



IAI

Istituto Affari Internazionali

© 2016 IAI

ISSN 2280-6164

DOCUMENTI IAI 16 | 18 - NOVEMBRE 2016

Le sfide della Nato e il ruolo dell'Italia: Trump, Brexit, difesa collettiva e stabilizzazione del vicinato

di Francesca Bitondo, Alessandro Marrone e Paola Sartori

ABSTRACT

Il documento analizza una serie di sfide e variabili rilevanti per la sicurezza euro-atlantica e la Nato, delineando così il quadro nel quale si colloca il ruolo dell'Italia e concentrandosi poi su quest'ultimo. Il primo capitolo discute le principali decisioni prese nel vertice Nato di Varsavia del luglio 2016 rispetto alle sfide alla sicurezza euro-atlantica, in particolare: la posizione emersa nei confronti della Russia, di difesa e deterrenza da una parte e di dialogo dall'altra; l'approccio a 360 gradi che comprende il fianco est e, sebbene in maniera meno decisa, il fianco sud dell'Alleanza; il rilancio della cooperazione tra Nato e Unione europea. Il secondo capitolo analizza l'impatto sul quadro internazionale, transatlantico ed europeo di due variabili fondamentali e poco attese fino allo scorso giugno: da un lato la presidenza di Donald Trump, di cui vengono tracciati probabili elementi rispetto alla politica estera e di difesa; dall'altro la Brexit, il cui ampio ventaglio di effetti sull'Ue investe, seppur indirettamente, anche la sicurezza europea e quindi la Nato. Infine, il terzo capitolo si concentra sul ruolo che l'Italia riveste e che potrebbe potenzialmente ricoprire nell'attuale quadro internazionale, rispetto alla proiezione di stabilità nel fianco sud, nel bilanciare i rapporti con la Russia e nel sostenere la cooperazione Nato-Ue. Un apposito focus è dedicato all'insoddisfacente attuazione del Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, a un anno e mezzo dalla sua adozione da parte del governo italiano.

Italia | Politica di difesa | Nato | Relazioni transatlantiche | Brexit



Le sfide della Nato e il ruolo dell'Italia: Trump, Brexit, difesa collettiva e stabilizzazione del vicinato

di Francesca Bitondo, Alessandro Marrone e Paola Sartori*

1. I risultati del vertice di Varsavia: un approccio a 360 gradi

1.1 *Le relazioni Nato-Russia tra deterrenza, difesa e dialogo*

Durante il corso dell'ultimo ventennio, la Nato ha focalizzato l'attenzione principalmente sulla gestione delle crisi e sul mantenimento della pace tramite operazioni fuori area e intensificando le forme di cooperazione e di partenariato. Gli eventi più recenti e tuttora in corso, a partire dall'annessione illegale della Crimea da parte russa nel 2014, hanno riorientato il raggio di azione atlantico verso il territorio dei Paesi membri e il loro immediato vicinato. In particolare, la crisi delle relazioni con la Russia gioca un ruolo rilevante nell'agenda atlantica, come emerge dalla dichiarazione finale del vertice di Varsavia¹.

Difesa, deterrenza e dialogo costituiscono i principi cardine dell'azione della Nato dinanzi alle minacce esistenti e in particolar modo *vis-à-vis* la Russia. Ribadendo l'illegalità dell'annessione russa della Crimea, ritenuta una violazione ai sensi del diritto internazionale convenzionale e del principio consuetudinario di sovranità nazionale, nonché della sua presenza nell'Ucraina orientale, la Nato si è dimostrata

¹ NATO, *Warsaw Summit Communiqué*, 9 July 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm.

* Paola Sartori e Francesca Bitondo sono assistenti alla ricerca del Programma Sicurezza e Difesa dell'Istituto Affari internazionali (IAI). Alessandro Marrone è responsabile di ricerca del Programma Sicurezza e Difesa dello IAI. Gli autori ringraziano gli esponenti di alcuni organismi (Presidenza della Repubblica, Ministero della Difesa, Rappresentanza permanente d'Italia presso la Nato, Leonardo-Finmeccanica, Elettronica) per l'utile scambio di vedute intercorso durante l'elaborazione del documento. Per lo stesso motivo, gli autori ringraziano: Pietro Batacchi, Rivista Italiana Difesa; Vincenzo Camporini, vicepresidente IAI; Fabrizio Cotichia, Università di Genova; Jean-Pierre Darnis, direttore del Programma Sicurezza e Difesa IAI; Germano Dottori, Limes; Andrea Falconi, Università di Perugia; Roberto Menotti, Aspen Institute; Marinella Neri Gualdesi, Università di Pisa; Michele Nones, consigliere scientifico IAI; Gianluca Pastori, Università Cattolica; Stefano Ruzza, Università di Torino; Stefano Silvestri, consigliere scientifico IAI; Nathalie Tocci, vicedirettore IAI.

Documento elaborato nell'ambito del progetto di ricerca "Defence Matters" con il supporto della Public Diplomacy Division della Nato.

risoluta nel condannare l'azione russa. Non solo, la reazione dell'Alleanza è volta altresì a rispondere ad altre mosse del Cremlino ritenute provocatorie: è il caso delle esercitazioni condotte in prossimità dei confini Nato, comprese le regioni del mar Nero, del Baltico e del Mediterraneo orientale, così come della ripetuta violazione delle norme internazionali che regolano il sorvolo dello spazio aereo degli alleati al confine con la Russia, e dei dispiegamenti militari in prossimità dei confini dell'Alleanza atlantica². Si pensi, ad esempio, all'istallazione degli Iskander/SS-26³ a Kaliningrad, enclave russa tra la Polonia e la Lituania con accesso al Mar Baltico.

Sulla base del quadro delineato, la Nato ha preso a Varsavia un'importante decisione: il dispiegamento della *Enhanced Forward Presence* (EFP), composta da quattro battaglioni multinazionali posizionati a rotazione nei tre Paesi baltici e in Polonia. Di fatto, tramite questa scelta la Nato conclude il processo iniziato a Galles muovendo dalla mera "rassicurazione"⁴ degli stati membri dell'Europa centro-orientale rispetto alla percepita minaccia russa, ad una deterrenza più tangibile, riconcentrando così l'azione Nato entro i confini dell'Alleanza stessa. Dopo quasi 17 anni dal primo ingresso nella Nato di un Paese dell'ex Patto di Varsavia, il processo di allargamento assume delle connotazioni non più meramente politiche, ma anche militari⁵.

Sin dal 2014, la Nato ha adottato diverse misure atte a rassicurare i paesi alleati dell'Europa centro-orientale dinanzi a una crescente attitudine aggressiva della Russia. Tra queste rientrano maggiori e più frequenti esercitazioni e attività di training, presenze militari a rotazione, e missioni esplorative per predisporre infrastrutture alleate nell'Europa centro-orientale⁶. L'istituzione della EFP prosegue in questa direzione dando un segnale politico chiaro sulla credibilità dell'impegno Nato per la difesa e deterrenza sul confine orientale. Confine dove alcuni stati membri non avevano investito adeguatamente nell'ammodernamento del proprio strumento militare, per poi aumentare i bilanci nel 2015-2016 a seguito della crisi con la Russia⁷. I Paesi baltici, in particolare, ospitano una quantità considerevole di strutture sovietiche lasciate decadere nel tempo, e il sostegno militare ed economico americano deciso nel 2014 è servito quindi anche a ridurre il gap creatosi nei decenni precedenti quanto a difesa nazionale e collettiva⁸. Per

² Ibid.

³ Missili balistici a corta gittata.

⁴ Per ulteriori dettagli si veda: Paola Tessari, Paola Sartori e Alessandro Marrone, "La politica di difesa italiana tra Nato e Libro Bianco", in *Documenti IAI*, n. 15|25 (dicembre 2015), <http://www.iai.it/it/node/5709>.

⁵ Alessandro Scheffler Corvaja, "Beyond Deterrence: NATO's Agenda after Warsaw", in *KAS Facts & Findings*, No. 224 (October 2016), <http://www.kas.de/wf/en/33.46589>.

⁶ Intervista, 13 ottobre 2016.

⁷ Alessandro Marrone, Olivier De France, Daniele Fattibene (eds.), *Defence Budgets and Cooperation in Europe: Developments, Trends and Drivers*, Roma, IAI, gennaio 2016, <http://www.iai.it/it/node/5850>.

⁸ Intervista, 13 ottobre 2016.

colmare queste lacune, oltre all'aumento delle spese militari nel 2015, la Lituania ha reintrodotta la leva militare obbligatoria e la Polonia ha recentemente deciso l'istituzione di una "forza territoriale" di alcune decine di migliaia di effettivi⁹.

A livello operativo, per la Russia risulterebbe in teoria relativamente facile entrare nei Paesi baltici (ma non controllarli), ma poiché la EFP implicherebbe il coinvolgimento immediato nel conflitto di forze americane e dei principali Paesi Nato e le relative perdite porterebbero inevitabilmente a un intervento diretto dell'Alleanza nel suo complesso, una simile conseguenza dissuade la Russia dall'iniziare il conflitto con un attacco a questi Paesi. In particolare, i battaglioni hanno la caratteristica di essere "persistent, rotational, multinational". *Persistent* assume un duplice significato: forze in grado di opporre resistenza in caso di attacco, e forze che saranno regolarmente presenti sul territorio di questi Paesi, non soltanto in occasione di esercitazioni come accaduto fino a ora. Al tempo stesso, tuttavia, non sono permanenti. Le forze sono, infatti, *rotational* – a rotazione – in modo da assicurare, secondo l'Alleanza, il rispetto dell'atto istitutivo Nato-Russia del 1997, trattato che prevede, tra l'altro, il non dispiegamento da parte alleata di "additional permanent stationing of substantial combat forces" nelle regioni europee concordate, che comprendono l'Europa centro orientale¹⁰. Nel concreto, le forze a rotazione sono addestrate in patria, portate a livello di "prompt readiness", certificate dalla Nato e operative per un periodo di sei mesi, al termine del quale vengono sostituite da nuovi battaglioni secondo lo stesso processo. Infine il carattere "*multinational*" dei battaglioni è quanto mai importante: il coinvolgimento di tutti i principali Paesi membri – l'Italia parteciperà con 140 militari – è fondamentale per impegnare gli alleati da un punto di vista politico-militare secondo la logica di deterrenza di cui sopra.

Rispetto alle forze armate russe dispiegate ai confini Nato, i quattro battaglioni presentano una capacità di difesa ovviamente molto ridotta, ma costituiscono, in gergo militare, un "filo di inciampo" collegato a una "carica esplosiva"¹¹, ossia a un dispositivo militare alleato ben più corposo e pronto a reagire qualora il filo di inciampo fosse spezzato. Affinché la deterrenza funzioni dissuadendo la Russia dal testare la difesa alleata, il filo politico-militare che lega i quattro battaglioni al resto delle forze Nato deve essere ben teso e funzionante. Di qui l'importanza della *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) – la "punta di lancia" delle forze di reazione rapida Nato istituita dal *Readiness Action Plan* (RAP) approvato al vertice del Galles nel 2014, e operativa dal 2016¹² – di cui l'Italia avrà la guida nel 2018. Il filo della capacità di deterrenza e difesa Nato prosegue con la *Nato Responce*

⁹ "Poland Plans Paramilitary Force of 35000 to Counter Russia", in *BBC News*, 3 June 2016, <http://www.bbc.com/news/world-europe-36442848>.

¹⁰ NATO, *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between Nato and the Russian Federation*, Paris, 27 maggio 1997, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm.

¹¹ Intervista, 13 ottobre 2016.

¹² Per ulteriori dettagli sull'istituzione della Vjtf si veda, tra gli altri, Paola Tessari, Paola Sartori e Alessandro Marrone, "La politica di difesa italiana tra Nato e Libro Bianco", cit.

Forze, che il RAP del 2014 ha portato a 45.000 uomini¹³, e con il complesso delle forze convenzionali e nucleari alleate. In sostanza, la credibilità della postura di deterrenza assunta dalla Nato continua a dipendere da due aspetti principali che ricomprendono e vanno ben oltre il dispiegamento dei quattro battaglioni multinazionali deciso a Varsavia: le effettive capacità militari di rispondere a una minaccia, da un lato, e dall'altro la volontà politica di utilizzarle in un conflitto. Di conseguenza, la credibilità della deterrenza e difesa alleate risiede ancor più nella reale possibilità di poter dispiegare efficacemente il complesso delle forze armate Nato in una prospettiva sia di breve che di lungo termine¹⁴.

Nel delineare e pianificare una postura di deterrenza e difesa efficace, è importante che la Nato adotti delle misure atte a gestire le sfide poste dal sistema *Anti-Access/Area-Denial* (A2/AD) russo. Le capacità A2/AD mirano a impedire l'accesso di rinforzi all'area di operazioni, o a infliggere perdite tali da renderlo estremamente difficile, tramite il combinato disposto di sistemi aerei, navali e terrestri, e in particolare di capacità missilistiche. Nel caso specifico del fianco orientale dell'Alleanza, il sistema A2/AD russo comprende un sistema di difesa aerea integrato e missili da crociera antinave (*anti-ship cruise missiles*) basato a Kaliningrad, e sottomarini nel Baltico e nell'Atlantico del Nord¹⁵. La necessità di garantire l'accesso delle forze militari alleate al territorio di tutti i Paesi membri anche in caso di conflitto è riconosciuta nel comunicato finale del vertice di Varsavia, anche al fine di mantenere il "filo di inciampo" rappresentato dai quattro battaglioni e quindi l'effetto di deterrenza. In questo senso occorre che la Nato persegua un ammodernamento delle proprie capacità tecnologiche e militari nonché il coordinamento di quelle già esistenti, sotto l'egida di una strategia militare convenzionale precisa e robusta¹⁶. Queste considerazioni portano ad affermare che lo schieramento delle forze, che avverrà a partire dal 2017, è il segnale che nei prossimi mesi e anni si lavorerà ad aumentare la capacità *war-like* della Nato in Europa per realizzare a pieno la linea di deterrenza e di difesa annunciata a Varsavia¹⁷.

A livello politico-strategico, la crisi dei rapporti con Mosca non solo ha condotto l'Alleanza a ricentrare il suo asse sul continente europeo, ma ha altresì riportato in auge una pericolosa logica dicotomica Nato-Russia. Logica che sta avendo effetti negativi anche su altri scenari internazionali in cui la Federazione Russa

¹³ Giulia Formichetti and Paola Tessari, "After the NATO Wales Summit: Prospects for International Security", in *Documenti IAI*, No. 14|09 (November 2014), <http://www.iai.it/it/node/2379>.

¹⁴ Francesca Bitondo e Paola Sartori, "La pianificazione della difesa della Nato dopo il vertice di Varsavia", in *Documenti IAI*, n. 16|14 (novembre 2016), <http://www.iai.it/it/node/6953>.

¹⁵ Guillaume Lasconjarias e Alessandro Marrone, "How to Respond to Anti-Access/Area Denial (A2/AD)? Towards a NATO Counter-A2/AD Strategy", in *NDC Conference Reports*, No. 01/16 (February 2016), <http://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=906>.

¹⁶ Reinhard Krumm, "Europe Security Governance and Transatlantic Relations. The West, Russia and Europe's Security Order", in *FES International Policy Analysis*, November 2016, <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/12905.pdf>.

¹⁷ Sulla posizione della Nato nella regione baltica si veda Vladimir Socor, "Nato's New Force Posture in the Baltic Region: Pluses and Minuses", in *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 13, No. 141 (3 August 2016), <https://shar.es/18oeNT>.

è pienamente coinvolta, come quello siriano, con un effetto domino che rende le relazioni ancora più conflittuali. Di conseguenza, scenari teoricamente separati, con cause e dinamiche ben distinte, si intersecano tra loro¹⁸ con effetti a catena controproducenti per entrambe le parti. Di qui la duplice esigenza, emersa in seno alla Nato anche a Varsavia e di cui l'Italia è forte promotrice, di rilanciare il dialogo con la Russia, con la quale è necessario discutere non solo per cercare di ridurre le tensioni e dare spazio a una soluzione diplomatica alle crisi in Europa, ma anche per il coinvolgimento di Mosca in altri scenari internazionali dove si condividono le stesse minacce.

In questo contesto, il primo incontro del Consiglio Nato-Russia dopo due anni di congelamento, tenutosi il 20 aprile 2016, ha ripreso timidamente il filo del dialogo, concentrandosi in particolare sull'Ucraina e la piena attuazione degli Accordi di Minsk, sull'esigenza di trasparenza e riduzione dei rischi nelle attività militari, e sulla situazione in Afghanistan¹⁹. Va ricordato che, in seno al Consiglio, le due parti avevano in passato collaborato in maniera proficua – fino al congelamento dei rapporti – con l'utilizzo delle infrastrutture russe per il supporto logistico alla missione *International Security Assistance Force* (ISAF) guidata dalla Nato e la costituzione di un *Helicopter Maintenance Trust Fund* per supportare le Forze Armate afgane nell'utilizzo e manutenzione degli elicotteri Mi-17 (poi Mi-35). Il Consiglio è poi tornato a riunirsi il 13 luglio, dopo il vertice di Varsavia, confermando la riapertura del canale del dialogo. Sebbene non si sia registrata una comunione di intenti, il Consiglio Nato-Russia costituisce un forum privilegiato per sostenere la comprensione reciproca.²⁰ Inoltre, gli incontri restano utili per la riduzione dei rischi di escalation sul confine Nato-Russia, per aumentare la trasparenza riguardo alle attività militari in corso, e per preparare il terreno per un futuro dialogo strategico sull'architettura di sicurezza paneuropea²¹.

Come verrà discusso nel secondo capitolo, la riflessione tra gli alleati sulla posizione da tenere nei confronti della Russia dovrà ovviamente tenere conto del cambiamento che la presidenza Trump porterà nei rapporti bilaterali tra Washington e Mosca, anche alla luce delle dichiarazioni del nuovo presidente rispetto all'obiettivo di raggiungere un accordo con la leadership russa.

¹⁸ Intervista, 11 ottobre 2016.

¹⁹ Alessandro Marrone e Ester Sabatino, "Vertice Nato 2016: quale agenda per l'Italia", in *Documenti IAI*, n. 16|08 (giugno 2016), <http://www.iai.it/it/node/6452>.

²⁰ NATO, *NATO Secretary General Welcomes Frank and Open Discussions in NATO-Russia Council*, 13 July 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_134100.htm.

²¹ Per un'interessante prospettiva sul Consiglio Nato-Russia, si veda Kadri Liik and Merle Maigre, "NATO-Russia Dialogue and the Future of the NATO-Russia Council", in *ECFR Commentaries*, 5 July 2016, http://www.ecfr.eu/article/commentary_nato_russia_dialogue_and_the_future_of_the_nato_russia_council.

1.2 La difficile "proiezione di stabilità" nel fianco sud

A Varsavia i Paesi alleati hanno deciso di adottare un approccio a 360 gradi per far fronte all'"arco di insicurezza e instabilità" che circonda l'Alleanza, ponendo in teoria sullo stesso piano il fianco est e il fianco sud. Occorre specificare che la maggiore attenzione rivolta al fianco sud non equivale ad affermare che le due aree siano considerate avere la stessa priorità e siano a loro destinate le stesse strategie e risorse. L'Alleanza ha tuttavia inteso dare un segnale politico fermo nell'includere la sponda mediterranea nel suo raggio di azione, tramite delle decisioni ancora da dettagliare e concretizzare.

Da una parte, la valenza politica, più che operativa, della priorità conferita al fianco sud ha le sue radici in ragioni intrinseche al diverso tipo di minaccia. Infatti, sul fianco orientale la Nato è dinanzi a un tipo di minaccia convenzionale che rientra tipicamente nel suo DNA, in cui la controparte è ben definita essendo di natura statale (nonostante la minaccia di tattiche in parte nuove²²) e la risposta da sviluppare può contare su elementi consolidati della dottrina politico-militare alleata – sia convenzionale che nucleare – nonché delle sue strutture. Al contrario, nel caso del fronte meridionale, le minacce alla sicurezza dei Paesi alleati – quali il terrorismo, la crisi migratoria e l'instabilità politico-istituzionale – presentano dei contorni più magmatici, provenendo soprattutto da attori non statali (come gruppi terroristici) o da dinamiche di natura non militare (come l'immigrazione irregolare). Il che non vuol dire che esse non rappresentino una minaccia alla sicurezza euro-atlantica: la crisi migratoria sta ponendo problemi rilevanti per le società europee sia a livello nazionale che Ue, il terrorismo miete vittime nelle città dei Paesi Nato, conflitti e instabilità in Nord Africa e Medio Oriente sono concause del flusso di migranti e dell'escalation di attacchi terroristici in Europa. Per quanto concerne in particolare il fenomeno migratorio, è bene chiarire come esso non sia una minaccia diretta alla sicurezza, strettamente intesa, dei Paesi alleati. Tuttavia coinvolge la stragrande maggioranza dei Paesi Nato e soprattutto ha assunto una portata tale da avere un effetto destabilizzante sulle singole democrazie europee e sulla stessa Unione, fomentando problemi di ordine pubblico interno, e suscitando reazioni razziste, intolleranti, di chiusura e di esacerbazione del sentimento nazionalista. Il fenomeno è strettamente legato ai conflitti in Nord Africa e Medio Oriente – causa scatenante del flusso e/o ostacolo alla sua ordinata gestione – e l'Europa, essendo geograficamente ed economicamente uno sbocco naturale del cono africano e dell'area medio orientale, continuerà a essere la principale destinazione per questi flussi²³. La natura stessa delle minacce si riflette in una maggiore complessità nel definire una strategia e piani d'azione precisi. Nondimeno, sarebbe miope non considerare le conseguenze che questa perdurante situazione di instabilità e conflittualità ai confini dell'Europa comporta, tanto nel breve quanto nel lungo

²² Per il recente dibattito sulla cosiddetta "guerra ibrida" si veda Guillaume Lasconjarias and Jeffrey A. Larsen (eds.), "NATO's Response to Hybrid Threats", in *NDC Forum Papers*, No. 24 (December 2015), <http://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=886>.

²³ Intervista, 11 ottobre 2016.

periodo, per la sicurezza euro-atlantica.

Per quanto concerne il fianco sud, occorre premettere che i paesi fautori di una maggiore presenza atlantica nella regione mediterranea guardano simultaneamente al Nord Africa, al Sahel e al Medio Oriente, evidenziando la trasversalità di alcune tematiche in questa regione, quali il terrorismo, la crisi migratoria e la stabilità politico-istituzionale. D'altra parte, la Nato per definizione è un'organizzazione meno preparata, in termini di capacità e obiettivi, a gestire minacce più volatili e a più bassa intensità – o addirittura prive di una specificità militare – come il terrorismo e la crisi migratoria. L'Alleanza si è posta l'obiettivo di "proiettare stabilità" in questa regione, funzionale sia a livello nazionale sia a livello regionale per le sfide che richiedono una cooperazione decisa e permanente tra i Paesi dell'area.

Il vertice di Varsavia ha preso in tal senso tre decisioni. In primo luogo, l'Alleanza ha previsto l'avvio nel Mediterraneo dell'operazione marittima Sea Guardian, ufficialmente lanciata il 9 novembre²⁴, che amplia le missioni rispetto a quanto previsto dalla precedente e sostituita Active Endeavour – limitata al contrasto al terrorismo tramite il controllo delle navi in transito nel bacino. Sea Guardian prevede una maggiore cooperazione militare e di intelligence nel Mediterraneo, la possibilità di cooperare con navi e guardie costiere della regione e con la missione Ue Sofia fornendo supporto logistico, capacità di sorveglianza, di ricognizione e di intelligence, nonché un contributo alla ricostituzione della guardia costiera e della marina militare libiche²⁵. Inoltre, gli alleati a Varsavia hanno deciso l'utilizzo degli aerei da ricognizione a lungo raggio AWACS (*Airborne Warning and Control System*) della Nato a supporto della coalizione internazionale contro l'ISIS, aerei che forniscono un sistema di Comando e Controllo (C2) immediatamente disponibile, sorveglianza aerea e marittima e capacità di gestione dello spazio aereo. In termini di strumento operativo, gli AWACS rappresentano la massima capacità esprimibile tra quelle possedute e operate direttamente dalla Nato – e non messe a disposizione dagli stati membri caso per caso. Infine, sempre nell'ambito del contrasto dello Stato Islamico e al terrorismo, il vertice ha sottolineato l'importanza di proseguire l'impegno in collaborazione con Iraq e Giordania – nonché Afghanistan – per proiettare stabilità. In particolare, la Nato rafforza l'investimento nella formazione delle forze di sicurezza irachene spostando il centro di addestramento dalla Giordania all'Iraq stesso, un Paese che dopo la progressiva sconfitta dell'ISIS deve affrontare anche la successiva fase di controllo dei territori tolti allo Stato Islamico, di ricostruzione e di stabilizzazione con un impegno e una prospettiva a lungo termine.

²⁴ NATO, *NATO Launches New Operation Sea Guardian*, 9 November 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_137427.htm.

²⁵ Alessandro Marrone, "La Nato tra Mosca, Mediterraneo e Bruxelles", in *AffarInternazionali*, 10 luglio 2016, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3536>. Riguardo la cooperazione tra la missione EUNAVFOR MED Sofia e Sea Guardian si veda anche il terzo capitolo di questo elaborato.

Se il vertice di Varsavia si è mosso verso il rafforzamento della sicurezza marittima nel Mediterraneo, lo sviluppo dei partenariati di sicurezza nella regione e il contrasto allo Stato Islamico, è evidente che la crisi in Libia rappresenta un elemento importante da prendere in considerazione²⁶. Su quest'ultimo punto, il vertice di Varsavia ha sancito la disponibilità della Nato, su esplicita richiesta del governo libico riconosciuto dalla comunità internazionale, di intervenire con attività di *defence capacity building* in particolare, come menzionato in precedenza, a favore della marina militare e della guardia costiera della Libia. Il problema libico riguarda contemporaneamente tanto la minaccia del terrorismo islamico quanto la crisi migratoria: infatti, il collasso economico e il proliferare di gruppi terroristici (di cui l'ISIS è il gruppo più importante ma non il solo) espongono la Libia a una crisi umanitaria con potenziali milioni di rifugiati in fuga verso l'Europa. Visto l'effetto dell'intervento occidentale del 2011, iniziato con l'abbattimento del regime di Gheddafi anche tramite la campagna aerea Nato ma non proseguito con la stabilizzazione del Paese nord africano, ogni possibile contributo politico e operativo dell'Alleanza va valutato con estrema cautela. Ogni opzione dovrebbe essere attentamente pianificata e iscritta in un'ottica di cooperazione, *in primis* con l'Ue²⁷. Nello specifico, raggiunte una serie di condizioni politiche perché lo sforzo operativo abbia chance di successo, l'Ue potrebbe fare leva sulla propria esperienza nell'addestramento delle forze dell'ordine e nella ricostruzione delle istituzioni civili, mentre la Nato potrebbe mettere a disposizione le proprie tradizionali competenze di training delle forze militari.

Anche in questo caso la riflessione nell'ambito dell'Alleanza dovrà fare i conti con le nuove posizioni che potrebbe assumere la nuova amministrazione repubblicana. Trump ha fatto chiaramente intendere che lo Stato Islamico è la principale minaccia da sconfiggere, ma non è chiaro al momento quale sia la sua analisi della situazione in Medio Oriente e Nord Africa né quali siano le linee guida per le azioni statunitensi nella regione. Di certo, lo scetticismo di Trump verso organizzazioni e istituzioni internazionali e la sua preferenza per accordi bilaterali, come verrà discusso nel secondo capitolo, mal si conciliano con il ruolo dell'Alleanza, con la cooperazione Nato-Ue e con l'intreccio, peraltro fluido, di alleanze e rivalità tra i principali attori regionali attivi nel vicinato meridionale e sud-orientale della Nato.

1.3 Un rilancio del partenariato strategico Nato-Unione europea

Le minacce con le quali l'Europa è chiamata a confrontarsi e, da ultimo, il referendum del 23 giugno 2016 che ha deciso l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione, hanno spinto alcuni Paesi Ue a premere l'acceleratore nel campo della cooperazione e integrazione europea nella difesa. La Strategia globale dell'Ue (EU

²⁶ Intervista, 13 ottobre 2016.

²⁷ Karim Mezran, "Saving Libya to Defend NATO's Southern Flank", in *MENASource*, 6 October 2016, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/saving-libya-to-defend-nato-s-southern-flank>.

Global Strategy, EUGS), presentata dall'alto rappresentante Federica Mogherini il 28 giugno 2016, ha ulteriormente stimolato il processo in questa direzione, in un'ottica di cooperazione e sinergia con l'Alleanza atlantica. La Nato sembra ora riconoscere l'importanza di un'Ue più forte e più capace per la sicurezza euro-atlantica²⁸. La crescita di un'Europa della difesa, infatti, condurrebbe a una maggiore condivisione delle responsabilità da parte dei Paesi europei, così come a un'azione più coordinata ed efficace in ambito Nato.

Nella dichiarazione congiunta adottata a Varsavia, l'Ue e la Nato hanno espresso chiaramente la volontà di rilanciare la loro cooperazione e sviluppare un partenariato strategico²⁹. Dall'annessione russa della Crimea, le due entità hanno realizzato la necessità di convergere dinanzi a minacce comuni e di promuovere azioni congiunte al fine di perseguire un'azione maggiormente efficace³⁰. Tale cooperazione è auspicabile in diversi ambiti, poiché diverse sono le minacce e le questioni che entrambe le entità sono chiamate a gestire, possibilmente attraverso un'apposita combinazione di elementi civili e militari tra loro complementari. Nelle parole del presidente della Commissione europea Juncker "un'Ue più forte equivale a una Nato più forte e viceversa"³¹.

La dichiarazione congiunta a margine del vertice delinea sette aree di azione per il rilancio del partenariato strategico, con lo scopo di garantire la sicurezza euro-atlantica. In primo luogo, il partenariato è volto a incrementare la capacità di contrastare le minacce ibride attraverso una solida resilienza, un lavoro congiunto di analisi, prevenzione, condivisione delle informazioni e, ove possibile, di condivisione dell'intelligence. Il Mediterraneo viene posto al centro della rinnovata cooperazione, stabilendo l'obiettivo di adattare la cooperazione operativa in ambito marittimo, e di rafforzare le rispettive attività nella regione, con particolare riferimento alla crisi migratoria. Le due organizzazioni, inoltre, si propongono di espandere il coordinamento nel campo della sicurezza e difesa cibernetica, in un approccio che comprenda tanto il canale operativo, quanto quello di formazione e training. Altre priorità per la cooperazione sono lo sviluppo di capacità di difesa complementari e inter-operative tra Nato e Ue, come anche la cooperazione industriale e nel campo della ricerca. Il partenariato prevede di definire un calendario concertato di esercitazioni coordinate e parallele, includendo anche l'ambito delle minacce ibride, nel 2017 e 2018. Infine, la costruzione di capacità di difesa e sicurezza comuni – anche nel settore marittimo – e una linea di resilienza

²⁸ Francesca Bitondo e Paola Sartori, "La pianificazione della difesa della Nato dopo il vertice di Varsavia", cit.

²⁹ NATO, *Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, Warsaw, 8 July 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm.

³⁰ Judy Dempsey, "NATO and the EU Agree to End Their Rivalry", in *Strategic Europe*, 8 July 2016, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=64045>.

³¹ European Commission, *Remarks by President Jean-Claude Juncker at the joint press conference with Donald Tusk, President of the European Council and Jens Stoltenberg, Secretary General of NATO*, Warsaw, 8 July 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-2460_en.htm.

condivisa, sono alla base di un approccio che va dall'Europa orientale a quella meridionale.

Al fine di rendere effettivo il partenariato, sotto l'egida dell'alto rappresentante Mogherini e nel quadro della cornice strategica dell'EUGS, il Servizio europeo per l'azione esterna e la Commissione europea sono incaricati di tradurre le priorità delineate in azioni e meccanismi di cooperazione entro dicembre 2016. Parallelamente, l'*International Staff* ha ricevuto lo stesso compito in seno all'Alleanza, ed è in corso uno scambio di informazioni per presentare in ambito Ue e Nato proposte concordate e complementari³².

Se il rilancio del partenariato strategico sembra aver trovato a Varsavia una convergenza di visioni, resta da chiarire in che termini esso potrebbe concretamente rafforzarsi alla luce della questione cipriota tuttora irrisolta. La normalizzazione dei rapporti tra la Turchia e Cipro costituisce un elemento chiave per poter incrementare la cooperazione Nato-Ue in generale e in alcuni settori in particolare, come ad esempio la gestione della crisi migratoria³³. Nonostante gli incoraggianti segnali di riapertura dei negoziati tra le parti interessate³⁴, l'accordo concluso tra la Turchia e l'Ue nel marzo 2016 sui migranti ha aggravato in una certa misura questa frattura, sulla base della contrarietà greco-cipriota alla riapertura di capitoli connessi al mancato riconoscimento della sovranità della Repubblica di Cipro da parte di Ankara. Oltre a ciò, l'ostacolo più grande a una maggiore cooperazione e coesione Nato-Ue resta in un certo senso l'Unione europea stessa. A fronte della ripresa delle iniziative da parte dei governi e/o delle istituzioni europee per rilanciare il progetto di una difesa comune, avvenute negli ultimi mesi, le proposte non risultano di facile attuazione – per lo meno nel breve periodo. È verosimile che, senza una maggiore e più strutturata coesione interna all'Unione, la posizione dei Paesi membri anche all'interno della Nato non registrerà notevoli progressi. Nelle parole di Donald Tusk "anche se la nostra sicurezza interna ed esterna sono strettamente interconnesse, a volte sembra che l'Ue e la Nato si trovino su due pianeti diversi, e non nella stessa città"³⁵.

Nei mesi scorsi – e fino alla vittoria di Trump – la volontà politica degli stati membri della Nato e/o dell'Ue e le contingenze del quadro internazionale hanno costituito – intenzionalmente o meno – un'opportunità per una maggiore integrazione europea a beneficio anche della Nato. Resta da capire se, quando e come le due organizzazioni e gli Stati che ne fanno parte saranno in grado di coglierla. In particolare, come verrà discusso nel secondo capitolo, la posizione di Trump differisce sostanzialmente da quella di appoggio all'integrazione europea – inclusa l'opposizione alla Brexit – espressa negli ultimi otto anni di amministrazione

³² Intervista, 23 settembre 2016.

³³ Intervista, 17 ottobre 2016.

³⁴ Intervista, 4 novembre 2016.

³⁵ European Council, *Remarks by President Donald Tusk after the Signature of the EU-NATO Declaration*, 8 July 2016, <http://europa.eu/!FC96yM>.

democratica: è anzi probabile che la nuova presidenza si muoverà sulla base di un approccio maggiormente realista e nazionalista, che non considera il multilateralismo e il sistema di alleanze come elementi positivi in sé, ma solo come meri strumenti al servizio dei contingenti interessi nazionali americani.

1.4 Investimenti nella difesa, cyber security e intelligence

Un impegno credibile sui tre dossier esaminati in questo capitolo – deterrenza, difesa e dialogo; proiezione di stabilità; partenariato con l'Ue – dovrebbe basarsi su adeguate spese militari da parte dei Paesi alleati, per far fronte alle minacce e, più in generale, alle questioni che l'Alleanza intende affrontare, soppesando da un lato il livello delle ambizioni e, dall'altro, le realtà nazionali. Il problema della condivisione degli oneri economico-militari a livello transatlantico, il cosiddetto *burden sharing*, rappresenta una tematica sempre attuale in seno alla Nato.

Nell'ultimo biennio occorre evidenziare un miglioramento in tal senso, in quanto diversi stati membri si sono avvicinati ai parametri sanciti nel vertice del Galles: spendere il 2 per cento del PIL nazionale in spese per la difesa entro il 2024, di cui il 20 per cento per investimenti negli equipaggiamenti, incluse le attività di ricerca e sviluppo tecnologico – ovvero spese di carattere strutturale. Tali criteri, seppure non esenti da critiche in termini di metodologia e accuratezza, conservano tuttora una forte valenza politica e fungono da vincolo esterno all'investimento nel settore della difesa a fronte di pressioni interne per il taglio delle spese militari a favore di quelle sociali – in particolare in società segnate da anni di austerità e di recessione o stagnazione economica. In questo contesto, secondo la dichiarazione finale del vertice di Varsavia, nel 2016 la spesa complessiva degli alleati è aumentata per la prima volta dal 2009³⁶. In particolare, cinque Paesi membri³⁷ rispettano l'indicazione Nato di spendere almeno il 2 per cento del PIL nella difesa, e dieci³⁸ investono più del 20 per cento del bilancio in equipaggiamenti.

Questi elementi sono indicativi di un percorso di convergenza verso i criteri enunciati, sebbene il panorama in Europa sia piuttosto variegato, a seconda del contesto regionale e nazionale – si veda il caso di alcuni Paesi, tra cui l'Italia, che non aumentano o addirittura riducono la spesa per la funzione difesa³⁹. Rimane inoltre il forte squilibrio a livello transatlantico, con gli Stati Uniti che spendono il 3,6 per cento del PIL nella difesa, forniscono tra la metà e i due terzi delle capacità

³⁶ NATO, *Defence Expenditures of NATO Countries (2009-2016)*, 4 July 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_132934.htm.

³⁷ In ordine decrescente di bilancio della difesa: Stati Uniti, Regno Unito, Polonia, Grecia ed Estonia.

³⁸ Francia, Italia, Lituania, Lussemburgo, Norvegia, Polonia, Regno Unito, Romania, Stati Uniti, Turchia.

³⁹ Alessandro Marrone, Olivier De France, Daniele Fattibene (eds.), *Defence Budgets and Cooperation in Europe: Developments, Trends and Drivers*, cit.

militari alleate⁴⁰, e restano i principali contribuenti al bilancio Nato coprendone quasi il 30 per cento. Non a caso Washington ha costantemente chiesto agli alleati europei di impegnare più risorse nella difesa e assumere un maggiore ruolo in tale ambito per contribuire alla sicurezza comune e *in primis* a quella del Vecchio Continente. Una richiesta che è probabile verrà rivolta con forza ancora maggiore dall'amministrazione Trump, come verrà discusso nel secondo capitolo.

In un'ottica più ampia di capacità utilizzabili in ambito militare, il vertice di Varsavia ha riconosciuto il *cyberspace* come dominio dove condurre operazioni, al pari dei domini operativi terrestre, marittimo, aereo e spaziale. Tale decisione costituisce un passo importante verso una postura maggiormente attiva della Nato in un settore trasversale come quello cibernetico, che influenza lo sviluppo di gran parte delle odierne e future capacità militari, nonché ovviamente il loro impiego operativo, e oggi vede una intensa attività di sviluppo tecnologico, peraltro trainata dal settore civile. L'istituzione del comitato sulla difesa cibernetica (*cyber defence committee*) in seno alla Nato e il rafforzamento dei centri di eccellenza alleati, decisi a Varsavia, sono passi nella giusta direzione, ma la minaccia cibernetica richiede, in termini sia operativi sia di pianificazione e sviluppo di capacità, che la Nato si doti di una solida strategia in questo ambito. L'attenzione al dominio cibernetico risulta ancora più urgente e necessaria anche alla luce della prospettiva di un'evoluzione dell'Alleanza verso una struttura C2 basata sul *cloud computing*⁴¹. Da qui l'imperativo di superare le reticenze nazionali al fine di avere un sistema di scambio di informazioni e di difesa cibernetica coordinato ed efficiente⁴². Ancora in tema di superamento delle logiche attuali quanto a *information sharing*, è positiva l'istituzione, decisa a Varsavia, della nuova *Joint Intelligence and Security Division* guidata da un *Assistant Secretary General for Intelligence and Security*, che dovrebbe favorire una maggiore cooperazione intra-alleata sul fronte vitale dell'intelligence.

2. Le nuove variabili in gioco: Trump e Brexit

2.1 La presidenza Trump, la sicurezza euro-atlantica e la Nato

L'elezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti ha colto di sorpresa la maggior parte degli analisti e dei media⁴³, e solo recentemente in Europa si è

⁴⁰ Le stime variano a seconda della metodologia adottata per il computo delle capacità militari nazionali.

⁴¹ Francesca Bitondo e Paola Sartori, "La pianificazione della difesa della Nato dopo il vertice di Varsavia", cit.

⁴² Dominik Jankowski, "The Alliance on its Road from Warsaw to Brussels", in *European Gestrategy*, Vol. 8, No. 20 (1 September 2016), <http://go.shr.lc/2cxp9Sz>.

⁴³ Invece, tra le analisi più approfondite del consenso che hanno suscitato le posizioni di Trump, si veda Jean-Pierre Darnis, "Le ragioni di Trump: perché il tycoon va avanti", in *AffarInternazionali*, 28 agosto 2016, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3588>.

iniziato a riflettere sulle implicazioni per la sicurezza euro-atlantica e la Nato, e più in generale i rapporti transatlantici e il sistema internazionale.

Come punto di partenza per un'analisi degli scenari aperti dalla presidenza Trump, è bene considerare i seguenti quattro elementi che potrebbero caratterizzare l'avvio della prossima amministrazione.

1) *L'influenza dell'establishment sul nuovo presidente – e di Trump sull'establishment*

Il sistema politico-istituzionale americano costituisce un solido sistema di pesi e contrappesi, i cosiddetti "*check and balance*", nonché un forte elemento di continuità per la politica estera e di difesa, che si è dimostrato finora capace di limitare le oscillazioni pur in presenza di alternanza tra presidenti estremamente diversi tra loro, quali Bill Clinton, George W. Bush e Barack Obama. Il Congresso, l'establishment militare, industriale, diplomatico, dei think tank e dei media, riflette infatti tendenze e interessi relativamente stabili e connaturati al ruolo degli Stati Uniti nel mondo, in particolare nel contesto post-Guerra Fredda. Inoltre, come in altre democrazie, le posizioni più radicali e populiste proposte durante la campagna elettorale per guadagnare consenso vengono poi ridimensionate dai vincoli dettati dalla realtà del governo e dai limiti di bilancio imposti da accordi internazionali legalmente vincolanti.

Tuttavia, la presidenza Trump porta una carica di cambiamento nuova per il campo repubblicano, e in generale per gli Stati Uniti, per almeno quattro motivi. In primo luogo, la storia personale di Trump, estraneo alla classe dirigente repubblicana che non lo ha pienamente appoggiato durante la campagna elettorale, e il suo temperamento sanguigno. In secondo luogo, vi è il controllo repubblicano anche della Camera e del Senato, nonché della maggioranza degli Stati, che rende inefficace per almeno due anni – fino alle prossime elezioni parlamentari – l'opposizione democratica alle scelte della Casa Bianca. Al tempo stesso, il margine ristretto di cui godono i repubblicani al Senato – un solo voto – e la posizione di avversari interni come il senatore John McCain potrebbero portare a modifiche nell'approccio di Trump, ad esempio riguardo a un accordo con la Russia. In terzo luogo, occorre considerare che le idee di Trump contrarie e/o innovative rispetto alla globalizzazione e al libero commercio, nonché al sistema di alleanze e istituzioni internazionali tradizionalmente appoggiate dalla classe dirigente statunitense, hanno riscosso consenso nella maggioranza dell'elettorato in molti Stati, anche quelli non tradizionalmente repubblicani. In altre parole, la carica anti-establishment di Trump è forte perché maggiormente appoggiata dagli elettori americani.

Infine, vi è il radicale rinnovo nelle posizioni apicali delle istituzioni Usa, permesso dal sistema americano di *spoils system*, ovvero di nomina politica dei vertici, e non solo, della pubblica amministrazione. In questo senso bisognerà vedere quanto la squadra di Trump sarà composta da fedelissimi estranei all'establishment repubblicano, e quali correnti di quest'ultimo partito – ad esempio i neo-conservatori piuttosto che gli isolazionisti – saranno rappresentate nelle posizioni apicali alla

Casa Bianca, al Pentagono e al Dipartimento di Stato. Finora, Trump ha nominato come capo di gabinetto, ovvero suo braccio destro, un esponente navigato e in vista dei repubblicani come Reince Priebus, presidente del Comitato nazionale del partito. Allo stesso tempo Trump ha nominato come primo consigliere (*chief strategist*), un conservatore estraneo al partito come Steve Bannon, negli ultimi mesi a capo della sua campagna elettorale. Dalle prime nomine sembra quindi che Trump voglia bilanciare il peso dato all'establishment repubblicano e ai membri della sua squadra di "outsider". La successiva nomina a consigliere per la Sicurezza nazionale del generale in pensione Michael Flynn conferma in qualche modo questo approccio. Flynn, alto ufficiale dell'esercito statunitense, ha prestato servizio nelle campagne militari in Iraq e Afghanistan, ed era stato nominato da Obama direttore dell'agenzia di intelligence della difesa nel 2012, ed è quindi a pieno titolo parte dell'establishment della sicurezza nazionale statunitense. Tuttavia Flynn si era dimesso nel 2014 in polemica con l'amministrazione Obama, e ha preso parte attivamente alla campagna elettorale con dichiarazioni di una durezza inusuale per un alto ufficiale in congedo – ad esempio sulla lotta all'estremismo islamico⁴⁴. Quindi in un certo senso anche Flynn è sia parte della classe dirigente sia critico di quest'ultima, riflettendo in questo la posizione dello stesso Trump.

Alla luce di questi elementi, è possibile che oltre alla tradizionale influenza dell'establishment americano sul presidente neo-eletto si verifichi una significativa influenza di Trump sull'establishment stesso, a partire dal campo repubblicano, portando a un cambiamento significativo dell'approccio statunitense alla politica estera e di difesa.

2) Nazionalismo e realismo innanzi a tutto

Il cambiamento dell'approccio statunitense al resto del mondo sarà non solo nel tono, nello stile e nel linguaggio, fino all'8 novembre centro dell'attenzione mediatica per Trump e comunque non marginali nella proiezione internazionale di un Paese, ma anche nella sostanza della politica estera e di difesa statunitense.

Il nuovo presidente ha meno fiducia dei suoi predecessori nelle istituzioni internazionali e nel sistema di alleanze che gli Stati Uniti hanno costruito nei decenni⁴⁵. Non è contro di essi in quanto tali, ma li ritiene un mero strumento al servizio degli interessi nazionali americani che può essere abbandonato (o modificato) se non assolve più a questo scopo. Più in generale, Trump è soprattutto un nazionalista, quindi anche la globalizzazione o l'ordine internazionale liberale non sono ritenuti elementi positivi per sé, ma solo nella misura in cui ne beneficiano gli Stati Uniti quanto a immediati interessi nazionali, economici e di sicurezza.

⁴⁴ Jennifer Rubin, "Trump Raises Red Flags with his Flynn Pick", in *The Washington Post*, 18 November 2016, <http://wpo.st/4DdG2>.

⁴⁵ Tesi sostenuta, tra gli altri, da Thomas Wright in una recente intervista. Si veda Uri Friedman "How Donald Trump Could Change the World", in *The Atlantic*, 7 November 2016, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2016/11/trump-election-foreign-policy/505934>.

Questa è una delle maggiori differenze con l'amministrazione Obama, che invece ha fatto del multilateralismo, del sistema di alleanze e delle istituzioni internazionali un elemento importante dell'approccio americano al sistema internazionale, in linea con la visione dell'internazionalismo liberale – *international liberal order* – di tradizione wilsoniana e fortemente ripreso dall'amministrazione di Bill Clinton negli anni '90. Una visione contestata apertamente da Trump durante la campagna elettorale, argomentando che tale ordine nel contesto attuale non conviene più agli interessi economici e di sicurezza statunitensi.

L'elemento nazionalista e realista non era certo assente nelle precedenti amministrazioni americane, e in generale in ogni presidenza che si sia confrontata con la realtà del sistema internazionale prima, durante e dopo la Guerra Fredda. Tuttavia con Trump acquisteranno probabilmente maggior peso rispetto all'idea di investire capitale politico, economico, diplomatico e militare in alleanze e istituzioni che cercano di regolare e stabilizzare il sistema internazionale andando oltre, anche se non di molto, il mero rapporto di forza. In quest'ottica va letto l'apprezzamento espresso da Trump per la Brexit, lo scetticismo con cui ha commentato finora l'utilità e la rilevanza della Nato, esprimendo il dubbio che l'Alleanza atlantica sia "obsoleta". I suoi predecessori hanno ritenuto che gli Stati Uniti beneficiassero strutturalmente di un sistema internazionale basato sul libero scambio e i valori democratici, mentre Trump intende valutare questa convenienza caso per caso. Il presidente eletto non avrà letto Lord Palmerston, ma potrebbe ben riconoscersi nell'affermazione del premier britannico dell'800 secondo cui "non abbiamo alleati eterni, e non abbiamo nemici perenni. I nostri interessi sono eterni e perenni, e tali interessi è nostro dovere perseguire".

Il problema, come sottolineato da autorevoli esperti, è che il sistema internazionale creato dopo la Seconda Guerra Mondiale si sta incrinando consentendo la crescita del disordine e dei rischi di conflitto, mentre gli Stati Uniti restano essenziali per assicurarne la tenuta⁴⁶. In questo contesto, lo scetticismo della presidenza Trump proprio verso questo sistema ne accentua la fragilità e l'inefficacia, spingendo non solo le grandi potenze ma anche le medie potenze regionali a muoversi con più autonomia e aggressività nei vari scacchieri, ricorrendo maggiormente all'uso della forza – in maniera più o meno aperta/coperta, convenzionale/ibrida. Ciò porta tendenzialmente a una maggiore instabilità e conflittualità nelle aree dove gli interessi di grandi e medie potenze confliggono, e a una minore efficacia delle istituzioni e/o organizzazioni regionali e universali nel mitigare i rischi, limitare le escalation, gestire le crisi.

Bisognerà vedere come il sistema internazionale reagirà a un tale approccio da parte della potenza che ne rimane comunque il perno, e quindi se Trump correggerà la rotta in corso d'opera.

⁴⁶ Stefano Silvestri, "L'urgenza di compiere scelte difficili", in *AffarInternazionali*, 31 ottobre 2016, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3674>.

3) Meno interventismo militare, ma più investimenti nelle forze armate

Un altro cambiamento importante nell'approccio statunitense al quadro internazionale, durante la prossima presidenza Trump, sarà la maggiore riluttanza a impegnarsi all'estero, politicamente, diplomaticamente e militarmente, tranne nei casi in cui non vi sia un diretto interesse nazionale da tutelare. Tale riluttanza affonda le proprie radici nell'eccessivo uso – *"overstretch"* – delle capacità militari statunitensi dopo oltre un decennio di guerra al terrorismo combattuta con massicce operazioni in Iraq e Afghanistan, dalla fatica accumulata dall'opinione pubblica verso tali operazioni e dalla disillusione sui risultati raggiunti.

Già l'amministrazione Obama aveva in un certo senso riconosciuto la richiesta dell'elettorato di impegnarsi meno all'estero dal punto di vista militare, tanto che il presidente democratico ha posto fine al dispiegamento di truppe militari in Iraq nel 2011 e ha ridotto di oltre il 90 per cento quello in Afghanistan. Quando gli effetti di tale disimpegno hanno portato al riesplodere di conflitti e instabilità, come nel 2014 in Iraq con l'avanzata dello Stato Islamico, Obama è dovuto intervenire, ma nel farlo ha limitato al massimo la presenza di *"boots on the ground"* americani. Anche nel caso della Libia, di fronte all'insistenza di alcuni alleati, di una parte dell'opinione pubblica e dell'establishment democratico, Obama ha limitato il coinvolgimento militare statunitense alla campagna aerea – e si è dimostrato ancor più riluttante a intervenire in Siria.

In questo quadro, l'amministrazione Trump promette di continuare un uso mirato dello strumento militare per il contrasto allo Stato Islamico, che ha ripetutamente definito il nemico numero uno da abbattere⁴⁷ pur non mostrando finora di averne grande comprensione. Nel fare ciò, intende al tempo stesso evitare campagne su larga scala come quelle dell'amministrazione Bush, recuperando eventualmente metodi di interrogatorio come il *waterboarding* abbandonati dall'amministrazione Obama⁴⁸ – che come principale componente della propria strategia anti-terrorismo ha puntato piuttosto sulle "uccisioni mirate". In questo senso, si abbandona un certo interventismo militare in precedenza sostenuto sia dall'amministrazione Clinton, nell'ottica delle "guerre umanitarie", sia da quella Bush, nel quadro della "guerra al terrorismo", sia infine da settori dell'amministrazione Obama anche in nome della *"Responsibility to Protect"* – vedasi Hillary Clinton nel caso libico.

Trump si è detto pronto a intervenire militarmente dove e quando dovesse sorgere una minaccia diretta agli interessi e alla sicurezza americana: è probabile che lo farebbe in modo simile a Obama contando primariamente sull'uso del potere aereo e delle forze speciali, senza quindi l'impiego di truppe di terra, ma non si

⁴⁷ Christopher P. Cavas and Joe Gould, "Top Trump Military Advisers Detail GOP Candidate's Defense Plan", in *Defence News*, 30 October 2016, <http://www.defensenews.com/articles/trump-defense-plan-detailed>.

⁴⁸ Sari Horwitz, "Trump and His Transition Team Push Ahead, Meeting with Political Allies", in *The Washington Post*, 20 November 2016, <http://wapo.st/2gynk9K>.

può escludere una escalation militare se la situazione lo richiedesse⁴⁹. Non bisogna infatti dimenticare che anche George W. Bush aveva vinto le elezioni presidenziali del 2000 con una esplicita e forte promessa di ridurre l'impegno militare americano all'estero, dopo le "guerre umanitarie" condotte dall'amministrazione Clinton, ma poi gli attentati dell'11 settembre hanno cambiato radicalmente la sua politica estera e di difesa.

In ogni caso, il presidente Trump ha promesso di investire più fondi nelle forze armate statunitensi, accusando Obama di aver offuscato la posizione di supremazia militare americana e proponendosi di ristabilirla. Ad esempio, ha affermato di voler portare gli effettivi dell'esercito americano dagli attuali 475.000 a 540.000, e il numero di unità della marina militare dalle attuali 272 a 350⁵⁰. Per fare ciò occorrerebbe tuttavia aumentare nettamente il bilancio della difesa rivedendo i tagli imposti sin dal 2011 dal meccanismo della cosiddetta *sequestration*, che prevedono ad esempio una diminuzione a 460.000 degli effettivi dello US Army nel 2017⁵¹: un risultato non semplice da raggiungere anche con un Congresso a maggioranza repubblicana.

Questo impegno può sembrare in contraddizione con la contrarietà espressa rispetto all'interventismo militare. Tuttavia la contraddizione è spiegabile da un lato con l'intenzione di consolidare il potere militare statunitense per essere in una posizione di maggiore forza nel negoziare accordi con altre potenze regionali, e dall'altro con quella – tutta interna – di soddisfare una parte del suo elettorato maggiormente favorevole al complesso militare-industriale attraverso investimenti nella difesa e la creazione di posti di lavoro.

4) *Accordo con grandi e medie potenze*

Alcuni analisti hanno sottolineato come la visione di Trump sia principalmente basata sui rapporti di forza, le relazioni bilaterali e gli accordi che Washington può negoziare con i singoli interlocutori per promuovere pragmaticamente gli interessi nazionali sui vari dossier⁵². Trump ritiene che gli accordi bilaterali con le grandi e medie potenze siano il mezzo migliore per ottenere risultati più vantaggiosi per gli Stati Uniti, nel campo dell'economia come della sicurezza.

Accordi da ricercare in primo luogo con i maggiori stati, in grado a loro volta di assicurare una minima situazione di stabilità regionale funzionale agli interessi americani. Questo può portare anche a sacrificare la posizione degli alleati minori,

⁴⁹ Al riguardo si veda, tra gli altri, Jean-Pierre Darnis, "Trump presidente, wait and see", in *AffarInternazionali*, 10 novembre 2016, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3690>.

⁵⁰ Pietro Batacchi, "Trump ha vinto", in *RID Portale Difesa*, 9 novembre 2016, http://www.portaledifesa.it/index~phppag,3_id,1565.html.

⁵¹ Ibid.

⁵² Al riguardo si veda, tra gli altri, Riccardo Alcaro, "Europa, la più sensibile al voto Usa", in *AffarInternazionali*, 5 novembre 2016, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3682>.

la coesione delle alleanze e il funzionamento delle organizzazioni multilaterali di cui Washington fa parte, se il gioco vale la candela alla luce degli interessi americani.

Anche questo elemento non è certo nuovo nella storia della Guerra Fredda e del periodo successivo, ma con Trump è probabile venga accentuato rispetto all'amministrazione Obama – che pure ha chiuso un accordo con Teheran nonostante le proteste degli alleati sauditi e israeliani. In particolare, dalle dichiarazioni di Trump è emersa la volontà di raggiungere un accordo globale con la Russia. Se il nocciolo del sistema internazionale sta negli accordi bilaterali e nei rapporti di forza, se l'internazionalismo liberale e il multilateralismo non convengono agli interessi americani, e se occorre abbattere il terrorismo islamista senza impegnare troppe truppe statunitensi sul terreno, Mosca diventa un partner con cui cercare un accordo. Un accordo che potrebbe tradursi in uno scambio tra il riconoscimento della sfera di influenza russa fino ai confini orientali della Nato da un lato, con conseguente alleggerimento delle sanzioni legate alla crisi in Ucraina, e dall'altro la riduzione dell'aggressività russa dal Baltico⁵³ al Mar Nero e il contributo di Mosca alla lotta al terrorismo islamico.

La fiducia negli accordi bilaterali deriva anche dall'esperienza di Trump nel settore privato, e fa parte dell'approccio di un *businessman* abituato a negoziare un accordo, un "deal", con i più diversi interlocutori. Tuttavia potrebbe scontrarsi con la complessità di teatri in cui attori regionali, anche alleati degli Usa, sono in conflitto tra loro a geometria variabile, e un accordo bilaterale con il più forte non necessariamente riduce la conflittualità. Dinamica evidenziata dal sostegno regionale dato dal mondo sunnita, e non solo, all'ISIS dopo l'apertura statunitense agli sciiti iraniani. In tal senso, la notizia riportata da fonti russe di una prima telefonata tra Trump e Putin in cui i due presidenti hanno convenuto sulla opportunità di "normalizzare i rapporti e perseguire una collaborazione costruttiva"⁵⁴, non deve essere né sopravvalutata né sottostimata.

L'interazione tra establishment e presidente, l'impronta nazionalista e realista, la preferenza per gli accordi bilaterali, la riduzione dell'impegno militare all'estero, sono tutti elementi che potrebbero essere parte dell'approccio di Trump alla politica estera e di difesa. Un approccio che in qualche modo riprenderebbe sia il filone "Jacksoniano" statunitense, che rifacendosi all'esempio del presidente Andrew Jackson perseguirebbe gli interessi nazionali un modo unilaterale e nazionalista, sia quello "Jeffersoniano" di un altro presidente, Thomas Jefferson, sostenitore della convenienza dell'isolazionismo dalle crisi estere⁵⁵.

⁵³ Patricia Lewis, "Trump Leads US Security Policy into Uncharted Territory", in *Chatham House Expert Comments*, 16 November 2016, <https://www.chathamhouse.org/node/26226>.

⁵⁴ Russia Presidency, *Telephone Conversation with US President-elect Donald Trump*, 14 November 2016, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/53255>; Neil MacFarquhar, "Putin and Trump Talk on Phone and Agree to Improve Ties, Kremlin Says", in *The New York Times*, 14 November 2016, <http://nyti.ms/2ezqacV>.

⁵⁵ Per un'analisi di queste due scuole di pensiero, di quella "wilsoniana" e "hamiltoniana", si veda lo

Tuttavia, non è detto che una "dottrina Trump" emerga. Infatti, il presidente sarà probabilmente concentrato sulla politica interna, su temi quali immigrazione ed economia, anche mosso dall'intenzione di cancellare o modificare provvedimenti chiave del suo predecessore come quelli in campo sanitario. La politica estera e di difesa non sembra essere la priorità di Trump, tanto più in uno scenario probabile di attrito latente con l'establishment di Washington. Il risultato potrebbe essere un approccio al sistema internazionale connotato da una corrente alternata tra isolazionismo e iperattivismo, sulla base delle opportunità e senza una strategia coerente. Ciò a sua volta rischierebbe di aumentare l'incertezza del quadro globale, la fragilità del sistema internazionale, il crescere dell'instabilità e della conflittualità.

Pur con questo caveat sull'aleatorietà di una eventuale "dottrina Trump", dai quattro suddetti elementi è possibile ricavare alcune possibili implicazioni per la sicurezza euro-atlantica, e quindi la Nato e la politica di difesa italiana.

In primo luogo, è probabile cambi la posizione americana rispetto alla Russia, con evidenti ripercussioni in ambito Nato visto il ruolo di Washington come "azionista di maggioranza" dell'Alleanza. Trump ha dichiarato di voler dialogare con Putin per raggiungere un accordo, affermazione in linea con la suddetta preferenza per gli accordi bilaterali con le potenze regionali. Che tale accordo sia raggiunto è tutt'altro che scontato, ma nel frattempo il suo perseguimento costringe gli alleati a una riflessione sul suo possibile contenuto e in generale sulla posizione da tenere rispetto a Mosca, che potrebbe riguardare tanto le misure militari Nato quanto quelle economiche adottate in ambito Ue. Questo processo è estremamente delicato, in quanto la coesione sia transatlantica sia intra-europea sono elementi fondamentali per la sicurezza e la stabilità euro-atlantica, ed è altresì importante la credibilità degli impegni presi a favore di Paesi partner, particolarmente se si tratta di stati in transizione verso il modello occidentale.

In secondo luogo, specularmente al suddetto maggior investimento americano nella difesa, Trump ha più volte ribadito che chiederà con una forza ben maggiore dei suoi predecessori l'aumento delle spese di difesa degli alleati Nato. Un ovvio punto di partenza al riguardo è il duplice obiettivo fissato solennemente nel vertice del Galles del 2014: destinare, entro il 2024, il 2 per cento del PIL alla difesa, di cui il 20 per cento in programmi per l'acquisizione di equipaggiamenti e le attività di ricerca e sviluppo. Si tratta di un tasto dolente per la stragrande maggioranza dei Paesi europei, nonostante il recente, leggero, aumento dei bilanci della difesa in molti stati alleati. La questione del *burden sharing* ha segnato la storia recente – e meno recente – dell'Alleanza, ma è probabile venga posta da Trump con forza e toni ben più decisi rispetto al recente passato, anche alla luce dello scetticismo sull'utilità di organizzazioni internazionali come la Nato per gli interessi nazionali americani. Non è un caso che la prima telefonata tra il neo-eletto presidente e Stoltenberg, secondo fonti Nato, abbia affrontato i temi della spesa degli alleati nella difesa,

storico Walter Russel Mead, *Special Providence. American Foreign Policy and How it Changed the World*, New York, Knopf, 2001.

dell'importanza dell'Alleanza e della lotta al terrorismo⁵⁶. Tuttavia, nonostante il disaccordo di lunga data sui termini del *burden sharing* nella difesa tra Stati Uniti e alleati europei, questi ultimi restano per Washington tra i pochi alleati affidabili e in grado di contribuire davvero alla sicurezza internazionale⁵⁷. Inoltre, avendo Trump un approccio meno interventista, potrebbe allo stesso tempo chiedere un minore contributo militare in termini di missioni internazionali rispetto ai suoi predecessori⁵⁸.

In terzo luogo, proprio rispetto alle missioni internazionali e alla guerra al terrorismo, Trump potrebbe cambiare la linea di azione americana in teatri nei quali l'Alleanza è solo indirettamente coinvolta, a livello politico o militare, quali ad esempio l'Iraq – dove la Nato svolge attività di addestramento delle forze di sicurezza irachene. Più in generale, potrebbe cambiare la posizione americana rispetto a Libia e Siria, e agli attori regionali in Nord Africa e Medio Oriente⁵⁹, ma in modalità e tempi ancora tutti da definire. Da un lato la priorità di combattere il terrorismo islamico potrebbe portare ad alleanze più o meno temporanee con gli stati che al momento condividono questo obiettivo, dall'altro le parole di Trump, nonché di Flynn, sul mondo musulmano e gli immigrati provenienti da determinati Paesi rappresentano un ostacolo per la cooperazione con possibili partner nella regione, bilaterale o multilaterale che sia. L'incertezza specifica sull'approccio Trump al Medio Oriente è dovuta anche alla complessità dei rapporti con alleati quali Arabia Saudita, Turchia e Israele – quest'ultimo a sua volta legato a una forte comunità ebraica negli Stati Uniti – nonché delle relazioni da poco riprese con l'Iran. Di certo, una politica americana più slegata dal quadro delle alleanze e delle istituzioni internazionali incoraggerebbe tendenze analoghe in questa regione, tendenze come precedentemente accennato già forti in stati "sovranisti" e attivi militarmente quali Arabia Saudita, Egitto, Turchia, Iran, ecc. Sebbene alcuni commentatori abbiano ipotizzato quindi con Trump un ri-orientamento degli Usa, e quindi della Nato, verso il Mediterraneo⁶⁰, è prematuro ipotizzare uno scenario del genere, anche alla luce della dichiarata riluttanza di Trump verso interventi militari e del suo scetticismo sull'utilità di alleanze come quella atlantica.

In conclusione, i quattro elementi dell'approccio del nuovo presidente americano e le suddette implicazioni per la sicurezza euro-atlantica, puntano verso uno scenario inedito dalla fondazione dell'Alleanza atlantica. Uno scenario in cui l'Europa è

⁵⁶ NATO, *Readout of the Secretary General's Phone Call with US President-elect Donald Trump*, 18 November 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_137806.htm; Robin Emmott, "Trump, NATO Chief Pledge Alliance's 'Enduring Importance in Phone Call'", in *Reuters*, 18 November 2016, <http://www.reuters.com/article/us-usa-trump-nato-idUSKBN13D11N>.

⁵⁷ Francesca Bitondo, "Le sfide della Nato nell'era Trump", in *AffarInternazionali*, 12 novembre 2016, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3692>.

⁵⁸ John C. Hulsman, "Il metodo dietro la sfida di Trump, e i quesiti per l'Europa", in *Aspenia online*, 9 novembre 2016, <http://www.aspeninstitute.it/aspenia-online/node/7067>.

⁵⁹ Pietro Batacchi, "Trump ha vinto", cit.

⁶⁰ Germano Dottori, "Cosa cambierebbe per l'Italia con la politica estera di Trump", in *Il Foglio*, 19 agosto 2016, <http://bit.ly/2gp4Sv9>.

più sola di fronte a una Russia aggressiva e a un Mediterraneo e Medio Oriente conflittuali e instabili, e può contare meno che mai su una leadership americana in grado di assicurare la sua sicurezza nel quadro di un ordine internazionale relativamente stabile. Ciò sembra avere avuto l'effetto di spingere i decisori politici europei a riflettere maggiormente sulla capacità autonoma dell'Europa di difendere se stessa⁶¹, da concretizzare in ambito Nato e/o Ue.

2.2 L'impatto della Brexit sulla sicurezza euro-atlantica e la Nato

In questo contesto, un elemento di incertezza è determinato dalla Brexit. Ferma restando la recente decisione dell'Alta Corte britannica sulla necessità di un voto parlamentare per sancire e attuare il risultato emerso dal referendum di giugno favorevole all'uscita dall'Ue, lo scenario più probabile rimane quello di una Gran Bretagna avviata ad abbandonare l'Unione.

Si è molto dibattuto sull'esito del referendum in relazione all'Ue, mentre minore è stata la riflessione sul suo impatto sulla sicurezza euro-atlantica, e quindi sulla Nato. La Gran Bretagna rimane ovviamente un membro dell'Alleanza, che non è direttamente investita dalla Brexit e mantiene la sua utilità e centralità nel contesto internazionale segnato sia dalla crisi dei rapporti con la Russia, sia dal montare di conflitti e instabilità nel vicinato dell'Europa. Tuttavia, la prospettiva di un'uscita di Londra dall'Ue nel giro di 2-3 anni comporta una serie di implicazioni rilevanti per la sicurezza euro-atlantica, da considerare anche in ottica Nato.

La prima implicazione riguarda il contributo britannico alla sicurezza euro-atlantica. Il governo di sua maestà ha più volte ribadito, anche nel vertice di Varsavia, che la Brexit non influirà negativamente sul ruolo di Londra nell'Alleanza. L'impegno di agire da *framework nation* per uno dei quattro battaglioni multinazionali della EFP, precisamente quello in Estonia, va in questa direzione, così come l'assenso britannico alla dichiarazione congiunta Nato-Ue volta a rafforzare la cooperazione tra i due attori. Inoltre, è possibile che la Gran Bretagna punti ulteriormente sul suo contributo alla Nato per bilanciare in qualche modo il venire meno del suo ruolo in ambito Ue nel campo della sicurezza e difesa. Questo potrebbe essere particolarmente il caso delle operazioni di gestione delle crisi e del *defence capacity building*, visto che la Gran Bretagna non se ne occuperebbe più nel quadro Ue, mentre poco cambierebbe per la difesa collettiva che già ora è una prerogativa unica della Nato e della sua ritrovata importanza alla luce della postura aggressiva russa. Inoltre, è probabile che uscendo dall'Unione, Londra punti a una maggiore cooperazione con gli Stati Uniti su una serie di dossier, dal nucleare all'intelligence e al contrasto al terrorismo, cooperazione che potrebbe essere sia puramente bilaterale sia inquadarsi in un contesto Nato per essa sempre più importante⁶². Con

⁶¹ Daniel Kehoane, "Make Europe Defend Again?", in *Strategic Europe*, 18 November 2016, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/66199>.

⁶² Vaughne Miller (ed.), "Brexit: Impact across Policy Areas", in *House of Commons Briefing Papers*,

l'elezione di Trump Londra troverà a Washington un interlocutore maggiormente disposto a trovare accordi bilaterali sui vari dossier, visto che a differenza del suo predecessore non si è opposto ma ha piuttosto apprezzato la Brexit. Tuttavia, lo stesso Trump è lontano da molte delle politiche tradizionalmente perseguite da Londra, dall'importanza delle istituzioni internazionali nella gestione delle crisi alla necessità di una posizione ferma nei confronti di Mosca, e non sarà quindi facile per il governo britannico coltivare la cosiddetta "special relationship" con il neopresidente⁶³.

In ogni caso, le buone intenzioni di Londra dovranno confrontarsi con una serie di effetti indesiderati del referendum, che avranno un impatto negativo sulla politica di difesa britannica, anche in ambito Nato. Il primo è che una buona parte del capitale politico e delle risorse umane – si pensi al Foreign Commonwealth Office, ma non solo – del governo saranno, e in parte già sono, assorbiti dal negoziato con l'Ue, che si annuncia complesso, difficoltoso e lungo (almeno fino al 2019). Il secondo effetto, di cui già si sono avute avvisaglie, è che l'uscita dall'Ue riapre la questione dell'indipendenza della Scozia. L'opzione di una secessione dal Regno Unito era stata bocciata dal referendum scozzese del 2014, anche in base al fatto che abbandonare la Gran Bretagna significava uscire dall'Ue, e quindi rinunciare ai benefici del mercato interno, dei fondi regionali, ecc. Ora che, viceversa, rimanere nel Regno Unito implica esattamente tali rinunce, o buona parte di esse, l'*appeal* di una indipendenza che potrebbe permettere un successivo ingresso della Scozia nell'Ue sta crescendo oltre l'antico Vallo di Adriano. Il terzo effetto indesiderato del referendum è che il ritorno del Regno Unito a confini puramente nazionali rischia di riaccendere tensioni, nelle isole britanniche, spente meno di vent'anni fa con l'accordo del Venerdì Santo negoziato dal governo di Tony Blair con Dublino nel 1998: porre fine alla libera circolazione e reintrodurre i controlli alle frontiere tra la Repubblica di Irlanda, membro dell'Ue, e l'Irlanda del Nord parte del Regno Unito, non è cosa politicamente semplice e indolore a Belfast e dintorni⁶⁴. Lo scenario di un governo britannico alle prese con un estenuante negoziato con Bruxelles, con una Scozia che chiede un nuovo referendum per rendersi indipendente, e con un confine teso tra Ulster ed Eire, non facilita certo un ruolo proattivo della Gran Bretagna in ambito Nato, quanto a difesa collettiva o stabilizzazione del vicinato – né rende Londra un partner privilegiato per Washington, rispetto ad esempio a un interlocutore tedesco più stabile e sempre più considerato dagli Stati Uniti nel campo della politica estera e di difesa⁶⁵.

No. 07213 (26 August 2016), p. 158-159, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7213>.

⁶³ Thomas Raines, "Britain is Caught between Trump and a Hard Place", in *Chatham House Expert Comments*, 16 November 2016, <https://www.chathamhouse.org/node/26241>.

⁶⁴ Al riguardo si veda, tra gli altri, Malcolm Chalmers, "Would a New SDSR Be Needed After a Brexit Vote?", in *RUSI Briefing Papers*, June 2016, <https://rusi.org/node/15725>.

⁶⁵ Vaughne Miller (ed.), "Brexit: Impact across Policy Areas", cit.

La seconda implicazione del referendum per la sicurezza euro-atlantica investe il processo di integrazione europea nella difesa. Occorre ricordare che l'amministrazione democratica di Barack Obama aveva sostanzialmente abbandonato ogni scetticismo o cautela al riguardo, riassunte negli anni '90 dalle cosiddette "3 D" del segretario di Stato Madeleine Albright (*no duplication, no discrimination, no decoupling*), e poi mantenute dall'amministrazione Bush negli anni della contrapposizione sulla guerra in Iraq con una ulteriore divisione tra "vecchia" e "nuova" Europa. Negli ultimi anni gli alleati statunitensi hanno piuttosto incoraggiato gli europei a contribuire il più possibile alla sicurezza del loro continente e del suo vicinato, attraverso la Nato, l'Ue o cooperazioni bilaterali/regionali – in sostanza, "*whatever works*" per bilanciare il *burden sharing* percepito come sempre più sulle spalle di Washington. Non a caso anche la cooperazione tra l'Alleanza e l'Unione è migliorata, non solo nei teatri operativi – dall'Afghanistan al Golfo di Aden ai Balcani – o tra organi affini quali il Comando alleato per la Trasformazione della Nato e l'Agenzia europea per la Difesa dell'Ue, ma anche al massimo livello politico e istituzionale. Complice il rientro della Francia nel comando militare integrato Nato, il maggiore attivismo tedesco nella difesa, e il buon rapporto di cooperazione instauratosi tra il segretario generale Jens Stoltenberg e l'alto rappresentante Federica Mogherini, il processo di convergenza tra Nato e Ue ha portato alla dichiarazione congiunta di Varsavia esaminata nel precedente capitolo.

Ora tale processo di convergenza, politico e geopolitico, può essere ostacolato dall'abbandono dell'Ue da parte di Londra. Può darsi infatti che l'effetto entropico della Brexit porti a uno stallo o a un indebolimento della cooperazione europea nel campo della difesa, con un conseguente danno per i rapporti transatlantici, dalla questione del *burden sharing* alla capacità Ue di cooperare con la Nato: gli Stati Uniti rischiano di trovare negli europei un problema invece che un partner⁶⁶. Viceversa, in uno scenario opposto e maggiormente positivo, si potrebbe assistere a un rilancio della cooperazione nella difesa in ambito Ue, grazie al venire meno del tradizionale veto britannico, e quindi a una maggiore integrazione politico-militare di stati chiave quali Francia, Germania e Italia, che contribuirebbe indubbiamente a rendere più efficace ed efficiente il contributo europeo alla sicurezza euro-atlantica – sia in ambito Ue che Nato o di coalizioni *ad hoc* – nonché a un rapporto transatlantico più bilanciato e fruttuoso. La presidenza Trump potrebbe costituire un fattore a favore di questo processo in quanto, come discusso in questo capitolo, implica per l'Europa una minore garanzia di sicurezza da parte dell'alleato americano, che avrà verosimilmente un approccio più isolazionista e nazionalista, e meno interventista nei teatri di crisi.

In questo bivio tra uno scenario di stallo, se non di caos, da un lato, e di rilancio dell'Europa della difesa dall'altro, una variabile chiave è costituita dai negoziati tra Londra e Bruxelles sull'uscita dall'Ue, e in particolare dal mercato interno per

⁶⁶ Riccardo Alcaro, "Londra divorzia dall'Ue: catastrofe in vista", in *AffarInternazionali*, 25 giugno 2016, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3512>.

quanto riguarda la libera circolazione di capitali, beni, servizi e persone. Nella visione britannica sembra ora emergere una preferenza per mantenere il più possibile l'accesso al mercato interno sui primi tre fronti, cambiando invece le regole sul quarto per ridurre il numero di immigrati (l'ipotesi cosiddetta di "soft Brexit"). Dal punto di vista dell'Ue, parafrasando il primo ministro Teresa May, "Brexit is Brexit" e quindi se il governo britannico uscendo dall'Unione intende rinunciare alla libera circolazione delle persone dovrà rinunciare anche al resto (l'ipotesi di "hard Brexit"). Quale che sia la soluzione, l'accordo tra Ue e Gran Bretagna può portare a due scenari sostanzialmente diversi. Nel primo, si trova un accordo che soddisfa sia la Gran Bretagna sia l'Unione europea – intendendo per quest'ultima sia le istituzioni Ue sia gli stati membri – e quindi pone le basi per una partnership che avrà effetti positivi anche nel campo della difesa, facilitando sia i partenariati bilaterali e mini-laterali, sia il quadro multilaterale costituito dalla Nato. Nel secondo scenario, l'accordo sulla realizzazione della Brexit porta a cattive relazioni tra i fuoriusciti britannici e gli stati rimasti membri dell'Unione, che indeboliscono e/o intralciano la cooperazione nel campo della difesa a tutti i livelli, compreso quello Nato. Un terzo scenario potrebbe vedere i negoziati tra il governo britannico e la Commissione europea, previsti dall'articolo 50 del Trattato di Lisbona, concentrarsi solo sulle problematiche burocratiche, regolamentari e finanziarie contingenti della Brexit, dallo status del personale britannico distaccato presso le istituzioni Ue alla gestione del bilancio settennale dell'Unione da qui al 2020, rimandando il negoziato sulla partnership – e quindi sul rapporto di Londra con il mercato interno – a una fase successiva. In questo scenario, l'effetto sulla Nato sarebbe minore visto che le decisioni sui nodi da sciogliere sarebbero rimandate. Tuttavia resterebbe il peso di una situazione di incertezza dovuta proprio al fatto che i problemi sono accantonati ma non risolti.

Ognuno di questi scenari riguarderebbe in misura diversa l'aspetto politico istituzionale, dalle missioni di gestione delle crisi all'evoluzione dell'Ue nel campo della difesa, e l'aspetto del procurement e del mercato della difesa. Quest'ultimo è particolarmente intricato, poiché si intreccia con il mercato interno europeo – le cui regole, grazie alle Direttive Ue del 2009, sono applicate anche all'industria dell'aerospazio, sicurezza e difesa, e con una serie di *framework* europei non parte dell'Ue ma ad essa a vario titolo collegati, dall'OCCAR alla LOI/FA⁶⁷. L'aspetto di procurement e industriale è particolarmente rilevante, sia per il suo effetto diretto sullo sviluppo e l'acquisizione delle tecnologie e dei sistemi d'arma necessari alle forze armate europee per esprimere capacità miliari efficaci ed efficienti, sia per l'importanza che la politica industriale della difesa ricopre nell'ambito della politica di difesa in senso lato, in relazione ad esempio ai programmi multinazionali di procurement e alla cooperazione o competizione nelle esportazioni presso Paesi terzi.

⁶⁷ Su questi aspetti si veda Michele Nones, "Londra divorzia, come salvare mercato della difesa Ue", in *AffarInternazionali*, 27 giugno 2016, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3516>.

Per tutti questi motivi, il percorso che dal referendum del giugno 2016 porterà all'effettiva uscita della Gran Bretagna dall'Ue, e alla definizione dei suoi rapporti con l'Europa continentale, avrà effetti notevoli, seppure indiretti, sulla sicurezza euro-atlantica e quindi sulla Nato. Effetti che dipendono da diverse variabili, che rischiano di essere negativi ma che potrebbero anche rivelarsi positivi, e che in ogni caso vanno presi in considerazione nella riflessione sull'Alleanza atlantica e la politica di difesa italiana.

3. La politica di difesa italiana e le prospettive future

3.1 L'equilibrio italiano nei rapporti Nato-Russia

In un vertice la cui agenda, come già discusso nel primo capitolo, è stata fortemente influenzata dalle priorità dell'azione alleata rispetto al fianco orientale, l'Italia si è trovata a giocare un ruolo nient'affatto facile. In effetti, da un lato il principio di solidarietà verso l'Alleanza spinge il Paese a garantire il proprio contributo per assicurare gli alleati orientali e rafforzare la difesa collettiva. Dall'altro, la tradizione di buoni rapporti nei confronti di Mosca porta Roma a evitare di assumere una posizione di netto confronto con la Federazione Russa. In questo senso, mantenere aperta una finestra di dialogo politico costituisce sicuramente una delle priorità dell'agenda italiana, emersa anche e soprattutto in occasione del vertice di Varsavia.

A riguardo, un punto di riferimento tuttora attuale, nonostante il tempo trascorso, è sicuramente rappresentato dai principi contenuti nel rapporto dei "Tre saggi"⁶⁸ – poi ripresi e incorporati all'interno del successivo Rapporto Harmel del 1967⁶⁹. Per l'Italia è infatti fondamentale che l'Alleanza continui a mantenere una propria dimensione politica a fianco di quella prettamente militare⁷⁰. In effetti, allora come oggi, per garantire una distensione dei rapporti con la Russia la dimensione militare e il principio di difesa collettiva, pure rilevanti, devono essere affiancati da misure politico-diplomatiche volte ad accrescere il livello di fiducia reciproca tra le parti⁷¹.

⁶⁸ Il "Rapporto del Comitato dei Tre sulla cooperazione non militare nella Nato" è stato elaborato nel 1956 da un comitato composto da Halvard Lange, Gaetano Martino, il presidente, e Lester B. Pearson per "suggerire al Consiglio modi e mezzi per ampliare la cooperazione nei settori non militari e per rafforzare l'unità della Comunità atlantica". Lawrence S. Kaplan, "Il rapporto dei 'Tre Saggi': 50 anni dopo", in *Rivista della Nato*, primavera 2006, <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue1/italian/history.html>. Per il testo del rapporto si veda il sito della Nato: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/57772.htm#III>.

⁶⁹ Il rapporto è stato elaborato nel 1967 su iniziativa dell'allora ministro degli Esteri belga Pierre Harmel e ha il merito di aver introdotto il concetto di deterrenza e dialogo. Per il testo del rapporto si veda il sito della Nato: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/57772.htm#III>.

⁷⁰ Intervista, 23 settembre 2016.

⁷¹ Presidenza della Repubblica, *Il Presidente Mattarella ha presieduto il Consiglio Supremo di Difesa*, 30 giugno 2016, <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=1911>; Stefano Vespa, "Vertice Nato a Varsavia, ecco la linea dell'Italia

Coerentemente con queste riflessioni, l'approccio italiano è riuscito a influenzare e trovare trasposizione nelle conclusioni del vertice di Varsavia. In particolare, l'azione diplomatica nazionale ha impedito che le posizioni eccessivamente intransigenti di alcuni alleati potessero compromettere la ripresa dei lavori e del dialogo nel formato del Consiglio Nato-Russia⁷². Sostenuta anche da Francia, Germania e Spagna, l'Italia ha insistito nel riaffermare nelle conclusioni del vertice, oltre all'importanza di rafforzare la postura alleata di difesa e deterrenza, anche la necessità di mantenere aperte le linee di comunicazione con la Russia attraverso un *"periodic, focused and meaningful dialogue"*⁷³. In tal modo, si punta a evitare fraintendimenti, in termini di azioni ma anche di percezioni, che potrebbero condurre a escalation non intenzionali, incoraggiando dunque una maggiore trasparenza e prevedibilità sul delicato fronte orientale.

In questo esercizio va evidenziato che l'Italia gode di una certa credibilità grazie al valido e costante contributo che il Paese da sempre mostra all'interno della Nato, sia nelle missioni internazionali – l'elemento più evidente nel periodo post-Guerra Fredda – sia nelle esercitazioni e nel dispiegamento degli assetti militari alleati sul territorio dei Paesi membri. Con particolare riferimento al fianco est, l'impegno italiano si è espresso tanto nelle misure di rassicurazione decise in occasione del vertice del Galles⁷⁴ quanto nelle più recenti misure di deterrenza proposte in occasione del vertice di Varsavia. Infatti, l'Italia ha efficacemente contribuito alla missione di Air Policing nei Paesi baltici nel 2015, nell'ambito della EFP sta per fornire 140 unità al battaglione multinazionale a guida canadese, e nel 2018 Roma ricoprirà il ruolo di *lead nation* della VJTF.

Rispetto alla EFP è interessante osservare comunque come – secondo recenti dichiarazioni del ministro della Difesa Roberta Pinotti⁷⁵ – l'Italia, pur non ritraendosi rispetto alle proprie responsabilità nei confronti degli alleati, abbia insistito affinché il dispiegamento dei quattro battaglioni multinazionali non acquisisse dimensioni considerevoli e non diventasse permanente. Il limitato contributo in termini di uomini dunque, sia a livello Nato che a livello nazionale – "solo 140 unità" secondo le parole del ministro – sarebbe proprio frutto della posizione italiana convinta della necessità di evitare possibili esacerbazioni dei toni nel confronto con Mosca.

In quest'ottica sarebbe da leggersi dunque anche la decisione di non appoggiare l'introduzione di nuove sanzioni contro la Russia per il suo intervento in Siria. Benché questa decisione sia stata presa in ambito Ue e non Nato, le motivazioni

(molto pro Russia)", in *formiche.net*, 7 luglio 2016, <http://formiche.net/?p=524869>.

⁷² Intervista, 23 settembre 2016.

⁷³ NATO, *Warsaw Summit Communiqué*, cit., par. 12.

⁷⁴ Per ulteriori elementi a riguardo si veda: Paola Tessari, Paola Sartori e Alessandro Marrone, "La politica di difesa italiana: tra Nato e Libro Bianco", in *Documenti IAI*, n. 15|25 (dicembre 2015), <http://www.iai.it/it/node/5709>.

⁷⁵ Michele Arnese e Emanuele Rossi, "Ecco come Roberta Pinotti minimizza le operazioni dell'Italia con la Nato in Lettonia", in *formiche.net*, 19 ottobre 2016, <http://formiche.net/?p=548659>.

sarebbero esplicative e valide anche per la linea politica italiana in ambito atlantico, riguardando in fondo lo stesso dossier trattato coerentemente da diversi angoli e in *framework* istituzionali differenti. Inoltre, il crescente attivismo politico e militare russo anche nella zona del Mediterraneo e del Medio Oriente ha finito col legare le dinamiche del fianco orientale e di quello meridionale della Nato, rendendo ancora più cruciale – in ottica italiana – impostare un dialogo con Mosca che riguardi non soltanto lo scenario ucraino ma anche gli altri teatri in cui la Russia è presente⁷⁶. In questo difficile equilibrio, mentre è importante che l'Italia lavori per facilitare il confronto tra le parti, cercando di far comprendere agli alleati più intransigenti le eventuali ragioni russe, è altrettanto importante che vengano evitati da parte di Roma iperattivismo e gesti politici eclatanti che potrebbero essere interpretati come segnale di divisione del fronte occidentale e giovare quindi a Mosca⁷⁷.

Dunque è necessario che l'Italia continui a promuovere un approccio basato su fermezza e dialogo⁷⁸, ma per farlo al meglio occorre valorizzare maggiormente le potenzialità della propria azione diplomatica. Una proiezione esterna funzionante, dal massimo livello politico a quello della giornaliera attività diplomatica, ha già dato prova in passato di poter conseguire risultati assolutamente rilevanti, non da ultimo il vertice di Pratica di Mare del 2002 che ha visto l'istituzione del Consiglio Nato-Russia.

Inoltre, di fronte alla significativa capacità di alcuni alleati di influenzare il dibattito politico-strategico dell'Alleanza atlantica, veicolando in maniera efficace le proprie ragioni e posizioni anche oltre il loro relativo peso specifico, l'Italia dovrebbe sfruttare meglio le risorse che ha a disposizione. In tal senso creare una ponte di dialogo costruttivo e costante con gli attori istituzionali, il settore privato, i centri di ricerca, e in generale gli attori della società civile che a vario titolo partecipano alle dinamiche di politica estera, potrebbe fornire un utile strumento per promuovere la visione italiana nel più ampio dibattito strategico euro-atlantico. In quest'ottica assumono rilevanza iniziative quali il seminario del Gruppo speciale sul Mediterraneo e Medio Oriente dell'Assemblea parlamentare Nato tenutosi a Roma il 27-28 ottobre 2016 su iniziativa della Delegazione italiana. Ai lavori hanno partecipato oltre 140 parlamentari in rappresentanza di 40 Paesi comprendenti membri della Nato, Paesi mediterranei associati, Paesi del Golfo e della sponda sud del Mediterraneo, ma anche docenti universitari ed esperti provenienti dal mondo della ricerca⁷⁹. È importante che questo tipo di eventi si inserisca entro un *framework* più strutturato in grado di veicolare la visione italiana in maniera

⁷⁶ Intervista di Monica Maggioni al ministro Gentiloni, "Russia, Gentiloni a Rainews24: 'Accanto alle sanzioni ci vuole un percorso di dialogo' (video)", in *Rainews24*, 19 dicembre 2014, <http://www.rainews.it/dl/rainews/media/Russia-Gentiloni-a-Rainews24-Accanto-alle-sanzioni-ci-vuole-un-percorso-di-dialogo-4847b112-862d-4252-9000-239c0c8f8ca0.html>.

⁷⁷ Intervista, 26 ottobre 2016.

⁷⁸ Michele Arnese e Emanuele Rossi, "Ecco come Roberta Pinotti minimizza le operazioni dell'Italia con la Nato in Lettonia", op. cit.

⁷⁹ Maggiori informazioni e la registrazione dell'incontro sono disponibili nel sito della Camera dei Deputati: <http://webtv.camera.it/evento/10189>.

efficace e continuativa⁸⁰. Per questo le istituzioni politiche italiane dovrebbero investire maggiormente in simili iniziative collaborando con il mondo accademico e della ricerca, e sfruttando altresì il vantaggio di ospitare nella propria capitale la sede del Nato Defence College con il quale attività e progetti congiunti potrebbero poi essere presentati e discussi in fora allargati e comprendenti rappresentanti del più ampio consesso alleato.

Ovviamente, la posizione italiana dovrà tenere conto del nuovo approccio della presidenza Trump nei rapporti con la Russia, discusso nel secondo capitolo. Da un lato, è probabile che diminuirà drasticamente la spinta americana verso ulteriori misure di deterrenza, nonché l'ascolto verso le richieste in tal senso da parte dei Paesi del fianco est. Tuttavia, non è detto che ciò porti a un rilancio del dialogo Nato-Russia, anzi, vista la preferenza del nuovo presidente per accordi bilaterali con le potenze regionali. Dall'altro lato, sarà fondamentale mantenere la coesione occidentale sia in ambito Nato che Ue di fronte alle possibili oscillazioni della posizione statunitense. Di conseguenza, continuerà a essere importante per l'Italia mantenere l'equilibrio nei rapporti con la Russia, anche nel nuovo contesto dei rapporti transatlantici.

3.2 L'Italia e la cooperazione Nato-Ue

Come si è detto precedentemente, la dichiarazione Nato-Ue rappresenta sicuramente uno dei risultati più importanti conseguiti al vertice di Varsavia. Al riguardo è importante sottolineare come questo sia anche frutto di una costante spinta diplomatica italiana, che ha consentito di raggiungere ampio consenso per un documento contenente significative proposte di cooperazione. Da rilevare inoltre l'atteggiamento pragmatico e collaborativo tenuto dagli alleati turchi, che è stato determinante per non ostacolare il rafforzamento della collaborazione Nato-Ue.

L'Italia in questo contesto, in virtù del tradizionale e attento equilibrio tra atlantismo e europeismo nella sua politica estera e di difesa, si trova in un'ottima posizione per contribuire in maniera significativa a dare rapida attuazione alle proposte presenti nella dichiarazione, avanzando così concretamente la cooperazione tra i due attori. Nello specifico, tra le sette aree di cooperazione evidenziate dal documento, due in particolare possono trovare applicazione *rebus sic stantibus* e potrebbero vedere l'Italia giocare un ruolo di primo piano: l'ambito che prevede di accrescere la cooperazione operativa anche nel dominio marittimo e rispetto ai flussi migratori, e l'obiettivo di un maggiore coordinamento degli sforzi in termini di *defence capacity building* al fine di sostenere la resilienza dei Paesi partner sia sul versante est che sul versante sud⁸¹.

⁸⁰ Paola Tessari, Paola Sartori e Alessandro Marrone, "La politica di difesa italiana: tra Nato e Libro Bianco", cit, p. 18.

⁸¹ Intervista, 23 settembre 2016.

Rispetto al primo punto, questa disposizione rappresenta un importante segnale che riporta l'attenzione dell'Alleanza anche sulla dimensione marittima, che nell'ultimo periodo era stata messa in secondo piano rispetto a altre priorità operative – prevalentemente terrestri. Nello specifico, la contemporanea presenza nel Mediterraneo di missioni quali EUNAVFOR MED Sofia e Sea Guardian ha offerto un'immediata possibilità di approfondire la collaborazione. Il rafforzamento della cooperazione tra Alleanza e Unione per accrescere la sicurezza marittima è stato oggetto di discussione in occasione della riunione a livello di ministri della Difesa alleati tenutasi a Bruxelles lo scorso 26-27 ottobre. In questo contesto l'Italia ha sostenuto con forza la necessità che un coordinamento tra Nato e Ue venisse rapidamente attivato per rendere operativo l'approccio a 360 gradi anche sul fianco sud. In particolare, proprio in occasione della ministeriale Nato cui ha preso parte anche l'alto rappresentante Federica Mogherini, è stato formalmente deciso che gli assetti alleati impiegati nella missione Sea Guardian sarebbero stati spostati nel Mediterraneo centrale per supportare la missione EUNAVFOR MED Sofia nella raccolta di informazioni e nel contrasto ai traffici illeciti⁸².

Inoltre, sempre nella stessa occasione il ministro Pinotti ha proposto la trasformazione del comando congiunto Nato di Napoli in un punto di snodo e di collegamento per le operazioni nel Mediterraneo⁸³. Questa possibilità sarebbe già stata discussa anche a livello tecnico dai capi di Stato maggiore della Difesa, e potrebbe in effetti rappresentare un passo concreto per indirizzare e gestire in maniera efficiente e funzionale le varie iniziative volte a promuovere la stabilizzazione e la sicurezza del fianco sud.

Sempre in quest'ottica, un altro ambito in cui la cooperazione Nato-Ue potrebbe essere approfondita e migliorata nel breve termine è il *defence capacity building*. Entrambi gli attori infatti possono concorrere alla stabilizzazione dei Paesi della regione mettendo a disposizione le relative specializzazioni. L'Ue grazie alle numerose missioni di training e *crisis management* in cui è stata ed è impegnata ha acquisito una notevole expertise. Tuttavia, in alcuni casi il contributo Nato alla formazione militare sarebbe estremamente utile, come ad esempio nel controllo delle frontiere che è sovente affidato alle forze armate, anche a causa della forte instabilità e conflittualità regionale.

La promozione di un simile approccio potrebbe efficacemente venire proprio dall'Italia, attiva in missioni sia Nato che Ue. Infatti, il Paese è impegnato dal 27 luglio 2016 nell'addestramento della guardia costiera e della marina militare libica nell'ambito della missione EUNAVFOR MED Sofia. In Iraq, l'Italia già addestra sia le

⁸² NATO, *Defence Ministers Take Forward NATO-EU Cooperation*, 27 October 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_136844.htm.

⁸³ Ministero della Difesa, *Difesa e Sicurezza, Ministri della Nato riuniti a Bruxelles*, 26 ottobre 2016, http://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/Difesa_e_Sicurezza_Ministri_della_Nato_riuniti_a_Bruxelles.aspx.

forze governative irachene che i peshmerga curdi, principalmente a Baghdad ed Erbil⁸⁴, nell'ambito della coalizione internazionale anti-ISIS, e potrebbe partecipare anche alle attività Nato di training delle forze militari e di sicurezza irachene, rispetto alle quali i dettagli operativi sono ancora in fase di definizione⁸⁵. Considerato quindi l'impegno profuso dall'Italia sia in ambito Nato che Ue, il Paese si trova sicuramente in una posizione favorevole per spingere per la concretizzazione di iniziative di cooperazione.

Certamente, come detto in precedenza, diverse sono le ombre che aleggiano sulla buona riuscita della cooperazione Nato-Ue, delle quali anche l'Italia dovrà tenere conto: prima su tutte la futura uscita della Gran Bretagna dall'Ue, anche se al momento l'impatto sul quadro euro-atlantico è ancora da comprendere; il ruolo della Turchia nell'Alleanza e i suoi rapporti con l'Ue, soprattutto considerando la precarietà della situazione politica interna e i suoi potenziali effetti sulla politica estera di Ankara; l'annosa questione tra Cipro e Turchia, che continua a impedire un efficace scambio di informazioni tra le due organizzazioni ed effettivi progressi in termini cooperativi. Ultima, ma non per importanza, l'incognita di come si articolerà la politica estera e di difesa della presidenza Trump, rispetto a Nato e Ue, nonché a singoli alleati come la Turchia.

3.3 La prospettiva italiana su stabilizzazione e cooperazione nel fianco sud

Nonostante il dibattito in occasione del vertice di Varsavia abbia posto grande attenzione sul confine orientale dell'Alleanza, come evidenziato nel primo capitolo, il comunicato finale ha comunque il merito di aver posto politicamente sullo stesso piano fianco est e fianco sud, proponendo l'adozione di un approccio a 360 gradi nei confronti dell'arco di instabilità che circonda l'alleanza. Benché la definizione di una chiara strategia nazionale in ambito atlantico per il fianco sud risulti difficile, in quanto rivolta a una realtà fluida e in continuo divenire, vi sono alcuni elementi che contribuiscono a delineare la visione italiana rispetto al ruolo che la Nato potrebbe giocare in quest'area.

In primo luogo, grazie al contributo dell'Italia è stato possibile definire il *framework* di riferimento per l'applicazione del RAP anche sul fianco meridionale, stabilendo in proposito parametri politico-militari⁸⁶. Il comunicato di Varsavia afferma al riguardo che "As part of the Readiness Action Plan and as a contribution to our deterrence and defence posture, we have established a framework for Nato's adaptation in response to growing challenges and threats emanating from the

⁸⁴ Si veda il sito del Ministero della Difesa: *Operazioni internazionali in corso / Iraq/Siria - Prima Parthica*, http://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/Prima_Parthica/Pagine/contributo_nazionale.aspx.

⁸⁵ NATO, *Warsaw Summit Communiqué*, cit., par. 12.

⁸⁶ Intervista, 23 settembre 2016.

south"⁸⁷. In tal modo si è riusciti a delineare i primi elementi di una nuova postura di deterrenza anche a sud, ad esempio introducendo la categoria di minaccia proveniente da "non-state actors that have state-like aspirations, capabilities, and resources".

Andando oltre il primo elemento di deterrenza e difesa, il concetto di proiezione di stabilità fa appello in primo luogo alla politica dei partenariati e al *defence capacity building*⁸⁸. Durante il vertice si è infatti riconosciuto che l'attivazione di missioni Nato nell'area del Mediterraneo e Medio Oriente è quanto mai delicata, e in alcune circostanze potrebbe rivelarsi addirittura controproducente per l'area e per la sicurezza euro-atlantica. Appare dunque cruciale per l'Italia, anche in questo contesto, il rafforzamento della dimensione politica dell'Alleanza, in quanto il dialogo politico e la relativa cooperazione istituzionale-militare risultano essenziali per proiettare stabilità nella regione.

Coerentemente con queste considerazioni, per l'Italia è prioritario rivitalizzare i partenariati Nato, quali il Mediterranean Dialogue e la Istanbul Cooperation Initiative (ICI), che troppo spesso sono stati ostaggio di agende nazionali che hanno limitato il dialogo e ostacolato la cooperazione. A tal fine andrebbe incoraggiata maggiormente una regolare convocazione di riunioni, anche informali, in formati che coinvolgano rappresentanti dei Paesi alleati e dei membri di questi partenariati.

Altro punto fondamentale nell'agenda italiana per garantire la proiezione di stabilità sul fianco sud è l'attivazione di missioni di *defence capacity building*, in modo da garantire che siano gli stessi Paesi della regione ad agire in prima linea contro l'instabilità e il terrorismo. Questo tipo di attività andrebbero rivolte anche a Paesi amici, al momento stabili ma a rischio di destabilizzazione quali Giordania, Tunisia e Marocco⁸⁹. Inoltre, è importante che venga mantenuta l'attenzione internazionale verso quelle aree che vedono attualmente impegnata la coalizione internazionale anti-ISIS, affinché si possa passare con successo dall'attuale fase di addestramento alla fase di ricostruzione – anche prendendo spunto ove opportuno dal modello dell'intervento Nato in Kosovo⁹⁰.

Riguardo alla sicurezza marittima e alla gestione della crisi migratoria, l'approccio Nato verso il Mediterraneo dovrebbe essere quanto più pragmatico possibile e mettere a sistema le missioni già in atto al fine di sfruttare al meglio le risorse messe a disposizione. Ad esempio, pur riconoscendo il contributo della missione nell'Egeo nell'accrescere la *situational awareness* nella regione, grazie alla condivisione di informazioni con le guardie costiere turche e greche, oltre che con l'Agencia

⁸⁷ NATO, *Warsaw Summit Communiqué*, cit., par. 42.

⁸⁸ Ibid., par. 43.

⁸⁹ Intervista, 23 settembre 2016.

⁹⁰ Intervento del generale Claudio Graziano al seminario del Gruppo speciale sul Mediterraneo e il Medio Oriente dell'Assemblea parlamentare della Nato, 28 ottobre 2016. Video disponibile nel sito della Camera: <http://webtv.camera.it/evento/10189>.

europea Frontex, va rilevato come la sua principale funzione sia stata quella di incentivare la cooperazione tra le due sponde dell'Egeo e mitigare le tensioni tra Grecia e Turchia. Tuttavia, la dimensione mediterranea è molto più ampia e vanno quindi ripensati gli strumenti da impiegare: in questo senso significativo è senz'altro l'avvio della cooperazione formale tra la missione europea Sofia e Sea Guardian⁹¹, soprattutto qualora passasse la proposta italiana di trasformare Napoli in un *hub* di coordinamento per le iniziative nel Mediterraneo⁹².

Con specifico riferimento allo scenario libico, oltre al supporto della missione Sea Guardian alle operazioni di contrasto al traffico di armi verso la Libia, un ulteriore contributo dell'Alleanza potrebbe concretizzarsi proprio nell'ambito del *defence capacity building*. Di fatto, il pieno riconoscimento in occasione del vertice di Varsavia del governo di Tripoli quale unico interlocutore legittimo, ha aperto la strada alla possibilità di avviare iniziative di assistenza volte alla formazione delle istituzioni militari libiche, che andrebbero ad affiancarsi agli sforzi Ue in atto per la formazione e ricostituzione della guardia costiera e della marina militare libiche. Data la complessità della situazione attuale e la delicatezza di un eventuale intervento Nato su larga scala in questo contesto, anche alla luce dell'intervento del 2011, l'Alleanza dovrebbe puntare a missioni più specifiche e che rispondano a precise esigenze del governo di Tripoli. In quest'ottica, la Nato potrebbe ad esempio contribuire in cooperazione con altri stati della regione quali Egitto, Algeria e Tunisia a garantire il controllo delle frontiere nazionali⁹³.

Le ipotesi di sostegno operativo Nato al legittimo governo libico dipendono in larga misura dal raggiungimento di un accordo tra i principali attori regionali e tra i maggiori stati membri dell'Alleanza sulla stabilizzazione della Libia nel quadro di una cornice di sicurezza regionale, sulla distribuzione di potere e di risorse tra le varie fazioni, e sulle garanzie necessarie affinché le varie parti in causa ritengano più sicuro e conveniente appoggiare il processo di riconciliazione. Anche qui il ruolo politico della Nato non è da sottovalutare, ed è duplice. Da un lato, sulla base dell'articolo 4 del Trattato di Washington, l'Alleanza dovrebbe agire maggiormente come un forum per costruire il consenso tra gli alleati riguardo alla percezione della minaccia e alle azioni da intraprendere nella regione euro-mediterranea⁹⁴. Tale ruolo politico è importante e necessario: come si può pensare di stabilizzare la Libia se gli stati membri della Nato non riescono a concordare se appoggiare realmente il governo dell'accordo nazionale insediato a Tripoli e non il Parlamento di Tobruk guidato dal generale Haftar?

⁹¹ Consiglio dell'Unione europea, *Sessione n° 3498 Consiglio Affari esteri*, 14-15 novembre 2016, <http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/fac/2016/11/14-15>.

⁹² Andrea Mottola, "Convegno IAI: La NATO verso il futuro", in *RID Portale Difesa*, 18 novembre 2016, http://www.portaledifesa.it/index-phppag,3_id,1588.html.

⁹³ Paolo Quercia et al., "NATO in Libya: A Long-Term Plan for Stability", in *PISM Policy Papers*, No. 11 (July 2016), p. 2, <https://www.pism.pl/Publications/PISM-Policy-Paper-no-152>.

⁹⁴ Alessandro Marrone, "What's new on NATO's Southern flank: security threats and the Alliance's role after the Warsaw Summit", in *Security Policy Working Papers*, No. 22/2016 (September 2016), p. 3, https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/working_paper_2016_22.pdf.

Il secondo aspetto del ruolo politico della Nato, a fianco del suddetto *consensus building* interno, riguarda il *confidence building*, il dialogo bilaterale e regionale con i Paesi della regione. Il contrasto al terrorismo, la sicurezza marittima, la gestione dei flussi migratori, e lo stesso *defence capacity building* non hanno solo una dimensione operativa, nella quale il partenariato Nato può e deve fare passi in avanti, ma hanno soprattutto una dimensione politica. Ad esempio, i Paesi occidentali devono sviluppare una visione strategica comune di quali forze stanno addestrando ed equipaggiando, chiarendo gli obiettivi e definendo alleati e avversari in maniera chiara, e devono farlo con le leadership regionali con cui cooperano a livello operativo. La Nato, come alleanza politico-militare, e i suoi partenariati possono servire a questo scopo, anche perché rappresentano uno dei pochi forum regionali istituzionalizzati in cui siedono allo stesso tavolo i Paesi europei e nordamericani, Algeria, Egitto, Israele, Paesi del Golfo, Turchia, e altri attori di rilievo nella regione euro-mediterranea. Ciò non vuol dire per la Nato assumere un ruolo di guida nei processi politico-diplomatici in corso, anzi tali processi hanno probabilmente maggiori chance di successo se non vedono una sua leadership, tuttavia l'Alleanza può fare molto di più per sostenerli⁹⁵ – a livello politico, diplomatico e militare.

Inoltre, le suddette problematiche e minacce alla sicurezza non hanno una soluzione facile e rapida, ma piuttosto richiedono un impegno politico, diplomatico e militare di lungo periodo – come evidenziato dal crescere del sedicente Stato Islamico e dal crollo delle forze di sicurezza irachene dopo il ritiro americano del 2011, che ha poi costretto Washington a tornare in Iraq con una coalizione *ad hoc*. La Nato, in quanto alleanza altamente istituzionalizzata, con un suo intrinseco valore politico-militare, contribuisce a stabilizzare nel tempo e nella portata il contributo dei Paesi membri rispetto a una mera "coalizione di volenterosi". Inoltre, come dimostrato dalla decennale missione in Afghanistan, la Nato si è anche dimostrata in grado di aggregare un numero significativo di Paesi partner, rendendo ISAF qualcosa di più e di diverso da un intervento Nato *tout court*. Entrambi questi elementi – stabilità del contributo politico-militare e coinvolgimento dei Paesi partner – sarebbero d'aiuto negli sforzi in corso per stabilizzare i vari teatri di crisi nel fianco sud dell'Alleanza.

Anche in questo caso, occorrerà capire come la presidenza Trump intende muoversi rispetto alla regione del Nord Africa e Medio Oriente, e in particolare al teatro libico. Di certo la contrarietà del nuovo presidente a interventi militari su larga scala quando non è in gioco un diretto interesse americano esclude una serie di opzioni, ma d'altronde tali opzioni sono state già di fatto escluse dall'amministrazione Obama – come nel caso del 2011.

⁹⁵ Ibid.

3.4 L'attuazione del Libro Bianco italiano: una strada in salita

La politica di difesa italiana in ambito Nato – o Ue -- rispetto alle missioni piuttosto che alla difesa collettiva o ai partenariati, dipende ovviamente dal funzionamento della "macchina" della Difesa, dalle singole forze armate al livello interforze e al procurement, e dalle risorse a sua disposizione. L'amministrazione Trump non cambia questo stato di cose, e anzi l'Italia potrà rispondere meglio a una eventuale richiesta di investire di più nella difesa, che il nuovo presidente intende rivolgere a tutti gli alleati europei, dimostrando perlomeno che le risorse investite generano un "output" adeguato, venendo utilizzate in modo efficace ed efficiente. È quindi necessario riflettere in questo ambito sull'attuazione del Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, presentato dal ministro Pinotti al Consiglio supremo di Difesa, al Governo e al Parlamento ad aprile 2015.

A oltre un anno e mezzo dall'adozione del documento, l'aspettativa per i cambiamenti annunciati⁹⁶ ha lasciato gradualmente posto a una certa disillusione. Infatti, anche questo programma di riforma, come spesso accade in Italia, è finito ostaggio della contingenza politica nazionale che ha influito negativamente sull'iter di attuazione – soprattutto per la priorità assunta da altri progetti riformatori, fra cui, dopo il Jobs Act, il referendum costituzionale. In aggiunta a ciò, i cambiamenti intercorsi nello scenario internazionale, con l'intensificarsi delle crisi in alcune aree che vedono un forte impegno militare e/o diplomatico italiano – Afghanistan, Libia, Iraq, Siria e fianco est dell'Alleanza – hanno contribuito a distogliere l'attenzione politica dal Libro Bianco.

Ecco quindi che le scadenze di attuazione dei principali provvedimenti, previsti dettagliatamente nel decimo capitolo dello stesso Libro Bianco, sono state disattese. A riguardo, la riunione del Consiglio supremo di Difesa tenutasi il 24 novembre 2016, nel fare il punto sui lavori di attuazione, ha reso noto che "il Disegno di Legge per l'emanazione di alcuni provvedimenti prioritari e per la delega a successivi specifici dispositivi legislativi inizierà a breve l'iter parlamentare"⁹⁷. Tuttavia, con specifico riferimento a quelle parti della riforma interessate da questa procedura – revisione della *governance* e disposizioni sul personale – i tempi tecnici richiesti per l'approvazione di leggi ordinarie portano comunque a dubitare che questa possa avvenire entro il termine dell'attuale legislatura. Infatti, si deve tenere conto che l'iter parlamentare potrebbe prevedere non solo la consultazione con *stakeholder* rilevanti per l'approfondimento della tematica, ma anche e soprattutto il riemergere di opposizioni di varia natura, ideologica piuttosto che corporativa, all'attuazione della riforma, dilatandone ulteriormente i tempi. Forse, con qualche

⁹⁶ Sulla portata del disegno riformatore del Libro Bianco si veda, tra gli altri, Vincenzo Camporini, "Un atto rifondatore della Difesa", in Alessandro Marrone (a cura di), "Il Libro bianco: una strategia per la politica di difesa dell'Italia", in *Documenti IAI*, 15|09 (maggio 2015), <http://www.iai.it/it/node/4239>.

⁹⁷ Presidenza della Repubblica, *Il Presidente Mattarella ha presieduto il Consiglio Supremo di Difesa*, 24 novembre 2016, <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=2307>.

sforzo, si potrebbe pervenire per lo meno all'approvazione da parte di una delle due Camere e questo consentirebbe di favorire una rapida conclusione dell'esame anche nella successiva legislatura, ma molto dipenderebbe dal consenso politico raggiunto nel mettere a punto la riforma.

Alternativamente si potrebbe profilare l'ipotesi di procedere a un'attuazione per fasi successive. Ovvero, scorporare dal disegno complessivo di riforma quelle parti che rispondano a un duplice criterio di urgenza e realizzabilità e che possano essere più facilmente approvate, e rinviare a un secondo momento l'implementazione delle disposizioni che invece richiedono tempi più lunghi. Se è pur vero che tale *modus operandi* sarebbe in contrasto con la logica complessiva del Libro Bianco, che è di un approccio integrato tanto alla Difesa quanto a livello di sistema-paese, esso consentirebbe quantomeno di avanzare parzialmente nel processo di riforma – anche per evitare il rischio che questo documento strategico venga fatalmente superato dagli eventi.

In questo quadro scoraggiante, è opportuno riportare un concetto già espresso in uno studio IAI seguito alla pubblicazione del Libro Bianco: “al di là dei ritardi nell'attuazione delle suddette riforme legati a questioni intrinseche alla complessità della difesa, il successo e la concretizzazione di questo processo riformatore rimangono intimamente legati alla volontà della classe politica italiana”⁹⁸. In effetti, alla luce della situazione delineata, sembra che proprio il venire meno della spinta politica a livello di Governo abbia rappresentato il principale ostacolo all'avanzamento del processo di attuazione del Libro Bianco. Tale impulso risulta necessario per una riforma che porta con sé cambiamenti reali e concreti, e la strutturazione di un rinnovato strumento militare più adatto al contesto internazionale attuale, agli interessi nazionali italiani, e alle risorse realisticamente a disposizione della Difesa.

In aggiunta, questa situazione di stallo porta con sé una serie di ricadute negative non solo a livello interno, ma anche per quanto riguarda la qualità del contributo italiano in ambito euro-atlantico. Politicamente, i ritardi nell'attuare un Libro Bianco che è anche direttiva ministeriale non giovano alla credibilità del nostro Paese nei confronti degli Alleati, e rischiano di ledere la forza della posizione negoziale italiana nei vari tavoli bilaterali e multilaterali – anche visto che il Libro Bianco era stato presentato ufficialmente sia in ambito Nato che Ue e aveva riscosso interesse e apprezzamento da parte degli alleati. A livello operativo, la mancata attuazione delle disposizioni contenute nel Libro Bianco potrebbe compromettere la qualità del contributo nazionale in ambito Nato, ma anche Ue, soprattutto in termini di interoperabilità, efficacia ed efficienza. In effetti, il continuo rinvio dell'implementazione della riforma determina una situazione per cui alcune decisioni legate a esigenze operative, non prorogabili, debbano esser prese al di fuori del *framework* di attuazione del Libro Bianco, con conseguenti effetti negativi

⁹⁸ Paola Tessari, Paola Sartori e Alessandro Marrone, “La politica di difesa italiana: tra Nato e Libro Bianco”, cit., p. 36.

sulla cooperazione in ambito europeo e transatlantico.

Per tutti questi motivi è cruciale che le istituzioni politiche e militari ritrovino la spinta necessaria a progredire nel processo di riforma. È certamente vero che nei mesi scorsi l'Italia si sia trovata sotto pressione su più fronti, sia per dinamiche interne che per l'evoluzione dello scenario internazionale. Tuttavia, proprio l'acuirsi di alcune crisi e l'aumento dell'impegno richiesto per garantire la sicurezza e la difesa del Paese rendono ancora più urgente l'attuazione delle disposizioni contenute nel Libro Bianco. Misure che mirano a dotare l'Italia di uno strumento che, nelle parole dello stesso documento, ci può "proteggere dai rischi e da eventuali minacce e ci consente di far fronte alle nostre responsabilità all'interno della comunità internazionale"⁹⁹. Parole che rischiano di rimanere solo su carta.

Aggiornato 25 novembre 2016

⁹⁹ Ministro della Difesa, *Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, 30 aprile 2015, p. 8, http://www.difesa.it/Content/Pagine/Libro_Bianco.aspx.

Istituto Affari Internazionali (IAI)

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

Via Angelo Brunetti, 9 - I-00186 Roma

T +39 06 3224360

F + 39 06 3224363

iai@iai.it

www.iai.it

Ultimi DOCUMENTI IAI

- 16 | 18 Francesca Bitondo, Alessandro Marrone e Paola Sartori, *Le sfide della Nato e il ruolo dell'Italia: Trump, Brexit, difesa collettiva e stabilizzazione del vicinato*
- 16 | 17 Tommaso De Zan and Simona Autolitano (eds.), *EUnited Against Crime: Improving Criminal Justice in European Union Cyberspace*
- 16 | 16 Bianca Benvenuti, *The EU-Turkey Deal and Its Implications for the Asylum Capacities of EU Border Countries*
- 16 | 15 Matteo Brunelli, *European Security Governance and Transatlantic Relations*
- 16 | 14E Francesca Bitondo and Paola Sartori, *NATO Defence Planning After the Warsaw Summit*
- 16 | 14 Francesca Bitondo e Paola Sartori, *La pianificazione della difesa della Nato dopo il vertice di Varsavia*
- 16 | 13 Alessandra Scalia e Nicolò Sartori, *Il futuro dei lanciatori europei: opportunità e sfide per l'Italia*
- 16 | 12 Sabrina Palanza, *Internet of things, big data e privacy: la triade del futuro*
- 16 | 11 Andrea Dessì, *Re-Ordering the Middle East? Peoples, Borders and States in Flux*
- 16 | 10 Roberto Aliboni, *La politica libica dell'Italia*