

**DOCUMENTI
IAI**

**LA POLITICA DI DIFESA E DI SICUREZZA DELL'ITALIA
A FRONTE DELLE PROSPETTIVE DI DESTABILIZZAZIONE
E DI RISCHIO NELL'AREA MEDITERRANEA**

di Stefano Silvestri

IAI9112

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

LA POLITICA DI DIFESA E DI SICUREZZA DELL'ITALIA
A FRONTE DELLE PROSPETTIVE DI DESTABILIZZAZIONE
E DI RISCHIO NELL'AREA MEDITERRANEA

di Stefano Silvestri

1. Il mutato quadro strategico

Il rapido declino della presenza militare sovietica in Europa orientale e la profonda crisi interna dell'Urss hanno mutato il quadro tradizionale di sicurezza in Europa. Permane naturalmente una potenziale minaccia strategica nucleare sovietica, e l'Urss resta la maggiore potenza militare presente sul continente. Tale realtà, unita alla diminuzione del potenziale militare alleato non consente di parlare di una sparizione pura e semplice della minaccia da Est, ma essa deve essere rivalutata sulla base del diverso dispiegamento delle forze e del diverso quadro politico internazionale. In pratica, si allungano notevolmente i tempi di reazione a disposizione della Alleanza, in caso di accresciuta pressione militare sovietica, passando da un periodo valutabile in termini di giorni/settimane a un periodo valutabile in termine di settimane/mesi.

Per l'Italia questo significa la diminuzione di una minaccia di altissima intensità militare, che richiedeva una strettissima integrazione operativa delle forze in ambito Nato per rispondere alla eventualità di attacchi massicci di sorpresa, condotti con mezzi convenzionali già schierati in Europa orientale.

Una conseguenza di questo mutamento, nonché degli accordi di disarmo e controllo degli armamenti che lo stanno accompagnando, consiste tuttavia anche in una rapida diminuzione delle capacità militari complessive dei paesi dell'Alleanza Atlantica. Il conflitto nel Golfo ha accelerato questo processo, specie per quel che riguarda le forze terrestri e aeree americane.

Il dissolvimento del Patto di Varsavia si accompagna da un lato ad una tendenza dei paesi dell'Europa dell'Est a stringere legami sempre più stretti con l'Occidente, e dall'altro a crescenti segnali di instabilità. Per quel che riguarda più direttamente l'area di interesse strategico dell'Italia, si deve pensare in primo luogo ai Balcani e ai paesi della cosiddetta "Pentagonale" (che includono, oltre all'Italia e all'Austria, la Cecoslovacchia, l'Ungheria e la Jugoslavia).

Le crisi in quest'area sono di diverso ordine:

- crisi dello stato-nazione a causa di conflitti etnico-linguistici, economici ecc. (soprattutto in Jugoslavia, Cecoslovacchia, Romania e Bulgaria): a breve scadenza tali conflitti sembrano riguardare soprattutto la Jugoslavia, e in particolare la Croazia e la Slovenia, ma a più lungo termine si estendono a tutti i Balcani, coinvolgendo anche l'Ungheria, la Grecia, l'Albania e la Turchia attraverso il gioco delle minoranze. Grossi rischi di guerra civile;

- crisi migratorie, legate ai conflitti precedenti, ma anche alla crisi economica e allo sfaldarsi dell'Urss; già oggi esistono forti correnti migratorie balcaniche (specie dalla Romania: etnia ungherese, zingari), ma ci si attendono grandi migrazioni dall'Urss (valutazioni di massima parlano di una quantità potenziale di emigranti che può toccare il tetto degli 8-10 milioni complessivi, in caso di grave crisi politico-economica del sistema sovietico);
- crisi internazionali che potrebbero derivare dai problemi sopra indicati, e potrebbero giungere sino a forme di conflitto armato.

Da un punto di vista dei rischi militari tradizionali, tutto ciò comporta in realtà un ri-dispiegamento delle FFAA dei paesi europei orientali verso Est o in funzione di ordine pubblico. Tuttavia è difficile pensare che l'Italia possa ignorare una grave crisi militare (interna o internazionale) nell'area balcanica. La cosa diverrebbe del tutto impossibile se una tale crisi finisse per coinvolgere anche la Grecia e la Turchia.

Guardando verso Sud, il quadro strategico si fa anche più complesso, anche se non si può certo parlare, in questa fase, di minacce militari dirette di alta intensità contro il territorio nazionale.

Per alcuni versi si delinea uno scenario analogo a quello orientale e balcanico: fortissima crescita della popolazione dei paesi mediterranei, basso tasso di sviluppo economico, alto tasso di instabilità politica interna, alta possibilità di colpi di stato, guerre civili nonché conflitti internazionali su problemi di definizione delle frontiere, minoranze, interessi economici, eccetera.

Da ambedue le aree viene una forte pressione migratoria.

A differenza dell'Est, tuttavia, i problemi del Sud presentano alcune caratteristiche particolari di maggiore rischio politico e militare:

- vi è una forte componente ideologica anti-occidentale (che contrasta con il desiderio di integrazione con le società occidentali presente ad Est), motivata da ragioni di fondamentalismo religioso e/o di affermazione nazionale;
- alcune società del Sud sono percorse da una forte bellicosità diffusa ai vari livelli (dalle FFAA ai gruppi terroristici);
- la quantità di armamenti accumulati dai paesi del Sud è impressionante e (almeno per quel che riguarda quelli aerei e terrestri) è in molti casi superiore a quelli dei singoli paesi europei occidentali;
- si delinea anche una importante crescita qualitativa di tali armamenti (aerei, missilistici, non convenzionali, eccetera), e un incremento del loro raggio d'azione;

- il Sud riveste una importanza strategica essenziale per l'economia dell'Europa occidentale, sia per quel che riguarda il commercio che per la libertà delle grandi linee di comunicazione (specie navali) e per i rifornimenti energetici (petrolio, gas naturale).

In conclusione:

- permane l'esigenza di dissuadere la potenziale minaccia sovietica, specie quella strategico-nucleare;
- si delinea la necessità di approntare una politica di gestione e controllo dei rischi derivanti dalla instabilità, ad Est e a Sud;
- si afferma la necessità di dissuadere crisi di carattere politico o militare, di intensità crescente (anche se ancora limitata) da Sud, e di approntare strategie dissuasive e preventive oltre che meramente difensive.

Nel complesso, il nuovo quadro strategico suggerisce la necessità di un passaggio graduale da una strategia dissuasiva/difensiva ad una strategia difensiva e di proiezione delle forze in funzione di gestione/riduzione dei rischi. Una simile strategia richiede una diverse capacità operative delle FFAA nonché una trasformazione delle tradizionali alleanze militari (oggi impostate in chiave dissuasiva/difensiva verso Est).

2. La difesa italiana oggi

La difesa italiana, dalla fine della II Guerra Mondiale, è passata attraverso tre diverse fasi:

- legittimazione/ricostruzione (1945-72),
- consenso nazionale/ammodernamento (1973-88),
- distensione/ristrutturazione (1989-).

Superato il dibattito iniziale (neutralità, scelta atlantica ed europea), l'Italia ha ricostruito le sue FFAA con l'aiuto americano e nell'ambito della Nato, dando una netta prevalenza alle forze necessarie per la difesa della frontiera di Nord Est e al problema della sicurezza interna.

In una seconda fase, grazie anche all'allargarsi del consenso politico interno (governi di centro-sinistra, periodo dell'unità nazionale) il Parlamento consente il finanziamento di importanti programmi di ammodernamento delle FFAA. Si precisa, attraverso un importante dibattito interno sollecitato anche dalla scelta a favore della installazione degli "euromissili", il quadro politico strategico della difesa italiana, formalizzato nel Libro Bianco del 1985 e nella

serie annuale delle Note Aggiuntive al Bilancio della Difesa, presentate in Parlamento dal Ministro della Difesa sin dal 1985.

Ne consegue la identificazione di cinque missioni operative interforze (che, in pratica, delineano una crescente importanza della difesa aerea e della strategia "a Sud", nei confronti del tradizionale scenario di minaccia a Nord Est) e una crescente proiezione internazionale delle FFAA italiane impegnate in diverse missioni di pace, interposizione, garanzia, eccetera.

La distensione si accompagna ad una fase di importanti riduzioni del bilancio della Difesa e ad un confuso dibattito sulla definizione di una "nuovo modello di Difesa", che peraltro ancora non è stato chiaramente delineato. Nel frattempo si constata come le FFAA italiane siano sostanzialmente "sottocapitalizzate", abbiano un bassissimo tasso di ammortamento dei loro mezzi militari, siano tutt'ora fortemente dipendenti dalla coscrizione obbligatoria (specie l'Esercito). Ciò rende molto difficile una loro ristrutturazione per compiti diversi da quelli tradizionalmente assegnati loro in ambito Nato.

Queste difficili questioni sono ulteriormente complicate dall'emergere di altri problemi, tra cui in particolare:

- il calo progressivo delle classi di leva che, verso la metà del decennio, saranno inferiori di circa 1/3 rispetto al gettito tradizionale su cui era programmata la forza bilanciata delle FFAA;
- la mancata definizione legislativa del nuovo vertice politico e militare della difesa (nonché il permanere di alcune questioni costituzionali relative al comando delle FFAA, alle leggi di guerra e di crisi, eccetera);
- il deterioramento commerciale e finanziario dell'industria italiana della difesa.

3. Verso la ristrutturazione delle Forze Armate

Attualmente le FF.AA. europee sono per il 50-75% concentrate nell'Esercito. In Italia, secondo il Military Balance e non considerando i Carabinieri, siamo al 68,2%; con i Carabinieri siamo al 74,7%. Negli USA le percentuali sono più equilibrate (Esercito 35%, Marina e Marines 36%, Aeronautica 29%). Benché tali percentuali siano in gran parte legate alle differenti collocazioni geostrategiche, è evidente come la prosecuzione del processo di controllo e riduzione degli armamenti e delle forze di terra in Europa comporterà anche qui un riequilibrio, difficile da attuare, ma inevitabile, delle diverse percentuali.

Ove tale riequilibrio avvenga in presenza di un sostanziale mantenimento delle attuali percentuali di allocazione del bilancio della Difesa ai singoli servizi, ciò

potrà comportare un accrescimento della professionalità e del contenuto tecnologico (investimenti) nell'Esercito, ma danneggerà proporzionalmente di più le altre Forze Armate. Ove invece tale riequilibrio avvenga sulla base di una diversa analisi della minaccia e quindi anche a seguito di una ridefinizione delle principali missioni difensive e delle loro priorità, esso potrebbe sfociare in un Modello di Difesa più equilibrato, e probabilmente più simile a quello attuale americano.

In altri termini, la diminuzione e il controllo pattizio della minaccia terrestre sul continente europeo:

- A. non modificano sostanzialmente la dipendenza strategica dell'Europa dalle forze nucleari e quindi anche dalla alleanza con gli USA, per assicurare la dissuasione della superpotenza nucleare sovietica;
- B. tuttavia diminuiscono la dipendenza operativa europea dalle forze convenzionali americane e in particolare da rinforze rapidi di forze terrestri che provengano d'oltre atlantico;
- C. comportano una diminuita necessità di ampie forze terrestri ad alto grado di prontezza operativa, e quindi anche rendono possibile un mutamento sostanziale del modello addestrativo e di forza bilanciata degli Eserciti (con maggiore ricorso a sistemi basati sulla mobilitazione di riservisti);
- D. permettono una revisione della importanza relativa e delle priorità delle diverse missioni difensive delle FF.AA. europee;
- E. ma la redistribuzione delle risorse disponibili all'interno delle FF.AA. (conseguenza logica di una tale revisione delle missioni) non è priva di complessità, se non altro perché le forze navali e le forze aeree (sino ad oggi privilegiate solo dagli USA) sono caratterizzate da una intensità di capitale molto maggiore delle forze terrestri.

Nella situazione attuale, l'effetto contemporaneo di questi diversi fattori potrebbe portare a conseguenze illogiche e forse anche destabilizzanti. Dobbiamo infatti considerare che sino ad oggi i "Modelli di Difesa" dei singoli paesi europei occidentali sono stati elaborati su una base strettamente nazionale (e in alcuni casi anche nazionalista), orientati prevalentemente se non unicamente alla difesa dei singoli territori e interessi nazionali, lasciando agli USA il compito di compensare e collegare in chiave multilaterale e unitaria tutte queste realtà separate.

Vi sono naturalmente delle eccezioni a questa realtà, costituite in primo luogo dalle presenze alleate europee in Germania: tuttavia sono proprio queste presenze che vengono messe in forse per prime dal proseguimento del processo di riduzione degli armamenti in Europa.

È quindi presumibile che, se la revisione dei Modelli di Difesa avverrà secondo linee nazionali, vi sarà un aumento della divaricazione delle Forze all'interno dell'Alleanza e una maggiore dipendenza sostanziale dal contributo americano per il mantenimento della Alleanza stessa. Tuttavia ciò avverrà in un clima di crescenti pressioni interne americane a favore di una riduzione delle Forze in Europa, e in presenza di sempre maggiori polemiche relative al burden-sharing.

In altri termini: una revisione in chiave "nazionale" dei singoli Modelli di Difesa dei paesi europei comporterà molto probabilmente una grave diminuzione del quadro di sicurezza complessivo della Alleanza (e forse anche una crescente dipendenza da una strategia di dissuasione nucleare, peraltro oggi molto meno chiara e credibile di ieri).

Il Vertice di Londra della Alleanza Atlantica (luglio 1990) ha indicato la strada della costituzione di "unità multinazionali". Per la Nato questa non è una novità assoluta, ma semplicemente lo spostamento verso il basso (di uno o due livelli) della realtà integrata che già esiste.

In pratica, nella Nato, vi è già un sistema integrato multinazionale al livello PSC (Principal Subordinate Command). Così ad esempio, in CENTAG (Central Army Group), il COMCENTAG (Capo del CENTAG) ha ai suoi ordini 2 Corpi d'Armata americani, 2 tedeschi e raggruppamento di brigata canadese, e si serve di uno staff di Stato Maggiore multinazionale ed integrato. I Corpi a lui subordinati tuttavia hanno a loro volta Stati Maggiori completamente nazionali e separati. Ciò, già ora, crea alcuni problemi di efficienza operativa, solo parzialmente risolti attraverso esercitazioni quali i seminari TCRP (Tactical Command Readiness Program) ed altri. Una ristrutturazione/riduzione delle forze alleate verrebbe quindi molto facilitata, e resa più efficiente, da una integrazione multinazionale anche del livello di comando dei Corpi d'Armata (lasciando apparire la dimensione puramente nazionale solo a livello di divisione/brigata o di alcune formazioni di corpi speciali). Ciò sarebbe anche in linea con l'obiettivo di accrescere la razionalizzazione, standardizzazione e interoperabilità delle forze alleate: ne è anzi una premessa necessaria. Una proposta analoga è stata avanzata anche in sede Ueo.

Una revisione in chiave integrata (europea o atlantica, o meglio una combinazione delle due), può anche facilitare una ristrutturazione della strategia difensiva alleata, in linea con le scelte "difensivistiche" auspicate dall'ultimo Vertice di Londra. Una ipotesi è ad esempio quella di passare da forze terrestri dimensionate sulla minaccia a forze terrestri dimensionate sulle risorse. Si tratta di forze leggere e mobili, con armamento altamente efficace, che possono disporre di un veloce trasporto strategico di rinforzo e che utilizzano anche materiali disponibili in depositi (anche su base di accordi di affitto/prestito, oltre che di acquisto diretto o di leasing). In tal modo, anche forze terrestri alleate che non dispongano nei loro arsenali di armi convenzionali "intelligenti" o della nuova generazione in quantità sufficienti, potrebbero ricorrere in caso di necessità ad un "pool" comune di riserva, secondo accordi di pagamento e compensazione già stabiliti in precedenza. Ciò infine permetterebbe ai comandi integrati di

pianificare in modo ottimale l'impiego delle forze alleate, senza doversi preoccupare in modo eccessivo e prioritario del diverso livello tecnologico e dei diversi livelli delle varie scorte nazionali: la pianificazione potrebbe essere unitaria, anche se rimarrebbero alcune differenze nazionali.

Simili scelte pongono evidentemente anche un problema di politica industriale, accrescendo l'urgenza di una politica concertata a livello europeo per tutto il settore industriale della Difesa (questo punto è messo qui per memoria).

Una accresciuta cooperazione e integrazione multilaterale può altresì accrescere le potenzialità e la portata di procedimenti di "scambio" all'interno delle strutture operative. Nell'ambito della Nato ciò è già stato sperimentato con successo con gli accordi WHNS (Wartime Host Nation Support) che assicurano la copertura di determinate funzioni di supporto delle forze ospitate da parte di uomini ed unità del paese ospitante, a un costo minore, e sulla base di accordi di divisione dei costi.

Tale processo è stato applicato dagli americani anche all'interno della struttura delle loro forze terrestri in Europa (USAREUR), così da accrescere le capacità di combattimento delle singole unità all'interno del tetto dato. Ciò ha permesso ad esempio agli USA di accrescere il numero di cannoni per ogni batteria di artiglieria, di meccanizzare i suoi reparti operativi del genio e di creare nuovi battaglioni operativi di combattimento e di supporto a partire dalle risorse disponibili.

Un simile processo è del tutto congruente con l'andamento dei negoziati sulla riduzione degli armamenti in Europa, e in particolare con la seconda fase dei negoziati CFE, quando verranno in discussione i livelli degli effettivi. Esso potrebbe evidentemente divenire molto più efficace e profondo all'interno di una realtà operativa multinazionale, a condizione che essa sia sufficientemente integrata.

In tal modo potrebbe anche delinarsi una migliore ripartizione delle missioni delle varie componenti nazionali a partire dal loro livello effettivo di costo/efficacia. Unità di basso costo e più ridotta efficacia potrebbero utilmente servire di supporto ad unità di più alto costo, accrescendone l'efficacia, e contribuendo così ad un miglior rendimento complessivo di tutta la struttura.

La soluzione di questo tipo di problemi risiede probabilmente in nuove formule di accordo politico e soprattutto in nuovi meccanismi istituzionali di decisione e di comando e controllo delle forze impegnate. Ma il tipo di soluzione istituzionale che verrà prescelta finirà per condizionare anche la portata della integrazione-specializzazione che potrà essere conseguita.

Le proposte istituzionali sul tappeto sono le più varie. Noi prenderemo in considerazione solo quelle che sembrano evolvere più logicamente e facilmente dalla situazione attuale, evitando di addentrarci nello studio di ipotesi completamente alternative o talmente innovative da richiedere in pratica la ridefinizione di tutti gli attuali rapporti di forza e di alleanza.

In pratica, dalla situazione attuale è possibile procedere verso una maggiore integrazione/specializzazione attraverso:

- il potenziamento dei meccanismi integrati della Alleanza Atlantica (Nato), ivi incluso l'Eurogruppo (o altra forma di "pilastro" europeo all'interno della Nato),
- il maggior ruolo politico-militare autonomo dell'Ueo (anche in sostituzione dell'Eurogruppo),
- la migliore funzionalità e il rilancio di tutta una serie di meccanismi bilaterali (accordi come quello franco-tedesco, franco-britannico, italo-spagnolo, turco-tedesco, eccetera) o multilaterali (IEPG, CAPS, eccetera),
- lo sviluppo di una identità di politica estera e di sicurezza all'interno della Cee,
- una combinazione dei precedenti sviluppi.

In conclusione, l'Europa della Difesa, se ci sarà, sarà almeno per un certo tempo caratterizzata da una "geometria variabile" e da soluzioni "a più velocità".

La "geometria variabile" è imposta dal fatto che le istituzioni esistenti che hanno una qualche competenza nel campo della Difesa e della Sicurezza, hanno anche un numero diverso di partecipanti. Nella Alleanza Atlantica sono presenti 14 stati europei (Turchia, Grecia, Italia, Spagna, Portogallo, Francia, Gran Bretagna, Islanda, Olanda, Belgio, Lussemburgo, Germania Federale, Danimarca e Norvegia), ma già nella Nato, organizzazione militare della Alleanza, non è presente la Francia e la Spagna mantiene una posizione di impegno "condizionale"; l'Islanda non ha forze armate e la Grecia mantiene un atteggiamento "riservato". Nell'IEPG torna ad essere presente la Francia, assieme con gli altri paesi europei della Alleanza. Alla cooperazione politica in sede comunitaria europea, partecipano 11 paesi europei membri della Alleanza (ne sono escluse la Turchia, la Norvegia e l'Islanda), più l'Irlanda, paese neutrale. Nell'Ueo sono presenti solo nove paesi che sono però membri di tutte le organizzazioni precedenti (e cioè la Francia, la Gran Bretagna, l'Italia, la Germania Federale, la Spagna, il Portogallo, il Belgio, l'Olanda e il Lussemburgo). Persino il Vertice dei Sette Paesi più industrializzati (che vede Francia, Germania federale, Gran Bretagna e Italia riunirsi con Stati Uniti, Giappone e Canada), si è a volte occupato del quadro politico generale della sicurezza. È stato un Vertice a quattro (Francia, Germania Federale, Gran Bretagna e Stati Uniti), che nel 1979 ha preso le prime decisioni di quadro relative alla installazione degli euromissili. È ben difficile pensare che questa geometria così variabile (cui bisognerebbe aggiungere tutti i rapporti bilaterali, tra cui spiccano quelli "speciali" tra Gran Bretagna e tra Francia e Germania federale, nonché i vari accordi multi e bilaterali su problematiche ad hoc), possa essere facilmente e rapidamente ricondotta ad unità: e non è neanche detto che sarebbe una buona idea.

La Nato è l'organizzazione più efficiente dal punto di vista militare. È difficile pensare a un suo totale superamento, se non altro perché manterrà sempre

il suo ruolo primario che è quello di collegare strettamente la difesa dell'Europa all'impegno degli Stati Uniti.

Essa tuttavia non ha nulla di sovranazionale, non è sinora riuscita a organizzare il "pilastro europeo" e non ha competenze "out of area" e di controllo e gestione delle nuove crisi internazionali.

L'IEPG non è dotato da un adeguato organo di indirizzo politico né ha funzioni di integrazione dei concetti operativi (che sono stati invece almeno parzialmente affrontati dallo STANAG e dal FINABEL). L'Eurogruppo non comprende la Francia, ed è legato ai limiti strutturali e politici della Nato.

L'Ueo ha anch'essa gravi carenze. Essa è una organizzazione multilaterale priva dei caratteri di sovranazionalità e comprende solo una parte dei paesi europei della Nato o dei paesi della Comunità Europea.

Il problema essenziale sembra quello di ricondurre a una unità istituzionale e di coordinamento politico l'insieme di questi programmi, e il grande numero di istituzioni direttamente o indirettamente interessate alla difesa europea.

Sottolineiamo tuttavia i limiti di una cooperazione che resti unicamente intergovernativa. La esistenza di diversi interessi e percezioni nazionali è un fatto scontato, che tuttavia può divenire paralizzante, e può profittare della esistenza di molte strade alternative di consultazione per paralizzare o sfumare ogni decisione. La concorrenza tra le istituzioni internazionali va nella stessa direzione.

La soluzione a questo problema è duplice. Da un lato si tratta di unificare gli ambiti istituzionali, e dall'altro si tratta di sviluppare e potenziare le competenze sovranazionali di un organo di decisione europeo che parli in nome degli interessi comuni. Questo è lo schema della Cee, ed è anche quello che ha registrato maggiori successi. Tuttavia è anche lo schema che incontra maggiori resistenze. Il problema non è quello di negarlo o di superarlo, ma di avvicinarsi ad esso con una strategia che raccolga il massimo di possibilità di successo.

Lo schema che sembra delinarsi dopo il Vertice di Londra della Alleanza Atlantica e dopo le importanti decisioni prese pochi giorni prima dal Consiglio Europeo di Dublino, sembra contenere elementi presi un po' da tutte le opzioni sopra elencate. Le scelte non sono ancora molto chiare, tuttavia il senso politico generale di quelle decisioni indica la possibilità concreta che possa svilupparsi un compromesso istituzionale tra Nato e Cee, con la variante di un possibile ruolo "ponte" che verrebbe giocato temporaneamente dall'Ueo e, forse, dall'IEPG e da alcuni accordi bilaterali (in particolare quelli tra Francia e Gran Bretagna).

Secondo tale ipotesi

- la Alleanza Atlantica e la Nato, pur adattandosi al mutare della minaccia in Europa, rimangono operative, e truppe americane restano in Europa con forze sia convenzionali che nucleari,
- all'interno della Nato viene attuata una maggiore integrazione e specializzazione di ruoli, soprattutto grazie alla formazione di un maggior numero di unità

multinazionali (in pratica: abbassando di almeno un livello la presenza di stati maggiori e comandi integrati),

- la Nato tende a ristrutturarsi su due pilastri: uno americano e uno europeo. Quest'ultimo, pur non coincidendo necessariamente con la Cee, di fatto ne è tuttavia una estensione in campo militare,
- la Alleanza Atlantica riconosce esplicitamente la opportunità che si sviluppi una identità e una politica di sicurezza europea unitaria, a partire dalla Cee (vedi comunicato finale del Vertice di Londra),
- Francia e Gran Bretagna consolidano un accordo bilaterale in campo nucleare, specialmente per quel che riguarda le armi nucleari "sub-strategiche". Si delinea altresì la possibilità di maggiori consultazioni e cooperazioni in questo campo tra le due potenze nucleari europee e gli altri paesi europei dell'Alleanza. In prospettiva si ipotizza la costituzione di un Gruppo di consultazione sulla politica nucleare e sul controllo degli armamenti, tra i paesi europei dell'Alleanza (o almeno tra i paesi dell'Ueo),
- la Cee procede verso la costituzione di un mercato interno unificato degli armamenti, secondo i suggerimenti contenuti nel Rapporto Vredeling dell'IEPG, e sulla base dell'esperienza del Mercato Unico in campo civile. In pratica la Cee tende a riassorbire l'IEPG,
- la Cee sviluppa una sua più decisa personalità internazionale (politica estera e politica della sicurezza), pur non costituendo dei comandi europei integrati separati e diversi da quelli della Nato, almeno in una prima fase,
- l'Ueo potrà svolgere un ruolo "ponte" tra la dimensione politica di sicurezza della Cee e la dimensione più propriamente militare di alcuni impegni, in particolare quelli "fuori area"; ciò potrebbe essere tanto più necessario ove sorgessero difficoltà tra la posizione "anomala" di alcuni paesi europei nei confronti della Nato (Francia e Spagna soprattutto) e i progetti di maggiore specializzazione e di creazione di unità multinazionali.

Il complesso di questi sviluppi non costituisce ancora un quadro istituzionale chiaro ed univoco, ma è tuttavia sufficiente per avviare con successo un processo di integrazione/specializzazione della Difesa in Europa.

Il maggior vantaggio di un "pilastro europeo" incentrato sulla Cee invece che sull'Ueo è proprio nel fatto che la Cee non ha dirette competenze militari e quindi, su questo piano, può più facilmente convivere sia con la Nato che con le esistenti strutture militari nazionali. Ciò ha lo svantaggio di limitare l'integrazione militare ad un livello relativamente basso: si tratta però di uno svantaggio solo teorico, visto che l'ipotesi di una forte struttura unitaria europea in campo militare è oggi altamente improbabile.

In compenso, un approccio a partire dalla Cee consente di concentrare subito le iniziative di razionalizzazione su quegli aspetti economici, tecnologici e industriali che sono oggi al centro dell'attenzione.

4. La difesa italiana domani

Le scelte future della difesa italiana dipendono da tre fattori tra loro interconnessi:

- la definizione del nuovo modello di difesa,
- la quantità di risorse disponibili,
- il quadro di cooperazione/integrazione internazionale della difesa italiana (nella Nato, in Europa occidentale, in altri ambiti).

Modello di difesa e risorse sono due facce della stessa medaglia. Tuttavia risorse scarse (o in diminuzione) accompagnate dal mantenimento del modello attuale e di livelli di forza analoghi a quelli attuali comportano inevitabilmente un **impoverimento del capitale tecnologico** delle FFAA: è l'ipotesi di una politica della difesa come politica di assistenza sociale.

D'altro canto una profonda ristrutturazione quantitativa che non si accompagni a un rinnovamento qualitativo e strutturale comporta una semplice diminuzione delle FFAA senza alcun vantaggio di tipo operativo: è l'ipotesi di un progressivo disarmo strutturale.

Volendo invece mantenere FFAA credibili, la Difesa italiana ha di fronte a sé due possibili scelte, definibili secondo i modelli seguenti:

- difesa a braccio corto,
- difesa a braccio lungo.

La prima ipotesi si concentra sulla sola dissuasione/difesa del territorio nazionale, ignorando il panorama dei rischi e delle crisi che si delineano oltre le frontiere. Essa si incentra su forze aero-terrestri e su forze navali di interdizione e difesa costiera. Punta al mantenimento della dissuasione nucleare alleata o, in via alternativa, ad ipotesi di dissuasione nucleare europee o nazionali. Sviluppa investimenti in sistemi difensivi antiaerei e antimissilistici.

La seconda ipotesi prevede la possibilità-opportunità-necessità di importanti interventi di gestione delle crisi e/o riduzione dei rischi, in particolare nelle aree a Sud e ad Est, nonché un maggior contributo italiano alla difesa

collettiva (Nato o Europea). Essa sviluppa maggiormente la componente mobile di pronto intervento dell'Esercito nonché le forze aeree e navali. Mantiene una capacità di attacco/interdizione a medio-lungo raggio. È impostata sull'idea che la difesa si assicura al di là della linea di frontiera.

Ambedue i modelli richiedono importanti investimenti tecnologici, una riduzione drastica della forza bilanciata, un ricorso molto maggiore al reclutamento volontario. Ambedue i modelli possono ipotizzare lo sviluppo di una doppia struttura militare: una struttura operativa quasi interamente composta di volontari e una struttura di mobilitazione composta in gran parte di coscritti.

Il quadro internazionale di cooperazione potrebbe essere determinante per il successo o l'insuccesso dei vari modelli. In realtà il quadro atlantico è compatibile con tutti i possibili modelli, grazie alla predominanza strategica americana: tuttavia esso diviene incompatibile con tutti i modelli, salvo gli ultimi due, in caso di importanti riduzioni della presenza americana in Europa.

Una maggiore cooperazione/integrazione europea è compatibile essenzialmente con il modello "a braccio lungo", anche se potrebbe convivere anche con quello "a braccio corto" (che tuttavia meglio si combina con una più stretta alleanza Italia-USA).

Una "casa comune europea" nell'ambito CSCE è perfettamente compatibile con lo sfaldamento della difesa italiana, almeno in fase di tranquillità, ma potrebbe poi rivelarsi un forte alleato del modello "a braccio lungo", nel caso in cui le crisi interne all'Europa dell'Est richiedano interventi collettivi di emergenza.

È tuttavia necessario valutare queste ipotesi di sviluppo internazionale alla luce di ciò che esse potrebbero significare nel quadro politico interno: nessuna politica di difesa credibile può essere concepita senza fare riferimento al necessario consenso della popolazione. È probabile che le due ipotesi europee (integrazione nell'Europa occidentale e CSCE) siano quelle che potrebbero riscuotere il maggiore consenso: ma mentre la prima ha anche una sua credibilità militare, la seconda presenta più rischi di dissoluzione.

In sintesi, un modello futuro della Difesa italiana, incentrato sul "braccio lungo", e integrato in un sistema europeo/atlantico di difesa, potrebbe avere le seguenti caratteristiche:

- Bilancio della Difesa attestato sul 2% circa del PIL;
- Forze Armate (Carabinieri esclusi) attorno a 300.000 uomini (circa 90.000 in meno rispetto alla cifra del 1989), di cui circa 190.000 Esercito (-75.000), circa 45.000 Marina (- 7.000) e circa 65.000 Aeronautica (-8.000);
- Forze operative dell'Esercito (senza mobilitazione): 2 brigate corazzate; 3 brigate blindate; 2 brigate meccanizzate o di fanteria leggera (cacciatori); 2-3 brigate alpine; 1-2 brigate paracadutisti, per un totale di 10-12 brigate. Principali sistemi d'arma terrestri: 1.000-1.200 carri armati; 4.000 blindati di cui circa metà da combattimento; sistemi missilistici anti-carro, anti-

aerei (batterie mobili e sistemi portatili), terra-terra (MLRS e se possibile anche sistemi convenzionali a breve-media gittata), elicotteri da trasporto e da attacco, eccetera;

- Principali unità navali della Marina: 2 portaeromobili; 4 caccia; 22 fregate/corvette; 10 sommergibili; 2 navi da sbarco/pronto intervento; 1-2 rifornitori di squadra; 22-24 cacciamine e altri mezzi vari, inclusi mezzi per la sorveglianza costa e pesca (missione Guardia Costiera: da svolgere accorpando i mezzi navali e aero-navali delle Capitanerie, della Guardia di Finanza, dei Carabinieri, eccetera). Ciò dovrebbe permettere il mantenimento in servizio di due squadre navali principali e di altre formazioni minori;
- Linea di volo dell'Aeronautica: 100-110 caccia superiorità aerea (tipo Efa); 110-120 cacciabombardieri (tipo Tornado); 120 caccia supporto e appoggio (tipo AMX, MB-339); 40-50 ricognitori e ECM; 40 trasporto medio (tipo Hercules); 6-10 aerei cisterna; 120-140 aerei addestramento avanzato (tipo AMX, MB-339); 18-24 aerei di pattugliamento marittimo; ASW; 2-3 Awacs e altri aerei (comunicazioni, elicotteri, navigazione eccetera); sistemi antimissilistici per la difesa delle principali basi aeree.

Una tale struttura di massima dovrebbe essere assistita da una forte crescita relativa della quota per investimenti del bilancio della Difesa, così da sostenere un credibile livello tecnologico delle FF.AA. a fronte degli alleati.

Simili forze dovrebbero:

- Assicurare la difesa della frontiera terrestre di Nord-Est (a fronte di una minaccia molto diminuita);
- Assicurare la difesa aerea del territorio nazionale attraverso missioni di superiorità aerea e contraviazione;
- Assicurare il controllo dello spazio marittimo di interesse nazionale e di alcune SLOC, la difesa contro eventuali colpi di mano via mare contro il territorio nazionale, la protezione di convogli di interesse strategico.

Tutte e tre queste missioni dovrebbero poter contare su un sostanziale appoggio alleato, in particolare da parte degli USA.

Inoltre tali forze dovrebbero collaborare con gli alleati per il conseguimento di alcuni altri obiettivi:

- mantenere una linea di comunicazione e appoggio ininterrotta con il fronte di Sud-Est (Turchia, Balcani);

- assicurare il controllo/dissuasione dei rischi politici e militari connessi con le crisi "a Sud";
- soddisfare le nuove esigenze di controllo-informazione-comunicazione nell'area di interesse considerata;
- assicurare l'eventuale retrovia per operazioni di proiezione di forza nell'area meridionale;
- svolgere operazioni di "gestione delle crisi" nell'area mediterranea (dai Balcani al Golfo, passando per il Corno d'Africa);
- assistere gli alleati in caso di necessità e partecipare con proprie formazioni alle unità multinazionali che verranno costituite in sede Nato (anche per il fronte centrale).

Mentre le attuali FF.AA: italiane, anche ridotte, possono probabilmente assicurare credibilmente il soddisfacimento delle missioni difensive tradizionali (primo gruppo), le altre missioni richiedono un adeguamento dello strumento militare in particolare in termini di proiezione, mobilità strategica, adeguamento tecnologico.

Un tale modello richiede altresì che avvenga lo spostamento in Italia del 401simo stormo dell'USAF attualmente in Spagna.

In linea generale, per quel che riguarda la Marina, la sua area di operazioni dovrebbe collocarsi idealmente a partire dal Mare Jonio verso Est (Creta-Cipro). L'Aeronautica dovrebbe anch'essa essere in grado di spostare verso Est la sua linea d'azione (e dovrebbe assicurarsi i mezzi per allungare il suo "braccio", come Awacs e cisterne). L'Esercito potrebbe probabilmente essere ristrutturato in due Corpi d'Armata (uno, composto essenzialmente di Alpini e di fanteria/cacciatori, per la difesa iniziale della frontiera di Nord Est, e uno per le operazioni di contrattacco, più pesantemente armato, con le unità blindate e corazzate), oltre ad una FIR effettivamente operativa e più consistente di quella attuale, per la difesa territoriale e i compiti internazionali.