



# La guerra russo-ucraina, la sicurezza dell'Europa e la difesa europea



di Alessandro Marrone et al.

## Autori

**Alessandro Marrone** è responsabile del programma Difesa dell'Istituto Affari Internazionali (IAI).

**Elio Calcagno** è ricercatore nel programma Difesa dello IAI.

**Ottavia Credi** è ricercatrice junior nei programmi Difesa e Sicurezza dello IAI.

**Michelangelo Freyrie** è ricercatore junior nei programmi Difesa e Sicurezza dello IAI.

**Giancarlo La Rocca** è ricercatore junior nei programmi Difesa e Sicurezza dello IAI.

**Karolina Muti** è ricercatrice nei programmi Difesa e Sicurezza dello IAI.

**Michele Nones** è vicepresidente dello IAI.

**Nicoletta Pirozzi** è responsabile del programma "Ue, politica e istituzioni" e responsabile delle relazioni istituzionali dello IAI.

**Paola Tessari** è ricercatrice nel programma Sicurezza dello IAI.

**Versione rivista di articoli già pubblicati in *AffarInternazionali*.**

**Foto in copertina: EPA-EFE/Christophe Petit Tesson, EPA-EFE/Tomas Kalnins, Shutterstock/Kirill Makarov**

**Copyright © 2022 Istituto Affari Internazionali (IAI)**

**Via dei Montecatini, 17 – I-00186 Roma**

**T. +39 06 6976831**

**iai@iai.it**

**www.iai.it**

**ISBN 978-88-9368-274-9**

# Indice

<b>1. La controffensiva ucraina e gli scenari della guerra</b> di Alessandro Marrone	<b>4</b>
<b>2. Il fronte spaziale della guerra in Ucraina</b> di Giancarlo La Rocca	<b>8</b>
<b>3. La doppia minaccia nucleare che grava sull'Ucraina</b> di Paola Tessari	<b>11</b>
<b>4. La Russia nel Mediterraneo: una minaccia?</b> di Michelangelo Freyrie	<b>14</b>
<b>5. Svezia e Finlandia nella Nato: scacco sul Baltico, ma non è tutto oro quel che luccica</b> di Karolina Muti	<b>17</b>
<b>6. Dove punta la bussola Nato</b> di Elio Calcagno	<b>21</b>
<b>7. Tre vie per realizzare la Comunità politica europea</b> di Nicoletta Pirozzi	<b>25</b>
<b>8. I rischi per la difesa europea del mancato coordinamento</b> di Michele Nones	<b>28</b>
<b>9. Dove investe la Difesa italiana</b> di Ottavia Credi	<b>32</b>
<b>10. Conclusioni - Dove va la sicurezza europea?</b> di Alessandro Marrone	<b>36</b>
<b>Acronimi</b>	<b>40</b>

# 1. La controffensiva ucraina e gli scenari della guerra

di Alessandro Marrone

Il successo della controffensiva ucraina in corso da settembre 2022, dovuto a fattori diversi e duraturi, modifica gli scenari futuri del conflitto a favore di Kyiv mettendo in difficoltà Putin.

Negli ultimi due mesi le forze ucraine hanno conseguito significativi successi sia a nord-est – liberando tutta l'area intorno a Kharkiv e conquistando l'importante snodo logistico di Lyman – sia soprattutto a sud dove hanno liberato la città di Kherson. Il primo successo è importante perché comporta tre risultati: la definitiva messa in sicurezza di Kharkiv; l'arresto dell'avanzata russa in Donbass; la pressione verso le province di Luhansk e Donetsk che Mosca dovrà preoccuparsi di difendere posizionandovi truppe che scarseggiano. La liberazione di Kherson è ancora più importante per altri due motivi. In primo luogo, si tratta dell'unico capoluogo regionale ucraino conquistato dalla Russia dall'inizio dell'invasione, e la sua liberazione segna uno scacco politico-simbolico per Putin vista l'enfasi del Cremlino sull'annessione tramite i referendum farsa, e viceversa una vittoria galvanizzante per il morale ucraino. In secondo luogo, dal punto di vista militare la conquista della città permette di minacciare il controllo russo sul resto della regione omonima e sulla Crimea, sia controllando una parte degli approvvigionamenti idrici del territorio ancora occupati, sia ponendo le linee russe a tiro dei sistemi d'arma ucraini. La controffensiva di Kyiv sfrutta fattori di debolezza dell'invasore evidenti già mesi fa a una analisi militare e strategica al netto di propaganda russa e *bias* cognitivi, che sono stati confermati dagli ultimi sviluppi.

In primo luogo, a settembre la mobilitazione di 300 mila coscritti ha confermato l'insufficienza di un contingente iniziale di sole 190 mila unità per occupare un Paese da 44 milioni di abitanti, tra i quali diverse centinaia di migliaia con esperienza militare, che combatte per e nella propria patria, conoscendo il

territorio e con l'appoggio della popolazione locale.

È difficile che tale mobilitazione di coscritti senza esperienze militari recenti riuscirà a compensare le perdite subite dalla Russia, perché le nuove reclute mancheranno di addestramento adeguato: ciò riguarda sia ufficiali e unità specializzate come quelle addetti a elicotteri, carri armati e sistemi d'arma complessi, sia la fanteria che negli eserciti occidentali moderni viene normalmente addestrata per mesi prima dell'impiego in teatro operativo. La tragica fine dei coscritti gettati al fronte di Lyman dopo poche settimane di leva, e la ritirata russa da Kherson, testimoniano quanto poco incidano i nuovi rinforzi. All'addestramento insufficiente si somma il morale basso tra le truppe russe e in peggioramento, come è inevitabile dopo otto mesi di guerra sanguinosa presentata all'inizio come un blitz di poche settimane, specie dopo la perdita dei territori conquistati in precedenza o episodi come l'affondamento dell'ammiraglia *Movska* nel Mar Nero. L'avvicendamento forzato ai vertici militari russi certo non aiuta il morale, così come il mancato sostegno delle popolazioni ucraine nelle zone occupate che sono sì di lingua russa ma non per questo si sono dimostrate a favore della Russia. La deportazione coatta di centinaia di migliaia di ucraini, comprese decine di migliaia di bambini, testimonia in modo tragico e infame quanta resistenza attiva o passiva abbiano incontrato i soldati russi nei territori che secondo le aspettative del Cremlino dovevano accoglierli come liberatori.

Se risorse umane preparate e motivate scarseggiano in maniera strutturale, anche la situazione degli equipaggiamenti russi è grave, in peggioramento, e difficilmente risolvibile. Basti pensare che nei primissimi giorni di conflitto la Russia ha utilizzato oltre 160 missili, ma nei mesi successivi ne ha lanciati in media solo 10-15 al giorno: le scorte di munizionamento ad alta tecnologia sono finite, quelle di armi obsolete si stanno consumando, e la capacità produttiva pur spinta al massimo possibile ha dei limiti<sup>1</sup> a causa delle sanzioni, di inefficienze strutturali e corruzione endemica.

In altre parole, l'industria bellica russa può reggere questo livello di conflitto ancora per molto tempo, ma difficilmente può sostenere il balzo quantitativo

---

<sup>1</sup> Michelangelo Freyrie, "Costi e sconfitte della nuova mobilitazione russa", in *AffariInternazionali*, 6 ottobre 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=100371>.

e qualitativo necessario per armare adeguatamente le nuove unità da (ri) formare con 300 mila coscritti. Anche la logistica russa è in affanno sotto i colpi dell'offensiva ucraina, da Lyman ai ponti sul Dniepro, mentre quella di Kyiv riesce a contenere i danni dei missili russi grazie alle difese anti-aeree fornite da Nord America ed Europa. Nel complesso, Mosca a primavera si era sì preparata per una guerra lunga<sup>2</sup>, ma forse non adeguatamente per un conflitto in cui l'Ucraina forte dell'appoggio occidentale può condurre offensive e infliggere perdite come quelle delle scorse settimane. Quali sono dunque gli scenari futuri del conflitto? I quattro ipotizzati su *AffarInternazionali* ad aprile<sup>3</sup> sono ancora validi in linea di principio, a patto che l'escalation nucleare<sup>4</sup> rimanga una opzione remota e che l'Occidente continui a sostenere militarmente Kyiv e a sanzionare Mosca.

Il primo scenario vede una guerra di attrito che continua con offensive e controffensive da entrambe le parti, limitate modifiche della linea del fronte ma senza sconvolgimenti: da un lato Odessa e Kharkiv restano al sicuro, dall'altro la Crimea rimane saldamente in mano russa.

Il secondo scenario prefigura un conflitto a bassa intensità, se non proprio congelato, senza un trattato di pace ma con una forma de facto di confine militarizzato: la Russia occuperebbe una parte dell'Ucraina maggiore di quanto già facesse il 24 febbraio, con il pieno controllo della costa del Mar d'Azov, mentre Kyiv manterrebbe l'accesso al Mar Nero tramite la regione di Odessa, e il Dniepro costituirebbe una linea facilmente difendibile per entrambi nella regione di Kherson.

Il terzo scenario ipotizza la riconquista ucraina dei territori occupati dopo il 24 febbraio, in particolare nel Donbass. Infine, il quarto – molto improbabile già ad aprile – vedrebbe una nuova travolgente avanzata russa.

La variante fondamentale era e resta il rapporto di forza sul campo di battaglia tra le due parti, considerando fattori sia materiali (equipaggiamenti,

---

<sup>2</sup> Alessandro Marrone, "La guerra lunga e l'inverno in arrivo per l'Europa", in *AffarInternazionali*, 21 luglio 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=99480>.

<sup>3</sup> Alessandro Marrone, "Due mesi di guerra in Ucraina: quattro scenari possibili", in *AffarInternazionali*, 25 aprile 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=97475>.

<sup>4</sup> Alessandro Marrone, "La guerra lunga e l'inverno in arrivo per l'Europa", cit.

rifornimenti, logistica) che immateriali (addestramento, morale, leadership, strategia, dottrina di impiego e tattiche). Poiché i fattori in precedenza analizzati e gli sviluppi delle ultime settimane spostano l'ago della bilancia a favore dell'Ucraina in modo abbastanza duraturo, cambia il tasso di probabilità di ciascun scenario. Infatti, mentre una forte avanzata russa risulta attualmente quasi impossibile, la riconquista ucraina di tutti i territori occupati da Mosca dopo il 24 febbraio è oggi meno improbabile di pochi mesi fa.

Nove mesi di conflitto hanno dimostrato quanta attenzione e cautela ci voglia nel distinguere vittorie e sconfitte tattiche da sviluppi a livello strategico, nel valutare diversi fattori e ipotizzare scenari. La guerra è un fenomeno complesso quanto tragico, di cui, come spiegava Clausewitz due secoli fa, la natura non cambia ma le caratteristiche sì, rendendo ogni conflitto unico. Per ora, l'avanzata ucraina dimostra, ancora una volta, quanto fosse non solo giusto ma anche utile da parte americana, europea e italiana inviare armi ed equipaggiamenti a Kyiv, perché quelle forniture hanno permesso di fermare l'avanzata russa e poi di liberare territori e salvare popolazione civile dal giogo dell'occupante. In altre parole, come scritto su *AffarInternazionali* il 25 febbraio<sup>5</sup>, era ed è "arduo ipotizzare come, in che misura e per quanto tempo la Russia riuscirà a controllare tutta o buona parte dell'Ucraina". In questa guerra era ed è possibile una pace giusta, che non sia la resa all'invasore.

Articolo pubblicato in *AffarInternazionali*, 7 ottobre 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=100505>.

---

<sup>5</sup> Alessandro Marrone, "Ucraina: come cambia la strategia militare Nato", in *AffarInternazionali*, 25 febbraio 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=95297>.

## 2. Il fronte spaziale della guerra in Ucraina

di Giancarlo La Rocca

L'invasione russa dell'Ucraina è stata preparata e accompagnata da due azioni: un attacco cyber al segmento di terra di Viasat, provider statunitense di comunicazioni satellitari, e una vasta operazione di disturbo dei segnali di posizionamento, tempo e navigazione. La prima azione ha visto dunque messo in atto un attacco tipico delle operazioni multi-dominio, che attraverso il dominio cyber ha colpito quello spaziale, disabilitando i terminali di comunicazione presenti sul territorio e danneggiando le capacità di comando e controllo delle forze armate ucraine di cui Viasat è fornitore di servizi. La seconda azione ha compromesso la precisione dei segnali Gps e Galileo sul confine e lungo le linee offensive russe, ma interferenze e disturbi sono stati registrati dal Mar Nero al Baltico in direzione di Kaliningrad, con ripercussioni anche sull'aviazione civile.

I satelliti e le infrastrutture spaziali stanno contribuendo a raccontare la guerra, dando una connotazione di quasi tempo reale come non era mai accaduto. Attraverso le immagini satellitari, il conflitto può essere spiegato, verificato e reso il più trasparente possibile, che si tratti di riscontrare i dettagli delle operazioni e le perdite sostenute dalle parti o di constatare gli orrori perpetrati dalle forze russe. In alcuni casi, i dati spaziali informano gli attori coinvolti provando ad anticipare strategie e tattiche nemiche. È successo all'alba dell'invasione con la condivisione delle immagini delle colonne russe al confine ucraino, arrivando a svelare le intenzioni dell'offensiva nei casi delle immagini di fosse comuni scavate ben prima di sferrare eccidi contro i civili.

La guerra ha dunque aperto un fronte spaziale, per la prima volta su una così larga scala dopo i primi esempi nella guerra del Golfo, in Afghanistan e in Siria. Gli assetti spaziali sono parte attiva e passiva del conflitto: agenti di intelligence, servizi essenziali per la difesa ma anche bersagli dell'offensiva. Il fronte spaziale

del conflitto ha una doppia natura: da un lato, c'è l'apertura strategica del nuovo dominio<sup>1</sup> e l'utilizzo dei servizi di comunicazione, geo-intelligence e navigazione necessari per dare efficacia e fornire nuovi strumenti alle forze in campo. Dall'altro, ci sono le ripercussioni sul settore spaziale, derivanti anche dalle risposte sanzionatorie della comunità occidentale contro la Russia. L'attacco a Viasat e le operazioni di spoofing dei segnali di posizionamento (necessari anche per le munizioni tele-guidate) sono state solo le prime e più evidenti azioni di allargamento del conflitto al quinto dominio. Dopo l'attacco alle comunicazioni satellitari e alle stesse infrastrutture terrestri, il vice primo ministro ucraino Mykhailo Fedorovha chiesto aiuto a tutti gli attori commerciali in grado di fornire una soluzione tempestiva alla disruption in corso.

A dare seguito alla richiesta del governo è stata SpaceX che in 48 ore – complice l'avvio di una cooperazione precedente alla guerra – ha completato la prima spedizione di terminali per connettere gli attori ucraini alla costellazione in orbita bassa Starlink. Una risposta rapida che è stata anch'essa colpita da tentativi di attacco russi volti a disabilitare i servizi, a cui sono seguiti potenziamenti da parte di SpaceX per incrementare la difesa cibernetica degli assetti spaziali. Le stesse connessioni a Starlink sono state prese di mira da manovre di *Signal Intelligence* (Sigint) per intercettare e localizzare gli utilizzatori del servizio di connessione ultraveloce. Il coinvolgimento di SpaceX e di Starlink in un conflitto è una prima volta per il dominio spaziale, che riguarda anche il Pentagono estremamente interessato all'utilizzo delle stesse tecnologie in altri teatri dove tali servizi sono stati sperimentati e sono molto richiesti, dall'Artico in giù.

Le richieste del governo ucraino alla comunità spaziale hanno riguardato anche i servizi di osservazione della terra e di geo-intelligence, a cui hanno dato seguito sia attori commerciali che istituzionali. Il Centro satellitare europeo (*European Satellite Centre*, SatCen) è stato mobilitato fin da subito dall'Alto rappresentante Josep Borrell per fornire dati e immagini alle forze ucraine.

Da sottolineare, infine, quanto il fiorente settore dell'aerospazio ucraino sia stato danneggiato dall'offensiva russa, sia per quanto riguarda l'industria manifatturiera e la società Yuzmash, che ha rapporti diretti con l'industria

---

<sup>1</sup> Giancarlo La Rocca e Alessandro Marrone, "Spazio: nuove strategie per la difesa italiana in Europa", in *Affari Internazionali*, 17 febbraio 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=95022>.

spaziale europea in particolare per alcune componenti del lanciatore italiano Vega, che per le startup spaziali ucraine – alcune di esse in stretto contatto con il tessuto industriale dell'Italia – e per la distruzione della fabbrica degli aereo cargo Antonov, indispensabili per il trasporto dei satelliti ai siti di lancio.

Il fronte spaziale ha anche una caratterizzazione di cooperazione industriale e tecnologica, in molti casi interrotta. Le sanzioni hanno impatti diretti sul settore spaziale russo, e indiretti per il resto del mondo. La Russia ha ritirato i suoi tecnici dal sito europeo di Kourou nella Guyana francese, impedendo i lanci del vettore Soyuz commercializzati da Arianespace e bloccando due lanci di Galileo di rilevanza strategica per l'Europa. La Russia ha inoltre terminato le relazioni con la società OneWeb, che aveva in programma lanci dal sito kazako di Baikonur. Impossibile poi proseguire anche la cooperazione scientifica tra Esa e Roscosmos, con lo stop della missione ExoMars rinviata con tutta probabilità di almeno quattro anni. Discussioni e contrasti si sono estesi anche in orbita, alla Stazione spaziale internazionale, dove nonostante le provocazioni russe le operazioni continuano regolarmente.

In ogni caso, si può prevedere che le sanzioni occidentali avranno un discreto impatto sul budget spaziale russo, considerando che nel 2014 – a seguito di sanzioni ben più limitate per l'invasione russa della Crimea – Putin fu costretto a tagliare del 50 per cento gli investimenti del programma spaziale nazionale. Da valutare inoltre gli effetti a medio e lungo termini sulle capacità dell'industria russa di essere presente sul mercato spaziale, in termini sia di *hard capabilities* – commesse per satelliti dal Medio Oriente all'Africa all'Asia – che di *soft power* – appetibilità dei programmi russi di volo spaziale umano. Su questi fronti, l'Europa dovrà dimostrarsi pronta e le implicazioni strategiche previste nel campo spaziale dalla Bussola strategica<sup>2</sup> dovranno essere potenziate da una seria riflessione a 360 gradi sull'autonomia strategica trovando sponda quanto a volontà politica e investimenti da parte degli Stati membri.

Articolo pubblicato in *AffariInternazionali*, 27 maggio 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=98311>.

---

<sup>2</sup> Alessandro Marrone, "Una Bussola per l'Europa della difesa", in *AffariInternazionali*, 22 marzo 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=95894>.

## 3. La doppia minaccia nucleare che grava sull'Ucraina

di Paola Tessari

L'aggravarsi del conflitto in Ucraina ha riportato in primo piano il rischio nucleare. Due diverse dimensioni di tale rischio sono al centro dell'attenzione internazionale: da una parte, il possibile uso dell'arma atomica da parte della Russia, evocato in più occasioni dai suoi dirigenti e dall'altra, le minacce incombenti alla sicurezza delle centrali nucleari, rese più acute dalla serie di esplosioni, apparentemente causate da mine, verificatesi tra agosto e ottobre 2022 nelle vicinanze dell'impianto di Zaporizhzhya.

Le ripetute dichiarazioni del Cremlino sul possibile uso della bomba nucleare – ultima, in ordine di tempo, quella di Putin in occasione della cerimonia per le annessioni di quattro province ucraine – hanno suscitato commenti e riflessioni<sup>1</sup> sulle differenze fra le cosiddette “armi nucleari tattiche” e quelle “strategiche”. Uno fra i temi più discussi è quale, fra le due categorie, rappresenti la minaccia più concreta.

Si definiscono tattiche le armi nucleari a corto raggio, ovvero quelle che possono essere portate da missili<sup>2</sup> in grado di colpire obiettivi a una distanza massima di 500 chilometri. Si tratta di armi destinate a essere usate in un combattimento circoscritto, essendo di dimensioni ridotte (rispetto alle armi strategiche) e con una potenza, di conseguenza, minore; potenza che però può raggiungere i 50 chilotoni, con effetti anche più devastanti della bomba sganciata su Hiroshima (la cui potenza era di 15 chilotoni). Le armi nucleari tattiche possono essere usate su obiettivi militari o civili o anche simbolici.

---

<sup>1</sup> Cesare Merlini, “Come affrontare lo scenario nucleare”, in *AffariInternazionali*, 5 ottobre 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=100402>.

<sup>2</sup> Manuel Herrera, “I missili di Kim minacciano la sicurezza internazionale”, in *AffariInternazionali*, 6 ottobre 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=100496>.

Le armi strategiche sono di dimensioni più grandi e possono essere lanciate da distanze superiori ai 500 km: servono a colpire obiettivi lontani dal campo di battaglia, di fondamentale importanza per la capacità di risposta del nemico, di cui possono mettere a repentaglio la stessa sopravvivenza. Nonostante le differenze in termini di dimensioni e potenza, non si deve pensare che le une siano meno pericolose delle altre. L'esplosione di un ordigno nucleare avrebbe in ogni caso effetti distruttivi immediati e molteplici che vanno dall'onda di calore con temperature elevatissime a una potentissima onda d'urto. Questi primi effetti sarebbero seguiti dal rilascio di radiazioni in varie forme, il tutto in tempi comunque molto rapidi e con un raggio di azione esteso. Seguirebbe il cosiddetto *fallout*, ovvero la ricaduta di materiale e pulviscolo radioattivo, che amplificherebbe gli effetti dell'esplosione portando alla contaminazione di aree ancor più vaste.

La minaccia nucleare nel conflitto in Ucraina ha anche un'altra dimensione, quella della sicurezza delle centrali. I bombardamenti nelle vicinanze dei maggiori impianti nucleari del Paese hanno aumentato il rischio di un incidente nucleare. Per incidente nucleare si intende, in questo caso, qualsiasi incidente in questo tipo di installazioni – dal reattore al materiale in fase di trasporto o in stoccaggio – che possa comportare il rilascio di sostanze radioattive. Si tratta di un evento sostanzialmente diverso dall'esplosione di un ordigno nucleare contro le forze di un paese nemico: il rilascio di sostanze radioattive avverrebbe a seguito di un incidente all'impianto. Le cause potrebbero essere accidentali o intenzionali, con effetti diversi a seconda del tipo di materiale utilizzato, del punto di rilascio, e della rapidità con cui si manifestano tali effetti.

Gli esperti<sup>3</sup> hanno spiegato come le infrastrutture dei reattori siano fra le più resistenti a eventi esterni, sia accidentali che intenzionali, inclusi gli attacchi di artiglieria pesante. Nel caso delle centrali nucleari ucraine, hanno infatti destato preoccupazione soprattutto i ripetuti bombardamenti delle zone circostanti, non tanto per possibili danni fisici alle strutture, ma per aver causato l'interruzione dell'elettricità necessaria a mantenere il raffreddamento dell'impianto e delle piscine che contengono il combustibile esausto: una

---

<sup>3</sup> Alessandro Pascolini, "Ripristinare la sicurezza a Zaporizhzhia", in *Affari Internazionali*, 1 settembre 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=99846>.

situazione simile a quella dell'incidente di Fukushima in Giappone. Se si verificasse un incidente con rilascio di sostanze radioattive, sarebbe essenziale mantenere il monitoraggio del livello di radiazioni dell'area. Questa funzione è garantita da un sistema di rilevazione che è anch'esso dipendente da un costante e adeguato approvvigionamento di elettricità. Il fatto che quest'ultimo sia messo in pericolo dal conflitto rappresenta quindi un ulteriore motivo di apprensione.

Garantire definitivamente la sicurezza della centrale di Zaporizhzhya rimane una priorità per l'intera comunità internazionale e le ripetute visite del Direttore generale dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea) a Kiev e Mosca dimostrano la volontà di ripristinare alcuni standard minimi di sicurezza.

Articolo pubblicato in *Affari Internazionali*, 10 ottobre 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=100557>.

## 4. La Russia nel Mediterraneo: una minaccia?

di Michelangelo Freyrie

A giugno 2022 c'è stato un certo allarmismo in Italia riguardo le manovre condotte dalla Marina russa (*Voyenno-Morskoi Flot, Vmf*) nel bacino del Mediterraneo. Alcune navi sono state individuate al largo della penisola italiana, mentre altre sembrerebbero impegnate in esercitazioni e nel tallonamento delle task force navali Nato di passaggio nel bacino marittimo.

Chiaramente, la riattivazione nel 2013 del quinto squadrone operativo nel porto siriano di Tartus ha provocato qualche preoccupazione all'Italia e al resto dell'Alleanza atlantica. L'invasione dell'Ucraina ha aumentato ulteriormente la tensione, e la presenza russa nel Mediterraneo è addirittura cresciuta parallelamente al dispiegamento di navi di Mosca nel Mar Nero (oggi bloccato a causa della chiusura degli stretti dei Dardanelli a navi militari esterne con basi in altri porti). Al quinto squadrone sono stati aggiunti due incrociatori di classe slava (la *Varyag* proveniente dal Pacifico e la *Maresciallo Ustinov* dal mare del Nord). A conti fatti, Mosca dispiega più di nove assetti navali nella regione: due sottomarini di classe *Kilo*, due cacciatorpediniere di classe *Udaloy*, due fregate di tipo *Gorshkov* e *Grigorovich* e alcune navi ausiliarie.

Già a maggio del 2021, l'allora Capo di stato maggiore della Marina Giuseppe Cavo Dragone, oggi Capo di stato maggiore della Difesa, parlava della necessità di aumentare la capacità italiana di proiettare forze nel Mediterraneo, e in particolare della possibilità, se necessario, di poter penetrare le difese di possibili nuove basi russe in Libia<sup>1</sup> e in Siria. La paura è che i russi possano imporre delle cosiddette "bolle" *anti access / area denial (A2/ad)*, ovvero zone pesantemente difese da sistemi antiaerei e antinave in grado di interdire ampie aree adiacenti

---

<sup>1</sup> Francesco Semprini, "Libia: il ritorno di un Gheddafi e i rischi del voto", in *Affari Internazionali*, 29 novembre 2021, <https://www.affarinternazionali.it/?p=92588>.

– o per lo meno di infliggere gravissime perdite – e rendere così difficoltosa la navigazione alleata nel Mediterraneo. Questo rischio è forse presente, ma non è il solo. Da parte russa vi è anche il desiderio di mantenere una propria presenza militare in una regione cruciale per il commercio marittimo internazionale, per ragioni di puro prestigio politico.

Soprattutto, nel pensiero strategico russo, il maggior pericolo proveniente da Stati Uniti e Nato<sup>2</sup> è la capacità di sferrare attacchi fulminei, sia nucleari che convenzionali. Ciò ha spinto Mosca a studiare modi per garantire la sopravvivenza dei propri mezzi navali e a mantenere opzioni di attacco con cui, se necessario, danneggiare le infrastrutture strategiche della Nato a distanza, soprattutto con mezzi non-nucleari. In più, gli strateghi militari russi hanno spesso sottolineato con preoccupazione come lo sviluppo di nuove tecnologie, specialmente nel campo missilistico, renderà sempre più facile colpire con precisione da parte occidentale obiettivi nel profondo del territorio russo. Da qui nasce una doppia necessità: aver la capacità di impegnare le flotte della Nato il più lontano possibile dal bacino del Mar Nero<sup>3</sup> e mantenere una capacità missilistica capace di colpire il fianco sud della Nato. Osservando la composizione del quinto squadrone, è intuibile che la presenza russa nel Mediterraneo è soprattutto utile per svolgere una missione di deterrenza, più che seriamente contestare la supremazia navale occidentale. Ciò è anche dovuto alle grosse difficoltà che la Russia ha nel varare nuovi vascelli, a causa di un'industria strangolata dalle sanzioni internazionali e dell'obsolescenza dei cantieri navali. La dottrina militare si è adattata di conseguenza, prevedendo un massiccio utilizzo delle capacità missilistiche navali e cercando di massimizzare la potenza di fuoco dei sistemi già esistenti.

Anche qui, è necessario scendere al livello tecnico per provare a interpretare la strategia russa. L'adozione del missile da crociera Kalibr, in particolare, rende la flotta mediterranea un potenziale pericolo per le infrastrutture civili e militari sul fianco sud della Nato. Con una gittata fra i 1.500 e i 2.500 chilometri, queste armi rappresentano il principale strumento con cui la Vmf è riuscita ad

---

<sup>2</sup> Alessandro Marrone, "Gli equilibri tra Nato e Russia dopo tre mesi di guerra in Ucraina", in *Affari Internazionali*, 24 maggio 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=98251>.

<sup>3</sup> Fabio Caffio, "Il Mar Nero, la guerra, il diritto", in *Affari Internazionali*, 30 maggio 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=98354>.

aumentare la potenza di fuoco delle proprie navi. Non tutte le navi del quinto squadrone hanno completato l'installazione dei lanciatori necessari, ma nel complesso la formazione sembrerebbe fra le più modernizzate della marina russa. Un dettaglio: i due incrociatori di classe slava avrebbero ricevuto gli aggiornamenti che tempo prima erano stati negati alla loro gemella Moskva, affondata ad aprile in maniera spettacolare nel Mar Nero. Ciò potrebbe indicare che i comandi russi prendono sul serio l'eventualità che il quinto squadrone possa dover affrontare missioni di combattimento navale.

Infine, va anche ricordato che gli investimenti nelle capacità missilistiche includono lo sviluppo di missili ipersonici, complicando ulteriormente il quadro di minacce a cui deve rispondere la difesa missilistica Nato<sup>4</sup>. Anche qui, il valore più profondo di questi sistemi risiede nel loro valore di deterrenza, sia contro obiettivi di terra che per rendere difficoltoso la navigazione di *task force* occidentali verso il Mar Nero. In ultima analisi, la presenza navale russa nel Mediterraneo non va sottovalutata, anche se si tratta soprattutto di uno strumento di deterrenza. Nel remoto caso di un conflitto tra Mosca e la Nato, la Vmf probabilmente cercherebbe soprattutto di colpire le infrastrutture alleate nella regione e disturbare le manovre occidentali nel bacino utilizzando le proprie capacità missilistiche. Detto questo, le debolezze strutturali russe rendono difficile per Mosca contestare la supremazia navale occidentale.

Articolo pubblicato in *Affari Internazionali*, 29 giugno 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=99059>.

---

<sup>4</sup> Alessandro Marrone e Karolina Muti, "La difesa missilistica dell'Europa e l'Italia: capacità e cooperazione. Executive summary", in *Documenti IAI*, n. 21|06 (aprile 2021), <https://www.iai.it/node/13074>.

## 5. Svezia e Finlandia nella Nato: scacco sul Baltico, ma non è tutto oro quel che luccica

di Karolina Muti

Se si guardasse alla potenziale adesione della Svezia e della Finlandia alla Nato come a una partita di Risiko, la decisione di questi due Paesi di richiedere l'ingresso nell'Alleanza atlantica potrebbe essere facilmente considerata come una vittoria geopolitica netta. Cartina geografica alla mano, il Baltico diventerebbe infatti – come già analizzato da alcuni osservatori<sup>1</sup> – quasi un “mare della Nato”. La partecipazione di Helsinki e Stoccolma espanderebbe il territorio dell'Alleanza atlantica e aumenterebbe considerevolmente la sua proiezione a nord-est, rassicurando anche paesi Baltici e Polonia ed eliminando al contempo il “cuscinetto” formato da due paesi militarmente non allineato tra Nato e Mosca. Si tratta in parte di territori strategici, come nel caso dell'isola svedese di Gotland nel mezzo del Mar Baltico, a lungo contesa perché fondamentale come base operativa da cui condurre potenziali operazioni via terra, mare o aria.

È stato anche fatto notare come, dal punto di vista morfologico, la lunga frontiera russo-finlandese sia composta da ampie regioni di laghi, con poche strade e in più inadatte a un potenziale dispiegamento e passaggio di carri armati e blindati, riducendo quindi il rischio di un attacco di Mosca via terra.

A livello di capacità, Finlandia e Svezia potrebbero portare un contributo in termini di difesa aerea e velivoli da combattimento, con Helsinki che ha recentemente deciso l'acquisto di 64 F-35. La Finlandia è inoltre uno dei pochi Paesi ad aver mantenuto un servizio di leva obbligatoria, garantendo così al Paese, dalla popolazione limitata, un'importante e addestrata riserva. Con

---

<sup>1</sup> Giulia Belardinelli, “Il Baltico diventerà un bastione Nato. Uno smacco per Putin. Perché l'ingresso di Finlandia e Svezia fa così male alla Russia”, in *Huffington Post*, 15 aprile 2022, [https://www.huffingtonpost.it/esteri/2022/04/15/news/finlandia\\_nato-9190895](https://www.huffingtonpost.it/esteri/2022/04/15/news/finlandia_nato-9190895).

l'invasione russa dell'Ucraina il supporto dei cittadini di Svezia e Finlandia alla difesa nazionale, prevista anche dalla costituzione finlandese, è cresciuto ancora di più, nella cornice di quella *comprehensive defence* che vuole coinvolgere la società nella difesa. Allo stesso tempo, a fronte dei ben noti tentativi di destabilizzazione delle democrazie e delle società dei paesi Ue e Nato tramite minacce ibride, *in primis*, contro i Paesi dell'ex Patto di Varsavia, non è un caso che a Helsinki si trovi la sede del Centro d'eccellenza per il contrasto alle minacce ibride (*European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats*)<sup>2</sup> nato su iniziativa e cooperazione di nove Paesi dell'Ue e della Nato. Gli alleati potrebbero ispirarsi anche al modello finlandese in merito ai curricula di alfabetizzazione/educazione mediatica (*media literacy*) insegnati nelle scuole e finalizzati ad aumentare la resilienza della società alla disinformazione fomentata da Mosca.

I due Paesi, inoltre, cooperano già in vari formati sia tra loro che con la Nato, con la quale conducono regolarmente esercitazioni con un ottimo livello di interoperabilità di equipaggiamenti e delle forze armate nazionali con quelle degli alleati. È inoltre indubbia la solidità valoriale delle democrazie svedese e finlandese, requisito necessario per entrare a far parte dell'Alleanza, accanto ad altri di tipo militare, legale economico e politico. Sono questi i fattori che hanno spinto il Segretario generale Stoltenberg a sostenere che l'iter di adesione per Helsinki e Stoccolma sarà breve e durerà solo pochi mesi. Questo è tanto più significativo alla luce del fatto che nel tempo la procedura d'adesione, espressa in origine nell'articolo 10 del Trattato di Washington<sup>3</sup>, è diventata più graduale e complessa e che per gli ultimi "neo-alleati" – il Montenegro (2017) e la Macedonia del Nord (2020) – questa è durata in media dieci anni.

Svezia e Finlandia porterebbero con sé anche un'esperienza e conoscenza della regione che potrebbe rivelarsi preziosa per la proiezione della Nato, ad esempio nell'Artico. Insomma, i contributi dei due Paesi nordici potrebbero essere molteplici, ma non è tutto oro quel che luccica. Pur trattandosi verosimilmente di un iter breve, ci sono vari passaggi istituzionali che richiedono un consenso unanime dei 30 Stati membri dell'Alleanza. Il processo prevede una richiesta

<sup>2</sup> Sito ufficiale di Hybrid CoE: *About us*, <https://www.hybridcoe.fi/about-us>.

<sup>3</sup> Nato, *Trattato Nord Atlantico*, Washington, 4 aprile 1949, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_17120.htm?selectedLocale=it](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=it).

formale, una fase di confronto preliminare con gli alleati, le "*Accession Talks*" per una conferma formale, il "*Membership Action Plan*" e, infine, la ratifica e firma del Protocollo d'adesione del Paese candidato da parte di tutti gli alleati e l'invito formale del Segretario generale. Questi passaggi potrebbero subire ritardi ed essere soggetti all'ostruzionismo interessato di alcuni alleati, pronti a utilizzare la propria approvazione della *membership* finlandese e svedese come carta negoziale per ottenere benefici su altri fronti. Questo atteggiamento è stato già riscontrato nel caso della Turchia.

L'aggressione dell'Ucraina si sta rivelando un boomerang per il governo russo da tutti i punti di vista. Il rapido cambio di vedute a Helsinki e Stoccolma, capace di stravolgere in pochissimi mesi una politica estera e di sicurezza lunga oltre mezzo secolo, ne è la prova definitiva. Non occorre, tuttavia, confondere la convenienza della *membership* di Svezia e Finlandia e i benefici militari e politici che ne trarranno i nuovi alleati e verosimilmente l'Alleanza stessa con un'automatica garanzia di maggiore sicurezza della Nato. Non trattandosi di una partita a Risiko, bisogna evitare semplificazioni: l'allargamento e il rafforzamento della Nato a nord-est non implicano necessariamente maggiore garanzia di sicurezza per l'Europa, o perlomeno non sono sufficienti.

Organizzarsi per garantire deterrenza e difesa collettiva nei nuovi ed estesi territori sarà un processo che durerà anni, con il centro di gravità, l'attenzione e le risorse dell'Alleanza che inevitabilmente si sposteranno a nord-est, scontentando qualcuno a sud, dove pure la stessa Russia opera da anni estendendo efficacemente la propria influenza. Ottenere un equilibrio che eviti, in questo processo di integrazione nelle strutture decisionali e nell'architettura di deterrenza e difesa della Nato, la militarizzazione di quei territori e, dunque, l'aumento del rischio di una escalation incontrollata in quella che sarà la più lunga frontiera tra Nato e Russia, non sarà facile.

In tal caso, potenziali incidenti sarebbero, di fatto, tra Nato e Russia con conseguenze che potrebbero essere imprevedibili, anche alla luce dell'instabile quadro internazionale e degli sviluppi tecnologici fuori dagli accordi di non proliferazione e controllo degli armamenti esistenti. Svezia e Finlandia, oltre a beneficiare dell'ombrello protettivo della Nato, dovranno anche contribuirvi ed entrare nell'ottica che d'ora in poi saranno protettori della frontiera dell'intera Alleanza e non solo di quella nazionale. Servirà grande cautela per gestire

adeguatamente questo passaggio che – se si concretizzerà – aggiungerà complessità alle relazioni con Mosca. In un’ottica di medio-lungo termine rimarrà il *pivot to Asia* dell’alleato a stelle e strisce; sarà, quindi, compito europeo garantire la sicurezza in Europa e farsi carico della futura “nuova” frontiera tra Nato e Russia.

Articolo pubblicato in *Affari Internazionali*, 1 giugno 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=98416>.

## 6. Dove punta la bussola Nato

di Elio Calcagno

Il 30 giugno 2022 si è chiuso a Madrid il vertice della Nato, calando il sipario su un'agenda fittissima e ricca di punti chiave. In primis il nuovo Concetto strategico<sup>1</sup> dell'Alleanza, ma anche l'invito a Svezia e Finlandia e il dramma dell'invasione russa in Ucraina. Dal vertice, storico sotto vari punti di vista<sup>2</sup>, è emersa un'alleanza decisa a far fronte alle complesse sfide derivanti dall'aggressione russa e dall'inesorabile avanzamento della Cina sullo scacchiere globale. Da una parte, la Nato di oggi è dotata di una visione strategica con orizzonti sempre più globali per fare i conti con Pechino, mentre dall'altra ha ricalibrato il focus geografico principale dei propri sforzi verso l'Europa dell'est.

I dodici anni trascorsi dall'adozione del precedente Concetto strategico<sup>3</sup> a Lisbona hanno portato enormi cambiamenti a livello internazionale, inclusi il sostanziale indebolimento dell'ordine liberale, lo spostamento del baricentro economico globale verso l'Asia, l'ascesa della Cina, la pandemia e il ritorno della guerra in Europa. Chiamata a dover tracciare un cammino coerente con un mondo per molti versi diverso da quello del 2010, l'Alleanza atlantica si trova oggi a dover mantenere un difficile equilibrio fra sfide nuove, come l'accresciuta influenza e assertività della Cina e l'instabilità causata dal cambiamento climatico, e sfide ormai di lungo corso, come il terrorismo internazionale. L'espansionismo russo, che di certo non rappresenta una novità, ha riportato in Europa una guerra convenzionale su larga scala che ha messo in luce importanti lacune, soprattutto tra gli europei, ad esempio in termini di capacità delle forze armate e delle industrie della difesa di far fronte a una guerra convenzionale ad

<sup>1</sup> Alessandro Marrone, "Cosa aspettarsi dal nuovo Concetto strategico Nato", in *AffarInternazionali*, 23 giugno 2023, <https://www.affarinternazionali.it/?p=98963>.

<sup>2</sup> Alessandro Marrone, "Perché il vertice Nato di Madrid è storico" [podcast], in *AffarInternazionali*, 30 giugno 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=99117>.

<sup>3</sup> Nato, *Concetto strategico 2010*, 19 novembre 2010, <http://www.comitatoatlantico.it/COMIT/?p=2502>.

alta intensità e di lunga durata.

L'aggressione di Mosca ha portato al ridimensionamento (al rialzo) delle forze convenzionali della Nato lungo il fianco orientale. Come annunciato a Madrid, l'Alleanza accrescerà i numeri della Forza di risposta rapida (*Rapid Reaction Force*) fino a 300 mila effettivi partendo dagli attuali 40 mila, considerando però anche capacità che rimarranno stazionate nelle rispettive basi. Inoltre, alcuni *battlegroup* dispiegati lungo il fianco est verranno potenziati fino a raggiungere il livello di brigata. Come evidenziato dal Concetto stesso, e in contrasto con il precedente documento del 2010, la Nato non considera più Mosca come un potenziale partner, ribadendo anzi che Mosca rappresenta la minaccia più diretta nei confronti della sicurezza dei Paesi alleati e della pace e stabilità dell'area Euro-atlantica. Il netto, e cruciale, cambio di postura dell'Alleanza in Europa rappresenta infatti un segnale concreto dell'impegno che la Nato ha deciso di prendere nei confronti del primo (e ad oggi più importante) core task: quello della deterrenza e difesa.

Il nuovo Concetto strategico è caratterizzato dalla centralità della tecnologia e quindi dell'investimento nell'innovazione tecnologica, anche nei campi delle tecnologie emergenti e dirompenti, per poter assicurare anche in futuro la supremazia tecnica e tecnologica delle forze Nato. A tal proposito, i leader alleati hanno firmato ufficialmente l'accordo che mette in moto il Fondo per l'innovazione della Difesa Nato (*Nato Defence Innovation Fund*), che investirà in 15 anni un miliardo di euro in start-up e piccole-medie imprese che lavorano su tecnologie emergenti a vocazione duale come l'intelligenza artificiale, quantum e biotecnologia. Il fondo si collega strettamente all'Acceleratore per l'innovazione della Difesa per l'Atlantico del Nord (*Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic*, Diana) già in cantiere, che vuole mettere a sistema i poli tecnologici in Europa e Nord America per spingere l'innovazione nell'area euro-atlantica.

Uno dei risvolti più attesi del vertice di Madrid è stato l'invito ufficiale a far parte della Nato, rivolto a Finlandia e Svezia, dopo mesi di opposizione turca – finita con la firma di un memorandum of understanding da parte dei leader dei tre

Paesi. Il futuro allargamento a nord rafforza<sup>4</sup> l'alleanza in quanto porta con sé nuove forze armate ben addestrate ed equipaggiate, ma non solo.

Un rapido sguardo a una cartina dei Paesi Nato prima dell'ingresso di Helsinki e Stoccolma rivela come gli alleati baltici (Estonia, Lettonia e Lituania) si trovassero in una posizione strategicamente precaria, circondati su tre lati da Russia (compresa Kaliningrad) e Bielorussia, e sul quarto dal Mar Baltico, che sarebbe diventato un mare conteso in caso di guerra aperta fra Russia e Nato. Un'alleanza forte di Finlandia e Svezia renderebbe il controllo del Baltico una prospettiva molto più praticabile in caso di guerra, contrastando efficacemente le operazioni di navi russe e facilitando l'approvvigionamento di truppe e assetti Nato verso i Paesi baltici. A Madrid non erano presenti solo presidenti e primi ministri dei Paesi Nato, Svezia e Finlandia, e di partner come la Georgia. Per la prima volta si è vista la partecipazione completa di quelli che il Segretario generale Stoltenberg ha definito come i "partner dell'Indo-pacifico": Australia, Giappone, Nuova Zelanda e Corea del Sud. Un partenariato, questo, da leggere in chiave anti-cinese e che fa parte di un nuovo approccio verso Pechino delineato anche nel Concetto strategico, che parla delle "sfide sistemiche" lanciate della Cina alla sicurezza euro-atlantica, e di rafforzamento di cooperazione e dialogo con i partner regionali.

Nella pratica, resta in ogni caso da vedere come questa linea prenderà forma e soprattutto quanti Paesi faranno effettivamente passi significativi per guardare a questi nuovi orizzonti in un quadro Nato, soprattutto al netto del fatto che la maggior parte degli alleati (e non solo i più piccoli) sentono l'Indo-pacifico come una regione ancora molto lontana. Di certo, questo quadrante è una priorità per gli Stati Uniti, e in maniera crescente per il Regno Unito anche tramite l'accordo Aukus, ed è bene che gli alleati si consultino su Cina e Indo-Pacifico anche nel quadro Nato. Infine, nonostante l'impressione sia quella di una Nato che ha cambiato nettamente la sua postura a livello globale puntando con più forza alla deterrenza e alla difesa collettiva, resta l'impegno verso la prevenzione e la gestione delle crisi, almeno secondo il nuovo Concetto strategico che (al contrario del documento precedente, va sottolineato) dà un risalto significativo all'importanza di salvaguardare la sicurezza e la stabilità in Medio Oriente, Nord

---

<sup>4</sup> Karolina Muti, "Svezia e Finlandia nella Nato", cit.

Africa e Sahel. In un contesto di guerra in Europa e di crescenti tensioni con la Cina, il ruolo del fianco sud va tuttavia misurato rispetto ad altri teatri che al momento restano prioritari sia per l'Alleanza che ovviamente per Washington.

L'Italia può ritenersi soddisfatta del linguaggio usato nel nuovo Concetto strategico rispetto a una regione di primario interesse per il Paese. Tuttavia, il capitale politico, militare ed economico dell'Alleanza verrà inevitabilmente incanalato verso est e verso la minaccia russa. Roma dovrà perciò giocare un ruolo più propositivo e concreto sul fianco sud in ambito Nato di quanto non abbia fatto fino ad oggi per ottenere i risultati possibili nel nuovo quadro strategico, e al tempo stesso puntare maggiormente a un'azione europea nel Mediterraneo allargato, specialmente se non vuole assumere il ruolo di spettatore passivo rispetto alle dinamiche prevalenti a livello euro-atlantico.

Articolo pubblicato in *Affari Internazionali*, 1 luglio 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=99128>.

## 7. Tre vie per realizzare la Comunità politica europea

di Nicoletta Pirozzi

Lo scorso 6 ottobre a Praga si è alzato il sipario sulla prima riunione della Comunità politica europea (Cpe). 44 Paesi, 27 Stati membri dell'Ue e 17 Paesi partner, tra cui Regno Unito e Turchia, si sono riuniti il giorno prima del vertice informale convocato dalla presidenza ceca a rotazione del Consiglio dell'Ue. È stata una grande *photo opportunity* e una significativa dimostrazione di coesione della famiglia europea di fronte all'aggressione russa all'Ucraina. Si è discusso dei due temi del giorno, energia e sicurezza/stabilità. C'è stato anche un risultato limitato ma tangibile, favorito dal presidente francese Macron, ovvero l'iniziativa di lanciare una missione civile dell'Ue al confine tra Armenia e Azerbaigian per facilitare una normalizzazione delle relazioni tra i due Paesi. Infine, c'è stata la promessa di riunirsi nuovamente tra sei mesi in Moldavia – e di nuovo dopo sei mesi nel Regno Unito.

Per certi versi, si tratta di un risultato sorprendente. Infatti, l'idea è decollata a una velocità incredibile per gli standard europei da quando è stata lanciata per la prima volta dal Presidente Macron in occasione della Giornata dell'Europa del 9 maggio 2022. Le istituzioni europee e alcuni leader europei, tra cui il cancelliere tedesco Scholz, hanno approvato e rilanciato l'iniziativa negli ultimi mesi. Sicuramente, l'escalation della guerra in Ucraina e la successiva offerta all'Ucraina e alla Moldavia dello status di candidato, insieme alla necessità di dare risposte ai cittadini europei che hanno espresso le loro preferenze alla Conferenza sul futuro dell'Europa, sono stati acceleratori cruciali. E l'evoluzione della situazione politica ed economica del Regno Unito post-Brexit ha contribuito a convincere la nuova premier Liz Truss a essere presente al raduno della famiglia europea.

I promotori del progetto hanno dovuto chiarire alcuni aspetti chiave e apportare alcune modifiche al piano originale per renderlo appetibile ai

partner principali. In particolare, è stato dichiarato che la Cpe non sostituisce l'allargamento, come temevano alcuni Paesi dei Balcani occidentali ma anche i partner orientali; non è istituzionalizzata, perché questo avrebbe impedito soprattutto al Regno Unito di partecipare; e non c'è sovrapposizione con altre organizzazioni, in particolare l'Osce e il Consiglio d'Europa. Ciò ha permesso di ottenere il formato inclusivo a 44 di Praga. Tuttavia, questi chiarimenti non sono sufficienti per trasformare la Cpe in un'iniziativa efficace e sostenibile che possa rappresentare la spina dorsale del futuro geopolitico europeo. Solo se chiariremo i suoi obiettivi sarà possibile adattarne il formato e la composizione, non il contrario. Esistono due visioni principali sul significato della Cpe. Se l'idea è quella di creare uno spazio politico per tenere i vicini ancorati all'Ue, la mancanza di istituzionalizzazione può rappresentare un problema sotto due aspetti. Innanzitutto, se l'Ue vuole essere al posto di comando ed evitare la nazionalizzazione del progetto, le istituzioni di Bruxelles dovrebbero svolgere un ruolo chiave nel definire l'agenda e garantirne il seguito.

Inoltre, solo l'accesso più diretto alle istituzioni europee può offrire ai Paesi partner un valore aggiunto rispetto alle attuali forme di partenariato con l'Ue. A questo proposito sono già state avanzate alcune proposte, come l'organizzazione di pre-vertici Ue allargati ai partner e la creazione di un forum parlamentare composto da membri del Parlamento europeo e dei parlamenti dei Paesi partner. In questo scenario, i criteri di ingresso nella Cpe dovrebbero essere ancorati ai valori fondamentali dell'Ue, tra cui il rispetto della democrazia e dello Stato di diritto. Questo restringerebbe verosimilmente il gruppo. Un'idea diversa è quella di utilizzare la Cpe per riunire la famiglia europea contro la Russia nel tentativo di affrontare sia le questioni urgenti che le preoccupazioni di sicurezza a lungo termine per l'Europa. In questo caso, presumiamo che gli interessi, più che i valori e le regole condivise, forniranno una piattaforma comune. Il contesto intergovernativo informale scelto a Praga sarebbe ideale, in quanto consente di mantenere un formato flessibile e un'ampia partecipazione. Serve molto bene all'urgenza del momento, ma è meno convincente come ricetta per le fasi successive.

È difficile capire come possa evolvere dall'iniziale scambio di appunti sull'Ucraina in qualcosa di significativo per il futuro dell'Europa. Al momento non c'è una chiara visione a lungo termine e si può prevedere che sarà una sfida assicurare la convergenza degli interessi a 44 Stati e un adeguato *follow-up* senza una

struttura formale. È inoltre discutibile se sia saggio per l'Ue sponsorizzare un'iniziativa nel continente europeo che non può più controllare, dal momento che sostiene la partecipazione di tutti gli Stati su un piano di parità ed esclude un ruolo guida l'Ue. Si può anche esplorare una terza via, in cui l'impostazione intergovernativa della Cpe funga da forum politico per discutere le principali questioni di politica estera e di sicurezza tra l'Ue e i Paesi partner, collegate all'agenda dei vertici dell'Ue, a partire da progetti visibili e concreti che possono essere proposti e attuati da gruppi differenziati di membri con il sostegno delle istituzioni dell'Ue.

Si potrebbe iniziare con un pacchetto *Next Generation Ukraine* per sostenere la resilienza e la futura ricostruzione dell'Ucraina. Questo manterrebbe l'Ue al posto di guida, mantenendo il formato sostenibile e l'adesione inclusiva – anche se alcuni partner potrebbero abbandonare. Il compito più importante per l'Ue è sviluppare una visione chiara della posta in gioco e dei suoi obiettivi: senza una direzione, anche le invenzioni politiche più intelligenti possono diventare un boomerang.

Articolo pubblicato in *Affari Internazionali*, 17 ottobre 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=100706>.

## 8. I rischi per la difesa europea del mancato coordinamento

di Michele Nones

Il processo verso la difesa europea e i suoi protagonisti per molti anni, almeno fino al 2016, potevano essere raffigurati come un gruppo di viandanti che attraversavano il deserto. Alcuni erano più robusti e avevano qualche riserva d'acqua, altri marciavano quasi solo con la forza della volontà. Tutti erano circondati da un deserto di scarsa attenzione politica e mediatica, legato soprattutto alla convinzione diffusa che non avremmo più visto una guerra vera e propria sul territorio europeo e che ormai la guerra "ibrida" aveva sostituito quella "tradizionale".

Nonostante l'invasione russa della Crimea nel 2014, molti si erano dimenticati che nel primo aggettivo è compreso in qualche modo anche il secondo, e che considerando la secolare storia dell'Europa moderna non si poteva e doveva dare nulla per scontato. Lo scorso 24 febbraio la realtà ha dimostrato purtroppo di essere più forte dei sogni su cui per tanti anni molti si erano adagiati. Sembra che subito l'Unione europea e i suoi membri si siano risvegliati e abbiano compreso che non c'è sviluppo senza sicurezza, e che solo impegnandosi seriamente si può garantire il sistema di vita e di valori europeo. Così, poco dopo, si è trovata anche l'acqua, con la decisione di aumentare gli stanziamenti, collettivi e nazionali, per la difesa: per ora sembrano più oasi che fonti inesauribili, scollegate tra loro e con portata alquanto variegata, ma sicuramente quasi tutti hanno potuto ricominciare a dissetarsi. Peccato che, come sa chi conosce il deserto, è molto rischioso farlo senza cautela e gradualità: il rischio di indigestione è dietro l'angolo. Ed è quanto potrebbe succedere alla difesa europea.

Fuor di metafora, sul piano collettivo si sarebbe potuto e dovuto dare un forte segnale raddoppiando i finanziamenti in ricerca e sviluppo militari, riportando così il Fondo europeo per la Difesa (*European Defence Fund, Edf*)

a quanto inizialmente proposto dalla Commissione pre-Covid, e si sarebbe potuto rafforzare quelli per la mobilità militare, favorendo il supporto reciproco fra gli Stati membri. Ma la preoccupazione per la necessità di ripianare le scorte di equipaggiamenti dati all'Ucraina e aumentarle di fronte alle nuove minacce russe, ha spinto l'Unione e gli Stati membri a cercare di favorire nuove rapide acquisizioni<sup>1</sup> di prodotti militari. Una scelta comprensibile, ma poco lungimirante. Si corrono, infatti, alcuni rischi che potrebbero incidere sulle future effettive capacità europee:

1. Soddisfare, senza una prospettiva strategica comune, le esigenze attuali significa dover fare ricorso a fornitori diversi, in gran parte non europei. Il risultato sarà quello di avere ancora per decenni armamenti diversi, rendendo impossibile un comune supporto logistico, addestramento e aggiornamento tecnologico, oltre che più difficile un comune impiego operativo. Significa anche indebolire la sovranità tecnologica europea, penalizzando i fornitori interni all'Ue e favorendo i concorrenti a livello mondiale, dal cui supporto si continuerà a dipendere per decenni, visto che la vita media di una piattaforma militare è stimata in trenta anni.
2. Saturare eccessivamente la domanda con prodotti moderni, ma non di nuova generazione (come quelli oggi disponibili) significa condannare l'Unione a convivere per altri decenni con il gap tecnologico nei confronti degli Stati Uniti, che stanno, invece, avviando in molti settori un nuovo salto generazionale. Questo ritardo potrebbe riflettersi, per altro, anche sul mercato internazionale limitando poi le possibilità europee di esportazione.
3. Anticipare sul breve-medio periodo l'acquisizione di importanti sistemi di difesa significa mettere a rischio la produzione di quanto sarà reso possibile dai progetti europei di sviluppo finanziati dai fondi comuni, in particolare Edf. L'innovazione tecnologica non può rinunciare alla maturazione legata all'industrializzazione e alla messa in servizio dei nuovi equipaggiamenti. Ma questo non potrà avvenire prima della fine di questo decennio.

Per cercare di favorire un approccio comune alle esigenze di breve periodo<sup>2</sup>, l'Unione europea sta mettendo a punto un nuovo programma di incentivi,

---

<sup>1</sup> Michele Nones, "L'Europa della difesa fa un altro passo avanti", in *AffarInternazionali*, 23 maggio 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=98205>.

<sup>2</sup> Vincenzo Camporini et al., "Per affrontare la minaccia russa gli europei devono investire insieme", in *AffarInternazionali*, 21 aprile 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=97388>.

denominato Edirpa, dotato di 500 milioni. Ma è solo una goccia nel mare dei nuovi programmi di acquisizione che solo nell'attuale biennio potrebbero essere cento volte di più<sup>3</sup>. Può, comunque, essere utile per dare un segnale della volontà europea di proseguire sulla strada della cooperazione anche nel campo delle acquisizioni. Ma richiede un cambio di passo perché i veri attori restano gli Stati membri<sup>4</sup> e senza la loro volontà politica faremo poca strada. Su questa decisione anche le Forze Armate e l'industria devono fare la loro parte aiutando i governi a comprendere che l'esigenza di avere equipaggiamenti comuni resta un obiettivo imprescindibile se si vogliono davvero garantire maggiori capacità di difesa e sicurezza del nostro continente. Efficienza operativa, supporto logistico, addestramento, aggiornamento tecnologico impongono requisiti comuni e, quindi, sistemi d'arma comuni. L'aumento degli investimenti da parte degli Stati membri può avvicinarci a questo obiettivo, ma può anche allontanarcene, in modo forse irreparabile.

Un'esperienza "virtuosa", da questo punto di vista, è venuta in passato dall'Italia. Il nostro Paese ha fin dall'inizio aderito con entusiasmo all'avvio del programma Eurofighter nel 1985. Ci sarebbero voluti poi venti anni prima che l'Aeronautica possa ricevesse il primo velivolo.

Nel frattempo le capacità addestrative e operative sono state soddisfatte prima modificando un gruppo di velivoli F 104 nella versione Asa (Aggiornamento Sistemi d'Arma), poi acquisendo in leasing per un decennio a partire da metà anni Novanta un gruppo di velivoli Tornado Adv (*Air Defence Variant*, la versione da superiorità aerea sviluppata per la Raf), e, infine, sostituendoli, sempre in leasing, con un gruppo di F-16, rimasti in servizio fino al 2012. La scelta lungimirante dell'Italia e dell'Aeronautica è stata, quindi, di mantenere l'impegno e il sostegno nel programma che ha permesso di realizzare uno dei migliori sistemi europei, oggi in servizio in Germania, Regno Unito, Spagna e altri Paesi Ue e non, soddisfacendo parzialmente e con un sensibile sacrificio finanziario le esigenze immediate. Un esempio che oggi potrebbe essere seguito, con i necessari adattamenti, anche da altri partner europei nella logica

---

<sup>3</sup> Elio Calcagno e Michelangelo Freyrie, "Cosa sapere della svolta tedesca su difesa e sicurezza", in *Affari Internazionali*, 31 maggio 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=98394>.

<sup>4</sup> Elio Calcagno, "Gli aerei di sesta generazione frammentano la difesa europea", in *Affari Internazionali*, 17 ottobre 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=100508>.

di non tarpare le ali ai futuri sistemi comuni.

Un'altra strada da esplorare potrebbe essere rappresentata da un maggiore sforzo nel sostenere gli Stati membri attraverso specifici accordi di cooperazione che consentano di svolgere determinati compiti impiegando, con un finanziamento europeo, le capacità di altri Stati membri. Si potrebbe, quindi, estendere, e stabilizzare fino a quando necessario, il rischieramento di determinate capacità militari nei Paesi che ne hanno bisogno, come già avviene parzialmente nel quadro della Nato. Il meccanismo dovrebbe essere rivisitato in chiave europea, anche finanziariamente, e finalizzato a non compromettere le prospettive di partecipazione ai futuri programmi europei da parte degli Stati membri interessati. In altre parole, si tratta sostanzialmente di assicurare una presenza stabile nell'est europeo di assetti militari dell'Europa occidentale, per rassicurare quegli Stati per il tempo necessario alla produzione della nuova generazione di assetti comuni, rallentando così la corsa a comprare "chiavi in mano" dai fornitori americani, israeliani o coreani. Una strada sicuramente complicata, ma che potrebbe contribuire a rispondere alle preoccupazioni di oggi senza sacrificare quelle di domani.

Articolo pubblicato con il titolo "I rischi di una difesa europea troppo accelerata" in *Affari Internazionali*, 20 ottobre 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=100861>.

## 9. Dove investe la Difesa italiana

di Ottavia Credi

Come ogni anno, anche nel 2022 il Ministero della Difesa ha presentato al Parlamento il Documento programmatico pluriennale (Dpp)<sup>1</sup>, in riferimento al triennio 2022-2024. In 256 pagine, il documento espone un prospetto delle spese previste per il periodo in questione, in linea con la legge di Bilancio dell'anno in corso, e dei progetti a cui la Difesa sta lavorando e a cui lavorerà negli anni a venire. L'invasione russa dell'Ucraina<sup>2</sup> ha rappresentato un fattore decisivo per definire strategie e priorità della Difesa italiana, racchiuse nel Dpp. Se da un lato il conflitto ha reso evidente la necessità dello sviluppo di uno strumento militare all'avanguardia in tutti e cinque i domini operativi, dall'altro ha enfatizzato la rilevanza della collaborazione di Roma sia a livello Nato che nel contesto dell'Unione europea, anche ma non soltanto tramite l'impegno italiano nelle missioni internazionali<sup>3</sup>.

Per l'anno 2022, la dotazione complessiva per la Difesa ammonta a circa 26 miliardi di euro, pari all'1,38 per cento del Pil (in leggero calo rispetto all'1,41 per cento del 2021). La dotazione prevista per il 2023 e il 2024 non si discosta molto dalla somma prospettata per l'anno in corso, ma segna una riduzione del bilancio rispettivamente con circa 25,5 e 25 miliardi di euro. Tra i fattori principali che hanno determinato la definizione della spesa per la Difesa per il triennio 2022-2024 rientrano, ad esempio, una rideterminazione delle spese indirizzate verso il personale (civile e militare) della Difesa, il rifinanziamento dell'Operazione "Strade Sicure"<sup>4</sup>, e la creazione di un Fondo per il finanziamento

<sup>1</sup> Ministero della Difesa, *Documento programmatico pluriennale della Difesa per il triennio 2022-2024*, 2022, [https://www.difesa.it/Il\\_Ministro/Documents/Dpp\\_2022\\_2024.pdf](https://www.difesa.it/Il_Ministro/Documents/Dpp_2022_2024.pdf).

<sup>2</sup> Alessandro Marrone, "La guerra lunga e l'inverno in arrivo per l'Europa", cit.

<sup>3</sup> Michelangelo Freyrie, "Le missioni italiane all'estero oltre il 'focus europeo'", in *Affari Internazionali*, 22 luglio 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=99496>.

<sup>4</sup> Per un commento sull'opportunità di terminare la missione, vedi: Michele Nones, "Operazione

di assetti destinati ad alta e altissima prontezza operativa.

Il documento sottolinea la necessità di un incremento del bilancio della Difesa, anche ma non soltanto al fine di raggiungere la famosa soglia del 2 per cento<sup>5</sup> del Pil destinato a questo settore: un obiettivo che la Direttiva per la Politica militare nazionale 2022 fissa entro il 2028 ma verso cui non si pianifica di progredire nel prossimo biennio<sup>6</sup>. In linea con la Direttiva, il documento individua quattro priorità strategiche per il triennio 2022-2024: promuovere un idoneo posizionamento dell'Italia nel contesto di sicurezza internazionale; incentivare l'attività dell'industria nazionale della difesa e il suo collocamento rispetto al mercato europeo e internazionale; favorire la definizione di politiche per il personale della Difesa che faciliti lo sviluppo di competenze specifiche; assicurare al Paese uno strumento militare "sempre più moderno, sostenibile, tecnologicamente omogeneo, fortemente integrato". Per facilitare il raggiungimento di quest'ultimo obiettivo, il Dpp conferma l'intenzione della Difesa di istituire, entro il 2026, una Forza di Intervento nazionale in grado di operare in ogni dominio operativo.

Il processo di programmazione finanziaria si articola in quattro diverse funzioni: Funzione sicurezza del territorio, Funzioni esterne, Pensioni provvisorie del personale in ausiliaria, e Funzione difesa. A quest'ultima, che comprende tutte le spese necessarie all'adempimento dei compiti istituzionali delle Forze Armate, sono dedicati approssimativamente 18,1 miliardi di euro. Tale cifra è ripartita nei tre settori chiave di personale, esercizio e investimenti. Per l'anno 2022, si prevede una spesa di circa 10,6 miliardi di euro per il personale (58,6 per cento), 2,1 miliardi di euro in esercizio (11,4 per cento) e 5,4 miliardi di euro in investimenti (30 per cento). Da questi dati si evince che, mentre la spesa per il personale è rimasta più o meno invariata rispetto all'anno precedente (con un aumento del solo 1,1 per cento), si prevede un notevole aumento degli investimenti nella Difesa (+30 per cento rispetto al 2021), che va a braccetto

"Strade Sicure": ad ognuno il proprio compito", in *AffarInternazionali*, 25 aprile 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=97487>.

<sup>5</sup> Ottavia Credi e Alessandro Marrone, "La Difesa riporta l'attenzione sugli investimenti", in *AffarInternazionali*, 20 ottobre 2020, <https://www.affarinternazionali.it/archivio-affarinternazionali/?p=85076>.

<sup>6</sup> Ministero della Difesa, *Direttiva per la Politica militare nazionale 2022*, maggio 2022, [https://www.difesa.it/II\\_Ministro/Documents/Direttiva%20PMN%202022.pdf](https://www.difesa.it/II_Ministro/Documents/Direttiva%20PMN%202022.pdf).

con un sensibile calo delle spese di esercizio (-9,4 per cento)<sup>7</sup>. Un calo che sembra essere destinato a intensificarsi negli anni a venire, con circa 1,9 miliardi di euro di spese in esercizio previsti nel 2023 e 1,8 nel 2024.

Con 170 programmi in corso e 46 di previsto avvio, la Difesa intende portare avanti 216 attività nel triennio 2022-2024. Tra quelli attualmente operanti, di particolare rilievo risulta il rifinanziamento di circa 1,8 miliardi di euro del programma Tempest, per la realizzazione di un caccia di sesta generazione – attività ritenuta di valore strategico per la Difesa, grazie alle possibilità offerte in ambito di cooperazione industriale dentro e fuori l’Unione europea. Tra i programmi di previsto avvio, i maggiori investimenti si registrano tra Esercito e Marina. Una somma di circa 1,8 miliardi di euro è indirizzata verso il rinnovamento della famiglia di sistemi d’arma della componente pesante per lo sviluppo di un nuovo sistema di combattimento per la fanteria. La Difesa considera questo programma vantaggioso alla creazione di opportunità di sviluppo del futuro carro armato, che sostituisca Ariete entro il 2034, e le relative piattaforme derivate.

La Marina vedrà invece lo sviluppo di nuove unità anfibe mirate al miglioramento della capacità di proiezione dal mare della Difesa, con un investimento previsto in circa 1,2 miliardi. Di rilievo inoltre l’ammodernamento dei sistemi di bordo degli elicotteri EH101, del valore di 1 miliardo. Il conflitto russo-ucraino ha anche evidenziato l’integrazione nelle operazioni militari dei domini cibernetico e spaziale, insieme a quelli tradizionali terrestri, navale e aereo. Il Dpp ribadisce la possibilità, per un Paese nemico o un gruppo non statale, di provocare gravi problemi alla rete cibernetica di uno stato, e di condurre campagne di destabilizzazione e disinformazione mirate al condizionamento dell’opinione pubblica. La Difesa intende quindi dotarsi di capacità che le permettano di operare nell’intero spettro del *cyber warfare*, e che siano coerenti e interoperabili con i sistemi alleati. A tal fine, il Dpp mette a disposizione circa 90 milioni di euro per attività nel settore cibernetico.

Oltre il triplo sarà invece dedicato al dominio spaziale, dal significativo valore strategico, e strettamente connesso al tema della minaccia missilistica. Dal Dpp

---

<sup>7</sup> Elio Calcagno, “Difesa 2021-2023: cyber, spazio e slancio interforze”, in *Affari Internazionali*, 17 agosto 2021, <https://www.affarinternazionali.it/archivio-affarinternazionali/?p=89089>.

si coglie infatti un avvertimento riguardo tecnologie ipersoniche, ritenute in grado di influenzare considerevolmente la stabilità internazionale. Obiettivo della Difesa comprende dunque il potenzialmente delle proprie capacità di accesso e condotta di operazioni spaziali per garantire adeguata protezione agli assetti nazionali.

Articolo pubblicato in *Affari Internazionali*, 27 luglio 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=99572>.

# 10. Conclusioni

## Dove va la sicurezza europea?

di Alessandro Marrone

L'invasione russa dell'Ucraina e la guerra che ne è scaturita comportano una serie di effetti di lungo periodo per la sicurezza e stabilità dell'Europa, il ruolo di Nato e Ue, e quindi il quadro strategico per la politica estera e di difesa di una media potenza come l'Italia – temi il 27 ottobre al centro della conferenza IAI "Sicurezza e difesa europea, quo vadis?".

Molti hanno sottolineato come l'aggressione a uno stato sovrano e pacifico, non provocata, con una guerra su larga scala e ad alta intensità in corso da otto mesi, rappresenti di per sé una sfida all'ordine liberale internazionale<sup>1</sup> – centrato proprio sull'area euro-atlantica – senza precedenti dal 1945. Infatti, persino le repressioni sovietiche in Ungheria nel 1956 e in Cecoslovacchia nel 1968 erano a sostegno di regimi esistenti in quegli stati già parte del Patto di Varsavia, e non un'invasione *tout court* come quella in corso dal 24 febbraio scorso. La guerra russo-ucraina dunque come epicentro di un rinnovato confronto globale tra democrazie e autoritarismi<sup>2</sup>, che vede da un lato un blocco occidentale a guida statunitense dall'Indo-Pacifico al Dnipro, e dall'altro la potenza mondiale cinese e quella regionale russa avvicinarsi come alferi dell'alternativa autoritaria. Una guerra non fredda ma combattuta drammaticamente, che rende quindi più difficile ma non impossibile pensare a una coesistenza pacifica tra i gruppi di rivali – democrazie e autoritarismi – posti nello spazio geopolitico che vada Vancouver a Vladivostok.

---

<sup>1</sup> Riccardo Alcaro, "La guerra russo-ucraina oltre il punto di non ritorno", in *AffariInternazionali*, 2 ottobre 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=100347>.

<sup>2</sup> Nathalie Tocci e Alberto Anfossi, "Podcast: la governance globale dopo la guerra all'Ucraina", in *AffariInternazionali*, 8 luglio 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=99269>.

Tale spazio è entrato in una terza fase rispetto alla storia post-seconda guerra mondiale. Prima la Guerra Fredda ha visto Nato e Patto di Varsavia fronteggiarsi in termini convenzionali e nucleari sui due lati della cortina di ferro tra Stettino e Trieste, e del Muro di Berlino. Nella seconda fase post-Guerra Fredda, la libera scelta dei popoli dell'Europa centro-orientale, la debolezza di Mosca e l'apertura occidentale hanno fatto sì che la *membership* di Nato e Ue si allargasse fino al Mar Baltico e al Mar Nero. Al tempo stesso, Stati Uniti ed Europa hanno cercato di instaurare una *partnership* con la Federazione Russa, e con tutti gli stati ex sovietici e neutrali a est di Vienna, sfociata nell'istituzione del Consiglio Nato-Russia durante lo storico vertice di Pratica di Mare del 2002 e in un ventaglio di partenariati occidentali verso est. A lungo la Russia di Vladimir Putin è stata considerata come un partner da Nato e Ue, da presidenti democratici e repubblicani, capi di stato e di governo europei – anche dopo la guerra della Russia in Georgia nel 2008, che non comportò l'espulsione russa dal G8 avvenuta invece nel 2014 con l'invasione della Crimea. L'attuale guerra russo-ucraina segna definitivamente la chiusura di questa seconda fase dei rapporti tra Paesi Nato e Federazione Russa.

Si apre così una terza fase di confronto dai contorni e caratteristiche ancora in divenire. Con la serie di ingressi nella Nato culminati con la storica decisione di Finlandia e Svezia<sup>3</sup>, il *limes* tra Occidente e Mosca si colloca ora molto più a est del 1989, direttamente aderente ai confini russi internazionalmente riconosciuti dalla Scandinavia a Kaliningrad. Si è innescato un meccanismo di *decoupling* delle economie europee da quella russa, con sanzioni destinate a durare e un ri-orientamento delle forniture energetiche di carattere strutturale che influenzerà la posizione di tutto il continente e in particolare di Germania e Italia. Inoltre, il sostegno militare, politico e diplomatico da parte euro-atlantica a Kyiv è senza precedenti, anche rispetto agli aiuti statunitensi ai combattenti afgani in lotta contro gli invasori sovietici negli anni '80. Oggi la Nato, l'Ue e i singoli Stati membri di entrambi – nonché altre democrazie del campo occidentale in senso ampio – sostengono pubblicamente e in molti modi l'Ucraina in guerra con la Russia, pur non diventando per questo co-belligeranti nel conflitto in corso.

---

3 Karolina Muti, "Svezia e Finlandia nella Nato", cit.

La terza fase dei rapporti tra Occidente e Russia comporta un livello di impegno, corresponsabilità e incertezza per l'Europa nel confronto con Mosca forse più elevato che durante la Guerra Fredda, specialmente dopo l'azzardo di offrire all'Ucraina la prospettiva di adesione all'Ue<sup>4</sup>.

Infatti, il confronto con la Russia ricompatta sì la Nato di fronte a una minaccia diretta e imminente per tutti i membri, mettendo in secondo piano la regione del Mediterraneo allargato<sup>5</sup> dove gli interessi tra alleati sono più divergenti, ma non toglie il fatto che per gli Stati Uniti l'avversario principe è e resta la Cina, e quindi gli europei dovranno fare di più per la difesa del proprio continente anche all'interno dell'Alleanza atlantica. Lo scenario in cui il grosso delle forze armate convenzionali statunitensi sarebbero schierate a difesa di Taiwan è qualcosa che gli europei devono prendere in seria considerazione in termini di capacità militari, investimenti e pianificazione. Per quanto riguarda l'Ue, la guerra russo-ucraina segna uno spartiacque e pone una sfida di sicurezza senza precedenti. Le guerre civili nella Jugoslavia degli anni '90, gli attacchi terroristici nelle città dell'Unione negli anni 2000 e 2010, la destabilizzazione di Nord Africa e Medio Oriente dal 2011 in poi, e la stessa invasione russa della Crimea nel 2014, hanno spronato l'Unione a dotarsi di una politica di sicurezza e difesa comune, ma solo fino a un certo punto. L'Ue in quanto tale, la sua sicurezza energetica e stabilità economica e socio-politica, hanno potuto in qualche modo adattarsi al peggiorare del contesto di sicurezza regionale, convivervi e in una certa misura ignorarlo – vedasi Libia e Siria.

Un confronto strutturale e durevole con Mosca, per quanto la Russia di oggi sia molto più debole sotto tutti i punti di vista rispetto all'Unione Sovietica della Guerra Fredda, è qualcosa di ben diverso. Qualcosa che tramite l'inflazione e la messa a rischio delle forniture energetiche<sup>6</sup> colpisce direttamente (e deliberatamente) la stabilità del modello socio-economico europeo, e quindi delle istituzioni politiche nazionali e Ue. Qualcosa che si traduce in un rischio latente in tutti i domini, da quello cibernetico dove la guerra è in corso 24 ore su 24 a quello spaziale parte integrante del conflitto<sup>7</sup>, passando per il

4 Alessandro Marrone, "Pericoli e svantaggi dell'adesione ucraina all'Ue", in *AffariInternazionali*, 16 giugno 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=98824>.

5 Elio Calcagno, "Dove punta la bussola Nato", cit.

6 Alessandro Marrone, "La guerra lunga e l'inverno in arrivo per l'Europa", cit.

7 Giancarlo La Rocca, "Il fronte spaziale della guerra in Ucraina", cit.

sabotaggio di gasdotti nel Baltico e la presenza minacciosa della marina russa nel Mediterraneo<sup>8</sup>. Qualcosa che ha una forte dimensione nucleare, non solo in termini di incidenti<sup>9</sup> ma di possibile escalation atomica e quindi di deterrenza per evitarla<sup>10</sup>. Si tratta in altre parole di una sfida a tutto campo per la sicurezza europea. Una sfida a cui rispondere tramite diverse politiche – estera, di vicinato, energetica, commerciale, industriale e tecnologica, ecc. – tra cui ovviamente la politica di difesa. Su quest'ultimo aspetto la Bussola strategica adottata dall'Ue a marzo rappresenta sì un passo avanti importante<sup>11</sup>, ma resta un buon documento di compromesso per tempi di pace piuttosto che il colpo d'ala necessario in tempi di guerra.

Colpo d'ala che sta avvenendo soprattutto in termini di investimenti a livello nazionale in alcuni Paesi europei – Germania<sup>12</sup>, Francia, Polonia – ma non in maniera coordinata, collettiva ed efficace come Ue. Lo scarto tra le accelerazioni asimmetriche di singoli stati e la lentezza come Unione rappresenta paradossalmente un ulteriore rischio per il cantiere della difesa europea<sup>13</sup>, portando a divergenze e duplicazioni nazionali quando invece è ancora più urgente rilanciare la cooperazione e l'integrazione europea anche in questo settore. La guerra russo-ucraina è una svolta per l'Europa della difesa, ma bisognerà vedere in che direzione.

Articolo pubblicato in *AffarInternazionali*, 24 ottobre 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=100917>.

<sup>8</sup> Michelangelo Freyrie, "La Russia nel Mediterraneo: una minaccia?", cit.

<sup>9</sup> Paola Tessari, "La doppia minaccia nucleare che grava sull'Ucraina", in *AffarInternazionali*, 10 ottobre 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=100557>.

<sup>10</sup> Stefano Silvestri, "L'escalation di Putin in nome del regime", in *AffarInternazionali*, 10 ottobre 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=100550>.

<sup>11</sup> Elio Calcagno, Alessandro Marrone e Michele Nones, "La Bussola strategica Ue e dodici sfide per l'Italia", in *Documenti IAI*, n. 22|06 (giugno 2022), <https://www.iai.it/it/node/15558>.

<sup>12</sup> Elio Calcagno e Michelangelo Freyrie, "Cosa sapere della svolta tedesca su difesa e sicurezza", cit.

<sup>13</sup> Michele Nones, "I rischi di una difesa europea troppo accelerata", cit.

## Acronimi

Aiea	Agenzia internazionale per l'energia atomica
Asa	Aggiornamento sistemi d'arma
A2/ad	Anti access / area denial
Cpe	Comunità politica europea
Dpp	Documento programmatico pluriennale
Edf	Fondo europeo per la Difesa
Edirpa	European defence industry through common procurement act
Diana	Acceleratore per l'innovazione della Difesa per l'Atlantico del Nord
Gps	Global positioning system
Pil	Prodotto interno lordo
Raf	Royal Air Force
SatCen	Centro satellitare europeo
Sigint	Signal Intelligence
Ue	Unione europea
Vmf	Voyenno-Morskoi Flot

# La guerra russo-ucraina, la sicurezza dell'Europa e la difesa europea

Il conflitto in corso dal 24 febbraio 2022 ha mostrato punti di forza e di debolezza delle due parti in guerra, e alla luce di tali fattori diversi scenari sono attualmente possibili compresa la liberazione dei territori ucraini occupati da Mosca. Il conflitto ha avuto anche una significativa dimensione spaziale, e ha portato all'interruzione di importanti cooperazioni nello spazio tra Russia e Occidente. La guerra comporta anche un duplice rischio atomico: quello di una escalation con l'uso russo di armi nucleari tattiche, e quello di un incidente presso la centrale di Zaporizhzhya. Il conflitto ha portato una serie di cambiamenti strutturali nel quadro strategico europeo, in primis l'ingresso di Finlandia e Svezia nella Nato che rafforzano l'Alleanza atlantica e ne spostano il baricentro a nord-est. Il Concetto strategico approvato a giugno dal vertice di Madrid sancisce una Nato concentrata in primo luogo sulla difesa collettiva dalla minaccia russa. Al tempo stesso, la Comunità politica europea ha mosso i primi passi con il vertice di Praga, cui hanno partecipato 44 Paesi europei tra cui 27 membri dell'Ue. All'interno dell'Unione le iniziative per la cooperazione e l'integrazione nella difesa potrebbero essere invece svantaggiate da un aumento repentino e sordinato degli investimenti militari nazionali a beneficio di fornitori extra-Ue.



L'Istituto Affari Internazionali (IAI) è un think tank indipendente, privato e non-profit, fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli. Lo IAI mira a promuovere la conoscenza della politica internazionale e a contribuire all'avanzamento dell'integrazione europea e della cooperazione multilaterale. Si occupa di temi internazionali di rilevanza strategica quali: integrazione europea, sicurezza e difesa, economia internazionale e governance globale, energia e clima, politica estera italiana; e delle dinamiche di cooperazione e conflitto nelle principali aree geopolitiche come Mediterraneo e Medioriente, Asia, Eurasia, Africa e Americhe.

**Istituto Affari Internazionali (IAI)**

**Via dei Montecatini, 17 - Roma - T. +39 06 6976831**

**iai@iai.it - www.iai.it**