



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Forze armate in transizione: il caso di Gran Bretagna, Francia e Germania

n. 41 - settembre 2011

Approfondimenti

A cura dello IAI (Istituto Affari Internazionali)

Forze armate in transizione: il caso di Gran Bretagna, Francia e Germania

Valerio Briani*

* L'autore è consulente di ricerca presso l'Istituto affari internazionali (Iai) di Roma.

Lo scenario globale è in continua evoluzione. Emergono continuamente nuovi attori e nuove minacce. I paradigmi concettuali necessari per interpretare le dinamiche di sicurezza e difesa sono anch'essi, necessariamente, in evoluzione. Questo studio intende fornire una panoramica di come le forze armate di Francia, Gran Bretagna e Germania stanno reagendo a questi mutamenti: quali scelte vengono fatte in termini di dimensioni delle forze, di acquisizioni di equipaggiamenti ed armamenti, e quali sono le difficoltà incontrate.

Il documento è formato da tre capitoli. Il primo discute i principali documenti strategici sui quali si basa la trasformazione militare in atto. Emergono forti similitudini nella concezione delle minacce e degli interessi nazionali da preservare, nonché sull'importanza di intervenire anche all'estero per prevenire l'aggravamento o l'esplosione di una crisi suscettibile di coinvolgere anche gli interessi nazionali dei tre stati europei presi in considerazione. L'analisi evidenzia però anche la difficoltà di individuare chiaramente le minacce, di natura varie e sfuggente, che la difesa deve affrontare.

Il secondo capitolo si concentra sulle forze armate britanniche, francesi e tedesche. Ne considera prima di tutto l'evoluzione in termini generali descrive poi lo stato attuale e le riforme in via di applicazione. In ognuno degli stati considerati, le riforme puntano ad aumentare la flessibilità e la mobilità delle forze diminuendo allo stesso tempo i costi. I progetti di riforma si scontrano però con l'indeterminatezza delle minacce, un quadro finanziario difficile, e tutte le difficoltà politico-amministrative legate a riforme di ampio spettro. L'assetto delle forze che ne deriva è perciò sempre sub-ottimale, ma anche, in ognuno dei casi considerati, più efficiente di quello precedente.

Nel terzo capitolo viene fornita una breve panoramica delle procedure decisionali con le quali viene deciso l'intervento militare all'estero, cioè in che modo vengono utilizzate le forze armate. Il capitolo esamina in particolar modo il ruolo dei parlamenti nazionali nell'iter decisionale relativo all'intervento.

Infine, le conclusioni forniscono alcuni spunti di riflessione per il lettore italiano. Si vuole soprattutto sottolineare come sia necessario, in primo luogo, compiere sforzi sempre maggiori per potenziare gli strumenti conoscitivi e di analisi strategica a disposizione del governo, del parlamento e delle istituzioni preposte alla sicurezza. Si evidenzia inoltre come la gestione di uno scenario dinamico e volatile come quello attuale richiede scelte difficili ma necessarie di politica di difesa, nonché l'emergere di un dibattito pubblico e politico sulla difesa ben più approfondito, informato e consapevole.

Indice

| | | |
|--|------|----|
| Introduzione | pag. | 1 |
| Visione strategica | pag. | 1 |
| Le procedure per l'assunzione di impegni internazionali | pag. | 15 |
| Conclusioni | pag. | 17 |

Introduzione

I paradigmi concettuali necessari per interpretare le dinamiche di sicurezza e difesa dell'attuale scenario internazionale sono in evoluzione. Da questo sforzo concettuale nascono i documenti ufficiali come le strategie di sicurezza nazionale o i libri bianchi e verdi sulla difesa, che esprimono la percezione ufficiale delle sfide e delle minacce alla sicurezza nazionale. Questa laboriosa rielaborazione, strategica e di dottrina militare prelude al ben più complesso e difficile processo di ristrutturazione delle forze armate in modo da riadattarle ai nuovi compiti.

Strutture quantitativamente poderose, formate da centinaia di migliaia di uomini, dotate di una propria cultura e burocrazia, e servite da una base industriale i cui cicli di produzione (nel caso di sistemi d'arma complessi) si misurano in decenni, le forze armate europee stanno incontrando notevoli difficoltà ad adattarsi al nuovo scenario. Rispetto ai tempi della Guerra fredda, quando il paradigma di sicurezza era interamente riassumibile nella difesa territoriale, i compiti a cui sono oggi destinate le forze armate sono più difficili da ricomprendere in categorie definite. Per di più, l'adattamento ad un mondo senza avversari di riferimento com'era l'Armata rossa ha luogo in un contesto di bilanci della difesa asfittici, piatti nel migliore dei casi o in drastico ridimensionamento nel peggiore. Questo lavoro fornisce una panoramica di come le forze armate di Francia, Gran Bretagna e Germania stanno reagendo a questi mutamenti: quali scelte vengono fatte in termini di dimensioni delle forze, di acquisizioni di equipaggiamenti ed armamenti, di impegni internazionali. La scelta di includere questi tre paesi deriva dal fatto che questi sono i tre paesi europei più simili all'Italia per quanto riguarda dimensioni, capacità militari e ruolo internazionale; sono insomma della stessa 'categoria', anche se Gran Bretagna e Francia sono assai più attive e rilevanti sul piano militare (nonostante il personale impegnato in missioni internazionali non sia poi molto dissimile sotto il profilo numerico).

Visione strategica

Dalla conclusione della Guerra fredda lo scenario internazionale è in rapida e costante evoluzione. Il fallimento degli stati e le conseguenti guerre di disgregazione prima, e poi il terrorismo internazionale ed altri fenomeni legati ad attori non statali, sono via via emersi come le principali minacce alla sicurezza dei paesi europei. Questo dinamismo sistemico ha costretto i governi ad una continua ridefinizione concettuale degli obiettivi delle politiche di difesa. In questo capitolo forniremo una breve panoramica delle attuali concezioni delle politiche di difesa e, dove opportuno, della loro evoluzione. Ciò che interessa mettere in luce non sono le concezioni di difesa di per sé, ma l'impatto che tali concezioni avranno sulla struttura delle forze armate. Alcuni temi delle politiche di difesa, come la ricerca dell'interoperabilità con i membri della Nato e dell'Unione Europea, pur parte integrante dei modelli di difesa di un paese, esulano dall'argomento centrale del presente testo.

Dei tre stati presi in considerazione in questo lavoro la Gran Bretagna, paese di antica tradizione imperiale e militare, è quello che ha dimostrato la maggiore propensione alla riflessione sui temi strategici nonché la maggiore flessibilità nell'adattare le strutture militari nazionali. I governi britannici che si sono succeduti negli ultimi quindici anni hanno pubblicato una notevole mole di documenti strategici attraverso i quali è possibile ricostruire le fluttuazioni della politica di difesa britannica.

Le radici dell'attuale postura britannica vanno rintracciate nell'elaborazione concettuale svolta dal primo governo laburista di Tony Blair nel 1998. Appena un anno dopo la vittoria alle elezioni, il governo Blair pubblicò un documento fondamentale, una *Strategic Defence Review*

(SDR) intitolata *Modern Forces for a Modern World*, che per la prima volta dalla dissoluzione dell'URSS si misurava con i cambiamenti avvenuti a livello globale. I precedenti documenti strategici del mondo post-bipolare, *Options for change* del 1991 e *Frontline first: the defence costs study* del 1994, si limitavano infatti a mettere l'accento sui possibili risparmi derivanti dalla dissoluzione della minaccia sovietica, senza tentare di capire in quale nuovo mondo le forze britanniche si sarebbero trovate ad operare. Il budget della difesa britannico era di conseguenza diminuito del 23% tra il 1990 ed il 1998, con una riduzione di un terzo degli effettivi, e della metà dei carri armati da combattimento (*main battle tanks*, MBT) e della flotta sottomarina². La postura, la struttura e la concezione di utilizzo delle forze era però rimasta sostanzialmente quella della Guerra fredda. Il documento del governo Blair era basato sulle esperienze delle operazioni condotte dai britannici nei Balcani e nel Golfo a partire dal 1991. Per la prima volta l'assenza di una minaccia diretta e chiaramente identificata al territorio britannico veniva constatata formalmente. Il documento rifletteva l'ottimismo dell'amministrazione e la sua convinzione di dover rappresentare una "forza del bene" a livello globale: era la base della dottrina del c.d. *interventismo liberale*. Si prevedeva quindi la necessità di interventi in diversi scenari, dall'imposizione della pace ad operazioni umanitarie, tutti però caratterizzati da un contesto potenzialmente ad alta intensità di combattimento. Dal punto di vista dell'organizzazione militare, la *Strategic Defence Review* del 1998 enfatizzava quindi la necessità di disporre di forze più flessibili, proiettabili rapidamente e pronte a confrontarsi con avversari di diverse capacità ma comunque di tipo convenzionale. Il successo avrebbe dovuto essere garantito dalla superiorità tecnologica e sull'effetto deterrente derivante dalla possibilità di proiettare le forze rapidamente in qualunque parte del mondo. La SDR del 1998 non prendeva in considerazione se non in modo tangenziale la possibilità di scontri asimmetrici, e quindi neanche tecniche della controguerriglia (COIN, dall'inglese *counterinsurgency*).

Gli attentati dell'11 settembre ed il conseguente coinvolgimento delle forze britanniche prima in Afghanistan e poi in Iraq costituirono perciò una novità strategica per la Gran Bretagna. L'esperienza irachena sembrò inizialmente convalidare l'approccio della SDR del 1998. La partecipazione britannica all'invasione dell'Iraq fu un successo, e dimostrò come forze altamente mobili e tecnologicamente avanzate potessero avere la meglio su avversari convenzionali quantitativamente superiori. Tuttavia, l'emergere ed il consolidarsi della resistenza locale contro il corpo d'occupazione anglo-americano rese anche evidenti i limiti di una impostazione concentrata esclusivamente sulla guerra simmetrica. Già nel 2002 il governo aveva pubblicato un ulteriore documento, il *New Chapter*, con il quale si prendeva atto dell'emergere di una minaccia asimmetrica concepita però essenzialmente come una forma di terrorismo. Il Libro bianco della difesa pubblicato nel dicembre del 2003, *Delivering Security in a Changing World*, compì poi un ulteriore passo avanti, riconoscendo come le operazioni militari dovessero prevedere tempi di ingaggio ben più lunghi di quelli prospettati nel 1998. Il documento prevedeva inoltre il coinvolgimento in tre, e non più due, operazioni di media grandezza come quella in Afghanistan nel 2001. Il nuovo libro bianco auspicava anche una pianificazione integrata tra gli attori militari, diplomatici ed economici. La necessità di disporre di una piattaforma di comunicazione integrata, la cosiddetta *Network-Enabled Capability*, veniva riaffermata con forza, sottolineandone l'utilità anche in un contesto asimmetrico.

² Malcom Chalmers, *Preparing for the Lean Years, Future Defence Review Working papers*, RUSI, luglio 2009.

Le grandi difficoltà incontrate dai britannici sia in Iraq sia in Afghanistan avrebbero però ridimensionato l'ottimismo e l'entusiasmo per le missioni all'estero. Nel 2008 venne pubblicata una nuova *National Security Strategy*, documento interministeriale che per la prima volta aveva riconosciuto il continuum tra sicurezza e difesa, ma che trattava molto più prudentemente che in passato la possibilità di intervenire all'estero per proteggere la sicurezza nazionale. La presa d'atto che l'esperienza irachena e afgana aveva reso necessario un ridimensionamento delle ambizioni di intervento è esplicita nel Libro verde della difesa del 2010, un documento preparatorio della revisione complessiva della strategia di sicurezza britannica che sarebbe stata portata avanti nello stesso anno dal nuovo governo liberal-conservatore guidato dal premier *Tory* David Cameron, e pubblicato ad ottobre.

La revisione strategica ha dato, come frutto, due documenti: una nuova *National Security Strategy* (NSS), che delinea la visione della Gran Bretagna dell'ambiente internazionale, dei suoi rischi e della sua prevista evoluzione; ed una *Strategic Defence and Security Review* (SDSR), che descrive in che modo e con quali mezzi (militari ma non solo) la Gran Bretagna può gestire le sfide future. Quest'ultimo documento verrà analizzato nel capitolo successivo.

La nuova *National Security Strategy* britannica è un documento interessante soprattutto per il suo approccio innovativo. Riconosciuta la fluidità dello scenario globale e la variabilità delle minacce, il governo britannico ha prodotto un documento che tratta in modo poco approfondito la questione del ruolo e degli interessi della Gran Bretagna, che è piuttosto vago per quanto riguarda l'analisi dei rischi, ma inclusivo – e qui sta la novità – di un'interessante metodologia per la creazione di una scala di priorità delle minacce. Questa metodologia, su cui torneremo più oltre, sarà utilizzata per aggiornare ogni cinque anni le priorità di sicurezza, ed è il vero cuore di un documento che per altri versi rimane poco significativo.

La NSS si apre con una analisi del contesto strategico e del ruolo britannico che però, più che descrivere la situazione e le dinamiche internazionali, si riduce ad elenco piuttosto generico delle minacce. L'enfasi è posta sul carattere transnazionale delle minacce, prima fra tutte quella terroristica. Al-Qaeda e la situazione in Afghanistan e Pakistan dominano le preoccupazioni del governo, ma resta alta l'attenzione anche per i gruppi irredentisti dell'Irlanda del Nord. La proliferazione nucleare in Medio Oriente, e segnatamente in Iran, è citata, così come il crimine organizzato e lo spionaggio tradizionale. Ma nel paragrafo finale, ed anche questo è un punto interessante, viene affermato che la sfida più grande che il governo deve affrontare e che riguarda la sicurezza nazionale così come le altre politiche è quella di riportare le finanze britanniche sotto controllo e fare ordine nel marasma e nella mancanza di pianificazione in materia di sicurezza e difesa (confusione attribuita al precedente governo).

In questo preoccupante scenario di risorse declinanti, la NSS valuta che la Gran Bretagna sia comunque in una posizione tale da poter giocare un ruolo determinante sullo scacchiere mondiale. La forza economica, la competitività nella ricerca e nello sviluppo tecnologico, i forti legami storici e culturali con paesi in tutto il mondo (anche attraverso l'immigrazione) dovrebbero consentire alla Gran Bretagna di mantenere l'attuale grado di influenza negli affari globali.

Emerge qui la volontà della Gran Bretagna di rimanere potenza globale anche di fronte all'emergere dei nuovi giganti in via di precipitoso sviluppo come Cina e India. Con tali paesi, ragiona la NSS, sarà necessario rafforzare le relazioni bilaterali, fortificando però nel contempo anche il contesto multilaterale attraverso il quale si mantiene un ordine internazionale basato sulla cooperazione internazionale (e quindi Onu, Nato, Unione Europea, G8). Il rapporto con gli Usa rimane centrale, ma si riconosce che probabilmente occorrerà ridefinirlo. L'approccio strategico scelto privilegia l'utilizzo combinato di una molteplicità di diversi strumenti, tra i

quali non solo le forze armate e di sicurezza, ma anche le ambasciate ed il corpo diplomatico, i programmi di cooperazione e sviluppo, i servizi segreti, la diffusione dei valori e della cultura britannica (anche attraverso strumenti di valorizzazione culturale come i centri culturali). Tali strumenti sono considerati necessari per operare nel contesto internazionale fluido e caratterizzato da minacce imprevedibili ed asimmetriche.

Come ricordato sopra, contenuto innovativo ed interessante della NSS è la creazione di una metodologia per la valutazione dei rischi per la sicurezza, adattata a partire dall'analogo strumento concettuale utilizzato per le emergenze di sicurezza interna. La *National Security Risk Assessment Methodology* (NSRA) valuta, compara e mette in ordine di priorità le varie minacce suscettibili di provocare una grave minaccia all'interesse nazionale britannico. Il processo NSRA inizia a partire da una lista di tutte le possibili minacce alla sicurezza che potrebbero concretizzarsi nei prossimi 5-20 anni, e che: a) sono di dimensioni tali da dover richiedere necessariamente l'intervento statale, e/o b) hanno una dimensione politica o ideologica internazionale. La lista è compilata da un gruppo di lavoro composto da esperti di settore, analisti e personale dei servizi di sicurezza. Ad ogni minaccia selezionata viene poi attribuita un grado di priorità sulla base di due variabili: la probabilità che la minaccia si concretizzi e i danni che tale concretizzazione provocherebbe. Questo strumento concettuale è stato sviluppato proprio in considerazione della grande dinamicità dello scenario internazionale. Utilizzando per la prima volta la NSRA, il Consiglio di Sicurezza Nazionale britannico ha identificato quindici categorie di rischi, organizzate in tre 'fasce'. Tra i rischi di prima fascia, cioè ad alta probabilità ed elevato impatto, troviamo il terrorismo internazionale, un attacco cibernetico o un aumento significativo dell'utilizzo delle reti informatiche da parte del crimine organizzato, incidenti o catastrofi naturali o pandemie, una crisi internazionale tra stati che coinvolga direttamente la Gran Bretagna. È interessante invece notare come alcune fattispecie sempre incluse tra i maggiori rischi alla sicurezza nel corso del primo decennio del XXI° secolo, come il fallimento degli stati oppure il riscaldamento globale, siano collocati in seconda categoria. Come già ricordato, la NSS non contiene in pratica alcun accenno alle questioni prettamente militari, che vengono affrontate dalla *Strategic Defence and Security Review*. Tuttavia, l'affermazione riguardo alla necessità di riordinare le finanze anticipa, in effetti, i tagli a tutto spettro annunciati dalla SDSR.

Anche l'ultimo documento strategico francese, il Libro bianco sulla difesa e la sicurezza nazionale³ del giugno 2008, rappresenta una rottura abbastanza netta con le precedenti concezioni. Per la prima volta nella storia francese, infatti, viene stabilita una strategia nazionale di sicurezza integrata, cioè che riconosce la natura multidimensionale delle minacce alla sicurezza dello stato, e che di conseguenza si propone l'utilizzo organico e coordinato di misure di contrasto per cui sono competenti differenti istituzioni, dalla presidenza ai ministeri della difesa, degli esteri, dell'interno e dell'economia. Già il titolo del documento, peraltro, esprime chiaramente la convinzione francese che i confini tra sicurezza e difesa siano ormai estremamente labili, e la conseguente necessità di un utilizzo il più possibile organico dei vari strumenti politici e militari.

Questa concezione era stata in qualche modo anticipata da quella espressa dal precedente libro bianco del 1994⁴, il primo del periodo post-Guerra fredda. Il primo Libro bianco, del 1972, era

³ *Défense et Sécurité nationale: le Livre Blanc*, http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/index.html

⁴ *Livre Blanc sur la Défense 1994*, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/944048700/index.shtml>

ovviamente condizionato dal conflitto Est-Ovest e concentrato su un approccio di deterrenza nei confronti dell'URSS. Non riveste perciò particolare interesse ai fini della presente indagine. Il Libro bianco del 1994, redatto sotto l'evidente influenza dell'esperienza di *Desert Storm* (prima guerra del Golfo, 1991) e dei Balcani, auspicava un approccio alla difesa molto ampio dal punto di vista sia geografico che concettuale, la cosiddetta "difesa globale", che in qualche modo riconosceva il minor peso delle politiche di difesa rispetto ai tempi della Guerra fredda, in virtù della diversificazione dei rischi e della maggiore incertezza sulle minacce. Nonostante questo le minacce di natura non militare, come terrorismo o forme di traffico di stupefacenti, venivano già fatte ricadere entro le competenze specifiche della difesa. D'altra parte, questo tipo di minacce erano ancora ritenute inferiori rispetto ad altre tipologie, più tradizionali. La principale minaccia alla sicurezza francese era ancora considerata un'aggressione esterna.

Può essere di interesse spendere brevi cenni sul metodo utilizzato per la redazione del nuovo Libro bianco del 2008. Il documento è opera principalmente di una commissione ad hoc formata su impulso presidenziale e composta da personalità politiche (del governo e del parlamento), funzionari delle amministrazioni pubbliche e delle forze armate, esperti provenienti dal mondo accademico e dei *think tank*, e rappresentanti dell'industria della difesa e della sicurezza. In aggiunta alle consuete discussioni a porte chiuse, la commissione ha effettuato ben 52 audizioni pubbliche di militari, funzionari di pubblica sicurezza, politici ed esperti provenienti da quattordici paesi e cinque continenti, trasmesse in diretta tv e sul web, e poi pubblicate in un apposito volume⁵. La commissione ha anche creato un sito web visitato da più di 250 mila utenti. La scelta di allargare e rendere il dibattito pubblico ha certamente giovato all'elaborazione della strategia.

Il Libro bianco è costruito a partire dalla ormai consueta constatazione che le trasformazioni della globalizzazione (l'accelerazione negli scambi di informazioni, beni e servizi, la più rapida circolazione degli individui) hanno reso il mondo un ambiente meno prevedibile, ed hanno fatto emergere un nuovo set di sfide alla sicurezza, che possono essere sia intenzionali che non intenzionali. Questo scenario rende necessaria l'elaborazione di una strategia omnicomprensiva che prenda in considerazione tutti i rischi e le minacce alla sicurezza della nazione. Questo concetto quindi comprende sì gli aspetti relativi alla difesa nazionale, ma include anche la sicurezza interna e la politica di protezione civile, e riconosce anche la politica estera e quella economica come strumenti di sicurezza. Coerentemente con questa visione, il Libro bianco stabilisce la costituzione di un Centro operativo per la gestione delle crisi all'interno del Ministero degli affari esteri. Il centro ha la responsabilità per la pianificazione ed esecuzione di attività di gestione delle crisi all'estero. Un organo simile, il Centro interministeriale per la gestione delle crisi, è stato costituito in seno al Ministero degli interni, con la responsabilità per quanto riguarda situazioni di crisi all'interno del paese.

Altra novità significativa dal punto di vista concettuale è il cambiamento di focus strategico: dalle sfere di influenza storica francese (Europa, Atlantico del Nord, Africa) l'orientamento della politica di sicurezza e difesa contemporanei si volge verso un "arco di instabilità" che parte dall'Atlantico, attraversa il Mediterraneo e arriva al corno d'Africa e all'Asia meridionale (Afghanistan e Pakistan). Questo implica naturalmente la ricollocazione delle forze e delle basi. Una delle due basi africane verrà chiusa, mentre l'altra rimarrà attiva (a Gibuti, sul Golfo di Aden). In compenso, nel 2009 è stata inaugurata la prima base francese nel Golfo Persico:

⁵ Jean-Claude Mallet, *Défense et Sécurité nationale: le Livre Blanc – Les débats*, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000342/index.shtml>

Camp de la Paix, negli Emirati Arabi Uniti, di fronte allo Stretto di Hormuz dove transita via mare buona parte del petrolio mediorientale.

Fino a qui, l'impostazione assunta ricalca, con le dovute differenze, quella britannica. Ma al contrario dell'analogo documento britannico, il Libro bianco francese anticipa diverse conclusioni in merito alle capacità militari che le forze armate dovranno possedere per svolgere il proprio ruolo, in coerenza con un'impostazione "dirigista" tipicamente francese. Per poter essere in grado di soddisfare le necessità del paese, il Libro bianco evidenzia cinque "funzioni strategiche" che le forze di difesa e sicurezza devono svolgere. Da queste funzioni strategiche discenderanno poi le scelte principali in termini di creazione, equipaggiamento e gestione delle forze armate. Le funzioni sono: conoscenza e anticipazione; prevenzione; deterrenza; protezione e intervento. Con "conoscenza e anticipazione" si intende la raccolta di informazioni, attività necessaria e definita "prima linea di difesa" in un contesto altamente dinamico e variabile. "Prevenzione" e "Intervento" comprendono la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi attraverso interventi civili o militari, con particolare riguardo all'ambito geografico sopra menzionato (l'arco di instabilità). "Deterrenza" si riferisce all'apparato di deterrenza nucleare, che verrà mantenuto, mentre "protezione" si riferisce sia alla capacità di impedire aggressioni contro la popolazione ed il territorio francesi che alla maggiore "resilienza", cioè la capacità di recupero in seguito ad un attacco (anche in questo caso la cooperazione tra attori civili e militari è considerata essenziale). Ad ognuna di queste categorie corrispondono sistemi ed equipaggiamenti da acquistare o aggiornare, che verranno analizzati maggiormente nel capitolo seguente.

La Germania si distingue dalla Gran Bretagna e la Francia per il suo particolare approccio alla difesa. L'eredità storica del regime nazista e della Seconda guerra mondiale, nonché l'assetto globale bipolare, hanno pesato in modo cruciale sulla definizione della politica di difesa dell'allora Germania ovest e dello stato successore, la Germania riunificata di oggi. L'esperienza nazista ha consigliato di evitare in tutti i modi qualsiasi politica che potesse essere interpretata come rinascite militarismo o aggressività. Fin dall'inizio della Guerra fredda, infatti, il rigido inquadramento delle nuove forze tedesche democratiche in seno all'Alleanza Atlantica fu il prerequisito essenziale del riarmo tedesco. Le stesse ragioni storiche imposero grande prudenza in fatto di partecipazione a missioni limitari all'estero. Fino ad una decisione della Corte costituzionale del 1994, la Costituzione tedesca vietava addirittura lo schieramento di contingenti all'estero. Per di più, rigide limitazioni esistevano anche riguardo all'impiego di personale militare all'interno del paese (in occasione di emergenze, etc.). L'eredità storica fece sì che, alla fine della Guerra fredda, le forze tedesche risultassero le meno attrezzate per la proiezione della forza, e di conseguenza per gli interventi di prevenzione e gestione delle crisi, e per l'impiego all'interno in caso di attacchi terroristici, cioè proprio le fattispecie di impiego considerate più probabili.

Il tentativo di uscire dal paradigma della guerra fredda ha inizio nel 2003, con la pubblicazione di nuove linee guida per la politica di difesa, che per la prima volta asserivano chiaramente che prevenzione e gestione delle crisi si accompagnavano alla difesa del territorio nazionale come compito principale delle forze armate. Le linee guida del 2003 hanno rappresentato quindi il primo tentativo organico di riavvicinare la politica di difesa tedesca a quella degli alleati atlantici e all'Unione Europea (per i quali, la prima linea di difesa si era spostata all'esterno dei territori nazionali già da anni). Il documento conteneva anche alcune relativamente timide misure per la ristrutturazione delle forze armate, che essendo chiaramente pensate per una difesa territoriale contro una minaccia convenzionale non erano adatte ai nuovi compiti che si venivano delineando. Emergeva chiaramente la necessità di dotarsi di forze numericamente

ridotte, ma più mobili e tecnologicamente abili. Le linee guida furono seguite dall'annuncio della chiusura di cento delle 530 basi militari, dalla smobilitazione di 70 dei 145 mila funzionari civili del Ministero della difesa, e dalla riduzione di 15 mila coscritti (lasciandone 50 mila). Il mantenimento della coscrizione fu motivato da varie ragioni, per lo più di ordine economico-organizzativo. Ad esempio, fu valutato che i coscritti costituivano ancora il miglior bacino di reclutamento per le forze volontarie. Inoltre la coscrizione era ancora vista come una garanzia di controllo popolare e democratico sull'esercito⁶. Dal punto di vista della modernizzazione degli armamenti ed equipaggiamenti, il Ministero della difesa individuò aree di sviluppo prioritarie: comando e controllo, intelligence, mobilità, protezione delle truppe, ecc, all'insegna dello slogan "*kleiner aber feiner*", più piccolo ma migliore⁷.

Nel 2006, il Ministero della difesa tedesco ha pubblicato il primo documento sulla strategia di difesa dal 1994, il Libro bianco sulla sicurezza e il futuro della *Bundeswehr* (le forze armate federali). Il documento riflette pedissequamente i cambiamenti delle strategie di difesa adottati da quasi tutti gli alleati europei e nord-americani. Si fatica a cogliere elementi che non appartengano ormai pienamente al pensiero strategico transatlantico più ortodosso. La selezione delle principali minacce riflette quella ormai classica delle minacce asimmetriche associate alla globalizzazione: terrorismo, proliferazione delle armi di distruzione di massa e degli stati falliti, crimine transnazionale, epidemie e pandemie, ecc. Viene riconosciuta la crescente sovrapposizione dei concetti di sicurezza e difesa, o meglio il concetto che il confine tra le due sia diventato molto più labile, tanto è vero che il governo considera necessario espandere il quadro costituzionale dell'utilizzo delle forze armate per meglio gestire il loro impiego in emergenze interne⁸. Naturalmente, a queste constatazioni viene collegata una struttura militare sempre più agile e mobile. Prosegue, quindi, la trasformazione radicale delle forze tedesche.

Elemento distintivo della strategia tedesca è l'enfasi, molto più pronunciata, sull'ancoraggio multilaterale dell'azione delle forze armate⁹. Si tratta forse più di una questione di toni che di sostanza, tanto è vero che anche il Libro bianco prevede la possibilità di impiego all'estero di forze tedesche in contesto unilaterale, anche se solo per soccorrere cittadini in difficoltà in occasione di crisi umanitarie o guerre civili. Tuttavia, i riferimenti al contesto europeo, transatlantico ed Onu sono decisamente più forti qui che altrove, riconoscendo ad esempio che i problemi di sicurezza possono essere risolti solo con la cooperazione con gli Usa, o considerando il rafforzamento della stabilità europea uno dei principali obiettivi.

Multilateralismo a parte, il Libro bianco del 2006 costituisce comunque un ulteriore tassello nella trasformazione della strategia tedesca, che, pur rimanendo nel complesso molto più prudente e meno assertiva dell'interesse nazionale rispetto a quelle di Gran Bretagna e Francia, ha comunque subito un'evoluzione considerevole negli ultimi quindici anni. Questa evoluzione, come vedremo nel prossimo capitolo, ha prodotto una radicale trasformazione nelle forze armate che è giunta, molto recentemente, all'abolizione della coscrizione (tema che sarà trattato in dettaglio nel prossimo capitolo).

⁶ Una buona analisi delle linee guida del 2003 è contenuta in S. Szabo, M. Hampton, *Reinventing the German Military*, AICGS Policy Report, 2003, <http://www.aicgs.org/documents/polreport11.pdf>

⁷ W. Nemetschek, *What are the likely implications of the financial crisis on the German defence policy?* Royal College of Defence Studies, 2009, <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/E9A9E5BF-79C7-4455-9476-F0A8A23B92BC/0/shp09NEMETSCHKEK.pdf>

⁸ D. Puhl, *The German Defense White paper*, AICGS, <http://www.aicgs.org/analysis/c/puhl010507.aspx>

⁹ Vedi S. Szabo, *The German Defence White paper*, AICGS, <http://www.aicgs.org/analysis/c/szabo120706.aspx>

L'esposizione fin qui svolta dei tratti principali dell'evoluzione delle strategie di difesa ci consente già di sottolineare un punto importante: la difficoltà di anticipare i cambiamenti sistemici dello scenario di sicurezza globale. Nessuno dei tre stati considerati si è dimostrato in grado di prevedere gli sviluppi futuri. Nel caso migliore (Gran Bretagna) si è proceduto ad una sistematica rivalutazione delle strategie e dei mezzi a seconda delle circostanze. Nel caso peggiore (Germania) i leader politici e militari non sono stati neanche in grado di mantenere il sistema difesa-sicurezza al passo con i tempi trovandosi così in un ritardo addirittura decennale, a causa di problemi politici, economici e ideologici. Da questo consegue la difficoltà di adattare lo strumento strategico, cioè le forze armate. D'altra parte, questo fenomeno non è certo limitato ai casi presi in esame, ma è invece un ben noto fenomeno storico – da cui il detto per il quale gli eserciti si preparano sempre a combattere la guerra appena finita, invece che la prossima. Da questo punto di vista appare interessante la metodologia NSRA sviluppata dal governo britannico, tentativo di ovviare al problema. Ma a prescindere dal metodo prescelto, appare evidente che le capacità di analisi dovrebbero in questo scenario essere potenziate al massimo.

Lo strumento militare

I problemi da superare per la riorganizzazione delle forze armate sono comprensibilmente di ordine ben superiore a quelli relativi allo sviluppo di capacità di analisi in grado di anticipare scenari di sicurezza e minacce future. Possiamo individuare in particolare tre ragioni per questi problemi.

Il primo problema discende direttamente dalla difficoltà di individuazione della minaccia. È evidente che questo si traduce nell'uguale difficoltà di pensare la struttura delle forze, le dimensioni, gli equipaggiamenti, i sistemi d'arma. Durante la Guerra fredda questo problema non si poneva: le forze Nato dovevano semplicemente essere quantitativamente e qualitativamente uguali o superiori a quelle avversarie. Questo significava schierare unità in numero sufficiente a fermare un attacco nemico e possedere, in numero congruo, piattaforme e sistemi d'arma dalle prestazioni uguali o superiori a quelle in dotazione al Patto di Varsavia. Il confronto con l'avversario determinava quindi le scelte fondamentali in termini di arruolamenti e di acquisizioni. Oggi, decidere quante unità sono necessarie e quali armamenti ed equipaggiamenti acquistare in mancanza di un avversario concreto al quale paragonarsi è esercizio molto difficile.

Il secondo problema è di natura squisitamente economica. Durante la Guerra fredda la presenza costante di una minaccia ai confini europei poteva giustificare, agli occhi dell'opinione pubblica, bilanci della difesa molto più elevati di quelli che sarebbero accettabili oggi (questo discorso, naturalmente, non vale per tutti gli stati, ma certamente per Gran Bretagna e Francia); al tempo stesso, nonostante le dimensioni delle forze armate si siano ridotte in quasi tutti i paesi europei, il mantenimento delle stesse si è fatto molto più costoso. È vero infatti che la situazione internazionale imponeva il mantenimento di eserciti molto più grandi, ma questi erano formati in larga parte da coscritti, molto meno costosi dei militari di professione. Inoltre, gli eserciti Nato erano pensati principalmente per la difesa territoriale e non per la proiezione della forza. Non avevano quindi bisogno di mantenere complessi e costosissimi sistemi logistici per il trasporto ed il mantenimento di truppe all'estero (grandi aerei cargo e flotte da trasporto, strutture abitative e di sicurezza, ecc.). Anche i requisiti addestrativi e di equipaggiamento, e quindi i costi pro-capite, sono decisamente più alti per un militare che deve essere inviato all'estero, magari in territorio ostile, rispetto ad uno che rimane in patria. Infine, sono da tenere in considerazione i costi della tecnologia, che aumentano in modo esponenziale. Le forze armate

occidentali sembrano quindi essere strette in un dilemma di difficile soluzione: costi sempre crescenti, bilanci stagnanti quando non in calo.

Il terzo problema è di natura burocratico/organizzativa. Se gli scenari e le minacce internazionali cambiano repentinamente, altrettanto non sono in grado di fare le grandi burocrazie militari, che come ogni grande burocrazia possiedono un'intrinseca inerzia ed una resistenza naturale ai cambiamenti suscettibili di intaccare gli interessi di categorie di persone. Basti pensare che le forze armate italiane, a più di dieci anni di distanza dall'abolizione della leva, sono ancora gravate dal peso economico di circa trentamila ufficiali e sottoufficiali in esubero¹⁰. Senza contare che ogni riforma implica un investimento iniziale che corrisponde ad un momentaneo aggravamento delle spese – gli eventuali benefici si materializzeranno solo negli anni successivi.

Fatta questa premessa, possiamo passare all'analisi dei singoli casi. L'obiettivo della panoramica che segue è di evidenziare in che modo i governi britannico, francese e tedesco stanno procedendo a modificare la struttura delle proprie forze armate. Ognuno di questi casi meriterebbe uno studio a sé. In questa sede, appare più appropriato procedere ad una analisi delle più importanti iniziative e riforme degli ultimi anni, sia dal punto di vista dell'organizzazione che dal punto di vista delle capacità esprimibili (e quindi anche delle acquisizioni). Particolare attenzione viene riservata al tema della riserva militare, in discussione recentemente al Parlamento italiano.

Nel 2010 le forze armate britanniche ammontavano a 178 mila unità, a cui vanno aggiunti i 31 mila uomini della riserva volontaria ed i 51 mila della riserva regolare¹¹. Data l'importanza che la riserva ha per le forze armate britanniche, vale la pena di spendere due parole su di essa. La riserva volontaria è costituita da volontari che, pur mantenendo una vita civile, si impegnano ad addestrarsi nel tempo libero (serale, fine settimana), e possono anche essere impiegati in missioni all'estero. La riserva volontaria dell'esercito, la *Territorial Army*, viene regolarmente impegnata a fianco dell'esercito regolare. Quasi settemila 'territoriali' furono impegnati nell'operazione TELIC, l'invasione dell'Iraq, e circa 1.200 territoriali sono inviati ogni anno in missione in Afghanistan, Iraq o nei Balcani. Anche la riserva della marina militare è stata impegnata in Iraq, così come la forza ausiliaria dell'aeronautica. La riserva britannica non è quindi una forza da impegnare solo in casi di estrema necessità per la difesa del territorio britannico, ma una vera e propria forza armata, solo meno specializzata rispetto ai regolari. La riserva regolare, invece, è costituita da membri delle forze regolari che hanno concluso il loro periodo di servizio ma possono comunque venire richiamati in caso di bisogno. La durata del periodo di riserva varia a seconda della durata del servizio regolare, dell'età e del sesso. Normalmente, comunque, gli ex militari rimangono nella riserva fino ai 55 anni. L'impegno della riserva regolare è meno frequente rispetto a quella territoriale, ma 420 riservisti furono richiamati per l'invasione dell'Iraq nel 2003, e circa novanta servono ogni anno in missioni all'estero¹².

L'esercito britannico ha una forza totale di 102 mila uomini, inclusi i 3.500 Gurkhas (soldati nepalesi in servizio britannico, che formano una brigata di fanteria autonoma). È organizzato in sei divisioni, ognuna composta da un numero variabile di brigate (da due a sei), più una brigata d'assalto aviotrasportata. Solo la prima e la terza divisione sono unità operative, cioè unità che possono essere realmente schierate in tetri operativi. La sesta divisione è un quartier generale

¹⁰ Vedi V. Briani, *Forze armate sotto pressione*, in Affarinternazionali, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1436>

¹¹ International Institute For Strategic Studies, *The Military Balance 2011*.

¹² Vedi la pagina dedicata <http://www.army.mod.uk/territorial/1654.aspx>

costituito temporaneamente per comandare le truppe ISAF del Comando regionale Sud in Afghanistan. Le rimanenti divisioni sono mere unità amministrative regionali, che sovrintendono all'addestramento delle unità inferiori (brigate, battaglioni) che verranno poi inviate in missione in appositi gruppi di battaglia (*battlegroups*). Questi gruppi, tipicamente di 600-700 uomini, sono costituiti attorno ad un battaglione di fanteria o ad un reggimento corazzato ai quali vengono aggiunte unità di artiglieria e/o anticarro, genieri, antiaerea, etc., a seconda dell'impegno previsto.

L'aviazione britannica (*Royal Air Force*, RAF) è strutturata in tre comandi operativi, denominati "gruppi", responsabili rispettivamente per: le unità da combattimento (1° Gruppo), da trasporto tattico e strategico nonché per attività ISTAR (*Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance*), 2° Gruppo, ed infine il 22° Gruppo per il reclutamento e l'addestramento del personale. La RAF ha attualmente a disposizione circa 1.002 velivoli di vario tipo, 650 dei quali sono da combattimento, e impegna circa 42 mila regolari e 2.500 volontari.

La marina britannica (*Royal Navy*, RN) dispone di venticinque navi da combattimento di superficie e di undici sottomarini, più unità per il contrasto alle mine, per il controllo delle coste, unità da sbarco e anfibia, e unità logistiche e di supporto. La RN, fondata nel XVI secolo, è una delle poche marine al mondo ad avere la capacità di operare in acque oceaniche, il che consente di proiettare le forze armate britanniche in ogni parte del mondo in modo indipendente.

Questa struttura è in procinto di subire notevoli modifiche. Il giorno successivo alla pubblicazione della *National Security Strategy* il governo britannico ha reso pubblica anche la *Strategic Defence and Security Review* (SDSR), il documento con il quale il governo ed i vertici militari hanno pianificato la forma delle forze britanniche che opereranno nei prossimi dieci anni, sulla base del contenuto della NSS. La SDSR si apre con la netta constatazione che la difficile situazione economica costringerà ad effettuare tagli che gli stati maggiori britannici avrebbero preferito evitare, ma che erano comunque necessari dato che la "sicurezza nazionale dipende dalla [...] sicurezza economica, e vice versa". Il premier Cameron ha annunciato che il bilancio della difesa subirà nei prossimi quattro anni tagli pari solo all'8% del bilancio, e cioè inferiore a quelli inizialmente temuti del 10 o addirittura 20%. Cameron, nell'intento di mantenere la credibilità britannica di fronte agli alleati, ha comunque annunciato che la Gran Bretagna continuerà a spendere il 2% del Pil nella difesa (anche se questo risultato verrà raggiunto includendo i costi delle operazioni in Afghanistan)¹³.

Abbiamo visto nel capitolo precedente come la NSS imponga alle forze armate britanniche di mantenere una capacità di proiezione globale. La SDSR si impegna quindi a garantire questa capacità, oltre a quella di poter operare in ogni tipo di situazione, da quelle ad alta intensità a quelle di stabilizzazione. L'obiettivo è quello di assicurare una forza "flessibile, adattabile e proiettabile", capace di svolgere un'ampia gamma di compiti, con una trasformazione delle strutture attuali che i pianificatori hanno denominato *Future Force 2020*. L'assunto è che le forze britanniche nel 2020 dovranno essere in grado di condurre un'operazione di stabilizzazione a livello di brigata (circa 6.500 unità con relativo appoggio aereo e navale) contemporaneamente a due operazioni minori e limitate nel tempo, una ad alta intensità (fino a duemila unità) ed una a bassa intensità (mille unità); o, alternativamente, tre operazioni minori e limitate nel tempo; o infine, col dovuto preavviso e per un tempo limitato, un'operazione fino a tre brigate con relativo supporto (circa trentamila uomini, cioè due terzi dell'operazione TELIC

¹³ D. Clemente, *The Defence Budget*, in P. Cornish, ed., *Evaluating the 2010 Strategy Review*, Chatam House, ottobre 2010, <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/109496>

in Iraq nel 2003). Il documento avverte però che sarà necessario limitare l'impiego delle forze armate esclusivamente in situazioni di chiara minaccia all'interesse nazionale, con un chiaro obiettivo strategico, un buon rapporto tra costi e benefici e con una strategia di uscita già predisposta. In questo senso la SDSR supera nettamente il tempo dell'interventismo liberale del governo Blair, ponendo condizioni molto precise e prudenti per evitare un impiego eccessivo che comprometterebbe le capacità operative dello strumento militare.

Per quanto riguarda l'impatto della riforma sulla struttura delle forze, è innanzitutto da sottolineare come nei prossimi quattro anni le forze britanniche verranno ridotte di ben diciassettemila unità: settemila uomini in meno per l'esercito, e cinquemila ciascuna per aviazione e Royal Navy. Le forze speciali rimangono invariate. L'esercito rimarrà concentrato sull'Afghanistan, visto anche come scenario futuro, seppure su scala ridotta. La componente terrestre verrà riorganizzata sulla base di cinque brigate multiruolo, ognuna di circa 6.500 uomini e autosufficiente, più una brigata di assalto dall'aria (i parà). L'acquisizione di materiali privilegerà in particolare quelli utili in scenari tipo afgano: veicoli multiruolo leggeri e medi, artiglieria leggera, elicotteri di appoggio, assetti per l'intelligence (come gli aerei senza pilota o UAV, *unmanned aerial vehicles*). I carri armati pesanti tipo Challenger verranno tagliati del 40%, e l'artiglieria pesante del 35%. La marina perderà invece quattro fregate, e vedrà ridimensionata la sua componente anfibia e da sbarco, mentre quella sottomarina che assicura la deterrenza nucleare verrà rinnovata. Decisione difficile e molto criticata, la Royal Navy rimarrà per un decennio senza una portaerei. Le uniche due portaerei disponibili, *Ark Royal* e *Invincible*, sono state dismesse rispettivamente all'inizio del 2011 e nel 2005, mentre l'anziana *Illustrious* è stata riconvertita in una portaelicotteri. La nuova classe *Queen Elizabeth*, ridotta oltretutto da due unità ad una, non sarà pronta prima del 2020, perché il governo ha voluto modificare il progetto originale per renderla completamente interoperabile con gli aerei americani e francesi. La SDSR, nel complesso, disegna una struttura adatta ai tipi di impiego previsti a partire dalla Strategia di sicurezza britannica. Come quella stessa strategia, la SDSR è piuttosto vaga su alcuni particolari non secondari, soprattutto per quanto riguarda l'esercito ed il numero dei nuovi cacciabombardieri *Joint Strike Fighters* (JSF). Questa vaghezza potrebbe però anche costituire un punto di forza in quanto potrebbe permettere di assumere decisioni cruciali in momenti di maggiore chiarezza circa gli scenari politici ed economici. Una critica forse più puntuale è quella che riguarda alcune apparenti incoerenze tra acquisizioni e disegno strategico. In particolare la mancanza di appoggio aereo proiettabile fino all'entrata in servizio della *Queen Elizabeth* ha provocato aspre polemiche, in quanto sostanzialmente incoerente con il proposito di possedere una capacità di intervento all'estero (compito primario di una portaerei sarebbe quello di assicurare appoggio aereo in teatri lontani dalla madrepatria ed in assenza di basi a terra).

In Francia, l'approvazione del Libro bianco del 2008 ha comportato l'adozione di una nuova legge di programmazione militare che ha l'obiettivo di esprimere nel dettaglio le modifiche allo strumento militare necessarie per eseguire la strategia espressa nel libro bianco. La *Loi de programmation militaire*¹⁴ (LPM), che guida la politica militare nell'orizzonte temporale 2009-2014, è un documento molto ampio che include non solo la pianificazione per aree delle acquisizioni militari, ma anche l'organizzazione dei poteri pubblici della difesa e la loro ristrutturazione, le modalità della cessione delle installazioni della difesa e la riconversione dal

¹⁴ Vedi l'apposita sezione del sito del Ministero della Difesa francese <http://www.defense.gouv.fr/portail-defense/enjeux2/politique-de-defense/loi-de-programmation-militaire-lpm/une-loi-de-programmation-militaire-necessaire>

militare al civile di alcune industrie, e tematiche relative alla politica industriale della difesa come l'incoraggiamento di *partnership* pubblico-private, ed altro ancora.

Per quanto riguarda la trasformazione dello strumento militare, la *Loi de programmation militaire* si basa sulle cinque "funzioni strategiche" individuate dal Libro bianco: conoscenza e anticipazione, deterrenza, protezione, prevenzione. I materiali afferenti alla funzione conoscenza e anticipazione avranno la priorità sugli altri. Essi permettono di fornire ai responsabili politici e militari gli elementi di previsione e di conoscenza della situazione necessari per impostare e applicare una strategia di sicurezza e difesa. I fondi riservati ai materiali afferenti a questo dominio dovrebbero addirittura raddoppiare entro il 2020. Particolare ruolo dovranno svolgere in questo campo i sistemi satellitari. La Francia dispone già di un sistema di osservazione della terra ottico e infrarosso (Helios 2) ed ha stretto accordi con Italia e Germania per lo scambio di immagini satellitari (rispettivamente con i sistemi Cosmo Skymed e SAR Lupe). Verrà poi lanciato un sistema di osservazione ottico ad alta risoluzione (MUSIS), in cooperazione con Italia, Germania, Spagna, Belgio e Grecia. Ceres, sistema spaziale di ascolto elettromagnetico, dovrebbe essere operativo per il 2016. Altri strumenti fortemente sostenuti dalla LPM sono sensori aviotrasportabili per l'ascolto e la produzione di immagini, e aerei senza pilota.

Dal punto di vista numerico, la pianificazione francese prevede per il 2014-2015 forze armate ridotte di ben 54 mila unità, il 75% delle quali appartenenti all'amministrazione ed alle unità di sostegno (cioè i tagli peseranno relativamente poco sulla componente operativa). Gli effettivi dovrebbero quindi raggiungere i 131 mila per l'esercito, 44 mila per la marina e 50 mila per l'aeronautica. La componente terrestre sarà organizzata in otto brigate di fanteria autosufficienti, tre brigate specializzate ed una di forze speciali. Per quanto riguarda l'acquisizione di sistemi e materiali, abbiamo già accennato all'importanza rivestita dalla componente spaziale e *cyber* (in questo ultimo ambito, da sottolineare la pubblicità resa allo sviluppo di capacità *cyber* offensive e non più solo difensive). Altre priorità sono gli apparati per la protezione delle forze e per il trasporto e combattimento, in particolare l'acquisto di 650 nuovi veicoli per il trasporto truppe e 25 mila kit Felin per il singolo combattente, altre acquisizioni coerenti con l'importanza attribuita alla funzione strategica "prevenzione".

Per quanto riguarda le forze della riserva, le forze armate francesi dispongono di due tipi di riserva: la riserva operativa (*Réserve opérationnelle*) e la riserva cittadina (*Réserve citoyenne*). La riserva operativa è costituita da civili o ex-militari che hanno scelto volontariamente di servire, ed ha l'obiettivo di rafforzare le capacità militari delle forze armate. I riservisti sono circa quarantamila, più ventimila riservisti della Gendarmeria¹⁵. I volontari, che sottoscrivono un impegno a servire per un periodo di 1-5 anni rinnovabile, impegnano un minimo di trenta giorni l'anno in servizio. Il periodo di servizio può essere aumentato fino a sessanta in caso di necessità delle forze armate, fino a 150 in caso di necessità legate all'impiego delle forze, e fino a 210 in caso di emergenza nazionale. La riserva operativa è impiegata principalmente nel territorio nazionale, ad esempio in caso di attentati terroristici o disastri naturali, e serve da collante tra le forze armate e la cittadinanza. Tuttavia, i riservisti possono anche essere inviati in missioni all'estero, soprattutto se possiedono competenze professionali molto specifiche che corrispondono ai bisogni delle forze armate regolari.

¹⁵ Ibid, <http://www.defense.gouv.fr/reserves/reserviste-militaire/emploi-et-missions-de-la-reserve-operationnelle/emploi-et-missions-de-la-reserve-operationnelle>

La riserva cittadina è formata da volontari senza limiti di età, ed ha l'obiettivo di rafforzare i legami tra la cittadinanza e le forze armate. I volontari della riserva cittadina vengono aggregati, per una durata di tre anni, ad uno dei sette comandi militari francesi, e si occupano di un progetto specifico concordato in precedenza. Si tratta spesso di progetti di comunicazione o di relazioni pubbliche, o progetti di riconversione degli ex militari. La riserva cittadina non è quindi un corpo militare vero e proprio, ma serve esclusivamente a migliorare l'immagine delle forze armate.

Anche la Francia, quindi, sta provvedendo ad una riorganizzazione piuttosto ambiziosa che combina tagli notevoli alla quantità di truppe (stando però attenti a non intaccare la componente operativa) per aumentare i fondi destinati all'acquisizione di materiali considerati strategici, in primis quelli relativi a compiti di intelligence.

Per quanto riguarda la Germania, il tema sul quale è logico concentrare maggiormente l'attenzione è quello del passaggio dalla coscrizione a forze armate composte esclusivamente da professionisti. Come abbiamo visto nel capitolo precedente, a partire dal 2003 il tema di una nuova strategia di difesa e della riforma delle forze armate, e con essi la riforma del sistema di leva, comincia ad entrare seriamente nel dibattito pubblico tedesco. Tra il 2003 e le elezioni del 2009 il tema della leva diventa oggetto di pubblica discussione tra i maggiori partiti. Il Partito Social Democratico (SPD) adotta inizialmente una posizione contraria alla leva. Nel 2007 l'allora capo del partito Kurt Beck invoca non l'abolizione della leva, ma la sua applicazione "su base volontaria" – posizione che l'Unione cristiano-democratica (CDU), oggi al governo, considera come una contraddizione in termini¹⁶. La CDU rimane per alcuni anni fredda sull'abolizione della leva, vista come il miglior modo per alimentare i ranghi (ma rimangono forti anche le ragioni di carattere storico, già citate nel capitolo precedente, nonché il fatto che gli obiettori di coscienza costituiscono una buona fetta dei volontari attivi nei servizi sociali)¹⁷.

La svolta nel dibattito avviene nell'ottobre del 2010, con la pubblicazione di un esplosivo rapporto sulla *Bundeswehr* da parte di una commissione dell'Ufficio federale del lavoro guidata da un colonnello della riserva. Il rapporto dà un giudizio fermamente negativo sulla efficienza delle forze armate, e mette sul tavolo una serie di proposte radicali, tra le quali: sospensione della leva a partire da metà 2011, riduzione degli effettivi da 250 a 180 mila, raddoppio delle truppe proiettabili da sette a quattordicimila, dimezzamento della componente civile del ministero. Il rapporto era stato richiesto dall'ex ministro della difesa Karl-Theodor zu Guttenberg, fermo sostenitore di una riforma del sistema difesa (già nell'agosto 2010 aveva presentato un piano simile a quello raccomandato dalla commissione), e oltretutto impegnato dal proprio governo ad effettuare tagli per un totale di 8,4 miliardi entro il 2014 (su un budget totale di circa trenta)¹⁸. Il rapporto ha dato a Guttenberg il capitale politico necessario per vincere le ultime resistenze e far approvare dalla conferenza della CDU il suo piano di sospensione della leva. In novembre, il ministro della difesa è stato in grado di annunciare la fine della coscrizione obbligatoria che, approvata in marzo dal Parlamento, è stata effettivamente sospesa a partire da maggio 2011.

Il lavoro di Guttenberg è stato poi completato dal suo successore, Thomas De Maziere, il quale approva un piano di riforma più completo. Gli effettivi verranno ridotti, come consigliato dalla

¹⁶ N. King, *German Conscription to come under fire in 2009 Elections*, Deutsche Welle, dicembre 2007, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,2985712,00.html>

¹⁷ In Spiegelonline, dicembre 2010, <http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,730660,00.html>

¹⁸ Q. Peel, J. Blitz, *Security: a German Military Overhaul*, Financial Times, gennaio 2011, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/c0fedfdc-2d6f-11e0-8f53-00144feab49a.html#axzz1T22v3AVF>

commissione, da 250 a 185 mila. Di questi, tra i cinque ed i quindicimila saranno volontari arruolati per un breve periodo. Il nuovo assetto consentirà di avere circa diecimila militari pronti per intervenire in missioni all'estero – si tratta quindi di una riduzione rispetto ai quattordicimila auspicati dalla commissione. Per quanto riguarda i civili, verranno tagliati ben venticinquemila posti (da 75 a 50). De Maziere ha spiegato che avrebbe voluto una riforma più incisiva, ma che i fondi necessari non erano disponibili¹⁹.

Il nuovo modello di De Maziere non ha mancato di suscitare critiche. Alcuni commentatori hanno notato come la riforma, pur sottolineando correttamente alcune deficienze delle forze tedesche come la mancanza di trasporto aereo strategico e tattico, sembri mirare più al risparmio che a massimizzare l'efficienza della *Bundeswehr*²⁰. Altri hanno evidenziato la mancanza di un quadro atlantico ed europeo per quanto riguarda l'acquisizione degli equipaggiamenti e lo sviluppo di iniziative cooperative²¹.

Nel maggio 2011 il Ministero della difesa tedesco ha anche pubblicato le nuove linee guida della difesa. Esse non contengono significative novità rispetto a quanto già espresso nel libro bianco 2006, ma precisano più chiaramente i livelli di ambizione della *Bundeswehr*. La capacità di intervento all'estero della *Bundeswehr* è inserita fermamente nel quadro multilaterale atlantico ed europeo, per il quale viene confermata la cifra di diecimila unità da tenere a disposizione in ogni momento. Le forze armate tedesche dovranno essere in grado di compiere operazioni a tutto spettro, cioè da quelle a più alta intensità fino a operazioni di stabilizzazione. La *Bundeswehr* deve anche essere in grado di assumere la responsabilità di comando in una operazione multinazionale. Dal punto di vista della cooperazione europea, le linee guida 2011 compiono un passo avanti rispetto al piano De Maziere, annunciando l'inizio di un processo di analisi per suddividere le varie capacità militari nazionali in tre categorie: capacità di importanza critica, che devono essere possedute su base strettamente nazionale; capacità per le quali è possibile ipotizzare una cooperazione con altri attori europei (*pooling*); e capacità per le quali la Germania può condividere con gli alleati (*role and task sharing*).

Anche in Germania, così come in Gran Bretagna, la riserva ha svolto e continua a svolgere un ruolo primario. Durante la Guerra fredda, la *Bundeswehr* aveva a disposizione ben ottocentomila riservisti che, mobilitati rapidamente, avrebbero permesso di triplicare gli effettivi disponibili per la difesa territoriale in un breve lasso di tempo. La fine del confronto con l'URSS ha però determinato una diminuzione della utilità di impiego dei riservisti. Nel 2003 è stato pubblicato il nuovo Concetto per la riserva della *Bundeswehr*²², che ha introdotto sostanziali modifiche nella disciplina della organizzazione ed attività della riserva. Innanzitutto, dal punto di vista quantitativo la riserva è scesa a trecentomila membri nel 2005, che dovrebbero diventare poi 95 mila con il nuovo modello. Ci si riferisce, in questo caso, ai soli riservisti attivi: infatti gran parte dei componenti la riserva, cioè tutti i cittadini tedeschi che abbiano svolto il servizio militare, non sarà mai mobilitato. I riservisti che desiderano invece svolgere effettivamente un qualche ruolo nelle forze armate si presentano come volontari della riserva, e sono assegnati in una dei due tipi di riserva: la cosiddetta riserva di rinforzo (o la riserva di manodopera. Solo questi volontari possono venire inviati in missione all'estero. La riserva di rinforzo è formata, al 2010, da 46 mila riservisti volontari che occupano una posizione fissa in

¹⁹ <http://www.defensenews.com/story.php?i=6542869&c=LAN&s=EUR>

²⁰ U. Brinkmann, *Bundeswehr reform: operation accomplished! But is the patient dead?*, AICGS Analyses, May 2011, <http://www.aicgs.org/analysis/c/brinkmann052011.aspx>

²¹ P. Niedermeier, German Security Policy on the move, AICGS Transatlantic Perspectives, aprile 2011, <http://www.aicgs.org/documents/pubs/atp/niedermeier2011.pdf>

²² P. Struck, *The Bundeswehr Reservist Concept*, Berlino, settembre 2003.

una unità regolare. La riserva di manodopera, 49 mila membri nel 2010, è invece costituita da riservisti che occupano temporaneamente una posizione normalmente riservata a militari regolari; servono quindi a riempire vuoti formati nelle unità, per varie ragioni²³. In ogni caso, i riservisti non formano mai delle vere e proprie unità della riserva, ma vengono smistati tra le unità regola.

Le procedure per l'assunzione di impegni internazionali

In questo capitolo viene fornita una breve panoramica delle procedure decisionali con le quali viene deciso l'intervento militare all'estero: cioè in che modo vengono utilizzate le forze armate. Il capitolo è focalizzato in particolar modo sul ruolo dei parlamenti nazionali nella determinazione delle politiche di difesa e nella decisione di intervento²⁴. Le procedure di approvazione parlamentare, infatti, sono elemento cruciale del sistema difesa di un paese, in quanto determinano l'ampiezza e la rapidità di intervento all'estero di un paese – interventi che, come abbiamo visto, sono la principale fattispecie di impiego delle forze armate.

Anche su questo tema la Gran Bretagna rivela il suo carattere atipico. Caso unico tra i paesi in considerazione, infatti, il sistema britannico non prevede la necessità di un'autorizzazione parlamentare per l'utilizzo delle forze armate, né preventivo né a posteriori. È il primo ministro che, in caso di dichiarazione di guerra o di invio di contingenti all'estero, ha il potere di decisione. Questo sistema deriva dall'antica *Royal Prerogative*, o prerogativa reale, in base alla quale è il monarca a poter disporre delle forze armate. Questa prerogativa è trasferita dal monarca al governo. Nel corso degli anni sono state proposte diverse mozioni per superare la *Royal Prerogative* e dare al parlamento potere di veto, ma senza risultato.

Dal punto di vista strettamente costituzionale, perciò, il governo britannico dispone della massima libertà di azione e non è tenuto né ad ottenere l'approvazione parlamentare né addirittura ad informare il parlamento. Tuttavia, ragioni di opportunità politica stanno introducendo una prassi in base alla quale il governo cerca l'approvazione parlamentare, in modo da garantire il sostegno dell'intera classe politica alle varie operazioni. Già Margaret Thatcher, primo ministro conservatore tra 1979 e 1990, aveva, all'epoca della guerra delle Falkland, cercato il consenso del Parlamento anche per tacitare i dubbi di una parte del suo stesso partito. Lo stesso è accaduto prima dell'attacco all'Iraq nel 2003, e sempre per rafforzare la posizione governativa nei confronti di parlamentari dissidenti del partito al governo. Le operazioni in Afghanistan (né quelle in Bosnia, o in Kosovo) non sono invece state sottoposte a votazione, forse in ragione del consenso pressoché unanime del quale la missione gode. Il parlamento ha invece potuto discutere e approvare l'intervento in Libia, seppure dopo che le missioni di volo erano già iniziate.

L'organizzazione francese è costruita in modo da evitare il ripetersi dell'esperienza negativa della Seconda guerra mondiale, caratterizzata da una sostanziale impotenza del governo e da

23

<https://transnet.act.nato.int/WISE/Entities/NRFC/NRFCReserv/Germany/file/WFS/GERMANY%20-%20National%20Reserve%20Forces%20Status%20Dec%202010.pdf>

²⁴ Gran parte delle informazioni di questo capitolo sono tratte da: Servizio Biblioteca Camera dei deputati, *Ruolo del Parlamento in materia di difesa nei principali paesi europei*, Materiali di legislazione comparata n. 10: W. Wagner, *Parliamentary control of military missions*, Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces, Occasional paper n. 12: H. Born, A. Dowling, *European Parliament Report on Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions: The European and National Levels*, DCAF.

uno strapotere parlamentare. Il testo costituzionale del 1958, su influenza del generale Charles De Gaulle (poi presidente della Francia tra il 1959 e il 1969), ha inteso modificare l'equilibrio dei poteri a favore dell'esecutivo. L'attuale sistema francese è pensato perciò in maniera tale da consentire un intervento rapido da parte del governo in occasione di una crisi internazionale, preservando al contempo il ruolo del parlamento a garanzia del carattere democratico.

In questo quadro il parlamento possiede, ai sensi dell'art. 34 Cost., il potere di tracciare il quadro generale dell'azione del governo, il quale però possiede ampi margini di decisione in materia militare. Il potere maggiore del parlamento in materia di difesa è quello che approva una Legge di programmazione militare, promulgata circa ogni cinque anni, che orienta in via generale l'azione governativa in materia di difesa senza però avere una reale portata esecutiva. Tale legge contiene normalmente gli obiettivi da realizzare nel quinquennio e le previsioni di spesa. Il governo dovrà poi presentare annualmente un rapporto di aggiornamento sull'esecuzione della legge. Altro strumento importante a disposizione del Parlamento è l'esame della *Loi de finances*, che permette al legislatore di puntualizzare i singoli capitoli di spesa della difesa e di discutere quindi la politica in materia.

L'art. 34 Cost. precisa non solo che la dichiarazione di guerra è autorizzata dal Parlamento, ma che il governo deve informare il parlamento qualora intenda fare intervenire le forze armate all'estero, al più tardi dopo tre giorni dopo l'inizio dell'intervento. Al dibattito che segue l'informazione governativa, durante il quale l'esecutivo deve precisare gli obiettivi specifici della missione, può anche non seguire un voto parlamentare. L'autorizzazione del parlamento deve essere rinnovata se l'intervento supera i quattro mesi.

Per i precedenti storici sui quali ci siamo soffermati nel primo capitolo, il *Bundestag* tedesco (la camera bassa federale) è quello che più degli altri possiede poteri di influire sul dispositivo di difesa nazionale. Al contrario di Gran Bretagna e Francia, per cominciare, al comando supremo delle forze armate in tempo di pace non c'è il capo dello stato ma il ministro della difesa (il cancelliere in tempo di guerra), sottoposto con il governo al controllo della fiducia del parlamento. Anche il *Bundestag*, naturalmente, può esercitare un controllo diretto sulle politiche di difesa tramite l'approvazione della legge annuale di bilancio. Il bilancio di previsione della difesa, tra l'altro, deve contenere indicazioni precise sul numero di effettivi e sulle linee fondamentali dell'organizzazione delle forze armate, in modo da impedire un aumento dell'organico della *Bundeswehr* non autorizzato dal parlamento.

Inoltre, il parlamento tedesco contiene in sé ben due organi parlamentari preposti ad esercitare un controllo sulla politica di difesa: la Commissione ed il Commissario alla difesa. La Commissione difesa è istituita per dettato costituzionale— non è quindi costituita con decisione parlamentare ad inizio legislatura come generalmente avviene negli altri paesi. Essa può emanare, di propria iniziativa o sulla base di testi assegnati dall'assemblea, raccomandazioni o pareri non vincolanti giuridicamente, ma di rilievo politico sui temi di propria competenza. Questo permette alla Commissione di esercitare notevole influenza per quanto riguarda l'invio di missioni all'estero. La Commissione esamina altresì il bilancio preliminare della difesa prima che venga trasmesso all'assemblea, e formula pareri su di esso. Inoltre, la Commissione deve visionare ed approvare (potere di veto) i programmi di acquisizione di armamenti ed equipaggiamenti di rilevanza. Infine, la Commissione ha il potere di inchiesta, che può essere attivata su richiesta di un quarto dei componenti la Commissione. Il Commissario alla difesa è invece un'istituzione particolare che ha il compito di garantire i diritti fondamentali del personale delle forze armate. Ha il potere di agire di propria iniziativa o su richiesta di militari che ritengono di avere ricevuto un trattamento lesivo dei propri diritti umani o civili.

Per quanto riguarda la decisione di invio di truppe all'estero, il *Bundestag* svolge un ruolo centrale. Esso deve infatti approvare preventivamente l'invio di una missione militare all'estero, dopo aver visionato una mozione del governo contenente i fondamenti giuridici della missione, il numero di soldati, i costi previsti e la durata. Esiste però una procedura semplificata che si applica quando il numero di militari è esiguo e la destinazione non è una zona di guerra. In questo caso la mozione del governo viene distribuita a tutti i parlamentari e si intende approvata se nessun gruppo parlamentare richiede un dibattito in aula entro una settimana. Tale procedura semplificata si applica anche per la proroga di missioni già autorizzate, in mancanza ovviamente di modifiche significative agli obiettivi della missione o alla situazione sul campo.

Il voto parlamentare può essere evitato in caso di pericolo imminente, o se è necessario soccorrere cittadini tedeschi in pericolo all'estero (ad esempio bloccati in un paese sull'orlo di una guerra civile). In questi casi il governo può agire senza ottenere l'approvazione preventiva del *Bundestag*. Deve comunque informare il Parlamento prima e durante le operazioni, e ottenere poi un'approvazione a posteriori.

Conclusioni

L'analisi svolta ci permette di trarre alcune conclusioni. In primo luogo esiste una difficoltà oggettiva, e significativa, di comprendere appieno le dinamiche dell'attuale scenario di sicurezza globale, di individuare le priorità, e di prevenire minacce future. Questa difficoltà deriva dal carattere fluido della situazione internazionale e dalla molteplicità degli attori, che non sono più unicamente nazionali. Da questa constatazione dovrebbe discendere la necessità di compiere sforzi sempre maggiori per l'analisi strategica, potenziando gli strumenti conoscitivi a disposizione del governo, del parlamento e delle istituzioni preposte alla sicurezza. Appare interessante, in questo senso, la metodologia NSRA sviluppata dal governo britannico per creare una scala prioritaria delle minacce alla sicurezza. L'utilizzo di tale metodologia, regolarmente aggiornata ogni cinque anni, dovrebbe permettere al governo britannico di compiere scelte sulla organizzazione ed utilizzo delle forze armate maggiormente consapevoli e sistematizzate. Si tratta di una esperienza sulla quale le istituzioni italiane potrebbero riflettere.

Il secondo punto riguarda la difficoltà di gestire l'organizzazione delle forze armate. Si tratta naturalmente di un tema legato a quello esposto nel paragrafo precedente. Tuttavia risente anche di altre problematiche, ad esempio l'inerzia e la resistenza al cambiamento tipica di tutte le grandi burocrazie, ed i costi connessi alle riforme. Da questo punto di vista risultano vincenti, cioè in grado di reagire più rapidamente alle sollecitazioni strategiche, quei paesi che dispongono di una classe politica maggiormente interessata e informata sulle tematiche della difesa; e di una "cultura della difesa", o tradizione militare, che fa sì che il tema della riforma delle forze armate sia sempre all'attenzione del decisore politico. Emerge inoltre il coraggio politico, ed i costi in termini di capitale politico, necessario per imporre le riforme giudicate essenziali.

La conclusione in termini generali di questo discorso è che l'attuale scenario impone alla classe politica un impegno anche maggiore di quello che era richiesto ai tempi della Guerra fredda. Sebbene all'epoca la minaccia fosse ben superiore, al punto da mettere a rischio in via teorica la sopravvivenza stessa dello stato, le contromisure da prendere erano relativamente più semplici da mettere in campo. La gestione di uno scenario dinamico, volatile, e di minacce asimmetriche, richiede un dibattito pubblico e politico sulla difesa ben più approfondito, informato e consapevole. Qualsiasi iniziativa che vada in questa direzione contribuirà a massimizzare la sicurezza e la difesa dell'Italia.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 27 La riforma della *governance* economica europea (ISPI – aprile 2011)
- n. 28 Le assemblee legislative di Afghanistan e Pakistan (ARGO – maggio 2011)
- n. 29 L'emergenza umanitaria al confine tra Tunisia e Libia (CeSI – maggio 2011)
- n. 30 La crisi dei Grandi Laghi (CeSI – maggio 2011)
- n. 31 Cambiamento climatico. Il quadro dell'azione internazionale (CeSPI – maggio 2011)
- n. 32 Cyber-security: Europa e Italia (IAI – maggio 2011)
- n. 33 I rivolgimenti politici in Nord Africa e la riforma della politica euro-mediterranea (IAI – maggio 2011)
- n. 34 Considerazioni politiche e militari sulla crisi in Libia (CeSI – maggio 2011)
- n. 35 La situazione politica in Turchia alla vigilia delle elezioni legislative (ISPI – maggio 2011)
- n. 36 La politica europea di accesso allo spazio. sviluppi futuri e ruolo dell'Italia (IAI – giugno 2011)
- n. 37 Il futuro della Libia e dell'Afghanistan tra debolezze interno e intervento esterno (ISPI – giugno 2011)
- n. 38 La Russia dopo la crisi: i rapporti economici con l'Italia, la cooperazione energetica e il mondo sindacale (ISPI – luglio 2011)
- n. 39 La politica di vicinato della Repubblica Popolare Cinese e il ruolo della Cina nella promozione dell'integrazione regionale in Asia (IAI – agosto 2011)
- n. 40 Il ruolo dei Social Network nelle Rivolte Arabe (CeSI – settembre 2011)

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura della:

Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI
DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI
Tel. 06.67604939
e-mail: st_affari_esteri@camera.it