



# IAI

*Istituto Affari Internazionali*

© 2016 IAI

ISSN 2280-6164

DOCUMENTI IAI 16 | 14 - NOVEMBRE 2016

## La pianificazione della difesa della Nato dopo il vertice di Varsavia

di Francesca Bitondo e Paola Sartori

### ABSTRACT

Questo rapporto riassume gli elementi chiave evidenziati nel corso di un seminario a porte chiuse organizzato dall'Istituto Affari Internazionali il 22 settembre 2016 nell'ambito del progetto "Defence Matters 2016", che mira a stimolare il dibattito pubblico italiano sulle questioni di difesa alla luce dell'attuale contesto internazionale di sicurezza e degli interessi nazionali dell'Italia. Il seminario è stato dedicato alle necessità della Nato in materia di pianificazione della difesa, sulla base dei risultati del vertice di Varsavia dell'8-9 luglio 2016. La discussione si è concentrata sui principali problemi relativi a tre questioni specifiche: la dissuasione e la strategia di difesa della Nato nei confronti della Russia; i contributi dell'Ue alla sicurezza transatlantica alla luce del voto sulla Brexit; e infine come colmare il divario tra le ambizioni dell'Alleanza e le realtà nazionali in termini di pianificazione della difesa.

*Nato | Vertice | Difesa europea | Bilancio della difesa | Unione europea | Russia*



## La pianificazione della difesa della Nato dopo il vertice di Varsavia

di Francesca Bitondo e Paola Sartori\*

Lo scopo della pianificazione della difesa della Nato è di definire il livello necessario di forze e capacità, anche favorendo il coordinamento a livello nazionale, in modo da contribuire alle esigenze militari dell'Alleanza e garantire un'equa distribuzione degli oneri tra gli alleati. In un periodo di incertezze, caratterizzato da minacce molteplici e asimmetriche, e da crescenti atteggiamenti nazionalisti, tale compito è diventato sempre più difficile. Infatti, mentre durante la Guerra Fredda sia la pianificazione operativa che di acquisizioni era chiaramente guidata dall'idea di un conflitto convenzionale con l'Unione Sovietica, nella fase successiva si è assistito a un cambiamento radicale dello scenario della sicurezza che ha richiesto la modifica del precedente approccio. Una simile trasformazione ha portato all'introduzione di un nuovo approccio alla pianificazione, più astratto e fondato sul livello di capacità e al contempo sui rischi, al fine di garantire prontezza ed efficienza della Nato.

### 1. Difesa collettiva e fianco orientale in primo piano

Durante il vertice di Varsavia, tenutosi l'8 e il 9 luglio 2016, accanto alla riaffermazione da parte degli stati membri della validità del Concetto strategico del 2010 e dei tre pilastri dell'Alleanza – difesa collettiva, gestione delle crisi e sicurezza cooperativa – assicurare la difesa collettiva è emersa come una priorità fondamentale. La pianificazione della difesa della Nato ha il compito di tradurre questo principio in termini reali, in modo da consentire agli alleati di affrontare le attuali minacce alla sicurezza e garantire un adeguato livello di difesa e deterrenza.

\* Francesca Bitondo e Paola Sartori sono assistenti alla ricerca del Programma Sicurezza e Difesa dell'Istituto Affari Internazionali (IAI).

· Rapporto del seminario "NATO Defence Planning after the Warsaw Summit" organizzato a Roma il 22 settembre 2016 dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) nell'ambito del progetto "Defence Matters 2016", con il sostegno della Divisione Diplomazia pubblica della Nato.

Nello specifico, come si evince anche dalla Dichiarazione finale di Varsavia,<sup>1</sup> la Russia riveste un ruolo preponderante nell'agenda della Nato, soprattutto in considerazione del suo rinnovato attivismo. Finora la risposta dell'Alleanza si è fondata su una logica di reazione alle mosse della Russia. Adesso, invece, i suoi sforzi mirano a stabilire un approccio più coerente ed efficiente. Di qui l'esigenza di impiegare le nuove tecnologie in maniera tale da



Jean-Pierre Darnis e James Squelch

massimizzare le capacità già esistenti nei confronti della postura aggressiva della Russia. Deterrenza e difesa, da un lato, e dall'altro la riapertura del dialogo sono le linee guida della Nato e le decisioni prese in occasione del vertice di Varsavia rispondono a questo duplice leitmotiv. La Dichiarazione finale di Varsavia prevede infatti lo schieramento di quattro battaglioni nei Paesi baltici e in Polonia ma rilancia al contempo gli incontri in seno al Consiglio Nato-Russia.

Muovendo da queste considerazioni, durante il seminario si è cercato di analizzare le conseguenti priorità per la pianificazione della difesa della Nato. Il dibattito ha evidenziato come un impegno credibile per la difesa collettiva richiederebbe una qualche trasformazione della struttura militare dell'Alleanza. Questo processo comporterebbe un'evoluzione verso un'organizzazione delle unità a livello di corpo d'armata, opzione al momento non praticabile perché mancano le risorse e un'adeguata capacità di Comando e Controllo (C2).

Altri interventi hanno invece posto l'accento sulla necessità di rinnovare il settore dei veicoli corazzati, sia dal punto di vista tecnico che qualitativo. La Nato dovrebbe prendere in considerazione l'acquisizione di nuove tecnologie per colmare il divario esistente in questo settore assicurandone, contemporaneamente, l'integrazione e l'interoperabilità. L'Alleanza dovrebbe altresì provare a massimizzare l'utilizzo delle capacità esistenti. Questo duplice processo dovrebbe mettere gli alleati nella condizione di agire con maggiore prontezza, in vista di una potenziale operazione di reazione rapida sotto l'egida dell'articolo 5.

Con riferimento a quest'ultimo punto e rispetto a una possibile invasione russa dei Paesi baltici – che secondo alcuni esperti potrebbe essere portata a termine nel giro di 48 ore – il dibattito ha sottolineato come la logistica rappresenterebbe uno dei maggiori ostacoli ad una reazione rapida degli alleati, e che l'impegno degli Stati Uniti sul fronte orientale è centrale per colmare questo divario.

<sup>1</sup> Nato, *Warsaw Summit Communiqué*, 9 luglio 2016, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm).

Per quanto riguarda le capacità militari, si è rilevato come gli stati europei collettivamente considerati disporrebbero degli strumenti necessari per rispondere a un'eventuale aggressione della Russia. Tuttavia, come sottolineato durante il seminario, il vero problema è la mancanza di coesione politica che conduce ad un disallineamento tra decision-making ed effettivo dispiegamento di capacità militari.



Partecipanti al seminario

Nel corso del dibattito è stata inoltre evidenziata la centralità della difesa cibernetica, legata alla responsabilità di difendere i network e i sistemi C2 alleati da attacchi cibernetici. Questo aspetto assume un'urgenza crescente poiché l'Alleanza sta valutando la possibilità di evolvere verso un sistema C2 basato sul cloud computing. La Nato ha recentemente riconosciuto il settore cibernetico come un ambito operativo, ma il concetto di difesa cibernetica non è ancora stato completamente sviluppato. In questo senso, l'istituzione di un comitato per la difesa cibernetica, volto a migliorare l'efficienza e la sinergia dei centri di eccellenza nazionali sia a livello Nato che nazionale, è stato giudicato un significativo passo avanti dai partecipanti al seminario. Questi ultimi hanno altresì concordato sul fatto che, nonostante il persistere di reticenze nazionali nel condividere informazioni e competenze, un maggiore impegno in ambito Nato è necessario per garantire ulteriori progressi nel campo cibernetico.

## 2. Verso un maggiore impegno europeo nella Nato?

L'Ue sta assumendo un impegno crescente al fine di ampliare la sua dimensione di difesa e sicurezza e, diversamente dal passato, sia gli Stati Uniti che la Nato sembrano riconoscere l'importanza di un'Ue più forte e coesa per la sicurezza euro-atlantica. Ciò migliorerebbe la sicurezza dell'Alleanza nel suo complesso garantendo una distribuzione più equa degli oneri e un più corretto equilibrio tra i benefici e le responsabilità derivanti dall'essere membro della Nato. Gli Stati Uniti rimangono di fatto il principale contributore all'interno dell'Alleanza, garantendo quasi due terzi delle capacità militari, ma negli ultimi anni Washington ha costantemente sottolineato la necessità di un maggiore impegno dei Paesi europei nel provvedere alla propria sicurezza e nell'accrescere il livello delle loro capacità di difesa. In particolare, le relazioni Nato-Ue potrebbero essere rafforzate nel settore della gestione delle crisi con particolare riferimento alla riforma del settore della sicurezza, nel quale l'Ue ha acquisito una notevole esperienza non solo sul piano militare, ma anche relativamente a guardie di frontiera, forze di sicurezza, polizia e forze dell'ordine.

Un'altra questione importante per la cooperazione Nato-Ue, è quella relativa alle potenziali conseguenze della Brexit. Un punto fondamentale emerso dal dibattito è che la maggior parte dell'establishment britannico è stata colta impreparata dall'esito del referendum, è perciò difficile valutare al momento le possibili conseguenze per la Nato e le relazioni Nato-Ue. In ogni caso, con riferimento alla pianificazione della difesa, la Brexit avrà sicuramente un



James Squelch

impatto sulle relazioni Nato-Ue perché la Gran Bretagna è uno dei sei principali alleati – che insieme si fanno carico del 95 per cento dell'intera spesa per la difesa della Nato. Per questa ragione, i partecipanti al seminario ha sottolineato chiaramente la necessità per la Gran Bretagna di definire quanto prima la propria visione di medio-lungo termine per la sicurezza nazionale, le priorità della difesa e le conseguenti implicazioni per la pianificazione militare e acquisizioni. Avere chiara la visione politica della Gran Bretagna, come ovviamente di tutti i sei alleati principali, è cruciale per definire il futuro percorso dell'Alleanza in termini di pianificazione militare. A questo riguardo, la Nato sta cercando di adottare un approccio pragmatico, tentando di identificare quali siano le visioni nazionali di lungo termine, e quali elementi guideranno le prospettive e le priorità degli alleati nel prossimo futuro.

Più in generale, dal momento che l'Ue ha ribadito il proprio impegno per la cooperazione e l'integrazione della difesa, i partecipanti al dibattito si sono chiesti quale potrebbe essere il valore aggiunto dell'Europa per l'Alleanza atlantica. Nonostante l'attuale realtà geopolitica europea sia sempre più impregnata di nazionalismi, è assodato che una maggiore coesione politica tra i membri dell'Ue gioverebbe anche alla Nato.

In ogni caso la differenza in termini di membership tra la Nato e l'Ue, e in particolare le crescenti tensioni tra Grecia e Turchia, sono state indicate come i principali ostacoli alla realizzazione di una proficua e armoniosa cooperazione tra i due attori basati a Bruxelles. Nonostante tra i due non vi siano problemi a livello operativo, incomprensioni e contrasti politici continuano ad avere un effetto negativo anche sul coordinamento dei rispettivi programmi di pianificazione della difesa, poiché impediscono anche un normale scambio di informazioni non classificate.

### 3. Divario crescente tra livello di ambizione e realtà nella pianificazione della difesa

Un'altra importante questione sollevata durante il seminario riguarda il crescente divario tra i livelli di ambizione della Nato riguardo alla pianificazione della difesa e le realtà nazionali.



Jean-Pierre Darnis e James Squelch

I bilanci della difesa degli alleati mostrerebbero però segnali di miglioramento. Nella Dichiarazione finale del vertice di Varsavia si afferma, infatti, che "nel 2016 le spese per la difesa degli alleati sono aumentate, per la prima volta dal 2009"<sup>2</sup>. Più precisamente, cinque alleati hanno attualmente raggiunto l'obiettivo Nato del 2 per cento del Pil investito in difesa. Inoltre, 10 stati membri destinano attualmente più del 20 per cento del loro bilancio per la difesa agli equipaggiamenti principali, compresa Ricerca e Sviluppo. Questa tendenza dimostra l'impegno degli alleati nel contribuire alla sicurezza collettiva fornendo supporto alle operazioni e attività Nato, nonché alla struttura delle forze e di comando.

Nondimeno, esiste un divario tra ciò che la Nato ha e ciò di cui ha bisogno. Sono indicativi di ciò alcuni esempi fatti durante il dibattito. Per quanto concerne gli aerei da combattimento, la base aerea alleata a Ramstein dovrebbe poter gestire circa 3.000 sortite al giorno secondo il livello di ambizione concordato, ma con le capacità attuali se ne possono attuare solo 300. A parte simili considerazioni quantitative, da un punto di vista qualitativo gli alleati dell'Europa orientale continuano ad usare equipaggiamenti sovietici, che andrebbero invece gradualmente sostituiti, ma i ristretti bilanci per la difesa di molti alleati impediscono questo processo di trasformazione.

Considerando i divari che l'Alleanza dovrebbe colmare, i partecipanti alla discussione hanno messo in rilievo il fatto che arrivare ad un solo ciclo di pianificazione della difesa sarebbe condizione necessaria ma non sufficiente per far combaciare ambizioni e capacità disponibili. Un tale processo richiederebbe circa 15 anni, considerando le difficoltà degli alleati nel mettere a disposizione i fondi necessari dopo un lungo periodo di restrizioni finanziarie.

<sup>2</sup> Nato, *Warsaw Summit Communiqué*, cit. Per ulteriori informazioni, si veda: Alessandro Marrone, Olivier De France and Daniele Fattibene (eds.), *Defence Budgets and Cooperation in Europe: Developments, Trends and Drivers*, Roma, IAI, gennaio 2016, <http://www.iai.it/it/node/5850>; Alessandro Marrone, Olivier De France and Daniele Fattibene (eds.), *Defence Budgets and Cooperation in Europe: Trends and Investments*, Roma, IAI, luglio 2016, <http://www.iai.it/it/node/6542>.

In aggiunta, per valutare l'effettivo contributo e impegno militare nazionale sono necessari ulteriori progressi per ciò che riguarda la metodologia e la metrica di riferimento. Finora il processo di pianificazione della difesa si è concentrato più sulla quantità che sulla qualità. Alla luce delle considerazioni emerse durante il seminario, una buona misurazione dovrebbe considerare, oltre al mero parametro quantitativo, anche la qualità dei contributi nazionali per la difesa dell'Alleanza. Sono stati inoltre evidenziati gli effetti dell'introduzione di nuove tecnologie sugli standard di efficienza dei sistemi d'arma. Prendendo nuovamente ad esempio il settore aeronautico, l'introduzione di munizioni guidate di precisione richiede infatti un numero largamente inferiore di sortite data la maggiore efficacia nel colpire i bersagli.



Alessandro Marrone e Jean-Pierre Darnis

Inoltre, focalizzarsi sulla qualità significa anche adottare una sistema di valutazione più orientato al raggiungimento dell'obiettivo: ad esempio, si potrebbe considerare la percentuale di forze che gli Stati membri mettono a disposizione per le operazioni, siano esse Nato o non, così come si potrebbero calcolare i costi operativi dell'equipaggiamento utilizzato e del personale.

Nonostante un contesto politico e di sicurezza in continuo mutamento, il processo di pianificazione della difesa necessita di una prospettiva di lungo termine per essere efficiente e sfruttare al meglio gli sforzi nazionali. Infine, per assicurare un approccio largamente condiviso è di primaria importanza garantire un adeguato livello di coordinamento tra la pianificazione della difesa nazionale e quella della Nato. Durante il seminario è stata quindi sottolineata la necessità di una maggiore cooperazione tra gli stati membri nel condividere informazioni riguardanti le loro esigenze in ambito militare, oltre all'importanza delle esercitazioni e dell'addestramento nel contribuire a creare framework di riferimento comuni, a supporto di interoperabilità e trasferimento di conoscenze.

### Conclusioni

In conclusione, il seminario ha evidenziato come molto lavoro rimanga ancora da fare alla Nato per realizzare gli obiettivi di pianificazione della difesa fissati a Varsavia – che seguono il percorso inaugurato dal precedente vertice in Galles.

Riguardo alle principali questioni analizzate in questo rapporto è possibile, infine, fare alcune considerazioni più puntuali. Prima di tutto, è necessario un forte

impegno degli alleati per garantire, come si legge nella Dichiarazione finale di Varsavia, che "l'approccio di deterrenza e difesa della Nato sia capace di far fronte alle dottrine e capacità di potenziali avversari, e che rimanga credibile, flessibile, resiliente e capace di adattarsi"<sup>3</sup>.

In secondo luogo, un maggiore impegno dell'Ue nella difesa, così come relazioni Nato-Ue più trasparenti ed efficienti, sarebbero funzionali ad una più equa suddivisione degli oneri tra gli alleati e a uno scambio di informazioni più efficace, nonché ad un maggior livello di concertazione tra i loro processi di pianificazione della difesa.

Infine, è importante che la pianificazione della difesa Nato si fondi su una visione più di lungo termine e completi l'attuale metodologia basata su un approccio quantitativo con degli elementi qualitativi, al fine di garantire un processo più efficace.

*Aggiornato 15 novembre 2016*

<sup>3</sup> Nato, *Warsaw Summit Communiqué*, cit.



### Istituto Affari Internazionali (IAI)

L'Istituto Affari Internazionali (IAI), fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli, svolge studi nel campo della politica estera, dell'economia e della sicurezza internazionali. Ente senza scopo di lucro, lo IAI mira a promuovere la conoscenza dei problemi attraverso ricerche, conferenze e pubblicazioni. A questo scopo collabora con istituti, università, fondazioni di altri paesi, partecipando a diverse reti internazionali. I principali settori di ricerca sono le istituzioni e le politiche dell'Unione europea, la politica estera italiana, le tendenze dell'economia globale e i processi di internazionalizzazione dell'Italia, il Mediterraneo e il Medio Oriente, l'economia e la politica della difesa, i rapporti transatlantici. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (*The International Spectator*), una online in italiano (*Affari Internazionali*), due collane monografiche (*Quaderni IAI* e *IAI Research Papers*) e altre collane di paper legati alla ricerca dell'istituto.

Via Angelo Brunetti, 9 - I-00186 Roma

T +39 06 3224360

F + 39 06 3224363

[iai@iai.it](mailto:iai@iai.it)

[www.iai.it](http://www.iai.it)

## Ultimi DOCUMENTI IAI

- 16 | 14 Francesca Bitondo e Paola Sartori, *La pianificazione della difesa della Nato dopo il vertice di Varsavia*
- 16 | 14E Francesca Bitondo and Paola Sartori, *NATO Defence Planning After the Warsaw Summit*
- 16 | 13 Alessandra Scalia e Nicolò Sartori, *Il futuro dei lanciatori europei: opportunità e sfide per l'Italia*
- 16 | 12 Sabrina Palanza, *Internet of things, big data e privacy: la triade del futuro*
- 16 | 11 Andrea Dessì, *Re-Ordering the Middle East? Peoples, Borders and States in Flux*
- 16 | 10 Roberto Aliboni, *La politica libica dell'Italia*
- 16 | 09 Ettore Greco, *L'eredità del passato, le sfide del futuro. L'Istituto Affari Internazionali e il "metodo" Spinelli*
- 16 | 08E Alessandro Marrone and Ester Sabatino, *2016 NATO Summit: What Agenda for Italy*
- 16 | 08 Alessandro Marrone e Ester Sabatino, *Vertice Nato 2016: quale agenda per l'Italia*
- 16 | 07 Beatrice Valentina Ortalizio, *Last Call for the Denuclearisation of the Korean Peninsula. How to Tackle North Korea's Nuclear Threat*