

# Osservatorio di Politica internazionale



Senato  
della Repubblica  
Camera  
dei deputati  
Ministero  
degli Affari Esteri  
e della Cooperazione  
Internazionale

## Verso un nuovo Concetto strategico della NATO.

## Prospettive e interessi dell'Italia

Dicembre 2021

185

Approfondimenti





**Geopolitica.info**

## **APPROFONDIMENTO**

### **Verso un nuovo Concetto strategico della NATO. Prospettive e interessi dell'Italia**

dicembre 2021

*A cura di Gabriele Natalizia\* e Lorenzo Termine\*\* per il Centro Studi Geopolitica.info, in collaborazione con il Centro di Ricerca “Cooperazione con l’Eurasia, il Mediterraneo e l’Africa subsahariana (CEMAS)” di Sapienza Università di Roma.*

\* Gabriele Natalizia è direttore del Centro Studi Geopolitica.info e docente di Relazioni internazionali presso Sapienza Università di Roma.

\*\* Lorenzo Termine è coordinatore del desk “Cina e Indo-Pacifico” del Centro Studi Geopolitica.info e dottorando in Studi politici presso Sapienza Università di Roma.

[centrostudi@geopolitica.info](mailto:centrostudi@geopolitica.info) – [www.geopolitica.info](http://www.geopolitica.info)



## SOMMARIO

Executive Summary .....	
1. I cambiamenti della NATO attraverso i concetti strategici del post-Guerra fredda, di <i>Alessandro Colombo</i> .....	1
2. La NATO e l'Italia, di <i>Fabrizio Coticchia</i> .....	6
3. La NATO e gli Stati Uniti, di <i>Gabriele Natalizia e Elisa Maria Brusca</i> .....	14
4. La NATO e il perno asiatico degli affari globali, di <i>Alice Dell'Era</i> .....	21
5. La NATO e l'Unione Europea, di <i>Matteo Mazzotti di Celso e Luca Sebastiani</i> .....	29
6. La NATO e la Germania, di <i>Lorenzo Trapassi</i> .....	35
7. La NATO e i suoi partner, di <i>Andrea Locatelli e Davide Fiammenghi</i> .....	40
8. La Federazione Russa, di <i>Nicolò Fasola e Lorenzo Riggi</i> .....	47
9. La Repubblica Popolare Cinese, di <i>Lorenzo Termine</i> .....	54
10. Il terrorismo, di <i>Lorenzo Zacchi e Alessia Piccinini</i> .....	60
11. Il controllo degli armamenti e la deterrenza nucleare, di <i>Emanuele Appolloni</i> .....	66
12. Le Emerging & Disruptive Technologies, di <i>Marco Valigi, Alessandro Savini e Danilo Mattera</i> .....	71
13. La disinformazione, le minacce ibride e il dominio cyber, di <i>Alessia Sposini e Davide Lo Prete</i> .....	80
14. Lo spazio, di <i>Andrea D'Ottavio e Lorenzo Bazzanti</i> .....	86
15. Il Mediterraneo Allargato, di <i>Alessandro Ricci e Giovanna Giulia Zavettieri</i> .....	93
16. I Balcani occidentali, di <i>Andrea Carteny e Angelica Vascotto</i> .....	98
17. Il Maghreb e il Mashreq, di <i>Elena Tosti Di Stefano, Pietro Baldelli, Jessica Pulsone e Thomas Bastianelli</i> .....	104
18. Il Sahel, di <i>Arianna Colaiuta e Raffaele Ventura</i> .....	111
19. Il Corno d'Africa, di <i>Noemi Sanna</i> .....	118
Conclusioni, di <i>Gabriele Checchia</i> .....	124

## **Autori**

All'approfondimento per l'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento, curato per il Centro Studi Geopolitica.info da Gabriele Natalizia e Lorenzo Termine, hanno contribuito:

Appolloni, Emanuele – Centro Studi Geopolitica.info  
Baldelli, Pietro – Università di Perugia, Centro Studi Geopolitica.info  
Bastianelli, Thomas – Centro Studi Geopolitica.info  
Bazzanti, Lorenzo – Centro Studi Geopolitica.info  
Brusca, Elisa Maria – Centro Studi Geopolitica.info  
Carteny, Andrea – CEMAS Sapienza Università di Roma, Centro Studi Geopolitica.info  
Checchia, Gabriele – Comitato Atlantico Italiano  
Colaiuta, Arianna – Centro Studi Geopolitica.info  
Colombo, Alessandro – Università di Milano  
Coticchia, Fabrizio – Università di Genova  
D'Ottavio, Andrea – Centro Studi Geopolitica.info  
Dell'Era, Alice – Florida International University, Centro Studi Geopolitica.info  
Fasola, Nicolò – University of Birmingham, Università di Bologna  
Fiammenghi, Davide – Università di Palermo  
Lo Prete, Davide – Centro Studi Geopolitica.info  
Locatelli, Andrea – Università Cattolica del Sacro Cuore  
Mattera, Danilo – Centro Studi Geopolitica.info, Faro Atlantico  
Mazziotti di Celso, Matteo – Centro Studi Geopolitica.info  
Natalizia, Gabriele – Sapienza Università di Roma, Centro Studi Geopolitica.info  
Piccinini, Alessia – Centro Studi Geopolitica.info  
Pulsone, Jessica – Centro Studi Geopolitica.info  
Ricci, Alessandro – Università di Bergamo, Centro Studi Geopolitica.info  
Riggi, Lorenzo – Centro Studi Geopolitica.info  
Savini, Alessandro – Centro Studi Geopolitica.info, Faro Atlantico  
Sanna, Noemi – Centro Studi Geopolitica.info  
Sebastiani, Luca – Centro Studi Geopolitica.info  
Sposini, Alessia – Centro Studi Geopolitica.info  
Termine, Lorenzo – Sapienza Università di Roma, Centro Studi Geopolitica.info  
Tosti di Stefano, Elena – CEMAS Sapienza Università di Roma, Centro Studi Geopolitica.info  
Trapassi, Lorenzo – Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale  
Valigi, Marco – Università di Bologna  
Vascotto, Angelica – Università Cattolica del Sacro Cuore, Centro Studi Geopolitica.info  
Ventura, Raffaele – Centro Studi Geopolitica.info  
Zacchi, Lorenzo – Centro Studi Geopolitica.info  
Zavettieri, Giovanna Giulia – Università degli Studi Roma “Tor Vergata”

## EXECUTIVE SUMMARY

CENTRO STUDI GEOPOLITICA.INFO

*Nel 1949, la firma del Trattato del Nord Atlantico non rappresentò un passaggio politicamente “scontato”. A distanza di tanti anni, quando ormai la maggior parte degli addetti – a vario titolo – alle relazioni internazionali è nata e cresciuta in un mondo dove la NATO è una realtà da lungo tempo esistente e consolidata, tuttavia, si potrebbe essere indotti a crederlo.*

*In realtà, dopo la Seconda guerra mondiale negli Stati Uniti, storicamente potenza leader e maggiore contributore dell’Alleanza<sup>1</sup>, l’amministrazione Truman si trovò di fronte a un’opinione pubblica in larga parte ostile a impegni permanenti assunti al di fuori del framework delle Nazioni Unite<sup>2</sup>. Escogitò, pertanto, la soluzione di descrivere la NATO come un’alleanza diversa da tutte quelle del passato «sia nella lettera, che nello spirito»<sup>3</sup>. Come spiegato dall’allora ambasciatore all’ONU Warren Austin, la sua istituzione avveniva proprio in piena coerenza con la Carta delle Nazioni Unite. L’obiettivo che la NATO si poneva, infatti, non era quello di difendere lo status quo in quanto tale, ma quello di opporsi all’uso della forza per ottenere mutamenti politici nell’ambiente internazionale. Tale approccio configurava l’Alleanza come rivolta non contro la minaccia posta da uno Stato in particolare, ma contro l’aggressione quale mezzo di politica estera in generale. La NATO, in altre parole, era presentata come «un’alleanza contro la guerra stessa»<sup>4</sup>.*

*La convinzione che la NATO perseguisse, anzitutto, la salvaguardia di principi, piuttosto che obiettivi strategici, è servita a lungo tempo per soddisfare il bisogno di Washington di rappresentare le relazioni internazionali diversamente da come gli americani accusavano gli europei di fare<sup>5</sup>. La realtà, tuttavia, si è rivelata spesso diversa. Non si spiegherebbero, altrimenti, le molteplici crisi che l’Alleanza ha affrontato – e risolto con successo – ogni qualvolta si è verificato un mutamento non nello “spirito del tempo” ma nel contesto politico-strategico in cui è chiamata a operare. La NATO, d’altronde, ha superato indenne la “crisi delle crisi” ovvero la scomparsa del nemico sovietico. Quest’ultimo, vale la pena ricordarlo, aveva costituito per mezzo secolo il minimo comun denominatore – tanto che per i suoi primi tre decenni una vera e propria “comunità atlantica” faticò a materializzarsi<sup>6</sup> – alla base dello stare insieme per Paesi la cui competizione aveva precedentemente causato alcuni dei più sanguinosi conflitti della storia. Stessa capacità di adattamento ha poi dimostrato quando lo scoppio di conflitti interetnici nelle aree immediatamente prossime ai territori garantiti dal Trattato hanno richiesto una prima estensione del suo raggio d’azione ex art. 5.*

---

<sup>1</sup> A. COLOMBO, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano, Franco Angeli, 2001; M. CLEMENTI, *La NATO*, il Mulino, Bologna, 2002.

<sup>2</sup> L’opinione pubblica americana prima dell’aprile 1949 era, infatti, in larga parte sfavorevole ad un’espansione degli impegni internazionali di Washington. Si veda, T.G. PATERSON, *Meeting the communist threat: Truman to Reagan*, Oxford, Oxford University Press, 1989.

<sup>3</sup> UNITED STATES SENATE, *Hearings before the Committee on foreign relations, Eighty-first Congress-First session*, Washington, US Government Printing Office, 1949, p. 334.

<sup>4</sup> *Ivi*, p. 337.

<sup>5</sup> H. KISSINGER, *L’arte della Diplomazia*, Milano, Sperling & Kupfer, 2004, p. 353.

<sup>6</sup> M. DE LEONARDIS, “The Historical Role of NATO”, in *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università Cattolica del Sacro Cuore*, 11, 2017, pp. 15-26.

*Così come ha fatto successivamente con la sua seconda trasformazione, imposta dalla lunga scia di sangue che il fenomeno jihadista ha lasciato dietro di sé tanto negli Stati Uniti quanto in Europa*<sup>7</sup>.

*Di fronte a tali sfide esistenziali, la NATO ha risposto non solo riaffermando quel suo impegno “classico” – la difesa collettiva – che aveva tanto efficientemente adempiuto durante la Guerra fredda, ma assumendosi progressivamente due nuovi e altrettanto ambiziosi impegni – la gestione delle crisi e la sicurezza cooperativa*<sup>8</sup>.

*Se si vuole cogliere la gravità delle sfide che attendono l’Alleanza Atlantica da qui al 2030, tuttavia, occorre guardare in faccia alla realtà senza assecondare narrazioni autocelebrative. La relativa stabilità<sup>9</sup> dell’ordine sorto al termine del triennio 1989-1991, lo strapotere degli Stati Uniti e dei suoi alleati e la lunga assenza di sfidanti sistemici allo status quo internazionale hanno costituito un ambiente favorevole per l’adattamento – comunque affatto scontato – della NATO alle trasformazioni intercorse tra gli anni Novanta e gli anni Duemila.*

*Il fallimento politico della Freedom agenda, la grande recessione economica del 2007-2013, l’impasse e i contorni della fine delle missioni in Iraq e Afghanistan, l’emergere di nuove tecnologie e dimensioni operative di cui il mondo occidentale non è monopolista nonché la postura sempre più manifestamente revisionista assunta dalla Repubblica Popolare Cinese<sup>10</sup> e dalla Federazione Russa<sup>11</sup>, invece, rappresentano solo alcuni dei tanti indicatori della crisi<sup>12</sup> che ha investito l’ordine internazionale liberale nell’ultimo decennio<sup>13</sup>.*

*Al cospetto di queste mutate condizioni, l’Alleanza Atlantica è oggi chiamata a compiere due scelte non “scontate”, come avvenne nella fase che precedette la sua fondazione. Da un lato, quella di ribadire con fermezza la volontà degli alleati non tanto e non solo di restare insieme, ma di farlo con convinzione e soprattutto con la volontà di preservare la centralità della NATO nel sistema internazionale contemporaneo. Dall’altro, quella di individuare strumenti e politiche efficaci – così come avvenuto ai tempi del confronto con l’URSS – ai fini della sicurezza dei suoi Paesi membri e, più in generale, della tenuta dell’ordine internazionale. Queste costituiranno con tutta probabilità il core business del nuovo Concetto strategico<sup>14</sup>, la cui pubblicazione rappresenta l’orizzonte a cui guarda il presente Approfondimento per l’Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento.*

---

<sup>7</sup> A. COLOMBO, *op. cit.*

<sup>8</sup> Si vedano le risposte fornite dall’Alleanza Atlantica nei Concetti Strategici pubblicati negli anni Novanta e Duemila. NATO, “The Alliance’s new Strategic Concept”, in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3kNxUpx>), 1991; NATO, “The Alliance’s Strategic Concept”, in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3EgBTfD>), 1999; NATO, “Strategic Concept 2010”, in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/2XjT4VG>), 2010.

<sup>9</sup> Sul significato di stabilità e instabilità dell’ordine internazionale, si veda F. Andreatta, “Configurazione polare e stabilità del sistema internazionale. Un confronto tra assetti bipolari e multipolari”, in *Quaderni di Scienza Politica*, 2, 1997, pp. 175-200.

<sup>10</sup> A. CAFFARENA, *La trappola di Tucidide e altre immagini. Perché la politica internazionale sembra non cambiare mai*, Bologna, il Mulino, 2018.

<sup>11</sup> M. MORINI, *La Russia di Putin*, il Mulino, Bologna, 2020; G. NATALIZIA, M. VALIGI, “From reset to restart: The US-Russia cyclical relationship in the post-Cold War”, in *The International Spectator*, 55, 3, pp. 65-81.

<sup>12</sup> Si vedano a tal proposito le *National security strategy* delle amministrazioni Obama (<https://bit.ly/3cxn6ZL>, 2010; <https://bit.ly/3cxvOHq>, 2015) e Trump (<https://bit.ly/3i3f5go>, 2017), nonché il documento provvisorio pubblicato dall’amministrazione Biden (<https://bit.ly/396fwo2>, 2021).

<sup>13</sup> A. COLOMBO, *Tempi decisivi. Natura e retorica delle crisi internazionali*, Milano, Feltrinelli, 2014; V. E. PARISI, *Titanic. Il naufragio dell’ordine liberale*, Bologna, il Mulino, 2018; S. LUCARELLI, *Cala il sipario sull’ordine liberale? Crisi di un sistema che ha cambiato il mondo*, Milano, Vita e Pensiero, 2020.

<sup>14</sup> Dovrebbe essere presentato al prossimo vertice di Madrid di giugno 2022.

*Il Centro Studi Geopolitica.info, a cui è stato affidato questo complicato quanto ambizioso esercizio intellettuale, ha scelto di declinarlo dalla prospettiva italiana. Inutile nascondere, d'altronde, che anche all'interno di un'alleanza tanto consolidata quanto la NATO si verifichi incessantemente un gioco di sovrapposizione, scontro e integrazione tra interessi generali e particolari<sup>15</sup>. Al suo interno, ogni Paese membro cerca di massimizzare i vantaggi della partecipazione provandone a ridurre – per quanto possibile – i costi. L'Italia non può essere da meno.*

*La NATO, d'altronde, ha rappresentato a lungo per Roma il più importante garante della sua sicurezza e l'interlocutore principale per la gestione delle crisi al di fuori dei confini nazionali. L'Italia non ha solamente partecipato a tutte le principali iniziative assunte dalla NATO negli ultimi trent'anni, ma lo ha anche fatto giocando spesso un ruolo di primo piano<sup>16</sup>. La consolidata tradizione italiana di impiego dello strumento militare prevalentemente sotto l'egida dell'Alleanza Atlantica ha consentito alle nostre Forze Armate di rinunciare allo sviluppo di alcune capacità fondamentali per la condotta di operazioni fuori area<sup>17</sup>, rendendo il nostro apparato bellico in qualche modo dipendente dagli alleati. La capacità di Roma di proiettare forza militare all'estero – e le modalità con cui essa lo fa – resta così saldamente vincolata alla struttura militare della NATO<sup>18</sup>. Di conseguenza, appare nel suo interesse l'assenza di contraddizioni tra le strutture dell'Alleanza e gli impegni assunti al suo interno e quei progetti in tema di difesa che la UE sta – lentamente – sviluppando<sup>19</sup>.*

*L'Approfondimento, pertanto, è strutturato concettualmente in tre parti.*

➤ *Nella prima si riflette su come, alla luce dell'emergente instabilità internazionale e della parziale redistribuzione del potere in corso tra le grandi potenze, siano cambiati i rapporti interni ed esterni della NATO e gli interessi di alcuni dei suoi attori più rilevanti.*

➤ *Nella seconda parte, invece, l'enfasi è stata posta sulle vecchie e nuove minacce denunciate dall'Alleanza Atlantica, sia quelle legate alle potenze revisioniste e agli attori non statuali, sia quelle connesse alle nuove dimensioni del confronto internazionale.*

➤ *Nella terza, infine, si è andati a approfondire il concetto di Mediterraneo Allargato, che è stato recentemente rilanciato dal presidente del Consiglio Mario Draghi quale raggio d'azione della politica estera italiana<sup>20</sup>, nei diversi quadranti che lo compongono. L'obiettivo è quello di far emergere gli interessi che l'Italia potrebbe perseguire nella stesura del nuovo Concetto strategico e il contributo che potrebbe assicurare in vista del mantenimento della centralità strategica della NATO nel decennio che la separa dal 2030.*

---

<sup>15</sup> Si pensi, a titolo di esempio, a quanto avvenuto nel caso della Libia. A tal proposito, si veda A.F. BIAGINI (a cura), *Tripoli, Italia. La politica di potenza nel Mediterraneo e la crisi dell'ordine internazionale*, Roma, Castelvecchi, 2020.

<sup>16</sup> Con 7.300 uomini schierati all'estero, nel 2020, l'Italia era il secondo contributore delle operazioni NATO all'estero dopo gli Stati Uniti. Si veda A. MARRONE, M. NONES, "Le forze italiane in missione all'estero: trend e rischi", in *Documenti IAI*, 20, 3, 2020, p. 2.

<sup>17</sup> Come ampiamente dimostrato nel corso dell'operazione Unified Protector in Libia. A riguardo, si veda: K.P.MUELLER (a cura) *Precision and purpose: Airpower in the Libyan civil war*, Santa Monica, RAND Corporation, 2015.

<sup>18</sup> F. COTICCHIA, F.N. MORO, "Learning from others? Emulation and change in the Italian armed forces since 2001", in *Armed Forces & Society* 42, 4, 2016, pp. 696-718.

<sup>19</sup> L. CLADI, A. LOCATELLI, "Keep calm and carry on (Differently): NATO and CSDP after Brexit", in *Global Policy*, 11, 1, 2020, pp. 5-14.

<sup>20</sup> M. DRAGHI, "Dichiarazioni programmatiche", in *Governo Italiano* (<https://bit.ly/3iI5Gh9>), 2021.

➤ *Nelle conclusioni saranno tirate le somme di quanto emerso nelle precedenti sezioni e tracciate alcune raccomandazioni per i decisori politici che saranno chiamati a rappresentare l'Italia nella stesura del prossimo Concetto strategico.*

*Infine, i curatori dell'Approfondimento si augurano che esso possa costituire un piccolo contributo utile ad alimentare quel dibattito tra politica, diplomazia, forze armate, think tank e università che troppo spesso sembra esser mancato alla comunità italiana di esperti di relazioni internazionali.*

### **Concetti chiave**

*Tre consapevolezze per l'Italia nella NATO verso il 2030:*

➤ *L'Alleanza Atlantica sta attraversando una nuova crisi di adattamento, da cui potrebbe scaturire una sua parziale trasformazione durante il decennio in corso;*

➤ *Gli Stati Uniti potrebbero non garantire le stesse risorse e richiedere agli alleati lo stesso livello di impegno del passato;*

➤ *Dinanzi al mutamento del contesto politico-strategico internazionale, la NATO deve ridefinire la gerarchia delle minacce a cui è sottoposta, il suo raggio d'azione e la redistribuzione degli oneri tra gli alleati;*

➤ *Per non rischiare cambiamenti pregiudizievoli per il proprio interesse, Roma dovrà essere parte attiva di questa evoluzione;*

➤ *Il primo appuntamento che l'Italia trova davanti a sé è l'approvazione del nuovo Concetto strategico, atteso per il giugno 2022.*

**Parte Prima**  
**La NATO verso il 2030**



# 1. I CAMBIAMENTI DELLA NATO ATTRAVERSO I CONCETTI STRATEGICI DEL POST-GUERRA FREDDA

ALESSANDRO COLOMBO\*

## 1.1. Introduzione

L'elaborazione del nuovo *Concetto strategico* della NATO deve fare i conti con un contesto internazionale già radicalmente cambiato rispetto al 2010, quando fu pubblicato l'ultimo *Concetto strategico*. Ma il problema di adattamento che l'Alleanza si trova ad affrontare non è affatto nuovo. Al contrario, l'intera storia della NATO nell'ultimo trentennio appare come la storia di una interminabile e mai del tutto compiuta ricerca di una nuova identità, dopo l'esaurimento di quella che le era stata garantita dalla stabilità e dalla trasparenza strategica del sistema internazionale bipolare.

## 1.2. La NATO nel primo decennio del dopoguerra fredda. Da “alleanza di guerra” a “custode armato della pace”

Per l'Alleanza Atlantica, l'implosione dell'Unione Sovietica e la fine del sistema internazionale costituirono molto di più che un semplice cambiamento di contesto: il cambiamento, infatti, apriva una vera e propria crisi di identità per l'Alleanza che, per sopravvivere, si trovò costretta a cercare una ragion d'essere completamente diversa da quella dei suoi primi quarant'anni. Nonostante le perplessità di non pochi commentatori, studiosi e persino *decision-maker*, la NATO superò brillantemente la prova. Diversi fattori integrativi contribuirono a questo esito: l'altissimo grado di istituzionalizzazione, che avrebbe reso smontare l'alleanza non soltanto tecnicamente difficile ma anche politicamente ed economicamente costosissimo; la sopravvivenza delle altre funzioni e capacità che l'Alleanza aveva maturato in termini di promozione della trasparenza, dell'integrazione e della negoziazione tra i paesi membri e che, al momento della transizione, si rivelarono fondamentali sia per evitare lo spettro di una rinazionalizzazione della sicurezza in Europa occidentale sia, soprattutto, per realizzare il più riuscito processo di ripensamento e adattamento dell'Alleanza al nuovo contesto internazionale – l'allargamento della “comunità di sicurezza” euro-atlantica ai Paesi ex sconfitti ed ex neutrali; la volontà stessa del Paese leader che, dopo una breve ma significativa esitazione, decise di impiegare la propria superiorità non per riappropriarsi della sua libertà d'azione ma per tenere in piedi, allargandolo, il sistema di alleanze del passato.

Ma a dare l'impulso decisivo alla sopravvivenza dell'Alleanza Atlantica fu l'evoluzione stessa del contesto internazionale su scala globale e, soprattutto, proprio nel contesto europeo che aveva da sempre costituito il baricentro geopolitico della NATO. Lo scoppio quasi immediato della guerra nella ex Jugoslavia e lo spettro dell'apertura di un nuovo arco dell'instabilità ai confini orientali e meridionali dell'Europa procurarono una soluzione quasi scontata al problema di quale dovesse essere la nuova ragion d'essere dell'alleanza. In un contesto politico-strategico caratterizzato da «un'ampia varietà di rischi militari e non militari multidirezionali e spesso difficili da prevedere», e capaci di generare conflitti in grado di «influenzare la sicurezza dell'Alleanza estendendosi ai paesi vicini, compresi membri dell'Alleanza»<sup>1</sup>, la NATO fu chiamata a dimostrare una rinnovata «determinazione a plasmare il proprio contesto di sicurezza e rafforzare la pace e la sicurezza dell'area euro-atlantica»<sup>2</sup>. Dal tradizionale cardine difensivo dell'art. 5 del Patto atlantico, che

---

\* Università di Milano.

<sup>1</sup> NATO, “The Alliance’s Strategic Concept”, in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3EgBTFD>), 1999, art. 20.

<sup>2</sup> *Ivi*, art. 12.

designava come attacco a tutti qualunque atto aggressivo nei confronti di uno dei Paesi membri, l'enfasi del *Concetto strategico* del 1999 si spostò su quelle che vennero apertamente designate come "operazioni non art. 5": «operazioni di risposta alle crisi, qualche volta con breve preavviso, distanti dalle proprie basi di partenza, al di fuori del territorio degli alleati»<sup>3</sup>.

A propria volta, questa transizione da alleanza di guerra deputata alla difesa dell'integrità territoriale dei Paesi membri ad agenzia di prevenzione e gestione delle crisi al di fuori del loro territorio impose un imponente adattamento geografico e strategico. Un primo mutamento investì la dimensione geopolitica, come scontata conseguenza del mutamento nella direzione delle minacce. Dopo essere stata costruita per quasi cinquant'anni sulla centralità dell'Europa centrale, dove si sarebbe combattuta la battaglia decisiva nel caso di una escalation militare della Guerra fredda, la strategia dell'Alleanza cominciò sin dall'inizio degli anni Novanta a protendersi verso le periferie, cioè verso gli spazi più sensibili all'instabilità del nuovo ambiente internazionale. Nella «distribuzione geografica delle forze in tempo di pace», recitava l'art.53 comma b del *Concetto strategico* del 1999, «si dovrà tenere conto di considerazioni regionali e in particolare geostrategiche nel quadro dell'Alleanza, dal momento che l'instabilità alla periferia dell'Europa può portare a crisi e conflitti che richiedono una risposta militare dell'Alleanza, con tempi di reazione potenzialmente molto brevi»<sup>4</sup>.

All'adattamento geopolitico corrispose un profondo adattamento strategico-militare, la cui necessità fu riconosciuta già nel *Concetto strategico* del 1991: «per realizzare i suoi obiettivi di sicurezza e i suoi principi strategici nel nuovo ambiente, l'organizzazione delle forze alleate deve essere adattata per procurare capacità che possano contribuire a proteggere la pace, gestire le crisi che influenzano la sicurezza dei membri dell'Alleanza e prevenire la guerra, pur senza mai rinunciare ai mezzi per difendere, se necessario, il territorio di tutti gli alleati e per riportare la pace»<sup>5</sup>. Il documento strategico del 1999 chiarì meglio la transizione. Dopo avere richiamato il vecchio obiettivo di «proteggere la pace e garantire l'integrità territoriale, l'indipendenza politica e la sicurezza dei Paesi membri»<sup>6</sup>, il *Concetto strategico* si rivolse immediatamente alla gestione dei nuovi rischi: «uno scopo importante dell'Alleanza è tenere i rischi a distanza affrontando le potenziali crisi a uno stadio iniziale»<sup>7</sup>.

Da qui, appunto, l'imponente trasformazione della postura strategica della NATO. In primo luogo, la transizione dalla difesa alla mobilità. I compiti di prevenzione e gestione delle crisi richiedevano, infatti, uno strumento militare flessibile, basato sulla capacità di proiezione della potenza e, pertanto, sulla disponibilità di Forze di Reazione Rapida (*Rapid Reaction Forces*), dotate di livelli sempre più alti di coordinamento interforze e sostenute dal dominio incontrastato dello spazio aereo e marittimo, come nelle operazioni condotte dall'Alleanza nei Balcani nel corso degli anni Novanta. In secondo luogo, il capovolgimento del rapporto tra forze nucleari e forze convenzionali. Sebbene le prime rimanessero, in ultima istanza, il perno della deterrenza e della difesa del territorio dei Paesi membri, di fronte ai rischi del nuovo ambiente internazionale apparve subito evidente che l'accento delle strategie dell'Alleanza avrebbe finito per cadere sulle risposte convenzionali, sebbene a un livello tecnologico reso sempre più alto dall'irruzione delle nuove tecnologie e dallo sviluppo del tessuto connettivo costituito dall'organizzazione C3-I (Comando, Controllo, Comunicazioni e Intelligence). Infine, e come completamento di ciò, la transizione dalla deterrenza nucleare alla deterrenza e alla compellenza convenzionali<sup>8</sup>. A mano a mano che la prima, pur senza scomparire, veniva relegata sullo sfondo, la deterrenza si spostò sul terreno convenzionale e, nello stesso tempo, divenne sempre più spesso deterrenza *by punishment* invece che *by denial*, attraverso l'uso (o la minaccia d'uso)

<sup>3</sup> *Ivi*, art. 52.

<sup>4</sup> *Ivi*, art. 53.

<sup>5</sup> NATO, "The Alliance's new Strategic Concept", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3kNxUpX>), 1991, art. 45.

<sup>6</sup> NATO, "The Alliance's Strategic Concept", cit., 1999, art. 47.

<sup>7</sup> Corsivo dell'autore.

<sup>8</sup> C.M. SANTORO, *Occidente. Identità dell'Europa*, Milano, Franco Angeli, 1998, pp. 187-233.

convenzionale della forza aerea (come nel primo intervento NATO nei Balcani, l'operazione *Deny Flight* sui cieli della Bosnia), integrata con le altre forme di deterrenza *by punishment* del potere strategico (come nella grande offensiva aerea contro la Jugoslavia)<sup>9</sup>.

### 1.3. La NATO nella Guerra globale al terrore. Un adattamento incompiuto

La trasformazione riuscita della NATO in strumento di prevenzione e gestione delle crisi venne immediatamente rimessa in discussione dagli attacchi dell'11 settembre 2001 e dal varo della cosiddetta "Guerra globale al terrore". Nel contesto apertamente bellicoso di questa guerra, infatti, un'agenzia di prevenzione e gestione delle crisi non poteva più essere sufficiente. A maggior ragione agli occhi del paese leader dell'Alleanza, gli Stati Uniti, che della guerra al terrore avevano fatto il nuovo principio organizzativo della propria politica estera.

Per rispondere a questa nuova sfida e riuscire a trovare posto nel contesto politico-strategico del dopo 11 settembre, l'Alleanza Atlantica intraprese un nuovo e più spericolato processo di adattamento, gemello di quello a cui era già stata costretta per non cadere vittima della transizione dal sistema internazionale bipolare al sistema post-bipolare. Per migliorare la propria efficienza militare, la NATO varò un ulteriore programma di ammodernamento (*Prague Capabilities Commitment*) che impegnava i Paesi membri a sviluppare le proprie capacità nei settori strategicamente sensibili della difesa dalle armi di distruzione di massa, dell'*intelligence*, dei sistemi di comando, controllo e comunicazione, del trasporto aereo e navale e delle unità speciali. Per rafforzare la cooperazione strategica con la Federazione Russa nella lotta al terrorismo e alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, istituì un nuovo Consiglio NATO/Russia che coinvolse quest'ultima nel processo decisionale dell'Alleanza, pur senza concederle alcun diritto di veto. Per rafforzare la propria capacità di proiezione verso le aree critiche del Caucaso, dell'Asia centrale, del Mediterraneo e del Golfo Persico, procedette a un nuovo e imponente allargamento che coinvolse paesi, come la Bulgaria e la Romania, collocati a ridosso del nuovo arco dell'instabilità. Per completare e dare forma organizzativa a questa capacità di proiezione, decise di costituire un nuovo pacchetto di forza, la *Nato Response Force*, «tecnologicamente avanzato, dotato di flessibilità, dispiegabilità, interoperabilità e sostenibilità, munito di elementi terrestri, navali e aerei pronti a dirigersi *ovunque necessario* secondo quanto deciso dal Consiglio Nordatlantico»<sup>10</sup>. Infine e, per certi versi, soprattutto, dall'agosto del 2003 la NATO assunse il comando della missione ISAF in Afghanistan, portando a compimento il processo di allargamento del proprio raggio d'azione non soltanto oltre il territorio dei Paesi membri ma, a questo punto, oltre la stessa Europa.

Il *Concetto Strategico* del 2010 costituì, retrospettivamente, la sintesi finale di questo secondo processo di adattamento. La premessa – destinata, peraltro, a essere rimessa in discussione già quattro anni più tardi dalla nuova assertività russa manifestatasi nella guerra ucraina – restò ancora il riconoscimento che «la minaccia di un attacco convenzionale contro il territorio della NATO è bassa»<sup>11</sup>. In compenso, ancora più enfaticamente che nei concetti strategici degli anni Novanta, «l'instabilità e il conflitto al di là dei confini della NATO» venivano riconosciuti in grado di «minacciare direttamente la sicurezza dell'Alleanza, anche incoraggiando l'estremismo, il terrorismo e attività illegali transnazionali quali il traffico di armi, narcotici o esseri umani»<sup>12</sup>. Contro queste minacce e rischi, la NATO avrebbe dovuto continuare a «impegnarsi, quando possibile e quando

<sup>9</sup> *Ivi*, p. 204.

<sup>10</sup> NATO, "Prague summit declaration", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/39jZg2H>), 2002, art. 4 a.

<sup>11</sup> NATO, "Strategic Concept 2010", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/2XjT4VG>), 2010, art. 7.

<sup>12</sup> *Ivi*, art. 11.

necessario, a prevenire e gestire crisi, stabilizzare situazioni post-conflittuali e sostenere la ricostruzione»<sup>13</sup>, attraverso «un approccio comprensivo politico, civile e militare»<sup>14</sup> e la capacità – che cominciava proprio allora a essere messa alla prova in Afghanistan – di «contribuire ad addestrare le forze locali a combattere il terrorismo per conto proprio»<sup>15</sup>.

Neppure questa maschera di continuità, tuttavia, poteva nascondere il fatto che il contesto della “Guerra globale al terrore” si stesse rivelando più inospitale del primo decennio del post-Guerra fredda – e l’evoluzione successiva non avrebbe fatto che confermarlo. A complicare il processo di adattamento della NATO concorrevano almeno tre discontinuità, sufficienti a complicare i rapporti tra Stati Uniti ed Europa e destinate a pesare anche sull’elaborazione attualmente in corso del nuovo *Concetto strategico*. La prima scaturiva dalla grande revisione strategica annunciata dalla *US National Security Strategy* del 2002: la sostituzione della tradizionale dottrina della deterrenza con una strategia che ormai non era più soltanto di compellenza ma di vera e propria prevenzione. Estendendo il diritto di auto-difesa alla necessità di «agire contro le minacce emergenti prima che esse (fossero) pienamente formate»<sup>16</sup> e giustificando il ricorso alla forza ogni volta che un gruppo o uno Stato “pericoloso” si preparasse non a sferrare un attacco, ma a dotarsi di armi di distruzione di massa «dirette a compensare il nostro vantaggio nelle forze convenzionali e a dissuaderci dal rispondere alle aggressioni contro i nostri amici e i nostri alleati in regioni di interesse vitale»<sup>17</sup>, la nuova dottrina affidava tanto la valutazione di chi fossero i Paesi pericolosi quanto quella di dove cominciasse la minaccia al potere discrezionale degli Stati Uniti e metteva, concretamente, tutti gli altri nelle loro mani. Con l’aggravante che, in una congiuntura storica nella quale non era più detto che i loro interessi coincidessero, all’aumento della discrezionalità del più forte corrispondeva, per tutti gli altri, un aumento del rischio di intrappolamento in conflitti estranei o addirittura contrari ai propri interessi – proprio mentre i costi di questi conflitti tendevano nuovamente a crescere.

A ciò si aggiungeva un’analoga divaricazione sul terreno geopolitico. Rispetto al primo decennio del post-Guerra fredda, quando le principali *issues* e preoccupazioni di sicurezza erano venute ancora dal teatro europeo, quello inaugurato dagli attentati dell’11 settembre sbalzava definitivamente l’Europa dalla sua passata centralità strategica. Se, infatti, la globalità della nuova guerra al terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa avevano ancora un teatro più importante degli altri – come ne aveva avuto uno la competizione globale tra Stati Uniti e Unione Sovietica – questo teatro non era più l’Europa, ma un arco dell’instabilità tutto asiatico che si distendeva dal Golfo Persico e dal Mediterraneo orientale, passava per il Caucaso e il Caspio e arrivava fino all’Ovest della Cina<sup>18</sup> con un possibile prolungamento fino all’Indonesia e alle Filippine. Questa trasformazione geopolitica apriva un secondo e più radicale conflitto di prospettive tra europei e americani. Per i primi, l’Europa rimaneva malgrado tutto al centro delle percezioni e delle politiche di sicurezza. Per gli altri, l’emergere della nuova minaccia comportava una decisa diminuzione dell’interesse sdell’Europa, retrocessa a regione come le altre o, peggio, a semplice “hub per la proiezione di potenza” al di fuori di essa, là dove si trovavano le nuove minacce alla sicurezza nazionale degli Stati Uniti.

---

<sup>13</sup> *Ivi*, art. 20.

<sup>14</sup> *Ivi*, art. 21.

<sup>15</sup> *Ivi*, art. 19.

<sup>16</sup> WHITE HOUSE, “National security strategy 2002”, in *NSS Archive* (<https://bit.ly/3km8JNs>), 2002.

<sup>17</sup> WHITE HOUSE, “US National strategy to combat weapons of mass destruction”, in *Federation of American Scientists* (<https://bit.ly/2VZOCLI>), 2002, p. 1.

<sup>18</sup> DEPARTMENT OF DEFENSE, “Quadrennial defense review report”, in *Historical Office – Office of the Secretary of Defense* (<https://bit.ly/2W1DAFO>), 2001, p. 4.

La terza e più decisiva difficoltà non era che la risultante delle altre due. Lo spostamento fuori dell'Europa del baricentro delle preoccupazioni americane metteva la NATO di fronte a un dilemma strategico e geopolitico. Se l'Alleanza avesse scelto di rimanere quello che era sempre stata, una garanzia americana della sicurezza europea, essa avrebbe potuto continuare a essere il perno della sicurezza continentale, ma a rischio di pagare con la propria marginalizzazione la diminuzione della centralità strategica dell'Europa agli occhi degli Stati Uniti. Se, al contrario, avesse deciso di fare fino in fondo quello che aveva implicitamente promesso con la costituzione della *NATO Response Force* e aveva già cominciato a fare con la partecipazione prima e l'assunzione del comando poi della missione in Afghanistan<sup>19</sup>, la NATO avrebbe cessato una volta per tutte di essere un'alleanza europea, ma a prezzo di concentrare il proprio operato proprio là dove gli interessi degli alleati non avevano mai coinciso e avrebbero continuato a non coincidere. In un caso, essa avrebbe finito per diventare una versione continentale della sicurezza collettiva, con tutti i vantaggi (in termini di eguaglianza) ma anche con tutti i rischi (in termini di efficienza) che questo avrebbe comportato. Nell'altro caso, essa si sarebbe trasformata in uno strumento della politica globale degli Stati Uniti – un'alleanza egemonica, tenuta insieme dal potere d'attrazione del più forte ma esposta alle diffidenze e, periodicamente, alle resistenze dei più deboli.

#### 1.4. Concetti chiave

Le ragioni della trasformazione della NATO da “alleanza di guerra” a “custode armato della pace” nel post-Guerra fredda:

- L'altissimo grado di istituzionalizzazione;
- La sopravvivenza di funzioni e capacità acquisite in termini di trasparenza, integrazione e negoziazione tra i Paesi membri;
- La volontà americana;
- Le minacce scaturite dal nuovo contesto politico-strategico

---

<sup>19</sup> Già prima dell'agosto del 2003, la missione ISAF (*International Security Assistance Force*), approvata il 20 dicembre 2001 dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni, aveva visto succedersi al comando quattro Paesi membri della NATO, la Gran Bretagna (dicembre 2001-giugno 2002), la Turchia (giugno 2002-febbraio 2003) e, in comune, la Germania e l'Olanda (febbraio-agosto 2003). Dal 11 agosto 2003 il comando della missione ISAF passò direttamente alla NATO.

## 2. LA NATO E L'ITALIA

FABRIZIO COTICCHIA\*

### 2.1. Introduzione

Come evidenziato dal *Libro Bianco*<sup>1</sup>, la NATO rappresenta «l'organizzazione di riferimento» centrale per la comunità transatlantica, la «garanzia di pace per la regione», assicurando «dissuasione, deterrenza e la difesa militare» contro ogni minaccia<sup>2</sup>. Secondo il documento strategico nazionale, solo «un'attiva partecipazione alla NATO» può consentire all'Italia «di massimizzare la cornice di sicurezza e di mitigare i rischi»<sup>3</sup>.

Più recentemente, il *Documento programmatico pluriennale della difesa per il triennio 2021-2023*, ha messo in luce come l'Alleanza Atlantica rappresenti un «imprescindibile punto di riferimento» per l'Italia, il cui posizionamento nello scenario internazionale «non può che partire» dal ruolo giocato nella NATO (e nell'Unione Europea)<sup>4</sup>. Due delle missioni-chiavi delle forze armate italiane – la “difesa degli spazi euro atlantici” e il “contributo alla sicurezza internazionale” – avvengono proprio attraverso la partecipazione alla NATO<sup>5</sup>.

Tradizionalmente, l'immagine dei “tre cerchi” della politica estera italiana (atlantismo, europeismo e Mediterraneo<sup>6</sup>) ha ben illustrato il quadro nel quale per decenni l'azione internazionale dell'Italia si è sviluppata, nel complesso gioco a due livelli derivante dalla dinamica interazione tra fattori globali e interni, fra vincoli e opportunità. L'instabilità internazionale, tra nuove minacce ed il ritorno ad una competizione strategica in un ambiente non più unipolare, richiede quindi di avviare – parallelamente ad alleati e a framework multilaterali – sia una riflessione dettagliata rispetto alle future scelte da compiere nell'ambito della Difesa che un conseguente processo di adattamento e trasformazione di approcci, strutture e capacità<sup>7</sup>.

Nell'intricata strada verso il nuovo *Concetto strategico* della NATO, urge allora interrogarci rispetto alle prospettive, alle esigenze e agli interessi dell'Italia. Sebbene appaia evidente che l'Alleanza Atlantica continuerà a svolgere un ruolo centrale per la futura Difesa italiana, occorre domandarci quale sarà il ruolo che l'Italia intende svolgere in un contesto segnato – da un lato – da una crescente tensione internazionale e – dall'altro – dal potenziale sviluppo di una maggiore “autonomia strategica” europea. Per rispondere a tale quesito, evidenziando le possibili strade che la Difesa potrà percorrere, il presente contributo farà riferimento alla recente letteratura scientifica di Relazioni

---

\* Università di Genova.

<sup>1</sup> «La dimensione della sicurezza euro-atlantica è vitale per la difesa del Paese e la tutela degli interessi nazionali. Solo l'Alleanza Atlantica può assicurare una sufficiente capacità di deterrenza e difesa del territorio euro-atlantico da un'eventuale minaccia di tipo militare convenzionale che, sebbene non sia al momento giudicata probabile, non è neppure escludibile». MINISTERO DELLA DIFESA, “Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa”, in *Ministero della Difesa* (<https://bit.ly/2WMqsEd>), 2015, p. 38.

<sup>2</sup> *Ivi*, p. 27.

<sup>3</sup> *Ivi*, p. 38.

<sup>4</sup> MINISTERO DELLA DIFESA, “Documento programmatico pluriennale della difesa per il triennio 2021-2023”, in *Ministero della Difesa* ([bit.ly/2WHoDJo](https://bit.ly/2WHoDJo)), 2021, II.

<sup>5</sup> Gli altri compiti sono la difesa dello Stato e la salvaguardia delle libere istituzioni, si veda MINISTERO DELLA DIFESA, “Atto di indirizzo 2022 per l'avvio del ciclo integrato di programmazione della performance e di formazione del bilancio di previsione per l'e.f. 2022 e la programmazione pluriennale 2023-2024”, *Difesa*, Roma, 2021.

<sup>6</sup> Recentemente, data la proiezione nazionale in Sahel e la rilevanza strategica dell'area si è arrivati a parlare per questa regione di “terzo cerchio e mezzo”.

<sup>7</sup> Su questo punto si veda in particolare MINISTERO DELLA DIFESA, “Il Concetto Strategico del capo di Stato Maggiore della Difesa”, in *Difesa*, (<https://bit.ly/3B4eG7M>), 2019.

Internazionali, *Foreign Policy Analysis* e Studi di Sicurezza nonché a fonti primarie come documenti ufficiali.

Il capitolo, dopo una breve disamina relativa al ruolo che riveste la NATO per la politica di Difesa italiana – dalle operazioni sul campo al processo di trasformazione – metterà in luce prospettive e interessi nazionali in relazione al percorso di evoluzione dell’Alleanza Atlantica, tra nuove minacce, competizione strategica tra grandi potenze e autonomia strategica dell’Unione Europea.

## 2.2. Il ruolo della NATO per la Difesa italiana: tra operazioni e dottrina

Il drammatico ritiro dall’Afghanistan, dopo venti anni di intervento militare nel Paese, segna un momento cruciale per la storia della NATO e dei paesi membri – come l’Italia – maggiormente coinvolti nell’operazione. La più rilevante, costosa, lunga e drammatica missione sul terreno della storia dell’Alleanza non ha raggiunto i propri obiettivi. Questo vale per ISAF, data la mancata “stabilizzazione” dell’Afghanistan, ma anche per *Resolute Support*, alla luce dello “scioglimento” improvviso delle forze armate locali al momento dell’avanzata talebana dell’estate 2021, dopo anni di addestramento e *mentoring*<sup>8</sup>. Pertanto, appare urgente una riflessione complessiva e strutturata, sia in ambito NATO che in ogni singolo Paese membro, relativa alle lezioni apprese dopo lustri di impegno *on the ground*, in primo luogo per evitare di commettere errori analoghi in altri contesti (si pensi all’addestramento di forze locali in paesi privi di un governo centrale considerato legittimo).

Allo stesso tempo, come ha riconosciuto la letteratura, l’intervento in Afghanistan ha favorito un processo di notevole trasformazione militare dato il complesso coinvolgimento operativo sul terreno e l’interoperabilità richiesta con gli alleati<sup>9</sup>. Per l’Italia, per esempio, la missione in Afghanistan, ha rappresentato un *driver* notevole per l’evoluzione di mezzi, approcci e dottrine, all’interno di un percorso di adattamento e innovazione alle pressanti sfide presenti sul campo<sup>10</sup>.

Quindi, da una parte, la disastrosa conclusione della missione in Afghanistan impone una urgente riflessione su errori e lezioni apprese (soprattutto per Paesi come l’Italia che hanno deciso di seguire l’alleato maggiore dopo l’11 Settembre e affermare il proprio ruolo internazionale attraverso la partecipazione attiva nel framework NATO<sup>11</sup>), dall’altra, occorre evidenziare le caratteristiche del percorso di trasformazione delle forze legato ai lustri di coinvolgimento militare assieme agli alleati nel Paese.

In generale, l’evoluzione delle relazioni internazionali – con la ingloriosa fine della Guerra al terrore, la crescente rilevanza dello scenario asiatico per la politica estera americana, la rinascita competitiva strategica con Russia e Cina, l’instabilità della regione mediterranea e la persistente minaccia terroristica, lo sviluppo della politica di difesa europea, tra PESCO, Brexit e presunta “autonomia strategica” – e i decenni di operazioni intraprese nel contesto post-bipolare richiedono una riflessione complessiva circa il ruolo svolto sinora (e quello da svolgere in futuro) per i membri

<sup>8</sup> Per esempio, le forze armate italiane hanno contribuito, direttamente e indirettamente, all’addestramento di 20.000 unità di sicurezza locali.

<sup>9</sup> T. FARRELL, S. RYNNING, T. TERRIFF, *Transforming military power since the end of the Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

<sup>10</sup> F. COTICCHIA, F.N. MORO, *Adapt, improvise, overcome? The transformation of Italian Armed Forces in comparative perspective*, London, Routledge, 2015; F. COTICCHIA, F. N. MORO, “Learning from others? Emulation and Transformation in the Italian Armed Forces since 2001”, in *Armed Forces & Society* 42, 4, 2016, pp. 696-718.

<sup>11</sup> L’allora Ministro degli Esteri Massimo D’Alema arrivò perfino ad affermare nel 2006 che in Afghanistan «non ci fosse una missione militare italiana», ma «solo una missione congiunta NATO, Unione Europea e Onu».

dell'Alleanza. Tale riflessione, per quanto attiene l'Italia, deve partire considerando tre elementi centrali.

Primo, come detto, la partecipazione dell'Italia alle operazioni della NATO, dalla fine della Guerra fredda in poi (con il venire meno dei vincoli bipolari all'attivismo militare italiano), ha rappresentato sia un tratto costante e caratterizzante della politica di difesa italiana, sia un *driver* del processo di trasformazione delle forze armate<sup>12</sup>. Al tempo stesso, i risultati di alcune di queste missioni, da Tripoli a Herat, hanno alimentato una comprensibile prudenza (se non un generalizzato scetticismo) rispetto all'uso delle forze armate come strumento di politica estera. Come dimostrano le analisi empiriche<sup>13</sup>, le forze armate italiane vedono nella NATO il principale quadro di riferimento, non solo per mezzi o procedure (standardizzate) ma anche per la dottrina (come ben dimostrato dai casi del *comprehensive approach* e della COIN – *counter-insurgency*) e per la “distribuzione delle lezioni apprese”<sup>14</sup>. Il livello di *jointness* con gli alleati, frutto di decenni di operazioni congiunte, appare quasi maggiore del livello di interoperabilità tra le varie forze armate (Marina, Aviazione, Esercito, Carabinieri)<sup>15</sup>. All'interno di tale framework, in una vasta pluralità di tipi di missioni, l'Italia ha sviluppato alcune peculiarità (focus sui training, cooperazione civile-militare, ruolo specifico del genio e dei Carabinieri, etc.) nella conduzione delle operazioni<sup>16</sup>. Infine, in uno scenario che vede la grave crisi della democrazia liberale anche all'interno di alcuni Paesi membri dell'Alleanza e la potente sfida posta da autoritarismi<sup>17</sup>, l'Italia percepisce – citando le parole del Ministro della Difesa Lorenzo Guerini<sup>18</sup> – la NATO come «una comunità di valori» che deve difendere «senza timidezze». Certamente, oltre al peggioramento dello stato della democrazia liberale (e la crisi afghana), le tensioni tra gli alleati (si pensi a Donald Trump) e le critiche al ruolo della NATO (si faccia riferimento a Emmanuel Macron) non hanno certamente agevolato il percorso di evoluzione dell'Alleanza in questi ultimi anni. Ma giova ricordare come tale processo sia avvenuto al termine di decenni di considerevole trasformazione, dal crollo del Muro di Berlino in poi, all'allargamento agli interventi fuori area. In sintesi, per comprendere prospettive e interessi dell'Italia occorre sempre tenere in considerazione il decennale citato processo di trasformazione della NATO e delle forze armate italiane al suo interno.

Il secondo aspetto che dobbiamo considerare – per valutare le future scelte della Difesa italiana all'interno della NATO – è l'impegno *attuale* dei militari italiani all'interno dell'Alleanza. Quello che emerge è un coinvolgimento davvero significativo in tutte le principali missioni della NATO al 2021<sup>19</sup>:

---

<sup>12</sup> Sull'evoluzione delle Forze Armate italiane si veda, tra gli altri F. COTICCHIA, F.N. MORO, *op. cit.*, sulla NATO si faccia riferimento a M. WEBBER, J. SPERLING, M.A., SMITH, *NATO's post-Cold War trajectory: Decline or regeneration?*, Basingstoke, Palgrave, 2012; L. CLADI, A. LOCATELLI, “Keep calm and carry on (Differently): NATO and CSDP after Brexit”, in *Global Policy*, 11, 1, 2020, pp. 5-14.

<sup>13</sup> L. CICCHI, F. COTICCHIA, F.N. MORO “Through military lenses: Perception of security threats and jointness in the Italian Air Force”, in *Defence Studies*, 18, 2, 2018, pp. 207-228.

<sup>14</sup> Si pensi alla creazione di centri ad hoc su *lessons learnt*, al rinnovo dei processi di addestramento o alle modifiche di mezzi blindati per affrontare in modo più efficienti le minacce degli IED – *Improvised Explosive Device*. Si veda COTICCHIA e MORO (2016).

<sup>15</sup> Secondo il Libro Bianco, le Forze armate dovranno «avere adeguate capacità operative a livello interforze: *integrate nel complesso delle forze NATO*, per respingere eventuali aggressioni militari che si dovessero manifestare contro l'Italia e i suoi interessi vitali, operando nelle tre dimensioni fisiche, in quella dei fattori umani e in quella cibernetica; *interoperabili con quelle degli alleati [...]*» (2015, p. 89).

<sup>16</sup> P. IGNAZI, G. GIACOMELLO, F. COTICCHIA. *Just don't call it war: Italian military Missions abroad*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2012.

<sup>17</sup> A. PRZEWORSKI, *Crises of Democracy*, Cambridge University Press, 2019.

<sup>18</sup> GIANLUCA DI FEO, “Guerini: nel Sahel si decide la sicurezza dell'Europa”, in *Repubblica*, (<https://bit.ly/3Are0YI>), 2021.

<sup>19</sup> Sulle missioni italiane si veda MINISTERO DELLA DIFESA, “Operazioni Internazionali in corso”, in *Difesa* (<https://bit.ly/3zUktLG>), Settembre 2021 e SENATO, “Dossier Missioni, 5 luglio 2021, Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2021. Esame della deliberazione del Consiglio dei ministri del 17 giugno 2021. DOC. XXV n. 4 e DOC.

dal comando dell'intervento (NM-I) di addestramento e assistenza delle forze irachene contro l'ISIS all'operazione *Joint Enterprise* nei Balcani; dalla missione navale *Sea Guardian* nel Mediterraneo al dispositivo NATO in Lettonia (*Enhanced Forward Presence*) e all'*Air Policing* per la sorveglianza dello spazio aereo dell'Alleanza. In generale, si tratta di uno sforzo considerevole in termini di uomini e mezzi in operazioni molto diverse da loro, che testimonia il grado di impegno nazionale in molteplici fronti (Est Europa per deterrenza, Mediterraneo e Medio Oriente per stabilizzazione).

Il terzo, e ultimo aspetto, da analizzare è il budget, il livello di spesa militare rispetto alle indicazioni della NATO, in particolare successive al vertice del Galles del 2014, in seguito all'invasione russa della Crimea. Al di là del dibattito relativo all'utilità della soglia del 2% o alla distinzione tra *contribution*, *cash* e *capability*, appare rilevante evidenziare il recente cambio di direzione avviato dal governo italiano relativo alle spese per la Difesa. Il *Documento programmatico pluriennale della Difesa per il triennio 2021-2023* testimonia, infatti, una rinnovata crescita dell'impegno finanziario italiano verso la Difesa, con una particolare attenzione rivolta a nuovi programmi d'armamento<sup>20</sup>. Al di là del sostanziale consensus bipartisan sul tema (minore ma analogo a quello riguardante le missioni militari<sup>21</sup>), il discorso pubblico sembra mutato verso una – inedita – necessità di “spendere di più” per la Difesa. Usando le parole del Presidente del consiglio Mario Draghi durante una conferenza stampa a settembre 2021: «Dobbiamo dotarci di una difesa più significativa. Le coperture internazionali di cui eravamo certi si sono mostrate meno interessate a svolgere questa funzione nei confronti dell'Europa. Non è chiaro come e se si farà, se in Europa oppure no [ma] è chiarissimo che bisognerà spendere molto di più in Difesa di quanto fatto finora»<sup>22</sup>. Si tratta, almeno a livello di retorica, di un cambiamento davvero significativo, che illustra al contempo le incertezze che riguardano il percorso futuro, alla luce dei mutamenti dello scenario internazionali.

Avendo osservato l'evoluzione e le caratteristiche del rapporto tra Italia e la NATO, anche alla luce delle più recenti trasformazioni, possiamo adesso esaminare interessi e prospettive italiane in vista del prossimo *Concetto strategico*.

### 2.3. NATO, UE e fianco sud: interessi e prospettive italiane

Per comprendere necessità, obiettivi e scelte della politica estera e di difesa italiana in relazione al

---

XXVI n. 4” in *Senato.it*. Sulle missioni NATO: NATO, “Operations and missions: past and present”, in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3kURYJr>), 2021.

<sup>20</sup> Interessante mettere in luce la posizione italiana ben illustrata dal documento: «L'Italia continua a ritenere che tutte e tre le dimensioni della condivisione degli oneri, in ambito NATO, debbano essere tenute in considerazione nel loro complesso. Non può infatti passare sotto traccia il fatto che il nostro Paese sia il secondo contributore alle Operazioni dell'Alleanza né, tantomeno, la qualità delle capacità che mettiamo a disposizione della NATO. Al di là dei dati finanziari, che fotografano solo in parte il peso del contributo nazionale verso gli impegni assunti, occorre dare giusta evidenza dell'eccellenza nazionale nel campo dei contributi operativi (“contributions”). Anche nel 2021, infatti, le Forze Armate italiane continueranno ad assicurare una significativa partecipazione a ben 9 missioni della NATO, in delicati contesti operativi». “Documento programmatico pluriennale della Difesa per il triennio 2021-2023” in *Difesa* (<https://bit.ly/3AZPK1a>), 2021, 198.

<sup>21</sup> Sul consensus bipartisan e la difesa si vedano le analisi empiriche di IGNAZI ET AL (2012); F. COTICCHIA, V. VIGNOLI, “Italian political parties and military operations: An empirical analysis on voting patterns”, in *Government and Opposition*, 2020, 55, 3, pp. 456-473. Sul giudizio dell'opinione pubblica (tendenzialmente critico) verso le spese militari si veda l'ultimo report IAI-LAPS 2021.

<sup>22</sup> REPUBBLICA, “Draghi: «C'è fiducia in Italia. Debito si affronta con la crescita. Con la riforma del catasto nessuno pagherà di più»”, in *La Repubblica*, (<https://bit.ly/3oNHJc7>), 2021.

futuro della NATO dobbiamo focalizzarsi su due aspetti cruciali: 1) la centralità del cosiddetto “Mediterraneo Allargato” e 2) la visione nazionale della “autonomia strategica dell’Unione Europea”, alla luce della rinascita competitiva strategica e della priorità attribuita da tempo da Washington allo scenario asiatico.

Il vertice NATO di Varsavia del 2016 ha segnato un momento rilevante per la politica estera e di difesa italiana, la quale ha visto riconoscere all’interno dell’Alleanza, il valore del fianco sud, dopo anni di – comprensibile, dati gli eventi in Ucraina – attenzione dedicata in modo prioritario al “fronte orientale”. L’avvio di operazioni navali nel Mediterraneo e la creazione – nel 2017 – del *NATO Strategic Direction South Hub*, in seno allo *Allied Joint Force Command* di Napoli, sono aspetti che denotano un graduale rafforzamento del focus atlantico rivolto al Mediterraneo. Sebbene non possa trattarsi, anche per le caratteristiche e gli obiettivi tradizionali dell’Alleanza, di un assoluto riequilibrio, la rinnovata salienza del fianco sud rappresentava un obiettivo centrale per l’Italia, la quale ha elevato da alcuni anni il Mediterraneo Allargato ad area di interesse strategico prioritario per la sicurezza nazionale. Dal *Libro Bianco* del 2015 in poi, i documenti ufficiali e le dichiarazioni pubbliche hanno fatto spesso riferimento ad un “ri-orientamento strategico” verso il Mediterraneo. La letteratura ha esaminato il grado di cambiamento che tale focus ha assunto per la politica di difesa italiana, evidenziando l’effettivo avvio di nuove operazioni militari nell’area (Sahel, Golfo di Guinea, etc.) nonché una crescente attenzione politico-diplomatica (illustrata da apertura di ambasciate, percentuale delle spese per la cooperazione rivolte alla regione, ecc)<sup>23</sup>. Il triangolo che va dal Mediterraneo al Golfo di Guinea e al Corno d’Africa ha così assunto – in linea con gli auspici del *Libro Bianco* del 2015 – una nuova centralità strategica, ufficialmente volta a contrastare minacce (quali terrorismo, criminalità transazionale, immigrazione clandestina) e a proteggere gli interessi vitali del Paese (si pensi all’approvvigionamento energetico). Nell’area, la (difficile) stabilità della Libia rappresenta ovviamente uno scopo fondamentale per la politica estera e di difesa italiana.

Tornando al contesto della NATO è evidente come le minacce che provengono dalla sponda sud siano estremamente complesse ed eterogenee (ben diverse dalla “tradizionale” deterrenza richiesta in Europa orientale), per le quali un approccio unicamente militare non può certamente funzionare, come decenni di falliti interventi di stabilizzazione o *security sector reform* hanno evidenziato<sup>24</sup>. Sebbene il margine di manovra, date caratteristiche e scopi dell’Alleanza non può essere così significativo, l’Italia ha messo in evidenza come la NATO debba «pur nella sua dimensione regionale» essere pronta «ad affrontare le sfide globali, quando queste interessano la nostra sicurezza, sempre mantenendo un approccio realmente a 360 gradi, che tenga conto cioè di ogni tipo di minaccia, in ogni dominio, e di tutte le direzioni strategiche, con particolare riferimento a quel fianco sud che coincide, in larga parte, con il “Mediterraneo Allargato”, l’area di interesse strategico nazionale»<sup>25</sup>.

Anche se Washington – l’alleato maggiore che Roma ha sempre fedelmente seguito nello scenario post-bipolare – non ha nella regione interessi così rilevanti, se paragonati almeno ad altri scenari, l’Italia ha continuato – nel dibattito legato all’agenda NATO2030 – a porre prioritaria attenzione alle sfide del fianco sud dell’Unione Europea e della NATO<sup>26</sup>. In tal senso appare evidente come le lezioni dell’Afghanistan debbano essere apprese in uno scenario nel quale Roma continua ad auspicare

---

<sup>23</sup> F. COTICCHIA, M. CECCORULLI, “I’ll take two: Migration, terrorism, and the Italian military engagement in Niger and Libya”, in *Journal of Modern Italian Studies*, 25, 2, 2020, pp. 174-196; F. STRAZZARI, M. GRANDI, “Government policy and the migrant crisis in the Mediterranean and African arenas”, in *Contemporary Italian Politics*, 11, 1, 2019, pp. 336-354.

<sup>24</sup> A. LEOVICH, “The EU in the Sahel: Prospects for a new strategy 2020”, in *ISPI Commentary*, 3 marzo 2021.

<sup>25</sup> *Documento Programmatico Pluriennale della Difesa per il triennio 2021-2023*, 2021, I-II.

<sup>26</sup> *Atto di Indirizzo*, 2021, 4.

attività di *capacity building* – connesse al concetto di “NATO *Projecting Stability*” – «attraverso l’addestramento delle forze di sicurezza e *l’advising*, anche di livello strategico, delle Autorità locali»<sup>27</sup>.

In sintesi, siamo di fronte ad una politica di difesa italiana con “una certezza e due elementi indeterminati”. La certezza è data dalla centralità strategica attribuita da Roma al Mediterraneo Allargato e alla perdurante salienza che – anche all’interno del framework della NATO – l’Italia vorrà attribuire anche in futuro a questo scenario e alle sue minacce. Il primo elemento di incertezza deriva invece dall’inedita opportunità – e rischio – legata ad un dinamismo politico-militare svincolato nella regione dalla consueta forte presenza di Washington (da qui la controversa ma necessaria interazione con l’attore internazionale chiave per l’area: la Francia). La possibilità di esercitare influenza in Sahel, ma soprattutto in Libia, in modo maggiormente “autonomo”, rappresenta senza dubbio una sfida inconsueta per un Paese che fa del multilateralismo (e del *punching above its weight* all’interno di tali framework) e del costante rapporto con gli USA un cardine vitale della propria politica estera. Pertanto, questo percorso non può che essere segnato da una inevitabile incertezza, che si somma alla difficoltà di promuovere stabilizzazione e sicurezza sul campo con mezzi e approcci che altrove hanno già fallito (si pensi, nuovamente, al training di forze locali in Stati fragili privi di legittimità democratica).

Accanto a tali dubbi (ma anche a opportunità di giocare un diverso ruolo internazionale) si delinea un secondo elemento che introduce ulteriore incertezza (e al contempo nuove prospettive): lo sviluppo della difesa europea e di una possibile “autonomia strategica” dell’UE. Come ben evidenziato da Daniel Fiott, il concetto di “autonomia strategica” – che si sviluppa a partire dalla nuova Strategia Globale dell’Unione (EUGS, 2016) e parallelamente ad alcune rilevanti novità in ambito di difesa UE (PESCO, European Defense Fund, CARD, etc.)<sup>28</sup> – può essere interpretato come maggiore contributo alla sicurezza internazionale, come “assicurazione strategica” dato l’allentamento USA dall’Europa verso l’Asia, o – infine – addirittura come indipendenza nelle relazioni transatlantiche. A fronte di una visione francese che spinge per una sempre maggiore autonomia dell’Unione (con l’ambizione di Parigi di porsi alla guida dell’UE in materia), l’Italia (e similmente la Germania) adotta invece una posizione diversa, espressa in modo netto da documenti e dichiarazioni ufficiali. La (auspicata) difesa UE non è vista in contrapposizione con la NATO ma, al contrario, in «sinergia e complementarità»<sup>29</sup> con essa. Lo sviluppo della difesa UE è quindi «interpretata quale naturale e coerente azione di rafforzamento del pilastro europeo dell’Alleanza, a conferma dell’indissolubilità del rapporto transatlantico»<sup>30</sup>. Per l’Italia, una maggiore autonomia strategica, «sia tecnologico-industriale sia in termini di capacità di intervento», dovrà avvenire in piena «coerenza e interoperabilità con la NATO»<sup>31</sup>. In sintesi, lontana da interpretazioni radicali dell’autonomia Europea in ambito di difesa – in un contesto segnato ancora da una forte “cacofonia strategica”<sup>32</sup>, ovvero una significativa divergenza nella percezione di interessi e minacce tra membri dell’UE – l’Italia si avvia verso il nuovo *Concetto strategico* con un approccio maggiormente pragmatico ma certamente sensibile rispetto ai considerevoli cambiamenti dello scenario internazionale, che pongono nuove sfide agli attori europei

---

<sup>27</sup> *Atto di Indirizzo*, 2021, 25.

<sup>28</sup> D. FIOTT, “Strategic autonomy: towards European sovereignty in defence?” in *European Union Institute for Security Studies – EUISS*, 2018.

<sup>29</sup> *Atto di Indirizzo*, 2021, 10.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> *Documento Programmatico Pluriennale della Difesa per il triennio 2021-2023*, 2021, II.

<sup>32</sup> H. MEIJER, S.G. BROOKS, “Illusions of autonomy: Why Europe cannot provide for its security if the United States pulls back”, in *International Security*, 2021, 45, 4, pp. 7-43.

nell'ambito della sicurezza.

## 2.4. Un nuovo dibattito nazionale verso il nuovo Concetto strategico

L'elaborazione di un nuovo *Concetto strategico* rappresenta un momento rilevante per l'Alleanza ed i suoi membri, in un contesto segnato da forte instabilità ed incertezza a livello internazionale. Dal precedente documento del 2010 e dai *task* principali che esso delineava per la NATO (deterrenza e difesa, *crisis management*, sicurezza cooperativa) le cose sono molto cambiate, tra l'invasione russa della Crimea, il disastro in Libia e Afghanistan, la crisi della democrazia liberale e gli shock causati da Trump e dalla Brexit, e la crescente rivalità sistemica con attori come Mosca e Pechino. L'Italia, che vede gli sviluppi della Difesa UE in ottica complementare e sinergica all'Alleanza, ha delineato il Mediterraneo Allargato come area di priorità strategica, riposizionandosi di conseguenza nello scenario regionale ed internazionale, e rilanciando l'Industria nazionale della Difesa. Nelle parole del “*Concetto strategico* del Capo di Stato Maggiore”<sup>33</sup>, l'Italia deve continuare ad adattare il proprio strumento militare al fine di garantire il proprio contributo alla difesa collettiva.

A fronte di tali prospettive nazionali, possiamo, in conclusione, mettere in evidenza tre aspetti che richiedono precipua attenzione.

Il primo attiene alla definizione stessa degli interessi nazionali che l'Italia difende con la propria politica di difesa, anche attraverso la partecipazione alla NATO. Sebbene sia, per esempio, chiara e netta la centralità strategica attribuita al Mediterraneo Allargato, non lo sono altrettanto gli interessi che il Paese difende. In un contesto culturalmente e politicamente segnato dalla rimozione del concetto di interesse nazionale, la perdurante assenza di una *Grand Strategy* nazionale (così come di una struttura simile al *National Security Council* statunitense) rappresenta un vulnus che deve essere ancora risolto. Il parlamento, attore spesso ai margini delle decisioni di politica estera e di difesa italiana, deve riacquisire assoluta centralità, favorendo un più ampio dibattito pubblico sugli interessi (che appunto non sono dati ma vanno definiti, al netto di vincoli e risorse) e le scelte da compiere.

Il secondo elemento riguarda la pressante necessità – al termine di decenni di costante impegno militare nazionale (in moltissimi casi all'interno del framework prediletto dalle nostre forze armate, cioè la NATO) – di avviare una riflessione istituzionale strutturata (assieme a accademia, centri di ricerca, società civile, Esteri e Difesa) relativa alle *lessons learnt* dal terreno. Il drammatico epilogo dell'intervento in Afghanistan non può essere dimenticato così come le lezioni apprese in venti anni di presenza nel Paese. Una replica (si pensi al Sahel) di approcci semplicemente volti a rafforzare attori di sicurezza in contesti politicamente fragili e del tutto privi di legittimità è destinata ad un nuovo fallimento. Gli attori politici italiani ed europei sono consapevoli che tale politica, basata primariamente sulla dimensione militare, non ha portato e non può portare ad obiettivi di stabilizzazione nel medio e lungo periodo senza un rafforzamento della governance locale. Tale consapevolezza è cruciale per affrontare la complessità della sfida.

Infine, se l'Alleanza rappresenta davvero una “comunità di valori”, come espresso frequentemente dai *policy makers* (italiani e non solo), non possono essere tollerate ancora a lungo le ambiguità e le connivenze con regimi autoritari che si macchiano di costanti e gravi violazioni di diritti umani (anche a danno degli stessi cittadini italiani), minando in tal modo la stessa credibilità delle scelte politiche,

---

<sup>33</sup> Si veda MINISTERO DELLA DIFESA, “Il Concetto Strategico del capo di Stato Maggiore della Difesa”, in *Difesa* (<https://bit.ly/3B2QJNR>).

delle istituzioni che le adottano e degli attori che le giustificano.

## **2.5. Concetti chiave**

Una certezza e due elementi di incertezza per la politica di Difesa italiana:

- Centralità strategica del Mediterraneo Allargato (certezza);
- Dinamismo politico-militare privo della consueta presenza americana nella regione (incertezza);
- Sviluppo della difesa europea e l'ipotesi dell'autonomia strategica dell'UE (incertezza).

### 3. LA NATO E GLI STATI UNITI

GABRIELE NATALIZIA\*, ELISA MARIA BRUSCA\*\*

#### 3.1. Introduzione

La condotta internazionale americana nei primi centocinquant'anni dopo l'indipendenza fu ispirata a due esortazioni complementari. Quella di George Washington a non impelagarsi negli affari europei<sup>1</sup> e quella di Thomas Jefferson a evitare alleanze permanenti<sup>2</sup>. Pensare che questi suggerimenti – scaturendo da condizioni materiali diverse – non siano più attuali costituisce un errore, secondo solo a confondere l'approccio che ne è storicamente derivato con l'isolazionismo<sup>3</sup>. Al contrario, essi hanno contribuito a modellare una delle due principali opzioni strategiche – il *restraint*<sup>4</sup> – tra le quali oscilla la politica estera degli Stati Uniti rispetto all'obiettivo condiviso della preservazione del loro primato globale<sup>5</sup>.

Solo considerando l'influenza di tale eredità sulla politica estera americana – che si è incidentalmente intersecata con il “fenomeno-Trump”<sup>6</sup> – è possibile cogliere l'eccezionalità del Patto Atlantico dalla prospettiva di Washington. Eccezionale per l'obiettivo strategico che indicava, difendere lo status quo dall'eventualità di un attacco armato senza contraddire gli imperativi morali – anzitutto l'avversione all'equilibrio di potenza<sup>7</sup> – degli Stati Uniti<sup>8</sup>. Eccezionale per il raggio d'azione che tracciava, un'alleanza transregionale istituita a garanzia dei territori dei Paesi membri in America settentrionale ed Europa<sup>9</sup>. Eccezionale, infine, per l'impegno che la superpotenza si assumeva, la guida politica, militare e morale di un ampio gruppo di Paesi – dagli interessi non di rado contrastanti – all'interno di una cornice altamente istituzionalizzata come quella della NATO<sup>10</sup>.

Al termine della Guerra fredda, intorno a questi tre elementi di eccezionalità sono sorti altrettanti interrogativi, che hanno visto gli Stati Uniti e alcuni Paesi europei attestarsi su posizioni anche radicalmente diverse. Il primo chiama in causa la stessa ragion d'essere dello stare insieme all'interno della NATO, ovvero l'identificazione di minacce comuni. Il secondo riguarda il perimetro dell'Alleanza, ovvero l'estensione o meno del suo raggio d'azione. Il terzo deriva dal rapporto

---

\* Sapienza Università di Roma, Centro Studi Geopolitica.info.

\*\* Centro Studi Geopolitica.info.

<sup>1</sup> G. WASHINGTON, “Farewell address to the people of the United States”, in *Gov.info* (<https://bit.ly/341U68z>), 1786.

<sup>2</sup> T. JEFFERSON, “First inaugural address”, in *The Avalon Project* (<https://bit.ly/395E0xS>), 1801.

<sup>3</sup> Numerosi autori sono ormai concordi nel sostenere che l'isolazionismo americano – così come è stato generalmente presentato – non sia stato realtà che nei primissimi anni dopo la Guerra di indipendenza (1775-1783). Si veda M. DEL PERO, *Libertà e Impero: Gli Stati Uniti e il mondo, 1776-2011*, Roma, Laterza, 2011; J.W. DAVIDSON, *America's entangling alliances: 1778 to the Present*, Washington, Georgetown University Press, 2020; S. WERTHEIM, *Tomorrow, the world: The birth of US global supremacy*, Cambridge, Harvard UP, 2020.

<sup>4</sup> L'opzione alternativa è quella dell'*engagement*. Si veda B.R. POSEN, *Restraint: A new foundation for US grand strategy*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2014.

<sup>5</sup> M. MASTANDUNO, “Preserving the unipolar moment: Realist theories and US grand strategy after the Cold War”, in *International Security*, 21, 4, 1997, pp. 49-88.

<sup>6</sup> La tentazione del disimpegno dalle alleanze in tempo di pace e dall'Europa non è un fenomeno solo recente. Emerse anche dopo la fine della Seconda guerra mondiale, nella richiesta trasversale agli schieramenti politici del *bring the boys back home*, così come dopo quella della Guerra fredda, nelle reiterate proposte del presidente George H.W. Bush di tagli alle forze della NATO tra il 1989 e il 1990. Si vedano P. KENNEDY, *The rise and fall of the great powers: Economic change and military conflict from 1500 to 2000*, New York, Random House, 1987; R.B. McCalla, “NATO's persistence after the Cold War”, in *International Organization*, 50, 3, pp. 445-475.

<sup>7</sup> Si veda l'art. 5 del Trattato del Nord Atlantico (<https://bit.ly/3z50JVj>).

<sup>8</sup> H. KISSINGER, *L'arte della Diplomazia*, Milano, Sperling & Kupfer, 2004.

<sup>9</sup> Si veda l'art. 6 del Trattato del Nord Atlantico (<https://bit.ly/3z50JVj>).

<sup>10</sup> A. COLOMBO, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano, Franco Angeli, 2001.

profondamente asimmetrico che intercorre tra gli Stati Uniti e i loro alleati, ovvero la ripartizione degli oneri al cospetto delle minacce emergenti.

### 3.2. Individuare le nuove minacce

Tradizionalmente le «alleanze sono contro – e solo indirettamente per – qualcuno o qualcosa»<sup>11</sup>.

È dalla condivisione di una medesima minaccia, d'altronde, che solitamente scaturisce la necessità di due o più Paesi di promettersi «la mutua assistenza militare»<sup>12</sup>. Nel Patto Atlantico – così come in quasi tutti i trattati istitutivi di alleanze – non era esplicitata l'identità della fonte dell'attacco atteso contro Stati Uniti, Canada ed Europa occidentale. Era pacifico, tuttavia, che se questo fosse divenuto realtà sarebbe stato ad opera dell'Unione Sovietica<sup>13</sup>, che rappresentava la principale minaccia alla sicurezza di tutti gli alleati.

Il collasso di quest'ultima costituì un dilemma esistenziale per la NATO non solo e non tanto per la sua persistenza, quanto per il mantenimento della sua centralità nelle dinamiche internazionali del mondo che stava prendendo forma<sup>14</sup>. La soluzione fu trovata nel porre l'accento sugli obiettivi secondari dell'Alleanza e sulle nuove minacce che contraddistinsero gli anni Novanta e Duemila<sup>15</sup>. Il carattere eterogeneo di queste ultime, tuttavia, ha fatto sì che i singoli alleati assegnassero loro un diverso grado di priorità, rendendo più difficile il compito della potenza leader della NATO di trovare una sintesi tra interessi talvolta divergenti. In particolare, gli Stati dell'Europa orientale continuano a sostenere che la Federazione Russa è la principale minaccia strategica che incombe sull'Alleanza, mentre quelli dell'Europa meridionale – Italia in testa – sono fautori di un approccio più moderato nei confronti dell'ex-nemico della Guerra fredda e vorrebbero che una maggiore attenzione fosse prestata ai pericoli provenienti dal fianco sud, come il terrorismo, l'instabilità politica e l'immigrazione clandestina.

La questione si è rivelata ancor più spinosa nel momento in cui gli Stati Uniti hanno cominciato ad attribuire sempre più esplicitamente alla Repubblica Popolare Cinese (RPC) il ruolo di principale minaccia all'ordine a guida americana, di cui la NATO rappresenta uno dei pilastri. Dapprima con Obama, che inizialmente coltivò l'ambizione di trasformare la RPC in un partner strategico attraverso una politica di moderate concessioni<sup>16</sup>, e poi con Trump<sup>17</sup> e Biden<sup>18</sup>, che sono passati a interpretare le relazioni con Pechino nell'ottica della competizione strategica. Se dalla prospettiva americana la Cina rappresenta un rivale sistemico, fatta la parziale eccezione del Regno Unito<sup>19</sup> altrettanto non si può dire per numerosi alleati europei. Agli occhi di questi ultimi, nonostante questa sia sempre più influente nel Mediterraneo, nell'Atlantico settentrionale e nell'Artico, non pone minacce militari

---

<sup>11</sup> G. LISKA, *Nations in alliance*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1962, p. 12.

<sup>12</sup> A. WOLFERS, *Alliance policy in the Cold War*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1959.

<sup>13</sup> H. KISSINGER, *op. cit.*

<sup>14</sup> M. CLEMENTI, *La NATO*, Bologna, il Mulino, 2014.

<sup>15</sup> A. COLOMBO, *op. cit.*

<sup>16</sup> WHITE HOUSE, “National security strategy”, in *NSS Archive* (<https://bit.ly/3cxn6ZL>), 2010.

<sup>17</sup> WHITE HOUSE, “National security strategy”, in *NSS Archive* (<https://bit.ly/3i3f5go>), 2017.

<sup>18</sup> WHITE HOUSE, “Renewing America's advantages: Interim national security strategic guidance”, in *NSS Archive* (<https://bit.ly/396fwo2>), 2021.

<sup>19</sup> UK GOVERNMENT, “Global Britain in a competitive age. The integrated review of security, development and foreign policy”, in *Gov.uk* (<https://bit.ly/2ZaSo67>), 2021.

immediate, costituisce un partner commerciale significativo ed esercita leve interne attraverso il controllo di numerose infrastrutture e aziende<sup>20</sup>.

Negli anni dell'amministrazione Trump, gli Stati Uniti sono comunque riusciti a imporre la questione cinese nel dibattito interno alla NATO. Nella dichiarazione finale del summit di Londra del 2019, al cui interno se ne è per la prima volta discusso ufficialmente, gli alleati sono arrivati a una formula di compromesso che teneva insieme la prospettiva americana con quella europea. Nel documento, infatti, si legge «riconosciamo che la crescente influenza e le politiche internazionali della Cina profilano tanto opportunità quanto sfide che dobbiamo affrontare insieme come un'Alleanza»<sup>21</sup>.

L'atteggiamento della Casa Bianca non è cambiato nella sostanza con l'insediamento di Biden, sin da subito chiarissimo su come avrebbe impostato i rapporti con gli alleati. Nel suo discorso di insediamento, infatti, dopo aver annunciato il suo impegno a «riparare» le lacerazioni intervenute negli anni di Trump, ha ammonito gli alleati sul fatto che il nuovo impegno globale americano non sarà finalizzato «a contrastare le minacce di ieri, ma quelle di oggi e di domani»<sup>22</sup>, vale a dire la Cina. Al summit di Bruxelles 2021, pertanto, gli Stati Uniti hanno insistito ulteriormente sul tema della minaccia cinese, a cui nel comunicato finale è stato dato molto più spazio rispetto al 2019. Pur ribadendo l'interesse della NATO a cercare con Pechino un «dialogo costruttivo», infatti, il testo parla esplicitamente della Cina come di «una sfida sistemica all'ordine internazionale fondato sulle regole» oltre che nei confronti di «aree rilevanti per la sicurezza dell'Alleanza»<sup>23</sup>.

### 3.3. Allargare il perimetro d'azione

L'identificazione di un nemico comune impone la definizione di un chiaro spazio di intervento per la NATO, che nel corso del tempo si è discostato da quanto riportato dagli artt. 5 e 6 del Patto Atlantico. Va ricordato che il perimetro operativo dell'Alleanza è stato un elemento di tensione ricorrente tra gli Stati Uniti e le potenze europee. Già durante la crisi di Suez, Washington ribadì il criterio di rigida delimitazione del suo perimetro ai territori europei e nord americani dei Paesi membri, volto a limitare ogni utilizzo come strumento di difesa degli imperi coloniali. Successivamente, in corrispondenza di nuove crisi scoppiate in scacchieri “fuori area” – come l'escalation in Vietnam o la Guerra dello Yom Kippur – furono gli Stati europei a invocare quanto stabilito nel 1949<sup>24</sup>. Negli anni Novanta, invece, di fronte all'inerzia europea e all'iniziale esitazione americana, la NATO divenne la soluzione ottimale per le ripetute crisi nei Balcani, aprendo la porta ad operazioni *out of area* seppur in prossimità dei confini di alcuni Paesi membri e comunque in Europa<sup>25</sup>.

È solo con la tragedia dell'11/9, invece, che si arrivò a un più radicale mutamento del perimetro d'azione della NATO. All'indomani degli attacchi terroristici di al Qaeda, infatti, il Consiglio Atlantico

---

<sup>20</sup> NATO, “NATO 2030: United for a new era: Analysis and recommendations of the Reflection Group appointed by the NATO Secretary General”, in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/39fWdJa>), 2020.

<sup>21</sup> NATO, “London summit declaration”, in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3n15L8b>), 2019.

<sup>22</sup> J. BIDEN, “Inaugural address”, in *White House* (<https://bit.ly/3Ayo0bG>), 2021.

<sup>23</sup> NATO, “Bruxelles summit declaration”, in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3ziEb3c>), 2021.

<sup>24</sup> H. KISSINGER, *op. cit.*

<sup>25</sup> A. COLOMBO, *op. cit.*

afferma che questi sarebbero rientrati nell'art. 5 del Patto Atlantico, avviando la progressiva trasformazione della NATO in un'organizzazione di sicurezza con ambizioni globali<sup>26</sup>.

Nell'immediato, tuttavia, nessuna delle decisioni prese dal Consiglio prevedeva la partecipazione dell'Alleanza alla campagna americana contro l'Afghanistan, ma la circoscriveva pattugliamento dei cieli degli Stati Uniti con l'operazione *Eagle Assist*<sup>27</sup>. È con l'autorizzazione delle Nazioni Unite alla missione ISAF del dicembre successivo, infatti, che la NATO entrò in Afghanistan. Anche in questo caso il suo impegno rimase comunque limitato alla città di Kabul e alla base di Bagram, per poi essere esteso all'intero Paese solo nel 2003, a seguito dell'invasione dell'Iraq da parte della "coalizione dei volenterosi" e al diniego di Francia e Germania a parteciparvi.

Pertanto, la storia recente ci fornisce già evidenze del fatto che al mutare delle condizioni, la NATO presenta una flessibilità tale da essere pronta a ritoccare il suo perimetro d'azione. Dalla prospettiva di Washington l'ascesa di Pechino unitamente agli strumenti aggressivi – campagne di spionaggio, disinformazione informatica, cyber attacchi e, in ultimo, gestione non cooperativa dell'emergenza COVID-19 – di cui ne denuncia il ricorso rappresentano una sfida non solo per la sicurezza americana ma per quella dell'intera Alleanza<sup>28</sup>. Con toni diversi, anche alcuni Paesi membri hanno ammesso un certo grado di interdipendenza tra la sicurezza transatlantica e le dinamiche dell'Indo-Pacifico, da cui originano o transitano i flussi commerciali e le forniture energetiche verso il Mediterraneo<sup>29</sup> e che richiedono di porre enfasi sui partenariati<sup>30</sup> con i Paesi dell'area<sup>31</sup>. Resta comunque sul tavolo la divergenza tra quanti – Stati Uniti in testa – spingono affinché la NATO si assuma maggiori impegni globali e quanti – tra cui Italia, Germania e Paesi dell'Europa orientale – vorrebbero farne salva l'identità "regionale".

Tutte le opzioni sono per il momento sul tavolo, come ha fatto intendere Jens Stoltenberg. In un discorso sulle linee guida per il 2030, infatti, il segretario generale oltre a parlare della necessità di lavorare a più stretto contatto con Australia, Giappone, Nuova Zelanda e Corea del Sud, ha anche introdotto il tema della necessità di un approccio maggiormente globale dell'Alleanza, lasciando spazio a interpretazioni contraddittorie sulle sue implicazioni in termini spaziali<sup>32</sup>.

### 3.4. Redistribuire gli oneri

In virtù dell'indeterminatezza della loro richiesta di una "nuova" NATO, non è da escludere comunque che gli Stati Uniti stiano calcando la mano sulla necessità di un respiro maggiormente globale per l'Alleanza in modo da ottenere Paesi europei maggiori concessioni in termini di *burden sharing*. Il dibattito su questo punto risale all'immediato post-Guerra fredda, quando Washington si trovò dinanzi a un dilemma relativo al carico di impegni da sostenere nell'ambito dell'Alleanza a

<sup>26</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, "Come l'11/9 ha cambiato la NATO", in *Geopolitica.info* (<https://bit.ly/3CJSOir>), 2021.

<sup>27</sup> D. MATTERA, "L'attacco che scosse la NATO", in *Geopolitica.info* (<https://bit.ly/2XLKLSJ>), 2021.

<sup>28</sup> K.H. KAMP, "NATO's coming existential challenge", in *NDC* (<https://bit.ly/3nKLiPR>), 2019.

<sup>29</sup> La sicurezza dal Mar cinese meridionale all'Oceano indiano, nonché dei *choke point* di Malacca, Hormuz e Bab el-Mandeb, è alla base della missione *Ocean Shield* che ha impegnato la NATO tra il 2009 e il 2016.

<sup>30</sup> A riguardo, si noti come l'Alleanza avesse già stabilito *partnership* consultive con Corea del Sud, Nuova Zelanda e Mongolia nel 2012, Australia nel 2013 e Giappone nel 2014.

<sup>31</sup> GERMAN FEDERAL GOVERNMENT, "Policy guidelines for the Indo-Pacific", in *Federal Foreign Office* (<https://bit.ly/37iJzt2>), 2020; FRENCH MINISTÈRE DES ARMÉES, "France and security in the Indo-Pacific", in *Defense.gouv.otg* (<https://bit.ly/357OTww>), 2018.

<sup>32</sup> J. STOLTENBERG, "Remarks by NATO Secretary General", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3kb3P3n>), 2020.

fronte di condizioni completamente mutate. Da un lato, il successo ottenuto nel confronto con l'Unione Sovietica, le nuove minacce sorte in Europa all'inizio degli anni Novanta e il problema della proliferazione degli armamenti rappresentavano un incentivo per mantenere inalterati gli impegni. Dall'altro, l'aspettativa di incassare i dividendi della pace e la possibilità di realizzare operazioni di *peacekeeping* sotto l'egida dell'ONU spingevano nella direzione opposta<sup>33</sup>.

La Prima guerra del Golfo e gli interventi nei Balcani, tuttavia, evidenziarono il *gap* capacitivo tra gli Stati Uniti e i loro alleati europei. Non diversamente, l'asimmetria nella distribuzione degli oneri in Afghanistan instillò a Washington l'idea della necessità di una più un'equa ripartizione dei costi all'interno di un'Alleanza che appariva a due velocità<sup>34</sup>. Non solo in termini militari e finanziari ma anche politici, a causa dei numerosi caveat interni che gravavano sulla partecipazione degli alleati alla missione ISAF<sup>35</sup>.

È nel corso del secondo mandato di George W. Bush, pertanto, che la necessità del *burden sharing* all'interno dell'Alleanza ha acquisito un carattere di urgenza. Questa ha trovato la sua maggiore espressione nella richiesta americana agli alleati di contribuire alla difesa comune raggiungendo l'obiettivo non ufficiale del 2% del PIL in spese militari<sup>36</sup> e a fare gli investimenti necessari per garantire alla NATO le capacità fondamentali per affrontare le sfide emergenti<sup>37</sup>.

L'arrivo alla Casa Bianca di Obama non si è tradotto in un discostamento degli Stati Uniti da queste posizioni. La nuova amministrazione in carica, infatti, pur sottolineando i vantaggi comportati dall'Alleanza Atlantica non ha mancato di registrarne anche i limiti. Il ritorno alla cooperazione, secondo l'allora vicepresidente Biden, sarebbe stato reso possibile anche dal maggiore impegno degli alleati<sup>38</sup>. D'altronde, il multilateralismo prospettato da Obama non poneva tanto l'accento sulla condivisione delle scelte come ai tempi di Bill Clinton, quanto su quella delle responsabilità<sup>39</sup>. Il rilancio del multilateralismo, pertanto, implicava la disponibilità degli alleati a sobbarcarsi maggiormente i costi umani ed economici del mantenimento della sicurezza comune. La concomitante ascesa della Repubblica Popolare Cinese e lo spettro dell'*imperial overstretch*<sup>40</sup> rappresentarono un ulteriore fattore a sostegno di tale richiesta, che risultava funzionale al riorientamento strategico postulato nel *Pivot to Asia*<sup>41</sup>.

È alla luce di questo cambio di paradigma che l'amministrazione Obama ha provato a circoscrivere i compiti degli Stati Uniti nell'operazione contro la Libia del 2011, mantenendo nella sua fase iniziale l'approccio del *leading from behind* ed escludendo sempre l'opzione del *boots on the ground*. La ratio era quella di guidare ma non sostenere – militarmente o economicamente – gli alleati, così da non far gravare ulteriormente il peso della sicurezza internazionale su contribuenti americani già vessati dai

---

<sup>33</sup> J. KHANNA, T. SANDLER, "Conscription, peace-keeping and foreign assistance: NATO burden-sharing in the post-Cold War era", in *Defence and Peace Economics*, 8, 1, 1997, pp. 101-121.

<sup>34</sup> J. THOMPSON, "The US role in NATO: Past, present, and future". In M. TESTONI (a cura), *NATO and Transatlantic Relations in the 21st Century: Foreign and security policy perspectives*, London and New York, Routledge, 2021, pp. 18-32.

<sup>35</sup> J. SPERLING, M. WEBBER, "NATO: from Kosovo to Kabul", in *International Affairs*, 85, 3, 2009, pp. 491-511.

<sup>36</sup> US DEPARTMENT OF STATE, "NATO: A 21st Century Alliance that is delivering", in *US Department of State Archive*, (<https://bit.ly/3Eoq2Fr>), 2006.

<sup>37</sup> G.W. BUSH, "President Bush discusses NATO Alliance during visit to Latvia", in *White House* (<https://bit.ly/3Akr6YD>), 2006; Id., "President Bush visits Bucharest, Romania, discusses NATO", in *White House* (<https://bit.ly/3kawnwd>), 2008.

<sup>38</sup> J. BIDEN, "Remarks by Vice President Biden at 45th Munich conference on security policy", in *White House* (<https://bit.ly/3hBY13M>), 2009.

<sup>39</sup> A. COLOMBO, *Tempi decisivi. Natura e retorica delle crisi internazionali*, Milano, Feltrinelli, 2014.

<sup>40</sup> P. KENNEDY, *op. cit.*

<sup>41</sup> WHITE HOUSE, "National security strategy", cit. 2010.

costi dei teatri di crisi afgano e iracheno nonché dalla crisi finanziaria del 2008-2009<sup>42</sup>. *Unified Protector* fu inizialmente rappresentata come un potenziale modello per una più equa ripartizione degli oneri all'interno della NATO<sup>43</sup>. Non riuscì, comunque, a scalfire la convinzione americana che gli alleati europei fossero disponibili a partecipare solo selettivamente agli impegni dell'Alleanza, di cui ne traevano vantaggi in termini di sicurezza<sup>44</sup> senza assumersene realmente i costi<sup>45</sup>. In occasione del summit in Galles del 2014, comunque, gli Stati Uniti ottennero l'impegno formale ad allocare almeno il 2% del PIL nella difesa e almeno il 20% di queste spese in «sistemi d'arma principali, ricerca e sviluppo» entro il 2024<sup>46</sup>.

Negli anni dell'amministrazione Trump la polemica sulla necessità di redistribuire gli oneri all'interno della NATO è rimasta costante, assumendo anzi toni ancor più aspri. Se ancor prima del suo insediamento Trump definì la NATO «obsoleta» nel suo formato attuale<sup>47</sup>, la sua *National Security Strategy* rincarò la dose parlando di un *unfair burden sharing* tra gli alleati<sup>48</sup>. Questi eventi, uniti alla preferenza del nuovo corso alla Casa Bianca per i rapporti bilaterali piuttosto che per i contesti multilaterali, resero più credibile la tentazione americana per un maggiore disimpegno dal continente europeo. Nella dichiarazione finale del summit di Bruxelles del 2018, pur ribadendo la necessità di arrivare a soddisfare le linee guida per il 2024, l'Alleanza registrava con soddisfazione l'aumento generale delle spese militari<sup>49</sup>.

Sebbene l'amministrazione Biden si sia dichiarata sin da subito interessata al rilancio dei contesti multilaterali e delle alleanze tradizionali degli Stati Uniti, non sembra abbia abbassato la guardia sul tema della redistribuzione degli oneri<sup>50</sup>, né su quello del taglio agli impegni non essenziali (come dimostrato dal recente ritiro dall'Afghanistan)<sup>51</sup>. D'altronde, la sfida revisionista cinese e russa rende cruciale soprattutto il mantenimento della supremazia tecnologica da parte dei Paesi NATO, richiedendo a tutti nuovi investimenti<sup>52</sup>. La recessione economica innescata dalla pandemia del covid-19 non faciliterà i rapporti tra gli alleati. Se da un lato renderà ancor più pressante la richiesta americana, dall'altro potrebbe rafforzare le resistenze europee a ulteriori aumenti delle quote di budget nazionale destinate alla difesa<sup>53</sup>.

---

<sup>42</sup> E. HALLAMS, B. SCHREER, "Towards a post-American Alliance? NATO burden-sharing after Libya", in *International Affairs*, 88, 2, 2012, pp. 313–27.

<sup>43</sup> CARNEGIE EUROPE (NATO), "As delivered by Secretary of Defense Leon E. Panetta, Bruxelles, Belgium, Wednesday, October 05", in *Carnegie Endowment for International Peace* (<https://bit.ly/39crBYS>), 2011.

<sup>44</sup> J. GOLDBERG, "The Obama doctrine: The US President talks through his Hardest decisions about America's role in the world", in *The Atlantic* (<https://bit.ly/36a3cmk>), 2016.

<sup>45</sup> In questi anni non solo la spesa militare europea complessiva non aumentò, ma finì per diminuire nel 2014 proprio nell'anno dell'annessione russa della Crimea. Si veda EUROPEAN PARLIAMENT, "Defence: Member states' spending", in *Europarl.europa.eu* (<https://bit.ly/2YWBaJs>), 2018.

<sup>46</sup> NATO, "Wales summit declaration", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3Bdsa0I>), 2014.

<sup>47</sup> M. GALEOTTI, "Trump was right: NATO is obsolete", in *Foreign Policy* (<https://bit.ly/3lsupqx>), 2017.

<sup>48</sup> WHITE HOUSE, "National security strategy", cit. 2017.

<sup>49</sup> NATO, "Bruxelles summit declaration", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3hDmc1D>), 2018.

<sup>50</sup> WHITE HOUSE, "Renewing America's Advantages", cit.

<sup>51</sup> G. NATALIZIA, M. VALIGI, "Il ritiro dall'Afghanistan vent'anni dopo l'11/9: sconfitta tattica o vantaggio strategico?", in *Geopolitica.info* (<https://bit.ly/2XnW9Vn>), 2021.

<sup>52</sup> A. MARRONE, K. MUTI, "Il futuro della Nato: l'Alleanza euro-atlantica nella guerra in tempo di pace", in *IAI Papers*, 8, 2020, pp. 1-23.

<sup>53</sup> NATO, "Defence expenditure of NATO countries (2014-2021)", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3hAtsuX>), 2021; NATO, "Bruxelles Summit Declaration", cit. 2021.

### **3.5. Concetti chiave**

I nodi da sciogliere tra Stati Uniti e Paesi europei in ambito NATO:

- Identificazione delle minacce;
- Perimetro d'azione;
- Redistribuzione degli oneri (in allegato un'immagine ripresa dal sito della NATO).

## 4. LA NATO E IL PERNO ASIATICO DEGLI AFFARI GLOBALI

ALICE DELL'ERA\*

### 4.1. Introduzione

L'Asia è una regione sempre più centrale nel panorama economico, politico e strategico internazionale. Motore della crescita e del commercio globale, si prevede che, entro il 2030, quest'area raggiungerà una quota del PIL mondiale del 29,4%<sup>1</sup>. Come sottolinea il Dipartimento della Difesa statunitense, inoltre, circa il 60% del commercio marittimo globale transita attraverso le rotte asiatiche, in particolare quelle nel Mar Cinese Meridionale<sup>2</sup>. Il perno del dinamismo economico asiatico è, soprattutto, la Repubblica Popolare Cinese (RPC), che nel 2010 ha superato il Giappone divenendo la seconda economia mondiale<sup>3</sup>.

L'assetto securitario asiatico rimane, tuttavia, caratterizzato da instabilità e incertezze. L'area dell'Indo-Pacifico è fortemente militarizzata<sup>4</sup> e, tra i Paesi della regione, sembra sia in corso una vera e propria corsa agli armamenti<sup>5</sup>. Da non dimenticare è, inoltre, il fatto che la gran parte degli attori regionali è coinvolta in dispute territoriali complicate dal peso di memorie storiche. Ad acuire le preoccupazioni sulla stabilità della regione è, soprattutto, l'ascesa della RPC, l'unico potenziale "rivale strategico" degli Stati Uniti<sup>6</sup>. La crescita economica, politica e militare della RPC è accompagnata da una sua postura internazionale sempre più ambiziosa e revisionista<sup>7</sup>. Ciò sembra aver innescato dinamiche competitive tra la potenza emergente e quella statunitense in declino, un trend che, secondo il politologo americano Graham Allison, rischia di far cadere i due rivali nella "Trappola di Tucidide"<sup>8</sup>.

In risposta a tali preoccupazioni, nell'ultimo decennio gli Stati Uniti hanno ribilanciato le proprie priorità strategiche verso est. Tale ribilanciamento non può che avere delle ripercussioni sulla più importante alleanza cui prendono parte, la NATO. Il perno asiatico degli affari globali, infatti, ha rilanciato il dibattito sul futuro delle relazioni transatlantiche, in particolare sul ruolo della NATO in funzione della crescente competizione sino-americana. Come evidente dalle clausole del Trattato di Washington, per il momento, infatti, la regione asiatica non è inclusa negli interessi strategici e nel perimetro d'azione dell'Alleanza<sup>9</sup>.

---

\* Florida International University, Centro Studi Geopolitica.info.

<sup>1</sup> Al contrario, la quota delle potenze occidentali si ridurrà al 25%. A tal riguardo, si veda EUROPEAN UNION, "Workshop: Trade and economic relations with Asia", in *European Parliament Think Tank* (<https://bit.ly/3jZD9DE>), 2016, p.15.

<sup>2</sup> DEPARTMENT OF DEFENSE, "Indo-Pacific strategy report: Preparedness, partnerships, and Promoting a networked Region", in *Defense.gov* (<https://bit.ly/2VPxg4b>), 2019, p.1.

<sup>3</sup> Più recentemente, la Cina ha scalzato gli USA come il principale partner commerciale dell'UE. Si veda BBC, "China overtakes US as EU's biggest trading partner", in *BBC News* (<https://bbc.in/3o9TIAA>), 17 febbraio 2021.

<sup>4</sup> Tre dei primi quattro Paesi con il più ampio esercito permanente si trovano nel continente asiatico (Cina, India e Corea del Nord). La regione ospita, inoltre, quattro Stati dotati di armi nucleari (Cina, India, Pakistan e Corea del Nord) e tre attori dalla capacità nucleare latente (Giappone, Repubblica di Cina – Taiwan – e Corea del Sud).

<sup>5</sup> La maggior parte dei Paesi asiatici sta, difatti, modernizzando le proprie forze armate.

<sup>6</sup> WHITE HOUSE, "Renewing America's advantages: Interim national security strategic guidance", in *NSS Archive* (<https://bit.ly/396fwo2>), 2021.

<sup>7</sup> L. TERMINE, G. NATALIZIA, "Tracing the modes of China's revisionism in the Indo-Pacific: A comparison with pre-1941 Shōwa Japan", in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 51, 1, 2021, pp.83-99.

<sup>8</sup> Per "Trappola di Tucidide" si intende la tendenza al conflitto armato tra una potenza emergente e una potenza egemonica in declino. Si veda G. ALLISON, *Destined for war: Can America and China escape Thucydides's trap?*, Boston, Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

<sup>9</sup> NATO, "The North Atlantic Treaty", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3n1D8SU>), 1949.

## 4.2. Il Pivot to Asia degli USA e la NATO

Lo spostamento del baricentro strategico americano verso l'Indo-Pacifico ha avuto inizio con il *Pivot to Asia* promosso dall'amministrazione Obama<sup>10</sup>. Il ribilanciamento delle priorità strategiche statunitensi trova la propria ragione nel riconoscimento che «il futuro delle dinamiche geopolitiche globali dipende dal contesto asiatico»<sup>11</sup>. L'approccio di Obama consisteva in una serie di iniziative politiche, militari ed economiche volte a rafforzare la posizione e gli interessi americani nella regione, senza però precludere un approfondimento dei rapporti con la RPC<sup>12</sup>. L'obiettivo era quello di «coinvolgere ma limitare»<sup>13</sup> la Cina, assicurandosi che questa «si conformasse alle norme e regole» dell'ordine internazionale<sup>14</sup>. Il ribilanciamento suscitò apprensione tra gli alleati NATO, il cui principale timore era che al *Pivot to Asia* sarebbe seguito un progressivo disimpegno di Washington dal quadrante europeo, cosa che avrebbe imposto un maggiore onere politico-militare sugli alleati<sup>15</sup>. In risposta a tali preoccupazioni, Obama riaffermò prontamente gli interessi strategici americani in Europa<sup>16</sup>. Il perno asiatico divenne, quindi, un'opportunità per rivalutare gli obiettivi strategici dell'Alleanza Atlantica nel contesto internazionale emergente. Tra le idee proposte vi era quella di una NATO dall'agenda globale<sup>17</sup>. Mancava, tuttavia, il consenso sul raggio d'azione di questa *Global NATO*<sup>18</sup>.

L'instabilità provocata dalla crisi in Crimea riaccese, però, le preoccupazioni della NATO per la stabilità interna all'area euro-atlantica. Per la maggior parte dei Paesi del fianco est, la priorità era rispondere in modo coeso e appropriato alla questione ucraina. Di conseguenza, il summit del 2014 nel Galles mantenne esclusivamente un *outlook* eurocentrico<sup>19</sup>. Ciò non significa che la NATO non si sia interessata al contesto asiatico durante questo periodo. Senza contare il coinvolgimento degli alleati nelle operazioni in Asia Centrale (Afghanistan), la NATO già dal 2008 partecipava ad iniziative di antipirateria nel Golfo di Aden. Nel 2012, una delegazione NATO visitò per la prima volta la Cina.

---

<sup>10</sup> WHITE HOUSE, "National security strategy", in *NSS Archive* (<https://bit.ly/3m5vkPB>), 2015.

<sup>11</sup> H. CLINTON, "America's Pacific century", in *Foreign Policy*, 189, 2011, pp. 56-63.

<sup>12</sup> R. SUTTER, "The United States in Asia: Durable leadership". In: D. SHAMBAUGH, M. YAHUDA (a cura), *International Relations of Asia*, Plymouth, Rowman & Littlefield, 2014, p. 95.

<sup>13</sup> G. ALLISON, *Destined for war*, Boston, Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

<sup>14</sup> WHITE HOUSE, "National security strategy", cit., 2015, p. 24.

<sup>15</sup> B.A. SMITH-WINDSOR, "The Future of Geopolitics will be decided in Asia". In: A. MOENS, B.A. SMITH-WINDSOR (a cura), *NATO and Asia-Pacific*, Roma, NATO Defense College, 2016, p. 2.

<sup>16</sup> In un discorso presso l'istituto Brookings, l'allora segretaria di Stato Hillary Clinton annunciò, infatti, che il *Pivot to Asia* non era concepito come «un Pivot al di fuori dell'Europa. Al contrario, vogliamo che l'Europa sia maggiormente coinvolta in Asia al nostro fianco e che veda la regione non solo come un mercato, ma come il centro focale di un coinvolgimento strategico comune». Si veda H. CLINTON, "US and Europe: A revitalized global partnership", in *Brookings Institutions* (<https://brook.gs/37ZpJ5j>), 29 novembre 2012.

<sup>17</sup> Ad esempio, l'ex consigliere per la sicurezza nazionale Brzezinski, sosteneva che, poter rimanere storicamente rilevante, la NATO avrebbe dovuto estendere i propri contatti con le potenze asiatiche emergenti, inclusa la Cina. L'idea era quella di trasformare l'Alleanza in un'organizzazione al centro di un esteso network di collaborazioni con vari attori globali. Brzezinski suggerisce, ad esempio, che la NATO intraprenda il dialogo non solo con le tradizionali democrazie asiatiche, ma anche con organizzazioni quali la Shanghai Cooperation Organization (SCO). Si veda Z. BRZEZINSKI, "An Agenda for NATO: Toward a global security web", in *Foreign Affairs*, 88, 5, 2009, pp. 2-20.

<sup>18</sup> M. VENNING, "Out of area or out of business? 'Global NATO' through the European Lens", in *RUSI Newsbrief*, 4, 27 luglio 2012.

<sup>19</sup> P. SHETLER-JONES, "What should NATO do about Asia?". In: A. MOENS, B.A. SMITH-WINDSOR (a cura), *NATO and Asia-Pacific*, NATO Defense College, 2016, p. 61.

Parallelamente, venivano intensificati i rapporti con quattro partner regionali: Australia, Nuova Zelanda, Giappone e Corea del Sud<sup>20</sup>.

### 4.3. L'intensificarsi della competizione sino-americana

In continuità con il *Pivot to Asia*, anche l'amministrazione Trump ha concentrato le proprie priorità strategiche nel quadrante asiatico. Trump è stato particolarmente critico dell'approccio di Obama nei confronti della RPC. A detta della sua amministrazione, le misure volte a incentivare l'apertura economica e politica della RPC e la sua trasformazione in uno *stakeholder* globale responsabile, hanno fallito e sono pertanto state sostituite da un «approccio maggiormente competitivo»<sup>21</sup>. Trump ha, ad esempio, lanciato una guerra commerciale contro Pechino ed ha apertamente definito la Cina come «potenza revisionista»<sup>22</sup>.

In linea con questi sviluppi, gli USA hanno fatto propria l'iniziativa per un *Free and Open Indo-Pacific* promossa dal principale alleato asiatico, il Giappone<sup>23</sup>, e hanno formulato nel 2019 l'*Indo-Pacific Strategy*<sup>24</sup>. Washington ha rafforzato la propria presenza militare nella regione<sup>25</sup> ed ha potenziato i rapporti con gli alleati asiatici<sup>26</sup>. Tale potenziamento è stato portato avanti parallelamente attraverso lo strumento QUAD, il Dialogo di Sicurezza Quadrilaterale tra Stati Uniti, Australia, Giappone e India, che ha ritrovato rinnovata vitalità proprio nel 2017, sotto la spinta di Trump<sup>27</sup>.

Il problema del revisionismo cinese continua ad essere una priorità anche nell'amministrazione Biden. A testimonianza di ciò è la nomina di numerosi esperti di Asia a importanti posizioni governative. Inoltre, la prima visita diplomatica dei neosegretari di Stato e della Difesa Blinken e Austin ha avuto come destinazione proprio due importanti alleati asiatici, Tokyo e Seul<sup>28</sup>. Durante il vertice del G7 dello scorso giugno, Biden si è focalizzato sulla competizione strategica con la potenza cinese, convincendo gli altri Paesi del G7 ad accettare un linguaggio più fermo nei confronti della

---

<sup>20</sup> Come suggerito in un discorso dell'allora vicesegretario generale NATO Vershbow, la collaborazione con i partner dell'Asia-Pacifico era volta a «promuovere un ordine internazionale fondato sulle regole». Tali partnership continuano a rappresentare uno dei principali mezzi attraverso cui la NATO opera nel contesto asiatico. Si veda A. VERSHBOW, "Multilateral security cooperation: From conflict to cooperation", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3m6Xxp1>), 2014.

<sup>21</sup> WHITE HOUSE, "United States strategic approach to the People's Republic of China", in *Trump White House Archives* (<https://bit.ly/3EKAebu>), 2020.

<sup>22</sup> WHITE HOUSE, "National security strategy", in *NSS Archive* (<https://bit.ly/3i3f5go>), 2017, p. 25.

In alcune occasioni, Trump ha addirittura definito la Cina un «pericolo per il mondo». Si veda ad esempio: A. RAPPEPORT, "Trump calls China a 'threat to the world' as Trade Talks approach", in *New York Times* (<https://nyti.ms/3AJZVGx>), 2019.

<sup>23</sup> G. PUGLIESE, "Il Dialogo di Sicurezza Quadrilaterale nell'Indo-Pacifico", in *Osservatorio di Politica Internazionale: Focus Euroatlantico*, 17, 2021, pp. 46-47.

<sup>24</sup> Il documento reitera l'idea di una Cina revisionista intenzionata a raggiungere, nel breve termine, una posizione egemonica nella regione dell'Indo-Pacifico e, nel lungo termine, preminenza globale. Si veda DEPARTMENT OF DEFENSE, "Indo-Pacific strategy report: Preparedness, partnerships, and promoting a networked region", in *Defense.gov* (<https://bit.ly/2VPxg4b>), 2019, p. 8.

<sup>25</sup> Non possiamo dimenticare che, durante l'Amministrazione Trump, il numero di operazioni a supporto della libertà di navigazione (Freedom of Navigation Operations) nel Mar Cinese Orientale e Meridionale è raddoppiato. Si veda L.C. BALDOR, "Sharp jump in US Navy transits to counter China under Trump", in *Associated Press* (<https://bit.ly/37H0nsG>), 2021.

<sup>26</sup> DEPARTMENT OF STATE, "A free and open Indo-Pacific: Advancing a shared vision", in *State.gov* (<https://bit.ly/2XuB2QR>), 2019.

<sup>27</sup> G. PUGLIESE, "Il Dialogo di Sicurezza Quadrilaterale nell'Indo-Pacifico", in *Osservatorio di Politica Internazionale: Focus Euroatlantico*, 17, 2021, pp. 46-47.

<sup>28</sup> REUTERS, "Blinken, Austin to visit Japan and South Korea this month: sources", in *Reuters* (<https://reut.rs/3iNE2jg>), 2021.

In tale occasione, i rappresentanti di Washington hanno reiterato, assieme agli alleati, le preoccupazioni destinate dal comportamento cinese nella regione, incluso nello stretto di Taiwan. Si veda DEPARTMENT OF STATE, "US-Japan joint press statement", in *Office of the Spokesperson - State.gov* (<https://bit.ly/3AIxnNB>), 2021.

RPC<sup>29</sup>. A evidenziare la continua centralità dell'Indo-Pacifico nei calcoli strategici di Washington è, infine, il recente annuncio di un nuovo patto di sicurezza trilaterale con Regno Unito e Australia (AUKUS), volto ad approfondire la collaborazione tra i tre partner in campo diplomatico, securitario e di difesa<sup>30</sup>. La prima iniziativa promossa da tale partnership, che prevede il trasferimento di sottomarini a propulsione nucleare a Canberra a scapito di un precedente contratto tra Australia e Francia, sembra dimostrare che USA, ma anche il Regno Unito, guardino sempre più verso est, anche a costo di sacrificare i rapporti con gli altri alleati europei.

#### 4.4. Un Pivot to Asia della NATO?

L'acuirsi della competizione sino-americana ha riproposto una serie di interrogativi riguardo al futuro della NATO e al ruolo che questa può ricoprire nel contesto asiatico. Già durante il vertice di Londra del 2019, si hanno i primi timidi riferimenti alla RPC quale attore che pone simultaneamente «opportunità e sfide» per i Paesi alleati<sup>31</sup>. Tale menzione è il risultato di pressioni da parte dell'amministrazione Trump affinché i membri NATO prendano seriamente la competizione con Pechino<sup>32</sup>. Da un lato, il disaccordo riguardo al “pericolo cinese” perdura. Per molti dei trenta alleati, infatti, la RPC costituisce una preoccupazione marginale se paragonata al pericolo posto dalla Russia. Pertanto, molti rimangono restii a spostare l'attenzione dell'Alleanza verso est<sup>33</sup>.

Negli ultimi anni, tuttavia, la percezione negativa della RPC è andata aumentando<sup>34</sup>. A rafforzare tale trend sono intervenuti il comportamento prepotente di Pechino nel Mar Cinese Orientale e Meridionale, le campagne di spionaggio e disinformazione, cyberattacchi e la presunta mancanza di trasparenza durante la crisi del Coronavirus<sup>35</sup>. Coerentemente con le priorità delineate oltreoceano, alcuni Paesi europei hanno cominciato a mostrare interesse per un maggiore coinvolgimento nell'Indo-Pacifico. Ad esempio, Francia, Germania, Regno Unito e Paesi Bassi hanno emesso documenti strategici che delineano l'importanza di quest'area per la sicurezza transatlantica<sup>36</sup>. Si noti che, sebbene non direttamente legata all'alleanza, anche l'Unione Europea ha recentemente adottato una visione strategica per l'Indo-Pacifico<sup>37</sup>. Inoltre, Francia, Regno Unito e, più recentemente Germania, sono coinvolte in operazioni navali nell'Indo-Pacifico volte a dissuadere il comportamento

<sup>29</sup> WHITE HOUSE, “Carbis Bay G7 summit communiqué”, in *White House* (<https://bit.ly/3ABj25A>), 2021.

<sup>30</sup> WHITE HOUSE, “Joint Leaders statement on AUKUS”, in *White House* (<https://bit.ly/3AAjVM1>), 2021.

<sup>31</sup> NATO, “London summit declaration”, in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3n15L8b>), 2019.

<sup>32</sup> L'allora segretario di Stato americano Mike Pompeo aveva, infatti, sollecitato la necessità di riassetare l'Alleanza per rispondere a pericoli emergenti, tra cui la competizione strategica con la Cina, ad esempio, in campo tecnologico. Si veda L. WROUGHTON, D. BRUNNSTROM, “Pompeo calls on NATO to adapt to new threats from Russia, China”, in *Reuters* (<https://reut.rs/3yP2KW1>), 2019.

<sup>33</sup> Si vedano, ad esempio, le dichiarazioni della Prima Ministro Estone Kaja Kallas al *Bruxelles Forum of the German Marshall Fund of the United States*. Si veda M. BREWSTER, “Why NATO's tentative pivot to the Asia-Pacific may be a hard sell”, in *CBC News* (<https://bit.ly/2XpKGEEd>), 2021.

<sup>34</sup> I sondaggi del centro di ricerca PEW evidenziano record storici nella percezione sfavorevole della Cina tra i principali alleati europei. Si veda PEW RESEARCH CENTER, “Spring 2021 global attitudes Survey”, in *PEW Research Center* (<https://pewrsr.ch/3xQD9L4>), 2021.

<sup>35</sup> K.H. KAMP, *NATO's coming existential challenge*, Roma, NATO Defense College, 2019.

<sup>36</sup> FRENCH MINISTÈRE DES ARMÉES, “France and security in the Indo-Pacific”, in *Defense.gouv.fr* (<https://bit.ly/357OTww>), 2018; GERMAN FEDERAL GOVERNMENT, “Policy guidelines for the Indo-Pacific”, in *Auswärtiges Amt* (<https://bit.ly/37iJzt2>), 2020; UK CABINET OFFICE, “Global Britain in a competitive age: The integrated review of security, defence, development and foreign policy”, in *Gov.uk* (<https://bit.ly/3kdzNgL>), 2021; GOVERNMENT OF THE NETHERLANDS, “Indo-Pacific: Guidelines for strengthening Dutch and EU cooperation with partners in Asia”, in *Government of the Netherlands* (<https://bit.ly/3yL6AQ6>), 2021.

<sup>37</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, “Council conclusions on an EU Strategy for cooperation in the Indo-Pacific”, in *Council of the European Union* (<https://bit.ly/2VQ53u4>), 2021.

Si noti che, secondo Giulio Pugliese, seppur non costituendo una strategia vera e propria, la visione europea lascia intendere una convergenza verso un approccio comune. Si veda G. PUGLIESE, “Europe's naval engagement in the South China Sea”, in *JOINT Brief*, 2 (<https://bit.ly/3m3kR7l>), 2021.

assertivo di Pechino<sup>38</sup>. Ne è un esempio, l'esercitazione francese con forze statunitensi, giapponesi e australiane conclusa lo scorso maggio<sup>39</sup>. Analogamente, ad agosto, il gruppo d'attacco della portaerei britannica HMS *Queen Elizabeth* ha partecipato a esercitazioni multilaterali al largo delle Filippine, mentre una fregata tedesca è stata dispiegata nella regione per la prima volta in 20 anni<sup>40</sup>. Inoltre, il crescente interesse per quest'area va a riaffermare l'importanza attribuita ai partner regionali, in particolare Giappone e Australia.

Che la NATO stia considerando un proprio *Pivot to Asia* è, infine, evidente anche alla luce del rapporto NATO2030<sup>41</sup> e dell'agenda del vertice di Bruxelles<sup>42</sup>. Il primo sottolinea la necessità che l'Alleanza dedichi tempo e risorse alle sfide poste dalla Cina in quanto rivale sistemico a tutti gli effetti<sup>43</sup>. Le linee guida incluse in questo documento hanno costituito il fondamento per l'agenda del vertice 2021 tenutosi a Bruxelles, dove i leader degli alleati sembrano aver preso una posizione più netta nei confronti della Cina<sup>44</sup>. Il comunicato congiunto sottolinea, infatti, che le tattiche coercitive della RPC presentano «sfide sistemiche all'ordine internazionale, alle aree rilevanti per la sicurezza dell'Alleanza e vanno in contrasto con i valori fondamentali sanciti nel Trattato di Washington»<sup>45</sup>. A preoccupare gli alleati sono, in particolare, la modernizzazione militare poco trasparente dell'Esercito popolare di liberazione, la cooperazione con Mosca<sup>46</sup>, e le crescenti campagne di disinformazione promosse da Pechino<sup>47</sup>. Secondo il segretario generale della NATO Stoltenberg non si tratta, però, di «spostare la NATO in Asia», ma piuttosto di rispondere alle sfide che intersecano la regione asiatica e quella transatlantica, data la crescente presenza cinese in quest'ultima<sup>48</sup>.

#### 4.5. Il raggio d'azione NATO

Come sottolineato nel rapporto NATO2030, la Cina rappresenta oggi una sfida molto diversa rispetto al tradizionale pericolo russo<sup>49</sup>, che resta oggi per lo più confinato alla dimensione militare. Seppur allarmante nel breve periodo, il pericolo militare russo è controbilanciato dai deficit strutturali

---

<sup>38</sup> *Ivi*, p. 4.

<sup>39</sup> NIKKEI ASIA, "Japan embarks on joint military maneuvers with US, France, Australia", in *Nikkei Asia* (<https://s.nikkei.com/2VU7z22>), 2021.

<sup>40</sup> MINISTRY OF DEFENCE, "UK carrier strike group to exercise with Indo-Pacific partners", in *Gov.uk* (<https://bit.ly/37LmDS4>), 2021; S. SPRENGER, "German warship 'Bayern' heads to the Indo-Pacific", in *Defense News* (<https://bit.ly/3sivQuF>), 2021.

<sup>41</sup> NATO, "NATO 2030: United for a new era: Analysis and recommendations of the Reflection Group appointed by the NATO Secretary General", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/2Xwz2HN>), 2020.

<sup>42</sup> NATO, "On the Agenda: Bruxelles summit", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3tje8rl>), 2021

<sup>43</sup> Il documento, che si propone di rafforzare la dimensione politica dell'organizzazione, sollecita un ripensamento della struttura dell'Alleanza stessa in funzione del crescente peso politico, economico e militare della RPC, e suggerisce, ad esempio, l'istituzione di un corpo consultivo che si occupi di delineare gli interessi degli alleati *vis-a-vis* la Cina. Inoltre, il documento evidenzia la necessità di aggiornare il Concetto Strategico del 2010, che non include alcuna menzione della potenza emergente. Si prevede che il nuovo Concetto Strategico verrà redatto nel corso di quest'anno per essere approvato durante il prossimo vertice in Spagna.

<sup>44</sup> In risposta, Pechino ha denunciato l'Alleanza sostenendo che questa descrive in modo sproporzionato il "pericolo cinese". Si veda BBC, "Beijing tells Nato to stop hyping up China threat", in *BBC News* (<https://bbc.in/2WgPg7J>), 2021.

<sup>45</sup> NATO, "Bruxelles summit declaration", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3ziEb3c>), 2021.

<sup>46</sup> Se da un lato, Russia e Cina sembrano avere rapporti stretti, varie analisi indicano che si tratta di un allineamento fragile e non del tutto scontato. Pertanto, è necessario che la NATO monitori con cautela l'andamento delle relazioni tra Pechino e Mosca senza trarre conclusioni affrettate. Per una valutazione delle relazioni tra Russia e Cina si rimanda a: A. HEINEMANN-GRÜDER, H. REISINGER, "Russia's pivot to China: Discerning reality from rhetoric?". In: A. MOENS, B.A. SMITH-WINDSOR (a cura), *NATO and Asia-Pacific*, Roma, NATO Defense College, 2016, pp. 207-218.

<sup>47</sup> J. STOLTENBERG, "Press conference", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3g5oINm>), 2021.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> NATO, "NATO 2030", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/2Xwz2HN>), 2020, p. 17.

che affliggono ciclicamente l'economia di Mosca<sup>50</sup>. La Cina, invece, non è un pericolo militare diretto per la regione transatlantica. Tuttavia, pone sfide profonde e a lungo termine. La sua influenza politica ed economica non è limitata alla sola regione asiatica ma si estende al Mediterraneo, Africa e Artico. La Cina non è, pertanto, un semplice rivale militare, ma un competitor in molteplici campi, ad esempio in quello high-tech e delle telecomunicazioni e nel settore delle infrastrutture critiche.

Si pensi ai rischi posti dagli investimenti cinesi in porti e infrastrutture dei Paesi europei per le capacità di coordinamento e dispiegamento degli alleati, o alle vulnerabilità alle tecnologie di telecomunicazione cinesi delle attività di *intelligence sharing*. La dipendenza dalla Cina nel campo delle catene del valore rischia, inoltre, di incidere sull'industria della difesa degli alleati<sup>51</sup>. Allo stesso tempo, vista la centralità dell'Indo-Pacifico per il commercio e le forniture energetiche globali, gli interessi NATO in gioco in caso di crisi nella regione sono molteplici. Una qualsiasi interruzione delle rotte marittime che collegano l'Asia all'Europa avrebbe, infatti, conseguenze negative per tutti i Paesi NATO. Non bisogna, infine, dimenticare che il comportamento di Pechino nel Mar Cinese Orientale e Meridionale è deleterio sia all'interno che al di fuori della regione, in quanto va a costituire un precedente indesiderato.

Dati questi presupposti, un'estensione del raggio d'azione *out-of-area* – un'opzione che non è, peraltro, una novità – non si può scartare facilmente<sup>52</sup>. Ciò non significa che la NATO debba rivoluzionare radicalmente la propria struttura trasformandosi in un'alleanza a membership globale, come suggerito recentemente da due rappresentanti degli Stati Uniti<sup>53</sup>. Piuttosto, si tratta di ricalibrare l'alleanza in funzione di un contesto securitario globale sempre più complesso ed interconnesso. Più che di una *Global NATO* è quindi meglio parlare di una «*NATO with global connections*»<sup>54</sup>.

Ci sono sicuramente dei limiti al ruolo a cui la NATO può ambire. Un possibile allargamento della visione strategica dell'Alleanza al di fuori della sua tradizionale area di interesse non può che esacerbare disaccordi interni riguardo alla redistribuzione degli oneri, il cosiddetto *burden sharing*. Non possiamo, inoltre, dimenticare che le capacità, in particolare quelle navali, di molti membri rimangono limitate. Infine, discordanze sulle priorità degli alleati perdurano: come menzionato sopra, i Paesi del fianco est danno maggiore priorità al pericolo russo, mentre quelli del fianco sud sono maggiormente preoccupati dall'instabilità dell'area nordafricana, dal fondamentalismo islamico e dagli intensi flussi migratori verso l'Europa<sup>55</sup>.

Se un coinvolgimento alla pari nella regione di tutti i Paesi membri sembra insostenibile, vi sono però una serie di passi che la NATO può intraprendere. Primo fra tutti è il potenziamento delle partnership con Giappone, Australia, Nuova Zelanda e Corea del Sud, un obiettivo identificato anche nel rapporto NATO2030<sup>56</sup>. Attualmente, la NATO e i partner asiatici discutono regolarmente di

---

<sup>50</sup> E.T. GAIDAR (a cura di G. NATALIZIA e A. GIANNOTTI), *Il collasso di un impero. Lezioni per la Russia contemporanea*, Roma, Nuova Cultura, 2017.

<sup>51</sup> P. MORCOS, "NATO's pivot to China: A challenging path", in *Center for Strategic and International Studies* (<https://bit.ly/3iNVEM9>), 2021; M. GALIC, "Navigating by sun and compass policy brief three: The future of Japan-NATO relations", in *The Japan Institute of International Affairs* (<https://bit.ly/2Xph8Xf>), 2021, p. 8.

<sup>52</sup> Le operazioni in Afghanistan e nel Golfo di Aden sono un esempio evidente delle attività *out-of-area* dell'organizzazione.

<sup>53</sup> C. DJOU, A. KINZINGER, "The new NATO: Charles Djou and Adam Kinzinger on the need to expand NATO to Asia", in *The Economist* (<https://econ.st/3ySWwEE>), 2021.

<sup>54</sup> C. CLIFF, "Remarks at the Japan Program VUB lecture on 'Japan and NATO: engaging for global security'", in *Japan Program VUB Youtube Channel* (<https://bit.ly/3AOCr39>), 2021.

<sup>55</sup> G. NATALIZIA, L. TERMINE, L. RIGGI, A. SAVINI, "Go East? Il perno asiatico degli equilibri mondiali come dilemma per l'Alleanza Atlantica", in *Quaderni Speciali*, 1, Centro Alti Studi per la Difesa, 2020, p. 5.

<sup>56</sup> La collaborazione con questi partner ha origine nel contesto delle operazioni in Afghanistan, a cui i quattro partner asiatici hanno contribuito in maniera diretta o indiretta. Negli ultimi anni, tuttavia, il fondamento logico alla base della cooperazione si è ampliato progressivamente, andando ad assumere una dimensione non soltanto militare ma anche politica, grazie all'istituzione del *Individual Partnership Cooperation Programme*.

questioni di mutuo interesse, attraverso incontri bilaterali ed il meccanismo del North Atlantic Council (NAC+4). Nel Dicembre del 2020, inoltre, i rappresentanti di questi partner hanno preso parte, per la prima volta, all'incontro dei ministri degli Esteri NATO<sup>57</sup>. Nonostante l'intensificarsi dei contatti, i confini di tali partnership sembrano essere dettati più dagli interessi e volontà di cooperazione dei partner, che da una solida valutazione degli interessi strategici della NATO<sup>58</sup>. In risposta a tali lacune, l'Alleanza Atlantica sta attualmente prendendo in considerazione lo sviluppo di un nuovo framework per meglio inquadrare queste partnership e sviluppare legami strategici *ad hoc*<sup>59</sup>. Un approccio strategico più concreto e dinamico renderebbe tali partnership uno strumento centrale per ribilanciare le priorità strategiche NATO nell'Indo-Pacifico<sup>60</sup>.

Il potenziamento di tali cooperazioni, così come l'avvio di un maggiore dialogo con ulteriori attori regionali<sup>61</sup>, rappresenta una delle modalità con cui la NATO può offrire un contributo nel contesto asiatico<sup>62</sup>.

## 4.6. Conclusioni

L'ascesa della potenza cinese e la crescente rivalità tra Cina e Stati Uniti acutizza un dilemma strategico per la NATO: mantenere un raggio d'azione per lo più regionale o trasformarsi in un attore dall'agenda globale? Da un lato, gli ultimi sviluppi sembrano presagire «un allineamento *in-the-making*»<sup>63</sup>. Dall'altro, l'ampliamento delle priorità strategiche dell'Alleanza trova ancora la resistenza di quei Paesi maggiormente *inward-looking*. La scelta di quale direzione prendere deve basarsi su una valutazione bilanciata di interessi e rischi. Se mantenere un *outlook* regionale permette agli alleati di concentrare le proprie risorse su pericoli nel breve periodo senza necessariamente richiedere un incremento delle spese di difesa, tale scelta è accompagnata dal rischio che l'Alleanza diventi marginale nel panorama strategico internazionale. Un eventuale *go-it-alone* degli USA nel quadrante asiatico rischia, inoltre, di indebolire i rapporti, già fiacchi, tra le due sponde dell'Atlantico.

---

Per un'analisi dell'utilità reciproca di tali partnership si rimanda a S. FRÜHLING, "Key to the defense of the free world: the past, present and future relevance of NATO for US allies in the Asia-Pacific", in *Journal of Transatlantic Studies*, 17, 2019, pp. 238-254; S. VON HLATKY, "Allies by association? The significance of America's Asian alliances for NATO". In: A. MOENS, B.A. SMITH-WINDSOR (a cura), *NATO and Asia-Pacific*, Roma, NATO Defense College, 2016, pp. 119-134.  
<sup>57</sup> NATO, "Relations with the four Asia-Pacific partners", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/2VXQAvL>), 2021.

<sup>58</sup> Secondo Webber, le partnership sono state sviluppate con l'idea che sarebbero stati i partner asiatici ad avvicinarsi alla RIMA. Si veda M. WEBBER, "Perils of a NATO rebalance to the Asia-Pacific". In: A. MOENS, B.A. SMITH-WINDSOR (a cura), *NATO and Asia-Pacific*, Roma, NATO Defense College, 2016, pp. 83-100. Si rimanda, inoltre, a S. FRÜHLING, B. SCHREER, "Creating the next generation of NATO partnerships", in *The RUSI Journal*, 155, 1, 2010, p.55; M. TSURUOKA, "NATO and Japan: A view from Tokyo", in *The RUSI Journal*, 156, 6, 2011, p.67.

<sup>59</sup> C. CLIFF, *op. cit.*

<sup>60</sup> A tal proposito, un portavoce del Pentagono ha menzionato la possibilità che alleati europei e partner asiatici partecipino ad esercitazioni nelle rispettive aree di interesse: non solo, quindi, una presenza NATO nell'Indo-Pacifico, ma anche un coinvolgimento dei partner asiatici nell'area transatlantica. Ad esempio, Giappone e Australia hanno recentemente preso parte alle esercitazioni Sea Breeze 2021. Si veda R. NAKAMURA, "Pentagon official touts NATO-Asia cooperation amid China threat", in *Nikkei Asia* (<https://s.nikkei.com/3smHIV1>), 2021.

<sup>61</sup> Il rapporto NATO 2030 menziona l'India, ad esempio.

<sup>62</sup> In tal modo, la NATO assumerebbe la funzione di una piattaforma di dialogo, consultazione, monitoraggio delle attività cinesi nella regione, *intelligence sharing*, e promozione di standard di interoperabilità. Si veda P. SHETLER-JONES, "What should NATO do about Asia?". In: A. MOENS, B.A. SMITH-WINDSOR (a cura), *NATO and Asia-Pacific*, Roma, NATO Defense College, 2016, pp. 61-82.

<sup>63</sup> L. TERMINE, "Un allineamento *in-the-making*? Le due sponde dell'Atlantico di fronte all'ascesa cinese", in *Geopolitica.info* (<https://bit.ly/39DZnX1>), 2021.

Ciò potrebbe avere ripercussioni negative, tra cui un possibile incremento del divario tecnico-capacitivo tra i Paesi europei e gli USA e, all'estremo, un disimpegno statunitense nella regione<sup>64</sup>.

Al contrario, l'adozione di un *outlook* allargato renderebbe la NATO un'organizzazione più flessibile e adatta ad intervenire in teatri sempre più complessi. Tale scelta presuppone, tuttavia, un maggiore contributo da parte di tutti gli alleati, col rischio che, per alcuni, la riallocazione di risorse già limitate si traduca in un impegno poco sostenibile. Un maggiore coinvolgimento della NATO in Asia rischia, inoltre, di alimentare le tensioni con Pechino. Un terzo scenario vede una rinnovata centralità del quadrante Mediterraneo negli interessi strategici di Washington, data la potenziale portata della *Belt and Road Initiative* in quest'area<sup>65</sup>. In tal caso, si aprirebbero ulteriori opportunità per gli alleati che non richiedono necessariamente eccessivi impegni esterni al tradizionale raggio d'azione.

In ogni caso, si noti che la NATO non è nuova a cambiamenti strategici. In diverse occasioni, l'Alleanza si è trovata a ripensare i propri obiettivi e priorità: alla fine della Guerra fredda, in seguito agli attentati dell'11 settembre, dopo la Primavera Araba e la crisi in Ucraina<sup>66</sup>. Tale capacità di adattamento è una delle caratteristiche che hanno reso la NATO un'alleanza così longeva<sup>67</sup>.

#### 4.7. Concetti chiave

Verso una NATO globale?

- Valutazione bilanciata di costi e benefici;
- Equilibrio tra priorità e risorse degli alleati;
- Potenziamento delle partnership asiatiche: più che un'alleanza dalla membership globale, una *NATO with global connections*.

---

<sup>64</sup> G. NATALIZIA, L. TERMINE, L. RIGGI, A. SAVINI, "Go East? Il perno asiatico degli equilibri mondiali come dilemma per l'Alleanza Atlantica", in *Quaderni Speciali*, 1, Centro Alti Studi per la Difesa, 2020, pp. 5-6.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>66</sup> S.A. JOHNSTON, *How NATO Adapts: Strategy and Organization in the Atlantic Alliance Since 1950*, Baltimore, John Hopkins University Press, 2017.

<sup>67</sup> A. COLOMBO, *La lunga Alleanza*, Milano, Franco Angeli, 2001.

## 5. LA NATO E L'UNIONE EUROPEA

MATTEO MAZZIOTTI DI CELSO\*, LUCA SEBASTIANI\*\*

### 5.1. Introduzione

Negli ultimi vent'anni, ma soprattutto a partire dalla seconda decade di questo secolo, il definitivo cambio di postura strategica degli Stati Uniti ha generato in Europa una diffusa sensazione che la garanzia militare americana sul Vecchio Continente non fosse più così garantita. L'Unione Europea ha reagito a questo fenomeno chiamando gli Stati membri a coordinare gli sforzi per raggiungere un'autonomia strategica che le consentisse di agire militarmente in maniera indipendente, senza il supporto statunitense.

Nonostante il dibattito sull'autonomia strategica europea abbia preso definitivamente avvio solo a partire dal 2016, con l'uscita del Regno Unito dall'Unione, oggi la questione appare in cima alle priorità della Commissione.

La repentina accelerazione di questo dibattito appare alquanto rilevante per la NATO. Fin dalla sua fondazione nell'aprile del 1949, l'Alleanza Atlantica ha rappresentato per tutti i Paesi europei che ne fanno parte, sebbene in misura diversa a seconda del soggetto in questione – si pensi alla Francia, ad esempio, che, pur con qualche supporto esterno, conduce oggi importanti operazioni militari in Africa in maniera autonoma – il punto di riferimento fondamentale per tutto ciò che riguarda la difesa del territorio e l'impiego dello strumento militare. Il potenziale sviluppo, da parte dell'Unione Europea, di capacità militari che le permettano di agire senza il sostegno di Paesi esterni all'Europa avrebbe dunque grandi ripercussioni sull'Alleanza.

Il futuro del rapporto tra questi due attori dipenderà da diverse variabili, prima tra i quali, indubbiamente, il tipo di postura che gli Stati Uniti, Paese leader della NATO, vorranno mantenere in Europa. Fondamentale sarà poi comprendere il livello di ambizione dell'Unione Europea, cioè le capacità e gli obiettivi che essa intende raggiungere. Tale passaggio, tuttavia, richiede una certa concordanza di interessi tra i Paesi membri, un elemento che, fino ad ora, è sembrato mancare. In effetti, a causa dei differenti interessi strategici delle principali potenze europee, il concetto stesso di autonomia strategica appare oggi tutt'altro che univoco.

### 5.2. La nascita del concetto di autonomia strategica dell'Europa

Il processo di ridefinizione delle priorità strategiche americane, che secondo alcuni accademici avrebbe preso avvio già a partire dalla metà degli anni Ottanta<sup>1</sup>, è stato consacrato definitivamente nella *Strategic Guidance*<sup>2</sup> pubblicata nel 2012 dall'amministrazione Obama. Il *Rebalance to Asia* di cui si parlava nel documento inaugurava un periodo caratterizzato da una minore assunzione di responsabilità da parte americana nelle questioni relative alla sicurezza del continente europeo. Le

---

\* Centro Studi Geopolitica.info.

\*\* Centro Studi Geopolitica.info.

<sup>1</sup> Si veda, ad esempio, J. HOWORTH, "Implications of the US Rebalance toward Asia: European security and NATO", in H. MEIJER (a cura), *Origins and evolution of the US rebalance toward Asia*, New York, Palgrave MacMillan, 2015, pp. 197-222.

<sup>2</sup> WHITE HOUSE, "Sustaining US global leadership: Priorities for the 21st Century defense", in *NPS publication*, (<https://bit.ly/3kxA2Vf>), 2012.

implicazioni per la NATO sarebbero state molteplici, come d'altronde già anticipato dal segretario alla Difesa americano Robert Gates, nel giugno dell'anno precedente, quando a Bruxelles si era rivolto con parole dure nei confronti degli alleati europei, accusandoli di non impegnarsi abbastanza nel campo della difesa<sup>3</sup>.

La nuova dottrina di Obama, nota con la formula *leading from behind*, sarebbe presto divenuta palese: negli anni successivi, gli Stati Uniti si rifiutarono di inviare massicci contingenti militari in Libia, Siria, Iran, Mali, Repubblica Centrafricana e perfino in Ucraina. L'invito a spendere e spendersi di più, rivolto agli alleati europei, sarebbe stato implicitamente ribadito con la decisione, da parte dell'amministrazione Obama, di ritirare quattro Brigade Combat Teams dell'US Army – circa 15.000 uomini – allora ancora stanziati in Europa. Negli anni successivi, altri eventi contribuirono a promuovere, tra gli alleati europei, la percezione che fosse necessario fare di più nel campo della sicurezza: l'annessione russa della Crimea, che ricordò agli Stati del Vecchio Continente come il revisionismo territoriale in Europa fosse ancora possibile; la Brexit, che rimosse dall'Unione Europea il Paese membro che più di tutti aveva ostacolato ogni tentativo atto a favorire lo sviluppo di una difesa comune nell'Unione; l'elezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti, con i suoi atti di accusa nei confronti dell'Europa, rea – dal suo punto di vista – di aver troppo a lungo approfittato della garanzia militare americana.

La reazione dei Paesi membri dell'Unione a questi eventi è stata una spinta, anche se non affatto uniforme, verso il raggiungimento di quella che viene comunemente definita autonomia strategica. Essa può essere definita come «la capacità istituzionale di pianificare e condurre in maniera indipendente operazioni militari in tutto lo specchio dei conflitti (incluse le operazioni militari ad alta intensità) e di sviluppare e produrre autonomamente le relative capacità di difesa con la minima, se non totalmente nulla, assistenza da parte degli Stati Uniti»<sup>4</sup>.

Nonostante alcuni membri avessero già dato avvio al dibattito all'interno dei propri confini nazionali – la Francia, prima di tutti, faceva riferimento al concetto di autonomia strategica dell'Unione già nel Libro Bianco del 2008<sup>5</sup> – la prima volta che si parlò di autonomia strategica in ambito comunitario fu nel 2010<sup>6</sup>, in occasione del report annuale del Parlamento Europeo sull'implementazione della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC). La Commissione Europea rilanciò questo concetto nel 2013, in occasione di una comunicazione ufficiale<sup>7</sup>, ma fu solamente nel 2016, con la pubblicazione dell'*European Global Strategy* (EUGS)<sup>8</sup>, che il dibattito prese definitivamente piede in Europa.

Quello espresso nel 2016 è, tuttavia, un concetto di autonomia strategica molto timido: nonostante la Strategia promuova un maggiore impegno dell'UE nella dimensione della sicurezza e inviti i Paesi membri a incrementare la cooperazione in questo settore, il documento non definisce chiaramente il livello di ambizione che l'Unione intende raggiungere nel campo militare. Peraltro, se da una parte

---

<sup>3</sup> M. BIRNBAUM, “Gates rebukes European allies in farewell speech”, in *Washington Post*, (<https://wapo.st/2Zh8BGY>) 2011.

<sup>4</sup> U. MEIJER, S.G. BROOKS, “Illusions of autonomy: Why Europe cannot provide for its security if the United States pulls back”, in *International Security*, 45, 4, 2021, pp. 7-43.

<sup>5</sup> O. JACOB, “Le Livre Blanc”, in *La Documentation Française*, (<https://bit.ly/3hDy8R5>), 2008.

<sup>6</sup> F. MAURO, *Strategic autonomy under the spotlight: The new Holy Grail of European defence*, GRIP Report, Bruxelles, 2018.

<sup>7</sup> EUROPEAN COMMISSION, “Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European economic and Social Committee and the Committee of the regions: Towards a more competitive and efficient defence and security sector”, in *EUR-Lex Europa*, (<https://bit.ly/3nCoLF1>), 2013.

<sup>8</sup> EU EXTERNAL ACTION SERVICE, “Shared vision, common action: Stronger Europe. A global strategy for the European Union's Foreign and Security”, in *EEAS archive* (<https://bit.ly/2XPiB9Q>), 2016.

la EUGS invita gli europei a sviluppare quelle capacità che potranno permettergli di «proteggere l'Europa, rispondere alle minacce esterne e sviluppare le capacità di difesa e sicurezza dei Paesi partner»<sup>9</sup>, dall'altra essa invita tutti i Paesi membri ad approfondire i legami con l'Alleanza Atlantica, senza definire il tipo di rapporto che dovrà sussistere tra i due attori.

### 5.3. Il rapporto con la NATO e la crescita della Difesa europea

Il concetto delineato nella EUGS riflette le contraddizioni interne all'Unione, in seno alla quale sussistono infatti diverse interpretazioni del concetto di autonomia strategica europea. Da un lato, quella francese, espressa a più riprese dal presidente Macron nel corso del 2020<sup>10</sup>, secondo la quale l'Unione dovrebbe sviluppare le capacità militari che le permettano di agire in maniera del tutto autonoma e indipendente dagli Stati Uniti e dalla NATO, in qualunque parte del globo. Dall'altra, quella italo-tedesca, ben espressa dal presidente del Comitato Militare UE, il Generale Claudio Graziano<sup>11</sup>, secondo il quale l'autonomia strategica europea significherebbe «non tanto autonomia da qualcuno, ma autonomia di fare qualcosa, da soli o in cooperazione con qualcuno, come la NATO»<sup>12</sup>. Una Difesa europea in piena sinergia con l'Alleanza Atlantica, quindi, non un'alternativa ad essa.<sup>13</sup>

Il tema del rapporto tra la Difesa europea e l'Alleanza Atlantica, in merito alla quale la visione francese e quella italo-tedesca collidono in maniera evidente, è alquanto rilevante. Il rischio, infatti, assente una chiara definizione dei ruoli e dei compiti, è quello di creare duplicazioni o sprechi di risorse. Jolyon Howorth ha provato ad elaborare tre possibili scenari per il futuro delle relazioni tra Unione Europea ed Alleanza Atlantica<sup>14</sup>. Nel primo scenario, gli Stati dell'Unione non riescono a superare gli ostacoli che si oppongono allo sviluppo di una vera e propria autonomia strategica – primi tra i quali, la divergenza di percezione delle minacce e la ritrosia, da parte di alcuni membri, a sostenere una crescita delle spese militari per incrementare le capacità dell'Unione nel campo della difesa<sup>15</sup> – e ritorna ad essere, in breve, ciò che era prima che la PSDC venisse elaborata. Il secondo scenario prende in considerazione un'Unione in grado di raggiungere un certo grado di autonomia strategica che le consenta, almeno, di assumersi responsabilità sul fianco sud dell'Europa e di intervenire con un approccio di tipo *comprehensive*, ovvero nelle fasi di ricostruzione post-conflitto e nella gestione delle crisi anche in altre parti del globo, rimanendo tuttavia un attore subordinato rispetto all'Alleanza Atlantica. Infine, l'ultimo scenario considera un'Unione in grado di sbrogliare il nodo delle divergenze interne e di raggiungere un'autonomia strategica che le consenta di operare in maniera indipendente nelle questioni di sicurezza regionali, agendo in cooperazione con gli Stati Uniti e dialogando in maniera costruttiva con la Russia. In questo terzo scenario, la NATO verrebbe

---

<sup>9</sup> *Ivi*, p. 19.

<sup>10</sup> In particolare, si veda LE GRAND CONTINENT, “La dottrina Macron: una conversazione con il Presidente francese”, in *Le Grand Continent* (<https://bit.ly/3nBnm5>), 2020.

<sup>11</sup> C. GRAZIANO, “Challenges for cooperation in the Mediterranean after the global pandemic”, intervento nella conferenza dal titolo *Shared awareness and deconfliction in the Mediterranean*, (<https://bit.ly/2XpNt01>), 2020.

<sup>12</sup> C. GRAZIANO, “Challenges for cooperation in the Mediterranean after the global pandemic”, pp. 3-4.

<sup>13</sup> F. COTICCHIA, A. LOCATELLI, F.N. MORO, “Renew or Reload? Continuity and Change in Italian Defence Policy”, in *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper 1*, 2016.

<sup>14</sup> J. HOWORTH, “Strategic autonomy and EU-NATO cooperation: threat or opportunity for transatlantic defence relations?”, in *Journal of European Integration*, 40, 5, 2018, pp. 523-537.

<sup>15</sup> Tra gli autori che sottolineano come l'entità di questi ostacoli sia difficilmente superabile, si veda R. MAHER, “EU defence in an age of uncertainty and crisis”, in *Euractiv* (<https://bit.ly/3hPD7hn>), 2016; I. MORRIS, “Why Europe's great experiment is failing”, in *Stratfor*, (<https://bit.ly/3ACRUMU>), 2016; A. MENON, “Don't assume CSDP will flourish without the UK”, in *European Leadership Network*, (<https://bit.ly/2ZezXNX>), 2016.

sottoposta a un processo di “europeizzazione”, per cui gli Stati Uniti non giocherebbero più il ruolo predominante al suo interno<sup>16</sup>.

Nonostante la divergenza di vedute all’interno dell’Unione, l’EUGS pubblicata nel 2016 ha comunque permesso di implementare alcune iniziative di rilievo che hanno consentito di fare un passo avanti, se non nella componente politica dell’autonomia strategica<sup>17</sup> – ovvero nella capacità di prendere decisioni in materia di difesa e di metterle in pratica senza che nessuno possa impedirlo – e in quella operativa – capacità di condurre operazioni militari in maniera autonoma – perlomeno in quella industriale – capacità di progettare e produrre autonomamente i sistemi d’arma necessari per la condotta delle operazioni. Con la Cooperazione Strutturata Permanente e il Fondo Europeo per la Difesa, infatti, l’Unione ha messo in atto due importanti strumenti volti a favore la cooperazione tra i Paesi membri in campo industriale militare.

Quanto alla componente politica dell’autonomia strategica, quella che fino ad ora è cresciuta di meno, frenando il processo di integrazione nel campo della Difesa – come sottolineato dalla presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen, in occasione del discorso sullo stato dell’Unione nel settembre del 2021<sup>18</sup> – fino ad ora essa è stata ostacolata dalla cacofonia strategica dei 27 Paesi dell’Unione, i quali sono divisi, come si è visto, sulle priorità da assegnare alle minacce che insidiano l’Europa<sup>19</sup>, oltre che sul tipo di relazione che intendono avere con la NATO. Effettivamente, già a partire dal 2007, l’Unione Europea si è dotata di uno strumento militare che le consentiva di mettere in campo una risposta militare rapida al sorgere di una crisi ai suoi confini. Queste forze, alimentate e guidate a rotazione da uno dei Paesi membri, benché disponibili, non sono mai state impiegate in operazione: il loro dispiegamento, infatti, è soggetto alla decisione unanime del Consiglio Europeo, qualcosa che fino ad ora non è mai stata possibile.

#### 5.4. La dipendenza dell’Unione Europea dalla NATO

L’autonomia strategica europea dovrebbe permettere di dotare l’Unione della capacità di difendere il proprio territorio, anche a fronte di un diminuito impegno americano nell’area di tradizionale impegno dell’Alleanza. Ad oggi gli Stati Uniti coprono circa il 70% delle spese per la difesa dell’intera NATO<sup>20</sup> e l’impegno a raggiungere un importo del 2% del PIL nazionale per il settore della difesa per molti Paesi è ancora lontano da essere conseguito. L’Italia in primis si ferma all’1,61%<sup>21</sup>. Le truppe statunitensi in Europa, ad oggi, sono circa 65.000<sup>22</sup>, dislocate in maggioranza tra Germania,

---

<sup>16</sup> Tra i sostenitori di quest’ultimo scenario, si veda soprattutto S.WALT, “Europe’s future is as China’s enemy”, in *Foreign Policy*, (<https://bit.ly/3AqKEe5>), 2019.

<sup>17</sup> Per la suddivisione del concetto di autonomia strategica nelle componenti politica, operativa e industriale si veda R. KEMPIN, B. KUNZ, “France, Germany and the quest for European Strategic Autonomy: Franco-German defence cooperation in a new era”, in *Notes de l’IFRI, Notes du CERFA 141, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)*, 2017.

<sup>18</sup> U. VON DER LEYEN, “2021 State of the Union address”, in *European Commission Pressroom*, (<https://bit.ly/3zgHQyG>), 2021.

<sup>19</sup> Sul concetto di cacofonia strategica dell’Europa e sulle diverse percezioni delle minacce si veda H. MEIJER, S. G. BROOKS, “Illusions of autonomy: Why Europe cannot provide for its security if the United States pulls back”, in *International Security*, 45, 4, 2021, pp. 7-43.

<sup>20</sup> NATO, “Defence expenditure of NATO Countries (2014-2021)”, in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3hAtsuX>), 2021.

<sup>21</sup> INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS), *The Military Balance 2021*, London, Routledge, 2021, pp. 116.

<sup>22</sup> DMDC, “Report: Military and Civilian Personnel by Service/Agency by State/Country”, in *DMDC Report* (<https://bit.ly/3Cy585f>), 2021.

Regno Unito e Italia, ma non solo. Nell'eventuale ipotesi in cui gli Stati Uniti si ritirassero dalla NATO e abbandonassero il continente europeo, quest'ultimo avrebbe un'effettiva capacità di difesa dei propri territori? A prescindere dalle recenti dichiarazioni del segretario generale dell'Alleanza Atlantica Jens Stoltenberg, che ha rimarcato la sostanziale impotenza dell'Europa nel difendere sé stessa<sup>23</sup>, è un interrogativo posto da molti analisti del settore. Uno studio dell'International Institute for Strategic Studies (IISS)<sup>24</sup> ha previsto risultati e costi necessari ad una NATO europea per rispondere militarmente nello scenario in cui si verificano azioni sempre più assertive da parte della Russia nell'Est Europa, con il conseguente ricorso all'Articolo V del Patto Atlantico. Un confronto, anche militare, il cui esito, secondo gli analisti dell'IISS, sarebbe favorevole a Mosca; il totale della cifra da investire nell'immediato potrebbe arrivare fino a 357 miliardi di dollari, più del totale delle spese nel bilancio della Difesa NATO per il 2021 dei Paesi membri europei e del Canada<sup>25</sup>. L'Europa avrebbe difficoltà a sostenere un simile peso senza l'appoggio di Washington, rendendo complicata la reazione militare. Tralasciando il fattore economico, le difficoltà che vengono individuate dal documento dell'IISS come ostacoli maggiori all'indipendenza militare europea sarebbero alcune lacune difensive e le divergenze interne tra gli Stati sulle priorità e sulla percezione delle minacce che insidiano l'Europa. Gli interessi nazionali contrastanti prevarrebbero<sup>26</sup>.

Gli studiosi e i professionisti delle relazioni internazionali non sono però pienamente d'accordo nel sostenere la tesi secondo la quale gli alleati europei, senza il sostegno degli Stati Uniti, non sarebbero in grado di difendere il continente europeo da un'aggressione russa<sup>27</sup>. Coloro che ritengono che l'Europa, lasciata sola, riuscirebbe in breve tempo – meno di dieci anni – a sviluppare le capacità per difendersi autonomamente, sottolineano come i Paesi europei della NATO, presi nel loro insieme, rispetto alla Russia, siano molto più popolosi (500 milioni contro 145), più ricchi (il PIL totale dei Paesi europei della NATO ammonta a 15.000 miliardi di dollari, contro i 1.700 miliardi della Russia) e in grado di produrre armi e sistemi d'arma all'avanguardia.

Questi studiosi, ancorché concordi nel ritenere la cacofonia strategica europea uno degli elementi di debolezza dell'Unione nello sviluppo di capacità militari autonome, ritengono che la presenza dei militari americani nel Vecchio Continente funga da ostacolo a questo processo e inasprisca la divergenza di vedute. Secondo il loro punto di vista, questo fenomeno, che è stato definito

---

<sup>23</sup> B. ROMANO, "Stoltenberg (NATO): «Senza gli USA l'Unione Europea non sarà mai in grado di difendere l'Europa»", in *Il Sole 24ore*, (<https://bit.ly/3ztbCQK>), 2021.

<sup>24</sup> D. BARRIE, B. BARRY, L. BÉRAUD-SUDREA, H. BOYD, N. CHILDS, B. GIEGERICH, "Defending Europe: Scenario-based capability requirements for NATO's European members", in *International Institute for Strategic Studies* (<https://bit.ly/2YNMjMZ>), 2019.

<sup>25</sup> Le spese riservate al budget della NATO dei Paesi europei più il Canada ammontano a 323 miliardi di dollari nel 2021. Dati reperibili in NATO, "Defence expenditure of NATO countries (2014-2021)", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3hAtsuX>), 2021.

<sup>26</sup> Per ulteriori analisi che dimostrano l'incapacità europea di far fronte ad un'aggressione russa senza il supporto americano si vedano anche: S. BROOKS, H. MEIJER, "Europe cannot defend itself: The challenge of pooling military power", in *Survival*, 63, 1, 2021, pp. 33-40; M. SHURKIN, *The abilities of the British, French, and German armies to generate and sustain armored brigades in the Baltics*, Santa Monica, RAND Corporation, 2017; D. SHLAPAK, M.W. JOHNSON, *Reinforcing deterrence on NATO's Eastern flank wargaming the defense of the Baltics*, Santa Monica, RAND Corporation, 2016.

<sup>27</sup> Tra i sostenitori della tesi secondo la quale i Paesi europei dispongano delle capacità per resistere ad un confronto con la Russia si vedano soprattutto B.R. POSEN, "Europe can defend Itself", in *Survival*, 62, 6, 2020, pp. 7-34 e S. WALT, "Exactly how helpless is Europe?", in *Foreign Policy*, (<https://bit.ly/39odwYh>), 2021.

“infantilizzazione degli alleati”, cesserebbe con un’eventuale uscita di scena degli Stati Uniti dallo scacchiere europeo<sup>28</sup>.

## 5.5. 2022: un anno cruciale per l’UE e per la NATO

Il prossimo anno potrebbe portare alcune importanti novità potenzialmente in grado di sbrogliare alcuni nodi e contribuire a fare chiarezza sulla questione del rapporto tra l’Unione Europea e la NATO. Durante il semestre di presidenza francese del Consiglio dell’Unione Europea, il cui inizio è fissato per gennaio 2022, la Commissione Europea conta di procedere con l’adozione di una Bussola Strategica, un documento – la cui preparazione è iniziata a giugno 2020 – che nell’intenzione delle autorità europee dovrebbe finalmente individuare le minacce prioritarie alla sicurezza europea nell’arco dei prossimi 5-10 anni. Un passaggio fondamentale per poter procedere con l’identificazione chiara degli obiettivi strategici dell’Unione.

L’anno che viene sarà anche quello che segnerà la fine del mandato di Jens Stoltenberg come segretario generale della NATO. Le prossime elezioni, un argomento intorno al quale – con la fine dell’impegno americano in Afghanistan – si è tornati a discutere molto, rappresentano un evento di una certa rilevanza. In una fase di profonda riflessione e di grandi cambiamenti come quella che sta vivendo la NATO oggi il segretario generale – la cui importanza, a partire dalla fine della Guerra Fredda, è progressivamente cresciuta – rappresenta una figura chiave nel guidare il processo di trasformazione dell’Alleanza<sup>29</sup>. A tal proposito, il nostro Paese, insieme al Regno Unito, sembra essere uno dei favoriti<sup>30</sup> nella corsa alla nomina. Infatti, in un momento in cui il focus americano è tutto puntato sulla Cina, gli Stati Uniti potrebbero aver bisogno di fare alcune concessioni alla Russia: in questo contesto, un candidato italiano potrebbe fornire maggiori garanzie di moderazione dell’Alleanza nei confronti del Cremlino.

## 5.6. Concetti chiave

Da cosa dipenderà il futuro delle relazioni tra UE e NATO?

- Dal tipo di postura militare che gli USA vorranno mantenere in Europa;
- Dallo sviluppo di moderne capacità militari da parte dei Paesi europei;
- Dalla capacità degli europei di accordarsi su un’unica interpretazione del concetto di autonomia strategica.

---

<sup>28</sup> Si veda, ad esempio, S. WALT, J. MEARSHEIMER, “The case for offshore balancing. A superior US grand strategy”, in *Foreign Affairs*, 95, 4, 2016, pp. 70-83; J.R. SHIFRINSON, “NATO enlargement and US foreign policy: The origins, durability, and impact of an idea”, in *International Politics*, 57, 2020, pp. 342-370.

<sup>29</sup> R.C. HENDRICKSON, “The changing role of NATO’s Secretary General”. In S. MAYER (a cura) *NATO’S post-Cold War Politics. New Security Challenges Series*, Londra, Palgrave Macmillan, 2014, pp. 124-139.

<sup>30</sup> G. PELOSI, “NATO, l’Italia si candida per il dopo-Stoltenberg con Letta o Fassino ma Londra vuole un inglese”, in *Il Sole 24 Ore*, (<https://bit.ly/2XA0GUe>), 2021.

## 6. LA NATO E LA GERMANIA

LORENZO TRAPASSI\*

### 6.1. Introduzione

Quando si attraversa il Sony Center di Potsdamer Platz, una delle piazze più affollate della capitale tedesca, si stenta a immaginare che appena trent'anni fa la sicurezza del mondo occidentale rischiava di crollare per colpa di una raffica di mitra che in qualsiasi momento poteva essere sparata lungo il Muro di Berlino. Sì, perché dove oggi passeggiano berlinesi e turisti, fino al 1989 si ergeva il Muro di Berlino, una costante fonte di conflitto potenziale fra le due superpotenze della Guerra fredda.

Parlare di sicurezza europea significa necessariamente parlare di Germania, il Paese con il quale tutti i partner UE – a cominciare dall'Italia – hanno interesse ad approfondire la cooperazione a beneficio del progetto europeo, anche sotto il profilo della sicurezza comune. Il Paese che nella geopolitica del vecchio continente costituisce da sempre l'elemento problematico, ma che presenta anche tutte le potenzialità per accrescere la sicurezza europea e quindi atlantica.

Per capire questa apparente contraddizione ci concentreremo sulla seconda metà del Novecento, quando la Germania ha incarnato allo stesso tempo il soggetto e l'oggetto della sicurezza europea. Il soggetto, perché nella prima parte del secolo breve il militarismo tedesco ha sconvolto due volte l'Europa, mentre nella seconda parte del secolo il riarmo della Germania, divisa in due Stati antagonisti, ha consolidato il Patto Atlantico e il Patto di Varsavia. L'oggetto, perché è per il controllo del territorio tedesco che i due blocchi avrebbero potuto scontrarsi.

Inoltre, nell'analisi della sicurezza europea e atlantica con riguardo alla Germania è possibile evidenziare tutte le peculiarità del rapporto fra l'Europa e gli Stati Uniti, con particolare riguardo alle dinamiche interne dell'Alleanza atlantica. Una relazione che vede in Washington il partner decisore, che ha scelto di riarmare la Germania per ingabbiarla all'interno della NATO, così da tranquillizzare i suoi vicini occidentali e predisporre un baluardo contro possibili aggressioni da Est. Eppure, proprio in questo rapporto così importante per la sicurezza europea, ritroviamo i contrasti di un'alleanza caratterizzata dall'incapacità dei partner di allinearsi sulle priorità strategiche, come pure la riluttanza dell'Europa, Germania in primis, a provvedere (e a pagare) per la propria sicurezza senza affidarsi all'ombrello americano per ripararsi dalle tempeste, siano esse conflitti tradizionali oppure attacchi cibernetici di questo post-Guerra fredda.

### 6.2. Il riarmo della Germania sotto Konrad Adenauer

La frase è fra le più famose della Guerra fredda: per garantire la sicurezza in Europa dall'espansionismo sovietico come pure da un'eventuale rinascita dell'aggressività tedesca serviva un'alleanza che potesse «tenere dentro gli americani, fuori i russi e sotto i tedeschi». A dire il vero, una prima idea fu quella di ricostituire uno Stato tedesco neutrale e disarmato, opzione che venne applicata all'Austria e che in tanti avrebbero voluto realizzare in Germania, da Stalin – che nel 1952 offrì senza successo tale soluzione agli Alleati – a molti uomini politici attivi sotto il Cancellierato di Konrad Adenauer. Lo scoppio della guerra in Corea, nel giugno 1950, aggravò la sensazione di insicurezza in Europa, favorendo a Washington come a Bonn la convinzione che si dovesse riarmare

la neonata Repubblica federale tedesca, che nel 1955 si dotò di nuove forze armate (*Bundeswehr*) inserite nell'Alleanza Atlantica<sup>1</sup>.

Adenauer colse in pieno la portata politica di un tale evento, scrivendo nelle sue memorie che il riarmo della Germania «avrebbe costituito una solida base su cui costruire il potere militare ed economico [dell'Europa]; venendosi così a creare un punto focale da cui un'Europa libera avrebbe potuto sviluppare le sue forze al fine di difendere con successo la sua fede e tradizione storica»<sup>2</sup>. Mentre i richiami alla fede e alla tradizione possono apparirci desueti e tipici di un'epoca di forti contrapposizioni ideologiche, la connessione fra collaborazione militare e successo dell'integrazione europea costituiscono un'intuizione di Adenauer non ancora attuata mediante un apparato di difesa europeo.

### 6.3. La Germania dopo la caduta del Muro: il tabù dell'uso della forza

La Germania riunificata possiede tutte le caratteristiche della potenza regionale: istituzioni solide, economia florida nonché capacità di fronteggiare sfide come quelle della riunificazione e della lotta alla pandemia. Tutte le caratteristiche tranne una: a trent'anni dalla caduta del Muro, Berlino stenta ancora a utilizzare il suo potenziale militare fra gli strumenti della politica estera.

Se il vertice sovietico-americano tenutosi a Camp David fra il 31 maggio e il 2 giugno 1990 aveva dato disco verde all'inserimento nella NATO della Germania riunificata, quest'ultima ha sempre esitato a partecipare a interventi armati internazionali, limitando spesso il suo contributo a funzioni logistiche o sanitarie<sup>3</sup>. A impedire un più sostanziale impiego della *Bundeswehr* oltre i confini nazionali è un sentimento antimilitarista profondamente radicato nella società tedesca e derivante dal senso di colpa (*Schuldgefühl*) per il proprio passato imperialista, un sentimento che oggi si tramuta in una scarsa disponibilità a considerare la forza militare fra le opzioni di politica estera<sup>4</sup>.

È per questo che il Cancelliere Helmut Kohl, a dispetto della gratitudine dovuta agli Stati Uniti per la riunificazione, resistette alle pressioni del Presidente George Bush padre e rifiutò di partecipare alla Prima guerra del Golfo, argomentando che la Costituzione tedesca proibisce ogni azione militare

---

\* Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Le opinioni contenute in questo testo sono espresse interamente a titolo personale e non sono in alcun modo riconducibili al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, la mia Amministrazione, alla quale sono grato per avere autorizzato la pubblicazione del presente lavoro ai sensi dell'art. 148 del D.P.R. 18/1967, come pure per la grande opportunità professionale rappresentata dai miei quattro anni di servizio presso l'Ambasciata d'Italia a Berlino

<sup>1</sup> Si allude da un lato alla c.d. "Nota di Stalin", con la quale il leader sovietico aveva offerto agli Alleati il suo sostegno alla riunificazione della Germania a patto che essa fosse sottratta ad alleanze militari; dall'altro lato, alle istanze neutralistiche promosse trasversalmente nel panorama politico tedesco dell'inizio degli anni '50, dal Partito Socialdemocratico guidato da Kurt Schumacher a una parte del partito cristiano-democratico dello stesso Adenauer, in particolare l'ala capeggiata da Jakob Kaiser. Sul riarmo della Repubblica Federale Tedesca: W. HANRIEDER, *Germany, America, Europe. 40 years of German foreign policy*, Londra, Yale University Press, 1989; D.C. LARGE, *Germans to the Front: West German rearmament in the Adenauer era*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1996. Si noti che *Bundeswehr* significa "Difesa federale": è questa la denominazione che si scelse di adottare per definire le forze armate federali di Bonn, preferendo evitare di ripristinare la denominazione *Wehrmacht*, troppo legata al regime nazionalsocialista.

<sup>2</sup> Adenauer Erinnerungen 1953-1955, Deutsche Verlagsanstalt, Stuttgart 1965, S.333 (Traduzione dell'Autore).

<sup>3</sup> M. PELUFFO, *La rivoluzione diplomatica del 1989/1990: l'impresa di Helmut Kohl e la riunificazione tedesca*, Tesi di laurea in Storia contemporanea, LUISS Guido Carli, F. NIGLIA (rel.), A.A. 2014/2015, p. 121; J.S. DUFFIELD, "Political culture and State behavior: Why Germany confounds neorealism", in *International Organization*, 53, 4, 1999, p. 767.

<sup>4</sup> K. LONGHURST, *Germany and the Use of Force*, Manchester, Manchester University Press, 2004, p. 16.

che non abbia carattere difensivo<sup>5</sup>. Un orientamento che andò ammorbidendosi negli anni Novanta, con il dispiegamento della *Bundeswehr* in missioni di *peacekeeping* (come l'operazione UNTAC in Cambogia, del 1992) e poi di *enforcement*, come per il contributo della *Luftwaffe* alla *no fly zone* sulla Bosnia<sup>6</sup>.

Queste graduali aperture allo strumento militare trovarono il sostegno della Corte costituzionale – protagonista nel panorama istituzionale tedesco – che legittimò l'impiego della *Bundeswehr* subordinandolo all'approvazione parlamentare<sup>7</sup>. Ci vollero i drammatici fatti di Srebrenica del luglio '95, così evocativi dell'Olocausto, per indurre la Germania a dislocare truppe con compiti di combattimento nella ex Jugoslavia sotto l'egida della NATO per assicurare il rispetto degli accordi di Dayton. Sempre nei Balcani, alla fine degli anni Novanta, la Germania partecipò alle operazioni aeree dell'Alleanza Atlantica per impedire le violazioni dei diritti umani in Kosovo: dopo oltre mezzo secolo dalla capitolazione della *Wehrmacht* la Germania era tornata a partecipare ad azioni aggressive, beninteso orientate al ristabilimento della pace e alla protezione dei civili<sup>8</sup>.

Sempre umanitarie furono le motivazioni che spinsero la Cancelliera Merkel a partecipare all'intervento in Afghanistan, sia pure con non poche riserve sulle regole di ingaggio della *Bundeswehr*. Ancora una volta, l'uso della forza provoca in Germania una profonda divisione nell'opinione pubblica e nella classe dirigente e di nuovo Berlino sembra esitare a impiegare gli asset militari, sebbene nel contesto di un'alleanza che abbracciava la gran parte dei partner occidentali<sup>9</sup>.

A trent'anni dalla riunificazione e pur a fronte della descritta evoluzione rispetto all'iniziale *Nein* di Kohl, la Germania – con le sue grandi capacità diplomatiche prima ancora che militari – occupa senz'altro un posto significativo fra gli attori della sicurezza europea e atlantica, ma non ancora quello che sarebbe lecito attendersi in base alle sue dimensioni e alla sua potenza economica.

#### 6.4. I contrasti fra Germania e Stati Uniti all'interno della NATO

La riluttanza tedesca a partecipare ad azioni militari è stato solo uno dei recenti motivi di contrasto con il principale partner della sicurezza atlantica: Washington. La conclusione della Guerra fredda, se da un lato ha diffuso un generale smarrimento per la fine di un ordine mondiale non ancora compiutamente sostituito, ha lasciato in particolare nella Germania riunificata un senso di disorientamento rispetto al ruolo degli Stati Uniti, come pure in merito alla propria funzione di "azionista di maggioranza" dell'UE per quanto riguarda la sicurezza del continente.

All'origine di tale disorientamento vi è un'incomprensione di fondo fra Washington e Berlino circa le perduranti minacce nel vecchio mondo: mentre a cavallo del Duemila la Russia era, nelle percezioni americane, il nemico sconfitto della Guerra fredda, la Germania dopo la caduta del Muro non ha cessato di nutrire preoccupazioni rispetto a minacce da Est. Si spiega così l'opposizione della

<sup>5</sup> S. ERB, *German foreign policy: Navigating a new era*, Londra, Lynne Rienner, 2003, p. 151.

<sup>6</sup> A. MISKIMMON, "Falling into line? Kosovo and the course of German foreign policy", in *International Affairs*, 85, 3, 2009, p. 562; R. BAUMANN, G. HELLMANN, "Germany and the use of Military Force: 'Total war', the 'Culture of restraint' and the 'Quest for normality'", in *German Politics*, 10, 1, 2001, p. 11.

<sup>7</sup> K. LONGHURST, *cit.*, p. 65.

<sup>8</sup> R. BAUMANN, G. HELLMANN, *cit.*, p. 11; A. HYDE-PRICE, "German perceptions". In M. BUCKLEY, S. CUMMINGS (a cura), *Kosovo: perceptions of war and its aftermath*, Londra, Continuum, 2001 p. 108; J. LANTIS, "The moral imperative of force: The evolution of German strategic culture in Kosovo", in *Comparative Strategy*, 21, 1, 2002, p. 35.

<sup>9</sup> F. NIGLIA, "La Germania riunificata nella politica globale 1990-2020", In U. VILLANI-LUBELLI, L. RENZI (a cura), *La nuova Germania. La Repubblica Federale 30 anni dopo la Riunificazione*, Pisa, Edizioni ETS, 2020, p. 139.

Cancelliera Merkel al Vertice NATO di Bucarest del 2008 rispetto alla richiesta di George W. Bush per l'ingresso di Ucraina e Georgia nell'Alleanza Atlantica. E l'amministrazione Trump ha accentuato questa inquietudine di Angela Merkel: è proprio di fronte al proclama trumpiano dell'*America first*, alla messa in discussione dell'utilità della NATO e al paventato ritiro delle truppe americane dalla Germania, che la Cancelliera capisce che l'Europa, con la Germania in prima fila, deve declinare la propria sicurezza anzitutto in termini di collaborazione fra membri dell'UE. L'uscita di scena della Cancelliera dopo sedici anni di governo le impedirà, tuttavia, di offrire a tale obiettivo il proprio contributo, sempre significativo in ogni trattativa europea<sup>10</sup>.

Ciò detto, i contrasti non si esauriscono con la vittoria di Biden su Trump: sul tavolo della NATO resta infatti il dossier delle spese militari. Malgrado i moniti di Washington per un *burden sharing* fra i partner atlantici, la Germania resta fra i Paesi lontani dal raggiungimento dell'obiettivo stabilito al vertice NATO del 2014. In quell'occasione la Germania si era impegnata, al pari degli altri alleati NATO, a destinare il 2% del PIL alla difesa. Eppure, dopo sette anni la Germania si arena attorno all'1,4% del PIL, una cifra al momento non destinata a crescere, viste le recenti dichiarazioni del Capo di Stato Maggiore della *Bundeswehr*, Generale Eberhard Zorn, che ha ventilato tagli alla difesa in ragione della necessità di contrastare la pandemia. Come a ribadire che lo strumento militare resta ancora fuori dalle priorità politiche ed economiche di Berlino<sup>11</sup>.

## 6.5. Conclusioni

La Germania rappresenta un attore fondamentale per la sicurezza europea e atlantica: al di là delle segnalate esitazioni, le sue dimensioni e ancor più la sua solidità istituzionale e le sue capacità diplomatiche la rendono protagonista di ogni dibattito in tale ambito.

Se questa è la prospettiva, non va dimenticato che l'uso della forza è entrato nella storia della Germania riunificata esclusivamente come *extrema ratio*, quando cioè lo *Schuldgefühl* ha indotto Berlino a impedire che si riproducesse l'orrore dell'annientamento etnico o la massiccia violazione dei diritti umani. Questo non deve stupirci: la politica estera tedesca ha infatti carattere eminentemente normativo e valoriale, perché alla sua rinascita dopo la Seconda guerra mondiale la Repubblica di Bonn assunse quali principi della sua azione esterna il rispetto del diritto internazionale e dei diritti umani, il ripudio dell'uso della forza nonché la fede nel multilateralismo. Soltanto un'azione militare che risulti inevitabile e possieda tutti i crismi del diritto internazionale potrà ricevere il sostegno della *Bundeswehr*<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> P. VALENTINO, *L'età di Merkel*, Venezia, Marsilio, 2021, pp. 250-255.

<sup>11</sup> Sull'ammontare delle spese militari tedesche nel contesto dell'Alleanza Atlantica si veda CAMERA DEI DEPUTATI, "Le spese di difesa in ambito NATO", in *Centro Studi – Documentazione parlamentare*, Dossier n. 119, 2020. Sull'andamento del bilancio della difesa tedesco: E. SABATINO, "Il Libro Bianco della Difesa tedesco: quali opportunità di cooperazione?", in *Osservatorio di Politica Internazionale (note)*, 69, 2016, p. 2; A. MARRONE, *Individuare una procedura per la definizione di una strategia generale militare che possa supportare la definizione di una strategia globale, partendo dall'analisi dei Paesi europei paragonabili all'Italia in quanto a risorse e livello di ambizione*, Roma, Centro Militare di Studi Strategici, 2018, p. 23. Sui possibili tagli al bilancio della difesa di Berlino in esito alla pandemia: *NOTIZIE GEOPOLITICHE*, "Germania. Coronavirus: zorn (bundeswehr). 'I tagli alla difesa peseranno sul contributo alla NATO'", in *Notizie Geopolitiche, Quotidiano indipendente on line di geopolitica e politica estera – dal 2011-* (<https://bit.ly/3CN9JAE>), 2021.

<sup>12</sup> K. LONGHURST, *cit.*, p. 72; F. BADDE, *Memoria storica e cultura strategica. La Germania e l'uso della forza dall'antimilitarismo, alla guerra in Kosovo*, Tesi di laurea in Storia dell'Europa Orientale, Università di Pisa, E. DUNDOVICH (rel.), A.A. 2012/2013, pp. 21-22; sul carattere normativo della politica estera tedesca si veda F. NIGLIA, *op.*

Chiunque dovesse sostituire la Merkel alla Cancelleria dovrà fare i conti con questo scenario, come pure col fatto che temi quali il cambiamento climatico e le migrazioni appaiono all'opinione pubblica tedesca come minacce alla sicurezza più immediate rispetto a quelle cui si risponde con lo strumento militare classico. Senza contare che al *Bundestag* non è mai stato facile varare aumenti al bilancio della Difesa. È quindi possibile che per la Germania sia ancora forte la tentazione di continuare a fare il *free rider* quanto al bene comune della sicurezza, almeno finché Washington lo consentirà. Ma questo vale per tutta l'Europa: la sicurezza atlantica è anzitutto una questione europea<sup>13</sup>.

## 6.6. Concetti chiave

La Germania come oggetto e come soggetto dell'Alleanza:

- La rinascita della potenza tedesca a difesa dell'Occidente;
- L'antimilitarismo della società tedesca e i limiti all'uso della forza sul piano internazionale;
- Il dilemma del *free rider*: quale sarà il futuro del contributo di Berlino alla NATO?

---

*cit.*, pp. 127-128.

<sup>13</sup> R. PARKES, A-L. KIRCH, S. DINKEL, *Building European resilience and capacity to act: Lessons for 2030*, DGAP Report, 13, 2021, p. 10.

## 7. LA NATO E I SUOI PARTNER

ANDREA LOCATELLI\*, DAVIDE FIAMMENGHI\*\*

### 7.1. Introduzione

L'attuale evoluzione del contesto della sicurezza, interessato dal proliferare di nuove sfide per l'Alleanza Atlantica, ha imposto una significativa revisione strategica della NATO. Come anticipato dal rapporto NATO2030<sup>1</sup>, per rimanere un pilastro dell'ordine internazionale e – non meno importante – conservare una qualche rilevanza agli occhi delle grandi potenze, l'adattamento che si impone all'Alleanza comporta tanto la formulazione di nuovi strumenti di *policy*, quanto la revisione di quelli esistenti. La politica di partenariato rientra in questa seconda categoria: originariamente concepita sulla scia della dissoluzione dell'Unione Sovietica, nel corso dei decenni ha portato a una serie di iniziative tra loro molto diverse e dai risultati alquanto eterogenei<sup>2</sup>. Tuttavia, come sottolineato con forza all'ultimo vertice dei capi di Stato nel giugno del 2021, «i partenariati della NATO sono, e continueranno ad essere, essenziali per il funzionamento della NATO»<sup>3</sup>.

In questo capitolo, saranno indagate le ragioni per cui, al di là delle dichiarazioni programmatiche e della retorica politica, questo strumento di *policy* non sia riuscito a garantire i risultati promessi e, ancor più importante, quali traiettorie occorra seguire per dare nuova vitalità alla *NATO Partnership Policy*. A questo fine, nel prossimo paragrafo verranno illustrate, sebbene in modo estremamente sintetico, le principali iniziative di *partnership* avviate dalla NATO a partire dagli anni Novanta; nel paragrafo successivo, si tenterà di individuare le ragioni che ne limitano l'efficacia, per poi proporre alcune linee guida volte a costruire, in futuro, nuovi rapporti con i partner dell'Alleanza. Da ultimo, il paragrafo conclusivo tirerà le somme del discorso.

### 7.2. Quali sono e come funzionano i partenariati della NATO?

Tra le tante attività della NATO, le *partnership* rappresentano probabilmente una delle politiche più consolidate, ma meno visibili. Se si pensa che il primo esempio risale all'istituzione del Consiglio di Cooperazione del Nord Atlantico (*North Atlantic Cooperation Council*, NACC), nel 1991, si può affermare che l'Alleanza ha ormai trent'anni di esperienza alle spalle. Originariamente concepito come un forum di dialogo con i Paesi (soprattutto europei) precedentemente nell'orbita di Mosca, il NACC era inteso come strumento per guidare la transizione dei Paesi ormai ex-comunisti verso sbocchi democratici e, al contempo, promuovere la stabilità regionale attraverso misure di *Confidence Building*. In pochi anni si unirono di fatto tutti gli Stati ex sovietici, portando la membership a oltre cinquanta Paesi. Ma all'aumentare del numero dei partner è progressivamente cresciuta anche la distanza strategica fra la NATO e i Paesi coinvolti. Per questo, nonostante un timido tentativo di rivitalizzazione nel 1997<sup>4</sup>, ad oggi questa iniziativa non ha conseguito alcun risultato apprezzabile.

---

\* Università Cattolica del Sacro Cuore.

\*\* Università di Palermo.

<sup>1</sup> NATO, "NATO 2030: United for a new era: Analysis and recommendations of the Reflection Group appointed by the NATO Secretary General", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3itScWm>), 2020.

<sup>2</sup> T. FLOCKHART, "Introduction: Changing partnerships in a changing world", in T. FLOCKHART (a cura), *Cooperative security: NATO's partnership policy in a changing world*, DIIS Report 2014:01, 2014, pp. 27-29.

<sup>3</sup> NATO, "Bruxelles summit declaration", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3ziEb3c>), 2021.

<sup>4</sup> In tale occasione, il NACC fu ribattezzato: Partenariato Euro-Atlantico (*Euro-Atlantic Partnership Council*, EAPC).

Discorso ben diverso vale per il Partenariato per la Pace (*Partnership for Peace*, PFP): lanciato nel 1994 come un'offerta di cooperazione verso i Paesi ex-comunisti, aveva un'esplicita connotazione militare, poiché prometteva assistenza nella riforma delle spesso disastrose Forze Armate di quegli Stati. Il significato politico di questa *partnership*, tuttavia, era altrettanto evidente: intervenendo direttamente negli affari militari dei Paesi dell'Europa orientale, la PFP contribuiva anche a stabilizzare l'area e, come testimoniato dal primo round di allargamento dell'Alleanza (1999), a estendere l'influenza della NATO, rassicurando al tempo stesso la Russia in merito alle intenzioni occidentali<sup>5</sup>.

Da un punto di vista istituzionale, la PFP sviluppò una serie di prassi<sup>6</sup> che ben presto furono copiate e ulteriormente articolate dalle *partnership* che seguirono. Soprattutto, riscontrando il plauso tanto degli alleati quanto dei partner, oltre a costituirsi come forum multilaterale per il *Confidence Building*, consolidò un formato sostanzialmente bilaterale (ovvero NATO verso singolo partner). In estrema sintesi, la PFP ha permesso a ciascuno Stato associato<sup>7</sup> di trarne i benefici che desiderava – dalla semplice assistenza nell'addestramento, alla consulenza per la *Security Sector Reform*, fino all'ingresso nell'Alleanza. Come si vedrà più avanti, sebbene alcuni abbiano visto in questa flessibilità la chiave del successo della PFP<sup>8</sup>, d'altra parte essa ha portato a frammentare l'approccio NATO verso i partner, generando incoerenze e indebolendo la capacità negoziale dell'Alleanza.

Coeva e analoga alla PFP è un'iniziativa volta al fianco sud della NATO: Il Dialogo Mediterraneo<sup>9</sup>. Pur replicando la struttura e il portafoglio di attività della PFP, questa *partnership* non ha goduto della stessa fortuna. Anzi, all'origine di un risultato che si può definire deludente sta proprio il doppio approccio a due livelli (ovvero multilaterale e bilaterale): ciascuno dei sette Stati beneficiari del Dialogo Mediterraneo ha goduto ogni anno di centinaia di programmi NATO per la *Security Sector Reform*, ma non ha sfruttato l'opportunità data dal forum multilaterale come strumento di *confidence building*. Se lo scopo della NATO era quindi stabilizzare la regione o esercitare influenza sui partner, il giudizio finale su questa *partnership* non può essere che negativo<sup>10</sup>.

Come si può comprendere da quanto visto finora, la struttura e il menu di attività compreso nella *NATO partnership policy* non hanno subito particolari variazioni per circa vent'anni. Una svolta degna di rilievo è stata impressa dalla crisi in Ucraina del 2014: come reazione all'annessione della Crimea da parte di Mosca, tra le varie iniziative volte a contenere la Russia e assicurare gli alleati sul fronte orientale, vennero lanciati due partenariati: la *Partnership Interoperability Initiative (PII)* e la *Defence and Related Security Capacity Building Initiative (DCB)*. La prima, nata dall'esperienza congiunta sul campo – principalmente in Afghanistan – tra le forze NATO e quelle di alcuni Stati terzi, era intesa a mantenere e incrementare il grado di interoperabilità raggiunta; la seconda, volta a incrementare le capacità di alcuni partner strategici, puntava a creare un «bastione contro le varie minacce esterne che avrebbero potuto filtrare all'interno del territorio della NATO»<sup>11</sup>.

---

<sup>5</sup> Rispetto alla Russia, occorre ricordare il Consiglio NATO-Russia, partenariato siglato nel 2002 e sospeso di fatto nel 2014, in seguito all'annessione della Crimea.

<sup>6</sup> Non essendo possibile riassumere tutti i programmi di cooperazione sviluppati dalla NATO all'interno dei vari partenariati, rimandiamo alla pagina ufficiale dell'Alleanza: (<https://bit.ly/39YHti9>).

<sup>7</sup> Ad oggi, i membri della PFP sono 20: Armenia, Austria, Azerbaigian, Bielorussia, Bosnia-Erzegovina, Finlandia, Georgia, Irlanda, Kazakistan, Kirghizistan, Malta, Moldavia, Russia, Serbia, Svezia, Svizzera, Tagikistan, Turkmenistan, Ucraina ed Uzbekistan.

<sup>8</sup> G. P. HERD, "NATO Partnerships: For peace, combat and soft balancing?". In G. P. HERD, J. KRIENDLER (a cura), *Understanding NATO in the 21<sup>st</sup> Century*, Abingdon, Routledge, 2013, p. 70.

<sup>9</sup> I Paesi partner sono: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Mauritania, Marocco e Tunisia.

<sup>10</sup> Né sembra aver dato frutti più tangibili la *Istanbul Cooperation Initiative*, del 2004, rivolta a quattro dei sei membri del Consiglio di Cooperazione del Golfo: Bahrain, Emirati Arabi Uniti, Kuwait e Qatar.

<sup>11</sup> L. MARTINHO, "NATO'S defence and related security capacity building (DCB) Initiative" in *NATO Parliamentary Assembly* (<https://bit.ly/2YgGerG>), 2020, p. 5.

Ad oggi, quindi, si può dire che la *NATO partnership policy* rappresenti la declinazione operativa del concetto di sicurezza operativa elaborato nei documenti strategici dell'Alleanza, ma al contempo è andata assumendo un ruolo non marginale per garantire la sicurezza collettiva. La posta in gioco è quindi elevata: il successo delle iniziative di partenariato assume un'importanza strategica, mentre il fallimento potrebbe avere nel lungo periodo conseguenze nefaste. Nel prossimo paragrafo, indagheremo le ragioni per cui all'impegno politico ed economico profuso non è finora corrisposto un risultato commensurabile.

### 7.3. Limiti e problemi delle partnership NATO nel contesto attuale

Per brevità, si possono distinguere due macro-categorie di problemi che inficiano la performance dei partenariati NATO. La prima questione che occorre mettere in evidenza è di natura propriamente politica: se si osserva l'esito ultimo delle varie *partnership*, al di là delle migliaia di attività<sup>12</sup> realizzate nel corso degli anni, è facile giungere alla conclusione che la proverbiale montagna ha generato il topolino. Se la politica di partenariato ha un obiettivo politico, il limite principale è come questo obiettivo sia lungi dall'essere conseguito. Ovviamente, tale osservazione impone qualche interrogativo su quale sia il fine ultimo delle *partnership* per l'Alleanza. Dietro la retorica dei documenti ufficiali, si può scorgere una duplice motivazione nella storia dei partenariati NATO: da una parte, promuovere la stabilità regionale; dall'altra, ottenere qualcosa dai partner coinvolti. In alcuni momenti circoscritti, entrambi gli obiettivi sono stati raggiunti: si pensi alla stabilizzazione dell'Europa Orientale negli anni Novanta, o al sostegno alla Guerra globale contro il terrorismo dopo il 2001. Ad oggi, però, nessuno di questi obiettivi sembra a portata di mano; al contrario, ci sono conclamati fallimenti, come nel Caucaso meridionale e in Medio Oriente<sup>13</sup>.

Se questo dato non costituisce certo una novità degli ultimi anni, va però osservato che la crescente competizione geopolitica con Russia e Cina fa dei partenariati una grande occasione sprecata. Questo è ancor più evidente nel contesto dell'Asia orientale, dove la NATO ha di fatto quattro "partner globali"<sup>14</sup>: Australia, Corea del Sud, Giappone e Nuova Zelanda. Dato il recente orientamento dell'Alleanza in chiave anti-cinese, pare evidente che un maggior coinvolgimento nelle iniziative di cooperazione sia nell'interesse tanto degli alleati quanto dei quattro Paesi dell'Indo-Pacifico. Finora, però, l'impegno della NATO verso i partner globali è stato sporadico e superficiale, limitato per lo più alla collaborazione militare (ad esempio, nella guerra in Afghanistan, o in operazioni anti-pirateria), ma senza una visione strategica comune. In ultima analisi, insomma, vale per i Paesi dell'Indo-Pacifico quanto detto per gli altri partner: se l'Alleanza vuole ottenere qualche beneficio dalle iniziative di partenariato, essa deve definire e concordare chiaramente quali obiettivi strategici (stabilità regionale, difesa da un nemico comune, risorse specifiche) condivide con i partner<sup>15</sup>.

La seconda categoria di problemi ha natura burocratico-istituzionale. Se, come anticipato, da una parte la NATO può vantare un ampio menu di strumenti per promuovere la cooperazione con i partner, dall'altra questo ha portato a un'estrema eterogeneità nelle procedure operative. Questo problema era

---

<sup>12</sup> NATO, "Partnership tools", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3A7FYZB>). Per una trattazione più approfondita dell'agenda 2019-2022, si veda A. BIN, "NATO's defense institution building and projecting stability", in *Connections*, 17, 3, 2018, pp. 13-14.

<sup>13</sup> A. LOCATELLI, "Handle with care: the limits and prospects of NATO partnership policy". In E. FASSI, S. LUCARELLI, A. MARRONE (a cura), *What NATO for what threats. Warsaw and beyond*, NATO HQ, Bruxelles, 2015, pp. 82-96.

<sup>14</sup> La definizione di partner globale sta a indicare una relazione di cooperazione strutturata al di fuori del quadro delle partnership regionali descritte nel paragrafo precedente.

<sup>15</sup> M. GALIC, "Opportunity knocks for NATO and its partners in the Asia-Pacific", in *Atlantic Council* (<https://bit.ly/3A3VK7x>), 2021.

stato rilevato – e parzialmente corretto – già una decina di anni fa, ma la situazione a oggi non sembra ancora risolta. Come visto nel paragrafo precedente, un primo ostacolo organizzativo consiste nel formato stesso delle *partnership* – multilaterali o bilaterali (a cui si è poi aggiunta, nel corso degli anni, un’alternativa intermedia nella forma di accordi cosiddetti mini-laterali). La flessibilità della *membership*, che riguarda il numero dei partner ma anche il numero degli alleati, ha il pregio di rendere le forme di cooperazione più agili, orientate agli interessi delle parti in causa, e con una più chiara identificazione delle responsabilità; tuttavia, questo avviene a scapito della coerenza dell’azione della NATO nel suo complesso. Analogamente a quanto avviene nel contesto europeo, dove alle iniziative dell’Alleanza si aggiungono quelle dell’Unione Europea, la sovrapposizione tra istituzioni (*interlocking institution*, nel gergo specialistico) può portare a conflitto o semplicemente a mancanza di coordinamento (*interblocking institution*, per mutuare ancora il gergo tecnico)<sup>16</sup>.

Su un piano più prettamente operativo, si riscontra infine un problema di sottodimensionamento degli uffici preposti alle *partnership*. In altre parole, il personale disponibile non è cresciuto proporzionalmente alle attività in cui la leadership politica ha impegnato l’Alleanza<sup>17</sup>. Parallelamente, anche i fondi destinati alle iniziative volte all’interoperabilità e al *capacity building* (ovvero quelle a cui i partner sono più interessati) soffrono di una generale carenza di fondi<sup>18</sup>. Recentemente, per far fronte a questi problemi, si è cercato di consolidare tutti gli strumenti legati alle *partnership* all’interno del Direttorato *Defence Institution and Capacity Building* della Divisione Operazioni della NATO. Per converso, il motto che da un paio d’anni circola all’interno degli uffici è *one partner, one plan*, che potrebbe rendere più lineari e coerenti gli strumenti a disposizione dei singoli partner, ma potrebbe anche comportare un’ulteriore frammentazione delle iniziative NATO<sup>19</sup>.

#### **7.4. È possibile adattare le *partnership* alle esigenze dell’attuale contesto internazionale?**

La soluzione a questi problemi non è semplice: per quanto auspicabili, le riforme nell’amministrazione di un’istituzione raramente sono sufficienti a conseguire i risultati sperati in assenza di un impegno politico di più ampio respiro. Non a caso, è questa l’indicazione che informa il già citato rapporto NATO2030, laddove si invoca esplicitamente di fare dei partenariati uno strumento volto «a conseguire gli interessi strategici della NATO»<sup>20</sup>: a tal fine, propongono i redattori del documento, l’attuale approccio orientato a soddisfare la domanda dei partner dovrebbe essere sostituito da uno basato sugli interessi tanto dei partner quanto degli alleati<sup>21</sup>.

Per superare i limiti sopra esposti e dare nuova vitalità a questa *policy*, quindi, l’attuale focus sulla cooperazione tecnica non è sufficiente. Per quanto la NATO possa contribuire a migliorare lo stato delle Forze Armate in Paesi chiave per i propri interessi, questo non basta. Al contrario, pare evidente che le migliaia di iniziative, oltre a essere in molti casi di dubbia efficacia, non sono affatto efficienti: nella prospettiva dell’Alleanza, le risorse dedicate ai piani di cooperazione e sviluppo con i partner sono stati ripagati solo in parte. In termini puramente utilitaristici, l’approccio basato sull’interesse

---

<sup>16</sup> L. CLADI, A. LOCATELLI, “Keep calm and carry on (differently): NATO and CESDP after Brexit”, in *Global Policy*, 11, 1, 2020, pp. 5-14.

<sup>17</sup> S. ARTS, S. KEIL, “Flexible security arrangements and the future of NATO Partnerships”, in *The German Marshall Fund of the United States*, (<https://bit.ly/2YfOGHJ>), 2021.

<sup>18</sup> L. ARONSSON, B. SWEENEY, “Three priorities for NATO partnerships in a contested world”, in *Atlantic Council* (<https://bit.ly/39YwYLI>), 2021.

<sup>19</sup> M. GALIC, cit., p. 6; S. ARTS, S. KEIL, cit., p. 4.

<sup>20</sup> NATO, “NATO 2030”, cit., p. 15.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

promette di limitare questo rischio, poiché presuppone che qualsiasi attività di partenariato discenda da un previo consenso sugli obiettivi strategici.

Per converso, si potrà obiettare che il consenso su interessi politici di alto profilo sia difficile da raggiungere e, conseguentemente, porsi questo obiettivo rischi di minare la possibilità di approfondire le *partnership* esistenti e, ancor più, di avviarne altre<sup>22</sup>. Tuttavia, l'attuale contesto internazionale rende meno cogente questa preoccupazione: all'aumentare della competizione geopolitica e delle sfide transnazionali (minacce cibernetiche, terrorismo, criminalità) aumenta anche il beneficio che la NATO può portare agli Stati che vogliono diventare partner. Per questo motivo, nell'opinione di chi scrive, l'Alleanza dovrà in primo luogo definire cosa chiedere ai partner (un chiaro allineamento politico, ad esempio in funzione anti-cinese o anti-russa, o una determinata capacità militare) e quindi cosa offrire in cambio (programmi di cooperazione scientifica, addestramento, tecnologie, e via dicendo).

Da ultimo, ma non meno importante, trovandosi ormai impegnata in una molteplicità di teatri – geografici e settoriali – l'Alleanza trarrebbe beneficio dal superamento dell'approccio bilaterale proprio della PFP, in favore di un approccio più inclusivo, preferibilmente minilaterale, che preveda cioè programmi condivisi tra la NATO, da una parte, e un piccolo gruppo di partner, dall'altra: come si è visto, infatti, l'approccio bilaterale ha beneficiato singoli destinatari degli aiuti, ma non ha contribuito (se non nell'esperienza dell'Europa orientale negli anni Novanta) a stabilizzare aree ad alta conflittualità, né ha reso i partner più affidabili e capaci per la difesa dell'Alleanza. Anziché perpetuare una struttura sostanzialmente clientelare del rapporto NATO-partner, insomma, una cornice istituzionale minilaterale sembra più congeniale alla creazione di fiducia (*confidence building*) tra i Paesi beneficiari, permettendo alla NATO di essere percepita non più come un semplice donatore, ma come un garante della stabilità e della sicurezza.

## 7.5. Come mantenere vitale l'Alleanza

L'ordine internazionale contemporaneo è soggetto a una molteplicità di minacce: la NATO – in quanto pilastro ed emblema di questo ordine – si trova chiamata a riformulare la propria visione strategica, incrementare le risorse di cui dispone e aggiornare le politiche formulate fino ad ora. Rivolgendosi a quest'ultimo aspetto, gli argomenti sviluppati in queste pagine hanno cercato di mettere in luce i limiti e le potenzialità di una delle *policy* più consolidate dell'Alleanza: i partenariati.

L'orientamento dominante – tanto tra chi fa ricerca quanto tra i *practitioner* – vede come principale minaccia le crescenti tensioni geopolitiche, con sfidanti del calibro di Cina e Russia. Tali tensioni si riflettono a cascata su ambiti tra loro diversissimi, come le catene di approvvigionamento, la militarizzazione dello spazio e la risposta sanitaria alle pandemie. Sebbene con gradi di intensità variabili, la *partnership policy* dell'Alleanza può vantare strumenti utili in tutti questi ambiti – strumenti, vale la pena ricordarlo, che sono sì tecnici, ma possono avere significative conseguenze politiche. Rendere più credibili i partenariati esistenti, formalizzare un maggiore impegno con i partner globali e mantenere aperta agli altri Stati la possibilità di aggregarsi alla NATO (quella che era tradizionalmente definita la *Open Door Policy*) sono scelte necessarie per la vitalità dell'Alleanza.

---

<sup>22</sup> Questa considerazione, d'altronde, non è estranea a iniziative come il Dialogo Mediterraneo, dove l'eterogeneità dei partner e gli interessi divergenti hanno suggerito di abbassare il profilo politico della cooperazione e di concentrarsi su quello tattico.

## **7.6. Concetti chiave**

Le scelte funzionali per la vitalità dell'Alleanza:

- Rendere più credibili i partenariati esistenti;
- Formalizzare un maggiore impegno con i partner globali;
- Mantenere aperta la possibilità di aggregarsi alla NATO.

**Parte Seconda**  
**La NATO verso il 2030**

## 8. LA FEDERAZIONE RUSSA

NICOLÒ FASOLA\*, LORENZO RIGGI\*\*

### 8.1. Introduzione

Le relazioni tra la NATO e la Federazione Russa hanno seguito un percorso altalenante sin dagli anni Novanta, rispecchiando in larga parte l'andamento dei rapporti tra Washington e Mosca<sup>1</sup>. Divergenze in termini di interessi strategici, sistemi di valore e percezioni spiegano questi alti e bassi<sup>2</sup>. L'ambizione geopolitica russa di mantenere il controllo sullo spazio post-sovietico mal si concilia con la tensione all'allargamento — effettivo o tramite partenariati — della NATO. Inoltre, gli strascichi della Guerra Fredda nelle mentalità dei leader sia occidentali, sia russi, nonché il perseguimento di principi politici spesso contrapposti rendono la comprensione reciproca particolarmente difficile.

Queste contraddizioni sono esplose nel 2014, provocando una rottura senza precedenti. In risposta alle violazioni della sovranità ed integrità territoriale ucraine perpetrate da Mosca, la NATO ha sospeso i rapporti con la Russia al di sotto del livello degli ambasciatori. Oltre alla valenza diplomatica, ciò ha significato l'azzeramento delle numerose attività di cooperazione pratica che l'Alleanza e la Russia intrattenevano<sup>3</sup>.

Dal 2014 ad oggi, l'approccio NATO alla Russia ha seguito due binari: da un lato, l'esercizio di difesa e deterrenza a fronte di nuove potenziali aggressioni; dall'altro, l'apertura al dialogo, ma nel rispetto dei principi chiave dell'Alleanza. Il dispiegamento delle *enhanced e tailored Forward Presence* (E/TFP) e della *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) ben rappresentano lo sforzo alleato lungo il primo binario<sup>4</sup>. La NATO si è così dotata di contingenti precostituiti che, oltre a rassicurare i membri orientali, permetterebbero di reagire rapidamente ai colpi di mano russi.

Il dialogo procede invece lentamente. Il maggiore forum di discussione tra NATO e Russia — il *NATO-Russia Council* — si è riunito solo dieci volte dalla crisi ucraina. Saltuari sono stati gli incontri tra il segretario generale NATO ed il Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) con le controparti russe. Chiaramente, nulla di ciò ha portato ad aperture di rilievo, in quanto la comunicazione bilaterale prende luogo in una totale assenza di fiducia. Ognuna arroccata sulle proprie posizioni, le parti si limitano allo scambio di accuse<sup>5</sup>.

Tenendo ben presente ciò, si delineano tre dimensioni essenziali di cui la NATO e gli Stati membri devono tenere conto nelle loro riflessioni sul futuro delle relazioni con la Russia.

---

\* University of Birmingham, Università di Bologna.

\*\* Centro Studi Geopolitica.info.

<sup>1</sup> N. FASOLA, S. LUCARELLI, "I rapporti tra Alleanza Atlantica e Russia dalla fine della guerra fredda". In S. BIANCHINI, A. FIORI (a cura), *Russia e Cina nel mondo globale. Due potenze tra dinamiche interne e internazionali*, Roma, Carocci, 2018, pp. 133-48; M. WEBBER, J. SPERLING, M.A. SMITH, *What's wrong with NATO and how to fix it*, Cambridge, Polity Press, 2021, pp. 92-113; V. POULIOT, *International security in practice: The politics of NATO-Russia diplomacy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

<sup>2</sup> N. FASOLA, S. LUCARELLI, "Ups and downs of NATO-Russia relations: A cognitivist perspective", in *Interdisciplinary Political Studies*, 5, 2, 2019, pp. 319-371; A.P. TSYGANKOV, "The sources of Russia's fear of NATO", in *Communist and Post-Communist Studies*, 51, 2, 2018, pp. 101-111.

<sup>3</sup> NATO, "Relations with Russia", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/2ZMqs97>), 2021.

<sup>4</sup> NATO, "Boosting NATO's presence in the east and southeast", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3m9ULxN>), 2021.

<sup>5</sup> Per esempi dal lato NATO si vedano, ad esempio, i riferimenti alla Russia nelle dichiarazioni finali dei Summit dal 2016 ad oggi. Dal lato russo, un qualsiasi comunicato stampa circa le relazioni Est-Ovest pubblicato dal Cremlino o dal Ministero degli Esteri varrà da prova.

## 8.2. Le capacità militari convenzionali della Russia

La dottrina militare russa è saldamente focalizzata sulla dimensione convenzionale della forza armata. Questo dato emerge in modo chiaro dall'analisi di lungo periodo di dibattito, riforme ed esercitazioni militari russe sin dal 2008<sup>6</sup>. Anche i dispiegamenti militari in Ucraina e Siria depongono in tal senso, senza che l'annessione della Crimea faccia eccezione<sup>7</sup>.

Entro la dimensione convenzionale, la Russia, come molti Paesi occidentali, mostra una preferenza per operazioni inter-forze. Con “raggruppamenti di forze” (*gruppirovki vojsk*), Mosca e il suo Stato Maggiore chiama le formazioni create a tal fine. Sebbene contino elementi di ogni Servizio, essi sono incentrati sulle forze di terra, mentre Aviazione e Marina svolgono ruoli ancillari<sup>8</sup>. I “raggruppamenti di forze” verrebbero usati dalla Russia con un approccio spiccatamente offensivo, incentrato sull'utilizzo dinamico di mezzi corazzati ed intensi fuochi di artiglieria, al fine di soverchiare l'avversario tramite potenza di fuoco e vantaggio numerico. Questo schema militare appare molto diverso da quello oggi adottato dall'Occidente.

Lo sforzo bellico in Siria, così come le esercitazioni strategiche da *Kavkaz-2016* in poi, dimostrano anche un sorprendente miglioramento delle capacità di proiezione militare. Mosca ha dimostrato di essere in grado di mobilitare, in un solo mese, un contingente parziale pari allo sforzo massimo di alcuni membri NATO. Questa statistica, tuttavia, assume sfumature diverse in base alla direzione strategica considerata: mentre, in quel lasso di tempo, le Forze Armate russe sarebbero capaci di orchestrare operazioni offensive lungo il fronte occidentale, ciò risulterebbe più complesso in altre direzioni<sup>9</sup>. In generale, l'odierna abilità russa di eseguire ponti logistici di medio-lungo raggio pare notevole — seppur ancora inferiore a quella statunitense.

Da ultimo, vale la pena notare anche i seguenti elementi: primo, la costante attenzione verso il cosiddetto Comando e Controllo (C2), come dimostra la crescente complessità delle operazioni che la Russia è in grado di attuare; secondo, l'intenzione di sviluppare un'elevata *combat readiness*, ossia la capacità di mobilitare le proprie truppe in tempi rapidi, così da godere del vantaggio dell'iniziativa; terzo, lo sforzo nel preparare le Forze Armate a combattere conflitti inter-statali di scala regionale. Quest'ultimo elemento è sintomo evidente di una visione strategico-militare che ancora vede nel conflitto tra grandi potenze la maggiore sfida e minaccia per Mosca.

Ciò considerato, il focus NATO su guerre di spedizione e, più di recente, guerra ibrida dovrebbe essere ricalibrato. Nel relazionarsi con qualsivoglia competitore, è sempre bene tenere presente l'ipotesi peggiore, ossia il rischio massimo che si vuole evitare. Nel caso della Russia, trattasi di un conflitto diretto ad alta intensità, su suolo europeo. Nel medio-lungo periodo, l'approccio a Mosca

---

<sup>6</sup> J. NORBERG, *Training for War — Russia's Strategic-level Military Exercises 2009-2017*, Stoccolma, Swedish Defence Research Agency, 2018; D.A. RUIZ PALMER, *Theatre operations, high commands and large-scale exercises in Soviet and Russian military practice: Insights and implications*, Roma, NATO Defense College, 2018; I.N. VOROB'EV, V.A. KISELEV, “Otechestvennaia voennaia teoriia: istoriia i sovremennost'”, in *Voennaia Mysl'*, 8, 2013, pp. 28-42.

<sup>7</sup> Infatti, pur presentando una fase preparatoria caratterizzata dall'ampio ricorso a risorse informative, il successo dell'operazione di Crimea fu garantito dall'uso capillare ed incrementale di *cd. boots on the ground* — anche a scopo di deterrenza, nel più ampio teatro regionale.

<sup>8</sup> F. WESTERLUND, S. OXENSTIARNA (a cura), *Russian military capability in a ten-year perspective*, Stoccolma, Swedish Defence Research Agency, 2019.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

risulterà poco credibile se non si darà peso adeguato — in termini sia di difesa, sia di dialogo — a questo aspetto.

### 8.3. La Russia come potenza nucleare

Storicamente, una delle maggiori dimensioni di minaccia provenienti da Mosca è stata, per la NATO, quella nucleare. Ciò vale anche oggi. La Russia detiene ancora il più vasto arsenale nucleare al mondo<sup>10</sup> e tanto le sue capacità tecnologiche quanto le innovazioni dottrinali richiedono di prestare costante attenzione agli sviluppi in tale dominio.

Negli ultimi decenni, uno dei dibattiti chiave della comunità strategico-militare russa ha riguardato la cosiddetta dottrina dell'*escalate-to-desescalate*. Essa sarebbe stata adottata dalla Russia alla fine degli anni Novanta: date le allora drammatiche condizioni delle proprie forze convenzionali, Mosca avrebbe postulato l'uso precoce di armi nucleari (tattiche) a fronte di minacce alla propria sicurezza nazionale, così da chiudere il conflitto in via preventiva<sup>11</sup>. Alcuni analisti ritengono che Mosca tuttora detenga tale postura<sup>12</sup>; tuttavia, ad uno sguardo ravvicinato, ciò pare scarsamente credibile<sup>13</sup>. In particolare, il progressivo consolidamento delle forze convenzionali russe non rende più necessario l'impiego preventivo e su vasta scala di testate nucleari tattiche<sup>14</sup>. Appare anche improbabile che la dottrina dell'*escalate-to-desescalate* possa generare un'effettiva capacità di controllo dell'escalation. Infatti, nel contesto di un conflitto contro altre potenze nucleari come gli Stati Uniti (ossia, la NATO), l'uso pur limitato di armi nucleari aprirebbe le porte alla rappresaglia anche con vettori strategici — ossia, all'*Armageddon* nucleare.

A fronte di queste considerazioni, si ritiene che la Russia contemporanea abbia innalzato la propria *nuclear threshold*, ossia la soglia di minaccia oltre la quale fare ricorso all'arsenale nucleare. L'analisi comparata dei documenti strategici risalenti agli anni Novanta<sup>15</sup> e della più recente versione del documento deputato alla definizione della dottrina nucleare russa<sup>16</sup> rende chiara la natura limitata

---

<sup>10</sup> Secondo le stime del *Bulletin of the Atomic Scientists*, la Federazione Russa detiene 6.257 testate totali, di cui 4.497 dispiegate o in riserva e 1.760 dismesse o in attesa di dismissione. Tra le 4.497 testate operative o potenzialmente tali se ne contano 1.600 effettivamente dispiegate e 2.897 tenute come riserva strategica. Guardando agli armamenti con capacità operativa superiore ai 5.500 km, la Russia dispiega 2.585 testate ripartite come segue: 1.189 imbarcate su missili balistici intercontinentali, 816 installate su missili balistici lanciati da sottomarino e 580 trasportate da bombardieri strategici. Relativamente agli armamenti sub-strategici, gli arsenali russi sono dotati di 1.912 testate nucleari. Si veda H.M. KRISTENSEN, M. KORDA, "Russian nuclear weapons, 2021", in *Bulletin of the Atomic Scientists*, 77, 2, 2021, pp. 90-108.

<sup>11</sup> V. I. LEVSHIN, A. V. NEDELIN, M. E. SOSNOVKY, "O primenenii iadernogo oruzhiia dlia deskalatsii voennykh dejstvii", in *Voennaia Mysl*, 5, 3, 1999, pp. 34-37. Se ne fa riferimento anche in recenti documenti strategici statunitensi: DEPARTMENT OF DEFENCE, "Nuclear posture review", in *Department of Defence Special Report* (<https://bit.ly/2ZC4JR3>), 2018.

<sup>12</sup> M.B. SCHNEIDER, "Russian nuclear 'de-escalation' of future war", in *Comparative Strategy*, 37, 5, 2018, pp. 361-372.

<sup>13</sup> B. TERTRAIS, "Russia's nuclear Policy: worrying for the wrong reasons", in *Survival*, 60, 2, 2018, pp. 33-44.

<sup>14</sup> K. VEN BRUUSGAARD, "Russian nuclear strategy and conventional inferiority", in *Journal of Strategic Studies*, 44, 1, 2021, pp. 3-35

<sup>15</sup> B. YELTSIN, "The basic provisions of the Military Doctrine of the Russian Federation", in *Federation of Atomic Scientist* (<https://bit.ly/3kLkjBR>), 1993; ID., "Russian national security blueprint", in *Federation of Atomic Scientist*, (<https://bit.ly/3odZscI>), 1997; V. PUTIN, "Russian national security concept", in *The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation Fundamental Documents* (<https://bit.ly/3AM6h8E>), 2000; V. PUTIN, "The Russian Federation Military Doctrine", in *Arms Control Association* (<https://bit.ly/39OGfWI>), 2000.

<sup>16</sup> V. PUTIN, "Basic principles of state policy of the Russian Federation on nuclear deterrence", in *The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation Fundamental Documents* (<https://bit.ly/3kLBDXF>), 2020. Si suppone che tale documento sia stato sistematicamente aggiornato dagli anni Novanta ma reso pubblico soltanto nel 2020 — sebbene in una versione credibilmente diversa da quella adottata internamente dallo Stato Maggiore russo e dal Cremlino.

delle condizioni che porterebbero la Russia a valutare l'uso di armi nucleari. Tali fattispecie sono essenzialmente circoscritte ai due casi classici di ritorsione nucleare (*second strike*) e risposta a minacce esistenziali imminenti, credibilmente nel contesto di una guerra maggiore. Pertanto, piuttosto che essere prone all'uso preventivo di testate nucleari, Mosca risulta propendere per una rigida gestione dell'escalation, in cui le testate nucleari sono ultima garanzia di sopravvivenza (deterrenza), e non la prima opzione.

Tenendo conto di questi elementi, il dialogo con Mosca sul controllo degli armamenti dovrebbe proseguire in modo estremamente pragmatico con l'obiettivo di trovare un'intesa generale, che tenga conto delle molteplici sfaccettature della deterrenza nucleare, non solo quindi degli armamenti strategici, ma anche di quelli tattici, tenendo a mente le notevoli difficoltà già sperimentate nel rinnovo del Trattato New START dello scorso febbraio<sup>17</sup>.

#### 8.4. Dominio informativo, operazioni cibernetiche e guerra elettronica

La Russia ha posto crescente enfasi sul dominio informativo della competizione internazionale<sup>18</sup>. Stando al dibattito strategico-militare russo, la "lotta informativa" (*informatsionnaia bor'ba*) ha lo scopo di ridurre efficacia ed efficienza del sistema di C2 avversario, ad ogni livello (strategico, operativo, tattico), garantendo nel contempo la propria superiorità in quell'ambito<sup>19</sup>. Per raggiungere tale obiettivo, l'azione russa si sviluppa in due direzioni: l'una è tecnica, focalizzata sull'accedere e/o rendere inoperabili i network avversari; l'altra è psicologica, e si concentra sull'esercitare un impatto (cognitivo, morale) sulla popolazione, i leader politici o le Forze Armate dell'avversario.

È quindi evidente che l'azione russa nel dominio informativo non si limita all'uso dei media per la diffusione di fake news — che pure è parte integrante della "direzione psicologica" di cui sopra<sup>20</sup>. La materia è importante ma non centrale rispetto al mandato della NATO, che è innanzitutto un'istituzione politico-militare. In quanto tale, l'Alleanza è meglio equipaggiata per fare fronte alla Russia in settori "tecnici" della lotta informativa, quali le operazioni cibernetiche e la guerra elettronica.

Il frequente uso attivo di strumenti cibernetici da parte di Mosca ha trainato l'adattamento della NATO nel dominio cyber. Tuttavia, nonostante i considerevoli progressi, la postura cibernetica dell'Alleanza ancora soffre di alcuni limiti, soprattutto in relazione alla Russia<sup>21</sup>. Primo, gli Stati membri — non la NATO — detengono controllo e responsabilità individuali sui propri assetti cyber. Ne consegue una perdurante disparità tra le capacità alleate, che fornisce a Mosca "punti deboli" dai quali intaccare la sicurezza transatlantica. Per migliorare la risposta alleata alle incursioni cibernetiche

---

Verosimilmente, le difficoltà nel rinnovo del Trattato New START, l'abbandono statunitense del Trattato INF e l'eventualità di un dispiegamento di missili di teatro in Europa e nell'estremo oriente hanno spinto Mosca ad esplicitare le fattispecie che potrebbero portare ad un'escalation potenzialmente nucleare.

<sup>17</sup> K. REIF, S. BUGOS, "US, Russia extend New START for five years", in *Arms Control Association* (<https://bit.ly/3ij5wN3>), 2021.

<sup>18</sup> Ossia quella dimensione avente a che fare con la ricezione, elaborazione ed invio di informazioni lungo le catene decisionali politiche e militari.

<sup>19</sup> K.A. TROTSENKO, "Informatsionnoe protivoborstvo v operativno-takticheskom zvene upravleniia", in *Voennaia Mysl'*, 8, 2016, pp. 20-25.

<sup>20</sup> K. GILES, *Handbook of Russian information warfare*, Roma, NATO Defence College, 2016.

<sup>21</sup> R.K. ACKERMAN, "NATO cyber policy under construction", in *Signal*, 78, 8, 2019, pp. 27-29; S. ARTS, "Offense as the New Defense: New life for NATO's cyber policy", in *German Marshall Fund of the United States* (<https://bit.ly/3AUgIqU>), 2018.

russe, maggiore centralizzazione e parificazione delle risorse cyber sono necessarie. Secondo, non vi è consenso tra gli Alleati circa le modalità di risposta ad un attacco cibernetico, inclusa l'applicabilità dell'art. 5. Ciò avvantaggia la Russia, che proprio sulle divisioni occidentali fa leva per guadagnare mordente strategico. Per meglio confrontarsi con un attore dinamico come la Russia, è necessario raggiungere una maggiore chiarezza procedurale in ambito cyber. Terzo, la NATO affronta il dominio cibernetico in chiave difensiva. L'uso offensivo di strumenti militari non rientra nella vocazione dell'Alleanza, ma una postura cyber più pro-attiva faciliterebbe l'esercizio di deterrenza, così da prevenire o punire le continue violazioni russe.

Migliore è la posizione NATO nel campo della guerra elettronica<sup>22</sup>. Sia in Ucraina, sia in Siria, Mosca ha dimostrato di saper integrare elementi di guerra elettromagnetica ad ogni livello d'azione militare. Le Forze Armate russe hanno dispiegato sistemi capaci di individuare le comunicazioni avversarie allo scopo di disturbare il flusso d'informazioni, disabilitare equipaggiamento, dirigere fuochi di artiglieria e demoralizzare gli oppositori. Il successo di queste operazioni, tuttavia, non è indicativo di una superiorità russa sulla NATO nella guerra elettronica. Infatti, gli avversari affrontati dalla Russia in Ucraina e Siria disponevano di capacità nettamente inferiori a quelle alleate. Sistemi di punta dell'arsenale russo (es. Krasukha, Murmansk-BN), pur capaci di contestare il dominio dello spazio elettromagnetico, vedrebbero la propria efficacia notevolmente ridimensionata dalle (contro-)misure di guerra elettronica di cui l'Alleanza già dispone. Perché questa condizione continui ad essere vera, la NATO deve mantenere il proprio vantaggio tecnologico tramite investimenti congiunti. Lo studio delle modalità della guerra elettronica russa nei vari scenari dovrà essere guida per l'innovazione non solo tecnologica, ma anche dottrinale dell'Alleanza.

## 8.5. La penetrazione russa nel Mediterraneo

Dal 2015, anno di avvio dell'intervento militare russo in Siria, Mosca ha consolidato la propria presenza nel Medio Oriente e nel Nord Africa, fino a fregiarsi del titolo di "nazione indispensabile" per la stabilità della regione<sup>23</sup>. Lungi dall'aspirare al ruolo di garante ultimo della sicurezza regionale, Mosca ha sviluppato la propria strategia mediorientale sulla base di tre obiettivi: consolidare il proprio status di grande potenza; intessere nuove relazioni economiche con i principali attori regionali; ed estendere la propria cornice di sicurezza oltre il Mar Nero, sfruttando i vuoti lasciati dal ripiegamento statunitense<sup>24</sup>.

Il perseguimento di tali obiettivi poggia su un'intensa attività diplomatica che coinvolge tutti i principali attori della regione, nonché su una limitata ma efficace presenza militare che si estende dalla Siria alla Libia. In questi ultimi due teatri, e seppur con una prospettiva temporale limitata, la Russia ha dimostrato una sostanziale capacità di proiezione di forza, impiegando forze regolari e contractors a sostegno di regimi amici (quello di Bashar al Assad) o potenzialmente tali (Khalifa Haftar)<sup>25</sup>. Sul fronte diplomatico, si è assistito ad un consolidamento delle relazioni con Turchia, Iran,

<sup>22</sup> V. GUNDAROV, "Sirijskie uroki REB", in *Voенно-промышлennyj Kur'er* (<https://bit.ly/3AX0Cgi>), 2021; D. MCRORY, "Russian electronic warfare, cyber and information operations in Ukraine", in *RUSI Journal*, 165, 7, 2020, pp. 34-44; D. STUPPLES, "How Syria is becoming a test-bed for high-tech weapons of electronic warfare", in *The Conversation* (<https://bit.ly/3ihNBqd>), 2015.

<sup>23</sup> E.B. RUMER, "Russia, the indispensable nation in the Middle East", in *Foreign Affairs* (<https://fam.ag/2WhXrk1>), 2019.

<sup>24</sup> D. TRENIN, *What is Russia up to in the Middle East?*, Cambridge, Polity, 2017.

<sup>25</sup> S. CHARAP, E. TREYGER, E. GEIST, "Understanding Russia's intervention in Syria", in *RAND Research Reports*, (<https://bit.ly/2ZsGAMA>), 2019.

Israele, Egitto e Arabia Saudita, nonché al relativo (altalenante) successo del “processo di Astana” per la pacificazione della Siria<sup>26</sup>. Ciò rende evidente la capacità russa di negoziare contemporaneamente con una molteplicità di attori, anche in presenza di interessi strategici contrapposti, al fine di raggiungere obiettivi pragmatici di natura tattica. Lo sforzo russo ha così implicato il coinvolgimento della dimensione economica, in particolare del settore energetico e militare. Dati recenti vedono Mosca come il primo esportatore di armi verso Algeria ed Egitto, il secondo verso l’Iraq e il terzo verso gli Emirati Arabi Uniti<sup>27</sup>, oltre a segnalare l’intensificazione della cooperazione tecnologica con Israele<sup>28</sup> e la Turchia. Quest’ultima ha recentemente ottenuto i sistemi di difesa missilistica russa S-400 e si è aperta allo sviluppo congiunto del caccia di quinta generazione TF-X<sup>29</sup>, creando un rischio per l’interoperabilità e la sicurezza dei sistemi militari dell’Alleanza.

La penetrazione russa in Medio Oriente è ormai un fenomeno strutturale, consolidato dalla volontà e capacità russe di impiegare un mix di leve, incluse la forza, nel perseguimento dei propri interessi nazionali. L’elemento militare di questa presenza è di particolare rilievo per la NATO. Mosca, nel contesto del proprio intervento in Siria, ha ampliato e modernizzato le basi di Latakia e Tartus. Appoggiandosi su di esse, la Marina Militare russa è in grado di operare in relativa sicurezza nel Mediterraneo orientale, ridispiegando le forze dislocate nel Mar Nero o nell’Atlantico. A tali progetti si accompagnano indiscrezioni che confermerebbero l’ambizione russa di una base navale nel porto libico di Bengasi<sup>30</sup>. Oltre a facilitare lo sfruttamento dei giacimenti petroliferi nella Cirenaica, ciò permetterebbe anche di intervenire in modo più decisivo in sostegno di Haftar. Un ulteriore consolidamento della presenza di Mosca nel Mediterraneo esporrebbe la sicurezza della NATO, e dell’Italia innanzitutto, ad una sfida di primo piano — anche e soprattutto viste le resistenze interne all’Alleanza nel convogliare risorse verso il fronte meridionale e la mancanza di un *Concetto strategico* aggiornato.

La Federazione Russa, pertanto, rappresenta un considerevole fattore di rischio per la stabilità e sicurezza transatlantiche. Come tale va affrontata in termini di deterrenza. Per quanto eroso dalle innovazioni tecnologiche e dottrinali russe, la NATO ancora detiene un vantaggio militare nei confronti di Mosca. Questo deve continuare ad essere coltivato, essendo preconditione sia per la sicurezza diretta dell’Alleanza, sia per un supporto credibile ai partner.

L’interazione con la Russia, tuttavia, non può basarsi però esclusivamente sulla forza. Fermo restando la difesa dei valori alleati, la stabilità euro-atlantica passa anche per il dialogo con Mosca circa temi di sicurezza convenzionale, nucleare, ibrida, etc. Ciò richiederà ad entrambe le parti di rigettare le proprie posture retoriche, in favore di un certo pragmatismo. Allo stesso modo, il perseguimento di questo obiettivo non potrà prescindere dalla ricerca di una maggiore istituzionalizzazione delle relazioni NATO-Russia — un costante elemento di debolezza al quale né il *Permanent Joint Council*, né il *NATO-Russia Council* hanno posto rimedio.

---

<sup>26</sup> Il Processo di Astana rappresenta il tentativo russo di stabilizzare il conflitto siriano attraverso un forum di dialogo a tre che coinvolge Turchia e Iran — parallelo ai negoziati condotti a Ginevra sotto l’egida della Nazioni Unite. L’elemento di maggior rilievo del Processo di Astana sta nella paternità russa dell’iniziativa e, nel contempo, nel ridimensionamento del ruolo delle Nazioni Unite.

<sup>27</sup> P.D. WEZEMAN, A. KUIMOVA, S.T. WEZEMAN, “Trends in international arms transfers 2020”, in *SIPRI* (<https://bit.ly/3B1ltz7>), 2021.

<sup>28</sup> A. STENT, *Putin’s world. Russia against the West with the rest*, New York, Twelve, 2019.

<sup>29</sup> TASS, “Russia, Turkey holding consultations on creating TF-X fifth-generation fighter”, in *TASS* (<https://bit.ly/39GFIPZ>), 2021.

<sup>30</sup> J. HARCHAOUI, “The Pendulum: How Russia sways its way to more influence In Libya”, in *War on the Rocks* (<https://bit.ly/3m8FOOp>), 2021.

## 8.6. Concetti chiave

Quali sono le principali arene del confronto tra la NATO e la Federazione Russa?

- La dottrina militare russa si focalizza sulla preparazione a conflitti convenzionali ad alta intensità. È questo lo scenario di guerra con la Russia che la NATO deve saper fronteggiare;
- La Russia è un attore nucleare di primissima importanza. Pertanto è necessario comprenderne appieno la postura in quel dominio e coinvolgerla in negoziati di livello strategico;
- La NATO è preparata a fronteggiare la guerra elettronica russa, ma non le sue operazioni cibernetica. Dottrina e capacità cyber alleate richiedono un profondo ripensamento;
- La penetrazione russa nel Mediterraneo crea un rischio strategico che la NATO deve essere in grado di ridimensionare, militarmente e diplomaticamente.

## 9. LA REPUBBLICA POPOLARE CINESE

LORENZO TERMINE\*

### 9.1. Introduzione

Lo spostamento del baricentro strategico degli Stati Uniti – ma più in generale degli equilibri internazionali – verso l’Indo-Pacifico è principalmente il risultato dell’ascesa economica, politica e militare della Repubblica Popolare Cinese (RPC), vero *game-changer* delle relazioni internazionali contemporanee<sup>1</sup>. La ritrovata centralità sul palcoscenico internazionale di Pechino, difatti, sembra aver innescato il tradizionale trend di competizione che le teorie sulle transizioni di potere prevedono quando una potenza emergente si affaccia prepotentemente sul palcoscenico internazionale e una potenza consolidata, invece, guarda dall’alto con apprensione il proprio vantaggio ridursi<sup>2</sup>. A partire dagli anni Dieci, ciò ha indotto gli Stati Uniti ad un ripensamento delle proprie priorità strategiche, con immediate ricadute anche sulla NATO<sup>3</sup>. Rispetto a questa monumentale evoluzione il dibattito accademico e politico si è interrogato frequentemente su quale ruolo possa giocare l’Alleanza Atlantica che, per storia e per missione, non ha mai guardato con interesse a Pechino.

Quali sono le prospettive di questa evoluzione? Per rispondere a tale interrogativo, si procederà analizzando quali siano attualmente i *driver* che spingerebbero verso il re-orientamento della NATO verso la Cina e, invece, quali gli ostacoli che tale processo incontra. Prima di addentrarci nell’analisi, è importante notare che l’Alleanza ha virtualmente l’elasticità istituzionale e organizzativa sufficiente per intraprendere una simile evoluzione. La fine della Guerra fredda, seguita dalla Guerra globale al terrore e, infine, il ritorno a un mondo contraddistinto dalla rinnovata aggressività russa sul fianco orientale, dimostrano che l’Organizzazione ha la capacità trasformativa per far fronte ad una nuova missione. La partita, quindi, si gioca sugli interessi – convergenti o divergenti – dei Paesi membri.

### 9.2. I driver dietro il re-orientamento della NATO verso la Cina

Il primo e principale fattore è che nonostante la Cina non abbia ancora capacità e interesse per una presenza militare globale, è comunque in grado di intaccare la sicurezza nazionale di molti Paesi membri. Il report del Gruppo di riflessione di NATO2030 chiarisce, infatti, che oltre al preoccupante *build-up* militare convenzionale e strategico, Pechino sta sviluppando capacità cyber, affilando le proprie armi di coercizione economica, scatenando ondate di furto intellettuale, promuovendo modelli di fusione civile-militare che danneggiano gli interessi di sicurezza dell’Alleanza e dei suoi membri. La sua presenza economica e politica ha, infatti, raggiunto raggio globale giungendo anche nella regione del Mediterraneo Allargato al quale Roma guarda come proprio perimetro strategico.<sup>4</sup> A tal proposito, il Gruppo raccomanda un maggiore coordinamento politico nell’affrontare queste

---

\* Sapienza Università di Roma, Centro Studi Geopolitica.info.

<sup>1</sup> Per una panoramica sulla magnitudine dell’ascesa cinese si veda G. ANDORNINO (a cura), *Cina: Prospettive di un Paese in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2021.

<sup>2</sup> Si veda a titolo esemplificativo R. L. TAMMEN ET AL., *Power transitions: Strategies for the 21st Century*, New York, Chatham House Publ, 2000.

<sup>3</sup> Per una disamina delle alleanze di cui gli Stati Uniti sono e sono stati parte si veda J. DAVIDSON, *America’s entangling alliances. 1778 to the Present*, Washington, Georgetown University Press, 2020.

<sup>4</sup> A tal proposito si veda T. WAI, “La Cina: sviluppi interni, proiezione esterna”, in *Approfondimenti dell’Osservatorio di Politica Internazionale*, 163, 2020.

minacce, anche attraverso uno specifico meccanismo consultivo, di sviluppare in alveo NATO strumenti di monitoraggio della minaccia cinese, specialmente quella cyber, e infine di assicurare una maggiore coesione di fronte alla penetrazione cinese<sup>5</sup>. In seguito al summit di Varsavia del 2016, la NATO ha riconosciuto piena dignità operativa al cyber spazio, per cui varranno gli stessi impegni difensivi previsti per gli altri domini operativo. In questo scenario, la Repubblica Popolare ha impiegato lo strumento cyber principalmente per propositi di spionaggio in un contesto informatico definito di «egemonia [americana] di Internet»<sup>6</sup>. Nel 2007, 2009 e 2011, hacker cinesi penetrarono i server del Dipartimento della Difesa americano ottenendo l'accesso a «una cinquantina di terabyte di dati contenenti i progetti dei caccia *stealth* nonché altre informazioni cruciali»<sup>7</sup>. Come rilevato da una testimonianza presso la Camera dei rappresentanti americana, l'impegno cinese nel dominio cyber sembra essere volto principalmente «ad accumulare dati e segreti (militari, commerciali etc.) che sostengano e promuovano la crescita economica del Paese, delle sue capacità scientifiche e tecnologiche, della potenza militare»<sup>8</sup>. Nel 2012, il primo direttore dello US CYBERCOM ed ex capo della NSA, Keith Alexander, citò uno studio privato secondo il quale il furto di proprietà intellettuale e il cyber spionaggio da parte cinese verso imprese americane avrebbe causato all'economia statunitense «circa 1 trilione di dollari di danni»<sup>9</sup>. Ma il dominio cibernetico non è l'unico in cui Pechino è in grado di influenzare la sicurezza e l'autonomia degli alleati. La RPC è infatti in grado di impiegare la leva economica in funzione coercitiva per perseguire obiettivi politici, come dimostrato ad esempio dal caso delle restrizioni all'importazione di salmone in rappresaglia contro la Norvegia, colpevole agli occhi cinesi di aver insignito il dissidente Liu Xiaobo del premio Nobel nel 2010. Nel 2019, in seguito alle dichiarazioni con cui il calciatore Mesut Ozil condannava il trattamento riservato alla minoranza uigura da parte del governo cinese, Pechino ha proibito la messa in onda di una partita della Premier League inglese. Nello stesso anno anche gli Stati Uniti furono colpiti dalla coercizione economica cinese quando dopo un tweet di un dirigente di una squadra della NBA americana, la RPC impose un divieto di un anno alle trasmissioni di basket statunitense nel Paese.

Di fronte a questa minaccia articolata, gli alleati hanno sentito l'urgenza di evitare che l'Alleanza diventi «obsoleta» e riaffermarne la rilevanza nelle dinamiche internazionali<sup>10</sup>. È proprio questo l'obiettivo che vuole perseguire l'iniziativa NATO2030, la riflessione strategica lanciata dal segretario Stoltenberg nel giugno del 2020 e approvata durante il summit di Bruxelles l'anno seguente da tutti gli alleati<sup>11</sup>. L'esigenza è che dopo la fine della guerra al terrore, la NATO non sperimenti quella «morte cerebrale» che il presidente francese Macron le aveva causticamente imputato nel 2019<sup>12</sup>, ma diventi più globale e più forte a livello militare e politico. Le novità principali del Communiqué di Bruxelles – *ça va sans dire* – riguardano anche la Cina. Se nel *Concetto strategico* del 2010 Pechino non veniva mai menzionata e nella dichiarazione di Londra del 2019 le veniva riconosciuta la duplice natura di «sfida e opportunità»<sup>13</sup>, nel documento pubblicato dopo l'incontro i toni sono cambiati. «Il comportamento assertivo della Cina» – si legge – «presenta sfide sistemiche all'ordine internazionale,

<sup>5</sup> Si veda il testo del REFLECTION GROUP, “NATO2030: United for a new era”, in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3jBSMSQ>), 2020.

<sup>6</sup> Si veda a tal proposito S. DOSSI, “On the asymmetric advantages of cyberwarfare: Western literature and the Chinese Journal Guofang Keji”, in *Journal of Strategic Studies*, 43, 2, 2020, pp. 281-308.

<sup>7</sup> A. GILLI, M. GILLI, “Why China has not caught up yet”, in *International Security*, 43, 3, 2019, p. 180.

<sup>8</sup> F. CILUFFO, “Infrastructure protection, and security technologies, hearing: Cyberthreats from China, Russia and Iran”, in *Homeland Security Policy Institute* (<https://bit.ly/34islto>), 20 marzo 2013, p. 7.

<sup>9</sup> A. KLIMBURG, *The darkening web*, London, Penguin Press, 2017, p. 245.

<sup>10</sup> Così Donald Trump descrisse da presidente eletto l'Alleanza Atlantica. Si veda (<https://bbc.in/3EzItHh>).

<sup>11</sup> J. STOLTENBERG, “Remarks by NATO Secretary General, 2020”, in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3kb3P3n>), 2020.

<sup>12</sup> E. MACRON, “Emmanuel Macron in his own words”, in *The Economist* (<https://econ.st/3nKWc8p>), 7 novembre 2019.

<sup>13</sup> NATO, “London summit declaration”, in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3nI5L8b>), 2019.

alle aree rilevanti per la sicurezza dell'Alleanza e va in contrasto con i valori fondamentali sanciti nel Trattato di Washington»<sup>14</sup>. Tra le principali preoccupazioni di Boulevard Leopold III, figurano modernizzazione militare (tra cui l'espansione dell'arsenale nucleare)<sup>15</sup>, cooperazione con Mosca e aumento dell'influenza sullo scacchiere globale.

Il terzo *driver* che spinge l'Alleanza verso la Cina è, chiaramente, il ruolo centrale giocato dagli Stati Uniti. Negli anni Dieci, il *Pivot to Asia* dell'amministrazione Obama aveva spostato il baricentro dell'attenzione strategica americana verso l'Asia in cui ambiva a «gestire la competizione (cinese) da una posizione di forza, insistendo affinché la Cina si conformasse alle norme e alle regole internazionali»<sup>16</sup> ispirandosi ad un approccio definito come *engage but hedge*: approfondire la relazione con la Cina ma contenerne la sfida. L'amministrazione Trump aveva confermato tale perno asiatico presentando – sia nella NSS-17 che nella NDS-18 – Pechino come una «potenza revisionista»<sup>17</sup>. Questa starebbe «utilizzando metodi economici predatori per intimidire i propri vicini, militarizzando il Mar Cinese Meridionale», e «perseguendo l'obiettivo di una propria egemonia nella regione»<sup>18</sup> contro la quale l'amministrazione Trump ha promosso una *free and open Indo-Pacific strategy*<sup>19</sup>. Nei suoi primi nove mesi alla Casa Bianca, Joseph Biden ha già chiarito alcuni tratti fondamentali dell'approccio strategico dei prossimi quattro anni. La Cina, infatti, è riconosciuta come l'unico competitor potenzialmente capace di sfidare – sul fronte economico, diplomatico, militare e tecnologico – l'equilibrio del sistema internazionale. Dal report dell'Office of the Director of National Intelligence, inoltre, si evince chiaramente come Washington ritenga che Pechino, con un atteggiamento piuttosto camaleontico, sarà capace di alzare o abbassare la tensione per garantirsi quella supremazia tanto agognata sul continente asiatico. Nel suo discorso inaugurale, il neo-presidente Biden si è affrettato ad aggiungere che riparare le alleanze non serve «ad affrontare le sfide di ieri, ma quelle di oggi e di domani»<sup>20</sup>.

Altri attori all'interno dell'Alleanza hanno manifestato interesse ad agire in maniera più incisiva nei riguardi della crescente assertività cinese. Sia la Germania che la Francia, ad esempio, hanno recentemente pubblicato documenti strategici in cui si sottolinea la centralità dell'Indo-Pacifico per la sicurezza e la stabilità transatlantica e si enfatizza il ruolo dei partenariati con i Paesi dell'area. Anche l'Unione Europea si è espressa sul tema pubblicando una strategia per l'Indo-Pacifico<sup>21</sup>. Alcune operazioni navali di contenimento dell'espansionismo cinese, peraltro, sono già condotte da singoli membri della NATO come Francia, Regno Unito<sup>22</sup> e Canada – e in una sempre più salda cooperazione con il Giappone, a indicare il loro crescente interesse per l'area. Una nave da guerra tedesca, invece, ha recentemente attraversato il Mar Cinese Meridionale, per la prima volta in venti

<sup>14</sup> NATO, “Bruxelles summit declaration”, in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3ziEb3c>), 2021.

<sup>15</sup> Per una panoramica storica sulla natura e gli obiettivi del deterrente nucleare cinese si veda L. TERMINE, *Tigri con le ali. La politica di difesa post-maoista e l'arma nucleare*. Roma, Aracne, 2021.

<sup>16</sup> WHITE HOUSE, “National security strategy”, in *NSS Archive* (<https://bit.ly/3m5vkPB>), 2015, p. 24.

<sup>17</sup> Per una disamina del concetto si veda L. TERMINE, G. NATALIZIA, “Gli «insoddisfatti». Le potenze revisioniste nella teoria realista delle Relazioni Internazionali”, in *Quaderni di Scienza Politica*, 17, 2, 2020, pp. 331-357.

<sup>18</sup> DEPARTMENT OF DEFENSE, “Summary of the National defense strategy”, in *Department of Defense* (<https://bit.ly/2WRsnrz>), 2018, p. 1.

<sup>19</sup> Per un'analisi della natura e degli obiettivi del *Pivot to Asia* si veda G. NATALIZIA, *Renderli simili o inoffensivi. L'ordine liberale, gli Stati Uniti e il dilemma della democrazia*, Roma, Carocci, 2021.

<sup>20</sup> J. R. BIDEN, “Inaugural address by President Joseph R. Biden, Jr.”, in *White House* (<https://bit.ly/3gViuA4>), 2021. Per comprendere l'approccio dell'amministrazione Biden alla Cina si veda WHITE HOUSE, “*Renewing America's advantages: Interim national security strategic guidance*”, in *NSS Archive* (<https://bit.ly/396fwo2>), 2021.

<sup>21</sup> Per un'analisi del rapporto tra NATO e politica di difesa dell'UE si veda L. CLADI, A. LOCATELLI, “Keep calm and carry on (differently): NATO and CSDP after Brexit”, in *Global Policy*, 11, 1, 2020, pp. 5-14.

<sup>22</sup> Per una disamina della postura britannica nei riguardi dell'Indo-Pacifico si veda A. PATALANO, “Forward deployed and committed: Britain's post-Brexit Indo-Pacific strategy”, in *Global Asia*, 14, 2, 2019, pp. 108-113.

anni, per poi svolgere manovre nel Mar Cinese Orientale. Il 16 marzo 2021 il Regno Unito ha dunque pubblicato la sua *Integrated Review*. Il documento annuncia un suo rinnovato interesse verso l'area dell'Indo-Pacifico, al cui centro si staglia una Cina «competitor strategico»<sup>23</sup> impegnata in una massiccia modernizzazione militare che presenta crescenti rischi per gli interessi britannici.

Dal punto di vista militare, se la prospettiva di operazioni *out-of-area* nella regione Indo-pacifica è ancora considerata remota, esistono tuttavia ruoli che la NATO si può ritagliare di fronte alla nuova assertività cinese<sup>24</sup>. Lo spettro del possibile coinvolgimento NATO nell'area è infatti ampio e la prospettiva di un coinvolgimento graduale potrebbe risultare più appetibile sia agli alleati che ai Paesi asiatici. L'Alleanza potrebbe, ad esempio, contribuire significativamente a due aspetti: «il coordinamento della sicurezza marittima e l'addestramento delle forze locali»<sup>25</sup>. In aggiunta, attività di assistenza alla riforma del settore della sicurezza, di *intelligence-sharing* e di consulenza potrebbero essere messe in campo da Bruxelles. Vale la pena menzionare che i Paesi asiatici e pacifici che mantengono partnership con la NATO – fatte eccezioni per Pakistan e Mongolia – sono anche quelli più preoccupati dall'ascesa cinese<sup>26</sup>. Le consultazioni NATO-Giappone ad alto livello risalgono al periodo immediatamente successivo alla fine della Guerra Fredda e la collaborazione ha conosciuto un significativo approfondimento dopo il 2005. La Corea del Sud potrebbe fare lo stesso, considerando quanto duramente sia stata colpita dalla diplomazia coercitiva cinese. Nel 2016, Pechino, fortemente contraria alla decisione coreana di ospitare il sistema di difesa missilistica THAAD perché il radar a banda X del sistema avrebbe potuto minare la credibilità del suo deterrente nucleare, arrivò a sponsorizzare una serie di ritorsioni economiche informali contro aziende coreane. La frequenza delle misure è aumentata gradualmente fino al febbraio 2017, quando è iniziato il dispiegamento e poi ha raggiunto un picco durante marzo e aprile dello stesso anno. Un maggiore impegno NATO per l'addestramento di forze locali nell'area Indo-Pacifico troverebbe certamente l'opposizione cinese che vedrebbe Paesi con cui ha rivalità storiche – si pensi appunto a Giappone e Corea del Sud – o recenti – come nel caso dell'Australia – affinare le proprie capacità difensive o di deterrenza convenzionale e/o cyber.

### 9.3. Gli ostacoli al re-orientamento della NATO verso la Cina

Primo e fondamentale ostacolo a un ribilanciamento verso Pechino dell'Alleanza è che la RPC non pone una minaccia immediata a molti dei membri della NATO. Il genere di sfida che il Paese guidato da Xi Jinping conduce è, infatti, frastagliato e sfugge a facili categorizzazioni<sup>27</sup>. Di pari passo agli evidenti comportamenti assertivi già menzionati, vanno importanti iniziative economiche e diplomatiche di cui Pechino si fa promotrice. Ciò ha moltiplicato il numero di partner della RPC, così come i terreni di incontro e di scontro. Un caso emblematico del complesso rapporto con la Cina è

---

<sup>23</sup> HM GOVERNMENT, “Integrated review of security, defence, development and foreign policy”, in *Gov.uk* (<https://bit.ly/3jDUMKz>), 2021, p. 26.

<sup>24</sup> G. GRGIĆ, “NATO 2030 and the out-of-area conundrum”, in *NATO Defense College Policy Briefs*, 13, 2021.

<sup>25</sup> J.L. SAMAN, “What NATO contribution to the security architecture of the Indo-Pacific?”, in *NATO Defense College Policy Briefs*, 21, 2019, p. 3.

<sup>26</sup> Si veda il contributo di A. DELL'ERA in questo Approfondimento per maggiori informazioni sul tema.

<sup>27</sup> In merito alla difficoltà della politologia nello sviluppare una tipologia adeguata alla politica estera cinese, si veda G. NATALIZIA, L. TERMINE, “Tracing the modes of China's revisionism in the Indo-Pacific: a Comparison with Pre-1941 Shōwa Japan”, in *Italian Political Science Review*, 51, 1, 2021, pp. 83–99. Per una disamina storica dell'utilizzo del concetto di revisionismo si veda J.M. DICICCO, V.M. SANCHEZ, “Revisionism in international relations”, in *Oxford Research Encyclopedia of International Studies* (<https://bit.ly/3hHmMeT>), 2021.

rappresentato proprio dal nostro Paese<sup>28</sup>. Unica nel G7, Roma è arrivata a firmare con Pechino un memorandum di adesione alle Nuove vie della seta, nonostante negli anni successivi l'accordo sia rimasto lettera morta. Nel 2017, una fregata italiana, schierata nell'Indo-Pacifico ha evitato di proposito di attraversare il Mar Cinese Meridionale, hot-spot delle tensioni regionali e al centro degli sforzi degli Stati Uniti e di alcuni suoi alleati di contenere l'assertività cinese<sup>29</sup>. Tuttavia, negli ultimi anni, Palazzo Chigi ha fatto ricorso ripetuto, in maniera implicita o esplicita, allo strumento del *golden power*, il dispositivo con cui il Governo pone il veto ad acquisizioni straniere, e gli obiettivi sono state frequentemente aziende cinesi.

Tra gli altri ostacoli al processo di ribilanciamento euro-atlantico, è importante ricordare le ragioni per cui – secondo le lapidarie parole del primo segretario generale della NATO Hastings Ismay – l'Alleanza venne istituita, ovvero per «tenere i sovietici fuori, gli americani dentro e i tedeschi sotto». In un'ottica di scarsità delle risorse, un re-orientamento sino-centrico della NATO, ci si aspetta, distoglierebbe attenzione strategica – e allontanerebbe definitivamente Washington – dai due quadranti che hanno storicamente costituito il baricentro euro-atlantico: il fianco est su cui grava la presenza russa e il fianco sud dove l'arco di crisi si manifesta sotto la forma di minacce terroristiche, flussi migratori difficili da controllare, reti criminali e Stati falliti<sup>30</sup>. Difficilmente gli Stati baltici agevolerebbero un processo di allontanamento dall'Europa orientale. Similmente, Italia, Francia e i Paesi della sponda sud non vedrebbero di buon occhio se ulteriore distanza venisse interposta tra gli Stati Uniti e il Mediterraneo. L'Italia, nonostante l'evoluzione del panorama internazionale, infatti, individua ancora nel «sistema del Mediterraneo Allargato», caratterizzato da diversi focolai di crisi, alimentati da instabilità locali in Nord Africa, nei Balcani, nel Vicino e Medio Oriente, nel Corno d'Africa, nel Sahel e nel Golfo di Guinea» il proprio perimetro strategico<sup>31</sup>. D'altronde, già nel 2015 il Libro Bianco aveva chiarito che le priorità strategiche erano la difesa e la sicurezza della regione euro-atlantica ed euromediterranea<sup>32</sup>.

Certamente, un ostacolo – o sicuramente un effetto da tenere in considerazione – sarebbe la reazione cinese. Per una potenza che da decenni accusa gli Stati Uniti di tenere una mentalità “da Guerra fredda”, la presenza della NATO in Asia confermerebbe tutte le paure. Pechino sta già monitorando con apprensione gli sviluppi del Quadrilateral Security Dialogue, il forum di sicurezza tra Stati Uniti, Giappone, Australia e India, perché nutre timori di un accerchiamento che strozzerebbe le sue mire sul controllo del Mar Cinese Meridionale. Nel settembre 2021, l'accordo raggiunto tra Australia, Regno Unito e Stati Uniti (AUKUS) per una nuova partnership di sicurezza e che implica l'assistenza anglo-americana allo sviluppo di una flotta australiana di sottomarini a propulsione nucleare è stata accolta con dure critiche da parte cinese. Come riportato da un rapporto della Defense Intelligence Agency del 2019<sup>33</sup>, Pechino è fermamente convinta che la presenza militare degli Stati

---

<sup>28</sup> L. MARIANI, F. GHIRETTI, “Economy and culture: two tracks for China's soft power in Italy”. In: T. DAMS, X. MARTIN, V. KRANENBURG (a cura), *China's Soft Power in Europe. Falling on Hard Times*, Wassenaar, Clingendael, 2021, pp. 52-56.

<sup>29</sup> G. PUGLIESE, “La strategia europea nell'Indo-Pacifico: genealogia, politica, sicurezza marittima, interessi economici”, in *Approfondimenti dell'Osservatorio di Politica Internazionale*, 177, 2021, p. 21.

<sup>30</sup> Per un'analisi delle posizioni degli alleati all'interno dell'Organizzazione si veda M. TESTONI (a cura), *NATO and Transatlantic Relations in the 21st Century*, New York, Routledge, 2021.

<sup>31</sup> MINISTERO DELLA DIFESA, “Documento programmatico pluriennale della difesa per il triennio 2021-2023”, in *Ministero della Difesa* ([bit.ly/2WHoDJ0](https://bit.ly/2WHoDJ0)), 2021, p. 8. Per uno studio del dibattito italiano sulle missioni militari all'estero si veda F. COTICCHIA AND M. CECCORULLI, “Italy's military intervention to face new security threats: An analysis of the national debate in three intervention cases (Darfur, Somalia and Haiti)”, in *Contemporary Politics*, 22, 4 2016, pp. 412-431.

<sup>32</sup> MINISTERO DELLA DIFESA, “Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa”, in *Ministero della Difesa* (<https://bit.ly/2WMqsEd>), 2015, pp. 38-9.

<sup>33</sup> DEFENSE INTELLIGENCE AGENCY, “China military power”, in *Defense Intelligence Agency* (<https://bit.ly/3hEb8RO>), 2019.

Uniti nonché l'architettura istituzionale di sicurezza a guida americana nell'area mirino sostanzialmente a limitare l'ascesa della Cina e interferire con la sovranità cinese, soprattutto in relazione al caso di Taiwan<sup>34</sup> e nei mari ad est e sud della Cina. È prevedibile che un allargamento delle funzioni della NATO che includa compiti in Asia in funzione anti-cinese venga accolto da un'ondata di proteste, da un inasprimento delle misure coercitive cinesi verso i Paesi partner nonché da un aumento dei preparativi per le possibili future frizioni.

Infine, è proprio la presenza del Quadrilateral Security Dialogue (QUAD) che potrebbe rendere più farraginoso un coinvolgimento dell'Alleanza in funzione di contenimento della Cina. Il QUAD, infatti, è oggi impiegato da Washington e dai suoi partner proprio come piattaforma di consultazione e coordinamento di fronte alla condivisa minaccia cinese. Considerando che al Dialogo partecipano gli attori locali più preoccupati dall'assertività di Pechino, non è chiaro per quale motivo Washington debba mobilitare l'Alleanza Atlantica che, vuoi per lontananza geografica, vuoi per diverse priorità strategiche, vuoi per costi percepiti e reali, non sarebbe in grado di svolgere lo stesso ruolo e finirebbe per annacquare i disegni americani.

#### 9.4. Conclusioni

Come si è potuto constatare, il risultato di un maggiore coinvolgimento NATO con funzione di contrappeso della crescente assertività cinese è tutt'altro che scontato. Nonostante vi siano fattori che spingono per un risultato simile, diversi vincoli pesano sul processo di ribilanciamento. Un attento controllo da parte dell'apparato italiano degli esteri, della difesa e della sicurezza nonché dei think tank che agiscono a supporto dell'attore pubblico permetterà un *decision-making* informato. Per quanto riguarda il dibattito in seno all'Alleanza, sarà necessario che Roma mantenga un monitoraggio serrato delle posizioni che emergono da parte soprattutto di quei Paesi che condividono interessi di sicurezza simili e sovrapponibili – si pensi ad esempio ai Paesi dell'Europa meridionale – rispetto ad un re-orientamento asiatico. Similmente, studi di fattibilità sulle diverse opzioni di coinvolgimento NATO permetterebbero all'Italia di aderire o declinare le iniziative in maniera strategica. Un impegno di addestramento per sviluppo di capacità di resilienza cyber è ben diverso da esercitazioni congiunte, sia in termini di costi che di potenziale escalatorio. In ultima battuta, un più ampio ragionamento su quale genere di minaccia ponga la Cina alla sicurezza nazionale italiana e, più in generale, euro-atlantica dovrà essere condotto, tanto nelle sedi istituzionali quanto in quelle di settore.

#### 9.5. Concetti chiave

I driver dietro il re-orientamento della NATO verso la Cina:

- Crescente presenza globale della RPC che presenta opportunità ma anche minacce;
- Timore che l'Alleanza diventi ininfluyente nella politica internazionale del XXI secolo;
- Pressioni americane per un *Pivot to Asia* degli alleati europei;
- Parziale svolta indo-pacifica di alcuni alleati NATO;
- Possibilità di impegno graduale e diversificato per il contenimento della Cina.

---

<sup>34</sup> Sulle relazioni tra Cina e Taiwan nonché tra Taiwan e Stati Uniti si veda S. Pelaggi, "L'impegno USA al fianco di Taiwan", in *Geopolitica.info* (<https://bit.ly/3avtyjT>), 2021.

## 10. IL TERRORISMO

LORENZO ZACCHI\*, ALESSIA PICCININI\*\*

### 10.1. Introduzione

«Oggi, la minaccia terrorista si è metastatizzata ben oltre l’Afghanistan. [...] Queste minacce meritano la nostra attenzione e le nostre risorse<sup>1</sup>». Con queste parole, pronunciate il 16 agosto del 2021, il presidente degli Stati Uniti Joseph Biden ha spiegato alla nazione i motivi del ritiro dall’Afghanistan, descrivendo il futuro della lotta al terrorismo. La minaccia terrorista come metastasi è un’immagine tanto cruda quanto evocativa di come la sfida al terrorismo globale si sia evoluta nel corso degli ultimi decenni.

Nel comunicato finale del summit NATO 2021 di Bruxelles, il tema del contrasto al terrorismo ha ricevuto un’attenzione secondaria e i confini della futura lotta al terrore sembrano ancora poco delineati per l’Alleanza. Il testo, tuttavia, ricorda che il terrorismo rimane una «minaccia persistente»<sup>2</sup> e gli attori non statali sono accusati di «sfidare l’ordine internazionale». Non emergono particolari novità, però, rispetto alle argomentazioni già osservate nei precedenti vertici, se non la proposta di aggiornare entro la fine del 2021 il piano di contrasto al terrorismo. Le conclusioni del vertice ribadiscono molteplici dubbi già espressi in passato sull’efficacia dell’azione della NATO nella lotta al terrorismo internazionale e che riflettono difficoltà strutturali nell’Alleanza. Nei paragrafi a seguire cercheremo di analizzare tali debolezze, ripercorrendo la risposta della NATO alle diverse fasi dell’offensiva del terrorismo internazionale, per provare a delineare quali soluzioni potrebbero essere intraprese, anche alla luce del processo di disimpegno statunitense dalla regione mediorientale e dello stato dei rapporti transatlantici.

### 10.2. L’11 settembre 2001 come spartiacque

Prima del 2001 la minaccia terroristica era considerata di importanza marginale per la sicurezza della NATO. Il *Concetto strategico* del 1991, d’altronde, definiva il terrorismo come una minaccia esistente, ma lo relegava ad «altri rischi di natura più ampia»<sup>3</sup>, accomunandolo alle azioni di «sabotaggio»<sup>4</sup>.

Con la revisione del *Concetto strategico* approvata al vertice di Washington del 23-25 aprile 1999, il terrorismo ha continuato a rappresentare un fenomeno secondario, con un impatto potenzialmente limitato sulla NATO. La principale modifica si ravvisa nell’introduzione, dove si denuncia il rischio che il «movimento incontrollato di un gran numero di persone, come conseguenza di conflitti armati»<sup>5</sup> possa minacciare la sicurezza e la stabilità dell’Alleanza.

Gli attacchi del 2001 hanno segnato un’inevitabile inversione di tendenza, attribuendo al terrorismo un livello prioritario di attenzione anche per l’Alleanza che, tuttavia, è giunta a questo

---

\* Centro Studi Geopolitica.info.

\*\* Centro Studi Geopolitica.info.

<sup>1</sup> WHITE HOUSE, “Remarks by President Biden on Afghanistan”, in *Briefing Room* (<https://bit.ly/3mvbGLq>), 2021.

<sup>2</sup> NATO, “Bruxelles summit declaration”, in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3ziEb3c>), 2021.

<sup>3</sup> NATO, “The Alliance’s new Strategic Concept”, in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3kNxUpx>), 1991.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> NATO, “The Alliance’s Strategic Concept”, in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3EgBTFD>), 1999.

appuntamento con la storia sprovvista di una tradizione sia concettuale che operativa<sup>6</sup>.

La prima risposta fu quella di attivare, per la prima e unica volta nella storia dell'organizzazione, l'articolo 5 del Trattato Atlantico<sup>7</sup>. L'attivazione della difesa collettiva, secondo i padri fondatori della NATO, era pensata per un evento ben specifico, cioè quello rappresentato da una invasione o da un'aggressione con mezzi convenzionali. All'indomani dell'attacco alle Torri gemelle e al Pentagono, invece, l'Alleanza si trovò improvvisamente a confrontarsi con un'organizzazione non statale, che aveva utilizzato una modalità operativa non convenzionale ed era dispersa in diversi Paesi. La rivendicazione di al Qaeda, il rifiuto della consegna di bin Laden da parte del regime dei Talebani e l'aver individuato nell'Afghanistan un Paese sicuro per l'organizzazione terroristica, hanno comunque fornito agli USA e alla NATO una direzione verso la quale catalizzare le proprie attenzioni, rendendo inizialmente i confini della lotta al terrorismo meno sfumati<sup>8</sup>.

L'Alleanza ha così lanciato la sua prima missione antiterrorismo, *Eagle Assist*, fornendo tramite AWACS protezione allo spazio aereo degli Stati Uniti. Tale operazione rispondeva da una parte alle esigenze degli USA, impegnati in una dispendiosa missione in Afghanistan e, al contempo, sottolineava la volontà dell'amministrazione Bush di preferire una conduzione autonoma della stessa missione, per non dover negoziare gli interessi americani in un contesto multilaterale<sup>9</sup>. Il 26 ottobre del 2001 la NATO lanciava la seconda missione antiterrorismo: l'operazione *Active Endeavour*<sup>10</sup>, che prevedeva il dispiegamento di mezzi navali nel Mediterraneo.

L'esigenza di dotarsi di una cornice strategica all'interno della quale inquadrare i nuovi pericoli e pianificare le possibili iniziative di contrasto si concretizzò con l'approvazione, al summit di Praga del 2002<sup>11</sup>, del Concetto militare per la difesa contro il terrorismo. Tra le varie novità, da sottolineare: 1) la creazione di un Piano d'azione di partenariato (PAP-T); 2) l'istituzione di una forza di risposta; 3) le iniziative di difesa dalle armi nucleari, biologiche e chimiche; 4) la volontà di sviluppare le capacità di difesa missilistica<sup>12</sup>.

È importante evidenziare che, nonostante la presa di coscienza da parte della NATO della portata della minaccia terroristica, in quel frangente il nemico era rappresentato in maniera prevalente da un'organizzazione specifica, al Qaeda, e da un volto, quello di bin Laden. Così come l'Afghanistan rappresentava un Paese catalizzatore nella lotta al terrorismo, così al Qaeda e bin Laden assolvevano al medesimo ruolo simbolico. Inoltre, l'esempio fornito dall'attacco dell'11 settembre, con modalità operative nuove e in grado di provocare enormi danni strutturali ad un Paese dell'Alleanza, ha spinto gli Stati a procedere nel riequilibrio nei confronti della minaccia terrorista<sup>13</sup>.

Alla luce di ciò, si comprende perché, all'interno di questa prima dottrina strategica, si ritrovino elementi di difesa convenzionale<sup>14</sup>. E sempre in questi termini va interpretata l'assunzione da parte della NATO nel 2003 del comando dell'ISAF<sup>15</sup>: l'attenzione rimane focalizzata sull'Afghanistan, identificato come Paese rifugio per i terroristi e conseguentemente come priorità per l'Alleanza.

---

<sup>6</sup> R. MATHIEU, "Defence against terrorism: What kind of co-operation between NATO and the EU?", in *Agenda Internacional*, 12, 23, 2006, pp. 134-149.

<sup>7</sup> NATO, "The North Atlantic Treaty", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3AhKuEY>), 1949.

<sup>8</sup> S. SANTAMATO, M. T. BEUMLER, "The new NATO policy guidelines on counterterrorism: Analysis, assessments, and actions", in *Institute for National Strategic Studies Strategic Perspectives*, National Defense University Press, 13, 2013.

<sup>9</sup> M. VAN LEEUWEM, "NATO and the War on terror", in *Atlantisch Perspectief*, 41, 3, 2017.

<sup>10</sup> Missione nata per contrastare il contrabbando di armi, prevenire i movimenti di terroristi e monitorare navi sospette.

<sup>11</sup> NATO, "Prague summit declaration", in *Official Texts* (<https://bit.ly/3DkRhPW>), 2002.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> K.N. WALTZ, *Theory of international politics*, New York, Newbery Award Records, 1979.

<sup>14</sup> Vedi rafforzamento delle capacità contro le armi di distruzione di massa e la volontà di sviluppare capacità di protezione anti-missilistica, NATO, "Prague summit declaration", in *Official Texts* (<https://bit.ly/3DkRhPW>), 2002.

<sup>15</sup> International Security Assistance Force, missione multinazionale insediata a Kabul il 22 dicembre 2001.

### 10.3. Evoluzione della minaccia e ripensamento della sicurezza collettiva

Il contesto all'interno del quale si sviluppa il nuovo *Concetto strategico* della NATO<sup>16</sup> (2010) è significativamente cambiato rispetto alla fase della lotta al terrorismo descritta nel precedente paragrafo. Agli inizi del secondo decennio del XXI secolo, in conseguenza delle numerose operazioni militari che portarono all'eliminazione di diversi esponenti di spicco al Qaeda, il pericolo rappresentato dall'organizzazione aveva mutato radicalmente le proprie caratteristiche. L'ideologia jihadista promossa da al Qaeda continuava ad essere considerata una minaccia<sup>17</sup>, ma le sue attività – considerando l'11 settembre come *benchmark* per valutarne la capacità operativa – si erano fortemente ridotte dal punto di vista qualitativo, specialmente nei Paesi occidentali. La capacità di proiezione di al Qaeda era stata, inoltre, fortemente indebolita poiché l'organizzazione non gestiva più in maniera diretta la sua rete globale e la sua stessa sopravvivenza era legata all'attivismo dei suoi “franchising” locali<sup>18</sup>.

Questo ha comportato una ridefinizione dei confini della lotta al terrorismo, sfumando la linea del fronte che si era delineata negli anni precedenti e contribuendo a modificare le modalità operative dei terroristi stessi: intensità degli attacchi minore, ma con una maggiore frequenza. Ha così preso forma la consapevolezza di come le reti terroristiche abbiano iniziato ad entrare in simbiosi con alcuni processi insiti nella globalizzazione<sup>19</sup>, trovando sponde economiche e logistiche nelle organizzazioni criminali internazionali<sup>20</sup>, diversificando le proprie fonti di finanziamento, e sfruttando il web per propagare universalmente la propria ideologia. Si è iniziato, inoltre, a radicare il concetto che le politiche di *counter-terrorism* devono seguire un approccio multidisciplinare: con il terrorismo che diventa sempre più globalizzato e che adotta modalità operative ancora più ibride, gli approcci di prevenzione e la ricerca di collaborazione all'interno dell'Alleanza sono diventati un modello di riferimento per la lotta al terrore<sup>21</sup>.

La comprensione dell'evoluzione della minaccia terrorista ha influenzato la stesura del nuovo *Concetto strategico* 2010<sup>22</sup> (*active engagement, modern defence*). Nel documento si fa, infatti, riferimento alle aree di instabilità all'infuori della NATO come potenziali incubatrici di organizzazioni terroristiche, e si evidenzia la connessione tra quest'ultime e le reti criminali transnazionali che operano nel traffico di armi, narcotici e persone. Viene, inoltre, posto l'accento sull'importanza di sviluppare partenariati con i Paesi impegnati nella lotta al terrorismo sul campo, supportandoli nell'addestramento delle loro forze armate e nella valutazione della minaccia. L'Alleanza, quindi, dimostra di aver preso coscienza del proprio ruolo nel contesto globale, allargando il focus euro-atlantico per sviluppare nuove forme di collaborazione in grado di tenere sotto controllo le sfide allo status quo internazionale<sup>23</sup>. Al vertice di Chicago del 2012 i leader dell'Alleanza hanno approvato nuove linee guida per il lavoro sulla lotta al terrorismo in cui viene confermata la volontà di sviluppare i partenariati con i Paesi terzi. Tale proposito si riflette nel progressivo passaggio<sup>24</sup> della responsabilità per la sicurezza in Afghanistan dall'ISAF alle forze di sicurezza afgane.

<sup>16</sup> NATO, “Active engagement, modern defence”, in *Official Texts* (<https://bit.ly/3BnoVUF>), 2010.

<sup>17</sup> J. BIRD, “NATO’s role in counter-terrorism”, in *Perspectives on Terrorism*, 9, 2, 2015.

<sup>18</sup> S. SANTAMATO, M. T. BEUMLER, *op. cit.*

<sup>19</sup> A. K. CRONIN, “Behind the Curve: Globalization and International Terrorism”, in *International Security*, 27, 3, 2003.

<sup>20</sup> G. OLIMPIO, *Terrorismi. Atlante mondiale del terrore*, Milano, La nave di Teseo, 2018.

<sup>21</sup> S. SANTAMATO, M. T. BEUMLER, “*op. cit.*”

<sup>22</sup> NATO, “Active engagement...”, *cit.*

<sup>23</sup> J. LINDLEY-FRENCH, Y. BOYER, “The NATO Strategic Concept: A SAG strawman”, in *Atlantic Council* (<https://bit.ly/3DmicuY>), 2010.

<sup>24</sup> Nel triennio 2011-2014.

## 10.4. La nuova sfida lanciata dallo Stato Islamico

Il 29 giugno 2014, Ibrahim Awad Ibrahim al Badri annuncia la nascita dello Stato Islamico e si autoproclama Califfo Abu Bakr al Baghdadi, cancellando *de facto* la frontiera tra la Siria e l'Iraq e fornendo una territorialità all'idea originaria di al Zarqawi<sup>25</sup>. Il discorso pronunciato da al Baghdadi<sup>26</sup> avrà un impatto fortissimo a livello mediatico: viene ripreso dalle televisioni di tutto il mondo e lancerà nell'immaginario jihadista un nuovo modello di riferimento che metterà in discussione l'egemonia di al Qaeda.

La sfida al mondo occidentale lanciata dallo Stato Islamico ha messo nuovamente in luce la parziale lentezza in termini di adattamento alla realtà dell'Alleanza Atlantica, che viene colta di sorpresa da una minaccia rispetto alla quale svolgerà un ruolo marginale<sup>27</sup> per diversi ordini di motivi: da una parte la crisi in Ucraina riporta l'attenzione dell'Organizzazione dal fianco sud al fianco est<sup>28</sup>; dall'altra la riluttanza espressa da diversi Paesi membri dell'Alleanza ad impegnarsi in due scenari di guerra come quello siriano e iracheno. L'impegno della NATO, pertanto, si è concretizzato in attività di condivisione delle informazioni relative al problema dei *foreign fighter* e di supporto agli alleati nella regione<sup>29</sup>. Tale linea politica vedrà una continuità nel corso degli anni cardine della lotta allo Stato Islamico: nel Vertice di Varsavia del 2016<sup>30</sup> saranno previste missioni con velivoli AWACS di supporto alla Coalizione globale contro l'ISIS<sup>31</sup> e saranno definiti i programmi di addestramento delle forze di sicurezza in Iraq e in Giordania<sup>32</sup>.

## 10.5. Problematiche e nuove sfide

Alcune delle problematiche riscontrate sul ruolo della NATO nel contrasto al terrorismo sono di tipo funzionale. Le politiche di antiterrorismo si sono sviluppate in ambiti prettamente nazionali, trattate tramite competenze giudiziarie o come urgenze di ordine interno. Questo approccio ha spesso escluso nei fatti la possibilità per la NATO di rappresentare un consesso multilaterale efficiente. La prevalenza di politiche nazionali in luogo di politiche concertate è evidente anche se si valutano le risposte militari, affidate alla guida di singoli Stati o a "coalizioni dei volenterosi" che dall'11 settembre in poi hanno segnato la storia della Guerra globale al terrore.

All'interno dell'Alleanza, d'altronde, sono frequentemente mancate visioni unitarie sui suoi obiettivi strategici, specialmente tra gli Stati europei<sup>33</sup>. In particolare, non tutti gli alleati hanno condiviso – e condividono – la stessa percezione della minaccia terroristica. Nei due scacchieri dove si è maggiormente sviluppata la lotta al terrorismo – il Medio Oriente e il Sahel – hanno finito per

---

<sup>25</sup> Al Zarqawi fonda nel 2004 *al Qaeda fi Bilad al Rafidayn*, conosciuta come *al Qaeda in Iraq* ma letteralmente "al Qaeda nel Paese tra i due fiumi", evidenziando il rifiuto delle entità statuali presenti in Medio Oriente.

<sup>26</sup> Pronunciato presso la moschea di al Nuri a Mosul il 5 luglio 2015.

<sup>27</sup> A. JACOBS, J. L. SAMAAAN, "Player at the sidelines: NATO and the fight against ISIL", in *NATO Defense College Research Paper*, 107, 2014.

<sup>28</sup> A. MARRONE, "L'Occidente e la sicurezza nel Mediterraneo". In A. MARRONE, M. NONES (a cura), *La sicurezza nel Mediterraneo e l'Italia*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2015.

<sup>29</sup> A. JACOBS, J. L. SAMAAAN, "Player at the sidelines: NATO and the fight against ISIL", in *NATO Defense College Research Paper*, 107, 2014.

<sup>30</sup> NATO, "Warsaw summit declaration", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/2WOpzvm>), 2016.

<sup>31</sup> Rafforzate in seguito al vertice di Bruxelles del maggio del 2017.

<sup>32</sup> NATO, "NATO Mission Iraq", in *Topics* (<https://bit.ly/31fjxgJ>).

<sup>33</sup> J. KRAUSE, "Multilateralism: Behind european views", in *The Washington Quarterly*, 27, 2, 2004.

prevalere gli interessi di due attori interni all'Alleanza, rispettivamente gli Stati Uniti e la Francia<sup>34</sup>. Appare pertanto fondamentale che la prossima revisione del piano di azione di contrasto al terrorismo dell'Alleanza appiani le divergenze politiche interne, fornendo una definizione chiara del fenomeno del terrorismo e delle tattiche che intende utilizzare per combatterlo. Solo una revisione specifica del piano di azione permetterà una riflessione preventiva sulle differenze di visione interne: trattare una tematica in maniera marginale, come fatto durante il vertice in Galles in risposta all'avanzata dell'ISIS, rischia di avere un deleterio effetto marginalizzante sull'Alleanza stessa. La centralità della NATO nella lotta al terrorismo internazionale, tuttavia, non può prescindere da una visione comune tra l'Alleanza e gli Stati Uniti sul tema. Una delle principali problematiche che la NATO ha riscontrato nel decennio post-11/9 è stata proprio la divergenza nelle politiche rispetto a Washington. Le linee guida dell'Alleanza sono sempre state caratterizzate da un approccio più difensivo di quelle statunitensi: se la NATO pone maggiore enfasi sulla riduzione della vulnerabilità e lavora per perfezionare la capacità di reazione dei Paesi membri<sup>35</sup>, gli Stati Uniti perseguono la volontà preventiva di impedire un attacco<sup>36</sup> sul proprio territorio o nei confronti di infrastrutture considerate strategiche anche in Paesi terzi.

Ulteriore elemento da considerare è quello di una maggiore cooperazione tra NATO e UE: la contingenza favorevole che vede lo sviluppo parallelo di un nuovo *Concetto strategico* dell'Alleanza e la Conferenza sul futuro dell'Unione Europea, dovrebbe essere sfruttata dai leader europei per portare sul tavolo della discussione proposte concrete di politiche comuni. La mancanza di cooperazione tra le due organizzazioni genera un ingente spreco di risorse<sup>37</sup>, che rischia di acuirsi alla luce delle nuove volontà espresse da diversi Stati europei di arrivare al più presto allo sviluppo della cosiddetta "autonomia strategica".

NATO e UE potrebbero trovarsi uno spazio di cooperazione sull'antiterrorismo: un'iniziale piattaforma di dialogo potrebbe essere quella della gestione delle frontiere, vista l'evoluzione del terrorismo internazionale, il suo legame con la criminalità organizzata, e le nuove forme di finanziamento derivanti dal traffico di esseri umani e dal contrabbando. Un'iniziativa per il controllo delle frontiere che segua le linee guida tracciate nel 2019 dall'Assemblea Parlamentare della NATO<sup>38</sup> – dove il corridoio balcanico nell'Europa sudorientale e nelle enclave spagnole di Ceuta e Melilla sulla costa del Nord Africa sono stati riconosciuti come punti cardini in una strategia di contrasto al terrorismo – sarebbe propedeutica allo sviluppo di un dialogo con FRONTEX. Tale iniziativa risponderebbe ad una duplice esigenza: aiutare i Paesi europei più esposti ai flussi migratori, e conseguentemente riportare l'attenzione dell'Alleanza al quadrante Mediterraneo.

Sede di tale iniziativa potrebbe essere lo *Strategic Direction-South Hub* di Napoli<sup>39</sup>, nato proprio per fornire un coordinamento alle attività di sicurezza della NATO verso il fronte Sud. Un secondo spazio di cooperazione tra NATO e UE potrebbe ritrovarsi nello sviluppo di ulteriori politiche di prevenzione: dal vertice di Varsavia del 2016 l'Alleanza ha deciso di rafforzare il dialogo politico e le attività di sicurezza cooperativa, sostenendo le capacità di reazione dei Paesi partner nei confronti delle minacce terroristiche, in modo da rafforzare la proiezione di stabilità della NATO nell'area MENA. Attivare un dialogo permanente con il SEAE<sup>40</sup> per coordinare le azioni di partenariato

---

<sup>34</sup> F. ORTEGA, "Adapting the counterterrorism toolbox to the post-caliphate context", in *Carnegie Europe* (<https://bit.ly/3AkVzK0>), 2019.

<sup>35</sup> R. DE NEVERS, "NATO's international security role in the terrorist era", in *International Security*, 31, 4, 2007.

<sup>36</sup> WHITE HOUSE, "National security strategy", in *NSS Archive* (<https://bit.ly/3l18EKp>), 2006.

<sup>37</sup> S. SANTAMATO, M. T. BEUMLER, *op. cit.*

<sup>38</sup> NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY, "NATO nations pressed to share best practices on border security, respect asylum rules", in *News* (<https://bit.ly/3liBf2U>).

<sup>39</sup> NSD-S HUB MISSION, "A meeting room for peace and stability" in *The Southern Hub* (<https://bit.ly/3AmuAsX>).

<sup>40</sup> Servizio Europeo di Azione Esterna.

tra le due organizzazioni amplierebbe le capacità di intervento e contribuirebbe a sviluppare un approccio multilivello nelle politiche di contrasto al terrorismo dell'Alleanza, con un maggiore coinvolgimento della società civile e delle organizzazioni non governative dislocate nei vari Paesi in oggetto. Per l'Unione Europea – che continua ad avere nella regione mediterranea e mediorientale aree di interesse prioritario – tale cooperazione potrebbe sopperire alle difficoltà derivanti dal processo di disimpegno statunitense e, al contempo, reindirizzare le priorità dell'Alleanza.

Un terzo ambito di possibile cooperazione tra NATO e Unione Europea è quello relativo al bioterrorismo. Considerata la molteplicità delle minacce asimmetriche ascrivibili alle nuove modalità operative da parte delle organizzazioni terroristiche, l'utilizzo degli agenti patogeni, ancor più dopo la parentesi pandemica, deve essere considerato un rischio reale. Le vulnerabilità evidenziate dalla pandemia di COVID-19 hanno innalzato il livello di interesse per un attacco condotto secondo queste modalità<sup>41</sup>. I gruppi jihadisti hanno attivamente ricercato, nel corso degli anni, la capacità di produrre armi di carattere biologico<sup>42</sup>. Stringere la cooperazione tra iniziative NATO come il *Combined Joint CBRN Defence Task Force* (CJ-CBRN-TF) e l'iniziativa europea *EU CBRN Risk Mitigation CoE Initiative* aumenterebbe il grado di resilienza e adattabilità dell'Alleanza nei confronti delle evoluzioni della minaccia terroristica.

## 10.6. Concetti chiave

L'Alleanza Atlantica e la sfida del terrorismo globale:

- Gli attentati dell'11 settembre comportano la presa di coscienza per la NATO della minaccia terroristica;
- Il decennio post-11/09 evidenzia la difficoltà nel dotarsi di una cornice strategica per comprendere e combattere una guerra dai confini sfumati;
- Approccio multidisciplinare, intensificazione dei partenariati con Paesi terzi, maggiore convergenza con le politiche degli Stati Uniti e spazi di cooperazione permanenti con l'Unione Europea i punti cardine per rilanciare il ruolo della NATO nella lotta al terrorismo globale.

---

<sup>41</sup> G. ACKERMAN, H. PETERSON, "Terrorism and COVID-19: Actual and potential impacts", in *Perspectives on terrorism*, 14, 3, 2020.

<sup>42</sup> Kenya 2016, *Jamaah Ansharut Daulah* in Indonesia 2019. R. DASS, "Bioterrorism: Lessons from the COVID-19 Pandemic", in *Counter Terrorist Trends and Analyses, International Centre for Political Violence and Terrorism Research*, 13, 2, 2021, pp. 16-23.

## 11. IL CONTROLLO DEGLI ARMAMENTI E LA DETERRENZA NUCLEARE

EMANUELE APPOLLONI\*

### 11.1. Il controllo delle minacce fluide

I temi del controllo degli armamenti e della deterrenza nucleare hanno visto, negli ultimi 30 anni, un profondo cambiamento che ha influenzato l'approccio e il pensiero strategico ed operativo dei principali attori internazionali. Dopo il 1991 sempre più predominante è stato il timore che soggetti e attori minori, anche non di carattere prettamente statale, potessero avere accesso al know-how ed alle tecnologie necessarie per la produzione di armi di distruzione di massa (WMD)<sup>1</sup>. I casi dell'Iraq (fino al 1991) e della Corea del Nord sono gli esempi perfetti di come, da un lato, si potesse avviare un programma di ricerca e sviluppo per tecnologie nucleari nella quasi più totale segretezza<sup>2</sup> e, dall'altro, di come attori con risorse estremamente limitate potessero di fatto creare un loro arsenale nucleare. Gli ultimi tre decenni anni hanno anche messo in evidenza come molti dei principali attori internazionali si affidino a veri e propri "Proxy" che hanno la funzione di sublimare la conflittualità tra attori maggiori ad un livello locale senza che questi entrino in conflitto diretto tra di loro<sup>3</sup>. L'uso di questa tecnica pone seri dubbi sui flussi di armi, conoscenze e tecnologie che coinvolgono attori para-statali o del tutto al di fuori delle logiche statali, attori che a loro volta sono parte di una fitta rete di traffici internazionali<sup>4</sup>.

Il contesto internazionale è, così, divenuto estremamente fluido e costellato da una moltitudine di attori in grado di creare o prender parte a fitti network di carattere sia legale che illecito. Questi network hanno spesso una connotazione nazionale ma non di rado vedono coinvolti anche attori di diversi continenti in quella che può considerarsi come una rete illecita globalizzata<sup>5</sup>.

È in questo quadro in cui deve operare la programmazione strategica della NATO in materia di controllo degli armamenti. La regione euromediterranea nell'ultimo decennio ha visto il moltiplicarsi dei focolai di conflitto e una più diffusa instabilità generale nei settori sud ed est. L'instabilità di quasi la totalità dell'area MENA ha avviato la proliferazione di conflitti e dei relativi traffici illeciti che, se non attentamente monitorati, potrebbero portare nelle mani di gruppi terroristici o paramilitari non solo le tecnologie ma anche le conoscenze per la produzione e l'utilizzo di WMD. Soggetti, questi, che – come si è visto in Siria<sup>6</sup> – hanno l'attitudine a un utilizzo sistematico ed estremo della violenza. Il controllo degli armamenti (nel senso più ampio del termine) in questo caso è fondamentale non solo per la NATO ma per tutti gli attori europei.<sup>7</sup> Negli ultimi 20 anni sono stati molteplici gli attacchi a sfondo terroristico sul suolo dell'Alleanza Atlantica mostrando la pressoché totale impreparazione delle autorità verso azioni improvvise e spesso estremamente violente. Ad oggi, tuttavia, i trend mostrano come gli attacchi siano progressivamente regrediti verso modalità più rudimentali e meno

---

\* Centro Studi Geopolitica.info.

<sup>1</sup> J. BEARD, "Countering the threat posed by non-state actors in the proliferation of weapons of mass destruction", in *Proceedings of the Annual Meeting*, 92, 1998, pp. 173-177.

<sup>2</sup> J. C. DAVIS, D. A. KAY, "Iraq's Secret Nuclear Weapons Program", in *Physics Today*, 45, 7, 1992, p. 21.

<sup>3</sup> A. MUMFORD, "Proxy Warfare and the Future of Conflict", in *The RUSI Journal*, 158, 2, 2013, pp. 40-46.

<sup>4</sup> NATO, "Bruxelles summit declaration", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3hDmc1D>), 2018.

<sup>5</sup> GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME, "The global illicit economy: Trajectories of transnational organized crime", in *Global Initiative* (<https://bit.ly/3CFXsO9>), 2021.

<sup>6</sup> ARMS CONTROL ASSOCIATION, "Timeline of syrian chemical weapons activity, 2012-2021", in *Arms Control Association* (<https://bit.ly/3ER0kJU>), 2021.

<sup>7</sup> NATO, *op. cit.*

organizzate ma ciò che rimane è il fatto che questi sono di fatto imprevedibili.<sup>8</sup> Il tema del controllo, in questo caso, ha l'obiettivo di impedire che attori estremamente fluidi possano avere accesso a strumenti ad alto potenziale distruttivo proprio per la quasi totale impossibilità di impedire per tempo eventuali loro azioni violente. Esempificativo in questo caso è il caso dell'avvelenamento dell'ex agente russo Sergej Skripal, oggetto di un tentato omicidio il 4 marzo 2018 tramite un agente nervino che ha causato l'intossicazione di altre 22 persone.<sup>9</sup> Di fatto si è trattato di un attacco con armi classificate come *nuclear, biological, chemical* (NBC) in territorio NATO (e in una zona densamente abitata e frequentata) cui le autorità hanno potuto solo cercare di limitare i danni. Questo caso dimostra come sia quasi impossibile prevedere e prevenire questo tipo di attacchi, le cui conseguenze potrebbero essere disastrose in termini di vite umane e per la credibilità delle istituzioni.

Il contesto in cui si inserisce il controllo degli armamenti richiede quindi una tipologia di Policy che richiedono di essere implementate e rafforzate tanto all'interno quanto all'esterno del Patto Atlantico. I principali pericoli per i Paesi membri provengono proprio dall'esterno dell'alleanza ed è necessario, pertanto, implementare il coordinamento con tutti gli attori coinvolti in questo processo. In prima istanza la collaborazione con la Agenzia internazionale per l'energia atomica (IAEA) dovrebbe rimanere uno dei pilastri fondamentali in quanto attore di riferimento di lunga data in grado di guidare i singoli Paesi verso l'implementazione di politiche più efficaci e, soprattutto, promuovere un grado di cooperazione e collaborazione più stretto sia tra gli Stati membri che con soggetti esterni. Quindi è necessario anche un ulteriore sforzo in materia di accordi per la produzione e "commercializzazione" di armamenti NBC, fattore che ha visto la NATO e gli Stati Uniti incalzare i principali produttori e possessori di armi di distruzione di massa come la Russia.<sup>10</sup>

La proliferazione e un uso sempre più diffuso di armi non convenzionali di distruzione di massa, unitamente alla tipologia di attori protagonisti di tali azioni, ha progressivamente eroso parte dell'architettura del sistema di controllo degli armamenti; creando così una minaccia rilevante per la sicurezza collettiva.<sup>11</sup> Rimane quindi ancora valido quanto emerso nel summit di Praga nel 2002 in merito al fatto che la stabilità della regione sia anche il frutto di un progressivo rafforzamento dei regimi che regolano la proliferazione e il commercio di tecnologie e conoscenze.<sup>12</sup> Il costante monitoraggio dell'efficacia dei trattati e degli accordi presi dai vari Stati membri permette in prima istanza un costante adeguamento dell'applicazione delle norme per quanto riguarda l'export e la cooperazione in modo tale da renderle maggiormente adattive e "responsive" al cambiamento.

Di fatto il controllo degli armamenti così come i processi di disarmo e non proliferazione rimangono tra le missioni critiche dell'Alleanza in quanto pilastro per il mantenimento della stabilità nell'area euro-atlantica già soggetta a forti pressioni non solo ai suoi confini ma anche al suo interno<sup>13</sup>. Guardando alla storia recente il regime di non proliferazione deve fare i conti con un roll-back che ha visto non solo l'uso di armi di distruzione di massa (nello specifico di natura chimica) da parte di

---

<sup>8</sup> EUROPOL, *European Union terrorism situation and trend report*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021.

<sup>9</sup> C. BAYNES, "Sergei Skripal: 21 people have been treated following Russia spy poisoning, police say", in *Independent* (<https://bit.ly/3ENkcxL>), 2018.

<sup>10</sup> J. B. TUCKER, "Russia's new plan for chemical weapons destruction", in *Arms Control Association* (<https://bit.ly/3EMe8FM>), 2016.

<sup>11</sup> NATO, "Bruxelles summit declaration", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3ziEb3c>), 2021.

<sup>12</sup> NATO, "NATO's positions regarding nuclear non-proliferation, arms control and disarmament and related issues", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3CxLW7C>), 2009.

<sup>13</sup> NATO, "Bruxelles summit declaration", cit., 2021.

diversi attori nel teatro siriano o nel caso dell'avvelenamento dell'ex agente russo Skripal ma soprattutto un forte sviluppo di programmi illeciti ed ostruzionismo politico.<sup>14</sup>

## 11.2. Il confronto con attori internazionali

Tema correlato al controllo degli armamenti è quello delle tecnologie e delle capacità nucleari. In questo caso le principali attenzioni, sia in materia di controllo che di deterrenza, sono rivolte verso Mosca. Dal 2008, con la campagna militare in Georgia, il Cremlino ha dimostrato la volontà di tornare attore comprimario nel quadrante euromediterraneo estendendo la propria presenza (diretta o indiretta) in buona parte della zona est del Mediterraneo e del Mar Nero e nell'Est Europa. Il quadro strategico che si delinea è quindi di una Russia che non permette l'ingresso diretto della NATO nella regione caucasica<sup>15</sup> (di fatto zona d'influenza condivisa con la Turchia<sup>16</sup> e, in misura minore, con l'Iran<sup>17</sup>) e che estende i propri interessi ben oltre quella che era stata la zona di influenza sovietica (come visto nella presenza di truppe russe in Siria<sup>18</sup>). A ciò si somma la progressiva proiezione verso ovest della presenza russa in Europa come ben dimostrato dalle vicende che hanno visto coinvolta l'Ucraina<sup>19</sup> e le repubbliche baltiche<sup>20</sup>.

Una menzione speciale merita invece la Turchia<sup>21</sup> che ha recentemente assunto posizioni ambigue in seno all'Alleanza come dimostra il recente acquisto dei sistemi di difesa di fabbricazione russa S-400 costati ad Ankara la partecipazione al programma F-35<sup>22</sup>.

In questo quadro i temi del controllo degli armamenti e della deterrenza assumono quindi una maggiore complessità. Se in parte vale quanto emerso in materia di controllo dei flussi illeciti con un rafforzamento delle policy operative per l'arginamento della produzione e l'eventuale export di WMD dall'altro è richiesto operare, in contemporanea, anche ad alti livelli. Fondamentale è infatti un approccio multilaterale che coinvolga i membri NATO non solo all'interno dell'Alleanza ma anche verso attori di interesse cruciale al suo esterno come la Russia e creare quindi un'area di collaborazione internazionale che possa dare maggiore forza agli strumenti normativi in materia di armamenti.<sup>23</sup>

Con riguardo specifico agli armamenti nucleari, esistono infatti non solo una pletera di strumenti internazionali atti ad una loro regolamentazione ma anche diversi decenni di colloqui e relazioni che hanno gettato radici profonde per un dialogo strutturato tra le parti.

È, tuttavia, cruciale rispondere ai dubbi che possono sorgere in merito al ruolo stesso della deterrenza, soprattutto in relazione all'importanza che hanno assunto gli armamenti convenzionali ad

---

<sup>14</sup> NATO, "Bruxelles summit declaration", cit., 2018.

<sup>15</sup> D. DYOMKIN, "Russia says Georgia war stopped NATO expansion", in *Reuters* (<https://reut.rs/2Zs2vUi>), 2011.

<sup>16</sup> B. BALCI, T. LILES, "Turkey and the Caucasus: Mutual interests and influences in the post-Soviet era". In: G.M. YEMELIANOVA, L. BROERS (a cura), *Routledge handbook of the Caucasus*, Londra, Routledge, 2020, Cap. 21.

<sup>17</sup> E. AVDALIANI, "Iran in the South Caucasus: Adjustment and evolution", in *RUSI* (<https://bit.ly/3o5mXoa>), 2021.

<sup>18</sup> S. G. JONES, "Moscow's war in Syria", in *Center for Strategic and International Studies* (<https://bit.ly/3ADonJT>), 2020.

<sup>19</sup> COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, "Conflict in Ukraine", in *Council on Foreign Relations* (<https://on.cfr.org/2Weh1Og>), 2021.

<sup>20</sup> H. BRAUß, A. RÁ CZ, "Russia's strategic interests and actions in the Baltic region", in *German Council on Foreign Relations* (<https://bit.ly/3zBsOUj>), 2021.

<sup>21</sup> Per una prospettiva generale della politica estera turca dell'ultimo ventennio, si veda A.F. BIAGINI, *Storia della Turchia contemporanea*, Milano, Bompiani, 2017.

<sup>22</sup> A. MACIAS, "US cuts Turkey from F-35 program after Russian missile deal", in *CNBC* (<https://cnb.cx/3u614Ge>), 2017.

<sup>23</sup> NATO, "Bruxelles summit declaration", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3ziEb3c>), 2021.

alta precisione, l'automazione e la robotizzazione delle piattaforme e il dominio cyber. Le capacità nucleari sono ad oggi uno dei settori di maggiore investimento da parte dei principali attori internazionali come Russia<sup>24</sup> e Stati Uniti<sup>25</sup> e di altri attori minori come Corea del Nord<sup>26</sup> e Iran<sup>27</sup>. Si deve considerare come la stessa nascita della NATO sia figlia delle logiche di deterrenza che hanno caratterizzato la Guerra fredda e di come tre delle otto potenze nucleari siano parte stessa dell'Alleanza mentre altri cinque Stati membri (inclusa l'Italia) rientrano nella politica del *Nuclear Sharing*<sup>28</sup>.

Negli ultimi anni la situazione ha visto un progressivo deterioramento delle relazioni tra la NATO e la Russia con un parziale ritorno a dinamiche che ricordano da vicino il periodo bipolare. Il Cremlino per rispondere alla supremazia convenzionale delle forze in Europa (complice lo stato non ottimale delle forze russe) ha avviato un processo di ammodernamento dei propri armamenti nucleari, seguito a distanza di pochi anni da Washington. Il processo ha visto un ringiovanimento della triade nucleare di Mosca operato proprio a ridosso della possibile scadenza del trattato NEW START, esteso nel 2021 dopo circa due anni di difficili trattative.

A rendere la deterrenza uno strumento ancora necessario e fondamentale per l'Alleanza vi è la nuova minaccia delle tecnologie missilistiche ipersoniche.<sup>29</sup> Questa famiglia di vettori nei prossimi anni potrebbe sostituire le principali piattaforme di attacco essendo maggiormente evasiva ed in grado di colpire molto più rapidamente il bersaglio. Benché la minaccia non sia immediata, ad oggi, solo gli Stati Uniti hanno avviato programmi di sviluppo atti al contrasto di queste nuove tecnologie.<sup>30</sup> Date le tempistiche per il raggiungimento di capacità operative apprezzabili la NATO – soprattutto i membri europei – ha la necessità di dare una risposta a questa nuova potenziale minaccia bilanciando di nuovo il rapporto tra capacità offensive e difensive degli attori in questione.

Anche per quanto concerne gli armamenti nucleari a basso potenziale (tattici) la Russia ha un nutrito arsenale di vettori *dual use*<sup>31</sup> - in grado di equipaggiare anche testate convenzionali - che può essere lanciato via terra, aria o mare ed è in grado di raggiungere tutto il territorio europeo. La NATO attualmente ha solo alcune centinaia di bombe a gravità - quasi tutte sotto il controllo statunitense - dispiegate sul territorio europeo per un rapporto di circa 10 a 1 a favore dei russi. La strategia perseguita in questo ambito non prevede tuttavia una risposta "simmetrica" alle capacità offensive russe, bensì l'adozione di un modello più adattivo che prevede lo sviluppo delle capacità di difesa aerea e missilistica o *Integrated Air and Missile Defence* (IAMD).<sup>32</sup>

Nei prossimi anni la IAMD sarà di fatto il fulcro della deterrenza nel teatro europeo come dimostrato dalla volontà di sviluppare ulteriormente le capacità del sistema di difesa che dovrà essere in grado di rispondere ad ogni tipo di minaccia indipendentemente dalla sua provenienza. Nello specifico lo

---

<sup>24</sup> H. M. KRISTENSEN, M. KORDA, "Russian nuclear weapons, 2021", in *Bulletin of the Atomic Scientists*, 77, 2, 2021, pp. 90-108.

<sup>25</sup> J. BENJI, "Defense primer: Ground based strategic deterrent (GBSD) capabilities", in *Defense Technical Information Center* (<https://bit.ly/3EPKCPu>), 2020.

<sup>26</sup> NTI, "North Korea", in *Nuclear Threat Initiative* (<https://bit.ly/3ELLiW3>), 2020.

<sup>27</sup> D. E. SANGER, L. JAKES, "Iran is accused of hiding suspected nuclear activity", in *New York Times* (<https://nyti.ms/3CIPzI4>), 2020.

<sup>28</sup> NATO, "NATO's nuclear deterrence policy and forces", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3lZlayt>), 2021.

<sup>29</sup> A. F. KREPINEVICH, "Maritime competition in a mature precision-strike regime", in *CSBA* (<https://bit.ly/3zJGtsI>), 2014.

<sup>30</sup> M. KORDA, H. M. KRISTENSEN, "US ballistic missile defenses, 2019", in *Bulletin of the Atomic Scientists*, 75, 6, 2019, pp. 295-306.

<sup>31</sup> DEPARTMENT OF DEFENSE, "Enhancing deterrence with supplemental nuclear capabilities", in *Air Force Nuclear Weapons Center* (<https://bit.ly/3u5G5TY>), 2019.

<sup>32</sup> NATO, "Bruxelles summit declaration", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3ziEb3c>), 2021.

sviluppo avrà lo scopo di migliorare ulteriormente la prontezza e la capacità di risposta delle forze NATO sia in un contesto di pace che in pieno conflitto.

La capacità di risposta sarà tarata per far fronte a minacce simmetriche e asimmetriche provenienti da attori di varia natura – inclusi i *non-state actors* – in grado di utilizzare sia tecnologie avanzate – le già citate armi ipersoniche – che semplici UAV commerciali. È chiaro come, in termini di capacità militari, la deterrenza dell’Alleanza sia da basare su una capacità di risposta a 360 gradi verso tutte le possibili direttrici di attacco e contro ogni livello di minaccia.<sup>33</sup>

Con il complesso dibattito che si è venuto a instaurare attorno alla questione dell’allargamento del perimetro d’azione della NATO è necessario comprendere quanto ciò incida sulla dottrina della deterrenza. Dal 2019 è evidente come il peso maggioritario che hanno gli Stati Uniti all’interno del Patto abbia influito su un riorientamento degli interessi verso l’area del Pacifico e, soprattutto, nei confronti di Pechino. La Russia, ad oggi, è una priorità secondaria per Washington che deve rispondere colpo su colpo al progressivo allargamento dell’influenza cinese<sup>34</sup> non solo nel Pacifico ma anche in Asia ed Africa. In questo caso gli oneri di bilanciamento al Paese asiatico ricadono principalmente sugli Stati Uniti – per ovvie questioni geografiche – e che ha visto un tentativo di maggior coinvolgimento di Giappone, Corea del Sud, Nuova Zelanda e Australia.<sup>35</sup>

La questione di un orizzonte strategico lungo raggio – auspicabilmente con il supporto di partner locali – sarà di fondamentale importanza per comprendere quale sarà l’evoluzione dell’approccio alla deterrenza e se nei prossimi anni si potrà parlare di una deterrenza a lungo raggio della NATO. Ciò che è certo è che molto dipenderà da quale delle due correnti – europea o anglostatunitense – avrà la meglio in sede decisionale. Da un lato, infatti, la questione cinese e la proiezione a lungo raggio delle forze non sembra interessare particolarmente molti dei Paesi europei – sia per i rapporti stretti con Pechino che per una mancata volontà di investire nel settore militare – mentre è una delle priorità strategiche di Washington.

Il tema quindi si pone quindi come una delle sfide future che determineranno il peso effettivo dell’Alleanza Atlantica nel contesto internazionale e, probabilmente, il suo senso d’essere a distanza di decenni dalla fine della Guerra Fredda.<sup>36</sup>

### 11.3. Concetti chiave

Le sfide future dell’Alleanza Atlantica in materia di controllo degli armamenti e deterrenza nucleare:

- Minacce fluide e la non proliferazione;
- Controllo degli armamenti nel processo di sviluppo tecnologico;
- Mantenere capacità di prevenzione e reazione ad ampio spettro.

<sup>33</sup> NATO, “NATO integrated air and missile defence”, in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3ITSImR>), 2021

<sup>34</sup> NATO, “London summit declaration”, in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3nI5L8b>), 2019.

<sup>35</sup> NATO, “Relations with the four Asia-Pacific partners”, in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3nRfd98>), 2021.

<sup>36</sup> F. POTHIER, “Five challenges that NATO must overcome to stay relevant”, in *International Institute for Strategic Studies*, (<https://bit.ly/2XDtc7T>), 2019.

## 12. LE EMERGING & DISRUPTIVE TECHNOLOGIES

MARCO VALIGI\*, ALESSANDRO SAVINI\*\* E DANILO MATTERA\*\*\*

### 12.1. Introduzione

Secondo il rapporto *NATO2030: United For A New Era*, commissionato dal segretario generale Jens Stoltenberg, «il mantenimento del vantaggio tecnologico rappresenta il fondamento su cui si basa la capacità di difesa e di deterrenza della NATO contro potenziali minacce. Sebbene le tecnologie emergenti e dirompenti (*Emerging & Disruptive Technologies*) costituiscano una sfida, se sfruttate correttamente, potrebbero anche offrire un'opportunità per l'Alleanza stessa»<sup>1</sup>.

Alla luce della maggiore attenzione dedicata dal Consiglio Atlantico<sup>2</sup> alle EDT<sup>3</sup>, in quanto tecnologie foriere di potenziali stravolgimenti tanto nel settore civile quanto in quello militare, nel 2018 è stata lanciata la *NATO Science & Technology Strategy*<sup>4</sup>, ossia un aggiornamento del paradigma strategico che si propone di sviluppare le competenze tecnologiche della Alleanza. In particolare, la *NATO Science & Technology Organization* ha individuato otto tecnologie potenzialmente dirompenti<sup>5</sup>: big data; intelligenza artificiale; autonomia; tecnologie quantistiche; tecnologie spaziali; biotecnologia e *human enhancement*; nuovi materiali e sistemi di produzione; tecnologie ipersoniche. La presente analisi, volta all'approfondimento di un sottogruppo di tali tecnologie<sup>6</sup>, cercherà quindi di cogliere le modalità con cui queste sfide stimoleranno un nuovo processo di adattamento dell'Alleanza.

### 12.2. Intelligenza Artificiale

Dalla metà degli anni Cinquanta, l'intelligenza artificiale (IA) si è consolidata come tecnologia attraverso tre diversi cicli di sviluppo<sup>7</sup>. A partire dal 2012 c'è stato poi un nuovo avanzamento nella sua applicazione ai problemi pratici della vita umana grazie al miglioramento degli algoritmi e all'ampia disponibilità di attività formative in materia. Al di là del singolo compito affidatole, in generale, l'IA emula aspetti della cognizione umana come la percezione, il ragionamento, la pianificazione e l'apprendimento e per questo è stata identificata come la maggiore sfida tecnologica

---

\* Università di Bologna.

\*\* Centro Studi Geopolitica.info, Faro Atlantico.

\*\*\* Centro Studi Geopolitica.info, Faro Atlantico.

<sup>1</sup> NATO, "NATO 2030: United for a new era: Analysis and recommendations of the Reflection Group appointed by the NATO Secretary General", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3m5BbCO>), 2020, p. 29.

<sup>2</sup> Tra i più rilevanti il Consiglio dei capi di Stato e di Governo tenutosi a Londra nel dicembre 2019: in occasione delle celebrazioni conclusive per il settantesimo anniversario della creazione dell'Alleanza, i delegati degli Stati membri hanno affermato l'impegno dell'Alleanza nel settore tecnologico. Si veda NORTH ATLANTIC COUNCIL, "London summit declaration", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3nI5L8b>), 2019.

<sup>3</sup> *Emerging & Disruptive Technologies*.

<sup>4</sup> NATO, "NATO science and technology strategy: Sustaining technological advantage", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3ibojdi>), 2018.

<sup>5</sup> NATO SCIENCE AND TECHNOLOGY ORGANIZATION, "Science and technology trends 2020-2040: Exploring the S&T Edge", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3ujUIDs>), 2020.

<sup>6</sup> Intelligenza artificiale; autonomia; tecnologie spaziali; ipersonico. Gli autori hanno deciso di soffermarsi sullo studio di questo gruppo di EDT in considerazione della loro rilevanza all'interno del dibattito pubblico nazionale.

<sup>7</sup> J. FRANKLIN, C. CARMODY, K. KELLER, T. LEVITT, B. BUTEAU, "Expert system technology for the military: selected samples", in *Proceedings of the IEEE* (<https://bit.ly/30kdq2L>), 1988.

che la NATO affronterà negli anni a venire<sup>8</sup>. Si prevede che nei prossimi vent'anni, infatti, l'IA sarà in grado di influenzare, attraverso lo sfruttamento della digitalizzazione e la disponibilità di una grande quantità di dati, anche i sistemi informatici e, attraverso questi, una serie di altri processi, tra cui, non ultimo, il *decision-making*.

Secondo quanto riportato dalla RAND Corporation<sup>9</sup> in un report del 2019<sup>10</sup>, è utile distinguere tre macrotipi di applicazioni per l'IA: 1) *Enterprise IA* che include applicazioni e sistemi di gestione finanziaria o del personale che vengono impiegati in ambienti strettamente controllati dove le implicazioni per guasti tecnici sono basse; 2) *Mission Support IA* che può essere impiegata in missioni ed operazioni, ossia in ambienti meno controllati nei quali le implicazioni per guasti possono essere elevate (software di controllo di sistemi fissi o velivoli a pilotaggio remoto); 3) *Operational IA*, una categoria intermedia in termini di controllo dell'ambiente e di implicazioni per guasti che ricomprende ad esempio la logistica e la manutenzione, o applicazioni legate all'intelligence.

L'Intelligenza Artificiale, secondo gli esperti, avrà un impatto significativo sulle capacità militari e sulle forze dell'Alleanza soprattutto attraverso il suo uso incorporato in altre tecnologie come la realtà virtuale o aumentata, il calcolo quantistico, l'autonomia, il M&S<sup>11</sup>, lo spazio, la produzione e la logistica e l'analisi dei *big data*. Gli scienziati concordano sul fatto che nei prossimi decenni l'IA avrà un grande impatto su alcune capacità tra le quali: 1) C4ISR<sup>12</sup>; 2) sistemi d'arma ed effetti conseguenti; 3) UXV; 4) CBRN<sup>13</sup>; 4) medicina; 5) logistica; 6) cyberspace.

Relativamente alle capacità di C4ISR, i reparti militari utilizzeranno sistemi autonomi abilitati dall'IA in grado di svolgere compiti che vanno oltre a quelli che possono essere considerati pericolosi. Tale tecnologia permetterà di migliorare la fusione, l'analisi e l'elaborazione dei dati, fornendo un supporto nell'elaborazione delle decisioni in merito all'identificazione e all'ingaggio del bersaglio. Inoltre, l'IA è considerata fondamentale per i sistemi d'arma ed i conseguenti effetti che possono avere. Ad esempio, ci si aspettano sviluppi nel *cross-cueing*<sup>14</sup>, nella pianificazione della traiettoria, nell'evitare le collisioni, nella selezione delle armi e nella valutazione dei danni da battaglia. Per i sistemi a pilotaggio remoto, invece, l'IA potrà avere un potenziale impatto nella pianificazione delle traiettorie, nella prevenzione delle collisioni e nell'assistenza all'operatore. L'integrazione di sistemi di *deep learning* in piattaforme mobili migliorerà altresì le capacità robotiche per la navigazione in situazioni di pericolo.

Le forze militari moderne sono, del resto, chiamate anche ad intervenire in ambito medico. In questo senso, l'IA ha il potenziale per assistere nello sviluppo di *best-practice* di trattamento per ridurre la morbilità e la mortalità, mantenere o recuperare funzioni essenziali all'interno di una missione e, infine, fornire supporto decisionale automatizzato e strumenti di supporto diagnostico per assistere i medici sul campo. I sistemi di IA, specialmente se abbinati a gemelli digitali<sup>15</sup>, avranno il potenziale per ridurre al minimo il tempo di inattività degli equipaggiamenti, limitare i guasti del

---

<sup>8</sup> US DEPARTMENT OF DEFENSE, "Summary of the 2018 Department of Defense artificial intelligence strategy: Harnessing AI to advance our security and prosperity", in *DoD* (<https://bit.ly/2XUf368>), 2018.

<sup>9</sup> Think Tank americano fondato nel 1946 e finanziato dal Dipartimento della difesa (DoD).

<sup>10</sup> RAND CORPORATION, "The Department of Defense posture for artificial intelligence: Assessment and recommendations", in *RAND Research Reports* (<https://bit.ly/3m2uqBL>), 2019.

<sup>11</sup> *Modeling & Simulation*.

<sup>12</sup> *Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*.

<sup>13</sup> *Chemical Biological Radiological Nuclear*.

<sup>14</sup> Passaggio delle informazioni di rilevamento, geo-localizzazione e puntamento ad un altro sensore senza intervento umano.

<sup>15</sup> Replica virtuale di risorse fisiche, potenziali ed effettive equivalenti ad oggetti, processi, persone, luoghi, infrastrutture, sistemi e dispositivi.

sistema e migliorare la gestione dell'inventario e delle riparazioni. Per reti autonome resilienti e per la guerra informatica, il sistema di IA sarà in grado di rilevare, valutare e rispondere ben prima che gli esseri umani siano in grado di comprendere la situazione. Tali sistemi avranno la capacità di prendere decisioni indipendenti e di agire in modo rapido lavorando, allo stesso tempo, come parte di un team composto da umani e sistemi di IA.

Un tema parallelo e affatto trascurabile, però, riguarda le sfide e, più in generale, l'aleatorietà che derivano dall'uso dell'IA. La dipendenza da quest'ultima aumenterà anche il potenziale impatto degli attacchi cyber – dominio nel quale i sistemi di IA dovranno migliorare tanto in ambito difensivo quanto in quello offensivo – ponendo una serie di incognite sia politiche sia riguardo l'interoperabilità delle forze NATO. Garantire che l'IA sia affidabile, etica e coerente con le *rules of engagement* (ROE) richiederà approcci con una forte enfasi sulla fiducia e la collaborazione tra uomo e IA. Inoltre, una questione particolarmente rilevante concernerà la definizione delle procedure per la verifica, la convalida e l'accreditamento dei sistemi di IA che forniranno supporto decisionale operativo.

### 12.3. Autonomia

L'autonomia è la capacità di una macchina di eseguire un compito senza l'intervento umano ed è caratterizzata da «gradi di comportamento che vanno dal completamente manuale al completamente autonomo»<sup>16</sup>.

L'autonomia della piattaforma è uno degli esempi più importanti della robotica rilevante a livello militare e dei sistemi autonomi. Gli UXV<sup>17</sup>, per esempio, chiamati anche sistemi *unmanned*, possono essere pilotati a distanza o agire in base a vari livelli di autonomia nel corso di una missione: vengono utilizzati nel dominio aereo (UAV<sup>18</sup>, UCAV<sup>19</sup>), in quello marittimo (UUV<sup>20</sup>, USV<sup>21</sup>) e in quello terrestre (UGV<sup>22</sup>). Se gli UXV sono diventate tecnologie essenziali per le operazioni militari, l'uso di agenti software virtuali o di bot è oggetto di studio per azioni offensive e difensive nel campo dell'informazione e del cyberspazio. In questo senso, lo sviluppo di agenti software autonomi sicuri, protetti e affidabili fornirà un mezzo per contrastare gli attacchi *malware* su larga scala insieme ad altri eventi di tipo informatico.

Gli esperti della NATO hanno sottolineato che nel dominio terrestre l'impatto dei sistemi autonomi sarà preponderante. Cambierà il modo in cui l'esercito combatte. Aumenterà la SA, si ridurranno i carichi di lavoro fisici e cognitivi del soldato, migliorerà il supporto decisionale e logistico, il movimento e la manovra saranno incrementate così come la protezione delle forze<sup>23</sup>. Non vanno neppure trascurati, infine, i vantaggi potenziali legati all'uso dei sistemi autonomi con riferimento al

---

<sup>16</sup> NATO SCIENCE AND TECHNOLOGY ORGANIZATION, *op. cit.*, p.59. Si veda anche M.C. HOROWITZ, P. SCHARRE, "An Introduction to Autonomy in Weapons Systems", in *Center for a New American Security Working Papers* (<https://bit.ly/2ZrtWNQ>), 2015, p. 5.

<sup>17</sup> Per ulteriori approfondimenti si veda A. GILLI, M. GILLI, "The diffusion of drone warfare? Industrial, organizational, and infrastructural constraints", in *Security Studies*, 25, 1, 2016, p. 50-84.

<sup>18</sup> *Unmanned Aerial Vehicle*.

<sup>19</sup> *Unmanned Combat Aerial Vehicle*.

<sup>20</sup> *Unmanned Underwater Vehicle*.

<sup>21</sup> *Unmanned Surface Vehicle*.

<sup>22</sup> *Unmanned Ground Vehicle*.

<sup>23</sup> NATO SCIENCE AND TECHNOLOGY ORGANIZATION, *op. cit.*, p. 62.

dominio marittimo, per esempio, per operazioni antisommersibile, di localizzazione e distruzione di mine navali nonché per missioni SIGINT/ELINT<sup>24</sup>.

Varie forme di autonomia sono state utilizzate nei sistemi militari da oltre settant'anni. I sistemi difensivi automatizzati con modalità di controllo umano esistono da decenni e sono utilizzati da diverse forze armate. Secondo alcuni studiosi, l'autonomia nei sistemi d'arma può essere suddivisa in tre categorie: 1) *Human "in the loop"*. Sistemi d'arma che possono selezionare e colpire determinati bersagli solo attraverso l'intervento umano (munizionamento di precisione); 2) *Human "on the loop"*. Sistemi d'arma che possono selezionare e colpire determinati bersagli sotto la supervisione di un umano che può annullare in qualsiasi momento l'operazione (sistemi di difesa aerea e missilistica, ad esempio il sistema Aegis degli USA); 3) *Human "out of the loop"*. Sistemi d'arma che possono selezionare e colpire determinati bersagli senza l'intervento umano (*loitering munition*).

UAV di diverse dimensioni e gradi di autonomia sono già utilizzati in missioni ISR<sup>25</sup> e di attacco, sfruttando i lunghi tempi di attesa e il posizionamento flessibile vicino a potenziali bersagli. Il tipo di UAV a lunga durata è particolarmente importante per la sorveglianza quando le operazioni vengono condotte per un periodo di più giorni. Tuttavia, il ricorso a piccoli sciame di droni offre notevoli vantaggi per compiti di ISR così come per operazioni offensive e difensive. La NATO si aspetta che i sistemi autonomi portino notevoli cambiamenti<sup>26</sup> in termini di: 1) Contromisure; 2) *Swarming*; 3) Logistica; 4) *Situational Awareness* (SA); 5) Letalità; 6) Sopravvivenza.

Il progressivo uso di droni richiederà maggiori risorse in termini di protezione delle forze con capacità di contro-UxV, le quali comprenderanno anche azioni di guerra elettronica, cyber, uccisioni cinetiche, armi ad energia diretta. Sarà dunque necessario difendere gli *asset* critici dagli sciame. Gli sciame UxV consentiranno nuovi paradigmi di rilevamento e di attacco per le forze amiche; si potranno utilizzare come risorse sacrificabili, ad esempio, per penetrare nelle aree nemiche o per proteggere *asset* critici. In questo senso, per il nemico costerà più tempo, energia e risorse difendersi da uno sciame piuttosto che superarlo.

L'autonomia, così come le altre tecnologie, sarà cruciale anche per la logistica: gli UxV potranno trasportare uomini e attrezzature sul campo di battaglia, specie nelle quantità relativamente piccole che si applicherebbero in situazioni tattiche. La tecnologia attuale, infatti, consente di costruire droni a pilotaggio remoto o autonomi che siano in grado di consegnare rifornimenti e munizioni alle truppe sul campo. Per quanto riguarda la SA, le operazioni di ISR saranno migliorate grazie all'impiego di sensori a bassa potenza (EO<sup>27</sup>, IR, radar). Le previsioni vanno in direzione di un maggiore utilizzo in contesti operativi in evoluzione come lo spazio, il cyberspazio e gli ambienti urbani. Ad esempio, UAV di diverse dimensioni e gradi di autonomia sono già utilizzati per operazioni di ISR, grazie al fatto che tali sistemi dispongono di lunghi tempi di sosta e di un elevato tasso di flessibilità di posizionamento. Sarà cruciale, inoltre, il ruolo degli agenti informatici utilizzati sempre di più per mantenere la SA all'interno degli spazi virtuali a supporto dell'identificazione di minacce o vulnerabilità. Un gran numero di sistemi a basso costo e una collaborazione uomo-macchina più efficiente miglioreranno le capacità di proiezione della NATO, favorendo la raccolta di informazioni costanti e affidabili su vaste aree geografiche. In aggiunta, un UAV armato fornirebbe capacità di

---

<sup>24</sup> *SIGnal INTElligence/ ELeCTronic-signals INTElligence.*

<sup>25</sup> *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance.*

<sup>26</sup> NATO SCIENCE AND TECHNOLOGY ORGANIZATION, *op. cit.*, pp. 64-65.

<sup>27</sup> *Electro-optical.*

combattimento aereo senza esporre il pilota a rischi di diverso genere. A livello medico, invece, il loro utilizzo potrebbe consentire cure più rapide riducendo, dunque, le perdite in combattimento.

La spinta verso sistemi sempre più autonomi incrementerà le capacità della NATO in un ambiente in cui ogni soldato, collegato e integrato l'uno con l'altro<sup>28</sup>, agirà come una squadra. Lo sviluppo di sistemi autonomi è guidato principalmente da esigenze operative come l'autonomia ad alta quota (HALE<sup>29</sup>), l'aumento del livello di intelligenza artificiale integrata e il rapporto uomo-macchina. Gli esperti prevedono che l'integrazione dei sistemi autonomi all'interno dell'Alleanza e degli Stati partner sarà incrementale e che dal 2025 in poi tale tecnologia sarà cruciale per il futuro delle loro operazioni. Gli investimenti militari in tali tecnologie, infatti, sono in crescita: si prevede che il mercato globale degli UXV raggiungerà circa 172 miliardi di dollari entro il 2024<sup>30</sup>. Gli Stati Uniti, per esempio, per il budget del 2020 hanno stanziato 3,7 miliardi di dollari di nuovi finanziamenti per sistemi autonomi e 927 milioni di dollari per finanziamenti correlati all'IA<sup>31</sup>. Tutto ciò rappresenterà sicuramente un'opportunità per la NATO ma anche una sfida all'interoperabilità alleata. Inoltre, con la diminuzione dei costi per la produzione dei sistemi autonomi il loro uso ed impiego da parte di attori non statali rischia di aumentare. L'Alleanza dovrà affrontare anche problemi legati alla comunicazione, al controllo e all'integrazione operativa. Affinché la NATO possa maturare un reale e solido vantaggio in termini di sistemi autonomi, gli esperti auspicano miglioramenti e investimenti in alcuni settori chiave della R&S come veicoli e sistemi di nuova generazione a bassa osservabilità, sensori a bassa potenza, armi ad energia diretta, miglioramento della cooperazione uomo-macchina, miniaturizzazione e difesa con armi cinetiche per contrastare gli UAV nemici e per operazioni di *counter-swarm*.

## 12.4. Tecnologie spaziali

La decisione di riconoscere lo spazio come un nuovo dominio operativo<sup>32</sup> – con annessa la possibilità di attivazione dell'Art. 5<sup>33</sup> – e la volontà di creare un centro dedicato interamente alle attività extra-atmosferica<sup>34</sup> sono indicative dell'importanza assunta dall'*Outer Space*<sup>35</sup>. Le infrastrutture spaziali rappresentano un *asset* fondamentale per le forze alleate: supportano le capacità C4ISR, permettono di coordinare meglio le forze alleate sul campo di battaglia e di ampliare le capacità

---

<sup>28</sup> Si veda M. NONES, A. MARRONE, “La trasformazione delle Forze Armate: il programma Forza NEC”, in *Quaderni IAI* (<https://bit.ly/3ihCMV4>), 2011.

<sup>29</sup> *High Altitude, Long Endurance*.

<sup>30</sup> RESEARCH AND MARKETS, “Global \$172.3 Bn autonomous vehicle markets, 2019-2024: Long haul trucking market will grow at a CAGR of over 60%”, in *PR Newswire* (<https://prn.to/3EVZOdT>), 2019.

<sup>31</sup> NATO SCIENCE AND TECHNOLOGY ORGANIZATION, *op. cit.*, p. 64.

<sup>32</sup> La decisione è stata presa dai capi di Stato e di Governo degli Stati membri durante il Consiglio Atlantico tenutosi a Londra nel 2019. Per saperne di più si veda NATO, “London summit declaration”, in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3nI5L8b>), 2019.

<sup>33</sup> Si veda il punto 33 del *Communiqué* del summit NATO 2021 a Bruxelles (<https://bit.ly/3ziEb3c>).

<sup>34</sup> Il centro, promosso dai ministri della Difesa alleati durante il Consiglio Atlantico virtuale dello scorso ottobre, sarà costituito presso il NATO *Allied Air Command* di Ramstein (Germania) e avrà il compito di coordinare le attività spaziali alleate (es. comunicazioni, immagini satellitari), ampliando altresì la *space situational awareness* delle forze NATO. Si veda a tal proposito il contributo di L. BAZZANTI e A. D'OTTAVIO in questo Approfondimento.

<sup>35</sup> Secondo una convenzione internazionale, per spazio si intende quell'ambiente che si estende al di sopra della c.d. “linea di Karman” (ovvero 100 km di altitudine sul livello del mare).

di combattimento delle stesse (ad esempio mediante l'utilizzo di munizionamento di precisione basato su sistemi di posizionamento satellitare)<sup>36</sup>.

Secondo quanto evidenziato dalla *NATO Science & Technology Organization*, il marcato interesse degli attori privati e il possibile impiego di nuove tecnologie e metodi di produzioni (es. manifattura additiva, tecnologie quantistiche, sviluppo nel campo della sensoristica) modificheranno in modo sostanziale lo scenario spaziale, con conseguenze rilevanti nel panorama della difesa.

La NATO ha definito tre settori nei quali gli sviluppi tecnologici saranno particolarmente rilevanti: 1) costruzione delle piattaforme; 2) sensoristica; e 3) operazioni.

L'avanzamento tecnico nel campo della miniaturizzazione dei carichi (*payload*), così come nel settore della manifattura additiva (*3D printing*), della propulsione e dei materiali, permetterà la costruzione di satelliti dalle dimensioni e dal peso ridotto (cosiddetti *smallsat*, con un peso inferiore ai 500 kg) ma con una capacità operativa simile, se non migliore, rispetto a quelli già presenti in orbita. La possibilità di lanciare nello spazio un numero ingente di questi nuovi satelliti – al fine di costituire vere e proprie costellazioni artificiali – amplierà inoltre la capacità della NATO di acquisire informazioni, di distribuirle in modo sicuro e di ampliare la capacità di *Space situational awareness*<sup>37</sup>, ovvero l'abilità di osservare il contesto operativo, rilevare attacchi e distinguere – nel dominio spaziale – reali minacce da falsi allarmi<sup>38</sup>. Gli sviluppi nel campo della sensoristica, invece, consentiranno di dotare le nuove infrastrutture orbitanti di strumenti più sensibili, in grado di acquisire una quantità maggiore di dati che saranno utili ai decisori politico-militari per le scelte strategiche ed operative. La crescita delle potenzialità delle piattaforme spaziali – in conclusione – potrebbe generare importanti ricadute in ambito militare, accelerando e aggiornando l'impiego di tali assetti in ambito operativo.

Lungi dal produrre solo potenziali effetti favorevoli per l'Alleanza, le innovazioni tecnologiche ipotizzate – unite alla democratizzazione dell'accesso allo spazio e alla crescente importanza civile e militare delle infrastrutture satellitari – rischiano di portare con sé una serie di minacce e sfide. Lasciando sullo sfondo il possibile affollamento delle orbite connesso ad una maggiore attività privata e al conseguente problema dell'aumento dei detriti spaziali, gli *asset* orbitali adoperati dalle forze NATO potrebbero essere considerati come obiettivi prioritari da potenziali avversari: la distruzione (es. attraverso l'impiego di missili anti-satellite) o la disabilitazione totale o parziale di tali strumenti (es. mediante sistemi ad energia diretta). L'importanza di queste strutture, in sintesi, pone nuove questioni non solo riguardo gli aspetti più strettamente militari o di sicurezza ma anche sulla corretta interpretazione di articoli cruciali del Trattato, come l'Art. 5, e sul possibile rapporto della compagine atlantica con attori privati attivi nel settore spaziale<sup>39</sup>.

## 12.5. Tecnologie ipersoniche

Frutto di una ricerca iniziata negli anni Sessanta, la tecnologia ipersonica viene considerata da diversi attori internazionali come un potenziale *game changer* degli affari militari dei prossimi

<sup>36</sup> NATO SCIENCE AND TECHNOLOGY ORGANIZATION, *op. cit.*, p. 17.

<sup>37</sup> *Ivi*, p. 77.

<sup>38</sup> A. SAVINI, D. MATTERA, "La Space Force e il futuro della competizione spaziale", in *Geopolitica.info* (<https://bit.ly/3AY6VQo>), 2020.

<sup>39</sup> Per saperne di più si veda K. PAULAUSKAS, "Space: NATO's latest frontier", in *NATO Review* (<https://bit.ly/3oaCV0a>), 2020.

decenni<sup>40</sup>. Quando si fa riferimento alla tecnologia ipersonica in ambito militare si intende quei vettori in grado di viaggiare ad una velocità – almeno – cinque volte superiore a quella del suono<sup>41</sup> e modificare la propria traiettoria di volo durante il tragitto verso l’obiettivo designato: sebbene, ad esempio, le testate dei missili balistici rientranti nell’atmosfera siano già in grado di raggiungere tali velocità, queste non riescono, generalmente, a modificare la loro traiettoria durante la fase di volo<sup>42</sup>.

Sono tre i sistemi dotati di tale tecnologia su cui si stanno concentrando – con alterne fortune – gli sforzi dei diversi attori internazionali<sup>43</sup>: 1) *Hypersonic Glide Vehicle* (veicolo a planata ipersonica o HGV). Dopo essere stato portato alla quota di lancio<sup>44</sup> da un vettore (principalmente di tipo balistico), il mezzo si stacca dal missile e raggiunge l’obiettivo senza una fonte di propulsione propria, sfruttando unicamente l’energia potenziale fornita dal mezzo di supporto. Il particolare profilo aerodinamico del veicolo consente a quest’ultimo di cambiare traiettoria durante la fase di volo e di raggiungere l’obiettivo a velocità ipersonica; 2) *Hypersonic Cruise Missile* (HCM). A differenza dei HGV, la variante ipersonica dei missili cruise si dirige verso l’obiettivo sfruttando una fonte di propulsione propria: tali armi, infatti, sono alimentate da motori – denominati *scramjet* – che sfruttano la compressione dell’aria generata dal regime ipersonico per produrre movimento (per questo vengono definiti anche motori *air-breathing*). Poiché questo particolare tipo di motore funziona solo a regimi supersonici, l’HCM deve essere lanciato da un altro vettore – nella maggior parte dei casi un velivolo supersonico – per consentire la corretta combustione all’interno del propulsore<sup>45</sup>; 3) *Hypersonic Aircraft*. Velivoli o droni – impiegati per missioni ISR – in grado di volare a una velocità prossima o superiore a quella di Mach 5<sup>46</sup>.

Il possibile schieramento di questi nuovi armamenti da parte della NATO potrebbe avere risvolti in più scenari operativi, dalle missioni ISR alle attività più strettamente collegate a un potenziale conflitto ad alta intensità: tali armi risulterebbero utili sia per penetrare spazi concepiti per ostacolare la proiezione delle forze nemiche (A2/AD<sup>47</sup>), sia per colpire navi o bersagli terrestri. Da non sottovalutare, inoltre, il potenziale di questi vettori in ambito nucleare. In aggiunta alla possibilità di dotare i missili ipersonici di testate nucleari, le particolari caratteristiche di questi sistemi d’arma le rendono ideali per condurre attacchi convenzionali contro strutture di Comando e Controllo (C2) nemiche (cosiddetti *decapitation strike*).

Le potenziali capacità dei sistemi ipersonici, però, rappresentano solo una faccia della medaglia: le caratteristiche peculiari queste armi potrebbero porre non pochi problemi ai decisori politico-militari dell’Alleanza. Al di là della probabilità di un loro potenziale utilizzo in combattimento, la sola esistenza di queste armi e la mancanza – almeno nel medio periodo – di sistemi d’arma in grado

---

<sup>40</sup> Stati Uniti, Repubblica Popolare Cinese, India e Federazione Russa – solo per citare gli Stati con i budget per la difesa più consistenti – sono impegnati nello sviluppo di programmi ipersonici di varia natura.

<sup>41</sup> Nel linguaggio fisico mutuato dal personale aeronautico Mach 5 (dove Mach 1 è la velocità del suono), ovvero circa 6,174 km/h.

<sup>42</sup> Da sottolineare, però, la capacità di particolari vettori balistici (*Terminally Guided Ballistic Missile*) di modificare – seppur limitatamente – la loro traiettoria nella fase terminale di volo. Si veda J. M. ACTON, “Silver bullet? Asking the right questions about conventional prompt global strike”, in *Carnegie Endowment for International Peace Brief* (<https://bit.ly/3zMtxSB>), 2013 p. 36.

<sup>43</sup> A causa della mancata possibilità di modificare la loro traiettoria, sono esclusi dalla trattazione i c.d. *hyper-velocity projectile*, ovvero i proiettili sparati da cannoni elettromagnetici che riescono a superare il muro del regime ipersonico.

<sup>44</sup> Tale quota può oscillare tra i 40-100 km di altitudine, quindi al di sotto della linea di Karman.

<sup>45</sup> NATO SCIENCE AND TECHNOLOGY ORGANIZATION, *op. cit.*, p. 87.

<sup>46</sup> *Ivi*.

<sup>47</sup> *Anti-Access/Area Denial*.

di intercettarle pongono delle questioni rilevanti riguardo la compressione temporale del processo decisionale conseguente alla notizia di un imminente attacco missilistico<sup>48</sup>.

## 12.6. L'importanza di preservare il vantaggio tecnologico

La volontà dell'Alleanza di mantenere il vantaggio tecnologico anche nel settore delle EDT sarà dirimente per la trasformazione dell'Organizzazione. Durante l'ultimo summit<sup>49</sup> tenutosi a Bruxelles lo scorso giugno, infatti, i capi di Stato e di governo dei trenta Paesi alleati hanno deciso di supportare la cooperazione e lo sviluppo tecnologico mediante la creazione di due nuove strutture: il *Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic* (DIANA) e il *NATO Innovation Fund*.

Se DIANA sarà fondamentale allo sviluppo di applicazioni nel campo delle EDT e funzionale alla creazione di un network civile-militare utile alla crescita delle startup e del più ampio tessuto tecnologico dell'Alleanza, il *NATO Innovation Fund*, invece, sarà lo strumento chiave con cui gli Stati membri potranno finanziare imprese impegnate nello sviluppo di tecnologie duali e/o dirompenti considerate rilevanti per la sicurezza alleata. Secondo quanto reso noto<sup>50</sup>, DIANA entrerà in funzione entro il 2023 e il fondo avrà una dotazione iniziale di 70 milioni di euro annui.

Il consolidamento del vantaggio tecnologico è uno dei fondamenti su cui si basa la capacità della NATO di dissuadere e difendersi da potenziali minacce. Le EDT rappresentano una sfida importante per l'Alleanza e, se sfruttate correttamente, costituiranno una chiara opportunità rispetto all'avanzata di Cina e Russia. Secondo gli esperti, le tecnologie emergenti e dirompenti rischierebbero di minare la coesione della NATO, compromettendone l'interoperabilità. Nondimeno, rappresentano il mezzo attraverso il quale agire per rafforzare il proprio vantaggio strategico: dalla gestione di nuovi tipi di conflitti alla condivisione e all'analisi dei dati ad un livello sempre più veloce e preciso. Tuttavia, l'Alleanza Atlantica, per contrastare le minacce alla propria sicurezza e sfruttare i vantaggi derivanti dalle EDT, necessita di un approccio più efficace e coeso<sup>51</sup>.

Anzitutto sarà necessario implementare una vera e propria strategia comune, basata su valutazioni e analisi delle possibili minacce ed opportunità che scaturiscono dall'integrazione delle EDT nei propri sistemi. In secondo luogo, l'Alleanza dovrà incorporare le EDT all'interno del proprio *defence planning process* (NDPP) per garantire che tutti gli alleati modernizzino in maniera adeguata le loro forze e che il processo di adattamento tecnologico sia incluso nella valutazione di un equo *burden sharing*. In questo senso, l'NDPP dovrà riflettere le capacità della NATO di rispondere alle minacce delle EDT. Nondimeno, la riflessione *NATO2030* lanciata da Stoltenberg ha comportato una maggiore comprensione della crescente minaccia cinese. A tal proposito, gli esperti concordano sul fatto che l'Alleanza dovrà sviluppare una strategia a lungo termine per contrastare la *Military-Civil Fusion*<sup>52</sup> grazie alla quale la Cina acquisisce proprietà intellettuale e progressi in ambito tecnologico per implementare i propri obiettivi militari.

---

<sup>48</sup> La particolare altitudine a cui operano le armi ipersoniche e la loro capacità di cambiare traiettoria riducono l'efficacia dei sistemi anti-missilistici attualmente adoperati dai principali attori internazionali. Si veda K. M. SAYLE, "Hypersonic weapons: Background and issues for Congress", in *Congressional Research Service* (<https://bit.ly/3o6Pvh8>) 2021, p. 2.

<sup>49</sup> Si veda il punto 6 del *Communiqué* del Summit di Bruxelles 2021 (<https://bit.ly/3ziEb3c>).

<sup>50</sup> Per saperne di più si veda V. MACHI, "NATO hopes to launch new defense tech accelerator by 2023", in *Defense News* (<https://bit.ly/3EZhIfA>), 2021.

<sup>51</sup> NATO, "NATO2030", cit., p. 29.

<sup>52</sup> US DEPARTMENT OF DEFENSE, "Military-civil fusion and the People's Republic of China" in *State.gov* (<https://bit.ly/2WfjtDZ>), 2020.

La NATO da sempre si è contraddistinta per la sua capacità di adattamento<sup>53</sup> al contesto strategico, un tratto che le ha permesso di superare il collasso dell'URSS, gli attacchi dell'11 settembre nonché la rinnovata assertività di Mosca a partire dalla guerra in Crimea. Non va escluso, dunque, che ciò possa avvenire anche nel caso delle EDT, come strumento di contrasto verso Pechino, Mosca e gli attori non statali che minacciano il perimetro di sicurezza occidentale.

## 12.7. Concetti chiave

Il ruolo delle EDT nella strategia NATO:

- Il vantaggio tecnologico è tuttora alla base della strategia di deterrenza messa in atto dalla NATO;
- Rispetto all'avanzata della Cina e al ritorno delle Russia, le EDT possono rappresentare una risposta efficace;
- I vantaggi offerti da ogni tecnologia ne rappresentano anche la principale fonte di vulnerabilità. Se la NATO ne avrà consapevolezza saprà sfruttare al meglio le EDT;
- Le EDT proiettano la NATO verso una nuova fase. Un approccio e pratiche condivise sono alla base di un efficace processo di adattamento.

---

<sup>53</sup> Per approfondire si veda S.A. JOHNSTON, *How NATO adapts: Strategy and organization in the Atlantic Alliance since 1950*, Baltimore, John Hopkins University Press, 2017.

## 13. LA DISINFORMAZIONE, LE MINACCE IBRIDE E IL DOMINIO CYBER

ALESSIA SPOSINI\*, DAVIDE LO PRETE\*\*

### 13.1. Introduzione

Le *Information and Communication Technologies* (ICT) hanno segnato quattro principali cambiamenti nella configurazione dei conflitti armati, contraddistinti da «una nuova natura informazionale»<sup>1</sup>. Primo, l'incremento di complessità delle operazioni militari dovute alle ICT. Secondo, l'innumerabile massa di dati a disposizione ha portato all'aumento nella rapidità dei conflitti, e ha altresì consentito lo sfruttamento dei dati generati dagli utenti, o *big data*, come *cyberweapon*. Terzo, la diffusione delle ICT ha prodotto l'innalzamento della mobilità sul campo e della possibilità di dispiegare forze che riducano al minimo l'intervento umano (es. droni). Quarto, lo spostamento del campo di guerra al cyperspazio ha permesso agli Stati di condurre operazioni "da remoto", senza quindi dover intervenire fisicamente sul territorio nemico e provocando effetti «paralizzanti»<sup>2</sup>. Le operazioni cinetiche sono a questo punto accompagnate, se non sostituite, da operazioni di *cyberwarfare*, definibile come «uno stato di conflitto tra due o più attori politici caratterizzato da un utilizzo deliberatamente ostile e *cost-inducing* di *cyberattack* contro un'infrastruttura critica civile o militare con un intento coercitivo allo scopo di estrarre concessioni politiche [...] o contro target civili o militari al fine di incastrare un altro attore per trarne vantaggi strategici»<sup>3</sup> o come un conflitto tra Stati in cui l'utilizzo della forza è diretto contro obiettivi militari e industriali per finalità politiche, economiche o di conquista territoriale<sup>4</sup>. L'interconnessione tra le capacità militari digitali e convenzionali degli Stati<sup>5</sup> rappresenta il *core* della vulnerabilità per le capacità difensive degli stessi.

In tale contesto, la NATO deve affrontare minacce sempre più frequenti e complesse. La rivoluzione negli affari militari e la diffusione di nuove tecnologie, infatti, sebbene contribuiscano a rafforzare le capacità militari dell'Alleanza, incrementano altresì le fragilità dei Paesi membri nel cyberspazio.<sup>6</sup>

### 13.2. Cyberspazio: il quinto dominio operativo

A partire dal 2002<sup>7</sup>, anno in cui la *cyberdefence* ha fatto il proprio ingresso nell'agenda della NATO, l'Alleanza ha compreso la necessità di agire per l'implementazione di *policy* adeguate al contrasto delle minacce cibernetiche. In seguito agli attacchi ai danni dell'Estonia avvenuti nel 2007, i quali

---

\* Centro Studi Geopolitica.info.

\*\* Centro Studi Geopolitica.info.

<sup>1</sup> L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2017, p. 225.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> A.P. LIFF, "Cyberwar: A new 'absolute weapon'? The proliferation of cyberwarfare capabilities and interstate war", in *Journal of Strategic Studies*, 35, 3, 2021, pp.401-448.

<sup>4</sup> P. CORNISH, D. LIVINGSTONE, D. CLEMENTE, C. YORKE, "On cyberwarfare", in *Chatam House* (<https://bit.ly/3iTiNfT>), 2010.

<sup>5</sup> J. SCHNEIDER, "Digitally-enabled warfare: The capability-vulnerability paradox", in *Center for a New American Security* (<https://bit.ly/3AxIVTw>), 2016.

<sup>6</sup> P. CORNISH, D. LIVINGSTONE, D. CLEMENTE, C. YORKE, *op. cit.*

<sup>7</sup> NATO, "Prague summit declaration", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3D3N7vP>), 2002.

hanno spinto all'adozione della prima *Policy on Cyber Defence*<sup>8</sup>, e all'annessione della Crimea alla Russia da parte del governo di Mosca nel 2014<sup>9</sup>, si è verificato un ulteriore cambio di passo nell'approccio della NATO nel cyberspazio. Durante il vertice del Galles del 2014<sup>10</sup>, gli Stati membri hanno riconosciuto la *cyberdefence* quale elemento della difesa collettiva, sottolineando la possibilità di invocare l'art. 5 del Trattato Nord Atlantico, che prevede l'intervento dell'Alleanza in caso di aggressione a uno Stato membro. Il reale punto di svolta è stato rappresentato dal summit di Varsavia del 2016, durante il quale la NATO ha elevato il *cyberspace* a quinto dominio operativo. Tale novità non ha prodotto, nell'immediato, un cambiamento radicale, ma ha formalizzato un trend già esistente nell'Alleanza, così come emerso dalla firma del *Cyber Defence Pledge*<sup>11</sup>, documento volto a rinnovare l'impegno degli Stati membri a rafforzare le difese cibernetiche delle infrastrutture nazionali.

A partire dal 2016, dunque, l'Alleanza ha aperto all'opportunità di mettere in atto operazioni *cyber offensive*<sup>12</sup>. Il potere di deterrenza nel cyberspazio può essere esercitato secondo due modalità: o attraverso azioni di rappresaglia (*deterrence-by-punishment*), o negando al nemico il risultato desiderato (*deterrence-by-denial*) mediante l'aumento del livello di sicurezza e resilienza delle reti informatiche nazionali. Tuttavia, due elementi<sup>13</sup> rendono difficile l'esercizio della *deterrence-by-punishment* nel cyberspazio: la difficoltà di attribuzione di un attacco e la credibilità dell'azione di rappresaglia, oltre al più alto rischio di escalation verso un conflitto cibernetic<sup>14</sup>. Il primo elemento è una caratteristica intrinseca del dominio cibernetic, in quanto risulta molto facile all'attaccante nascondere la propria responsabilità. La credibilità, invece, è l'elemento che induce l'attaccante a temere un'efficace e tempestiva controffensiva della possibile vittima. L'approccio adottato dalla NATO è quindi stato quello della *deterrence-by-denial*, più pratico ed efficace ai fini della crescita delle capacità difensive dell'Alleanza<sup>15</sup>, così come indicato nel *Cyber Defence Pledge*.

In seguito alla creazione del *Cyber Operations Centre* (CYOC) nel 2018, il quale entrerà nel pieno esercizio delle sue funzioni a partire dall'anno 2023, è emersa la volontà dell'Alleanza di adottare una nuova postura<sup>16</sup> che includa l'utilizzo di armi cibernetiche nelle operazioni militari, per rispondere in modo tangibile alle attività russe nel cyberspazio<sup>17</sup>, quali, ad esempio, l'interferenza nelle elezioni statunitensi, il tentativo di influenzare le elezioni in Francia e in Germania e la continua guerra cibernetic portata avanti contro l'Ucraina. La creazione del CYOC è un chiaro messaggio ai nemici dell'Alleanza: la NATO possiede e utilizzerà armi cibernetiche. La nuova direzione intrapresa, secondo il colonnello della *United States Air Force* (USAF), Rizwan Ali, rappresenta una svolta storica per l'Alleanza, che ha sempre utilizzato le capacità cyber in chiave difensiva<sup>18</sup>. La pubblicazione dell'*Allied Joint Doctrine for Cyberspace Operations* nel 2020, costituisce un

<sup>8</sup> A. MARRONE, E. SABATINO, "Cyber defence in NATO countries: Comparing models", in *IAI Papers*, 5, 2021, pp. 1-37.

<sup>9</sup> Durante il conflitto in Ucraina nel 2014, sono state dispiegate forze russe non convenzionali, i cosiddetti "*little green man*", si veda K. ZAREMBO, S. SOLODKYY, "The evolution of Russian hybrid warfare: Ukraine", in *Center for European Policy Analysis* (<https://bit.ly/3zYH8X9>), 2021.

<sup>10</sup> NATO, "Wales summit declaration", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3Bdsa0I>), 2014.

<sup>11</sup> NATO, "Cyber defence pledge", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3uvfZdi>), 2016.

<sup>12</sup> H. LIN, "NATO's designation of cyber as an operational domain of conflict", in *Lawfare* (<https://bit.ly/3uwWUaB>), 2016.

<sup>13</sup> A. BRANTLY, *The cyber deterrence problem*, London, Rowman & Littlefield Publishers, 2020.

<sup>14</sup> S. ARTS, "Offense as the new defense: New life for NATO's cyber policy", in *German Marshall Fund of the United States* (<https://bit.ly/3mjZPj4>), 2018.

<sup>15</sup> NATO, *NATO's role in cyberspace*, cit.

<sup>16</sup> S. MELE, "La strategia della NATO in ambito cyber", in *Europa Atlantica* (<https://bit.ly/2YeUCRG>), 2019.

<sup>17</sup> T. RICKS, "NATO's little noticed but important new aggressive stance on cyber weapons", in *Foreign Policy* (<https://bit.ly/2WukrfK>), 2017.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

framework di riferimento per le operazioni cibernetiche, siano esse *defensive cyberoperation* o *offensive cyberoperation*, queste ultime definite come «operazioni che esercitano potere per generare effetti tali da raggiungere obiettivi militari»<sup>19</sup>. Nonostante il cambio di paradigma dell'Alleanza, le operazioni avviate nel dominio cibernetiche sono comunque soggette al diritto internazionale e alle norme vigenti nei singoli Stati, detentori ultimi delle capacità cibernetiche.

### 13.3. Minacce ibride

La crescita degli attacchi cibernetiche contro i Paesi NATO può essere ricondotta al più generale incremento delle *hybrid threat*<sup>20</sup>, quali operazioni di disinformazione, attacchi cyber, sviluppo di forze irregolari e pressioni economiche<sup>21</sup>. Nel contrasto a tali minacce, l'Alleanza ha predisposto tre livelli d'azione: preparazione, deterrenza e difesa. La prima fa perno sulla capacità di comprendere le minacce, al fine di aumentare la consapevolezza dei *decision-maker* e supportare gli Stati nello sviluppo di capacità di risposta. Strumento chiave di tale attività è il ramo della *Joint Intelligence and Security Division* del *NATO Headquarters*, creato nel 2017, che si occupa di analizzare e monitorare le minacce ibride. Per quanto concerne la deterrenza, l'Alleanza sta rafforzando le proprie capacità decisionali e la propria struttura di comando, per essere in grado di sviluppare opzioni di prevenzione e risposta *comprehensive*<sup>22</sup>. Come ribadito dal segretario generale durante il Vertice di Bruxelles di giugno 2021, una guerra ibrida potrebbe portare al dispiegamento delle forze dell'Alleanza<sup>23</sup>, così come avverrebbe nel caso di un attacco armato tradizionale o cinetico<sup>24</sup>. Infine, le capacità di difesa devono essere sviluppate in modo tale che le forze NATO siano in grado di reagire con rapidità a potenziali attacchi, «ma oltre a rispondere a qualsiasi forma di attacco ibrido, l'obiettivo principale della NATO sarà che le sue azioni dimostrate per riconoscere, resistere, essere preparati e prendere decisioni rapide riguardo alle minacce ibride siano sufficienti a scoraggiare gli attacchi ibridi, e in particolare per evitare l'escalation al conflitto militare»<sup>25</sup>. A tal scopo, durante il summit di Bruxelles dello scorso giugno è stata ribadita la possibilità che l'Alleanza dispieghi i *Counter Hybrid Support Team* per assistere gli Stati membri durante una crisi o nello sviluppo di capacità di contrasto alle *hybrid threat*<sup>26</sup>. Uno dei tre pilastri del *Concetto strategico* adottato nel 2010, infatti, è proprio la gestione delle crisi, attraverso il supporto ai Paesi che lo richiedano.

---

<sup>19</sup> NATO, "Allied joint doctrine for cyberspace operations", in *NATO Standardization Office*, 2020.

<sup>20</sup> Il termine indica tutte quelle minacce che combinano l'utilizzo di mezzi militari e civili, così come di mezzi segreti e non, nella conduzione di operazioni belliche con lo scopo di destabilizzare l'ordine costituito.

<sup>21</sup> NATO, "NATO's response to hybrid threats", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3zYdcdB>), 2021.

<sup>22</sup> NATO, "Bruxelles summit declaration", cit.

<sup>23</sup> Così come da art. 5 del Trattato dell'Atlantico del Nord.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> N. IANCU, A. FORTUNA, C. BARNA, "Countering hybrid threats: Lessons learned from Ukraine", in *IOS PRESS*, Amsterdam, 2016.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

## 13.4. Disinformazione

Nel 2020 circa ottanta Paesi<sup>27</sup> hanno fatto utilizzo di tecniche di “propaganda computazionale”. Il 63% di tali Stati<sup>28</sup> ha ingaggiato aziende private per promuovere campagne di disinformazione e manipolazione dei media<sup>29</sup>. Lo slittamento delle strategie comunicative da operazioni condotte dagli Stati, a operazioni ideate dagli Stati, ma affidate nella loro esecuzione ad agenzie indipendenti, ha portato al proliferare di un mercato delle cosiddette fake news o della «Disinformazione Industrializzata»<sup>30</sup>.

Al fine di comprendere la varietà delle minacce nell’infosfera<sup>31</sup> e stabilire delle contromisure efficaci, si possono distinguere quattro strategie comunicative che rientrano nella categoria di propaganda computazionale: 1) Disinformazione<sup>32</sup> e manipolazione dei media; 2) Strategie *data-driven* che fanno uso dei sistemi di “targetizzazione” delle grandi società di social media; 3) *Trolling*<sup>33</sup> o molestie rivolte ai profili digitali degli utenti; 4) Segnalazione di massa di contenuti e account, sfruttando indirettamente i sistemi di filtraggio delle piattaforme.

La propaganda computazionale coinvolge governi, aziende private e società civile di Stati sia democratici che autoritari, portando al superamento della retorica “buoni” vs “cattivi” nella definizione degli attori, indipendentemente che siano essi fautori dell’attacco o lo stiano subendo. L’incremento dei fenomeni di misinformazione<sup>34</sup> e di disinformazione, coadiuvato dal prolungato stato di emergenza sanitaria a livello globale, ha spinto la NATO a intraprendere differenti iniziative<sup>35</sup> nell’ambito dell’*information warfare*, guidate dal modello «comprendere» e «coinvolgere»<sup>36</sup>. Comprendere, tramite il monitoraggio e l’analisi sistematiche delle informazioni e coinvolgere gli Stati tramite uno sforzo orientato al perseguimento degli obiettivi rilevanti per la missione dell’Alleanza.

La *policy* della NATO sul contrasto alla disinformazione è contraddistinta dai principi<sup>37</sup> di seguito illustrati, così come descritti in un’intervista a Baiba Braže, *Assistant Secretary General for Public Diplomacy* della NATO: condurre una narrativa che valorizzi la verità, adottare la massima trasparenza tramite comunicati pubblici, favorire l’utilizzo di argomentazioni *fact-based*, intervenire nell’identificazione e nella segnalazione di informazioni false o ingannevoli tramite attività di

---

<sup>27</sup> S. BRADSHAW, H. BAILEY, P.N. HOWARD, “Industrialized disinformation: 2020 global inventory of organized social media manipulation”, in *Computational propaganda Research Project* (<https://bit.ly/3m9VuyU>), 2021.

<sup>28</sup> Si tratta di un numero calcolato tenendo conto delle sole campagne pubblicamente documentate, pertanto, è possibile che la quantità di Stati coinvolta in operazioni di propaganda computazionale sia sensibilmente maggiore.

<sup>29</sup> S. BRADSHAW, H. BAILEY, P.N. HOWARD, *op. cit.*

<sup>30</sup> *Ibidem.*

<sup>31</sup> Intesa come lo «spazio semantico costituito dalla totalità dei documenti, degli agenti e delle loro operazioni», si veda L. FLORIDI, “Infosphère, une définition”, in *boson2x* (<https://bit.ly/3ilYyHq>), 2002.

<sup>32</sup> Con il termine disinformazione s’intendono tutte quelle pratiche di creazione e disseminazione volontarie di informazioni non vere e/o fuorvianti, con l’obiettivo di ingannare il destinatario del messaggio.

<sup>33</sup> Con il termine *trolling* viene indicato l’atto di creare e disseminare messaggi e commenti online di natura violenta e/o diffamatoria, che spingano il ricevente ad una risposta emotiva.

<sup>34</sup> Con il termine misinformazione sono indicate tutte quelle pratiche di spargimento di informazioni non vere, senza la consapevolezza che siano false e, quindi, in assenza della volontarietà di ingannare il destinatario del messaggio.

<sup>35</sup> Tra le più rilevanti in materia, la creazione del *NATO Strategic Communications Centre of Excellence* (NATO STRATCOM COE), entrato in funzione nel gennaio 2014.

<sup>36</sup> NATO, “NATO’s approach to countering disinformation: a focus on COVID-19”, in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3m9Toiw>), 2020.

<sup>37</sup> NATO, “How does NATO respond to disinformation?”, in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3oE6ec3>) 2021.

*debunking*<sup>38</sup>, orientare un'azione coordinata delle forze Alleate e rafforzare la cooperazione con il settore privato e la stampa indipendente. L'implementazione pratica di tali valori si traduce in due contro-misure principali: *fact-checking* and *debunking*. Nella guida<sup>39</sup> rilasciata da NATO STRATCOM COE, l'Alleanza chiarisce non solo l'importanza di un'azione coordinata multi-livello, ma fornisce delle indicazioni pratiche al *debunking* come attività parziale a sostegno di un punto di vista, mirata contro un obiettivo nemico, strategica nella definizione delle priorità. Tra le organizzazioni internazionali che forniscono esempi di *best practice* nel contrasto alla disinformazione: EUVSDISINFO della *East Stratcom Task Force*, lo stesso *NATO Strategic Communications Centre of Excellence* e la *Verified Campaign* dell'ONU. In seguito all'incremento delle attività di propaganda computazionale dovute alla pandemia<sup>40</sup>, il ruolo di tali piattaforme intergovernative nel contrasto agli attori malevoli nel cyberspazio ha acquisito una significativa prominenza, la sfida sistemica per gli Stati dell'Alleanza sarà quella di integrare misure legislative che contrastino le campagne di disinformazione, senza però forzare la base dei valori democratici (es. libertà di stampa, espressione)<sup>41</sup>.

### 13.5. Democrazia e cyberordine mondiale

Durante il vertice NATO di Bruxelles di giugno 2021, Stoltenberg ha ribadito l'importanza di adattare le capacità e il *modus operandi* dell'Alleanza all'evoluzione del panorama delle minacce cibernetiche. Per questo motivo, gli Stati membri hanno concordato la redazione di una *Comprehensive Cyber Defence Policy*, che accompagnerà l'adozione del futuro *Concetto strategico*<sup>42</sup>. La necessità di adottare una nuova strategia di risposta contro chi opera *cyberattack* ai danni degli Stati membri è dovuta, come sottolineato dal segretario generale, alla crescita esponenziale degli attacchi stessi (in particolare *ransomware*) contro le infrastrutture critiche e le istituzioni democratiche dei Paesi membri, ad opera di gruppi *State-sponsored* russi e cinesi.

Se ne evince che quando si fa riferimento agli equilibri internazionali nel cyberspazio, la Russia è il Paese che impensierisce di più l'Alleanza, preoccupazione giustificata dall'esercizio del *cyberpower* russo a scopo offensivo e al fine di sovvertire i valori democratici<sup>43</sup>. La deviazione dell'azione politica internazionale mediante l'*information warfare*, così come accaduto durante elezioni presidenziali degli Stati Uniti del 2016 e del 2020<sup>44</sup>, l'utilizzo spregiudicato di *cyberattack* su infrastrutture critiche per un sistema-Paese e l'attività di *cyberespionage* ai danni di Paesi della

---

<sup>38</sup> Per *debunking* s'intendono l'insieme di attività volte allo smascheramento di notizie false e/o fuorvianti, pur mantenendo un'ottica parziale e distinguendosi per questo dalla più tradizionale attività di *fact-checking*, che prevede l'utilizzo di uno sguardo imparziale e super partes.

<sup>39</sup> NATO STRATCOM COE, "Fact-checking and debunking: A best practice guide to dealing with disinformation", in *NATO Strategic Communications Centre of Excellence* (<https://bit.ly/3mjt9pV>), 2021.

<sup>40</sup> Tra gli esempi più eclatanti, la falsa lettera a firma di Jens Stoltenberg, segretario generale della NATO, al Ministro della Difesa lituano, Raimundas Karoblis, nella quale veniva dichiarata un'immediata rimozione delle truppe Alleate dal Paese, in seguito al presunto focolaio da COVID-19 portato dalle truppe canadesi: A. D'ARGENIO, "Stoltenberg: La NATO unita contro la disinformazione russa e cinese", in *La Repubblica* (<https://bit.ly/3F8gJKg>), 2020.

<sup>41</sup> In particolare, per quanto riguarda gli Stati Uniti, si ritiene che il più grande impedimento nell'effettuare una legislazione che contrasti le campagne di disinformazione sarebbe il primo emendamento della *Constitution of the United States* che vieta la promulgazione di leggi che «limitino la libertà di parola, o di stampa».

<sup>42</sup> NATO, "Bruxelles summit declaration", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3ziEb3c>), 2021.

<sup>43</sup> V. AKIMENKO, K. GILES, "Russia's cyber and information warfare", in *Asia Policy*, 15, 2, 2020, pp. 67-75.

<sup>44</sup> Z. COHEN, M. COHEN, K. POLANTZ, "US intelligence report says Russia used Trump allies to influence 2020 election with goal of 'denigrating' Biden", in *CNN* (<https://cnn.it/3oxAZ1U>), 2021.

NATO<sup>45</sup> sono solo alcuni degli esempi delle operazioni condotte dal Cremlino. L'approccio russo al conflitto include l'utilizzo di mezzi ibridi, senza il ricorso alla violenza militare. Tale strategia, tuttavia, si basa sull'assunto che, qualora gli strumenti non-militari si rivelino insufficienti, si possa perseguire l'escalation verso una fase militare che includa armi convenzionali e non<sup>46</sup>.

Questo fa sì che il contrasto alle minacce ibride, provenienti principalmente da Russia e Cina, così come la lotta all'*information warfare*, rimangano elementi centrali dell'agenda della NATO. Ne risulta che «un futuro regime di cyber deterrenza della NATO dovrà guardare oltre l'aspetto militare e considerare il contesto del processo decisionale avversario nelle sue dimensioni sociali e politiche»<sup>47</sup>.

Questo sarà possibile solo qualora gli Stati riescano a superare il problema della fiducia<sup>48</sup> e dell'incertezza insita nella composizione a-territoriale e a-temporale del dominio cibernetico. Lo sfruttamento della rapida evoluzione tecnologica a scopi bellici potrebbe, complice l'ombra costante di un nemico invisibile alle porte, rendere gli Stati più inclini al deterioramento delle relazioni internazionali, in favore di un perenne stato di *cybersecurity dilemma*<sup>49</sup>.

La maggior parte delle minacce cibernetiche e *hybrid threat*, come già detto in precedenza, non sono dichiaratamente violente e si concretizzano in attacchi di intensità inferiore al conflitto armato<sup>50</sup>. Tali minacce riguardano in modo diretto la popolazione civile e l'esistenza stessa dei valori democratici, proprio per questo, l'Alleanza ha cercato di adattarsi alle trasformazioni in atto, così da proteggere i cittadini e le istituzioni dei Paesi membri da attacchi cibernetici di ogni livello e intensità. Adottare un approccio efficace, che garantisca la sicurezza e la resilienza degli Stati, permetterà alla NATO di invertire la tendenza degli stessi ad agire per proiettare la propria Sovranità nel cyberspazio<sup>51</sup>.

### 13.6. Concetti chiave

Per contrastare le minacce ibride, la NATO ha predisposto tre livelli d'azione:

- preparazione;
- deterrenza;
- difesa.

---

<sup>45</sup> C. CIMPANU, "Microsoft confirms it was also breached in recent SolarWinds supply chain hack", in *ZDNET* (<https://zd.net/3ir3gU5>), 2020.

<sup>46</sup> D. JOHNSON, "Russia's approach to conflict: Implications for NATO's deterrence and defence". In: D. LASCONJARIA, J. LARSEN (a cura), *NATO's response to hybrid threats*, Roma, NATO Defense College, 2015, pp. 137-160.

<sup>47</sup> L.P. MULLER, DR T. STEVENS, "Upholding the NATO cyber pledge cyber deterrence and resilience: Dilemmas in NATO defence and security politics", in *Norwegian Institute of International Affairs Policy Brief*, 5, 2017, pp. 1-4.

<sup>48</sup> G. BARAM, H. MENASHRI, "Why can't we be friends? Challenges to international cyberwarfare cooperation efforts and the way ahead", in *Comparative Strategy*, 38, 2, 2019, pp. 89-97.

<sup>49</sup> Si vedano, B. BUCHANAN, *The cybersecurity dilemma: Trust, and fear between nations*, Oxford, Oxford University Press, 2017; Id., "The cybersecurity dilemma: Where Thucydides meets cyberspace", in *Council of Foreign Relations* (<https://on.cfr.org/3zV9TUN>), 2017.

<sup>50</sup> L. KELLO, "The meaning of the cyber revolution: Perils to theory and statecraft", in *International Security*, 38, 2, 2013, pp. 7-40.

<sup>51</sup> C. DEMCHAK, P. DOMBROWSKI, "Rise of a cybered Westphalian age", in *The Global Politics of Science and Technology*, 1, 2014, pp. 91-113.

## 14. LO SPAZIO

LORENZO BAZZANTI\*, ANDREA D'OTTAVIO\*\*

### 14.1. Introduzione

L'ultimo decennio è stato caratterizzato da un considerevole deterioramento delle relazioni politiche tra l'Occidente e le cosiddette potenze revisioniste, in particolare Cina e Federazione Russa. In virtù degli enormi passi in avanti effettuati sul piano dello sviluppo tecnologico soprattutto dalla Cina, lo spazio è diventato uno degli ambienti dove l'egemonia euro-atlantica risulta maggiormente a rischio. La “nuova corsa alla Luna” risulta alimentata non solo da ragioni di sicurezza, ma anche dall'emergere delle nuove possibilità offerte dallo sfruttamento delle risorse spaziali e dalla *New Space Economy*.

Per tali ragioni si è fatta sempre più diffusa la convinzione che chi riuscirà a dominare l'orbita terrestre e lo spazio cislunare entro il prossimo decennio plasmerà a proprio vantaggio anche quelle che saranno le future norme del diritto spaziale (le “regole del gioco”). In questo clima di crescente competizione, si assiste a significative accelerazioni nello sviluppo e nel dispiegamento di tecnologie spaziali a scopo prevalentemente militare, spesso “mimetizzate” come “tecnologie duali”. La NATO, quindi, si sta preparando a intensificare la propria presenza nello spazio promuovendo la costituzione di una *Space Security Alliance*<sup>1</sup>, preso atto del fatto che lo spazio è quel dominio nel quale la superiorità tecnologica dei propri Stati membri – soprattutto degli Stati Uniti – è tutt'altro che incontrastata, e di quanto da essa dipenda non solo la sopravvivenza degli alleati, ma anche e soprattutto il suo primato globale<sup>2</sup>.

### 14.2. Le principali sfide alla sicurezza spaziale

L'aspetto che suscita maggiore apprensione quando si parla di *Space warfare* è la proliferazione delle cosiddette armi antisatellite (ASAT), acronimo all'interno del quale è racchiuso un ampio ventaglio di sistemi – sia offensivi che difensivi – volti alla soppressione fisica e/o funzionale di assetti spaziali nemici.

Questi sistemi possono essere suddivisi in quattro tipologie: *kinetic physical*, *non-kinetic physical*, elettroniche e cyber<sup>3</sup>. Le tecnologie ASAT della prima tipologia prevedono la soppressione fisica del generico assetto spaziale attraverso un impatto diretto (*strike*) o attraverso la detonazione di una piccola testata nelle immediate vicinanze. Attività che, tuttavia, producono importanti quantità di detriti orbitali in grado di infliggere, in maniera totalmente indiscriminata, ingenti danni anche ad assetti amici. Ad oggi, USA, Russia, Cina e India sono le uniche potenze in possesso di tali capacità a livello operativo. Le capacità ASAT non cinetiche basano invece l'ingaggio del generico *asset* spaziale non tramite uno *strike* fisico, ma con l'indirizzamento di grandi quantità di energia (*Directed Energy Weapons*, DEW). A questa tipologia appartengono le tecnologie laser caratterizzate da un ampio campo di operatività, dall'accecaimento di sensori di bordo – *laser blinding* o *dazzeling* – al

---

\* Centro Studi Geopolitica.info.

\*\* Centro Studi Geopolitica.info.

<sup>1</sup> G. C. STARLING, M. J. MASSA, C. P. MULDER, J. T. SIEGEL, “The future of security in space: A thirty-year US strategy”, in *Atlantic Council Strategy Papers* (<https://bit.ly/3zXXPSz>), 2021.

<sup>2</sup> A. D'OTTAVIO, “Spazio: il dominio si costruisce dall'alto”, in *Geopolitica.info* (<https://bit.ly/3il0Mqb>), 2020.

<sup>3</sup> DEFENCE INTELLIGENCE AGENCY, “Challenges to security in space”, in *Military Power Publications* (<https://bit.ly/2WuApGK>), 2019.

surriscaldamento di parti (*high powered lasers*, HPLs) con conseguente perdita di integrità strutturale del satellite, fino al danneggiamento dell'elettronica di bordo (*high powered microwave*, HPM). Tecnologie che possono essere utilizzate da strutture sia fisse che mobili: navi, aerei o altri satelliti. Basate invece sulla scansione dello spettro elettromagnetico, le contromisure elettroniche ASAT implementano le cosiddette tecniche di *jamming* e *spoofing*, volte rispettivamente a generare interferenze e inserire dati falsi nel flusso di informazioni in entrata e in uscita dai satelliti (*up-link and downlink jammer*). Entrambe sono contromisure ASAT reversibili: cessata la loro attività, il flusso dati satellitare si ripristina autonomamente. La quarta categoria di contromisure ASAT oggi in rapidissima ascesa ricade nell'area cyber. A differenza delle tecniche elettroniche che mirano all'alterazione dei flussi dati, le tecniche di cyberattacco spaziano dal "semplice" monitoraggio degli assetti di interesse, all'intercettazione e all'alterazione dei dati di sistema. I loro effetti possono essere anche permanenti e potenzialmente catastrofici per i sistemi colpiti. Ad oggi, l'area cyber costituisce di gran lunga la categoria di maggior investimento per lo sviluppo di capacità ASAT di alto livello tecnologico e quindi strategico, anche e soprattutto perché di difficile rintracciamento risulta la paternità dell'attacco informatico. In virtù della loro natura asimmetrica, le capacità antisatellite sono oggetto di particolare attenzione da parte di Cina e Russia<sup>4</sup>.

L'organizzazione degli assetti spaziali cinesi rimane complessivamente poco nota. Attualmente, spina dorsale delle capacità ASAT del "Dragone" sono le sue solide capacità missilistiche che garantiscono la totale copertura di ingaggio dell'orbita bassa (LEO, <2000 km), ma potenzialmente estendibili anche all'orbita media e geostazionaria (ASAT, >36000 km), quest'ultima di particolare interesse. Importanti investimenti negli ultimi anni coinvolgono lo sviluppo di piattaforme satellitari *dual use* ovvero assetti satellitari riconfigurabili per attività ASAT co-orbitanti in base alle necessità. Si evidenziano a riguardo le attività di test condotte dal satellite «ispettore» *Shijan-17* (SJ-17). Negli ultimi due anni si assiste anche al massivo sviluppo di stazioni laser per attività di *Satellite Laser Ranging* (SLR), ufficialmente inquadrato all'interno di programmi di ricerca scientifica e non di natura prettamente militare. Le stazioni collocate nella zona di Shanghai, Changchun, Pechino, Wuhan e Kuming sono di particolare interesse. A queste si aggiunge il sito nello Xinjiang che ha condotto attività assimilabili ad operazioni ASAT di "accecamiento". Non ci sono tuttavia indicazioni chiare e reperibili circa le reali attività di queste strutture. Infine, si evidenzia anche il rinnovato interesse nello sviluppo di "spazioplani riutilizzabili" – in linea con l'X-37 americano – con un volo inaugurale avvenuto con successo nel settembre 2020. Il progetto *Tengyun* mira, entro il 2025, anche allo sviluppo di uno spaziotrattore riutilizzabile a decollo orizzontale<sup>5</sup>.

Per quanto concerne la Federazione Russa, invece, gli ultimi due anni sono stati caratterizzati da numerose attività di estensione, consolidamento e ammodernamento delle capacità operative ASAT. Dotata di estese capacità missilistiche, tra l'aprile e il dicembre 2020 la Russia ha condotto test del sistema PL-19/*Nudol* dal cosmodromo di Plesetsk. In entrambi i casi non è avvenuta la distruzione di un obiettivo in LEO. Le più complesse capacità ASAT co-orbitali russe sono attualmente concentrate nello sviluppo di satelliti *Matryoshka*. Nel luglio 2020, il satellite *Cosmos-2543* – rilasciato in orbita dal satellite madre *Cosmos-2542* nel luglio 2019 – ha sparato un piccolo proiettile verso un satellite bersaglio russo in disuso, il *Cosmos-2535*. Un test simile era stato condotto anche nel 2017. Attività co-orbitali simili – ma senza attività balistica – sono state condotte con il satellite *Luch* in GEO che, dal 2014, ha fatto registrare anomale attività orbitali in prossimità di almeno sette satelliti per telecomunicazioni appartenenti a Stati Uniti, Regno Unito, alcuni Paesi europei e un operatore

---

<sup>4</sup> C. STARLING, M. MASSA, C. MULDER, J. SIEGEL, *op. cit.*

<sup>5</sup> OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE, "Annual threat assessment of the US intelligence community", in *DNI* (<https://bit.ly/3kVyUea>), 2021.

asiatico. La Russia continua anche nel rinnovamento e potenziamento dei propri sistemi missilistici di difesa area (SAM), ove spiccano i vettori S-400 ed S-500, il cui raggio d'azione può essere esteso anche all'orbita bassa. Dal punto di vista delle capacità ASAT non-cinetiche, la Russia sostiene lo sviluppo di un'ampia varietà di contromisure, tra cui il sistema laser mobile *Peresvet*, il secondo sistema ASAT di questa tipologia dopo il *Sokol-Echelon*. Le più recenti contromisure ASAT elettroniche russe sono invece rappresentate dal sistema mobile di *jamming* *Tirada-2* e dal fisso *Bylina-MM*, in fase avanzata di sviluppo. Oltre ai due radar *jammer* *Krasukha-2* e *Krasukha-4*, nel 2021 la Russia continuerà l'estensione della costellazione satellitare *Liana* di sorveglianza ed intelligence. L'ulteriore copertura ASAT del territorio russo vedrà, infine, l'integrazione anche dalla nuova rete terrestre di Signal Intelligence (SIGINT) chiamata *Sledopyt*<sup>6</sup>.

### 14.3. Come si sta muovendo la NATO?

Nel corso dei decenni l'Alleanza Atlantica ha fatto crescente affidamento su capacità, prodotti e servizi spaziali, dalla comunicazione all'intelligence satellitare, passando per la navigazione, la geolocalizzazione e il cosiddetto *early warning* – cioè la tempestiva identificazione di missili balistici in volo o esplosioni nucleari. L'accesso libero e sicuro a queste risorse è stato – ed è tuttora – condizione necessaria a garantire efficacia, precisione e sicurezza alle iniziative delle forze alleate nei domini terrestre, marittimo e aereo. Senza l'accessibilità alla mole di informazioni fornite dai satelliti e le capacità da essi abilitate, i tempi di reazione dell'Alleanza nelle operazioni che su di esse fanno totale affidamento (ad oggi praticamente tutte) sarebbero impossibili da mantenere e la stessa superiorità in ogni contesto bellico rispetto ai propri avversari strategici rischierebbe di essere compromessa<sup>7</sup>.

Nei moderni scenari operativi, le risorse spaziali sono *enabler* per operazioni più complesse e di conseguenza sono importanti moltiplicatori di forze, da cui derivano allo stesso tempo preoccupanti vulnerabilità. Se le operazioni marittime, aeree e terrestri della NATO fanno affidamento sulle risorse spaziali in misura così elevata, di conseguenza per un potenziale avversario diventa più conveniente minacciare direttamente queste risorse piuttosto che investire ingenti quantità di denaro nel tentativo di pareggiare le forze sul piano convenzionale. In questo senso, non stupiscono affatto gli sforzi delle cosiddette potenze revisioniste, nella fattispecie Federazione Russa e – soprattutto – Repubblica Popolare Cinese, che si stanno dotando di capacità spaziali e contro-spaziali – sistemi progettati per distruggere o mettere fuori uso satelliti strategici e controbilanciare la superiorità tecnico-militare degli Stati Uniti e della NATO<sup>8</sup>.

Ormai da alcuni anni le potenze spaziali occidentali riconoscono le sfide poste dall'emergere di nuovi attori e tecnologie nello spazio extra-atmosferico. Per quanto riguarda la NATO, invece, il processo di estensione del raggio d'azione dell'Alleanza allo spazio è stato piuttosto lento poiché, come già sottolineato, queste risorse erano e rimangono appannaggio esclusivo dei Paesi membri e le tecnologie in questione per loro stessa natura mal si prestano al trasferimento. Tuttavia, negli ultimi anni è divenuta evidente la necessità non solo di garantire la sicurezza terrestre “dallo spazio”, ma anche quella delle risorse spaziali “nello spazio”. La svolta è arrivata nel giugno 2019. Al vertice di

<sup>6</sup> OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE, *op. cit.*

<sup>7</sup> JOINT AIR POWER COMPETENCE CENTRE (JAPCC), “Filling the vacuum: A framework for NATO Space policy”, in *japcc* (<https://bit.ly/3tDtOGh>), 2012, p. 2.

<sup>8</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, “La NATO parte per la Luna: Come l'Alleanza si muove nello spazio”, in *Geopolitica.info* (<https://bit.ly/3nEAByg>), 2020.

Bruxelles nel mese di giugno i ministri della Difesa degli Stati membri hanno adottato la prima *NATO Space Policy* e nel dicembre dello stesso anno, al summit di Londra, lo spazio è stato dichiarato dominio operativo dell'Alleanza (il quinto, dopo terra, mare, aria e cyber)<sup>9</sup>.

Il punto focale del supporto spaziale alle operazioni NATO, della condivisione di informazioni e del coordinamento degli sforzi degli Alleati è il *NATO Space Centre*, creato nell'ottobre 2020 con sede a Ramstein, in Germania. Il Centro spaziale serve a razionalizzare il rapporto tra organizzazione e Stati membri per quanto riguarda l'utilizzo di risorse spaziali, rendendo più agevole e immediato l'accesso da parte dei comandanti NATO alle risorse spaziali degli Stati membri<sup>10</sup>.

È al summit di Bruxelles del giugno 2021 che ha preso definitivamente forma l'evoluzione naturale del processo avviato con l'inserimento dello spazio tra i domini operativi NATO. Ribadendo la crescente importanza dello spazio non solo per la sicurezza, ma anche per la prosperità delle nazioni, i leader alleati hanno dichiarato di considerare gli attacchi «verso, dallo o tramite lo spazio» pericolosi per la sicurezza, la prosperità e la stabilità dei Paesi euro-atlantici tanto quanto eventuali attacchi di tipo convenzionale. Pertanto, ed è qui la grande novità, tali attacchi possono portare all'invocazione dell'articolo 5 del Trattato, secondo una valutazione caso per caso da parte del Consiglio Atlantico<sup>11</sup>. Chiara mossa, questa, diretta a potenziare le capacità di deterrenza della NATO e quindi disincentivare potenziali azioni ostili nei confronti delle risorse spaziali degli Stati membri.

#### 14.4. Gli assetti spaziali europei al servizio dell'Alleanza

A livello politico-strategico disporre di scenari costantemente aggiornati (*situational awareness*) risulta fondamentale per la valutazione dei possibili fattori di rischio e la conseguente presa di decisioni opportune e tempestive. Nel contesto europeo della sicurezza e della difesa nel XXI secolo, queste capacità sono espresse dall'implementazione operativa di programmi spaziali strategici. Il primo riguarda la meteorologia satellitare, ovvero la capacità di previsione delle condizioni ambientali, pilastro fondamentale nella pianificazione di operazioni terrestri, marittime ed aeree. Dal 2002, l'operatività dei sei satelliti geostazionari *Meteosat* assicura il continuo ed indipendente flusso di dati satellitari per i servizi meteorologici dei singoli Stati europei. Il programma è giunto alla sua terza generazione *Meteosat Third Generation* (MTG) e prevede lo sviluppo di sei nuovi satelliti di ultima generazione, quattro per *Imaging* e due per *Sounding*. Il loro progressivo dispiegamento è previsto a partire dal 2022. Completa il quadro delle capacità meteorologiche satellitari europee il programma spaziale *METOP* giunto alla seconda generazione (*METOP-SG*) e che prevede la messa in orbita (polare) di due nuovi satelliti, *METOP-SG A* e *B*. Pur essendo basati sull'osservazione della Terra, i satelliti meteorologici limitano la loro operatività alla sola raccolta di dati atmosferici<sup>12</sup>.

Si definiscono invece *remote sensing* quegli assetti orbitali per l'osservazione della Terra (*Earth Observation*, EO) capaci di caratterizzare la superficie terrestre in qualsiasi condizione atmosferica per mezzo di sensori ottici e radar (*Synthetic Aperture Radar*, SAR)<sup>13</sup> ad altissima risoluzione. Tecnologia di ampia applicabilità: dal supporto dei servizi di emergenza in caso di calamità naturali,

<sup>9</sup> NATO, "London summit declaration", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3nI5L8b>), 2019.

<sup>10</sup> NATO, "NATO's approach to Space", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3k6A3zc>), 2021.

<sup>11</sup> NATO, "Bruxelles summit declaration", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3ziEb3c>), 2021.

<sup>12</sup> ESA, "Pleiades-HR (High Resolution Optical Imaging Constellation of CNES)", in *MyEarthnet* (<https://bit.ly/3m53d1a>), 2021.

<sup>13</sup> EUMETSAT, "Meteosat third generation", in *European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites* (<https://bit.ly/3AW7IHc>), 2021.

ad attività di intelligence. Dal punto di vista europeo, Francia ed Italia condividono la leadership del settore: la prima per la sensoristica ottica, la seconda per la tecnologia radar. Il sistema satellitare di quattro satelliti SAR “ognitempo” *Cosmo-SkyMed*<sup>14</sup> è infatti la componente italiana del sistema duale italo-francese denominato *Optical and Radar Federation for EO* (ORFEO), che comprende anche i due satelliti ottici francesi *Pléiades*<sup>15</sup>. In campo tedesco, la costellazione SARLUPE di 5 satelliti SAR ad altissima risoluzione assicura capacità di EO per esclusivo utilizzo militare. I satelliti *Terrasar-x* e *Tandem-x* costituiscono invece il rispettivo pubblico-privato frutto della collaborazione tra l’Agenzia Spaziale Tedesca (DLR), Ministero dell’Educazione e della Scienza e l’allora EADS Astrium. Recentemente, anche la Spagna ha avviato la definizione di un proprio programma spaziale nazionale per EO denominato *Programa Nacional de Observación de la Tierra per Satélite* (PNOTS).

Altro programma spaziale strategico riguarda il settore delle telecomunicazioni e scambio dati (*internet of things*). L’Organizzazione Europea dei satelliti per telecomunicazioni (EUTELSAT), con i suoi trentanove satelliti, garantisce i necessari servizi civili di telefonia, televisione, internet, audio e video per l’intero continente europeo, e non solo. Tutt’altro aspetto sono le applicazioni militari, legate ad esclusive iniziative nazionali o bilaterali. Con il programma SATCOMBW, la collaborazione franco-tedesca ha portato alla realizzazione di due satelliti geostazionari per la Bundeswehr. Sempre in ambito militare, dal 1985 la Francia si avvale dei propri satelliti geostazionari sviluppati dal programma nazionale *Syracuse*, oggi giunto alla sua terza generazione – *Syracuse III* – e composto da tre satelliti geostazionari i cui servizi, grazie ad un accordo intergovernativo, sono utilizzabili anche dalle forze armate tedesche. Il Regno Unito, dal 1969, si avvale del suo sistema satellitare militare *Skynet*, la cui quinta generazione è caratterizzata anche da capacità duali: i servizi civili – subordinati sempre alle esigenze militari – sono commercializzati dalla società privata Paradigm. Anche l’Italia è dotata di un programma spaziale nazionale per telecomunicazioni denominato *Satellite Italiano di Comunicazioni riservate e Allarme* (SICRAL) tra i più avanzati al mondo. Due dei tre satelliti geostazionari – il SICRAL e SICRAL-1B – supportano anche servizi civili, mentre il SICRAL-2 è ad esclusivo uso militare e nato da una collaborazione quadro con Parigi. Collaborazione Italia-Francia che ha dato vita anche al satellite militare GEO *Athena-Fidus*, dedicato esclusivamente al supporto dei servizi di comunicazione per le forze armate dei due Paesi, operativo dal 2014. Francia e Germania risultano gli unici Stati europei ad essere dotati di assetti spaziali dedicati ad attività di *early warning*, rispettivamente: due micro-satelliti geostazionari del *Système Préparatoire InfraRouge pour Alerte* (SPIRALE) ed il sistema satellitare equatoriale in LEO *Athene*. Ulteriori servizi spaziali strategici sono quelli di navigazione e posizionamento attraverso i quali è possibile identificare con precisione qualsiasi oggetto in movimento e non all’interno della sfera celeste. *Galileo* è il programma spaziale di navigazione satellitare europeo che conferisce al Continente la necessaria autonomia ed indipendenza affiancando il corrispettivo statunitense GPS.

Seguendo il sentiero tracciato dalle maggiori superpotenze, e in particolare sulla scia della creazione del sesto ramo delle forze armate statunitensi – la US Space Force – anche gli Stati europei dotati di alcune – se non tutte – delle sopra citate capacità spaziali hanno provveduto a ripensare il dominio spaziale all’interno delle proprie forze armate, sia concentrando le proprie capacità spaziali in singoli centri, sia creando veri e propri comandi spaziali separati. Inoltre, da alcuni anni la Commissione Europea punta a dare una spinta al proprio programma spaziale cercando di scavalcare l’obbligo statutario dell’Agenzia Spaziale Europea di non sviluppare sistemi destinati all’uso militare, ricollocando quest’ultima al ruolo di “braccio operativo”. Per questo motivo, nel maggio 2021 ha

<sup>14</sup> EUMETSAT, “Metop series”, in *European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites* (<https://bit.ly/3AZL7UH>), 2021.

<sup>15</sup> ASI, “Cosmo-SkyMed”, in *Agenzia Spaziale Italiana* (<https://bit.ly/3uo0hRf>), 2021.

avuto ufficialmente luogo la creazione dell'Agencia dell'Unione Europea per il Programma Spaziale (EUSPA), con un focus proprio sulla sicurezza<sup>16</sup>.

## 14.5. Concetti chiave

Quali priorità per la NATO nello spazio?

- Integrare gli assetti e coordinare gli sforzi degli Stati membri;
- Rispondere a sfide emergenti e asimmetriche;
- Assicurare la costante superiorità tecnologica in orbita bassa (LEO) per garantire la supremazia terrestre;
- estendere il proprio raggio d'azione allo spazio cis-lunare.

---

<sup>16</sup> EUSPA, "EU Space on a new trajectory with launch of EUSPA", in *European Union Agency for the Space Programme* (<https://bit.ly/3oxFcCK>), 2021.

**Parte Terza**  
**Le aree di interesse strategico per l'Italia**

## 15. IL MEDITERRANEO ALLARGATO

ALESSANDRO RICCI\*, GIOVANNA GIULIA ZAVETTIERI\*\*

### 15.1. Introduzione

«Il nostro interesse naturale prioritario sono i Balcani e il Mediterraneo Allargato, con attenzione a Libia e Africa [...] Nei nostri rapporti internazionali questo governo sarà convintamente europeista e atlantista, in linea con gli ancoraggi storici dell'Italia: Unione Europea, Alleanza Atlantica, Nazioni Unite»<sup>1</sup>. Questa è l'idea espressa da Mario Draghi nel suo discorso di insediamento in Senato, parole che hanno delineato le priorità dell'Italia e riportato l'attenzione sulla sua collocazione geopolitica. Il presidente del Consiglio, inoltre, dopo aver definito il rapporto con Parigi e Berlino come «strategico e imprescindibile» ha anche ricordato l'interesse italiano di guardare a Sud. Ovvero a Spagna, Malta, Grecia e Cipro, quali partner economici e alleati strategici, soprattutto al cospetto delle relazioni sempre più competitive che contraddistinguono il quadrante geopolitico di cui il nostro Paese occupa il centro.

Già nelle prime pagine del *Libro Bianco* del 2015 emergeva chiaramente questa rinnovata enfasi sul Mediterraneo. Inteso, anzitutto, come riflessione sulla natura, gli obiettivi e il processo riforma dello strumento militare, il documento non mancava di attribuire un ruolo chiave al Mediterraneo, «nel cui bacino il nostro Paese è storicamente, politicamente ed economicamente collocato» e che «è tornato a richiamare su di sé l'attenzione internazionale per le crisi e i conflitti che vi si concentrano e che non sembrano né facilmente né rapidamente risolvibili». Il documento definiva, inoltre, alcuni degli «obblighi dell'Italia», soprattutto in relazione alla sua posizione geopolitica nel bacino Mediterraneo che la spinge a «contribuire alla pace e allo sviluppo regionale» e «favorire la stabilizzazione dell'area»<sup>2</sup>.

Nel più recente *Documento Programmatico Pluriennale della Difesa per il triennio 2021-2023* Roma immagina per la NATO, definita «il nostro imprescindibile punto di riferimento», un approccio che tenga conto «di ogni tipo di minaccia, in ogni dominio, e di tutte le direzioni strategiche, con particolare riferimento a quel fianco sud che coincide, in larga parte, con il “Mediterraneo Allargato”, l'area di interesse strategico nazionale». Il documento prosegue ricordando come «il mar Mediterraneo rappresenta l'1% della superficie acquee del globo, è crocevia del 20% del traffico marittimo mondiale e del 65% dei flussi energetici destinati all'Europa» e, pertanto, salda la sicurezza dell'Italia e dell'Europa «alla sicurezza e alla stabilità del Mediterraneo Allargato»<sup>3</sup>.

Tale concetto, nonostante il suo recente e frequente utilizzo, risulta “sfuggente” se si fa riferimento a logiche strettamente geografiche che vorrebbero un Mediterraneo conglobato e costretto tra le terre d'Asia a oriente, d'Europa a settentrione e d'Africa a meridione. Tale immagine, invece, estende i confini mediterranei al Sahel, al Golfo di Aden e alla penisola arabica, segnalando un'interdipendenza tra queste aree non solo dal punto di vista infrastrutturale, ma anche da quello diplomatico, economico e culturale – basti pensare, a tal proposito, alla significativa partecipazione e influenza di figure

---

\* Università di Bergamo, Centro Studi Geopolitica.info.

\*\* Università degli Studi Roma “Tor Vergata”.

<sup>1</sup> M. DRAGHI, “Dichiarazioni programmatiche”, in *Governo italiano* (<https://bit.ly/3iI5Gh9>), 2021.

<sup>2</sup> MINISTERO DELLA DIFESA, “Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa”, in *Ministero della Difesa* (<https://bit.ly/2WMqsEd>), 2015, pp. 8 e 10.

<sup>3</sup> MINISTERO DELLA DIFESA, “Documento Programmatico Pluriennale della Difesa per il triennio 2021-2023”, in *Difesa* (<https://bit.ly/3iKRbtd>), 2021, pp. III e 7.

rilevanti del mondo arabo nei sistemi economici e culturali mediterranei (imprese strategiche, eventi sportivi, sistemi di istruzione, organizzazioni diplomatiche).

Il Mediterraneo Allargato, pertanto, indicando una tendenza fisiologica dettata dall'evolvere delle contingenze storiche, dall'avanzamento dei Paesi, delle tecnologie e delle possibilità derivanti dalle conquiste umane, ci pone dinanzi a una domanda con cui dobbiamo fare i conti: il Mediterraneo si ferma al Canale di Suez o arriva a includere anche le terre arabe bagnate dal mar Rosso nella sua sponda orientale? Lo stesso mar Rosso è area a sé stante dal nostro mare o ne è la sua propaggine sudorientale, che connette il mondo mediterraneo a quello arabo? È facile comprendere come non si possa sottostare a una definizione statica e come sia assai più utile adeguarsi alle dinamiche storiche evolutive ed estensive che hanno portato – complici le grandi trasformazioni geografiche – a un ampliamento della proiezione euromediterranea.

## 15.2. Il “mare fra le terre”: il ruolo dell'Italia nel Mediterraneo

Secondo lo Stato Maggiore della Difesa, il Mediterraneo Allargato è attraversato da fenomeni preoccupanti come «populismo, polarizzazione, riduzione delle libertà civili, potere politico e sovranità erose, informazione post-verità, politica post-ideologizzata e post-secolare»<sup>4</sup>. La sicurezza dell'Italia è legata alla sicurezza di quest'area non solo per la sua vicinanza geografica, ma anche per le interdipendenze economiche, politiche e diplomatiche. In aggiunta a ciò, va ricordato altresì che aree come il Sahel<sup>5</sup> e l'Africa Occidentale vivono uno stato di forte «decadimento delle condizioni di sicurezza, causato da vulnerabilità di natura eterogenea: problematiche strutturali, deficit di governance, proliferazione di gruppi terroristici, incremento di traffici illeciti anche a carattere transnazionale»<sup>6</sup>.

Gli avvenimenti a cui abbiamo assistito dall'inizio del XXI secolo impongono all'Italia la necessità di una politica estera attiva. Roma già offre – o ha offerto – un apporto sostanziale alla NATO in materia di missioni di stabilizzazione (come avvenuto per un ventennio in Afghanistan)<sup>7</sup>, pattugliamento delle acque del Mediterraneo e del sistema dei mari a esso integrati (come nel Corno d'Africa), addestramento delle forze di sicurezza e di polizia (come in Iraq), protezione delle popolazioni civili (come Libia e Afghanistan). Da diversi anni, inoltre, le Forze Armate italiane dirigono KFOR, l'operazione della NATO per la stabilizzazione del Kosovo, ed è in previsione la direzione italiana della nuova missione NATO – che di fatto va a sostituire la presenza degli Stati Uniti – in Iraq.

Non si dimentichi, infine, l'importanza operativa dell'Italia rispetto alle dinamiche del Mediterraneo, in quanto il nostro Paese ospita, tra le altre, la base di Aviano e Sigonella ed è sede a Napoli dell'*Allied Joint Force Command* (JFC), uno dei due comandi strategici operativi congiunti del *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*. Questo Comando, come ricordato il 17 settembre 2021 dal presidente Sergio Mattarella, è «di primaria importanza, cardine della difesa collettiva del fianco Sud dell'Alleanza, al quale si è recentemente aggiunta la Direzione Strategica South Hub,

---

<sup>4</sup> STATO MAGGIORE DELLA DIFESA, “Concetto scenari futuri: Tendenze e implicazioni per la Sicurezza e la Difesa”, in *Centro Alti Studi della Difesa* (<https://bit.ly/3loBxVY>), 2021, p. 3.

<sup>5</sup> Si veda il contributo di A. COLAIUTA e R. VENTURA in questo Approfondimento.

<sup>6</sup> *Ivi*, p. 7.

<sup>7</sup> Anche in occasione della ritirata degli Stati Uniti dall'Afghanistan, l'Italia ha organizzato un ponte aereo per 5.000 cittadini afgani ora rifugiati in Italia.

qualificata struttura per la analisi delle minacce e delle condizioni nella regione, in collaborazione con i Paesi partner del Dialogo del Mediterraneo»<sup>8</sup>.

### 15.3. Dialogo Mediterraneo tra le forze politiche interne ed esterne

Sono stati proprio i complessi mutamenti intercorsi in materia di sicurezza dopo la fine della Guerra fredda ad aver indotto la NATO a superare l'immagine della sicurezza come materia esclusiva delle dinamiche del fianco est<sup>9</sup>. La Russia come potenza militare, nonostante sia «ancora in grado di minacciare gli interessi occidentali in Europa e nel MENA» ha risorse energetiche che «in futuro potrebbero essere sempre meno rilevanti, grazie alla costruzione di una serie di pipeline attraverso Stati transcaucasici e aree del Maghreb»<sup>10</sup>. Lontani dall'immediata minaccia posta dalla Russia ad est, i Paesi occidentali e i Paesi meridionali della NATO, tra cui l'Italia, si confrontano con esigenze di sicurezza simili e ciò è confermato dall'impatto che i fattori di instabilità – terrorismo, proliferazione di armi di distruzione di massa, migrazioni irregolari, competizione per le fonti energetiche, disparità socioeconomiche – hanno avuto e continuano ad avere sulle comuni esigenze di sicurezza.

Alla luce di ciò è possibile comprendere le ragioni che già tra il 1994 e il 1995 indussero gli alleati ad avviare contatti tra le due sponde del Mediterraneo: Egitto, Israele, Mauritania, Marocco e Tunisia e, successivamente, anche Giordania e Algeria vennero invitati a partecipare a un dialogo con la NATO. L'esigenza di instaurare rapporti di scambio, supporto e solidarietà era motivata dal comune obiettivo di preservare e mantenere la stabilità nella regione. Il Dialogo Mediterraneo, dunque, è stato istituito per stabilire e rafforzare relazioni amichevoli tra i Paesi mediterranei e tra questi e la NATO, in un'area geopoliticamente tesa. La sua essenza consiste in un dialogo politico, tendenzialmente bilaterale, che vede i Paesi coinvolti in iniziative in settori quali, ad esempio, l'informazione, la gestione delle crisi, la ricerca. Questo forum di cooperazione lavora attraverso conferenze su argomenti di mutuo interesse: lotta al terrorismo, prevenzione della proliferazione delle armi di distruzione di massa, contrabbando di armi, sicurezza delle frontiere e, dal 1997, la cooperazione militare. Dal suo battesimo, sono stati molteplici i temi su cui il Dialogo e il suo programma di cooperazione sono stati testati a cadenza annuale.

I tragici eventi dell'11 settembre 2001, a cui seguì l'avvio della guerra in Afghanistan, hanno contribuito a far riacutizzare le crisi mediterranee, conferendo nuovamente al Dialogo un ruolo chiave nella risoluzione delle stesse, come confermato durante il summit dei capi di Stato e di Governo dei Paesi della NATO tenutosi a Istanbul nel 2004. In quell'occasione si è aperta l'opportunità di riaffermare l'interdipendenza in materia di sicurezza tra i Paesi membri dell'Alleanza e l'impegno della stessa verso un approccio cooperativo con Paesi geograficamente posti anche al di fuori dell'area euro-atlantica, con l'obiettivo finale di affrontare congiuntamente le sfide del nuovo secolo. Il summit di Istanbul ha costituito l'occasione per avviare, quindi, uno studio per definire efficaci modalità di rafforzamento sia della sicurezza atlantica, sia della stabilità interna alla regione

---

<sup>8</sup> S. MATTARELLA, "Intervento in occasione della celebrazione del 70° anniversario della NATO in Italia", in *Presidenza della Repubblica* (<https://bit.ly/2WUPUIa>), 2021.

<sup>9</sup> F. RALLI, "Il Dialogo Mediterraneo della NATO", in *Panorama Internazionale – Informazioni della Difesa*, 4, 2004, pp. 12-17.

<sup>10</sup> STATO MAGGIORE DELLA DIFESA, *op. cit.*, p. 5.

mediterranea, considerata patrimonio dell'intera l'umanità<sup>11</sup>. Quella stabilità che sarebbe peraltro venuta meno, sia in termini di sicurezza sociale, sia politico-economici, con lo scoppio delle primavere arabe.

Gli eventi che si sono susseguiti nell'area a partire dal 2011 hanno ulteriormente incrinato, infatti, la percezione di sicurezza all'interno del bacino del Mediterraneo. Il disordine politico di alcuni Paesi nordafricani e mediorientali – Libia e Siria in testa – ha rappresentato, infatti, la condizione permissiva per l'affermarsi di gruppi di ribelli che hanno sfruttato la situazione di generale instabilità interna per prendere il controllo del territorio. Come diretta conseguenza si è assistito poi alla nascita dello Stato Islamico e, contemporaneamente, all'avvio di una dura campagna di attacchi terroristici. Parallelamente all'affermazione del Califfato, il Mediterraneo si è caricato di significati simbolici veicolati anche da narrazioni a carattere proselitistico, con l'obiettivo di inviare in maniera icastica messaggi di morte all'Europa e all'Italia, considerata la culla della Cristianità<sup>12</sup>.

Le turbolenze che hanno attraversato il bacino del Mediterraneo, inoltre, hanno contribuito a incrinare in alcuni casi il dialogo tra Paesi che vi si affacciano – tra cui quello tra alleati NATO come Grecia e Turchia – svelando l'urgenza di aprire corridoi di cooperazione integrata tra il nord e il sud/sud-est del Mediterraneo nonché la necessità di rafforzare l'attività diplomatica, anche al fine di mostrare la compattezza della comunità atlantica e rilanciare il Dialogo Mediterraneo.

#### **15.4. Possibili linee programmatiche**

Occorre a questo punto tracciare qualche linea indicativa su possibili azioni da intraprendere affinché l'Italia si ponga come attore in grado di rafforzare il proprio ruolo centrale nella regione e, di conseguenza, la sua sicurezza: 1) ripartire, come il recente corso della politica estera italiana sta mostrando, dalle relazioni all'interno dell'Alleanza Atlantica per sostenerne un maggior impegno sul fianco sud e il riequilibrio rispetto al fianco est; 2) sostenere in sede NATO un ampliamento del concetto di fianco sud, che corrisponda quanto più possibile con il perimetro del Mediterraneo Allargato; 3) coinvolgere sia UE che NATO nella gestione dei flussi migratori, rafforzando la posizione di quei Paesi – tra cui l'Italia – che svolgono un ruolo di ponte tra le due sponde del Mediterraneo; 4) favorire lo sviluppo di processi di integrazione culturale, commerciale e politica con accordi bilaterali tra i Paesi della sponda nord e della sponda sud; 5) ripristinare la centralità della diplomazia italiana nella partita libica, da cui dipende direttamente la sicurezza della Penisola; 6) stabilire un canale preferenziale a livello politico, turistico, formativo-culturale e diplomatico con la Tunisia, la cui prossimità al nostro territorio è troppo spesso colpevolmente dimenticata.

---

<sup>11</sup> Emblema di questa sentita necessità di cooperazione e dialogo sarà, nel 2020 l'istituzione della bandiera del Mediterraneo, che ha come simbolo i colori del mare e della terra, un albero d'ulivo, metafora di longevità, pace e forza e il sole, simbolo di energia e vita, tutti simboli di pace e integrazione, di coesistenza nella diversità. Concetto, quest'ultimo, particolarmente caro all'Unione Europea che ha tra gli obiettivi quello di operare a favore della pace mantenendo al tempo stesso la ricchezza delle "molteplicità".

<sup>12</sup> M. MORAZZONI, G.G. ZAVETTIERI, "Geografie della paura e comunità virtuale: il caso di IS e la narrazione del terrore", in *Geotema*, 59, 2019, pp. 133-147; A. RICCI, "Radicalismo islamico, jihad e geografia dell'incertezza", in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, VIII, 2015, pp. 293-301; A. RICCI, "Lo Stato Islamico: sfida globale all'ordine geopolitico mondiale", in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 3, 2018, pp. 1-17; A. RICCI, "La sfida delle migrazioni nella geografia dell'incertezza: immagini e scenari geopolitici", in *Rivista Geografica Italiana*, 4, 2020, pp. 75-92.

## **15.5. Concetti chiave**

Cosa potrebbe fare l'Italia per la sicurezza del Mediterraneo Allargato?

- Sfruttare la sua collocazione geografica per una politica estera più attiva;
- Mettere le competenze sviluppate nelle missioni del post-Guerra fredda;
- Lavorare al rilancio del Dialogo Mediterraneo.

## 16. I BALCANI OCCIDENTALI

ANDREA CARTENY\*, ANGELICA VASCOTTO\*\*

### 16.1. Introduzione

In virtù della sua posizione geografica – anello di congiunzione tra Europa occidentale, Europa orientale e Medio Oriente – la penisola balcanica ha rappresentato, sin dall'antichità, un'area di significativa interazione tra le diverse realtà del Mediterraneo e dello spazio orientale europeo. Mosaico di identità e di culture, i Balcani occidentali sono stati protagonisti, nel corso dei secoli, di tensioni e di conflitti di natura interetnica, nazionalistica e religiosa che si sono riaffacciati, con peculiari specificità, durante lo sfaldamento della Jugoslavia a partire dal 1991. Sono gli anni in cui attori occidentali quali NATO e UE non solo conducono azioni di stabilizzazione delle aree di crisi ma mettono promuovono l'integrazione delle nuove entità nazionali all'interno delle loro rispettive architetture. Se, a trent'anni di distanza dalla fine della Guerra fredda, l'allargamento europeo ai Balcani – dopo l'adesione della Slovenia nel 2004 e della Croazia nel 2013 – ha attraversato una lunga fase di stallo, il processo di integrazione in ambito NATO è progredito in maniera costante, assicurando l'adesione di Slovenia, Albania, Croazia e, più recentemente, Montenegro e Macedonia del Nord (ex-FYROM)<sup>1</sup>. L'Italia ha supportato fattivamente l'ingresso di questi Paesi nell'Alleanza Atlantica, anche in virtù dei benefici in termini economici e di sicurezza che sarebbero scaturiti dalla stabilizzazione dell'area. Tuttavia, al persistere di conflittualità interne e interregionali si aggiungono, nell'ultimo decennio, ulteriori fattori endogeni ed esogeni di rischio, che spaziano dalle difficoltà del consolidamento o della transizione alla democrazia all'influenza di attori esterni i cui interessi politici ed economici non sembrano compatibili con quelli euro-atlantici nella regione.

### 16.2. Un'area di interesse strategico per l'Italia

I Balcani occidentali costituiscono, a tutt'oggi, un'area di notevole interesse per l'Italia<sup>2</sup>. Dal punto di vista securitario, l'instabilità sociopolitica – in particolare in Kosovo e in Bosnia-Erzegovina (BiH) – così come i fenomeni di criminalità organizzata, di migrazione irregolare attraverso la rotta balcanica e le minacce legate al terrorismo di matrice islamica, si configurano come campi di intervento prioritari per Roma, per via della contiguità geografica e del consolidato interscambio con i Paesi dell'area. In tal senso, uno dei principali obiettivi della politica estera italiana nella regione è il rafforzamento degli apparati militari di polizia e, contestualmente, delle istituzioni giuridiche; obiettivi che, come si vedrà in seguito, vedono il nostro Paese in prima linea in iniziative promosse sia a livello bilaterale che in ambito UE e NATO<sup>3</sup>.

Sul piano economico, la regione riveste un ruolo rilevante sia dal punto di vista commerciale che nel campo degli investimenti pubblici e privati e della finanza. Nel 2020, l'Italia si è confermata come

---

\* CEMAS Sapienza Università di Roma, Centro Studi Geopolitica.info.

\*\* Università Cattolica del Sacro Cuore, Centro Studi Geopolitica.info.

<sup>1</sup> Le prospettive di integrazione della Bosnia-Erzegovina e del Kosovo nell'Alleanza appaiono a tutt'oggi lontane; la Serbia – bersaglio dell'operazione *Allied Force* del 1999 – ha adottato la dottrina della neutralità armata nel 2006.

<sup>2</sup> Per un approfondimento, si veda A. MARRONE, P. TESSARI, C. DE SIMONE, “Gli interessi nazionali dell'Italia e la NATO: dalle missioni alla trincea?”, in *Documenti IAI*, 14, 12, 2014, pp. 1-43.

<sup>3</sup> SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI, “La partecipazione italiana alle missioni internazionali nei Balcani”, in *Documentazione e Ricerche – Schede di Lettura*, 121, 2020.

primo partner commerciale della Slovenia e dell'Albania e secondo partner della Bosnia, della Croazia e della Serbia<sup>4</sup>. I settori principalmente coinvolti riguardano i prodotti tessili, macchinari, alimentari e chimici. Oltre alla prossimità territoriale, altri fattori che favoriscono il mantenimento e l'intensificazione dei rapporti commerciali sono la presenza di infrastrutture stradali e di vie marittime contigue. Nell'ambito degli investimenti, appare significativo il settore energetico, in cui si distingue l'attività dell'ENI. Nel marzo scorso, l'azienda ha iniziato un nuovo scavo esplorativo lungo le coste del Montenegro a seguito di una concessione siglata nel 2016 della durata di trent'anni<sup>5</sup>. Dal 2020 l'ENI è altresì attiva in Albania nell'esplorazione e nella produzione di petrolio<sup>6</sup>. Infine, in ambito finanziario emergono gruppi bancari quali Unicredit e Intesa San Paolo che, attraverso investimenti locali già precedenti alla crisi del 2008, si sono aggiudicate posizioni di rilievo nella vendita di prodotti finanziari nei diversi Paesi dell'area<sup>7</sup>.

### 16.3. I Balcani occidentali tra minacce alla sicurezza, crisi di governance e interferenze esterne

Come già sottolineato, i Balcani occidentali sono contraddistinti dalla presenza di elementi di destabilizzazione dovuti tanto a fattori interni che esterni, talvolta interdipendenti tra loro.

Una prima fonte di instabilità risiede nell'emergere delle cosiddette "stabilocrazie", con particolare riferimento alla Serbia e al Montenegro. Con questo termine, recentemente affermatosi nella letteratura relativa ai Balcani<sup>8</sup>, si fa riferimento a «democrazie deboli» guidate da *élite* politiche che «governano attraverso reti informali clientelari, rivendicando di offrire una stabilità regionale a favore dell'Occidente»<sup>9</sup>. L'aumento della corruzione e della criminalità organizzata si accompagna all'arretramento dello stato di diritto, che si esplica nel non rispetto della separazione dei poteri e nella limitazione del pluralismo dei media. Il fenomeno delle "stabilocrazie" va a sua volta inserito in un contesto economico deteriorato e di scarsa integrazione regionale. Si pensi, ad esempio, che il reddito medio pro capite nella regione si attesta a circa il 13% del reddito medio dell'Eurozona<sup>10</sup>.

La regione è altresì divenuta, a partire dal 2011-2012, uno dei principali passaggi per le migrazioni lungo la direttrice Asia-Medio Oriente-Europa. I flussi, composti in larga parte da migranti afgani e siriani, hanno visto un incremento esponenziale tra il 2011 e il 2015<sup>11</sup>. Le difficoltà nella gestione dell'emergenza hanno alimentato malcontento nelle popolazioni locali, rafforzando le posizioni di

<sup>4</sup> MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE – OSSERVATORIO ECONOMICO, "Europa", in *Info Mercati Esteri* (<https://bit.ly/3iw7SZ4>), 2021.

<sup>5</sup> ENI, "Le nostre attività in Montenegro", in *ENI* (<https://bit.ly/3ljrXUB>).

<sup>6</sup> ENI, "Le nostre attività in Albania", in *ENI* (<https://bit.ly/3Fg3IUF>).

<sup>7</sup> A. FRONTINI, D. DENTI, "Italy and EU enlargement to the Western Balkans: The Europeanization of national interests?", in *Southeast European and Black Sea Studies*, 17, 4, 2017, p. 577.

<sup>8</sup> Si veda L. D. FRCKOSKI, "Stabilocracy: The unexpected result of security agendas in the Western Balkans", in *Futuribili. Rivista di studi sul futuro e di previsione sociale*, Vol. 22, 2, 2017, pp. 39-48; H. A. CONLEY, D. RUY, "Confronting Stabilocracy in the Western Balkans: A new approach for US assistance", in *CSIS Briefs* (<https://bit.ly/3l5wtWs>), 2021.

<sup>9</sup> M. KMEZIĆ, F. BIEBER, "The crisis of democracy in the Western Balkans: An Anatomy of stabilocracy and the limits of EU democracy promotion", in *Balkans in Europe Policy Advisory Group*, (<https://bit.ly/2ZI8015>), 2017.

<sup>10</sup> M. TACCONI, "Background policy paper". In A. POLITI (a cura), *Balkan Perspectives 2020. The fight for a timely inclusion*, Roma, Agra Editore, 2020, p. 14.

<sup>11</sup> Sono transitati attraverso la rotta balcanica 4.600 migranti nel 2011, 6.400 nel 2012, 20.000 nel 2013 e 44.000 nel 2014. Nel 2015, l'intensificazione delle attività dello Stato Islamico e l'intervento di coalizioni militari contro di esso hanno incentivato ulteriori partenze verso l'Europa. Si vedano in proposito i dati FRONTEX, *Migratory map* (<https://bit.ly/3BeAYnq>).

movimenti populistici e di estrema destra. Nonostante una temporanea diminuzione dei flussi attraverso la rotta balcanica, in conseguenza delle misure restrittive adottate dai governi locali e dell'accordo UE-Turchia, negli ultimi tre anni il numero di migranti è tornato a salire, raggiungendo le 15.000 unità nel 2019 e le 14.000 tra gennaio e settembre 2020<sup>12</sup>. Con il ritorno del regime talebano in Afghanistan, tali cifre potrebbero nuovamente tornare ad aumentare. Parimenti, alla competizione tra gli attori statali della regione si affiancano fenomeni endemici di instabilità diffusa come la presenza di organizzazioni jihadiste autoctone – ma fortemente integrate nei *network* transnazionali di al Qaeda e del sedicente Stato Islamico (ISIS) – e a reti di trafficanti di esseri umani che, lungo la rotta balcanica, cercano una via di accesso all'Europa continentale<sup>13</sup>.

L'insieme di queste criticità regionali si inserisce poi nel contesto della *enlargement fatigue* dell'Unione Europea, che ha fatto seguito al *big-bang enlargement* del 2004-2007. Dopo una lunga fase di stallo, il processo di allargamento è stato rilanciato nel marzo 2020 con l'avvio dei negoziati per l'adesione dell'Albania e della Macedonia del Nord<sup>14</sup>. Il suddetto rallentamento è derivato da ragioni molteplici, tra cui la resistenza di alcuni Stati membri – Francia, Danimarca, Polonia, Ungheria – e il sopravvenire di crisi emergenti affiancate a nuove priorità strategiche: dalla Brexit all'ascesa dei populismi, dalla crisi dell'Eurozona ai complessi rapporti con la Russia, dal ritorno della minaccia terroristica fino all'emergenza migratoria nel Mediterraneo. Nondimeno, le difficoltà dei Paesi candidati nel promuovere e attuare le riforme politiche ed economiche necessarie all'ingresso nella UE hanno ulteriormente ingolfato i processi negoziali. Nell'ultimo decennio, l'azione di attori extra-europei è riuscita a inserirsi nelle increspature del dialogo euro-balcanico trovando terreno fertile per i propri obiettivi. Tale influenza è variegata e composita: in alcuni casi, essa agisce in diretta opposizione al progetto europeo e al ruolo stabilizzatore della NATO; in altri, pur in assenza di aperta ostilità, finisce per collidere indirettamente con interessi europei ed atlantici per ragioni di natura politica ma anche economico-commerciale<sup>15</sup>.

Le operazioni di influenza che destano maggiore preoccupazione sono quelle ascrivibili alla Russia e alla Repubblica Popolare Cinese (RPC), sebbene anche l'azione della Turchia, importante ma oggi controverso membro della NATO, abbia causato notevoli attriti per la sua ambiguità, per i toni apertamente nazionalisti e per l'ascendente esercitato sulle comunità musulmane sunnite<sup>16</sup>. Mosca e Ankara esercitano la loro influenza nei Balcani combinando *soft-power*, investimenti diretti in infrastrutture ed energia e pressioni politiche. Nello specifico, dopo essere stata costretta ad accettare l'adesione del Montenegro e della Macedonia del Nord nell'Alleanza Atlantica, Mosca appare interessata a mantenere una testa di ponte nella regione per impedire che Pristina e Sarajevo facciano altrettanto. In questo senso va interpretato il sostegno clientelare che la Russia garantisce a movimenti

---

<sup>12</sup> FRONTEX, *ibid.* Tale aumento è stato determinato sia dal mutamento delle strategie utilizzate dai trafficanti di esseri umani per aggirare le misure di contenimento delle autorità turche, greche e balcaniche, sia dalla pandemia di Covid-19, che ha indotto migliaia di persone provenienti da aree conflittuali a recarsi in Paesi che possano garantire un effettivo sistema di assistenza sanitaria.

<sup>13</sup> Si veda N. ORUK, N. ABRADOVIC, "Drivers of radicalisation of youth in Bosnia and Herzegovina", in *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, 33, 1, 2020, pp. 2559-2573; D. KAPIDŽIĆ (a cura), *Drivers of radicalisation and violent extremism in the light of state dynamics in MENA and the Balkans*, Barcellona, European Institute of the Mediterranean, 2021.

<sup>14</sup> DIRECTORATE-GENERAL FOR NEIGHBOURHOOD AND ENLARGEMENT NEGOTIATIONS, "Commission welcomes the green light to opening of accession talks with Albania and North Macedonia", in *European Commission* (<https://bit.ly/3Ab5EEA>), 2021.

<sup>15</sup> Si veda A. RRUSTEMI et al., *Geopolitical influences of external powers in the Western Balkans*, The Hague, Centre for Strategic Studies, 2019; M. DI LIDDO, "Balcani 2020: una regione contesa nel cuore dell'Europa", in *Note – Osservatorio di politica internazionale (OPI)*, 86, 2020.

<sup>16</sup> Si veda A. AYDINTAŞBAŞ, "From myth to reality: How to understand Turkey's role in the Western Balkans", in *ECFR Policy Brief* (<https://bit.ly/319HZjH>), 2019.

di estrema destra, populisti e separatisti, non tanto per concordanza ideologica quanto come strumento funzionale ad alimentare sentimenti anti-atlantici nella duplice ottica di impedire ulteriori allargamenti dell'UE o della NATO<sup>17</sup>. La Cina, dal canto suo, sta tentando di trasformare la regione in un hub di prossimità ai mercati europei per la *Belt and Road Initiative* (BRI)<sup>18</sup>.

#### 16.4. L'impegno della NATO e dell'Italia nella stabilizzazione della regione

L'Alleanza Atlantica vanta una capillare presenza nei Balcani occidentali declinata sia in termini di numero di Paesi membri, sia come presenza per operazioni di stabilizzazione, cooperazione e sicurezza nelle aree più critiche, come BiH e Kosovo. Come accennato, tale presenza ha avuto inizio nel 1991 per contenere gli effetti destabilizzanti, tanto politici quanto umanitari, dovuti alla disgregazione della Jugoslavia. Risale al 1999 l'istituzione della Kosovo Force (KFOR), principale missione multinazionale nell'area, nata con l'obiettivo di porre fine al sanguinoso conflitto interno tra le forze militari e paramilitari serbe e l'Esercito di Liberazione del Kosovo (ELK) e salvaguardare l'incolumità della popolazione civile. È in questi anni che comincia a concretizzarsi una feconda collaborazione tra l'Unione Europea e l'Alleanza Atlantica nei Balcani occidentali<sup>19</sup>. Le relazioni tra le due entità sono state istituzionalizzate nel 2001, ma è all'interno della PESD (Politica Europea di Sicurezza e Difesa), istituita nel dicembre 2002, che sono stati stabiliti i principi politici basilari che regolano i rapporti tra le stesse.

Il documento strategico *EU and NATO Concerted Approach for the Western Balkans*<sup>20</sup>, pubblicato nel luglio del 2003, servì a delineare una cornice giuridico-politica all'interno della quale identificare i settori chiave della cooperazione, sottolineando l'obiettivo di mantenere la stabilità dell'area. Inoltre, in seguito agli accordi *Berlin Plus*, l'Unione ottenne il diritto di pieno accesso alle risorse dell'Alleanza e assunse il comando dell'operazione NATO a Skopje (*Allied Harmony*). La nuova missione, denominata *Concordia Operation*, si concluse nel dicembre 2003 e, dati gli ottimi risultati, l'Unione decise di riproporre il medesimo modello in Bosnia-Erzegovina, subentrando nel 2004 alla *NATO Stabilisation Force* (SFOR) con la *European Union Force Althea*, creata su mandato delle Nazioni Unite. Oltre a sostenere le autorità bosniache nel mantenimento di un ambiente sicuro, a partire dal 2012 la missione *Althea* ha rivolto particolare attenzione al potenziamento delle capacità e alla formazione delle Forze Armate locali. Successivamente, nel dicembre 2008, l'UE ha avviato la *European Union Rule of Law Mission* (EULEX) in Kosovo, pensata per affiancare KFOR e assistere le autorità kosovare in tema di diritto, polizia, magistratura e dogane.

L'Italia ha partecipato a tutte le missioni militari avvicendatesi nei Balcani, con particolare riferimento alle operazioni sotto l'egida della NATO. Il contributo più rilevante è stato fornito nel quadro della missione KFOR che ad oggi – alla luce della dichiarazione unilaterale di indipendenza di Pristina del 2008 – si prefigge di garantire la sicurezza e la libertà di movimento nel Paese, cooperando altresì con le istituzioni locali per favorire lo sviluppo economico-sociale e monitorare il

<sup>17</sup> Si veda S. SECRIERU, "Russia in the Western Balkans: Tactical Wins, strategic setbacks", in *EUISS Brief*, 8, 2019.

<sup>18</sup> Si veda G. FRUSCIONE, "How China's influence in the Balkans is growing", in *ISPI Commentary* (<https://bit.ly/3Fsno2j>), 2021.

<sup>19</sup> Per un approfondimento, si veda A. CARTENY, "Sicurezza e stabilità democratica nell'Adriatico: allargamento NATO e cooperazione regionale nella prospettiva di una strategia europea per la macro-regione Adriatico-Jonica", in *Centro Militare di Studi Strategici (CEMISS)* (<https://bit.ly/3DcNp3G>), 2011.

<sup>20</sup> NATO, UNIONE EUROPEA, "EU and NATO concerted approach for the Western Balkans", in *European Council – Council of the European Union* (<https://bit.ly/301lqWp>), 2003.

rispetto del *Military Technical Agreement*<sup>21</sup> per la cessazione delle ostilità con la Serbia. Roma ha assunto il comando dell'intera operazione nel 2013 e sovrintende attualmente all'azione di circa 3.800 unità provenienti da ventotto Paesi (venti NATO e otto partners)<sup>22</sup>. L'Italia si è inoltre affermata come secondo Paese in termini di personale impiegato nella missione dopo gli Stati Uniti, provvedendo da sola al 16% dei *peacekeepers* della missione (542 unità nel 2020), e come primo contributore europeo, seguito dall'Ungheria e dall'Austria<sup>23</sup>. Come evidenziato dal Generale Franco Federici, comandante della missione, l'Italia «ha sin da subito partecipato alla missione in maniera importante, con un ruolo di prim'ordine [...]. Questo, è una testimonianza importante e tangibile del grande apprezzamento che la leadership nazionale continua a riscuotere in seno all'Alleanza e dai principali attori regionali»<sup>24</sup>.

Oltre al rinnovato impegno nell'ambito dell'operazione KFOR, nel 2020 il Parlamento italiano ha autorizzato la prosecuzione della partecipazione italiana alle altre missioni nella regione, confermando l'impegno delle Forze Armate nelle operazioni EULEX, UNMIK (United Nations Mission in Kosovo) e *Althea* in Kosovo e BiH, dove l'Italia detiene altresì la guida del Regional Command West (RC-W), quella del Battaglione ISR (*Intelligence, Surveillance, Reconnaissance*) e il controllo dell'ordine pubblico con unità MSU dei Carabinieri a Pristina e Mitrovica. Il Governo italiano ha sottolineato l'importanza di questa presenza nei Balcani occidentali, rimarcando il ruolo centrale dell'Alleanza Atlantica e la rilevanza strategica e politica della regione: da un lato, infatti, il coinvolgimento mira a monitorare le organizzazioni criminali dedite al traffico di droga e di esseri umani e le reti salafite rinfocolate dalla presenza di *foreign fighters*; dall'altro, a supportare l'integrazione euro-atlantica, garantire un presidio cuscinetto con la Serbia e contenere le crescenti influenze di attori esterni alla regione. Di fronte a questo insieme composito di minacce, l'Italia ha previsto di rimodulare il proprio contingente nazionale, incrementando le capacità di sorveglianza informativa per accrescere la *situational awareness* e assicurando una forza di riserva – l'*Operational Reserve Force* – di circa 600 unità pronta ad intervenire in caso di necessità sia in favore dei contingenti KFOR ed EULEX in Kosovo, sia di *Althea* in Bosnia-Erzegovina<sup>25</sup>.

L'attivismo italiano nei Balcani occidentali, infine, ben si inserisce a sua volta all'interno del rinnovato impegno di cui l'Italia si è fatta capofila nel cosiddetto Mediterraneo Allargato, oramai riconosciuto come l'area prioritaria per la sicurezza e l'interesse strategico nazionale<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> NATO, "Military technical agreement between the International Security Force (KFOR) and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia" in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3Akw4DQ>), 1999.

<sup>22</sup> Si veda NATO, "Kosovo Force – Key Facts and Figures" in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3msxyXF>).

<sup>23</sup> KFOR, "Contributing nations", in *Allied Joint Forces Command Naples* (<https://bit.ly/3iujko8>).

<sup>24</sup> AGENZIA NOVA, "Il comandante KFOR Federici: 'L'Italia mantiene un ruolo di prim'ordine nella missione in Kosovo'" in *NOVA.news* (<https://bit.ly/3itLwaP>), 2021.

<sup>25</sup> SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI, *op. cit.*

<sup>26</sup> In occasione della presentazione delle linee programmatiche del nuovo governo nel febbraio 2021, Mario Draghi ha sottolineato: «Resta forte la nostra attenzione e proiezione verso le aree di naturale interesse prioritario, come i Balcani, il Mediterraneo Allargato, con particolare attenzione alla Libia e al Mediterraneo orientale, e all'Africa». PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, "Le dichiarazioni programmatiche del Presidente Draghi" in *Governo Italiano* (<https://bit.ly/3DiQgIl>), 2021.

## **16.5. Concetti chiave**

Gli interessi dell'Italia nei Balcani occidentali vengono favoriti da:

- Contiguità territoriale e culturale;
- Ampliamento del panorama europeo;
- Forte interscambio economico-commerciale;
- Necessità di un contesto securitario valido e funzionante.

## 17. IL MAGHREB E IL MASHREQ

ELENA TOSTI DI STEFANO\*, PIETRO BALDELLI\*\*, JESSICA PULSONE\*\*\*  
E THOMAS BASTIANELLI\*\*\*\*

### 17.1. Introduzione

Nel processo di elaborazione del *Concetto strategico* per l'Alleanza Atlantica del futuro, l'Italia ha l'urgenza di riportare al centro del dibattito il cosiddetto fianco sud, al cui interno sono ricomprese parti consistenti del Maghreb e del Mashreq<sup>1</sup>. Con lo spostamento del baricentro dell'interesse degli Stati Uniti – maggiore Paese contributore della NATO e potenza garante dell'ordine internazionale sorto con la fine della Guerra fredda – dall'Europa verso l'Indo-Pacifico, la regione mediterranea rischia di rimanere scarsamente presidiata e soggetta alla penetrazione di potenze ostili. Pertanto, nel processo di costruzione della NATO del futuro, l'Italia dovrà ergersi a portavoce di un'azione di ribilanciamento degli sforzi dell'Alleanza verso il quadrante su cui convergono i suoi interessi strategici.

Al fine di comprendere come tale regione possa ulteriormente accrescere la propria rilevanza per l'Italia e per l'intera Alleanza Atlantica, verranno anzitutto identificate le opportunità e gli interessi in gioco, così come le minacce attuali o potenziali alla stabilità della regione. In secondo luogo, si procederà a una breve descrizione dello stato attuale della presenza NATO in tale quadrante. Infine, verranno tracciate delle azioni a breve e a lungo termine che l'Italia potrebbe adottare per accrescere il proprio ruolo nel quadro operativo attuale, nonché nella stesura del *Concetto strategico* del futuro che, in ultima istanza, andrà a incidere sulla postura dell'Alleanza negli anni a venire.

### 17.2. Un'area di interesse strategico per l'Italia

Rilevanza geopolitica, prossimità geografica e dimensione storico-culturale rendono le regioni del Maghreb e del Mashreq – crocevia tra Europa, Asia e Africa – un riferimento essenziale per gli interessi dell'Italia, la cui realizzazione si configura attraverso sfide e opportunità. Sicurezza, scambi economici ed energia rappresentano i tre elementi cardine della politica estera italiana nell'area che costituisce il fianco sud della NATO, segnata dal protrarsi di una condizione di instabilità e dal susseguirsi di profonde trasformazioni sociopolitiche alimentate, *inter alia*, da dinamiche di competizione geopolitica tanto preesistenti quanto in divenire.

Dal punto di vista securitario, la stabilizzazione del quadrante sud del Mediterraneo si profila come un impegno di prim'ordine alla luce delle ripercussioni dirette e indirette legate ai fenomeni delle migrazioni irregolari e al terrorismo di matrice jihadista. La dimensione economica riveste altresì una particolare importanza. Nello specifico, nel 2020 il valore dell'interscambio commerciale tra l'Italia e i Paesi della sponda meridionale e orientale del Mediterraneo ammontava a 46,148 milioni di euro. Roma è difatti uno dei principali partner commerciali dei Paesi dell'area MENA, posizionandosi, negli

---

\* CEMAS Sapienza Università di Roma, Centro Studi Geopolitica.info.

\*\* Università di Perugia, Centro Studi Geopolitica.info.

\*\*\* Centro Studi Geopolitica.info.

\*\*\*\* Centro Studi Geopolitica.info.

<sup>1</sup> Nel presente contributo, con i termini “Maghreb” e “Mashreq” si fa riferimento all'insieme dei Paesi dell'area Medio Oriente-Nord Africa e del Golfo. Quest'area rientra nella nozione di “Mediterraneo Allargato” che a sua volta si estende dal meridiano delle Isole Canarie sino al Caucaso e al Golfo Persico. Si veda V. DI CECCO, “Un ‘grande Medio Oriente’ o un ‘Mediterraneo Allargato’”, in *Panorama Internazionale – Ministero della Difesa* (<https://bit.ly/3Fb4wo3>), 2004.

ultimi cinque anni, al settimo posto a livello mondiale come fornitore e al sesto come cliente<sup>2</sup>. Lo scorso anno, il valore dell'export italiano in Medio Oriente si attestava a 15.210 milioni di euro – corrispondente al 3,5% delle esportazioni totali nazionali – mentre l'export diretto esclusivamente in Nord Africa superava i 10 milioni di euro, ossia il 2,4% dell'export totale dell'Italia. Le importazioni ammontavano, sempre nello stesso periodo, a 15.184 milioni di euro in riferimento all'area mediorientale e a 9.604 per quanto riguarda l'Africa settentrionale – rispettivamente il 4,1% e il 2,6% del peso percentuale sul totale dell'import italiano<sup>3</sup>. Non da ultimo, la centralità dell'area MENA si evidenzia in relazione all'approvvigionamento energetico. Secondo i dati elaborati dall'Unione Petrolifera, il Medio Oriente rappresenta la seconda area di provenienza del greggio importato in Italia dopo la Russia e le ex-repubbliche sovietiche dell'Azerbaijan, del Kazakhstan e del Turkmenistan. Nel primo semestre del 2021, circa la metà delle nostre importazioni petrolifere proveniva dalla regione MENA, in particolar modo dall'Iraq e, sebbene in misura nettamente minore, dalla Libia. È bene notare, tuttavia, che si registra una tendenza negativa nelle importazioni petrolifere dalla regione: rispetto al 2016 la quota di greggio importato dall'area è scesa dell'8%<sup>4</sup>. Infatti, nella transizione verso un mix energetico a basso contenuto di carbonio, anche il gas naturale sta acquisendo sempre maggiore importanza per la sicurezza energetica dell'Italia. A tal proposito, il Mediterraneo orientale si sta rivelando ricco di giacimenti di gas naturale, la cui scoperta ha contribuito alla costituzione dell'EastMed Gas Forum e, parimenti, al sorgere di diatribe fra Grecia e Turchia in merito ai diritti di sfruttamento dei fondali. Attualmente, un terzo del gas importato in Italia proviene dalla regione mediterranea, soprattutto dall'Algeria e dalla Libia, che rimangono rispettivamente il secondo e il terzo fornitore di gas del Paese dopo la Federazione Russa<sup>5</sup>.

### 17.3. Maghreb e Mashreq tra minacce alla sicurezza e sviluppi geostrategici

Come attore posto al centro del Mediterraneo, l'Italia deve fare i conti anche con le molteplici minacce alla propria sicurezza nazionale che da esso derivano. Come già sottolineato, tale quadrante da almeno due decenni si è imposto quale ambiente strategico in rapida evoluzione, in cui l'incertezza e l'instabilità fanno da contraltare ai numerosi vantaggi che Roma trae dalla propria collocazione geopolitica<sup>6</sup>.

A un livello sistemico, la principale dinamica da evidenziare è rappresentata dalla volontà di disimpegno degli Stati Uniti – non nel segno di un neo-isolazionismo bensì di un riduzionismo<sup>7</sup>. A partire dal secondo mandato dell'amministrazione Obama, Washington ha definitivamente riorientato il proprio impegno internazionale verso l'Indo-Pacifico, per concentrarsi sulla competizione egemonica con la Repubblica Popolare Cinese. In termini geopolitici, nei teatri secondari come quello

---

<sup>2</sup> MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE – OSSERVATORIO ECONOMICO, “Area MENA: Nord Africa e Medio Oriente”, in *Info Mercati Esteri* (<https://bit.ly/3okMVEq>), 2021.

<sup>3</sup> MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, “Interscambio commerciale italiano con il resto del mondo”, in *Info Mercati Esteri* (<https://bit.ly/3onEYhA>), 2021.

<sup>4</sup> UNIONE ENERGIE PER LA MOBILITÀ, “Provenienze del greggio importato”, in *Unione Petrolifera* (<https://bit.ly/3kRLtHe>), 2021.

<sup>5</sup> MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, “La strategia italiana nel Mediterraneo” in *Esteri* (<https://bit.ly/2WtaNKu>), 2017.

<sup>6</sup> MINISTERO DELLA DIFESA, “Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa”, in *Ministero della Difesa* (<https://bit.ly/2WMqsEd>), 2015.

<sup>7</sup> Si veda a tal proposito F. A. GERGES, “The Obama approach to the Middle East: the end of America's moment?”, in *International Affairs*, 89, 2, pp. 299-323; A. KRIEG, “Externalizing the burden of war: the Obama doctrine and US foreign policy in the Middle East”, in *International Affairs*, 92, 1, pp. 97-113; S. YOM, “US foreign policy in the Middle East: The logic of hegemonic retreat”, in *Global Policy Journal*, 11, 1, pp. 75-83.

mediorientale gli USA si limitano a perpetuare un'egemonia di matrice aereo-marittima, appaltando agli attori regionali la costruzione di un equilibrio di potenza terrestre autosufficiente<sup>8</sup>. Ciò si traduce in una riduzione dell'impronta occidentale nella regione, in una maggiore penetrazione di potenze con interessi divergenti rispetto a quelli della NATO, come la Russia e la Cina, nonché in un conseguente rinvigorimento della competizione inter-statale che coinvolge anche le principali potenze regionali.

È inoltre doveroso sottolineare le minacce di tipo transnazionale, in primis il terrorismo di matrice islamica<sup>9</sup>. In tal senso, la minaccia più credibile rimane quella apportata dallo Stato Islamico (ISIS) che, a partire dal 2020, ha intrapreso una fase di riorganizzazione della strategia e della propria struttura organizzativa dopo il collasso territoriale e la decapitazione della sua leadership occorsi nel 2019. Un secondo trend da monitorare è rappresentato dai possibili *spill-over* terroristici provenienti dall'Afghanistan, tornato rapidamente in mano ai talebani con il ritiro statunitense e delle forze NATO. Su questo fronte non è ancora chiaro se il nuovo regime talebano instauratosi a Kabul possieda la volontà e la capacità di evitare che l'Afghanistan torni a rappresentare un *safe heaven* per il terrorismo jihadista, come stabilito dall'Accordo di Doha<sup>10</sup>.

Una seconda sorgente di instabilità di matrice transnazionale trova le sue radici nel fenomeno della migrazione illegale<sup>11</sup>. L'Italia, infatti, rappresenta il Paese di destinazione unico e/o alternativo di due delle tre principali rotte migratorie che giungono nell'Europa meridionale: quella del Mediterraneo centrale e la rotta anatolico-balcanica<sup>12</sup>. Tale fenomeno assume le sembianze di una minaccia non già nella sua dimensione economico-umanitaria quanto sul piano politico-strategico, nella misura in cui i flussi migratori subiscono un processo di "weaponizzazione", ossia di sfruttamento come strumento di coercizione ad opera di attori ostili<sup>13</sup>. Tale processo di securitizzazione del fenomeno migratorio è una tendenza che nell'area del Mediterraneo Allargato si è acuita a partire dalla crisi migratoria del 2015 e che tutt'ora non sembra destinata a esaurirsi.

Infine, scendendo sul piano nazionale, è necessario ribadire come il Mediterraneo Allargato rappresenti una delle principali "sacche di resistenza anti-vestfaliana" dell'intero sistema internazionale, in quanto caratterizzato da una presenza diffusa di Stati fragili o falliti<sup>14</sup>. Varie sono le cause che accrescono tale condizione di debolezza. Nel breve periodo, è utile menzionare la crisi economico-sanitaria innescata dalla diffusione del COVID-19; nel lungo periodo, invece, si dovranno monitorare le conseguenze causate da tre rivoluzioni in atto: demografica (aumento e ringiovanimento della popolazione); economico-ecologica (transizione verso un'economia post-petrolifera e crisi climatico-ambientale); socio-tecnologica (emersione di una "società connessa").

---

<sup>8</sup> C. STEFANACHI, *America invulnerabile e insicura. La politica estera degli Stati Uniti nella stagione dell'impegno globale: una lettura geopolitica*, Milano, Vita e Pensiero, 2017, pp. 149-183; B. R. POSEN, "Command of the commons: the military foundation of US hegemony", in *International Security*, 28, 1, pp. 5-46.

<sup>9</sup> PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, "Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2020", in *Sicurezza Nazionale* (<https://bit.ly/2XwyRfO>), 2021, pp. 61-71.

<sup>10</sup> US DEPARTMENT OF STATE, "Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a State and is known as the Taliban and the United States of America", in *Department of State* (<https://bit.ly/39c165O>), 2020.

<sup>11</sup> PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, "Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2020", in *Sicurezza Nazionale*, 2020, pp. 73-75.

<sup>12</sup> La terza rotta è quella del Mediterraneo occidentale, con la Spagna principale punto d'arrivo.

<sup>13</sup> K.M. GREENHILL, *Weapons of mass migration: Forced displacement, coercion and foreign policy*, Ithaca, Cornell University Press, 2010.

<sup>14</sup> THE FUND FOR PEACE, "Fragile states index", in *Fragile States Index* (<https://bit.ly/2Z8NVRt>), 2021.

## 17.4. L'impegno NATO e il ruolo dell'Italia

In virtù della sua posizione geografica, della sua storia e dell'impegno nel fronteggiare le principali crisi del Mediterraneo centro-meridionale, la comunità internazionale ha nel tempo riconosciuto all'Italia un ruolo preminente nella gestione delle attività operative nel fianco sud della NATO, con particolare riferimento all'area del Maghreb e del Mashreq. Dalla protezione delle rotte marittime al controterrorismo, passando per l'antipirateria, il ruolo italiano ha assunto sempre maggiore dinamicità e rilevanza, schierando assetti militari e dispositivi aeronavali in numerose operazioni *out-of-area*.

La principale operazione dell'Alleanza attualmente dispiegata nelle acque del Mediterraneo, *Sea Guardian*, ha sostituito nel 2016 la missione di controterrorismo navale *Active Endeavour*, creata all'indomani degli attentati dell'11 settembre a supporto della *Global War on Terror*. L'operazione, di tipo "non-articolo 5"<sup>15</sup>, si configura come uno strumento altamente versatile, capace di condurre attività di *maritime security capacity-building* in favore delle forze di sicurezza dei Paesi rivieraschi ma anche più tradizionali operazioni navali di interdizione marittima, tutela della libertà di navigazione, protezione di infrastrutture *off-shore*, controterrorismo e contrasto alla proliferazione di materiale *dual use* o WMD. Parimenti, nel contrasto al traffico di essere umani e nel controllo delle rotte migratorie, la missione ha agito in sinergia con l'Operazione EUNAVFOR MED *Sophia* e con le attività condotte da FRONTEX<sup>16</sup>. Una cooperazione che tanto l'Alleanza quanto l'Unione Europea intendono riproporre con l'Operazione *Irini*, che è succeduta a *Sophia* nel marzo 2020 ed è volta ad assicurare il rispetto delle risoluzioni delle Nazioni Unite relative all'embargo sulle armi in Libia<sup>17</sup>. In questo contesto, l'Italia può essere considerata come uno dei principali protagonisti, sia politico che militare, non solo delle missioni europee sopracitate, che la vedono al comando operativo, ma anche dell'iniziativa atlantica<sup>18</sup>.

Nel quadrante mediorientale, la NATO ha lanciato nel 2018 una missione di addestramento e *capacity building* in Iraq finalizzata a supportare le forze armate irachene nella lotta contro l'ISIS, il quale ha dimostrato una notevole resilienza operativa malgrado la sua sconfitta territoriale. La *NATO Mission Iraq* (NMI), che ha visto recentemente incrementare il proprio contingente militare<sup>19</sup>, si pone molteplici obiettivi, dall'addestramento al supporto operativo fino al rafforzamento della sicurezza dei confini del Paese e al ripristino della sovranità dello Stato iracheno. Il rafforzamento del ruolo dell'Alleanza in Iraq potrà dunque assolvere a una duplice funzione, strettamente connessa alla

---

<sup>15</sup> Durante il Summit di Varsavia del luglio 2016, la NATO annunciò che la nuova operazione sarebbe stata sottratta dalla disciplina dell'art. 5 del Trattato del Nord Atlantico, ai sensi del quale era stata istituita nel 2001 la missione *Active Endeavour*. In base al principio di difesa collettiva, tale articolo dispone che, nell'eventualità di un attacco armato contro l'Europa o gli Stati Uniti, ciascuno Stato membro dell'Alleanza «assisterà la parte o le parti così attaccate, intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'impiego della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale».

<sup>16</sup> Per un'analisi riguardo la cooperazione tra l'Operazione *Sophia* e FRONTEX, da un lato, e *Sea Guardian*, dall'altro, si veda A.G. DI BENEDETTO, "Implementing the Alliance maritime strategy in the Mediterranean: NATO's Operation Sea Guardian", in *NATO Defense College – Research Papers*, 134, 2016, pp. 1-16.

<sup>17</sup> G. CAPOZZOLI, "Roma. Operazione Eunavfor Med IRINI. Un'intervista all'Ammiraglio di Divisione Fabio Agostini", in *L'Espresso* (<https://bit.ly/3AL8LEt>), 2021.

<sup>18</sup> A livello politico, particolarmente significativo è stato il ruolo ricoperto dall'ex ministro della Difesa Roberta Pinotti che, nella cornice del G5 ad Hannover nell'aprile 2016, propose di rivedere e ampliare gli obiettivi di *Active Endeavour* per includere il controllo delle acque prospicenti la Libia. La richiesta fu accolta positivamente e trasformata in una decisione dell'Alleanza durante il successivo summit di Varsavia. Da un punto di vista militare, l'Italia è impegnata nell'operazione con un contingente militare di circa 240 unità turnanti e un mezzo navale; nell'ultimo triennio, assetti aeronavali di rilievo come la Fregata *Espero* si sono distinti per il loro contributo a *Sea Guardian*. Si veda in proposito MINISTERO DELLA DIFESA, "Mediterraneo – NATO Operazione "Sea Guardian"", in *Difesa* (<https://bit.ly/3kIpXVf>).

<sup>19</sup> Facendo seguito a una richiesta formale del governo iracheno, i ministri della Difesa della NATO hanno convenuto nel febbraio 2021 di espandere il contingente civile e militare della missione – da 500 a circa 4,000 unità.

strategia di disimpegno statunitense: da un lato, quella di soddisfare le richieste del governo iracheno rispetto al rientro del contingente americano; dall'altro, di assicurare che la lotta al terrorismo venga portata avanti dalle truppe alleate. Il 20 luglio 2021, la NATO ha così affidato ufficialmente all'Italia il comando della missione. Quest'ultima è presente in Iraq sin dal 2003 con l'operazione *Antica Babilonia* e, successivamente, dal 2014 con *Prima Parthica/Inherent Resolve* nell'ambito della Coalizione internazionale anti-ISIS<sup>20</sup>. Nondimeno, l'Iraq rappresenta per l'Italia non soltanto un'area di contrasto e di contenimento del fenomeno terroristico, bensì anche un partner strategico per l'approvvigionamento energetico, contribuendo ad una quota di importazioni di greggio che oscilla tra il 17% e il 20% del fabbisogno nazionale<sup>21</sup>.

Il Fianco meridionale della NATO ha visto, infine, la promozione di una serie di partnership regionali, per la cooperazione di sicurezza, tra cui il *Mediterranean Dialogue* – lanciato nel 1994 come framework per i rapporti tra Alleanza e Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Mauritania, Marocco, Tunisia – e la *Istanbul Cooperation Initiative* (ICI) – creata nel 2004 per stabilire un coordinamento tra la NATO ai Paesi del Golfo, sebbene solo Bahrein, Kuwait, Qatar ed Emirati Arabi Uniti abbiano finora partecipato. Le due iniziative ruotano attorno alla cooperazione nell'addestramento congiunto delle forze armate, nell'interoperabilità, nel *crisis management* e nella *public diplomacy*. L'Alleanza ha inoltre creato due centri operativi dedicati al suo Fianco meridionale: il NATO-ICI Regional Center in Kuwait, istituito nell'ambito della ICI, e il NATO Strategic Direction-South Hub NSD-S Hub), con sede a Napoli. L'obiettivo è quello di garantire una maggiore presenza “di prossimità” dell'Alleanza, accrescendo la consapevolezza culturale, operativa e logistica della regione e la condivisione informativa.

## 17.5. Quali ambizioni per l'Italia nel fianco sud della NATO

Il quadro delineato e l'analisi sinora condotta evidenziano come siano perduranti i problemi di *governance* e le cause interne ed esterne di instabilità che si riverberano sui membri stessi del Patto Atlantico, in primis sull'Italia. L'evoluzione della strategia meridionale della NATO ha puntato al rafforzamento delle capacità operative e delle *partnership* regionali, sebbene l'elaborazione di una coerente strategia verso il fianco sud sia subordinata al riconoscimento che l'Alleanza riuscirà ad ottenere dai Paesi dell'area e dalle organizzazioni regionali<sup>22</sup>. Ulteriore complicazione proviene dal fatto che il ruolo della NATO nel Mediterraneo sia talvolta stato messo in discussione perfino dai singoli membri dell'Alleanza sullo sfondo di questioni di sovranità e di interesse nazionale<sup>23</sup>. Sembra dunque opportuno puntualizzare il ruolo che l'Italia dovrebbe perseguire nel prossimo futuro in ambito NATO nel quadrante mediterraneo.

---

<sup>20</sup> Il potenziamento della NATO *Mission Iraq* sarà contestuale ad una riallocazione degli assetti militari e logistici italiani dalla Coalizione anti-ISIS verso quest'ultima. In tal senso, la delibera sulle missioni internazionali del Consiglio dei ministri del giugno 2021 prevede un dispiegamento massimo di 900 unità per *Prima Parthica* (200 in meno rispetto al 2020) e di circa 280 unità (oltre 200 in più rispetto allo scorso anno). MINISTERO DELLA DIFESA, “Difesa: in CDM votato rinnovo delle Missioni Internazionali e delle iniziative di cooperazioni allo sviluppo – n.78”, in *Difesa* (<https://bit.ly/39J6vS0>), 2021.

<sup>21</sup> Si veda UNIONE ENERGIE PER LA MOBILITÀ (UNEM), “I numeri dell'energia”, in *UNEM* (<https://bit.ly/3ALqoUF>).

<sup>22</sup> I. LESSER, C. BRANDSMA, L. BASAGNI, B. LÉTÉ, “The future of NATO's Mediterranean Dialogue”, in *The German Marshall Fund of the United States* (<https://bit.ly/3zMrnCo>), 2018.

<sup>23</sup> Si pensi alle posizioni antitetiche di Francia e Turchia all'interno del conflitto libico. Un altro esempio è invece legato alla *governance* della regione, con la nascita di forti tensioni nel Mediterraneo orientale per la suddivisione delle rispettive Zone Economiche Esclusive fra Grecia e Turchia. Per un approfondimento si veda L. SCAZZIERI, “Containing NATO's Mediterranean crisis” in *Centre for European Reform* (<https://bit.ly/3AHhYgV>), 2021.

Nel breve periodo, un rinnovato attivismo all'interno del quadro operativo esistente sarà verosimilmente favorito dalla fine delle operazioni militari in Afghanistan, teatro in cui l'Italia ha investito ingenti risorse<sup>24</sup>; la conclusione di tale impegno è destinato a permettere il trasferimento di economie e mezzi in altre aree di interesse nazionale. Con tutta probabilità, il ritiro dall'Afghanistan costituisce la variabile che metterà in condizione l'Italia di affermarsi come un attore essenziale della NATO nel quadrante meridionale attraverso l'adozione di un approccio di politica estera più assertivo e onnicomprensivo. È anche in tal senso che andrebbe interpretata la scelta di conferire proprio a Roma l'assegnazione del comando della missione NATO in Iraq. Inoltre, l'Italia potrebbe farsi latrice di rinnovate azioni e iniziative all'interno dei due principali *framework* di partenariato: il *Mediterranean Dialogue* e la *Istanbul Cooperation Initiative*. Questi due strumenti risentono nondimeno di alcuni limiti di natura sia politica che economica<sup>25</sup>. In primo luogo, la mancata partecipazione di importanti attori regionali, quali l'Iraq, l'Arabia Saudita e l'Oman, indebolisce le prospettive di cooperazione politico-militare. In secondo luogo, basti citare che meno dell'1% del bilancio di finanziamento comune della NATO – circa 20 milioni di dollari l'anno – è destinato ai programmi di *partnership* dell'Alleanza<sup>26</sup>. A questi ostacoli si aggiunge la parziale operatività del NATO Hub per il Sud, che ancora fatica ad ottenere un vero e proprio mandato strategico<sup>27</sup>.

Nel lungo periodo, il risultato più favorevole per l'Italia sarebbe quello di un riorientamento strategico della NATO in direzione del fianco sud, che renderebbe questo fronte prioritario alla pari di quello orientale. L'impegno dell'Alleanza, d'altronde, appare attualmente sbilanciato ad Est a fronte del rinnovato attivismo russo nello Spazio post-sovietico. Il quadrante meridionale, tuttavia, sembra acquisire progressivamente maggiore rilevanza, soprattutto alla luce del disimpegno americano, variabile da considerare sistemica e non contingente<sup>28</sup>. Il vuoto di potere lasciato dagli Stati Uniti rischia di essere colmato da potenze quali la Cina e la Russia, che continuano a perseguire la loro penetrazione strategica nel quadrante meridionale<sup>29</sup>. Tale interpretazione è sostenuta dal ministro della Difesa Lorenzo Guerini, per il quale il Maghreb e il Mashreq si configurano come «un'area cruciale non solo per l'Italia ma per l'intera Alleanza, in quanto snodo cruciale e crescente terreno di competizione geopolitica»<sup>30</sup>. Dare maggiore rilevanza al fianco sud contribuirebbe, infine, a controbilanciare il rafforzato impegno anglosassone nell'Indo-Pacifico, teatro che acquisirà inevitabilmente sempre più rilievo. Va comunque rilevato come l'area MENA rappresenti il canale di passaggio naturale tra il quadrante euro-atlantico e quello indo-pacifico, che vede gran parte dei commerci marittimi fra Europa ed Asia.

---

<sup>24</sup> In circa vent'anni di impegno nazionale, oltre 50.000 uomini e donne in divisa hanno operato in Afghanistan, con un bilancio di 723 feriti e 53 vittime. La presenza militare italiana è stata costante, nonostante il livello delle truppe sia stato altalenante nel corso degli anni. A livello economico, l'Italia ha investito oltre 7 miliardi di euro. Si veda a tal proposito CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO STUDI, “Dati sulla partecipazione italiana alle missioni in Afghanistan 2004-2021”, in *Camera Dei Deputati* (<https://bit.ly/3CRwUcZ>), 2021.

<sup>25</sup> J. L. SAMAN, “The limitations of a NATO-Middle East cooperation” in *Carnegie Endowment for International Peace* (<https://bit.ly/3icPwfl>), 2020.

<sup>26</sup> N. BRUNS, D. LUTE, “NATO at Seventy: An alliance in crisis”, in *Belfer Center for Science and International Affairs* (<https://bit.ly/3zPeac6>), 2019.

<sup>27</sup> A. MINUTO-RIZZO, “The “Nebulous” Naples hub: Is there a strategic direction for the South?” in *ISPI Commentaries*, (<https://bit.ly/3CZtDZb>), 2018.

<sup>28</sup> C. BRANDSMA, “NATO and the Mediterranean”, in *The German Marshall Fund of the United States* (<https://bit.ly/3AOhsh5>), 2019.

<sup>29</sup> Per un approfondimento sulle attività russe e cinesi nel Mediterraneo, si veda G. MCKINLEY, “Russia and China: A budding Alliance in the Mediterranean?”, in *Center for a New American security* (<https://bit.ly/3zLgUay>), 2021; M. PIERINI, “New power struggles in the Mediterranean”, in *Carnegie Europe* (<https://bit.ly/3kJ5Oy1>), 2020.

<sup>30</sup> MINISTERO DELLA DIFESA, “Difesa: Guerini, incontro a Washington con il Segretario alla Difesa degli Stati Uniti d'America Lloyd Austin”, in *Difesa* (<https://bit.ly/3iw1QrJ>), 2021.

Sono, dunque, questi gli obiettivi a breve e lungo termine per l'Italia che, nelle parole del ministro Guerini, dovrà «tener conto di ogni tipo di minaccia, in ogni dominio, e di tutte le direzioni strategiche, con particolare riferimento a quel fianco sud che coincide, in larga parte, con il Mediterraneo Allargato, l'area di interesse strategico nazionale»<sup>31</sup>.

## 17.6. Concetti chiave

Gli obiettivi per il 2030 dell'Italia nel fianco sud:

- Ricollocare risorse prima utilizzate in Afghanistan;
- Rilanciare *Mediterranean Dialogue e Istanbul Cooperation Initiative*;
- Chiedere un aumento del budget NATO per i partenariati;
- Enfatizzare l'importanza del fianco sud anche per la competizione USA-RPC.

---

<sup>31</sup> MINISTERO DELLA DIFESA, “Difesa: 70° Anniversario della NATO in Italia”, in *Difesa* (<https://bit.ly/3D5ITE7>), 2021.

## 18. IL SAHEL

ARIANNA COLAIUTA\*, RAFFAELE VENTURA\*\*

### 18.1. Introduzione

Il Partenariato per l’Africa, lanciato nel dicembre 2020 dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, mostra l’importanza strategica assunta dall’Africa per l’Italia nel corso dell’ultimo decennio<sup>1</sup>. Nel documento programmatico che descrive l’impegno italiano nel Partenariato con il continente, il Sahel viene inserito tra le aree geografiche di interesse prioritario per la regione dell’Africa subsahariana<sup>2</sup>. D’altronde, le conseguenze sulla sicurezza mediterranea di un Sahel instabile preoccupano tanto l’Italia quanto l’Unione Europea (UE). Le numerose e diverse crisi che gli Stati saheliani non riescono a contrastare autonomamente hanno spinto a operare nella regione una moltitudine di attori regionali e internazionali<sup>3</sup>. L’Italia, dal canto suo, non solo partecipa a missioni a guida onusiana, francese o regionale, ma ha anche attivato nel corso degli ultimi anni una serie di iniziative bilaterali.

Mentre il Partenariato per l’Africa individua nella cooperazione con gli altri Stati europei, la maggior parte dei quali membri NATO, il percorso da seguire per una rapida stabilizzazione della regione, gli Stati Uniti sono menzionati esclusivamente come uno dei possibili «partner extra-europei nella regione» e l’Alleanza Atlantica è addirittura assente<sup>4</sup>. Questo perché Washington è impegnata a redistribuire il proprio impegno in Africa subsahariana nei punti nevralgici per la competizione con la Cina – come i *chokepoint* del commercio internazionale nel Corno d’Africa<sup>5</sup> e i giacimenti di terre rare nella regione dei grandi laghi e in Africa australe –. Il coinvolgimento della NATO, invece, non direttamente presente in una regione considerata eccessivamente remota e le cui vicende poco minacciose per la sicurezza euro-atlantica, segnerebbe una nuova estensione del concetto di missione non Art. 5 per l’Alleanza.

Per comprendere, quindi, le ragioni dell’importanza strategica del Sahel per l’Italia e se e come la presenza della NATO potrebbe contribuire a pacificare i caotici teatri sahelio-sahariani bisogna dapprima comprendere le sfide alla sicurezza poste dalla regione. Successivamente analizzare come la strategia italiana verso il Sahel si è evoluta negli ultimi anni e, infine, quale è stata la risposta dei diversi attori coinvolti nella regione, tra cui Roma.

### 18.2. Sahel: fragilità strutturali e minacce alla stabilità del Mediterraneo

La parola Sahel ha origine dall’arabo e significa “bordo del deserto”, si tratta infatti di un’area arida ed erosa dal vento che si estende dall’Oceano Atlantico fino al Corno d’Africa e divide il deserto dalle savane umide. La zona è connotata da persistenti fragilità strutturali che l’hanno resa nel tempo un nodo del terrorismo internazionale, localizzato proprio alle porte dei confini europei e delle coste

---

\* Centro Studi Geopolitica.info.

\*\* Centro Studi Geopolitica.info.

<sup>1</sup> G. CARBONE, “L’Italia propone all’Africa un nuovo partenariato”, in *ISPI commentaries* (<https://bit.ly/3ahQq6o>), 2021.

<sup>2</sup> MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, “Il Partenariato con l’Africa”, in *Esteri* (<https://bit.ly/3uOBOEV>), 2021, pp. 43-48.

<sup>3</sup> E. BERTRAND, N. CHEESEMAN, “Understanding the G5 Sahel”, in *NATO Allied Command Transformation* 3, 2, 2019, pp. 3-24.

<sup>4</sup> MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, “Il Partenariato con l’Africa”, in *Esteri* (<https://bit.ly/3uOBOEV>), 2021, p. 45.

<sup>5</sup> Si veda a tal proposito il contributo di N. SANNA in questo Approfondimento.

italiane. La regione si incastra nel nuovo concetto di Mediterraneo Allargato e diventa teatro di azione data la sua rilevanza in alcuni dossier prioritari dell'Italia come la Libia, il traffico di essere umani e il terrorismo. La multidimensionalità e la forte interconnessione dei fenomeni che l'attraversano, esacerbati dagli effetti della pandemia, rappresentano una complessa sfida securitaria per gli attori locali ed europei, tra cui il nostro Paese.

Nel Sahel le sfide politiche, economiche e ambientali si sovrappongono creando una stratificata e interconnessa rete di fattori di rischio per la sicurezza. La povertà endemica e lo sviluppo economico ineguale tra centri urbani e zone rurali sono stati aggravati dall'impatto dei cambiamenti climatici, con forti ripercussioni anche sulla scarsa sicurezza alimentare<sup>6</sup>. Sono 9.2 milioni le persone a rischio insicurezza alimentare, con 2 milioni di bambini a rischio di malnutrizione acuta nel bacino del lago Ciad, in Burkina Faso, Mali e Niger occidentale. Gli effetti diretti del cambiamento climatico, infatti, stanno deteriorando il già fragile contesto di sicurezza agendo come un potente fattore moltiplicatore delle minacce<sup>7</sup>. L'insieme di questi elementi con quelli più marcatamente politici quali la corruzione, l'afflusso di armi dovuto alle guerre civili in Mali e in Libia e deboli istituzioni governative, rendono la regione cronicamente insicura e una minaccia per la stabilità del Mediterraneo<sup>8</sup>. La regione è diventata, infatti, sia un punto di partenza che un corridoio essenziale nelle rotte migratorie verso l'Europa e l'Italia: la maggior parte dei migranti dell'Africa occidentale e centrale passano attraverso il Sahel, oltre il deserto per proseguire poi verso l'Algeria o la Libia<sup>9</sup>.

A fronte di questa precarietà e della rilevanza della questione migratoria nella politica domestica, la regione è ormai considerata, a tutti gli effetti «il fronte meridionale avanzato della difesa europea»<sup>10</sup>, come dichiarato dal ministro della Difesa Lorenzo Guerini, e si configura come perno di stabilità dell'intera area mediterranea.

Le istituzioni locali, infatti, non riescono a contrastare con le proprie forze le complesse criticità strutturali, lasciando un vuoto di potere nelle mani di attori non statali. La scarsa presenza istituzionale e la porosità dei confini nella regione, accompagnate dalla persistente crisi umanitaria già descritta, hanno favorito l'insorgere di una fitta rete di commercio di armi e stupefacenti, che hanno un effetto disastroso sul tessuto economico e sociale locale. I gruppi criminali che operano nella regione riescono facilmente a entrare in contatto con mercenari e armi provenienti dalla Libia, spesso con la complicità di esponenti istituzionali corrotti.<sup>11</sup> Il quadro descritto ha ovviamente facilitato l'infiltrazione e la presa di territori da parte di gruppi estremisti armati come *Boko Haram*, *ISIL/DA'ESH*, *AQIM*, *Mujao*, *Al Mourabitoun* e *Ansar Dine*.

Si tratta di una moltitudine di gruppi estremisti violenti, che affonda le radici sia nelle difficili condizioni economiche in cui versano gli abitanti della regione che, più indirettamente, nell'opera di

---

<sup>6</sup> Secondo la FAO sono 9.2 milioni le persone a rischio insicurezza alimentare, con 2 milioni di bambini a rischio di malnutrizione acuta nel bacino del lago Ciad, in Burkina Faso, Mali e Niger occidentale. Si veda a proposito: FAO, "Sahel - Regional overview", in *FAO resources* (<https://bit.ly/2YskI3s>), 2019.

<sup>7</sup> T.F. HOMER-DIXON, "On the threshold: environmental changes as causes of acute conflict", in *International security*, 16, 2, 1991, pp. 76-116.

<sup>8</sup> N. SARTORI, D. FATTIBENE, "Human security and climate change. Vulnerabilities in the Sahel", in *EuroMeSCO policy brief*, 94, 2019.

<sup>9</sup> UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, "Converging Challenges, Compounding Risks a Region Under High Pressure", in *Reliefweb Reports* (<https://bit.ly/3aieyFQ>), 2016, pp. 6-8.

<sup>10</sup> INDIPLOMACY, "Mali: Italian Foreign Minister meets authorities, talks about Sahel and security", in *Indiplomacy* (<https://bit.ly/3FqydbW>), 2021.

<sup>11</sup> A. B. CONKAR, "Development and Security Challenges in the Sahel Region", in *NATO Mediterranean and Middle East Special Group Report*, 2020, pp. 1-7

“islamizzazione” finanziata dall’Arabia Saudita<sup>12</sup>. I gruppi estremisti saheliani, però, sono prodotti delle dinamiche sociopolitiche ed economiche locali, il concetto di *Jihad* inteso come guerra santa su scala mondiale non è forte come in altre organizzazioni terroristiche: i gruppi della regione entrano nei vuoti di potere e legittimità del governo centrale, cambiando nome e affiliazioni politiche di continuo, trasformandosi e trascendono la spazialità statale<sup>13</sup>. Il complicato intreccio di cause ed effetti che caratterizza la situazione saheliana è particolarmente preoccupante per l’Italia, che si trova oggi nella posizione di doversi impegnare in un investimento a medio-lungo termine per la stabilizzazione del Mediterraneo, da sempre sua proiezione strategica naturale.

### **18.3. Riorientamento della politica estera italiana: il Sahel come area di interesse strategico**

Nel campo della politica estera, l’Italia si trova storicamente in una posizione peculiare, considerata alle volte come “l’ultima delle grandi potenze” o “la più grande delle piccole potenze”<sup>14</sup>. La stretta adesione al sistema multilaterale, lo strenuo supporto dei rapporti transatlantici e il ruolo centrale del Paese nel processo d’integrazione europea hanno rappresentato il *file rouge* di tutta la politica estera italiana dopo la fine del secondo conflitto mondiale.<sup>15</sup>

L’unica area in cui Roma ha perseguito una propria indipendenza strategica è stata quella del Mediterraneo, proiezione naturale degli interessi strategici del sistema Paese. Nel paradigma tradizionale italiano, dunque, l’Africa subsahariana non era considerata una priorità strategica. Lo stesso vale, nello specifico, per il Sahel.

Negli ultimi anni, tuttavia, abbiamo potuto osservare un graduale riorientamento della postura italiana nel panorama internazionale alla luce delle nuove esigenze del sistema economico e di crescenti minacce di natura securitaria provenienti dai teatri nordafricani strettamente legati alle vicende dell’area subsahariana attraverso il corridoio sahel-sahariano. Nel 2014 l’allora viceministro degli Affari Esteri Lapo Pistelli dichiarò, durante la sua prima visita ad Asmara, «è arrivato il momento di ricominciare»<sup>16</sup>. Nel 2014 sotto la presidenza del consiglio di Matteo Renzi, infatti, si è registrata la prima visita bilaterale di un primo ministro italiano in Africa subsahariana dal 1985. In modo particolare, a partire dalla XVII legislatura l’Italia ha cercato di rilanciare la cooperazione internazionale<sup>17</sup>, tentando inoltre di rispondere alle crescenti preoccupazioni nella società civile sui temi dell’immigrazione e del terrorismo<sup>18</sup>. Un sondaggio del 2017 rivelò che la percentuale di coloro che consideravano la protezione delle frontiere e il controllo dei flussi migratori come i principali interessi dell’Italia era più che raddoppiata passando dal 30% al 66% rispetto al sondaggio precedente

---

<sup>12</sup> J.G. COOKE, T. M. SANDERSON, J. C. JOHNSON, B. HUBNER, “Militancy and the Arc of Instability. Violent Extremism in the Sahel”, in *Washington: Center for Strategic International Studies*, 2016, pp.1-3, 15-20

<sup>13</sup> A.B. CONKAR, “Development and Security Challenges in the Sahel Region”, in *NATO Mediterranean and Middle East Special Group Report*, 2020, pp. 3-9.

<sup>14</sup> C.M. SANTORO, *La politica estera di una media potenza. L’Italia dall’Unità ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 1991.

<sup>15</sup> L. NUTI, “Italian Foreign Policy in the Cold War: A Constant Search for Status”. In M. CARBONE (a cura di), *Italy in the Post-Cold War Order. Adaptation, Bipartisanhip, Visibility*, Lanham: Lexington book, 2011, pp. 25-46.

<sup>16</sup> MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, 2014. “Missione del viceministro Pistelli nel Corno d’Africa. Visita in Eritrea”, in *Esteri* (<https://bit.ly/3BILFEJ>), 2014.

<sup>17</sup> MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, “Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo 2016-2018”, in *Esteri* (<https://bit.ly/3AqwQiB>), 2017.

<sup>18</sup> A partire dal 2014 la Farnesina ha organizzato periodicamente conferenze a livello ministeriale con rappresentanti dei governi africani. SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA ITALIANA, “Italia-Africa”, in *Esteri* (<https://bit.ly/3ao2F0V>), 2021, pp. 2-5.

eseguito nel 2013<sup>19</sup>. Così, combinando la naturale posizione geopolitica di Roma al centro del Mediterraneo con le spinte interne dettate da un processo di securitizzazione del fenomeno migratorio<sup>20</sup>, il Sahel ha assunto col tempo un peso strategico per l'Italia.

Già nel Libro Bianco del 2015<sup>21</sup>, il Ministero della Difesa inquadrò il Sahel come una regione di interesse nazionale, cruciale per la stabilità dell'area *euro-mediterranea*<sup>22</sup>, considerazioni riscontrate anche a livello europeo durante il summit UE-Africa tenutosi a La Valletta a novembre di quell'anno. Il 2016 sancì definitivamente il ritrovato interesse italiano per l'Africa subsahariana<sup>23</sup>, con l'organizzazione della prima Conferenza ministeriale Italia-Africa che riunisce a Roma rappresentanti provenienti da 54 paesi africani. Dal 2016 in poi, Roma ha aumentato la propria presenza diplomatica nella regione<sup>24</sup>, così come i propri sforzi contro il traffico di essere umani, l'immigrazione illegale e la stabilizzazione del Sahel<sup>25</sup>. L'approccio italiano non è mai stato puramente militare, piuttosto multidimensionale, portando avanti significativi sforzi diplomatici bilaterali e multilaterali. L'Italia nel Sahel si è infatti progressivamente inserita nell'intricato teatro regionale affiancandosi spesso a missioni o dell'UE, o della Francia, senza rinunciare alla propria autonomia soprattutto nell'ambito della diplomazia economica e della cooperazione internazionale<sup>26</sup>.

Nell'aprile 2021, il ministro della Difesa Lorenzo Guerini è tornato a indicare il Sahel come una delle principali zone di interesse per la politica italiana, descrivendolo come «l'epicentro di una situazione di persistente instabilità», la cui perdurante fragilità socioeconomica e istituzionale consente al jihadismo e alle organizzazioni criminali di trovare spazio d'azione<sup>27</sup>. Proprio nel 2021 sia il Ministro della Difesa che il Ministro degli Affari Esteri, Luigi di Maio, hanno visitato il Mali, considerato «un partner cruciale per la stabilizzazione del Sahel»<sup>28</sup>. Anche nel documento strategico di partenariato con l'Africa, rilasciato dal Ministero degli Esteri nel 2020, il Sahel è nuovamente indicato come area d'interesse prioritario per Roma<sup>29</sup>. Come indicato dalla Farnesina, l'Italia sta perseguendo un approccio multidimensionale in Sahel e mira a intensificare la presenza sia militare

---

<sup>19</sup> UNIVERSITÀ DI SIENA E IAI, “Gli italiani e la politica estera”, in *Report IAI-LAPS* (<https://bit.ly/3aff1sv>), 2017, pp.7-16.

<sup>20</sup> S. LUCARELLI, S. AMATO, “Talking Migration: Narratives of Migration and Justice Claims in the European Migration System of Governance”, in *The International Spectator* 54, 3, pp. 1-17.

<sup>21</sup> MINISTERO DELLA DIFESA, “Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa”, in *Difesa* (<https://bit.ly/3EpIFJk>), 2015.

<sup>22</sup> Nel Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa del 2015 veniva posto l'accento anche su un auspicabile aumento del coinvolgimento italiano nella regione per contrastare i fenomeni delle migrazioni di massa, del traffico illecito e del terrorismo internazionale. *Ibidem*.

<sup>23</sup> G. CARBONE, “Italia-Africa: verso la “normalità” del nuovo corso?”, in *ISPI commentaries* (<https://bit.ly/307Jh6H>), 2016.

<sup>24</sup> Dal 2016 a oggi sono state aperte nel Sahel ben due ambasciate, più che in tutto il resto dell'Africa subsahariana. Nello specifico le sedi sono state aperte a Niamey, in Niger, e a Ouagadougou in Burkina Faso; mentre quella a Bamako in Mali è prossima all'apertura. Si veda: MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, “Il Partenariato con l'Africa”, in *Esteri* (<https://bit.ly/3uOBOEV>), 2021, p. 14.

<sup>25</sup> L'Italia è attiva in varie operazioni militari bilaterali, come quella in Niger, allargata anche a Mauritania, Nigeria e Benin e internazionali, per le Nazioni Unite e per l'UE. Si veda a proposito: MINISTERO DELLA DIFESA, “Operazioni Internazionali in corso”, in *Difesa* (<https://bit.ly/2ZWf0Yi>), 2021.

<sup>26</sup> MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, “Il Partenariato con l'Africa”, in *Esteri* (<https://bit.ly/3uOBOEV>), 2021 pp. 48-50.

<sup>27</sup> A. CARLI, “Dalla Libia al Sahel, le priorità della politica estera dell'Italia per la stabilità del Mediterraneo”, in *IlSole24ore* (<https://bit.ly/3DkICx8>), 2021.

<sup>28</sup> LA STAMPA, “Il Mali è un partner cruciale per la stabilizzazione del Sahel”, in *La Stampa* (<https://bit.ly/3BlJUHn>), 2021.

<sup>29</sup> MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, “Il Partenariato con l'Africa”, in *Esteri* (<https://bit.ly/3uOBOEV>), 2021 pp. 48-50.

che diplomatica, promuovendo la rilevanza strategica della regione sia a livello nazionale, che dell'UE<sup>30</sup>.

#### 18.4. Le risposte alle sfide del Sahel, tra iniziative africane e internazionali

A partire dalla caduta del regime di Gheddafi nel 2011 e dal colpo di stato nel nord del Mali nel 2012, la stabilità e la sicurezza nel Sahel hanno cominciato a deteriorarsi in maniera viepiù intensa. Allo stesso tempo le diverse facce e dimensioni delle crisi saheliane hanno acquisito rilevanza internazionale. Pertanto, attori africani e non solo hanno moltiplicato nel corso degli anni le loro iniziative militari, civili e civili-militari, senza però riuscire a coordinarne gli sforzi<sup>31</sup>. L'aumento delle missioni in Sahel, spesso di piccole dimensioni, non è stato gestito da alcuna organizzazione o forum né a livello regionale, come Economic Community of West African States (ECOWAS) o G5 Sahel, né a livello continentale come l'Unione Africana (UA). Così, nel corso degli ultimi dieci anni le iniziative si sono spesso sovrapposte, svolgendo compiti simili negli stessi teatri, senza tuttavia migliorarne l'efficacia<sup>32</sup>. Il proliferare di missioni e attori nell'area è stato descritto da alcuni analisti come un *traffic jam*<sup>33</sup>, ovvero un ingorgo di iniziative, a cui anche alcuni Stati membri NATO partecipano, talvolta con operazioni autonome, talvolta implementando le missioni della Politica di Sicurezza e Difesa Comuni (CSDP) dell'UE<sup>34</sup>, senza che vi sia un coinvolgimento diretto dell'Alleanza Atlantica.

Il colpo di stato in Mali del 2012 e la successiva guerra civile nel nord del Paese sono strettamente legate all'intervento della NATO in Libia e costituiscono l'esempio più evidente di *traffic jam* di iniziative<sup>35</sup>. Il moltiplicarsi di interventi in Mali non ha però ridotto la fragilità politica, economica e militare in cui si trova Bamako. Similmente ciò non è accaduto per le altre numerose missioni a guida africana, europea o internazionale nel Sahel<sup>36</sup>. Anche le altre iniziative, operanti in contesti altrettanto

---

<sup>30</sup> MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, "L'Italia e il Sahel", in *Esteri* (<https://bit.ly/3ln2toY>), 2021.

<sup>31</sup> R. AYNAOU, "NATO and the Security Challenges of the Sahel-Sahara Region within the new Geopolitical Order", in *NATO Defense College Research Papers*, 110, 2015, pp. 1-13.

<sup>32</sup> A.B. CONKAR, "Development and Security Challenges in the Sahel Region", in *NATO Mediterranean and Middle East Special Group Report*, 2020, pp. 5-7.

<sup>33</sup> S.M. COLD-RAVNKILDE, "Disentangling the security traffic jam in the Sahel: constitutive effects of contemporary interventionism", in *International Affairs* 96, 4, 2020, pp. 855-874.

<sup>34</sup> Per le missioni CSDP in Africa aggiornate si veda la pagina dell'Azione Esterna dell'UE: (<https://bit.ly/3As2L2w>).

<sup>35</sup> In Mali sono presenti le Nazioni Unite con una delle più costose missioni attive delle Nazioni Unite, la *Multidimensional Integrated Stabilization Mission* in Mali (MINUSMA), che dispone di un budget di circa un miliardo di dollari statunitensi e di un personale che supera le 15.000 unità. MINUSMA, attiva dal 2013, ha soppiantato il fallimentare tentativo di ECOWAS di stabilizzare il conflitto nel nord del Mali e svolge attività di polizia nei centri abitati e di *peace enforcement* nel nord del Paese attraverso il dispiegamento di un contingente internazionale a supporto dell'esercito maliano. I compiti assegnati alla forza multinazionale delle Nazioni Unite vengono svolti parallelamente anche da altre missioni attivate nel corso degli anni da altri attori, quali l'Unione Europea e la Francia. Nello specifico, sono due le missioni che rientrano nella CSDP dell'UE: l'EUCAP Mali, a supporto delle attività di polizia nella capitale Bamako, ed EUTM Mali, missione di addestramento dell'esercito maliano. Ancora diverso è stato l'intervento francese che a partire dal 2013 è presente con missioni militari per il contrasto di gruppi estremisti e ribelli. La prima, l'operazione *Serval*, lanciata dall'allora Presidente François Hollande, si è evoluta nel luglio 2014 con l'operazione *Berkhane*, ha coinvolto anche le forze armate del G5 Sahel e ha esteso il mandato di contrasto a terrorismo e a gruppi armati su un territorio con una superficie pari a quello dell'Europa occidentale<sup>35</sup>. Per alleggerire l'ampio mandato di Berkhane nel 2019 è stata costituita dal ministero della difesa francese una *special operations task force*, denominata *Takuba*, a cui partecipano numerosi paesi europei, tra cui l'Italia. A. B. CONKAR, "Development and Security Challenges in the Sahel Region", in *NATO Mediterranean and Middle East Special Group Report*, 2020, pp. 17-18.

<sup>36</sup> A.B. CONKAR, "Development and Security Challenges in the Sahel Region", in *NATO Mediterranean and Middle East Special Group Report*, 2020, pp. 12-24.

instabili, come nel bacino del lago Ciad<sup>37</sup>, al confine libico del Niger<sup>38</sup>, o i confini meridionali sudanesi, hanno riscosso successi operativi, ma non è stata registrata la diminuzione del deterioramento della sicurezza dei Paesi saheliani<sup>39</sup>. Così, dove alla maggiore instabilità l'Italia e l'Europa hanno aumentato la loro presenza, gli Stati Uniti hanno ridotto, negli ultimi anni, impegno economico e militare<sup>40</sup>. Inoltre, la riorganizzazione della politica estera di Washington in chiave anticinese avviata da Trump non sembra esser mutata con la presidenza democratica di Joe Biden<sup>41</sup>. Si tratta di un segnale che al momento la sicurezza degli Stati Uniti non passa per il Sahel.

Molto diverso è, invece, il ruolo geopolitico che svolge il Sahel per alcuni Stati europei membri dell'Alleanza Atlantica, in modo particolare per l'Italia e la Francia. La prima, intenzionata a rilanciare il suo ruolo geopolitico al centro del Mediterraneo Allargato, da una parte percepisce nella vicinanza alle instabilità saheliane una minaccia per sé e per i Paesi che si affacciano sul Mediterraneo; dall'altra, riconosce le opportunità economiche e commerciali offerte da un Nord Africa stabile e florido, che dipendono anche dalla stabilità e dallo sviluppo dei Paesi saheliani<sup>42</sup>. La seconda, storicamente legata ai Paesi francofoni dell'Africa centro-occidentale, cerca di coinvolgere gli Stati europei a supportarla nelle sue missioni nella regione<sup>43</sup>, al fine di alleggerire il proprio impegno economico-militare e aumentare l'efficacia di tali missioni mantenendo, al contempo, la sua tradizionale influenza nell'area.

## 18.5. L'Italia e la difesa del fianco sud

Alla luce di quanto detto, l'Italia non è la sola tra gli Stati membri dell'UE, o della NATO ad aver rilanciato il proprio ruolo nel Sahel<sup>44</sup>. Anche l'UE con le numerose missioni CSDP attivate nel Sahel ha dato seguito al proprio interesse strategico per la regione, descritto nell'*EU Global Strategy* (EUGS)<sup>45</sup>, mirando ad agire come attore unitario. Inoltre, l'UE sta cercando di integrare i suoi impegni di natura più propriamente securitaria con una serie di accordi di cooperazione economica e

---

<sup>37</sup> C. CASOLA, A. IOCCHI, "Humanitarian Crisis in The Lake Chad Region", in *ISPI commentaries* (<https://bit.ly/3lkF1sz>), 2018.

<sup>38</sup> D. LOUNNAS, "The Links Between Jihadi Organizations and Illegal Trafficking in The Sahel", in *IAI MENARA Working Papers* 25, 2018, pp. 4-9.

<sup>39</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Drug Trafficking, Violence and Politics in Northern Mali", in *Africa Reports* (<https://bit.ly/307xeX5>), 2018, pp. 3-7.

<sup>40</sup> A. COAKLEY, "Biden's Strategy in the Sahel Looks a Lot Like Trump's", in *Foreign Policy* (<https://bit.ly/3ajvDz3>), 2021.

<sup>41</sup> Sia nella National Security Strategy pubblicata nel 2017 durante la presidenza Trump, sia la recente *Interim National Security Guidance* pubblicata a marzo 2021 dall'amministrazione Biden non menzionano affatto il Sahel. Inoltre, seppur riconoscendo le difficoltà diffuse per la sicurezza africana, la strategia statunitense per l'Africa subsahariana rimane di generico supporto contro la povertà e l'insicurezza. WHITE HOUSE, "National Security Strategy", in *National Security Strategy Archive* (<https://bit.ly/3BppSfb>), 2017, p. 52; WHITE HOUSE, "Interim National Security Strategic Guidance", in *Statements and releases* (<https://bit.ly/3afM0wD>), 2021, p. 11.

<sup>42</sup> AFRICAN DEVELOPMENT BANK, "African Economic Outlook 2020", in *ADB* (<https://bit.ly/3uR3CZ7>), 2020.

<sup>43</sup> E. SCHMIDT, *Foreign Intervention in Africa from the Cold War to the War on Terror*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 165-180.

<sup>44</sup> G. CARBONE, "Italia-Africa: verso la "normalità" del nuovo corso?", in *ISPI commentaries* (<https://bit.ly/307Jh6H>), 2016.

<sup>45</sup> Nell'EUGS si parla dell'importanza del sahel per la sicurezza mediterranea e che l'UE è «intenzionata a investire la pace e lo sviluppo dell'Africa come un investimento nella nostra sicurezza e prosperità.». EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION SERVICES, "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy", in *EEAS* (<https://bit.ly/3aiREOI>), 2016.

commerciale, per superare quelli fallimentari siglati a inizio millennio a Cotonou<sup>46</sup>. Al contrario, la NATO, nonostante nel *Concetto strategico* del 2010 sottolineasse l'importanza della sicurezza del Mediterraneo del sud, non ha contribuito attivamente a contenere le numerose crisi nel Sahel, né tantomeno a promuovere la cooperazione nella regione attraverso l'iniziativa *Mediterranean Dialogues*, al cui interno partecipano Algeria, Marocco, Mauritania e Tunisia<sup>47</sup>. L'assenza nel Sahel dell'Alleanza Atlantica è dovuta però alle profonde differenze sul grado di priorità da assegnare alla regione. L'Italia e gli Stati europei della NATO hanno progressivamente elevato il Sahel ad area rilevante per la propria sicurezza a partire dagli anni della crisi migratoria del Mediterraneo tra il 2014 e il 2016; gli Stati Uniti invece a partire dalla *National Security Strategy* del 2016 hanno intrapreso un progressivo disimpegno dalla regione, coerente con la più ampia riorganizzazione degli impegni della Casa Bianca in funzione del contenimento della Cina.

In conclusione, priorità strategiche talvolta diverse da quelle di Washington, spingono gli Stati europei membri della NATO a sostenere numerose iniziative per la stabilizzazione e la crescita della regione al di fuori dell'Alleanza. Sebbene il coinvolgimento militare della NATO nella regione sembri difficilmente conseguibile, così come una presenza indiretta attraverso l'attivazione degli accordi *Berlin Plus* per future missioni CSDP nell'area<sup>48</sup>, l'Alleanza atlantica potrebbe essere spinta a intraprendere una serie di dialoghi con il G5 Sahel o l'UA per promuovere la sicurezza nella regione attraverso la promozione di meccanismi di coordinamento. In alternativa, un più realistico contributo NATO potrebbe riguardare l'armonizzazione delle missioni UE, o di Stati NATO membri dell'UE e quelle promosse da attori africani, in modo da migliorare l'efficienza e l'efficacia degli sforzi nel Sahel e da esplorare nuovi teatri di cooperazione tra UE e NATO.

## 18.6. Concetti chiave

Le ragioni della centralità del Sahel per l'Italia e l'Europa:

- È punto di raccordo tra Africa subsahariana e Nord Africa e confine meridionale del Mediterraneo Allargato;
- Il disimpegno statunitense attribuisce maggiori responsabilità all'Italia;
- La crescita demografica e i cambiamenti climatici enfatizzeranno gli attuali elementi di instabilità.

---

<sup>46</sup> Per approfondire il difficile percorso di implementazione degli Accordi di Cotonou in Africa si veda: A. PALLOTTI, "Unione Europea e Africa", in *Afriche e Orienti* 13, 1-2, 2011, pp. 5-92.

<sup>47</sup> R. AYNAOU, "NATO and the Security Challenges of the Sahel-Sahara Region within the new Geopolitical Order", in *NATO Defense College Research Papers*, 110, 2015, pp. 1-13.

<sup>48</sup> A. PEPPER, "Africa: A Region for Enhanced NATO-EU Cooperation", in *NATO Defense College Research Papers* (<https://bit.ly/3lkasmU>), 2015.

## 19. IL CORNO D'AFRICA

NOEMI SANNA\*

### 19.1. Introduzione

Negli ultimi vent'anni il Corno d'Africa ha trovato una nuova centralità strategica all'interno dei rapporti di potere globali. Non solo ospita al suo interno alcuni tra i teatri di crisi di più complessa risoluzione del pianeta<sup>1</sup> – come la controversia nella regione del Tigrè<sup>2</sup>, il collasso statale in Somalia<sup>3</sup>, il tracollo politico ed economico dell'Eritrea, la minaccia di al Shabaab e il fenomeno della pirateria – ma detiene anche un valore significativo per molti attori della politica internazionale, in virtù della tradizionale rilevanza geostrategica e geoeconomica dello stretto di Bāb alMandab e del Golfo di Aden.

Le crisi securitarie e l'importanza geopolitica della regione hanno spinto attori tradizionalmente presenti – quali gli Stati Uniti, l'Italia, il Regno Unito e la Federazione Russa – e altri insediatisi più recentemente – come la Turchia, gli Emirati Arabi Uniti<sup>4</sup> e la Cina<sup>5</sup> – a condurre negli anni numerose missioni nell'area, accrescendo anche il numero degli attori con una presenza militare permanente<sup>6</sup>.

Tuttavia, tale rilevanza strategica è di natura più estrinseca che intrinseca. Il controllo del Corno d'Africa, infatti, appare più importante per la possibile proiezione di influenza che assicura su altre aree nevralgiche, che non per le sue risorse interne. Coloro che riescano ad accedervi possono contare, infatti, su un punto d'osservazione diretto sulle principali rotte di navigazione del quadrante, attraverso l'Oceano Indiano e il Golfo di Aden, da cui potenzialmente controllare l'accesso al Mar Rosso e al Canale di Suez – e quindi al Mar Mediterraneo – attraverso il quale transita il 12% del traffico commerciale mondiale<sup>7</sup>.

---

\* Centro Studi Geopolitica.info.

<sup>1</sup> B. J. CANNON, F. DONELLI, "Asymmetric alliances and high polarity: Evaluating regional security complexes in the Middle East and Horn of Africa", in *Third World Quarterly, Middle East Policy Council*, 2019, pp. 1-20.

<sup>2</sup> Y. GEDAMU, *The Politics of Contemporary Ethiopia. Ethnic federalism and authoritarian survival*, Lawrenceville, Routledge, 2021.

<sup>3</sup> K. MENKHAUS, *Somalia: State collapse and the threat of terrorism*, North Carolina, Routledge, 2004; C. T. CALL, "The Fallacy of the Failed State", in *Third World Quarterly*, 29, 2008, pp. 1491-1507;

<sup>4</sup> N. SANNA, "Gli Emirati Arabi Uniti nel Corno d'Africa: Lo Scramble for Somalia", in *Geopolitica.info*, (<https://bit.ly/3EW9ogJ>), 2021.

<sup>5</sup> HORN ECONOMIC AND SOCIAL POLICY INSTITUTE, "Cooperation between China and the Horn of Africa: In the context of FOCAC and Belt & Road Initiative", in *HESPI* (<https://bit.ly/3BeXNHq>), 2020.

<sup>6</sup> Nonostante le sue ridotte dimensioni geografiche (23.000 km<sup>2</sup>) Gibuti ospita ben cinque basi straniere all'interno dei suoi confini. La prima fu quella francese, che ad oggi ospita un contingente di 1.350 soldati; nel 2002 gli Stati Uniti hanno costruito la base militare di *Camp Lemonnier*, con un contingente di circa 4.000 uomini e diversi mezzi militari; nel 2009 con l'inizio dell'Operazione EUNAVFOR Atalanta è stata costruita una piccola base composta da contingenti italiani, tedeschi e spagnoli, fornendo supporto anche all'Operazione NATO *Ocean Shield*; nel 2011 anche il Giappone ha costruito una proprio approdo militare a Gibuti, inviando 180 militari; nel 2017 la Cina ha costruito la sua prima base militare all'estero proprio a Gibuti, in grado di accogliere 10.000 militari; recentemente anche l'Arabia Saudita ha manifestato il proprio interesse per l'apertura di un insediamento militare nella regione.

<sup>7</sup> D. TENTORI, "Commercio: dopo Suez, quale futuro per la globalizzazione?", in *ISPI* (<https://bit.ly/3oiOBgC>), 2021.

## 19.2. L'importanza strategica del Corno d'Africa per l'Italia

L'Italia è legata per ragioni storiche a questa regione, ove ha mantenuto una presenza stabile fino al 1960, anno in cui è terminata l'esperienza del governo fiduciario della Somalia<sup>8</sup>. L'attrazione per tale quadrante però, è rimasta elevata anche in seguito come dimostra la sua inclusione all'interno del concetto geopolitico di Mediterraneo Allargato<sup>9</sup> con il quale Roma fa coincidere oggi il perimetro di azione della propria politica estera<sup>10</sup>. Il legame storico preesistente si è tradotto negli ultimi anni anche in un consistente flusso di migranti che fuggono dalla fragile condizione locale e approdano sulle coste italiane dopo un lungo viaggio che spesso parte proprio dal Corno<sup>11</sup>. I flussi migratori mostrano la tendenza ad aumentare all'accerbarsi dell'instabilità politica e il Corno d'Africa, presentandosi come un'area critica politicamente ed economicamente, si configura come un importante centro di irradiazione per le migrazioni.

La Penisola, dal canto suo, rappresenta uno dei territori di primo approdo nel Mediterraneo, rendendo complessa la gestione del grande flusso migratorio che, sebbene evidenzi un trend decrescente, permane comunque a livelli sostenuti<sup>12</sup>. Inoltre, la recente evoluzione di gruppi criminali, che da anni controllano il business del traffico di esseri umani, ha ulteriormente incrementato le pressioni provenienti dal mare nei territori di primo approdo. In particolare, nell'ultimo decennio, queste organizzazioni hanno intensificato le rotte migratorie provenienti dal Corno d'Africa verso le acque italiane, attraverso le località di Khartoum, del Fezzan e della Tripolitania, oramai divenute veri e propri hub migratori<sup>13</sup>.

L'estremismo religioso violento divampato da oltre dieci anni nell'area rappresenta un elemento di forte destabilizzazione che, unito agli irrisolti problemi endemici dell'area, amplifica in modo esponenziale il fenomeno migratorio, costringendo un gran numero di individui ad attraversare il Mediterraneo. Nel 2006, al Shabaab<sup>14</sup> è emerso – inizialmente in Somalia, per poi allargare il suo raggio d'azione ai Paesi limitrofi – come il principale oppositore islamista del debole governo di transizione somalo. Al fine di arginare l'escalation di violenza – e le ripercussioni nella regione – è stata istituita l'*African Union Mission in Somalia* (AMISOM)<sup>15</sup> nel gennaio del 2007, con l'obiettivo di condurre operazioni di sostegno alla pace in Somalia – principale centro di propagazione dell'estremismo religioso nell'area – per promuovere il mantenimento della pace, agevolare le

<sup>8</sup> P. TRIPODI, *The colonial legacy in Somalia: Rome and Mogadishu, from colonial administration to Operation Restore Hope*, London, Palgrave Macmillan, 1999.

<sup>9</sup> P. P. RAMOINO, "Quali sono i confini del Mediterraneo Allargato?", in *Analisi Difesa*, (<https://bit.ly/2ZHHBkh>), 2020; F. COTICCHIA, "Un centro di gravità permanente? La difesa italiana e il Mediterraneo Allargato", in *Formiche*, Roma, (<https://bit.ly/3m8uTC0>), 2021.

<sup>10</sup> MINISTERO DELLA DIFESA, "Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa", in *Ministero della Difesa* (<https://bit.ly/2WMqsEd>), 2015.

<sup>11</sup> Da gennaio 2021 ad agosto dello stesso anno, la percentuale di migranti provenienti dal Corno d'Africa rappresenta il 5,6% del totale, ovvero 2.218 migranti. Si veda UNHCR, "Operational data portal – Refugees situations", in *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, Mediterranean Situation, (<https://bit.ly/3CZpZyy>), 2021.

<sup>12</sup> Sebbene rispetto al biennio 2015-2017 il flusso migratorio sia calato – si è passati da circa 170.000 migranti ogni anno, ad una media di 34.000 nel 2020 – la gestione delle pressioni provenienti dal mare resta un problema da non sottovalutare. Il Ministro dell'Interno Luciana Lamorgese ha infatti a più riprese ribadito la necessità di un maggior coordinamento a livello europeo in materia, evidenziando le difficoltà organizzative per i Paesi di primo approdo. Si veda MINISTERO DELL'INTERNO, "Migranti, il Ministro Lamorgese incontra i rappresentanti delle ONG", in *Ministero dell'Interno, Immigrazione e asilo* (<https://bit.ly/3uFbNaT>), 2021; UNHCR, *op. cit.*

<sup>13</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM), "Sudan: Ethiopian and Somali migrants in transit", in *UN Migration Agency*, (<https://bit.ly/2YmM1vV>), 2018.

<sup>14</sup> UNITED STATES ARMY WAR COLLEGE, *Al Shabaab: The threat to Kenya and the Horn of Africa*, United States Army War College, 2014; H. MARUF, D. JOSEPH, C. ANZALONE, *Inside al Shabaab: The secret history of al Qaeda's most powerful ally*, Indiana University Press, 2018.

<sup>15</sup> UN SECURITY COUNCIL, "Resolution 2372", in *AMISOM* (<https://bit.ly/3CVMhB0>), 2017.

condizioni per lo svolgimento delle attività umanitarie e permettere lo sviluppo di infrastrutture istituzionali cruciali per lo stato di diritto.

Nonostante quattordici anni di attività dell'AMISOM, la persistenza dell'estremismo religioso violento nella regione e la sua continua espansione mostrano quanto gli attori locali siano ancora fragili e permeabili a infiltrazioni terroristiche. A titolo esemplificativo, da gennaio 2021 gli episodi violenti nel Corno d'Africa che hanno coinvolto la popolazione sono stati 583, per un totale complessivo di 1832 vittime accertate<sup>16</sup>. La Somalia, in particolare, ha evidenziato un aumento del 16% delle vittime civili causate da al Shabaab<sup>17</sup>.

Chiara indicatore dell'interesse italiano nella regione è la sua partecipazione alle missioni in seno alla Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (CSDP) dell'UE. Dal 2014 l'Italia guida una delle tre missioni CSDP attive in Somalia, la *European Union Training Mission Somalia* (EUTMS)<sup>18</sup>, istituita nel 2010 con il mandato di incentivare lo sviluppo delle istituzioni preposte al settore della sicurezza in Somalia.

Anche le altre missioni CSDP attive nell'area che riguardano la sicurezza marittima e il contrasto alla pirateria risultano inevitabilmente di interesse per Roma<sup>19</sup>. Il fenomeno dei pirati si è sviluppato nella regione a partire dal 1980, per poi conoscere una rapida crescita a partire dagli anni Novanta e, infine, assumere le dimensioni che lo hanno fatto assurgere agli onori delle cronache negli anni Duemila<sup>20</sup>. Sebbene le missioni internazionali<sup>21</sup> che da anni operano nelle acque somale e nel Golfo di Aden abbiano ridotto drasticamente la criminalità nell'area, lo spazio marittimo del Corno d'Africa si attesta ancora tra i più pericolosi al mondo<sup>22</sup>. Una delle conseguenze immediate – ed economicamente svantaggiose – di tale fenomeno è l'aumento delle tariffe assicurative per l'industria navale<sup>23</sup> aggravata dalla necessità di acquistare polizze aggiuntive a causa dell'alto rischio associato alle acque come quelle adiacenti al Corno d'Africa – specie nella Somalia settentrionale – al Golfo

---

<sup>16</sup> ACLED, “Dashboard crisis map”, in *The Armed Conflict Location & Event Data Project*, (<https://bit.ly/317YQU5>), 2021.

<sup>17</sup> AFRICA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES, “African militant Islamist group violence maintains record pace, though slowing”, in *African Center for Strategic Studies* (<https://bit.ly/3CVMhB0>), 2021. Nel Corno d'Africa è presente, inoltre, un nucleo ristretto affiliato ad al Qaeda, meno numeroso e violento di al Shabaab, che ad oggi rappresenta la minaccia principale nella regione.

<sup>18</sup> ESERCITO, “EUTM Somalia (European Union Training Mission)”, in *Difesa*, (<https://bit.ly/3iu4oX8>), 2021, dal 2016 l'Italia è alla guida della missione; P. D. WILLIAMS, H. YUSUF, “The European Union training mission in Somalia: An assessment”, in *SIPRI*, 2020.

<sup>19</sup> Le missioni CSDP attive in Somalia volte al controllo delle coste del Paese e del Golfo di Aden sono EUCAP Somalia e EUNAVFOR Somalia, Operation Atlanta. La prima supporta lo sviluppo di una capitaneria di porto somala, si occupa quindi della sicurezza vicino la costa. La seconda invece ha come principale mandato quello di proteggere le navi del World Food Program e altre imbarcazioni vulnerabili e di scoraggiare, prevenire e reprimere la pirateria e attività illecite violente in mare. C. CASOLA, “Mapping the European Union's presence in Somalia”, in *ISPI commentaries* (<https://bit.ly/3avKM0d>), 2021.

<sup>20</sup> In materia il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha deliberato due risoluzioni: la n.1816 del 2008, adottata all'unanimità, autorizzò i Paesi ad entrare nelle acque territoriali somale e utilizzare tutti i mezzi necessari per identificare, scoraggiare, prevenire e reprimere gli atti di pirateria e le rapine a mano armata in mare, in modo coerente con le disposizioni del diritto internazionale; la n.1844 del 2008, avente come obiettivo l'imposizione di sanzioni a pirati, contrabbandieri di armi e autori di instabilità che impedivano la distribuzione di assistenza umanitaria alla Somalia. Si veda UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, “Resolutions adopted by the Security Council in 2008”, in *UN* (<https://bit.ly/3Fjt2Um>), 2008.

<sup>21</sup> La NATO si è impegnata attivamente nelle missioni anti-pirateria, tra queste è importante ricordare *Ocean Shield* (Ris. ONU 1814, 2008) attiva nel Golfo di Aden e nel Corno d'Africa e conclusasi nel 2016; l'Unione Europea dal 2008 è impegnata nella missione *EUNAVFOR Somalia – Operazione Atalanta*, dispiegata nel Golfo di Aden, nell'Oceano Indiano e nel Corno d'Africa a sostegno delle Ris. ONU 1814, 1816 e 1846 adottate nello stesso anno.

<sup>22</sup> INTERNATIONAL MARITIME BUREAU PIRACY REPORTING CENTER, “Piracy & armed robbery prone areas and warnings”, in *International Chamber of Commerce*, (<https://bit.ly/3Bbw2zr>).

<sup>23</sup> J. HO, “Piracy around the Horn of Africa”, in *Taylor & Francis Online* (<https://bit.ly/3Fjt2Um>) 2009.

di Aden e allo stretto di Bāb alMandab. Il lievitare dei costi e l'incognita della rotta hanno parzialmente orientato i traffici commerciali verso percorsi alternativi, come quello verso sud intorno al Capo di Buona Speranza<sup>24</sup>. Un incremento di tale trend sarebbe per Roma pericoloso in termini non soltanto economici, ma anche politici: rotte alternative potrebbero influire negativamente sui traffici che ogni giorno solcano il Canale di Suez, minando la centralità strategica del mar Mediterraneo. Questi temi hanno spinto il ministro della Difesa italiano Lorenzo Guerini<sup>25</sup> a ribadire l'impegno e l'interesse italiano per la regione. L'intenzione è quella di vegliare sugli interessi nazionali, contribuendo ad una maggiore sicurezza dei commerci e alla stabilizzazione del Corno d'Africa, ormai divenuta ufficialmente un obiettivo centrale nella politica estera di Roma, come evidenziato nel 2015 in occasione della pubblicazione del *Libro Bianco per la sicurezza e la difesa*<sup>26</sup>.

### 19.3. La presenza cinese nel Corno d'Africa

La Repubblica Popolare Cinese (RPC) ha considerevolmente ampliato il suo peso economico, politico e militare nel Corno d'Africa, attestandosi su una posizione da cui influenzarne le dinamiche<sup>27</sup>. In tale contesto, la RPC ha tessuto una fitta trama di rapporti commerciali i Paesi dell'area, attraverso la Nuova via della seta africana<sup>28</sup>, una diramazione non ufficiale della *Belt and Road Initiative*<sup>29</sup>, in un momento in cui gli interessi occidentali stavano gradualmente virando verso altri quadranti del mondo. L'ascesa della Cina a potenza economica mondiale è stata percepita in maniera moderatamente positiva da molti Paesi del Corno d'Africa, in ragione della sua postura diplomatico-economica di non interferenza interna. L'apparente rispetto per l'autonomia locale, alcuni storici legami con la regione e l'aumento degli investimenti diretti esteri cinesi le hanno conferito, quindi, il ruolo di partner per lo sviluppo economico nell'area<sup>30</sup>. Oggi, tuttavia, molti Paesi africani hanno iniziato a guardare a Pechino con maggior sospetto. Un evento che ha contribuito a modificare questa percezione è stata la scoperta di un'attività pluriennale di spionaggio cinese (2012-2017) ai danni del quartier generale dell'Unione Africana ad Addis Abeba, che Pechino si era offerto di costruire con avanzate infrastrutture informatiche.

La strategia cinese nella regione mira a ottenere e consolidare l'accesso alle materie prime, alle risorse energetiche e a nuovi mercati, dimostrando allo stesso tempo di portare condizioni reciprocamente vantaggiose per mezzo di investimenti, scambi commerciali, aiuti e assistenza. L'interesse di Pechino per l'area è ancor più evidente se si guarda il più generale quadro di finanziamento per l'Africa predisposto tra il 2000 e il 2017 in cui oltre il 25% dei fondi è stato destinato ai Paesi del Corno d'Africa, più di qualsiasi altra sub-regione del continente<sup>31</sup>.

---

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> S. SILVESTRI, "Una strategia africana per l'Italia. Guerini a Gibuti secondo Silvestri", in *Formiche*, (<https://bit.ly/3BiaAcd>), 2021.

<sup>26</sup> Cruciale per la politica estera italiana è, a partire ufficialmente dal 2015 «il mantenimento della stabilità nelle aree incidenti sul Mare Mediterraneo», in MINISTERO DELLA DIFESA, "Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa", in *Ministero della Difesa* (<https://bit.ly/2WMqsEd>), 2015.

<sup>27</sup> J. MEESTER, G. LANFRANCHI, "A careful foot can step anywhere: The UAE and China in the Horn of Africa, implications for EU engagement", in *Netherlands Institute of International Relations*, (<https://bit.ly/3mlgZNV>), 2021.

<sup>28</sup> E. GAMBINO, "L'Africa nelle Nuove vie della Seta cinesi", in *ISPI*, (<https://bit.ly/2Y7XqQH>), 2018.

<sup>29</sup> J. CALABRESE, "The Bab el Mandeb strait: Regional and great powers rivalries on the shores of the Red Sea", in *Middle East Institute* (<https://bit.ly/3afNua1>), 2020.

<sup>30</sup> HORN ECONOMIC AND SOCIAL POLICY INSTITUTE, *op. cit.* 6, 2020.

<sup>31</sup> Per maggiori informazioni sui singoli investimenti cinesi nei territori del Corno d'Africa, si veda HORN ECONOMIC AND SOCIAL POLICY INSTITUTE, *op. cit.* 6, 2020.

L'attivismo cinese, tuttavia, non si limita al mero investimento economico, ma si è tradotto a tutti gli effetti in una presenza militare in Gibuti, strategica per la salvaguardia degli interessi cinesi. Ciò ha destato le attenzioni e le preoccupazioni della Marina militare statunitense secondo cui sarebbe da considerare pericolosa l'espansione di Pechino nella regione<sup>32</sup>. Tali avvenimenti giungono in una fase in cui la Cina è presentata dagli Stati Uniti come una potenza revisionista e una sfida sistemica all'ordine internazionale liberale a guida americana<sup>33</sup>. Nello specifico, le attenzioni occidentali si sono concentrate sulla presenza cinese a Gibuti, intersezione di strategici canali marittimi – tra cui lo stretto di Bāb alMandab<sup>34</sup> e il Golfo di Aden. Tali rotte risultano particolarmente rilevanti per Pechino, in quanto vi transita gran parte del commercio nazionale con l'Unione Europea – partner fondamentale per il commercio estero – e l'approvvigionamento petrolifero dall'Arabia Saudita occidentale e dal Sud Sudan<sup>35</sup>. È in tale ottica che nel 2013 il Presidente Xi Jinping ha espresso la volontà di costruire una base militare navale cinese in Gibuti, edificata poi tra il 2016 e il 2017 non lontano da quella statunitense di Camp Lemonnier<sup>36</sup>.

#### 19.4. Quale ruolo immagina Roma per la NATO nel Corno d'Africa?

Il *Documento Programmatico Pluriennale della Difesa* (DPP)<sup>37</sup> del Ministero della Difesa italiano per il triennio 2021-2023 esprime la volontà di un riposizionamento della politica estera nazionale e della NATO in ragione del mutato quadro strategico internazionale. Il focus del DPP è sull'area di maggior interesse nazionale, il Mediterraneo Allargato, all'interno del quale sono puntualmente identificate le aree più calde per gli interessi italiani e per la sicurezza della NATO. L'arco di crisi che presenta minacce più immediate e prossime all'Italia è quello che coinvolge il cosiddetto fianco sud<sup>38</sup>.

Il summit NATO 2021 di Bruxelles ha evidenziato la necessità di una ridefinizione – in termini di impegni globali e sfide future – dell'Alleanza che getti le basi per un nuovo capitolo nelle relazioni transatlantiche e delinea la direzione per il continuo adattamento dell'Alleanza verso il 2030 e oltre. Il Comunicato finale del summit ha ricordato che potenzialmente la NATO è in grado di adattarsi e plasmarsi alle nuove minacce e alle sfide future<sup>39</sup> che, stando a quanto espressamente dichiarato, ci si aspetta giungeranno dalla Russia e dalla Cina.

Per quanto riguarda quest'ultima, una sovrapposizione degli interessi italiani a quelli della NATO – e degli Stati Uniti – potrebbe verificarsi. L'avanzata – economica e politica – di Pechino nel Corno d'Africa è, infatti, fonte di preoccupazione sia per Roma che per Washington, così come la sua presenza nei punti geografici più strategici dell'area come Gibuti, il Canale di Suez, lo stretto di Bāb al Mandab e il Golfo di Aden desta apprensione tra gli alleati NATO.

Per Roma sarà cruciale monitorare come l'Alleanza si impegnerà anche in un altro ambito in cui potrebbe prendere forma una comunanza di intenti: la lotta al terrorismo. In effetti, il Comunicato

---

<sup>32</sup> US NAVAL FORCES EUROPE-AFRICA, "China becoming concern for US Commanders in Europe", in *US 6th Fleet*, (<https://bit.ly/2ZPEAhz>), 2020.

<sup>33</sup> WHITE HOUSE, "National security strategy", in *NSS Archive* (<https://bit.ly/3i3f5go>), 2017.

<sup>34</sup> J. CALABRESE, *op. cit.* 30, 2020.

<sup>35</sup> J. MEESTER, G. LANFRANCHI, *op. cit.* 27.

<sup>36</sup> Si veda la nota 6.

<sup>37</sup> MINISTERO DELLA DIFESA, "Documento Programmatico Pluriennale della Difesa 2021-2023", in *Difesa*, (<https://bit.ly/2WJ0v9b>), 2021.

<sup>38</sup> Ivi, p.7.

<sup>39</sup> NATO, "Bruxelles summit declaration", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3ziEb3c>), 2021.

finale del giugno 2021 chiarisce che le organizzazioni terroristiche rappresentano ancora una minaccia diretta alla sicurezza euro-atlantica e che la NATO è determinata ad affrontare il problema lungo tutto lo spettro possibile di coinvolgimento – dalla *situational awareness* alle operazioni militari. Se in futuro l’Organizzazione– considerando anche una possibile recrudescenza qaedista in Afghanistan e Pakistan – dovesse assumere compiti maggiori in questo settore l’Italia si troverebbe a condividere un ulteriore campo prioritario di lavoro. In questo senso, l’Alleanza potrebbe giocare un ruolo importante nella lotta contro al Shabaab generando esternalità positive sui flussi migratori dalla regione. La sconfitta dell’organizzazione rappresenta, infatti, una *condicio sine qua non* per la stabilizzazione della regione, di cui l’Italia beneficerebbe in termini economici e di sicurezza.

Un ultimo ambito di interesse per Roma, in cui la NATO potrebbe svolgere un ruolo importante, è il rafforzamento della sicurezza marittima nelle acque adiacenti il Corno e nel Mar Rosso. Un impegno contro la pirateria nella regione, ad esempio, garantirebbe un incremento dei traffici commerciali, diminuendone al contempo i costi di navigazione. In tal modo, si eviterebbero rotte alternative come il Capo di Buona Speranza, conferendo ulteriore preminenza al Mediterraneo – e alla Penisola – e confermando il Canale di Suez come preferenziale nei traffici tra l’UE e il Medio ed Estremo Oriente.

L’Agenda della NATO verso il 2030, pertanto, potrebbe ridefinire l’impegno dell’Alleanza nei diversi quadranti geografici rendendola più competitiva per le sfide del futuro e, al contempo, rafforzando il dialogo politico e cooperativo con l’Italia, partner del Dialogo Mediterraneo<sup>40</sup>. In questo modo, sarebbero così parzialmente soddisfatti gli interessi dell’Alleanza e quelli della politica estera italiana.

## 19.5. Concetti chiave

Quali sono i driver di un possibile maggiore impegno NATO nel Corno d’Africa?

- L’importanza strategica del Corno d’Africa negli equilibri italiani in un delicato rapporto causa-effetto;
- La crescente influenza della Cina nell’area;
- La congiuntura di interessi strategici dell’Alleanza Atlantica e dell’Italia nel Corno d’Africa.

---

<sup>40</sup> Il Dialogo Mediterraneo (DM) è un’iniziativa della NATO, lanciata nel 1995 e diretta a realizzare forme di cooperazione militare, su scala selettiva, con taluni Stati della sponda sud del Mediterraneo. Si veda quanto dichiarato dal Ten. Col. G. ROSSITTO: «L’Italia gioca un ruolo di primo piano in tutte le iniziative governative e non governative che favoriscono la cooperazione tra le Nazioni del bacino ed, in tale contesto, il nostro Paese ha messo a disposizione dell’Alleanza Atlantica l’esperienza acquisita in anni di relazioni con i Paesi del Mediterraneo», “Il Dialogo Mediterraneo della NATO”, in *Difesa* (<https://bit.ly/2ZPxeL0>), 2005, p. 16.

## CONCLUSIONI

GABRIELE CHECCHIA\*

Trarre le conclusioni di un esercizio in divenire – come quello oggetto del presente studio – è compito certo stimolante ma, al contempo, non facile: troppe e di peso sono le variabili che disincentivano dal nutrire certezze per gli anni a venire sul contesto internazionale nel quale la NATO sarà chiamata a operare, come sui tratti qualificanti della relazione transatlantica (e, indirettamente, della sua architettura istituzionale).

La struttura dell'opera, opportunamente divisa in tre parti, può essere di supporto nel fissare alcuni punti sullo stato e sulle prospettive di una delle più lunghe, efficaci e convinte alleanze che la storia registri, nonostante l'indubbio (ma probabilmente recuperabile) danno d'immagine sofferto a seguito del recente ritiro dei contingenti NATO dall'Afghanistan e soprattutto delle drammatiche modalità che lo hanno segnato.

Dalla lettura della prima sezione dell'opera si può concludere che la cosiddetta *NATO2030* – ferma restando ovviamente la “centralità” dell'articolo 5 – non potrà, se vorrà restare all'altezza delle sfide presenti e future, non consolidare quegli elementi di novità che l'hanno caratterizzata a partire dalla fine della Guerra fredda: ovvero, l'essere un'alleanza non più statica, centrata sulla mera difesa militare territoriale a fronte di un'unanimente percepita minaccia, ma un'espressione della nuova identità assunta nel 2010 con il *Concetto strategico* adottato a Lisbona. Una NATO, in sostanza, ormai pienamente acquisita all'assolvimento anche degli altri due compiti prioritari assegnati dai capi di Stato e Governo in quell'occasione: la sicurezza cooperativa, da perseguire anche attraverso un sempre più estesa e mirata rete di forti partenariati bilaterali o con organismi regionali (in primis, va da sé, l'Unione Europea ma anche l'Unione Africana e altri), e il *crisis management*. Come ammirevolmente mostrato, da ultimo, dall'importante assistenza fornita sotto il profilo logistico e della fornitura di equipaggiamenti a diversi Paesi alleati tra cui il nostro nella delicata fase iniziale della emergenza pandemica.

Un'Alleanza, in altri termini, ancora una volta in grado di dar prova, come più volte avvenuto nel corso della sua ormai più che settantennale vicenda, di quella capacità di adattamento evocata dall'allora presidente Donald Trump quale condizione imprescindibile per la sua sopravvivenza in un mondo in rapido mutamento (come necessario peraltro – seguendo una logica drammaticamente darwiniana – per ogni organismo che non voglia dapprima deperire e poi scomparire).

La seconda conclusione – e vengo così alla sezione dedicata alle “vecchie e nuove minacce per l'Alleanza” – è che alle sfide preesistenti – rinnovate per quanto riguarda il “fattore Russia” dalla ritrovata assertività del Cremlino, sulla scia della vicenda Crimea, anche negli scacchieri limitrofi al perimetro ex-sovietico – se ne sono aggiunte da qualche anno a questa parte di nuove, molte delle quali opportunamente riprese nel Comunicato conclusivo del vertice alleato del giugno 2021 a Bruxelles. Sfide/minacce che si presentano in molti casi con una velocità senza precedenti, in maniera “asimmetrica” e che toccano una pluralità di settori e aree geografiche: da quelle *space-related* ai cavi sottomarini, passando per la dimensione cyber; dall'Artico – probabilmente destinato a divenire una nuova e strategica via di comunicazione e di scambi – all'Indo-Pacifico, passando per l'Africa sub-sahariana e il Golfo di Guinea. Il tutto, per giunta, in un mondo che rischia di vedere l'Occidente progressivamente scavalcato da potenze emergenti o riemergenti – come la Repubblica Popolare Cinese (RPC) – nel primato delle “tecnologie di punta” (il famoso *technological edge*). Basti pensare al quasi monopolio delle terre rare e della loro lavorazione acquisito dalla RPC grazie anche, come noto, alla sua pervasiva attività di penetrazione in Africa, cui potrebbe seguirne una simile nell'Afghanistan a guida talebana: altro Paese ricco di terre rare e cruciali per la competitività di oggi e domani su scala mondiale.

---

\* Comitato Atlantico Italiano.

È su tale intricato sfondo che la Comunità Atlantica dovrà collocare – dopo il sentimento di vera e propria “disfatta” veicolato dalle modalità del precipitoso ritiro dall’Afghanistan – la propria riflessione per rilanciarsi in termini sia di sostanza che di immagine. Anche, si sottolinea, per quanto riguarda la credibilità dei suoi valori fondanti a fronte della sfida lanciata a questi ultimi dalle odierne potenze autocratiche.

Per quanto riguarda, infine, la terza parte dell’opera, credo sia necessario condividere con il lettore le mie valutazioni/spunti di riflessione – che non impegnano naturalmente altri che la mia persona – su quali potrebbero/dovrebbero essere le priorità del nostro Paese in sede di messa a punto del prossimo *Concetto strategico*. L’esercizio, come noto, a livello diplomatico è già avviato e dovrebbe giungere a compimento in occasione del vertice di Madrid nella primavera del prossimo anno.

Primo obiettivo per l’Italia dovrebbe essere quello di assicurarsi che nel Documento figurino a chiare lettere un impegno condiviso a far sì che in prospettiva l’Alleanza adotti davvero – e non solo a parole, come avvenuto sinora – un approccio a 360°, mentre il suo focus appare a oggi concentrarsi quasi esclusivamente sulla minaccia rappresentata dalla ritrovata assertività della Federazione Russa. In particolare, le nostre istanze politiche e diplomatiche dovranno allinearsi affinché il testo finale evidenzii – con l’autorevolezza propria di un *Concetto strategico* – i rischi insiti in una perdurante instabilità del Mediterraneo Allargato e dello scacchiere del Sahel, con correlata necessità per tutti gli Alleati di mettere in campo risorse adeguate a farvi fronte oggi come negli anni a venire.

Alla luce del ritiro dall’Afghanistan, il secondo obiettivo per l’Italia – e, più in generale, per l’insieme degli alleati europei che da sempre contribuiscono alla credibilità complessiva dell’Alleanza, sopportando pesanti sacrifici in termini di vite umane – dovrebbe risiedere nell’inclusione nel testo del prossimo *Concetto strategico* di un forte richiamo alla necessità di una previa, seria e tempestiva consultazione tra Alleati alla vigilia di qualsiasi decisione, dell’uno o dell’altro Stato membro, suscettibile di incidere in maniera importante e durevole sulla coesione e sulla stessa credibilità complessiva dell’Alleanza. Tale richiamo dovrebbe naturalmente andare al di là di quanto già previsto in materia di consultazioni tra Alleati dall’art. 4 del Trattato di Washington.

Il terzo obiettivo da perseguire dovrebbe essere a mio avviso quello di ottenere l’inserimento nel testo di un linguaggio che impegni l’Alleanza a valorizzare nel rapporto con Mosca – ovviamente a fronte di comportamenti della controparte che lo rendano possibile – anche la seconda componente del binomio “Deterrenza/Dialogo” nel quale da anni si suole racchiudere la *policy* dell’Alleanza nei confronti della Federazione Russa. Interlocutore certamente difficile e non alieno da scelte avverse ai nostri interessi, ma mostratosi occasionalmente responsabile e partner per l’Occidente nell’affrontare alcuni temi di interesse globale: dalla stabilizzazione dell’Afghanistan al contrasto al terrorismo, passando per i cambiamenti climatici, le attività illegali internazionali e la non proliferazione delle armi di distruzione di massa. Il recupero dello “spirito di Pratica di Mare” – oggi incarnato in quel Consiglio NATO-Russia la cui costituzione nell’ormai lontano 2002 fu così fortemente, e meritoriamente, voluta dall’Italia – si rivelerà sicuramente non facile, anche alla luce dell’annessione russa della Crimea e della rinnovata diffidenza nei confronti di Mosca non solo da parte americana e britannica, ma anche di alleati europei già parte del *glacis* sovietico. Credo però che la partita, da parte nostra, vada giocata e con convinzione. Anche per scongiurare che i segnali già emersi di un possibile e non episodico allineamento tra Mosca e Pechino trovino un giorno conferma: sviluppo non impossibile, che non sarebbe certo nel nostro interesse.

Il quarto obiettivo dovrebbe essere quello di una rinnovata sottolineatura, all’interno del nuovo *Concetto Strategico*, del rilievo dei Partenariati per il presente e il futuro dell’Alleanza. Partenariati che dovranno implicare – oltre al consolidamento di quelli già in essere con i Paesi del Golfo e d’area MENA – uno sforzo aggiuntivo di dialogo e concertazione, da un lato, con l’Unione Africana (UA) alla luce della sempre più preoccupante situazione nel quadrante sub-sahariano e, dall’altro, con l’Unione Europea. Bruxelles, soprattutto nel post-Afghanistan e sullo sfondo dei visibili segnali di disimpegno americano dallo scacchiere mediterraneo – dovrà sempre più assumere i tratti, nella sua dimensione difesa, di pilastro europeo della NATO. E come tale – questo è anche il senso dell’accelerazione che sta conoscendo in ambito comunitario e nelle capitali la riflessione sulla difesa europea – pronta e in

grado di agire da sola negli scacchieri di nostro più immediato interesse (dai Balcani all'area mediorientale) ove la NATO in quanto tale non possa, o non intenda, impegnarsi.

Un rafforzamento della componente partenariale potrebbe d'altra parte rivelarsi cruciale – sullo sfondo dello spostamento del baricentro delle preoccupazioni e risorse statunitensi verso l'Indo-Pacifico – anche per consentire all'Alleanza di accrescere il suo ruolo di attore credibile nella regione a fronte della crescente assertività della RPC. Penso in particolare – oltre che a un impegno dell'Alleanza in termini di addestramento delle Forze armate di taluni nostri “partner” nell'area come ipotizzato nel relativo capitolo del presente lavoro – alle potenzialità insite nel dialogo strutturato già in atto, ma da rafforzare, tra il *North Atlantic Council* – l'organo politico di vertice dell'Alleanza – e Paesi quali Giappone, Australia, Nuova Zelanda e Corea del Sud (il cosiddetto NAC+4). Potrebbe essere questa una delle modalità, come recentemente rilevato anche dal segretario generale Jens Stoltenberg, «non già per spostare la NATO in Asia»<sup>1</sup> quanto piuttosto per rispondere alle sfide che intersecano la regione asiatica e quella transatlantica: a cominciare appunto da quella cinese anche sul versante cyber.

Un quinto importante obiettivo per l'Italia è rappresentato dall'inclusione nel prossimo *Concetto strategico* di un impegno dell'Alleanza al rafforzamento delle attività addestrative (*training*) delle Forze armate e di Polizia dei Paesi di partenariato, a cominciare da quelli del MENA e dell'Africa subsahariana. Ne trarremmo beneficio, infatti, sia in termini di capacità dei Paesi in questione di provvedere alla propria stabilità e difesa da attacchi esterni sulla base di standard tecnici e valoriali per quanto possibile in linea con quelli propri dello spazio euro-atlantico, sia di accresciuto ancoraggio all'Occidente di quelle Forze Armate e di Polizia. L'Italia gode tra l'altro nel settore di una straordinaria credibilità testimoniata, da un lato, dall'essersi vista affidare dalla stessa NATO l'impegnativo compito di addestrare le Forze Armate irachene a partire dalla primavera del prossimo anno, dall'altro dalla presenza nel nostro Paese di due Centri di Eccellenza (CoE), come il *NATO Stability Policing Centre* a Vicenza e il *NATO Security Force Assistance Centre* a Cesano.

Un sesto obiettivo del nostro governo e della nostra diplomazia, infine, dovrebbe essere quello di vedere incorporato nel nuovo Documento un linguaggio che confermi l'impegno dell'Alleanza per lo sviluppo di tecnologie, anche nel settore della difesa, rispettose dell'ambiente e in grado di fornire un contributo effettivo e sostenibile alla lotta condotta sotto il coordinamento delle Nazioni Unite contro il cambiamento climatico e per l'abbattimento dei gas a effetto serra.

Queste le conclusioni che mi sento di trarre al momento, anche sulla scorta della lettura del presente Approfondimento, ricco di spunti e articolate riflessioni sulle tante sfide che la NATO si appresta ad affrontare. Ma l'esercizio intellettuale per pervenire alla messa a punto di un'Alleanza in grado di far fronte al meglio alle sfide dei prossimi anni non può naturalmente conoscere soluzioni di continuità. L'opera collettiva che ho il privilegio di chiudere con queste considerazioni e lo stesso futuro *Concetto strategico* non possono che rappresentare tasselli di un percorso di riflessione di più ampio respiro. Percorso motivato, merita rilevare, da un contesto internazionale quanto mai in evoluzione.

---

<sup>1</sup> J. STOLTENBERG, “Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of NATO Heads of State and Government”, in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3oNikzh>), 2021.



# Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione  
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati  
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale  
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

[www.parlamento.it/osservatoriointernazionale](http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale)



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione  
Internazionale

Coordinamento redazionale:

**Camera dei deputati**  
Servizio Studi – Dip. Affari esteri  
Tel. 06 67604172  
Email: [st\\_affari\\_esteri@camera.it](mailto:st_affari_esteri@camera.it)

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