e quelle dell'Alleanza (NATO Force Integration Units). Nel quadro delle NRI, gli alleati sono, infine, impegnati, a dotarsi entro il 2020 una componente di trenta battaglioni, trenta squadriglie e trenta unità navali dispiegabile entro trenta giorni, elevando ulteriormente il livello di prontezza operativa delle forze disponibili sia come strumento di difesa collettiva, sia di *crisis response*.

accumulate, proprio intorno al DIP, tensioni sempre più forti, che riguardano non solo gli aspetti quantitativi (per esempio, con la richiesta di Donald Trump, all'epoca del suo primo mandato, di portare al 4% la soglia minima di contribuzione degli alleati), ma l'utilità stessa dell'impegno assunto. Al di là del suo valore simbolico, il suo essere prova di solidarietà e il suo possibile effetto di stimolo per i più recalcitranti, da varie parti è stata messa, infatti, in discussione l'utilità pratica di fissare un "semplice" obiettivo di spesa a fronte di quelli che sono apparsi come i limiti operativi che la NATO e i suoi membri si trovano ad affrontare. È una questione che assume un duplice aspetto: da un lato quello di quanti (come spesso nel caso dei governi italiani, al di là dell'orientamento politico) affermano che l'impegno in uomini e mezzi alla difesa comune più che compensa uno scarso coinvolgimento sul lato finanziario, dall'altro quello di quanti sottolineano come le difficoltà che l'Alleanza si trova oggi ad affrontare non siano tanto dovute a una spesa strutturalmente insufficiente quanto (come avrebbe messo in evidenza l'esperienza della guerra in Ucraina) a una spesa non sempre in linea con i *gap* di capacità nuovi ed ereditati e con la necessità di giungere in tempi rapidi ad un loro superamento³⁸.

Anche per questo, negli ultimi tempi, è stata posta un'attenzione crescente a quelli che sono gli indici "di output" definiti a Celtic Manor³⁹, meno noti e visibili (almeno nel dibattito pubblico)

³⁸ Da due prospettive diverse cfr., per es., S. Lunn – N. Williams, *NATO Defence Spending: The Irrationality of 2%*, European Leadership Network, London, 2017, e A.H. Cordesman, *NATO's Pointless Burden Sharing Debates. The Need to Replace a Mathematically Ridiculous 2% of GDP Goal with Real Force Planning*, Center for Security and International Studies, Washington, DC, 2019.

³⁹ Gli indici *di output* definiti a Celtic Manor riguardano (1) la percentuale di forze aeree, terrestri e navali che ciascun alleato è in grado di dispiegare; (2) la percentuale di forze aeree, terrestri e navali che ciascun alleato è in grado di sostenere nella fase di dispiegamento; (3) la percentuale di obiettivi di capacità assegnati a ciascun alleato nel quadro del NATO Defence Planning Process che è stata effettivamente conseguita; (4) la percentuale di forze aeree, terrestri e navali che ciascun alleato è in grado di schierare in operazioni e missioni NATO all'estero; (5) la percentuale totale di forze aeree, terrestri e navali che ciascun alleato è in grado di schierare in missioni all'estero; (6) la percentuale delle forze aeree, terrestri e navali che ciascun alleato è in grado di schierare a sostegno delle missioni di garanzia NATO; (7) la percentuale di posti assegnati a ciascun alleato all'interno della struttura di comando NATO che sono stati effettivamente coperti; (8) la percentuale di posti assegnati a ciascun alleato all'interno della struttura di

rispetto a quelli “di input” sintetizzati nel DIP. Quello intorno agli indici di *output* è un dibattito trasversale, che inizia sull’onda delle decisioni di Celtic Manor e che attraversa sia la comunità scientifica, sia il mondo politico e dei *practitioner*. Come ha osservato – fra gli altri – il Segretario Generale Stoltenberg, se ci si muove a questo livello, il tema del *burden sharing* è da inquadrare soprattutto in termini di “tre C”: Cash, Capabilities e Commitments⁴⁰. Queste tre dimensioni formano un sistema interconnesso, in cui il “cash” (l’*input*) consente di acquisire le capacità (*capabilities*) che, a loro volta, sostengono il contributo (*commitment*) fornito dai membri alle attività dell’Alleanza. Per ognuna di queste categorie, esistono meccanismi formali che permettono di quantificare, monitorare, misurare e – se del caso – mettere in discussione i risultati conseguiti di ciascun alleato (*output*). In questa prospettiva, concentrare il dibattito intorno all’aspetto economico-finanziario (rispetto al quale, tuttavia, vi sono stati oggettivamente numerosi passi avanti, con 23 membri che, nel 2024, dovrebbero raggiungere la soglia del 2% contro i tre del 2014⁴¹) sarebbe, quindi, fuorviante e poco produttivo, considerando anche come la maggior parte delle forze che contribuiscono agli elementi permanenti della NATO Response Force e che sono allocate alla NATO Readiness Initiative siano, oggi, fornite dagli alleati europei e dal Canada.

La sfida rimane quella della distribuzione territoriale degli impegni, che vede in prima linea gli alleati dell’Europa centrale e orientale, in base a una logica secondo cui maggiore è la prossimità fisica alla Russia, più alte sono le spese per la Difesa. In questi anni, sono stati i Paesi della “nuova Europa” a trascinare verso l’alto la media generale della spesa e a più che compensare la *performance* di quanti – nonostante gli incrementi di bilancio registrati dopo il 2022 – continuano ad essere sotto il valore-soglia del 2%. Tuttavia, in termini politici, questa dinamica non è priva

comando della NATO Force Structure che sono stati effettivamente coperti; (9) il contributo che ciascun alleato ha fornito alla componente di risposta immediata della NATO Response Force.

⁴⁰ *Doorstep statement by NATO Secretary General Jens Stoltenberg ahead of the meetings of NATO Foreign Ministers*, Bruxelles, 31.3.2017, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_142787.htm.

⁴¹ *Defence expenditures and NATO’s 2% guideline*, 18.6.2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm.

di conseguenze. Dal 2014, gli equilibri interni alla NATO hanno sperimentato cambiamenti significativi, che si sono tradotti – fra le altre cose – in un riorientamento degli obiettivi dell’Alleanza e in una ridefinizione delle sue priorità, con una rinnovata attenzione alla dimensione “tradizionale” della deterrenza e difesa. In particolare, complice l’allargamento della *membership* a Finlandia e Svezia e le attive politiche di *procurement* degli altri Paesi nordici, in questo periodo il baricentro della NATO si è spostato in modo sempre più chiaro verso nord-est. Parallelemente, i Paesi dell’Europa centrale e orientale (Polonia *in primis*, che, con una stima del 4,12%, è il Paese NATO che, nel 2024, ha speso di più per la Difesa in termini di rapporto con il PIL, superando ampiamente anche il 3,38% degli Stati Uniti e il 3,43% dell’Estonia⁴²) hanno consolidato notevolmente i propri rapporti bilaterali con gli Washington; rapporti che non si sono interrotti negli anni della prima amministrazione Trump (2017-21) e che, anzi, hanno beneficiato molto dall’attenzione posta dal quarantacinquesimo Presidente su questo tipo di relazione.

A mo’ di conclusione...

L’interrogativo è come una NATO in cui non mancano le divisioni saprà adattarsi a questi nuovi equilibri, soprattutto nel caso in cui – sul lungo periodo – dovesse venire meno la funzione ammortizzante che gli Stati Uniti hanno tradizionalmente svolto rispetto ai contrasti fra gli alleati europei. Anche in questo caso, non si tratta di un problema recente, come attestano, per esempio, i contenuti del vertice di Varsavia del 2016 e il dibattito che questi hanno alimentato intorno al tema del ribilanciamento degli impegni dell’Alleanza fra fronte est e fronte sud⁴³. L’evoluzione del contesto internazionale

⁴² *Defence Expenditures of NATO Countries (2014-2014)*, NATO Press Release, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/6/pdf/240617-def-exp-2024-en.pdf.

⁴³ In questo senso, vale la pena di osservare come – nonostante tale dibattito – il Concetto Strategico del 2022 (https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf) di fatto non menzioni il Mediterraneo e richiami solo occasionalmente le regioni che vi gravitano, per evidenziare – in modo alquanto generico – come «i loro conflitti, fragilità e instabilità», «derivanti da sfide di sicurezza, demografiche, economiche e politiche

e il modo in cui questa impatta sui compiti della NATO concorrono a dare all'interrogativo maggiore urgenza. Non a caso, negli ultimi anni, intorno al tema del *burden sharing* sembra essere tornata a concentrarsi l'attenzione non solo del dibattito politico, alla ricerca di un modello di divisione del fardello "più efficace", "più equo" o – semplicemente – più accettabile da parte dei vari membri. Parlare di costi e della loro ripartizione non significa, infatti, parlare solo delle capacità operative presenti e future della NATO, ma anche di divisione del potere decisionale e della capacità di "tenere intorno al tavolo" gli interessi che – insieme ai valori – formano il centro di aggregazione dell'Alleanza Atlantica. Interessi che, negli ultimi anni, sembrano divergere in modo sempre più chiaro di fronte alla duplice dinamica di impegni che appaiono in aumento e di risorse che, nonostante un aumento in termini assoluti, continuano ad apparire scarse di fronte alla proliferazione delle "cose da fare".

Le difficoltà che stanno attraversando i principali Paesi europei – Francia e Germania in testa – sono una parte del problema. In passato, Parigi e Berlino sono state in qualche modo considerate le capofila della "vecchia Europa". Almeno dalla metà degli anni Novanta la Francia è, inoltre, uno dei principali sostenitori della necessità di giungere a una maggiore autonomia strategica europea; una posizione che l'ha messa spesso in rotta di collisione con le posizioni di Washington e che ha sollevato i timori dei *partner* più fedeli di quest'ultima. Oggi, entrambi i Paesi sembrano, tuttavia, avere perso la loro spinta propulsiva, e questo in una in una fase in cui – almeno sul piano declaratorio – è forte l'ambizione a dare vita a qualche forma di identità militare europea il più possibile sganciata dalla NATO⁴⁴. Le cause sono, allo stesso tempo, politiche ed economiche e riflettono tendenze come la crisi del *Washington consensus* e dei partiti tradizionali che non riguardano solo il Vecchio continente. Per l'UE, esse hanno, però,

interconnesse», «impattino direttamente la nostra sicurezza e la sicurezza dei nostri partner».

⁴⁴ Cfr., per es., le dichiarazioni dell'Alto rappresentante per la politica estera dell'Unione Europea, Josep Borrell, all'epoca del ritiro statunitense dall'Afghanistan e la sua proposta di dare vita a «una Initial Entry Force europea che possa agire rapidamente nelle emergenze», mettendo in grado l'Unione «di intervenire per proteggere i propri interessi quando gli americani non vogliono essere coinvolti». J. Borrell, *Europe, Afghanistan Is Your Wake-Up Call*, "The New York Times", 1.9.2021, <https://www.nytimes.com/2021/09/01/opinion/afghanistan-europe-nato.html>.

ricadute particolari. L'ascesa delle forze *latu senso* populiste coincide, qui, con un rafforzamento dell'euroscetticismo e con una contrazione dei margini d'azione delle istituzioni comuni. La nuova Commissione Europea ha inserito nell'organico la nuova figura del Commissario alla Difesa (incarico affidato all'ex Primo Ministro lituano Andrius Kubilius) e prefigurato, nel programma "dei cento giorni", la redazione di un Libro bianco sul futuro della Difesa europea, finalizzato fra l'altro a individuare gli investimenti necessari a dare vita a un'effettiva Unione Europea della Difesa⁴⁵.

Come in altre occasioni, l'interrogativo riguarda, anzitutto, il modo in cui si potrà (se si riuscirà) a passare dalle parole ai fatti. Per esempio, al di là delle divergenze contingenti fra gli Stati e – a livello più profondo – del presidio geloso che questi continuano a esercitare su un ambito simbolicamente importante come quello della sicurezza e della Difesa, da anni è stato evidenziato come una credibile autonomia strategica europea passi anche attraverso lo sviluppo di un'industria della Difesa capace di confrontarsi davvero con i grandi *player* internazionali, primi fra tutti quelli statunitensi, ancora oggi i principali fornitori delle Forze Armate del Vecchio continente⁴⁶. D'altro canto, se all'interno dell'Unione esiste un ampio consenso riguardo all'idea di rafforzare a base industriale e tecnologica della Difesa comune (non solo per ragioni economiche, ma come condizione necessaria per la sicurezza del continente), questo consenso sembra avere prodotto, sinora, pochi risultati. Dopo il 2022, l'impegno a favore dell'Ucraina ha svuotato considerevolmente gli arsenali, mettendo in luce, allo stesso tempo, le difficoltà che molti Paesi incontrano a ricostituire i propri *stock* nonostante l'aumento dei rispettivi bilanci⁴⁷. Anche alla

⁴⁵ *Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the new College of Commissioners and its Programme*, Strasbourg, 27.11.2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_24_6084.

⁴⁶ In tempi recenti, anche il "rapporto Draghi" sulla competitività europea ha messo in luce la questione, rilevando come, nel periodo giugno 2022-giugno 2023, il 78% della spesa europea per acquisti in ambito Difesa sia andata a beneficio di fornitori extra-UE e come il 63% di questa quota sia stata assorbita dall'industria della Difesa statunitense. *The Future of European Competitiveness*, Part A, *A Competitiveness Strategy for Europe*, Brussels, 2024, p. 8, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en.

⁴⁷ In questo senso cfr., per es., il recente studio del Kiel Institute for the World Economy: G.B. Wolff *et al.*, *Fit for war in decades: Europe's and Germany's*

luce di questa situazione, il 5 marzo 2024, la Commissione ha presentato la sua European Defence Industrial Strategy (EDIS)⁴⁸, che dovrebbe andare a colmare i *gap* di capacità già individuati⁴⁹, accrescere il grado di prontezza della Difesa comune e promuovere il rafforzamento della sua base tecnologica e industriale, in un'ottica di maggiore innovatività, competitività e resilienza.

Tuttavia, anche sul futuro dell'EDIS è stata avanzata più di una riserva. I nodi centrali restano quello dell'entità dei fondi che ne dovrebbero sostenere la realizzazione e della loro disponibilità sul lungo periodo, tenuto anche conto del fatto che la Strategia estende il suo orizzonte temporale fino al 2035. È un dilemma di non facile soluzione, che tocca questioni profonde. La possibilità che l'UE disponga di un credibile bilancio per la Difesa dipende anzitutto dal fatto che gli Stati membri vedano un vantaggio nel mettere in comune più risorse, sottraendole ai tradizionali impieghi nazionali; di contro, è difficile che, senza finanziamenti adeguati, l'Unione sia in grado di fornire effettivamente questi vantaggi, soprattutto di fronte a uno scenario internazionale altamente volatile e in un contesto in cui diversi Stati continuano a guardare alla NATO (e, dietro a questa, agli Stati Uniti) come alla loro principale garanzia di sicurezza. È vero che – come è stato osservato da diverse parti – l'invasione russa dell'Ucraina ha portato a un ridimensionamento della tradizionale posizione di chiusura sui temi dell'integrazione militare e come, negli ultimi tempi, anche le forze euroscettiche sembrano avere cominciato a guardare con favore ai temi della Difesa comune. La sfida resta, comunque, quella di allineare le priorità dell'Unione con quella dei singoli Stati (che, in termini quantitativi, rimangono i principali soggetti di spesa) e

slow rearmament vis-à-vis Russia, Kiel, 2024, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/fis-import/1f9c7f5f-15d2-45c4-8b85-9bb-550cd449d-Kiel_Report_no1.pdf.

⁴⁸ *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A New European Defence Industrial Strategy: Achieving EU Readiness Through a Responsive and Resilient European Defence Industry*, Brussels, 5.3.2024, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/edis-joint-communication_en.

⁴⁹ *Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward*, Brussels, 18.5.2022, https://commission.europa.eu/publications/defence-investment-gaps-and-measures-address-them_en.

di armonizzare i vari strumenti cui l'Unione ha dato vita nel corso degli anni e che – in caso contrario – potrebbero trasformarsi in una grossa fonte di duplicazioni e inefficienze.

Il riallineamento della posizione statunitense potrebbe rappresentare uno stimolo in questa direzione. Già da tempo il dibattito sul futuro del rapporto transatlantico ruota intorno all'utilità che potrebbe avere, per Washington, un'Europa più autonoma nel campo della sicurezza. Nei primi tempi dell'amministrazione Biden, il tema aveva ricevuto attenzione anche in ambienti vicini alla Casa Bianca⁵⁰ sebbene, in seguito, le attese abbiano faticato a consolidarsi⁵¹. In un'ottica di ridefinizione delle priorità statunitensi, il rilancio di questo processo potrebbe, comunque, portare benefici a entrambe le parti. Resta da capire, da un lato, se e quanto l'amministrazione Trump saprà (o vorrà) portarlo avanti in modo non antagonistico, dall'altro quale sarà la posizione degli alleati europei, che già in passato hanno mostrato la tendenza a rispondere in ordine sparso alle iniziative del Presidente. Fallito il tentativo di rendere l'Europa e la NATO "a prova di Trump", alcuni Paesi sembrano già avere ripreso a muoversi in ordine sparso; una scelta che, se da una parte può forse consolidare alcune posizioni nazionali, dall'altra rafforza soprattutto il *penchant* del Presidente per il bilateralismo e la sua strategia "di premi e punizioni". In campagna elettorale, Trump ha evocato la possibilità di chiedere il raddoppio al 4% della soglia di Celtic Manor. Per gli alleati sarebbe una sfida

⁵⁰ La questione aveva attirato particolare attenzione nella tarda estate 2021, quando le polemiche legate al ritiro statunitense dall'Afghanistan e alla firma del trattato AUKUS avevano riproposto il tema dello scollamento fra le posizioni di Washington e degli alleati europei, rilanciando, una volta in più, il dibattito sul tema dell'autonomia strategica del Vecchio continente. Cfr., per es., D.M. Herszenhorn, *Biden's team wants EU allies to get real on 'strategic autonomy'*, "Politico", 19.11.2021, <https://www.politico.eu/article/joe-biden-us-eu-strategic-autonomy-brussels-g20>.

⁵¹ Cfr., per es., G. Martin – V. Sinkkonen, *Past as Prologue? The United States and European Strategic Autonomy in the Biden Era*, "European Foreign Affairs Review", vol. 27 (2022), n. 1, pp. 99-120. Nonostante un iniziale effetto "rally 'round the flag", nemmeno l'invasione russa dell'Ucraina sembra avere modificato, sul lungo periodo, questo stato di cose, (ri)alimentando, al contrario, secondo alcuni autori, quella che è stata definita la «vassallizzazione» dell'Europa. J. Puglierin – J. Shapiro, *The Art of Vassalisation: How Russia's War on Ukraine Has Transformed Transatlantic Relations*, ECFR – European Council on Foreign Relations, Berlin *et al.*, 2023, <https://ecfr.eu/publication/the-art-of-vassalisation-how-russias-war-on-ukraine-has-transformed-transatlantic-relations>.

difficile, soprattutto per quelli che già faticano a raggiungere o a sostenere il tetto del 2%. Soprattutto, sarebbe la conferma di come – al di là dei tempi e delle amministrazioni – gli aspetti finanziari abbiano ormai assunto, nel sistema delle relazioni euroatlantiche, una centralità che travalica ampiamente tutte le altre dimensioni.

finito di stampare
nel mese di gennaio 2025
presso la LITOGRAFIA SOLARI
Peschiera Borromeo (MI)
su materiali e tecnologia ecocompatibili

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: libri.educatt.online

ISBN: 979-12-5535-372-0 / ISBN edizione digitale: 979-12-5535-373-7
ISSN: 2532-5302 / ISSN edizione digitale: 2532-5310

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili all'indirizzo Internet <http://www.quaderniscienzepolitiche.it>
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

I *Quaderni di Scienze Politiche*, la cui pubblicazione è iniziata nel 2011 sotto la denominazione di *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche*, si ispirano ad una tradizione scientifica interdisciplinare orientata allo studio dei fenomeni politici nelle loro espressioni istituzionali e organizzative a livello internazionale e, in un'ottica comparatistica, anche all'interno agli Stati. Essi sono promossi dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, costituito nel 1983 e interprete fedele della tradizione dell'Ateneo.

Il fondatore dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, 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 già Preside della Facoltà di Scienze Politiche, scriveva: «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, Preside per trent'anni della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica e per otto anche Docente di Storia dei Trattati e Politica Internazionale, la storia è il laboratorio privilegiato della ricerca politologica.

Pubblicati sia a stampa sia *online* sul sito internet www.quaderniscienzepolitiche.it, i *Quaderni* ospitano articoli soggetti a *Peer Review*.

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

In copertina: Martin Waldseemüller (1470 ca.-post 1522), *Mappa della terra*, 1507. Edito a Saint-Die, Lorena, attualmente alla Staatsbibliothek di Berlino - Foto: Ruth Schacht. Map Division. © 2019. 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