



IAI

Istituto Affari Internazionali

Gli interessi nazionali dell'Italia e la NATO: dalle missioni alla trincea?

di Alessandro Marrone, Paola Tessari
e Carolina De Simone

ABSTRACT

Il presente studio mira a contribuire al dibattito sul rapporto tra gli interessi nazionali dell'Italia e la NATO in relazione a due aspetti cruciali per la politica estera e di difesa italiana. Da un lato la funzione della NATO come "polizza di assicurazione" per la sicurezza europea e nazionale, una funzione che l'attuale crisi nei rapporti con la Russia potrebbe riportare ad un ruolo di "trincea" politico-militare tra Occidente e Federazione Russa. Dall'altro, le missioni di gestione delle crisi condotte dall'Alleanza atlantica, e tuttora in corso, cui ha partecipato l'Italia. In particolare, il primo capitolo inquadra i due temi nell'attuale contesto internazionale ed interno all'Italia. Il secondo si concentra sulla NATO come "polizza di assicurazione" della sicurezza europea e nazionale, e quindi sulla recente evoluzione dei rapporti con la Russia. Il terzo capitolo tratta le missioni NATO, in particolare in Kosovo e Afghanistan, come strumento di politica estera e di difesa dell'Italia. Le conclusioni, infine, sottolineano alcuni elementi di continuità e discontinuità nella partecipazione italiana alle missioni internazionali, e problematizzano la posizione dell'Italia verso una eventuale trasformazione della NATO da "polizza di assicurazione" a "trincea" nei confronti della Russia. Due temi strettamente connessi sia all'interno della NATO che a livello globale, che dovrebbero essere al centro della riflessione su una politica di difesa dell'Italia volta efficacemente a tutelare gli interessi nazionali.

Italia | Politica di difesa | Politica estera | NATO | Russia | Ucraina | Missioni internazionali



Gli interessi nazionali dell'Italia e la NATO: dalle missioni alla trincea?

di Alessandro Marrone, Paola Tessari e Carolina De Simone*

1. Gli interessi nazionali e la politica estera e di difesa dell'Italia

Il tema degli interessi nazionali in relazione alla politica estera e di difesa italiana è sempre più di attualità, per almeno due motivi.

Il primo è la perdurante crisi economica in Italia e nell'UE, collegata alle misure di austerità adottate a partire dal 2011, che ha reso l'opinione pubblica estremamente sensibile ad ogni spesa decisa dallo stato per sostenere la propria proiezione internazionale, piuttosto che per politiche interne. Domande quali "quanto costa la missione Mare Nostrum?", oppure "perché spendere per acquistare gli F-35?" sono divenute abbastanza comuni, di certo più che nel ventennio precedente (1991-2011) caratterizzato da una grande e crescente partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali condotte in ambito ONU, NATO, UE oppure attraverso coalizioni ad hoc. L'attenzione – se non lo scetticismo – crescente nei confronti delle spese necessarie per la difesa, ed in misura minore per la politica estera, richiede al decisore politico uno sforzo per spiegare le ragioni e gli obiettivi di tali investimenti in relazione agli interessi nazionali, che potrebbero essere accettati dall'opinione pubblica – e dall'elettorato – come motivo sufficiente per sostenere la politica estera e di difesa italiana e lo strumento delle missioni in quanto proiezione di quest'ultime¹.

Il secondo motivo che rende il legame tra interessi nazionali e politica estera e di difesa maggiormente importante oggi attiene ai cambiamenti intercorsi a livello internazionale, che indeboliscono tradizionali punti di riferimento del dibattito pubblico italiano al riguardo. L'indebolimento del consenso ideale e politico verso il processo di integrazione europea, evidenziato dal relativo successo dei partiti

¹ Interviste 5 giugno, 23 giugno e 8 luglio 2014.

* Alessandro Marrone è responsabile di ricerca del Programma Sicurezza e Difesa dell'Istituto Affari Internazionali (IAI). Paola Tessari e Carolina De Simone sono assistenti alla ricerca del Programma Sicurezza e Difesa dello IAI. Gli autori ringraziano le persone intervistate nonché i partecipanti al seminario del 16 ottobre 2014 e i relatori della conferenza del 20 novembre 2014 per i feedback ricevuti sul draft dello studio, e si assumono la completa responsabilità del suo contenuto.

· Studio elaborato nell'ambito del progetto di ricerca "Defence Matters", con il supporto della NATO Public Diplomacy Division, dicembre 2014.

euro-scettici nelle ultime elezioni del Parlamento europeo, rendono l'argomento "ce lo chiede l'Europa" impopolare in tutti i campi, compresi quelli della politica estera e di difesa. Il deteriorarsi dei rapporti tra NATO e Russia, in particolare con la crisi in Ucraina, ha messo in contrapposizione tra loro due tradizionali interessi nazionali dell'Italia, ovvero un solido rapporto politico con gli Stati Uniti e proficue relazioni economiche con la Federazione Russa. L'instabilità nel mondo arabo sviluppatasi a partire dal 2011 ha messo in crisi tutta l'area del "Mediterraneo allargato", ponendo la politica italiana di dialogo con gli stati del Medio Oriente e Nord Africa di fronte al doppio dilemma se intervenire o meno, con esiti catastrofici sia nel caso dell'intervento in Libia che nel caso del non-intervento in Siria, e se sostenere o meno una transizione che partendo da dittature laiche è probabile porti verso dittature islamiste. A livello globale, la paralisi dell'ONU, a sua volta dovuta alla transizione verso un equilibrio multipolare in cui l'egemonia occidentale è messa in discussione, ha mostrato la debolezza delle istituzioni multilaterali e della comunità internazionale di fronte a palesi violazioni del diritto internazionale, facendo venire meno un altro dei punti di riferimento per la politica di difesa italiana ed in particolare la partecipazione alle missioni internazionali.

In questo contesto, è opportuno un dibattito pubblico aperto, franco, inclusivo, approfondito, su quali sono gli interessi nazionali dell'Italia rispetto all'attuale contesto internazionale, interessi che dovrebbero orientare una politica estera e di difesa in linea di principio volta in primis a tutelarli ed promuoverli. Il presente documento intende contribuire a tale dibattito concentrandosi in particolare sul rapporto tra la NATO e gli interessi nazionali dell'Italia. Un rapporto analizzato attraverso una duplice chiave di lettura: le "missioni" e la "trincea".

Studiosi e addetti ai lavori hanno finora sottolineato, costantemente, come il quadro della sicurezza internazionale fosse "incerto", "fluido", "imprevedibile", "in cambiamento", tanto che espressioni del genere si ritrovano in quasi ogni documento assimilabile ad una Strategia di sicurezza nazionale, o ad un Libro bianco sulla Difesa, adottato dai governi occidentali negli ultimi due decenni.

In questa condizione di precarietà generale, almeno due elementi sembravano però acquisiti nel periodo dal 1991 – anno della dissoluzione dell'Unione Sovietica – in poi. Da un lato, il venir meno di una minaccia militare più o meno diretta alla sicurezza ed integrità territoriale degli stati europei membri della NATO, inclusi quelli entrati con i successivi allargamenti dell'Alleanza avvenuti fino al 2009, quando la *membership* è arrivata a contare 28 stati. Dall'altro, il significativo e costante attivismo di quegli stessi stati in missioni internazionali di gestione delle crisi, al di fuori del territorio dell'Alleanza atlantica, sotto l'egida ONU, UE, NATO, oppure attraverso coalizioni *ad hoc*. Queste due costanti hanno segnato l'evoluzione della NATO da alleanza puramente difensiva a strumento collettivo di gestione delle crisi. Una evoluzione che si rispecchia anche nell'ultimo Concetto strategico elaborato nel 2010 che, accanto al compito tradizionale di assicurare la "difesa collettiva" dei paesi membri sancito dall'articolo 5 del Trattato di Washington, pone come altri due "core task" dell'Alleanza le "operazioni di gestione delle crisi" ed il perseguimento di "sicurezza cooperativa" tramite l'allargamento stesso della

NATO, i partenariati con paesi terzi ed altre organizzazioni internazionali, e le politiche per la non-proliferazione, il controllo degli armamenti ed il disarmo.

L'assenza di una minaccia militare diretta ai paesi NATO e l'attivismo occidentale "fuori area" sono stati due elementi costanti che hanno segnato anche la politica estera e di difesa dell'Italia. Una politica che si è adeguata al nuovo contesto post-Guerra fredda e, in una certa misura, ha tentato di cogliere le opportunità offerte dal medesimo in relazione al perseguimento degli interessi nazionali.

Oggi tuttavia sembra che anche queste due costanti siano diventate meno costanti, più incerte. Per una serie di ragioni, tra le quali l'approccio dell'amministrazione di Barack Obama verso l'impiego delle forze armate statunitensi in teatri di crisi, in parte dovuto alle difficoltà di bilancio pubblico, negli ultimi anni i paesi occidentali sono intervenuti meno in crisi pur gravi per la sicurezza internazionale. E quando interventi hanno avuto luogo come nel caso della Libia nel 2011 e delle operazioni odierne in Iraq e Siria, si è evitato di intraprendere operazioni di terra su larga scala e di durata prolungata. Al tempo stesso, la guerra in Ucraina ha segnato il ritorno di un conflitto armato nel Vecchio Continente a quindici anni di distanza dall'intervento NATO in Kosovo, ed ha costituito un punto di svolta nei rapporti con la Russia – anche cambiando la percezione di una minaccia militare diretta in alcuni dei paesi membri dell'Alleanza.

Tutto ciò non vuol dire che i paesi occidentali non continuino a svolgere missioni di gestione delle crisi attraverso il comando militare integrato NATO, o in ambito ONU ed UE, come avviene tuttora con le operazioni in Kosovo, Libano e Golfo di Aden, e come avverrà dal 2015 in Afghanistan con la missione *Resolute Support*. Né vuol dire necessariamente che la difesa collettiva ritorni ad essere l'unica ragion d'essere della NATO in un contesto di nuova Guerra fredda con Mosca. Tuttavia, è indubbio che gli stati membri dell'Alleanza stiano ripensando il ruolo ed il peso rispettivamente delle "missioni" e della "trincea" – quest'ultima rappresentata dalla difesa collettiva – nella loro visione della NATO, e che in molti casi si assista ad una certa rivalutazione della seconda a scapito delle prime.

Al tempo stesso è cresciuta, anche in modo paradossale, l'interrelazione tra i tre *core task* della NATO: basti pensare che alcune missioni come ISAF, ed in futuro *Resolute Support*, hanno bisogno dell'assistenza logistica della stessa Federazione Russa che viene percepita come una minaccia ex articolo 5 da alcuni paesi membri, ma che rimane tuttora l'interlocutore di un partenariato importante come il Consiglio NATO-Russia.

È quindi opportuno riflettere sui cambiamenti avvenuti ed tuttora in corso per chiedersi come l'Italia possa, voglia o debba, continuare a tutelare i propri interessi nazionali anche relazionandosi con la realtà odierna, ed in particolare con la NATO sia in quanto, "polizza di assicurazione" per la sicurezza euro-atlantica – se non vera e propria "trincea" – sia quale strumento per la gestione collettiva di crisi – il capitolo "missioni".

Una riflessione del genere è particolarmente importante per due motivi. Da un lato, è rilevante poiché l'Italia ha fatto della partecipazione a missioni internazionali uno strumento fondamentale – se non addirittura il migliore² – non solo della propria politica di difesa, ma anche della politica estera del periodo post-Guerra fredda, dalla prima guerra del Golfo a *Resolute Support*. Dall'altro, per l'importanza della Russia come partner commerciale ed economico per l'Italia, a partire dalle forniture di gas necessarie ad assicurare la sicurezza energetica del paese. In un certo senso, per l'Italia la "trincea" non è solo quella rappresentata dalla NATO rispetto alle minacce esterne, ma anche quella che il sistema-paese si trova a dover difendere all'interno dell'Alleanza, e in generale della comunità internazionale, quando gli interessi nazionali divergono da quelli dei paesi alleati rispetto alla gestione delle crisi e/o ai rapporti con stati come la Russia.

2. La NATO come "polizza di assicurazione" e i rapporti con la Russia

La suddetta importanza delle missioni internazionali per la NATO non ha fatto venir meno la funzione dell'Alleanza come "polizza di assicurazione" per la sicurezza europea ed italiana. Con questa espressione³, ci riferisce al fatto che nel periodo post-Guerra fredda il mantenimento di una Alleanza atlantica solida, credibile e attiva, ha costituito una garanzia di sicurezza rispetto ad un eventuale deteriorarsi delle condizioni di sicurezza nel continente europeo, riunendo i paesi democratici con forti interessi di sicurezza comune in una struttura politico-militare pronta all'uso in caso di necessità. Come avviene in ogni polizza di assicurazione, l'investimento da parte di chi vi accede è costante nel tempo anche nel periodo in cui è meno probabile il verificarsi dell'eventualità rispetto a cui ci si vuole assicurare, nella consapevolezza che al momento del bisogno non è possibile mobilitare istantaneamente le risorse per affrontare la crisi. In questo senso, il ruolo di deterrenza svolto durante la Guerra fredda non è scomparso con la positiva trasformazione dei rapporti NATO-Russia, ma è rimasto un elemento cruciale nel calcolo strategico dei vari attori coinvolti nel quadro regionale europeo. Anche l'interpretazione dal Concetto strategico del 2010 alla difesa collettiva è volta ad estendere ed aggiornare questa "polizza di assicurazione" alla luce delle minacce affrontate dai paesi NATO negli ultimi anni, tanto che nel *core task* difesa collettiva si include l'assistenza reciproca non solo contro un attacco ai sensi dell'articolo 5 del Trattato di Washington, ma anche "contro sfide emergenti alla sicurezza nel caso in cui minaccino la sicurezza fondamentale di singoli alleati o dell'Alleanza nel suo complesso"⁴.

² Interviste 8 luglio e 12 settembre 2014.

³ Si vedano, tra gli altri, Stefania Forte e Alessandro Marrone (a cura di), "L'Italia e le missioni internazionali", in *Documenti IAI*, n. 12|05 (settembre 2012), <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai1205.pdf>.

⁴ NATO, *NATO's Strategic Concept 2010. Active Engagement, Modern Defence*, 20 November 2010, par. 4, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82705.htm (TdA).

2.1 L'allargamento NATO e le relazioni con la Russia

Il processo di allargamento della NATO è consentito dall'articolo 10 del Trattato di Washington, secondo cui "[l]e parti possono, con accordo unanime, invitare ad aderire a questo Trattato ogni altro Stato europeo in grado di favorire lo sviluppo dei principi del presente Trattato e di contribuire alla sicurezza della regione dell'Atlantico settentrionale"⁵. Il testo stesso dell'articolo 10 si riferisce dunque all'ingresso di nuovi stati membri come uno dei mezzi di cui l'Alleanza atlantica dispone per poter perseguire il fine della sicurezza e della stabilità nell'area nord atlantica.

Secondo quanto affermato nello studio sull'allargamento condotto dalla stessa NATO nel 1995, la fine della Guerra fredda ha rappresentato un'opportunità unica per il miglioramento della sicurezza nell'intera area euro-atlantica. In questo contesto, la NATO si è trasformata per servire gli interessi derivanti dal nuovo scenario internazionale e, tramite l'allargamento, ha contribuito alla stabilità della regione, incoraggiando e sostenendo riforme in senso democratico nei paesi ex sovietici, perseguendo obiettivi di cooperazione, e promuovendo buoni rapporti di vicinato⁶. Infatti, tra i criteri per l'adesione alla NATO, considerazioni di carattere politico hanno assunto un'importanza sempre maggiore rispetto a quelle di tipo militare, al punto che i paesi candidati devono rispettare, fra gli altri, i seguenti parametri: un sistema politico democratico basato sull'economia di mercato; rispetto per le minoranze interne della popolazione; impegno alla risoluzione pacifica dei conflitti; impegno a contribuire alle relazioni civili-militari e alle istituzioni dell'Alleanza⁷. Già con l'elaborazione del Concetto strategico della NATO del 1991, i paesi alleati avevano "concordato sul bisogno di trasformare l'Alleanza atlantica per riflettere la nuova e più promettente era in Europa"⁸.

Il mutato contesto geopolitico che è derivato dalla fine della Guerra fredda, e che ha permesso le prime fasi dell'allargamento, ha portato al sorgere di situazioni di disordine nei paesi ex-sovietici. Secondo alcuni analisti, ciò ha reso necessaria non solo una forte presenza NATO, ma anche un'espansione dell'Alleanza volta ad includere le zone precedentemente sotto l'influenza – o addirittura parte – dell'Unione Sovietica⁹. L'area ex-sovietica era infatti densa di paesi caratterizzati

⁵ NATO, *Trattato Nord Atlantico*, Washington, 4 aprile 1949, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=it.

⁶ NATO, *Enlargement*, ultima modifica 12 giugno 2014, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49212.htm.

⁷ NATO, *Study on NATO Enlargement*, 1995, ultima modifica 5 novembre 2008, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm.

⁸ NATO, *The Alliance's New Strategic Concept*, 1991, par. 1, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm (TdA).

⁹ Margarita Assenova, *The Debate on NATO's Evolution: A Guide*, Washington, The CSIS Press, March 2003, p. 15, http://csis.org/files/media/csis/pubs/NATO_Debate_guidebook.pdf.

da divisioni interne che avevano improvvisamente visto venir meno quello che era stato in un certo senso il "garante" della loro unità, diventando quindi una fonte di instabilità e di potenziali minacce all'equilibrio e alla sicurezza euro-atlantica¹⁰. Erano inoltre nazioni che si trovavano ad affrontare un periodo di transizione verso sistemi democratici e un'economia di mercato, percorso non facile e che necessitava una forte ancora di sicurezza.

Figura 1. Il processo di allargamento della NATO



Fonte: "NATO flexes its muscle memory", in *The Economist*, 30 August 2014, <http://econ.st/1pkLGkw>.

Pochi anni dopo il crollo dell'URSS, in occasione del vertice di Madrid del 1997, la NATO ha invitato ufficialmente Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca ad aderire all'Alleanza, cosa che poi è avvenuta formalmente nel 1999. In quegli stessi anni anche l'Unione europea si stava allargando verso Est: nel 1997 iniziava il

¹⁰ Mario Boffo, "L'Allargamento e le altre trasformazioni della Nato all'alba del terzo millennio", in *Studi urbinati*, ser. A, vol. 54, n. 3 (2003), p. 341, <http://ojs.uniurb.it/index.php/studi-A/article/view/357/349>.

processo di adesione all'UE di Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria, entrate nell'Unione nel 2004 insieme alle tre repubbliche baltiche. La consapevolezza dell'importanza della NATO per il mantenimento della pace nel vecchio continente, e l'idea che l'adesione all'Alleanza potesse favorire un ingresso anche nell'Unione europea, hanno portato alla crescente richiesta di partecipazione da parte di paesi ex-sovietici e dei Balcani occidentali, confermando così l'Alleanza come "un patrimonio politico e strategico troppo imponente e raffinato per essere dismesso"¹¹. L'allargamento era dunque anche una risposta a chi sosteneva che il ruolo della NATO fosse venuto meno come conseguenza della fine dell'Unione Sovietica, e che l'Alleanza fosse quindi destinata a terminare. Una seconda fase di allargamento avvenne nel 2004, quando Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Slovenia, Slovacchia e Romania entrarono nell'Alleanza, mentre Albania e Croazia aderirono alla NATO nel 2009¹².

A questo proposito, va evidenziato come la presenza della NATO anche nei Balcani abbia avuto effetti sulla stabilità di un'area così vicina all'Italia, la cui collocazione geografica influenza significativamente la definizione dell'interesse nazionale¹³. Durante la Guerra fredda, per l'Europa occidentale, e quindi per l'Italia, la NATO ha esercitato una funzione di deterrenza rispetto ad un attacco armato. Dopo la caduta del Muro di Berlino, la NATO ha rinnovato il suo ruolo di garante della stabilità euro-atlantica nel lungo e difficile processo di pacificazione dei Balcani e nella stabilizzazione di quell'area che, a seguito della disintegrazione della ex-Jugoslavia, stava emergendo come focolaio di conflitti pericolosamente vicini all'Italia¹⁴, dando luogo di fatto ad una nuova "domanda di sicurezza"¹⁵, alla quale la NATO ha saputo rispondere con un rinnovato ruolo nella gestione delle crisi. A dimostrazione di quanto appena accennato, la NATO ha intrapreso una serie di operazioni militari aeree e terrestri nell'ex-Jugoslavia, ed è ancora presente in quei territori con missioni di *peace-keeping*, le quali hanno vigilato e garantito la sicurezza interna delle nazioni formatesi dopo il collasso dell'ex-Jugoslavia¹⁶.

L'importanza strategica di quest'area per l'Italia e la necessità di perseguire una definitiva normalizzazione della regione, coinvolgendo quei paesi nel progetto europeo e di sicurezza atlantica attraverso l'adesione a NATO ed UE, è stata ribadita da vari esponenti di diversi governi italiani, tra cui dall'allora ministro degli Esteri Franco Frattini, in occasione del vertice di Praga nel 2009 e durante l'Incontro politico ad alto livello UE-Balcani occidentali, di giugno 2010¹⁷. In riferimento alla

¹¹ Ibidem.

¹² NATO, *Enlargement*, cit.

¹³ Interviste 8 luglio e 13 settembre 2014.

¹⁴ David S. Yost, *Nato's Balancing Act*, Washington, United States Institute of Peace Press, 2014, p. 292.

¹⁵ Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La Nato tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano, Franco Angeli, 2001, p. 171.

¹⁶ Ad esempio la missione Kosovo Force (KFOR) iniziata nel 1999 e ancora in corso e la missione Stabilization Force (SFOR) in Bosnia-Erzegovina dal 1996 al 2004.

¹⁷ Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, *Rapporti bilaterali Italia-Balcani*,

sicurezza euro-atlantica dal punto di vista italiano, si può dunque parlare di un vantaggio in due sensi derivato dall'allargamento: da una parte un'Alleanza più forte ed estesa ha favorito il consolidamento della democrazia nei paesi di nuova adesione, con il relativo beneficio per la stabilità economica; dall'altro, in un'ottica di interessi nazionali dell'Italia, questo processo ha contribuito alla stabilizzazione e alla pacificazione di aree vicine geograficamente al paese e sempre più connesse alla sua economia.

Tuttavia, il processo di allargamento della NATO rappresenta allo stesso tempo una delle questioni più dibattute e delicate dall'istituzione dell'Alleanza stessa, soprattutto in relazione ai rapporti tra quest'ultima e la Russia. Nei primi anni Novanta, la stessa leadership americana era divisa di fronte alla possibilità dell'espansione della NATO: tra gli oppositori all'allargamento era diffusa la preoccupazione che l'adesione di nuovi membri avrebbe potuto minare la possibilità di cooperazione con gli altri paesi ex-sovietici e soprattutto con Mosca. Tuttavia, l'allargamento e la politica della "porta aperta" (*open door policy*) facevano parte della visione prevalente in America di un'Europa "libera, pacificata e unita", come affermato anche dai presidenti George Bush e Bill Clinton rispettivamente nel 1989 e nel 1994, rappresentando al tempo stesso una garanzia per la sicurezza dell'Alleanza¹⁸. Viceversa, Mosca ha sempre considerato l'espansione della NATO un rischio per la sicurezza nazionale, al punto da essere stata inserita nella lista delle minacce esterne esplicitamente elencate nella dottrina militare russa del 2010¹⁹. Per ribadire e in parte giustificare i loro timori di fronte alla sempre maggior presenza NATO nell'Est Europa, gli oppositori dell'allargamento, e in particolare la leadership russa, hanno spesso fatto appello alla questione della "promessa fallita" (*broken promise*²⁰), riferendosi, con questa espressione, ad un presunto impegno preso della NATO a non estendersi oltre i confini della Germania riunificata. Tuttavia, non esiste alcun atto legalmente vincolante per la NATO in questo senso²¹.

Un'altra questione che contrappone la Russia alla NATO, e connessa all'adesione all'Alleanza di paesi dell'Europa orientale, è quella relativa allo scudo anti-missile destinato alla difesa dei membri della NATO da missili balistici a lungo raggio, provenienti ad esempio dall'Iran. Già nel 2007, il presidente Bush aveva annunciato un piano per installare intercettori e stazioni radar sul territorio di Repubblica Ceca e Polonia, suscitando l'opposizione di Mosca. Il progetto inizialmente trilaterale è diventato poi un'iniziativa NATO, approvata dal vertice dei capi di stato e di governo del 2008 a Bucarest²². Nel 2009, l'amministrazione Obama ha rinominato il piano

ultima modifica 26 agosto 2013, http://www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera/Aree_Geografiche/Europa/Balcani.

¹⁸ Ivo H. Daalder, *NATO in the 21st Century: What Purpose? What Missions?*, Washington, Brookings Institution, April 1999, p. 53, <http://brook.gs/1IKorrJ> (Chapter 3).

¹⁹ David S. Yost, *NATO's Balancing Act*, cit., p. 291.

²⁰ Ibidem, p. 292.

²¹ Ibidem.

²² NATO, *Bucharest Summit Declaration*, 3 April 2008, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm.

di sistema missilistico *European Phased Adaptive Approach* (EPAA), accantonando l'idea di intercettori basati in Europa orientale, a favore di installazioni mobili sulla flotta americana nel Mar Nero – fermo restando l'appoggio NATO ad un sistema integrato di difesa missilistica degli stati membri, come ribadito nel vertice del 2010 a Lisbona²³. Ciò non ha influito sull'opposizione al piano da parte della Russia, la quale ha continuato a sentirsi minacciata dalla presenza di missili comunque vicini al proprio territorio. In risposta a questa iniziativa, l'allora presidente russo Dmitri Medvedev ha minacciato lo schieramento di missili Iskander a Kaliningrad, l'enclave russa a cavallo tra Lituania e Polonia, oltre che il recesso dal Trattato START (*Strategic Arms Reduction Treaty*) sulla base dell'articolo 4, che vieta espressamente il dispiegamento, da parte degli Stati Uniti o di altri stati, di un sistema di difesa antimissile "capace di ridurre significativamente l'efficienza delle forze nucleari strategiche della Federazione Russa"²⁴. Al fine di evitare un ulteriore inasprimento dei rapporti con la Russia, la NATO ha inizialmente rassicurato la Russia proponendo a Mosca di cooperare all'EPAA²⁵, ma non si è dimostrata disponibile a prendere impegni legalmente vincolanti circa il tipo di utilizzo dello scudo anti-missile²⁶. Inoltre, il segretario generale Anders Fogh Rasmussen ha affermato che la difesa missilistica non può essere esternalizzata a paesi che non sono membri della NATO²⁷, e che quindi un'eventuale cooperazione dovrebbe avvenire mantenendo comunque due sistemi di difesa separati.

Al tempo stesso, va sottolineato come entrambe le parti abbiano compiuto sforzi di collaborazione reciproca, dando importanza al mantenimento di relazioni amichevoli e avviando iniziative di dialogo che si sono concretizzate negli strumenti citati in seguito. A questa volontà di cooperazione si fa riferimento anche nel Concetto strategico alleato del 2012, che ricorda in più punti l'importanza della cooperazione NATO-Russia affermando: "we remain convinced that the security of NATO and Russia is intertwined and that a strong and constructive partnership based on mutual confidence, transparency and predictability can best serve our security"²⁸. Sono numerose, infatti, le iniziative di dialogo messe in atto per favorire il rapporto tra NATO e Mosca, a partire dall'istituzione del *North Atlantic Cooperation Council* del 1991 e dall'adesione della Russia alla *Partnership for Peace* nel 1994. E' importante ricordare anche la firma pochi anni dopo, nel 1997, del

²³ NATO, *Lisbon Summit Declaration*, 20 November 2010, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm.

²⁴ Marco Siddi, "Le spine nel fianco della difesa antimissile", in *AffarInternazionali*, 13 dicembre 2012, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1933>.

²⁵ NATO, *NATO and Missile Defence*, Speech by NATO Deputy Secretary General Ambassador Alexander Vershbow at the 2013 RUSI Missile Defence Conference, London, 12 June 2013, http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_101397.htm.

²⁶ Nuclear Threat Initiative (NTI), *U.S. Offers Dialogue But No Legal Pledge to Russia on Missile Defense*, 1 November 2013, <http://shar.es/13YxGw>.

²⁷ NATO, *NATO: Defending against Ballistic Missile Attack*, Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Royal United Services Institute, London, 15 June 2011, http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_75473.htm.

²⁸ NATO, *NATO's Strategic Concept 2010*, cit., par. 34.

Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security, con il quale viene istituito il Consiglio congiunto permanente (*Permanent Joint Council*) come luogo di confronto e avvio di iniziative comuni in ambito di sicurezza. Consiglio che verrà sostituito dal Consiglio NATO-Russia (*NATO-Russia Council*) in occasione degli Accordi di Pratica di Mare del 2002²⁹.

Il Consiglio NATO-Russia è stato concepito come luogo di discussione e confronto su aree di reciproco interesse quali: lotta al terrorismo, gestione delle crisi, non-proliferazione delle armi di distruzione di massa, controllo degli armamenti e misure di rafforzamento della fiducia reciproca, difesa contro i missili di teatro, operazioni di salvataggio in mare, cooperazione militare e riforma dei sistemi di difesa, piani a fronte di emergenze civili, nuove sfide e minacce³⁰. In particolare, grazie al Consiglio NATO-Russia è stata definita la significativa cooperazione con Mosca nelle operazioni di lotta al narco-traffico in Afghanistan. Nel dicembre 2005, il Consiglio NATO-Russia ha adottato un programma per la formazione di personale nel controllo del traffico di stupefacenti dall'Afghanistan all'Asia centrale³¹. Inoltre, sempre sul fronte afgano, la Russia ha appoggiato le operazioni in Afghanistan, aprendo un corridoio per il trasporto di forniture alla missione ISAF e fornendo supporto tramite il *NATO-Russia Trust Fund* alle forze aeree afgane³².

Rispetto alle altre iniziative sopracitate, gli Accordi di Pratica di Mare hanno particolarmente favorito un avvicinamento tra NATO e Russia, e specialmente tra quest'ultima e l'Italia, creando uno spirito di collaborazione, che è poi stato battezzato appunto "spirito di Pratica di Mare"³³ e che ha avuto un impatto notevole sulle relazioni economiche di primaria importanza tra Roma e Mosca, fondamentale partner commerciale e fornitore di materie prime. L'Italia, infatti, dipende per il 43% del suo fabbisogno dal gas russo: dei 135 miliardi di metri cubi importati dalla Russia verso l'UE nel 2013, 30 sono stati destinati all'Italia³⁴. La dipendenza da Mosca per le forniture energetiche da parte di diversi paesi europei, inclusi tra gli altri Italia, Germania e Ungheria, è stata vista come il principale freno ad una forte presa di posizione da parte dell'UE di fronte alle crisi scoppiate in Georgia nel 2008

²⁹ Riccardo Alcaro e Valerio Biani, *Le relazioni della Russia con la Nato e l'Unione europea*, Roma, Senato della Repubblica, novembre 2008 (Contributi di Istituti di ricerca specializzati n. 103), http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/103.pdf.

³⁰ "Firmata l'Intesa Nato-Russia 'Uniti contro il terrorismo'", in *Repubblica.it*, 28 maggio 2002, <http://www.repubblica.it/online/esteri/natodue/vertice/vertice.html>.

³¹ Robert Śmigielski, "Afghanistan in Foreign Policy of Russian Federation", in *PISM Bulletin*, No. 45 (19 March 2010), p. 233, <http://www.pism.pl/index/?id=588e343066cf54ec3db5132231df7d68>.

³² NATO, *NATO-Russia Council Expands Support to Afghan Air Force*, 23 April 2013, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_99887.htm.

³³ Marco Siddi, "Italy-Russia Relations: Politics, Energy and Other Business", in Ludvig Zsuzsa (ed.), *Eurasian Challenges. Partnerships with Russia and Other Issues of the Post-Soviet Area*, Budapest, Institute of World Economics, 2012 (East European Studies No. 4), p. 76, <http://real.mtak.hu/id/eprint/6808>.

³⁴ Alice Passamonti, "Ucraina e questione energetica: cosa rischia l'Italia?", in *Reporter Nuovo*, 14 marzo 2014, <http://www.reporternuovo.it/?p=102994>.

e in Ucraina nel 2014³⁵. Ma Italia e Russia sono legate da rapporti economici che riguardano anche altri settori: l'Italia è il quarto partner commerciale della Russia, ed il valore degli scambi tra i due paesi ha raggiunto i 31 miliardi di euro nel 2013. Proprio per questi scambi intensi si parla spesso di un rapporto "privilegiato" tra i due paesi, e ne è una dimostrazione anche la sottoscrizione di accordi in 28 punti – riguardanti finanza, energia e industria – tra l'allora primo ministro italiano Enrico Letta e il presidente russo Vladimir Putin, al Business Forum promosso dal Foro di dialogo italo-russo, a novembre 2013³⁶. Naturalmente, la Russia non è l'unico fornitore di energia dell'Italia, che riceve gas anche da Algeria, Olanda, Norvegia e Libia. Algeria e Libia sono però paesi che non godono di situazioni stabili tali da poter garantire senza rischi l'approvvigionamento necessario per supplire ad un eventuale blocco delle forniture russe³⁷.

2.2 Le implicazioni della guerra russo-georgiana del 2008

Nonostante le numerose iniziative di dialogo, lo sviluppo di relazioni amichevoli tra NATO e Russia ha subito una forte battuta d'arresto in due occasioni principali, nel 2008 con la crisi georgiana e nel 2014 con la crisi ucraina. In entrambe le occasioni, le azioni intraprese dalla leadership russa sono state interpretate da molti analisti come dimostrazione dell'importanza che la Federazione Russa attribuisce ai suoi interessi, prioritari rispetto a qualsiasi impegno preso a livello internazionale, perseguendo quella che viene definita una politica di "*strategic solitude*"³⁸, e ricorrendo all'utilizzo della forza per affermare l'influenza e la presenza di Mosca nei paesi confinanti.

In occasione del vertice di Bucarest del 3 aprile 2008, i leader dell'Alleanza atlantica avevano preso posizione a favore dell'ingresso di Ucraina e Georgia nella NATO, affermando "NATO welcomes Ukraine's and Georgia's Euro-Atlantic aspirations for membership in NATO. We agreed today that these countries will become members of NATO"³⁹. Un impegno che non si traduceva in un'apertura della procedura di adesione tramite *Membership Action Plan*, come voluto dagli Stati Uniti e osteggiato da diversi paesi europei tra cui la Francia, ma fissava comunque la prospettiva di adesione per Kiev e Tbilisi. Tuttavia, nell'agosto dello stesso anno, una parte della popolazione delle repubbliche indipendentiste di Abkhazia e Ossezia del Sud ha dato vita ad una serie di manifestazioni anti-governative nella

³⁵ Stuart Gottlieb and Eric Lorber, "The Dark Side of Interdependence", in *Foreign Affairs Snapshots*, 5 August 2014, <http://fam.ag/1ARyJSL>.

³⁶ Antonella Scott, "A Trieste l'incontro Putin-Letta. Al Business Forum siglati 28 accordi", in *Il Sole24ore.com*, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-11-26/trieste-corso-incontro-putin-letta-business-forum-siglati-ventina-accordi-152456.shtml>.

³⁷ Alice Passamonti, "Ucraina e questione energetica: cosa rischia l'Italia?", cit.

³⁸ Niklas Granholm, Johannes Malminen and Gudrun Persson (eds.), *A Rude Awakening. Ramifications of Russian Aggression towards Ukraine*, Stockholm, Swedish Defence Research Agency (FOI), June 2014, <http://www.foi.se/report?rNo=FOI-R--3892--SE>.

³⁹ NATO, *Bucharest Summit Declaration*, cit., par. 23.

capitale, alle quali il governo georgiano ha risposto intervenendo militarmente. Nella notte dell'8 agosto 2008, le truppe governative georgiane si sono avvicinate al capoluogo dell'Ossezia del Sud, Tskhinvali, presto raggiunto anche dalle forze militari russe. L'escalation di violenza è stata infatti utilizzata come opportunità per un intervento delle forze armate russe in territorio georgiano a sostegno delle due repubbliche, e al riconoscimento della loro indipendenza⁴⁰. I bombardamenti delle forze aeree russe sul territorio georgiano e di quelle di Tbilisi sul capoluogo osseto sono continuati per alcuni giorni, fino al 12 agosto 2008. Il conflitto, terminato con il prevalere di Mosca, e si è concluso con gli accordi di cessate il fuoco mediati dall'Unione europea – ed in particolare dalla Francia in quanto presidente di turno – il 15 agosto 2008 a Ginevra.

Secondo alcuni, il rapido intervento della Russia a sostegno delle repubbliche separatiste è stato parte di un'azione pianificata da tempo, come testimoniato dal fatto che le truppe russe erano presenti nelle zone al confine con la Georgia già a partire dalla fine di luglio 2008⁴¹. Altri sostengono che tale presenza russa era invece dovuta ad una missione di mantenimento della pace finalizzata a garantire la protezione dei cittadini osseti e abkhazi di fronte all'acuirsi dei rapporti tra questi e Tbilisi⁴², dopo l'avvio da parte di Mosca di relazioni ufficiali con le repubbliche separatiste. La stessa affermazione si ritrova in quanto stabilito nel rapporto redatto dalla diplomazia svizzera Heidi Tagliavini, a capo della missione internazionale indipendente d'inchiesta sul conflitto in Georgia, secondo cui non vi è stata di fatto una pianificazione dell'invasione da parte russa⁴³. Certamente nei mesi precedenti al conflitto si sono susseguite pesanti accuse tra Mosca e Tbilisi, riguardanti la presenza di truppe di uno o dell'altro paese nelle zone di confine⁴⁴. Va ricordato anche che la Russia aveva già intrapreso alcune azioni a favore dei cittadini di Abkhazia e Ossezia del Sud, che erano state interpretate come un incoraggiamento all'indipendenza: tra queste, ad esempio, il rilascio di passaporti russi ai cittadini russofoni delle due repubbliche⁴⁵.

⁴⁰ Giovanni Gasparini, "L'Invasione russa e l'Unione europea", in *AffarInternazionali*, 2 settembre 2008, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=931>.

⁴¹ George Mchedlishvili, "Russia-Georgia War: Moscow's Loss?", in *Chatham House Expert comments*, 9 August 2013, <https://www.chathamhouse.org/media/comment/view/193878>.

⁴² Gilles Gallet, "Enseignements militaires et stratégiques du conflit d'août 2008 en Géorgie", in *Notes de la FRS*, n° 2/10 (5 février 2010), p. 5, <http://www.frstrategie.org/barreFRS/publications/notes/2010/201002.pdf>.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Maura Morandi, "Rischio Abkhazia", in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 14 maggio 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/Tutte-le-notizie/Rischio-Abkhazia-41523>.

⁴⁵ Aurel Braun, "NATO and Russia: Post-Georgia Threat Perceptions", in *Russie.Nei.Visions*, No. 40 (May 2009), <http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=148>.

I rapporti tra Occidente e Russia sono peggiorati notevolmente a causa di questi avvenimenti: Washington ha condannato le azioni russe in Georgia⁴⁶, e i lavori del Consiglio NATO-Russia sono stati sospesi fino a marzo 2009, così come la partecipazione russa alle operazioni di *peace-keeping* dell'Alleanza (fatta eccezione per l'Afghanistan) e alla *Partnership for Peace*⁴⁷. In seguito, l'allora presidente russo Dmitri Medvedev ha affermato pubblicamente che l'intervento in Georgia era servito a fermare l'espansione della NATO⁴⁸, senza il quale altri paesi sarebbero diventati parte dell'Alleanza. Bisogna riconoscere infatti che la divisione interna al paese, aggravata dal riconoscimento russo delle repubbliche indipendentiste e dal relativo supporto militare, ha portato di fatto ad una sospensione del processo di ingresso della Georgia nell'Alleanza.

Il vertice NATO di settembre 2014 in Galles ha in parte riaperto le speranze da parte georgiana di una possibile ripresa delle trattative per l'accesso, poiché al punto 93 della dichiarazione conclusiva del vertice si afferma: "At the 2008 Bucharest Summit we agreed that Georgia will become a member of NATO and we reaffirm all elements of that decision, as well as subsequent decisions"⁴⁹. Qualsiasi azione concreta verso l'ingresso della Georgia, così come dell'Ucraina, sembra però restare subordinata ad una normalizzazione della situazione interna dei due paesi, e soprattutto dei rapporti con Mosca.

2.3 Le implicazioni della crisi in Ucraina

Il già delicato rapporto tra NATO e Russia, aggravato ma non rotto dalla guerra russo-georgiana, è stato drammaticamente colpito dallo scoppio della crisi in Ucraina a partire da novembre 2013. Le circostanze all'origine di questa crisi vanno individuate innanzitutto nella sospensione, da parte del presidente ucraino Viktor Yanukovich, della firma degli Accordi di associazione e del *Deep and Comprehensive Free Trade Agreement* (DCFTA) con l'UE, cui ha fatto seguito la firma di un accordo con la Russia che ha garantito a Kiev uno sconto del 33% sul gas russo⁵⁰, nonché un credito di 15 miliardi di dollari sui pagamenti. Una parte della popolazione ucraina ha risposto a questo contemporaneo allontanamento dall'UE e avvicinamento alla Russia organizzando una serie di proteste e manifestazioni,

⁴⁶ Secondo alcuni osservatori, la percezione della Russia come paese ostile da parte dei membri della NATO era già riemersa con forza con le vicende georgiane, specie nel caso dei paesi dell'Europa orientale, per poi riaffermarsi in occasione della crisi ucraina nel 2004 (intervista 8 luglio 2014).

⁴⁷ Marcel de Haas, "NATO-Russia Relations after the Georgian Conflict", in *Atlantisch Perspectief*, Vol. 33, No. 7 (November 2009), p. 4-9, <http://www.clingendael.nl/publication/nato-russia-relations-after-georgian-conflict>.

⁴⁸ Denis Dyomkin, "Russia says Georgia War Stopped NATO Expansion", in *Reuters*, 21 November 2011, <http://reut.rs/sbLK3G>.

⁴⁹ NATO, *Wales Summit Declaration*, Newport, 5 September 2014, par. 93, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm. Vedi anche NATO, *Chicago Summit Declaration*, 20 May 2012, par. 29, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm.

⁵⁰ Niklas Granholm, Johannes Malminen and Gudrun Persson (eds.), *A Rude Awakening*, cit., p. 21.

chiedendo le dimissioni del presidente Yanukovich, che ha reagito impiegando le forze di sicurezza contro i civili in Piazza Maidan nella notte tra il 29 e il 30 novembre 2013⁵¹. Visto il degenerare della situazione, e con la mediazione di Polonia, Germania e Francia, dopo tre mesi di scontri si è giunti ad un accordo che ha limitato i poteri del presidente e ristabilito la Costituzione del 2004⁵². Nella notte tra il 26 e 27 febbraio 2014, gruppi filorussi hanno occupato la sede del Consiglio supremo di Crimea e del Consiglio dei ministri nella capitale Simferopoli⁵³. La maggioranza russa in Crimea, con l'appoggio di forze militari e paramilitari russe, ha preso quindi il controllo della penisola espellendo le forze armate governative, ha indetto un referendum che si è tenuto il 16 marzo 2014 con il quale si è dichiarata indipendente ed è stata rapidamente annessa alla Russia. Nel frattempo, la nuova maggioranza parlamentare ha votato a favore di una modifica della legge del 2013 che aveva permesso l'adozione del russo come lingua ufficiale in diverse regioni dell'ucraina⁵⁴. Il presidente Yanukovic ha poi dovuto lasciare il paese, ed è stato sostituito da Petro Poroshenko, eletto con le elezioni svoltesi il 25 maggio 2014 nella parte di Ucraina ancora sotto il controllo di Kiev.

Il processo di annessione della Crimea, intrapreso in violazione dei principi del diritto internazionale, è stata una dimostrazione di forza da parte di Putin rispetto all'"interventismo occidentale" nelle zone di interesse per Mosca da una parte, e dall'altra ha rappresentato una rivalsa per la "perdita dell'Ucraina"⁵⁵ in quanto stato parte della sfera di influenza russa. Gli scontri si sono poi estesi nelle regioni orientali dell'Ucraina che vedono una forte presenza di russofoni, con una sorta di effetto domino verso quelle province in cui ribelli filorussi tuttora combattono con l'appoggio militare di Mosca, la quale è intervenuta sostenendo il proprio diritto di proteggere la popolazione russofona in Ucraina. Gli avvenimenti che si sono susseguiti, incluso l'abbattimento di un volo di linea il 17 luglio 2014 con la morte di 298 passeggeri⁵⁶, sono tristemente noti e non saranno affrontati nel dettaglio in questo studio, il cui obiettivo è piuttosto di cogliere i risvolti politico-strategici della vicenda. Al riguardo, occorre sottolineare che la crisi ucraina è stata definita da alcuni come la peggiore nei rapporti tra NATO e Russia a partire dalla fine della Guerra fredda, e i vertici dell'Alleanza hanno affermato a più riprese che le relazioni con la Federazione Russa non potranno continuare "business as usual" dopo gli avvenimenti in Ucraina.

⁵¹ Ibidem, p. 22.

⁵² "Ukraine: Yanukovich Signs Deal on Ending Crisis, Rada Reinstates 2004 Constitution", in *The Voice of Russia*, 21 February 2014, http://sputniknews.com/voiceofrussia/news/2014_02_21/Ukraine-passes-law-returning-to-2004-Constitution-1135.

⁵³ Niklas Granholm, Johannes Malminen and Gudrun Persson (eds.), *A Rude Awakening*, cit., p. 21.

⁵⁴ "Ukraine's New Language Bill Will Be 'Balanced' - Acting Leader", in *Sputnik International*, 27 February 2014, <http://bit.ly/1mIk18A>.

⁵⁵ Paolo Calzini, "Cosa vede l'occhio di Mosca", in *AffarInternazionali*, 25 marzo 2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2581>.

⁵⁶ Claudio Salvalaggio, "Missile abbatte un aereo malese in Ucraina, 298 morti", in *ANSA*, 18 luglio 2014, http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2014/07/17/aereo-di-linea-malese-caduto-in-ucraina_3ca655eb-a994-4bcd-9d85-cd9f2e15a365.html.

La crisi dimostra anche come la Russia si senta minacciata dalla presenza ed influenza della NATO nello spazio ex-sovietico⁵⁷, un timore che si riflette non solo nell'intervento militare ma anche nella creazione di istituzioni multilaterali che raggruppano i paesi sotto l'influenza russa, come l'unione doganale tra Russia, Bielorussia e Kazakistan. L'unione, entrata in vigore nel 2010, prenderà la forma della Comunità economica euroasiatica (*Euro Asian Economic Community*, EAEC) nel 2015. Si tratterà non solo di uno spazio che garantisce la libera circolazione di prodotti, servizi, capitali e lavoratori, ma di una comunità volta a definire una politica comune in settori chiave dell'economia quali energia, industria, agricoltura e trasporti⁵⁸. L'EAEC dovrebbe ricomprendere in futuro anche il Kirghizistan e l'Armenia. Sembrerebbe quindi che sia l'intervento militare sia l'unione doganale rientrino in un disegno complessivo, di politica estera e allo stesso tempo interna, volto da una parte a tutelare gli interessi di Mosca nei paesi vicini e confinanti, e dall'altra a rafforzare la popolarità della leadership di Mosca tra i cittadini russi, come garante dell'unità del popolo russo, dei suoi valori e dei suoi interessi⁵⁹. Valori e interessi presentati come un'alternativa all'integrazione europea oltre che alla NATO. Questa contrapposizione è emersa anche in occasione delle elezioni parlamentari tenutesi in Ucraina il 26 ottobre 2014, a cui hanno fatto seguito le elezioni autonome nelle repubbliche indipendentiste di Lugansk e Donetsk. Nelle prime ha vinto lo schieramento democratico filo-europeo, quello dell'attuale presidente Poroshenko. Le elezioni nelle repubbliche indipendentiste, appoggiate dalla Russia, invece non sono state riconosciute dall'Unione europea che le considera nulle in quanto tenute in violazione della Costituzione ucraina⁶⁰. Al fine di superare questa contrapposizione potrebbe essere d'aiuto un approccio volto a garantire supporto a determinati paesi senza arrivare all'adesione formale all'Alleanza. Anche l'Unione europea potrebbe contribuire in questo senso, come suggerito da alcuni analisti in relazione agli Accordi di associazione con l'Ucraina, impegnandosi a rendere quest'ultimo quanto più possibile compatibile con la Comunità economica euroasiatica⁶¹.

Di fronte all'esacerbarsi della crisi ucraina, i leader occidentali hanno ribadito in più occasioni la volontà di raggiungere una soluzione politico-diplomatica. La risposta della NATO, in particolare, nei mesi successivi alla crisi si è articolata su tre linee di azione. In primo luogo, nella rassicurazione dei paesi membri dell'Europa orientale, attraverso piani per il rafforzamento della presenza militare NATO ad

⁵⁷ Niklas Granholm, Johannes Malminen and Gudrun Persson (eds.), *A Rude Awakening*, cit., p.15.

⁵⁸ "Nasce l'Unione economica euroasiatica: Putin rafforza i legami con le Repubbliche ex sovietiche", in *RaiNews*, 29 maggio 2014, <http://shar.es/13YDwE>.

⁵⁹ Niklas Granholm, Johannes Malminen and Gudrun Persson (eds.), *A Rude Awakening*, cit., p. 25.

⁶⁰ Francesco Giumelli, "Chi paga i costi delle sanzioni alla Russia?", in *AffarInternazionali*, 20 ottobre 2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2844>.

⁶¹ Margarete Klein and Markus Kaim, "NATO-Russia Relations after the Newport Summit Reassurance, Cooperation and Security Guarantees", in *SWP Comments*, No. 41 (October 2014), p. 4, http://www.swp-berlin.org/en/publications/swp-comments-en/swp-aktuelle-details/article/nato_russland_beziehungen.html.

est, il pattugliamento aereo sulle regioni baltiche, e lo svolgimento di esercitazioni congiunte alleate con i paesi dell'Europa orientale. In secondo luogo, nella fornitura di aiuti all'Ucraina sia in termini economici che militari. Infine, nella sospensione di tutte le forme di cooperazione civile e militare con la Russia⁶², incluse quelle relative all'addestramento per la lotta al narco-traffico e al terrorismo, al disarmo e alla non-proliferazione delle armi di distruzione di massa⁶³.

La questione ucraina e la necessità di una risposta efficace da parte degli alleati è stata al centro del vertice NATO del 4-5 settembre 2014 in Galles. L'agenda, che inizialmente doveva vertere principalmente sulla fine della missione ISAF in Afghanistan prevista per dicembre 2014 e sull'operazione *Resolute Support* che vi succederà, nonché sugli interessi della NATO nel Golfo Persico e la sicurezza marittima, si è invece concentrata su un solo argomento: i rapporti con la Russia⁶⁴. I leader dell'Alleanza hanno concordato l'adozione di un Piano di reazione rapida (*Readiness Action Plan*), la cui "punta di lancia"⁶⁵ è rappresentata da una forza di reazione ancora più rapida della già esistente *Response Force* dell'Alleanza, e comprendente personale di terra con il supporto di forze speciali sia aeree che navali. Questa "punta di lancia" prevede anche la presenza di postazioni di comando e controllo, pre-posizionamento di rifornimenti ed equipaggiamenti nei territori ad est dell'Alleanza con l'obiettivo di mandare un chiaro messaggio, come affermato dal segretario generale Rasmussen, ovvero che "la NATO protegge tutti gli alleati, sempre"⁶⁶. Tale presenza NATO nell'Europa orientale avverrà tramite contingenti posizionati a rotazione nei paesi membri, ma non in modo permanente per non violare i principi stabiliti nel *Mutual Act* firmato con la Russia nel 1997: una soluzione, questa, che rassicura in parte i paesi membri di nuova adesione. La NATO ha altresì annunciato di programmare esercitazioni militari congiunte con Kiev, in territorio ucraino⁶⁷, e l'adozione di misure mirate a supportare l'Ucraina nei seguenti settori: riabilitazione del personale militare ferito, sicurezza cibernetica, logistica, comunicazioni, comando e controllo, il tutto con un aiuto finanziario di 15 milioni di euro⁶⁸. Rispetto infine all'allargamento, la strategia della NATO è ancora quella della "porta aperta", definita dal segretario generale un "successo", che continuerà nei confronti dei paesi meritevoli che rispondono ai criteri per

⁶² NATO, *Statement by NATO Foreign Ministers*, Brussels, 1 April 2014, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_108501.htm.

⁶³ "Ucraina, Ue: ipotesi nuove sanzioni contro Mosca; Londra: oltre 4.000 soldati russi nel paese", in *RaiNews*, 20 agosto 2014, <http://shar.es/13YD6C>.

⁶⁴ Michael Clarke, "The NATO Summit: The Long Agenda of One Item", in *RUSI Newsbriefs*, Vol. 34, No. 5 (September 2014), https://www.rusi.org/go.php?structureID=articles_newsbrief&ref=A54059C6251C64.

⁶⁵ Alessandro Marrone, "La Nato e la partita con Mosca", in *AffarInternazionali*, 1 settembre 2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2793>.

⁶⁶ NATO, *NATO Leaders Take Decisions to Ensure Robust Alliance*, 5 September 2014, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_112460.htm (TdA).

⁶⁷ Lorenzo Biondi, "C'è l'accordo tra Ucraina e ribelli. Renzi: valuteremo su sanzioni se la tregua regge", in *Europa*, 5 settembre 2014, <http://www.europaquotidiano.it/?p=316005>.

⁶⁸ NATO, *NATO Leaders Pledge Support to Ukraine at Wales Summit*, 4 September 2014, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_112459.htm.

l'adesione e che non si deve fermare di fronte al veto di paesi terzi – un riferimento evidente seppure implicito alla Russia.

Anche l'Unione europea è intervenuta adottando sanzioni significative contro la Russia, indirizzate a colpire i settori finanziario, energetico e della difesa, in particolare bloccando i prestiti alle prime cinque banche russe, vietando il commercio di armi e di tecnologie duali, nonché di equipaggiamenti destinati all'estrazione o alla lavorazione di risorse energetiche non convenzionali⁶⁹. Tra i settori colpiti dalle sanzioni, desta grande preoccupazione in Europa quello dell'energia, che è vista da molti come l'arma più efficace in mano a Mosca: l'UE infatti importa un terzo del suo fabbisogno di petrolio dalla Russia, ed un quarto di gas di cui il 53% transita dal territorio ucraino⁷⁰. La Russia ha risposto a queste misure adottando una serie di contro-sanzioni che vietano l'importazione di prodotti alimentari dall'Unione, dal Canada, dall'Australia e dalla Norvegia, e ha affermato di essere pronta ad estenderle anche all'esportazione occidentale di beni di altra natura, quali prodotti tessili e tecnologia. Si può ragionevolmente affermare che i primi effetti delle sanzioni non tarderanno ad arrivare a colpire l'economia russa, già in una situazione critica prima dello scoppio della crisi ucraina. Le previsioni di crescita del PIL russo per il 2015 sono infatti state tagliate dal 2% all'1%, e per lo stesso anno si prevede una crescita dell'inflazione dal 5% al 6,5%⁷¹. Le banche di Mosca inoltre hanno un debito di 600 miliardi di dollari nei confronti di finanziatori esteri, sui cui fondi non potranno più contare dal momento che l'UE ha bloccato i prestiti verso la Russia⁷². Inoltre, i profitti di Mosca derivanti dall'esportazione di gas risultano diminuiti del 41% nel primo trimestre del 2014⁷³.

Già a marzo 2014, Ernesto Farlenghi, presidente di Confindustria Russia, aveva espresso preoccupazione tramite una lettera al presidente di Confindustria Giorgio Squinzi nella quale chiedeva uno sforzo di sensibilizzazione della autorità italiane riguardo agli interessi delle aziende del paese in Russia⁷⁴. I settori a rischio sono non solo quelli ad alto contenuto tecnologico ma anche, ad esempio, l'arredamento. L'Agenzia per la promozione all'estero e internazionalizzazione delle imprese italiane ha registrato un calo del 25% nel nostro export in Russia corrispondente a 100 milioni di euro per ogni settore⁷⁵.

⁶⁹ European Union, *EU sanctions Against Russia over Ukraine Crisis*, <http://europa.eu/!Vy68pK>.

⁷⁰ Alice Passamonti, "Ucraina e questione energetica: cosa rischia l'Italia?", cit.

⁷¹ "Sanzioni in Russia: allarme inflazione: ora prevista al 6,5%", in ASCA, 26 agosto 2014, http://www.asca.it/news-*_Sanzioni__in_Russia_allarme_inflazione__ora_prevista_a_6_5_PERCENTO_-1416354.html.

⁷² European Union, *EU sanctions Against Russia over Ukraine Crisis*, cit.

⁷³ Sissi Bellomo, "Allarme gas dalla Polonia: dimezzate le forniture di Mosca", in *Il Sole 24Ore.com*, 11 settembre 2014, <http://24o.it/2N50ER>.

⁷⁴ "Ucraina: Confindustria Russia a Squinzi, sanzioni preoccupano", in AGI, 14 marzo 2014, <http://confindustriarussia.it/ucraina-confindustria-russia-a-squinzi-sanzioni-preoccupano>.

⁷⁵ Giovanna De Maio, "Sanzioni alla Russia, boomerang sul made in Italy", in *AffarInternazionali*, 2014 in via di pubblicazione.

Per quanto riguarda il biennio 2014/2015, l'Italia potrebbe registrare un danno il cui valore si colloca tra i 938 milioni e i 2,4 miliardi di euro. Sul piano strettamente energetico, il perdurare della crisi in Ucraina ha già messo a rischio le forniture di gas russo a Kiev, con la minaccia di un aumento di circa 200 dollari per mille metri cubi del prezzo applicato da Mosca al cliente ucraino – cliente che fino a prima della crisi ha pagato al fornitore russo un prezzo largamente inferiore a quello di mercato⁷⁶. Se la Russia dovesse interrompere le forniture di gas all'Ucraina, quest'ultima potrebbe utilizzare una parte del gas russo destinato all'UE in transito sul proprio territorio per coprire il fabbisogno interno. Ciò costituirebbe una minaccia per gli approvvigionamenti energetici di diversi paesi europei, *in primis* quelli dipendenti completamente dalle forniture russe, ma anche per l'Italia che sebbene con un portfolio energetico diversificato importa comunque quantità non marginali di gas dalla Russia e sconta l'instabilità di altri paesi fornitori quali la Libia⁷⁷. Un primo successo in questo senso si è ottenuto con la firma, alla fine di ottobre 2014, di un accordo tra Ucraina e Russia raggiunto grazie alla mediazione del vice presidente della Commissione europea Günther H. Oettinger. L'accordo prevede il pagamento da parte di Kiev di 4 miliardi a saldo del debito attuale nei confronti di Gazprom entro la fine del 2014. Per quanto riguarda le nuove forniture, l'Ucraina si è impegnata a pagare circa 385 dollari al metro cubo mensilmente fino alla fine del 2014⁷⁸.

A questo primo risultato si è affiancato, tuttavia, un allarme NATO dovuto all'intercettazione di un aumento dell'attività aerea militare russa sui cieli del Mar Baltico, Mare del Nord e Mar Nero proprio negli stessi giorni, tra il 28 e il 29 ottobre 2014⁷⁹. La presenza dei velivoli si è rivelata particolarmente pericolosa in quanto gli stessi non avevano comunicato i piani di volo né si erano messi in contatto radio con gli enti preposti al controllo del traffico aereo, mettendo così a rischio al sicurezza dei voli civili. Un altro elemento di contrasto è emerso sullo sfondo della crisi Russia-Ucraina, quando il presidente Obama ha apertamente accusato la Russia della violazione del Trattato sulle forze nucleari a medio raggio (*Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty*), siglato nel 1987 e relativo all'abbandono di produzione, test e implementazione dei missili balistici terrestri da crociera a medio raggio da 1.000 a 5.500 km e a corto raggio da 500 a 1.000 chilometri⁸⁰. L'accusa deriva dallo sviluppo e sperimentazione di missili da crociera con base a terra che la Russia

⁷⁶ Nicolò Sartori, "Sul gas Mosca e Kiev ai ferri corti", in *AffarInternazionali*, 23 giugno 2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2702>.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ European Commission, *Breakthrough: 4,6 billion dollar Deal Secures Gas for Ukraine and EU*, 30 October 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1238_en.htm.

⁷⁹ NATO Allied Command Operations, *NATO Tracks Large-Scale Russian Air Activity in Europe*, 29 October 2014, <http://www.aco.nato.int/nato-tracks-largescale-russian-air-activity-in-europe-2.aspx>.

⁸⁰ Oleg Nekhay, "Gli Stati Uniti hanno accusato la Russia di aver violato il trattato sulle armi: possibile una risposta adeguata", in *La voce della Russia*, 31 luglio 2014, http://italian.ruvr.ru/2014_07_31/Gli-Stati-Uniti-hanno-accusato-la-Russia-di-aver-violato-il-trattato-sulle-armi-possibile-una-risposta-adeguata-5915.

avrebbe condotto già al partire dal 2008, costituendo secondo Washington una minaccia per gli Stati Uniti ed i paesi alleati membri della NATO⁸¹.

3. Le missioni NATO come strumento di politica estera e di difesa dell'Italia

Nel periodo post-Guerra fredda un ampio ventaglio di missioni internazionali è stato intrapreso dai paesi occidentali in diversi teatri operativi, prevalentemente nei Balcani, in Africa sahariana e sub-sahariana, in Medio Oriente e Asia centrale. Tali missioni hanno visto nella maggior parte dei casi una leadership statunitense e, a geometria variabile, una forte presenza di paesi europei quali Francia, Germania, Italia e Regno Unito. In particolare, l'Italia negli anni Novanta ha partecipato mediamente a oltre 20 missioni all'anno, numero salito a 30 nel 1999 e rimasto tale per tutto il decennio successivo al Duemila, periodo durante il quale le forze armate italiane hanno dispiegato in media 8.700 militari all'estero all'anno⁸². Secondo alcuni analisti, tuttavia, il considerevole impegno dell'Italia nelle missioni non si è tradotto in un adeguato soddisfacimento degli interessi nazionali da una parte⁸³, e dall'altra ha avuto ritorni che si possono definire limitati⁸⁴.

Tale impiego continuativo e su larga scala delle forze armate italiane è avvenuto secondo mandati sempre più impegnativi e rischiosi, che hanno incluso anche compiti di combattimento – tra il 1990 ed il 2012 hanno perso la vita in missioni all'estero 134 militari italiani, ovvero un numero pari a oltre quattro volte i caduti in missione (30) del quarantennio 1949-1989. L'impiego operativo, anche in operazioni combat, ha rappresentato una novità significativa rispetto alla Guerra fredda per la politica estera del paese: l'utilizzo delle forze armate in missioni internazionali si è infatti configurato sempre più come uno strumento non solo della politica di difesa, volta direttamente a tutelare la sicurezza nazionale, ma anche della politica estera, diretta a perseguire obiettivi più generali connessi agli interessi nazionali. In quest'ultima categoria rientrano ad esempio il mantenimento di solidi rapporti con gli Stati Uniti e il rafforzamento del ruolo italiano sia specificatamente all'interno della NATO, sia in senso più ampio nella comunità internazionale.

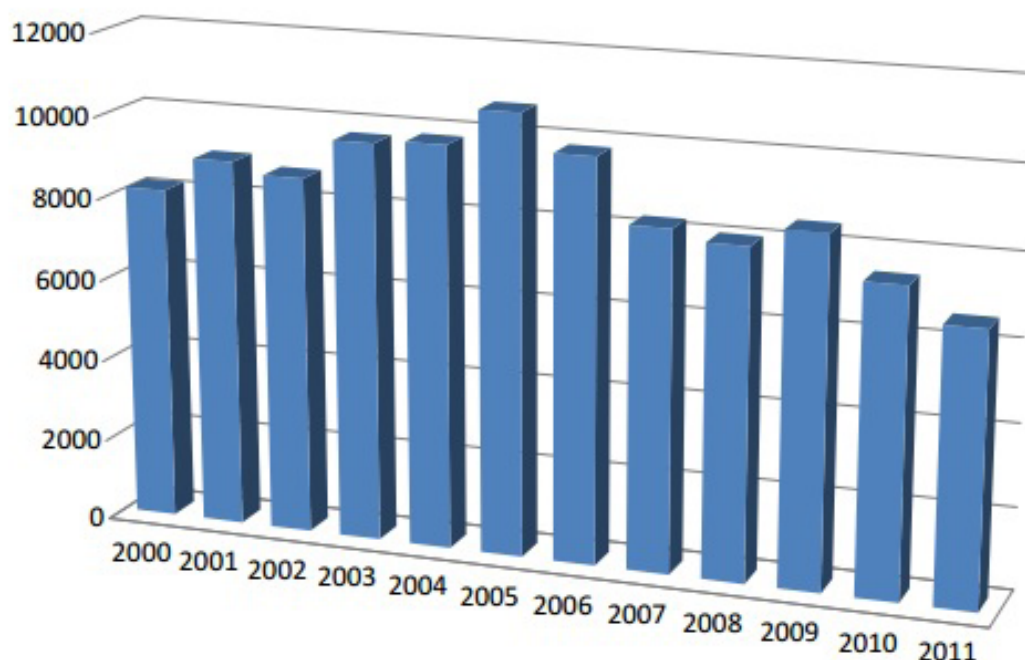
⁸¹ "US Accuses Russia of Nuke Treaty Breach... But Has It?", in *RT News*, 30 July 2014, <http://on.rt.com/l6qj3p>.

⁸² Camera dei Deputati-Servizio Studi, *Nuovi profili della partecipazione italiana alle missioni militari internazionali*, Roma, Camera dei Deputati, giugno 2010 (Quaderni, n. 4), <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/di0238.htm>.

⁸³ Interviste 5 giugno, 23 giugno e 8 luglio 2014.

⁸⁴ Interviste 5 giugno e 13 settembre 2014.

Figura 2. Andamento delle attività all'estero delle Forze armate italiane nell'ultimo decennio



Fonte: Stefania Forte e Alessandro Marrone (a cura di), "L'Italia e le missioni internazionali", cit., p. 49.

3.1 Gli Stati Uniti, l'Alleanza atlantica e lo status internazionale dell'Italia

L'obiettivo di mantenere buoni e stretti rapporti con Washington non è affatto nuovo nella storia della politica estera della Repubblica italiana: dalla fine della Seconda guerra mondiale, gli Stati Uniti hanno rappresentato la pietra angolare della sicurezza nazionale italiana, nonché del sistema di alleanze di cui il paese fa parte, principalmente a causa della Guerra fredda, ma non soltanto a causa di quest'ultima.

Secondo una chiave di lettura ampiamente sostenuta dagli studiosi e dai commentatori, l'Italia, essendo circondata da regioni instabili, che vanno dai Balcani occidentali alla sponda sud del Mediterraneo, e non essendo in grado di indirizzare da sola gli sviluppi in tali aree, ha tradizionalmente contato su "alleanze asimmetriche" con partner più potenti per tutelare interessi di sicurezza in una certa misura comuni⁸⁵. Ad esempio, con lo scoppio delle crisi nei Balcani occidentali nella

⁸⁵ Si vedano, tra gli altri, Alessandro Colombo e Ettore Greco (a cura di), *La politica estera dell'Italia*. Edizione 2012, Bologna, Il Mulino, 2012; Massimo De Leonardis (a cura di), *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*, Bologna, Il Mulino, 2003; Antonio Varsori, *L'Italia*

prima metà degli anni Novanta, era nell'interesse dell'Italia adottare un approccio multilaterale e istituzionalizzato per affrontare le questioni relative all'ex-Jugoslavia e all'Albania, inclusa una presenza attiva della NATO nella regione per risolvere crisi a bassa intensità⁸⁶. Inoltre, la struttura economica dell'Italia, paese importatore di materie prime e risorse energetiche ed esportatore di beni e servizi, fa in modo che il paese abbia interessi globali, dalla sicurezza delle rotte commerciali alla stabilità di aree geograficamente e/o funzionalmente connesse agli interessi italiani, che il paese non ha la forza politica e militare per difendere da solo⁸⁷. In quest'ottica, gli Stati Uniti sono stati considerati dai governi della Repubblica italiana come garanti della sicurezza europea, e in una certa misura anche del Mediterraneo, del Medio Oriente e di altre regioni del mondo, e quindi utili al perseguimento degli interessi nazionali – inclusi, anche se non esclusivamente, quelli di sicurezza. In altre parole, al di là della vicinanza culturale, dell'eredità storica e delle caratteristiche della cultura strategica italiana, un calcolo razionale degli interessi è stato alla base di una stretta cooperazione bilaterale anche nel ventennio successivo alla Guerra fredda⁸⁸.

Inoltre, poiché dopo l'11 settembre 2001 la politica estera e di difesa degli Stati Uniti ha attribuito maggiore priorità al "Grande Medio Oriente"⁸⁹ rispetto all'Europa e ai Balcani, il ruolo degli alleati europei è stato valutato sempre più da Washington in relazione al loro contributo, militare e politico, alle missioni internazionali a guida americana⁹⁰. Ciò ha fatto sì che la partecipazione italiana alle operazioni all'estero diventasse uno strumento fondamentale per la posizione italiana nei confronti dell'alleato statunitense. Già dai primi anni Novanta è divenuto evidente che, nella nuova fase delle relazioni internazionali aperta dalla fine della Guerra fredda, non essere presenti a fianco degli Stati Uniti nelle operazioni militari sarebbe stato uno svantaggio per la politica di difesa e la politica estera italiana⁹¹.

Infine, occorre considerare che nel periodo post-Guerra fredda la relazione tra Italia e Stati Uniti si è maggiormente articolata anche sul terreno delle collaborazioni industriali nel campo della difesa, per loro stessa natura strettamente intrecciate sia con la cooperazione militare, sia con il piano dei rapporti politico-diplomatici⁹².

nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992, Roma-Bari, Laterza, 1998, in riferimento al solo periodo della Guerra fredda.

⁸⁶ Roberto Menotti, "I rapporti politici transatlantici e la trasformazione della Nato", in Roberto Aliboni et al. (eds.), *L'Italia e la politica internazionale. Edizione 2000*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 356-357.

⁸⁷ Stefania Forte e Alessandro Marrone (a cura di), "L'Italia e le missioni internazionali", cit., p. 28.

⁸⁸ Massimo De Leonardis, "Italy's Atlanticism between Foreign and Internal Politics", in *UNISCI Discussion Papers*, No. 25 (January 2011), p. 17-40, <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/UNIS1111130017A>.

⁸⁹ Nell'approccio dell'amministrazione repubblicana di George W. Bush, il "Grande Medio Oriente" comprende anche Afghanistan e Pakistan.

⁹⁰ CeMiSS-RAND, *Changing U.S. Defence Policy and the War on Terrorism: Implication for Italy and for US-Italian Relations*, Gaeta, Artistic & Publishing Co., 2002 (Collana CeMiSS n. 1.25), p. 46.

⁹¹ Sergio Romano, *Guida alla politica estera italiana*, Milano, Rizzoli, 2004, p. 258.

⁹² Per una analisi aggiornata si veda: Alessandro Marrone and Alessandro Ungaro, "Relations

In particolare, durante gli anni 2000 si è assistito non solo ad un intensificarsi delle collaborazioni su programmi di procurement internazionali, come è il caso degli F-35, ma anche ad un tentativo di penetrazione del mercato americano da parte di imprese italiane, con l'acquisizione della compagnia americana DRS da parte di Finmeccanica e la firma di una serie di importanti contratti – alcuni dei quali poi cancellati dall'amministrazione Obama.

Mantenere buone relazioni con gli Stati Uniti è stato considerato uno dei due obiettivi chiave della politica estera e di difesa italiana, insieme al forte ancoraggio europeo, sostanzialmente da tutte le differenti coalizioni alternatesi al governo dell'Italia nel periodo post-Guerra fredda⁹³, sebbene con una maggiore attenzione per il contesto europeo da parte dei governi di centro-sinistra, e viceversa un maggiore atlantismo dimostrato dai governi di centro-destra. Europeismo ed atlantismo, pur entrati in contraddizione l'uno con l'altro nei periodi di maggior tensione tra gli Stati Uniti e alcuni dei principali paesi europei (come nel caso dell'intervento militare in Iraq nel 2003), sono stati prevalentemente complementari. Roma ha puntato su una forte relazione bilaterale con Washington anche per rafforzare la posizione dell'Italia rispetto a paesi europei quali Francia e Germania⁹⁴. Questo approccio alle relazioni con gli Stati Uniti è continuato per tutti gli anni Novanta nel contesto delle crisi nei Balcani occidentali e nel Mediterraneo: nel complesso, come sottolineato anche da autori statunitensi⁹⁵, il mantenimento di buone relazioni tra Italia e Stati Uniti è stato un elemento di continuità tra la Guerra fredda ed il periodo successivo, nonostante i cambiamenti avvenuti a livello interno ed internazionale, che ha accomunato i diversi governi succedutisi dagli anni Novanta in poi. Questa costante si è accompagnata a delle dinamiche bilaterali tra i paesi membri dell'UE che hanno continuato ad essere quelle tipiche della storia dell'Europa, quanto ad esempio a rivalità politiche, formazione di "direttori" rispetto alla gestione di crisi rilevanti per la sicurezza europea, status a livello continentale e mondiale di un singolo paese rispetto agli altri.

Le dinamiche appena esposte si sono tradizionalmente riflesse anche all'interno dell'Alleanza atlantica e di altre organizzazioni multilaterali con una forte presenza europea. I suddetti fora multilaterali hanno rappresentato il *framework* principale della politica estera e di difesa italiana, definendo opportunità e limiti per l'azione internazionale dell'Italia⁹⁶, e sono divenuti anche uno strumento per mitigare

between the United States of America and Italy in the post-Cold War period: a defense industrial perspective", in *Cahiers de la Méditerranée*, n° 88 (juin 2014), p. 157-181.

⁹³ Osvaldo Croci, "Much Ado about Little: the Foreign Policy of the Second Berlusconi Government", in *Modern Italy*, Vol. 10, No.1 (May 2005), p. 62.

⁹⁴ Leopoldo Nuti, "The Richest and Farthest Master is Always Best. US-Italian Relations in Historical Perspective", in David M. Andrews (ed.) *The Atlantic Alliance under Stress. US-European Relations after Iraq*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 189.

⁹⁵ Si veda, tra gli altri, R. Craig Nation, "Intra-Alliance Politics: Italian-American Relations, 1946-2010", in Giampiero Giacomello and Bertjan Verbeek (eds), *Italy's Foreign Policy in the Twenty-First Century. The New Assertiveness of an Aspiring Middle Power*, Lanham, Lexington Books, 2011, p. 48.

⁹⁶ Si veda Roberto Menotti, "Italy's Growing Burden of Choice in Security Policy", in *The*

la disparità di capacità, militari ed economiche, tra una "media potenza" come l'Italia⁹⁷ e le grandi potenze, che rende per Roma più difficile – ma comunque utile e necessaria – un'azione diplomatica sul puro piano bilaterale. Anche da qui deriva la costante ricerca da parte dell'Italia di una cornice multilaterale per la propria azione diplomatica e militare, nonché di una "sedia"⁹⁸ nei vari consessi internazionali, inclusi i vari "gruppi di contatto" formatisi nel tempo per la gestione delle crisi su iniziativa degli Stati Uniti e dei principali paesi europei.

In quest'ottica, la NATO ha rappresentato la principale garanzia per la sicurezza nazionale italiana durante la Guerra fredda, ed anche nel periodo successivo è rimasta una "polizza di assicurazione"⁹⁹ in caso di deterioramento del contesto internazionale, nonché un mezzo per estendere l'area di pace, sicurezza e stabilità dall'Europa occidentale a quella orientale e balcanico-danubiana. Ma la NATO non ha svolto solo queste due funzioni: l'Alleanza atlantica è stata ed è un *framework* fondamentale per la politica di difesa e la politica estera italiana, rispetto sia agli Stati Uniti che agli alleati europei. Ad esempio, la gestione di missioni, in seno ad organizzazioni internazionali come la NATO, consente di estendere l'area di intervento a garanzia degli interessi nazionali in zone troppo lontane e/o troppo difficili per le sole capacità nazionali, di dividerne i costi economici ed umani, di "mutualizzare" i rischi, di influenzare gli obiettivi da perseguire nelle aree di crisi da parte della coalizione, e di consolidare la solidarietà tra alleati¹⁰⁰. Infine, la NATO è il vettore principale per modernizzare le forze armate italiane e per mantenerle inter-operabili e tecnologicamente al passo con quelle degli alleati militarmente più avanzati¹⁰¹, a sua volta un mezzo per consolidare i rapporti con gli Stati Uniti ed una certa posizione in ambito NATO, ed in generale nella comunità internazionale. Per tutte queste ragioni, mantenere l'Alleanza atlantica politicamente e militarmente solida ed operativa è stata finora una condizione imprescindibile per la tutela della sicurezza nazionale.

International Spectator, Vol. 42, No. 3 (September 2007), p. 431-444.

⁹⁷ Per la definizione del concetto di "media potenza" si veda Carlo M. Santoro, *La politica estera di una media potenza: l'Italia dall'Unità ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 1991; per un'intelligente critica al riguardo si veda Stefano Silvestri, "Italia o Italicetta, al vertice o media potenza?", in *AffarInternazionali*, 17 luglio 2009, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1200>; per una trattazione problematica del concetto si vedano Giampiero Giacomello and Bertjan Verbeek, "It's the Perception, Stupid! The Hard Life of Italy as a Middle Power", in Giampiero Giacomello and Bertjan Verbeek (eds), *Italy's Foreign Policy in the Twenty-First Century. The New Assertiveness of an Aspiring Middle Power*, Lanham, Lexington Books, 2011, p. 13-28.

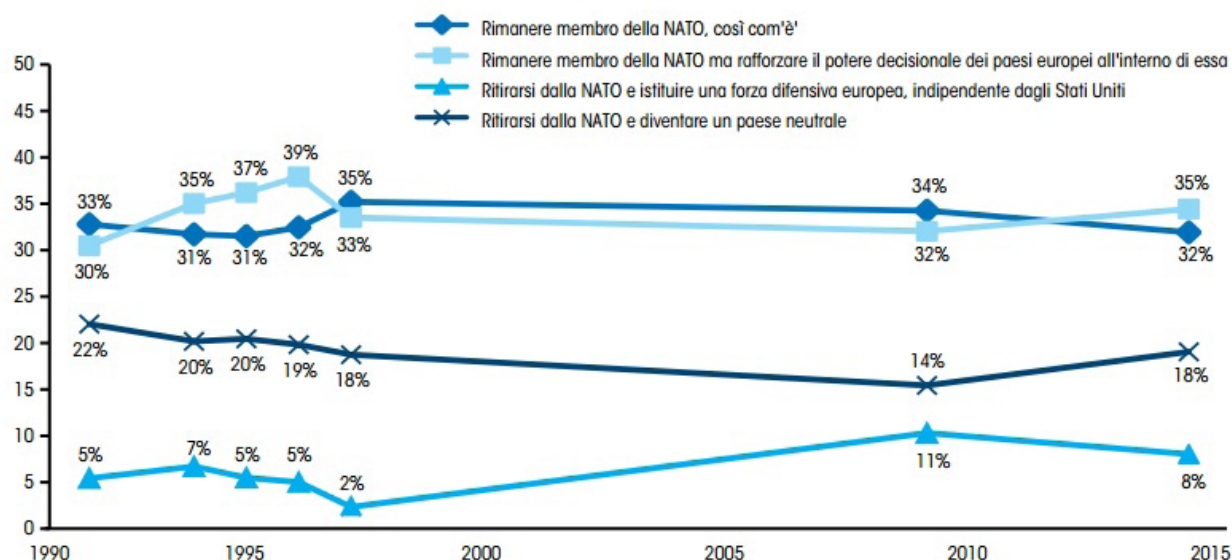
⁹⁸ Sulla "politica della sedia", che non sempre ha un'accezione positiva, si veda per esempio Angelo Panebianco, "Il paese disarmato", in *Il Mulino*, n. 349 = 5/1993 (settembre-ottobre 1993), p. 898-904.

⁹⁹ Da alcuni anni il termine ricorre anche nei discorsi ufficiali del segretario generale della NATO. Si veda, ad esempio, NATO, *A Strong Transatlantic Bond for an Unpredictable World*, Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Atlantic Council of the United States, Washington, 8 July 2014, http://www.nato.int/cps/po/natohq/opinions_111614.htm.

¹⁰⁰ Stefania Forte e Alessandro Marrone (a cura di), "L'Italia e le missioni internazionali", cit., p. 44.

¹⁰¹ Prima, con le varie missioni nei Balcani, poi con l'impegno decisivo in Afghanistan con ISAF, secondo la maggioranza degli osservatori la partecipazione alle operazioni NATO ha costituito per le forze armate italiane un'occasione fondamentale per accrescere la propria credibilità e le capacità operative (interviste 5 giugno e 7 luglio 2014).

Figura 3. Percezione del ruolo della NATO per l'Italia



Domanda: 1992, 1995, 1996, 1997: Quale delle seguenti soluzioni si avvicina di più al suo punto di vista sul modo migliore per l'Italia di provvedere alla propria sicurezza; 1994: Quale delle seguenti soluzioni sul modo migliore per l'Italia di provvedere alla propria sicurezza si avvicina di più al suo punto di vista? 2008: Quale delle seguenti soluzioni sul modo migliore per l'Italia di provvedere alla propria sicurezza si avvicina di più al suo punto di vista? 2013: Quale delle seguenti soluzioni si avvicina di più al suo punto di vista sul modo migliore per l'Italia di provvedere alla propria sicurezza? opzioni di risposta: Rimanere membro della NATO, così come è / Rimanere membro della NATO, ma istituire all'interno una forza difensiva dell'Europa occidentale a comando europeo / Ritirarsi dalla NATO e istituire una forza difensiva europea occidentale, non alleata degli Stati Uniti / Ritirarsi dalla NATO e diventare un paese neutrale;

Fonte: Linda Basile, Pierangelo Isernia e Francesco Olmastroni, *Gli italiani e la politica estera*, Rapporto di ricerca a cura di CIRCAP/LAPS (Università di Siena) e IAI, dicembre 2013, p. 24, <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=1034>.

Più in generale, nel periodo post-Guerra fredda, la partecipazione italiana a missioni internazionali è stata tradizionalmente considerata dalla classe dirigente italiana come un modo per rafforzare la posizione e la credibilità dell'Italia all'interno dei fora multilaterali di riferimento quali NATO, ONU, UE e G8¹⁰². Ad esempio, il contributo italiano alla sicurezza internazionale ha rappresentato un punto di forza sia per il successo della candidatura italiana ad un seggio non permanente nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU nel biennio 2007-2008, sia della più ampia battaglia diplomatica relativa alla nuova composizione del Consiglio¹⁰³. L'Italia infatti ha costantemente sostenuto la tesi secondo cui il livello di partecipazione alle missioni internazionali debba essere uno dei criteri principali per la scelta dei paesi che siedono nel consesso apicale dell'ONU, parametro che non a caso

¹⁰² Si veda, tra gli altri, Stefano Silvestri, "L'Italia nel nuovo sistema internazionale", in *Documenti IAI*, n. 03|06 (novembre 2003), p. 5-6, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0306.pdf>.

¹⁰³ Fabrizio Coticchia, *Qualcosa è cambiato? L'evoluzione della politica estera e di difesa italiana dall'Iraq alla Libia (1991-2011)*, Pisa, Pisa University Press, 2013, p. 35.

avvantaggerebbe Roma rispetto ad altri concorrenti che possono vantare altri punti di forza (di carattere economico, demografico, ecc.), ma non rispetto al contributo alla sicurezza internazionale.

3.2 Le missioni in Kosovo e Afghanistan: interessi nazionali e politica estera

L'interazione tra gli obiettivi generali della politica estera italiana, rispetto agli Stati Uniti, alla NATO e alla comunità internazionale, ed i diretti interessi di sicurezza nazionale di volta in volta in gioco nei teatri di crisi, risulta evidente e rilevante nei casi delle missioni in Kosovo (1999) e in Afghanistan (2002-2014).

Nel 1999, l'Italia ha partecipato alla missione NATO in Kosovo *Allied Force* con oltre 50 velivoli da combattimento: Tornado, AMX ed F-104 dell'Aeronautica Militare, e AV-8B della Marina hanno compiuto 1.072 sortite aeree, per un totale di 2.903 ore di volo in missione¹⁰⁴. L'Italia ha svolto il 3% delle sortite aeree NATO, contro il 2% della Germania, il 5% del Regno Unito e il 6% della Francia, mentre gli Stati Uniti si sono assunti l'onere di oltre l'80% delle sortite¹⁰⁵.

Tabella 1. Numero di sortite aeree e corrispondenti ore di volo

Operazione Allied Force

Informazioni generali (marzo 1999-giugno 1999)		
Forze della coalizione	Catena di comando e controllo	Basata su risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU
Stati Uniti (80%), Francia (6%), Gran Bretagna (5%), Italia (3%), Olanda (3%), Germania (2%)	NATO	No

Contributo italiano (marzo 1999-giugno 1999)		
Velivoli	Sortite aeree	Ore di volo
22 Tornado, 6 AMX, F-104 ASA, 6 Tornado IDS, 4 Tornado ECR/IDS, 4 F-104 ASA, 6 AV-8B	1.072	2.903

Fonte: Vincenzo Camporini et al., *Il ruolo dei velivoli da combattimento italiani nelle missioni internazionali: trend e necessità*, cit., p. 44.

¹⁰⁴ Vincenzo Camporini et al., *Il ruolo dei velivoli da combattimento italiani nelle missioni internazionali: trend e necessità*, Roma, Nuova Cultura, marzo 2014 (Quaderni IAI n. 10), p. 44, <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=1109>.

¹⁰⁵ Ibidem.

L'impegno militare italiano è stato fondamentale per l'avvio, la condotta ed il successo della stessa missione, non solo e non tanto in termini di partecipazione alle sortite aeree, ma soprattutto in termini logistici, con l'uso delle 12 basi NATO e americane localizzate sul territorio nazionale, quindi in prossimità del teatro operativo, nonché dei porti italiani sull'Adriatico: oltre il 50% degli aerei alleati impiegati nella missione sono partiti dalle basi italiane.

Nel caso del Kosovo, e in generale dei conflitti scoppiati nei Balcani occidentali con la dissoluzione della Jugoslavia, la stabilizzazione della regione anche attraverso l'uso della forza ha perseguito un duplice obiettivo direttamente connesso alla sicurezza nazionale. In primo luogo, ha contribuito a contenere – ed in prospettiva a fermare – il flusso di profughi verso l'Italia che stava iniziando a creare problemi in termini di ordine pubblico interno, visto il numero di persone da accogliere e la presenza tra loro di elementi criminali. La reale minaccia di una nuova, massiccia ed incontrollata ondata migratoria attraverso l'Adriatico era stata apertamente riconosciuta dal governo dell'epoca, ed il tema era stato ampiamente dibattuto a livello di opinione pubblica italiana, presso la quale si era diffuso il timore, non infondato, di un vero e proprio esodo di profughi, qualora non si fosse posto fine alla repressione dell'etnia albanese in Kosovo da parte della leadership serba¹⁰⁶.

Il secondo obiettivo direttamente connesso alla sicurezza nazionale era quello di evitare l'espandersi della destabilizzazione in una regione direttamente confinante con il territorio e lo spazio marittimo dell'Italia, con il duplice rischio di una guerra regionale e della creazione di zone franche per la criminalità organizzata internazionale. Nel caso del Kosovo, fino alla vigilia delle operazioni militari NATO, peraltro controverse ai sensi del diritto internazionale e poi condotte senza l'avallo dell'ONU, l'Italia ha continuato a preferire una soluzione diplomatica rispetto ai rischi di un intervento, che poteva esso stesso innescare un ulteriore flusso di profughi ed una spirale di crisi nella regione. Tale approccio si ricollegava alla vicinanza di una parte delle élite italiane alla Serbia, per ragioni storiche (in funzione anti austriaco-tedesca), ideologiche (di affinità tra PCI e regime Titino), posizione questa compresente nei primi anni Novanta ad un'altra visione di ispirazione cattolica che aveva invece sostenuto l'indipendenza di Slovenia e Croazia. Tuttavia, una volta apparso evidente che gli Stati Uniti avrebbero guidato la NATO in una operazione militare contro la leadership di Slobodan Milosevic, il governo italiano ha valutato che una partecipazione diretta alla missione sarebbe stato il modo migliore per influenzarne, nei limiti del possibile, gli esiti: come affermato in seguito da un esponente del governo dell'epoca, "si trattava di decidere se partecipare o no alla gestione della sicurezza dei Balcani"¹⁰⁷. Partecipare ad esempio moderando l'escalation militare contro la Serbia – attraverso l'uso delle basi italiane esclusivamente per bombardamenti localizzati sul Kosovo e non su Belgrado – al fine di mantenere la prospettiva di una soluzione diplomatica con il

¹⁰⁶ Carlo Scognamiglio Pasini, *La guerra del Kosovo*, Milano, Rizzoli, 2002, p. 54.

¹⁰⁷ Umberto Ranieri, "Italy Proves Equal to the Task", in *International Herald Tribune*, 12 June 1999.

regime serbo ed evitare un suo collasso¹⁰⁸.

Tuttavia, non sono stati solo questi gli scopi perseguiti dal governo italiano: il mantenimento della posizione italiana nell'Alleanza, di un solido rapporto con gli Stati Uniti e della credibilità a livello internazionale del paese sono stati obiettivi altrettanto importanti che al tempo hanno motivato la scelta dell'Italia. Occorre infatti ricordare che, senza l'utilizzo delle basi militari italiane, la campagna aerea sarebbe stata per la NATO molto meno efficace e infinitamente più dispendiosa¹⁰⁹. Era quindi in gioco la posizione italiana nell'Alleanza atlantica in quanto membro attivo, affidabile e responsabile: vi era tra i vertici politici la percezione che l'Italia "dovesse" rispettare gli impegni presi in ambito NATO¹¹⁰. Inoltre, in generale ed in particolare rispetto alla crisi in Kosovo, l'Italia voleva partecipare agli indirizzi strategici dell'Alleanza e per farlo doveva assumere compiti onerosi per le proprie forze armate¹¹¹. Infine, il fatto che il governo italiano fosse guidato per la prima volta nella storia della Repubblica italiana da un ex comunista rappresentava un ulteriore test per l'affidabilità dell'Italia come membro della NATO, e quindi un motivo in più per dimostrare la continuità ed affidabilità della politica estera e difesa italiana. Un meccanismo simile era scattato rispetto al rapporto bilaterale con gli Stati Uniti: per stessa ammissione del presidente del Consiglio dell'epoca, in un certo senso si trattava di "passare gli esami"¹¹².

Infine, la ricerca di un riconoscimento da parte della comunità internazionale dello status dell'Italia è stata un elemento importante per l'elaborazione della posizione italiana durante la crisi: il ministro degli Esteri dell'epoca ha affermato che rispetto all'intervento NATO in Kosovo una condotta coerente dell'Italia "è, per il rango dell'Italia nelle future gerarchie internazionali, altrettanto importante della partecipazione alla moneta unica"¹¹³. Ciò è particolarmente vero considerando che paesi europei come Francia, Germania e Regno Unito, rispetto ai quali si misuravano le ambizioni dell'Italia, stavano per contribuire attivamente alle operazioni¹¹⁴, seppur in misura diversa tra loro. Occorre infatti ricordare che all'inizio delle crisi nei Balcani occidentali l'Italia era rimasta esclusa dal Gruppo di contatto composto da Stati Uniti, Russia e principali paesi europei, mentre alla fine delle operazioni militari il governo italiano non solo ne era divenuto parte, ma era

¹⁰⁸ Intervista 11 novembre 2014.

¹⁰⁹ Parlamento, *Audizione dei ministri degli affari esteri, Lamberto Dini, e della difesa, Carlo Scognamiglio Pasini, sulla posizione del Governo italiano al vertice NATO di Washington del 23-25 aprile 1999*, Commissioni riunite Esteri e Difesa del Senato e della Camera dei Deputati, 20 aprile 1999, http://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/stencomm/0304/audiz2/1999/0420/pdfel.htm.

¹¹⁰ Osvaldo Croci, "Forced Ally? Italy and 'Operation Allied Force'", in Mark Gilbert and Gianfranco Pasquino (eds.), *Italian Politics. The Faltering Transition*, New York, Berghahn Books, 2001, p. 42.

¹¹¹ Fabrizio Coticchia, *Qualcosa è cambiato?*, cit., p. 163.

¹¹² Massimo D'Alema, *Kosovo. Gli italiani e la guerra*, Milano, Mondadori, 1999, p. 4.

¹¹³ Parlamento, *Audizione dei ministri degli affari esteri, Lamberto Dini, e della difesa, Carlo Scognamiglio Pasini, sulla posizione del Governo italiano al vertice NATO di Washington del 23-25 aprile 1999*, cit., p. 9.

¹¹⁴ Jason W. Davidson, *America's Allies and War. Kosovo, Afghanistan, and Iraq*, New York, Palgrave Macmillan, 2011, p. 98.

stato costantemente coinvolto nelle consultazioni tra Washington, Londra, Parigi e Berlino sulla gestione della crisi¹¹⁵.

Venendo al caso dell'Afghanistan, per comprendere le ragioni dell'impegno italiano in ISAF occorre innanzitutto sottolineare l'importanza di quest'ultima per la NATO e gli Stati Uniti. In primo luogo, la missione in territorio afgano è stata fortemente voluta dagli Stati Uniti, che non solo hanno assunto ininterrottamente il comando di ISAF dal 2007, ma ne hanno anche definito sostanzialmente gli obiettivi, la (mutevole) strategia e la tempistica della missione, insistendo nel frattempo con gli alleati europei affinché fornissero un contributo crescente in termini quantitativi, in termini di numero di truppe, e qualitativi, ad esempio rispetto al ridimensionamento dei caveat nazionali al loro impiego¹¹⁶. L'amministrazione di George W. Bush ha chiesto agli alleati europei di incrementare il loro impegno in Afghanistan anche per permettere alle forze armate statunitensi di concentrarsi sulla guerra in Iraq. Non a caso la NATO ha assunto il comando di ISAF dall'agosto del 2003, e su impulso americano, dal 2004 ha gradualmente esteso il suo raggio di azione, arrivando a coprire l'intero territorio afgano, alla fine del 2006, istituendo i comandi regionali. Le sollecitazioni della Casa Bianca sono poi proseguite anche durante tutto il primo mandato dell'amministrazione Obama, che nel 2009 ha deciso l'invio di 51.000 rinforzi al contingente americano, al fine di consolidare la situazione in vista di un successivo ritiro di tutte le truppe da combattimento.

Per la NATO si è trattato della missione che ha visto il maggior numero di uomini e mezzi impiegati sul terreno, con un contingente che è salito a 131.000 nel 2011, per poi diminuire ai 41.000 del 2014: uno sforzo militare ampiamente superiore a quello, di simile durata temporale, nei Balcani occidentali. Allo stesso tempo, ISAF è passata da una fase iniziale di *peace-keeping* non troppo dissimile da quella sperimentata da altre operazioni simili degli anni Novanta, ad una fase di vera e propria contro-insorgenza con frequenti, prolungati e duri scontri con gli insorti. Il totale dei caduti della coalizione in operazioni militari in Afghanistan ammonta, al settembre 2014, a 3.447, di cui 2.508 statunitensi¹¹⁷. Infine, si è trattato di una missione che ha visto l'impegno non solo dei 28 stati membri dell'Alleanza, ma anche di altri 20 partner, per un totale di 48 forze armate poste sotto il comando di ISAF, che a sua volta si è rapportato in teatro con le missioni ONU ed UE. Questi motivi, ed in particolare l'importanza dell'Afghanistan per gli Stati Uniti, per circa un decennio hanno reso ISAF la principale missione della NATO, nonché un (ulteriore) banco di prova fondamentale per la solidarietà inter-alleata e per la capacità dell'Alleanza di operare collettivamente per la gestione delle crisi.

¹¹⁵ Roberto Menotti, "I rapporti politici transatlantici e la trasformazione della Nato", cit., p. 369.

¹¹⁶ Si veda al riguardo, tra gli altri, Alessandro Marrone, "Obama and Afghanistan. A Reality Check for European Expectations", in Birte Wassenberg and Giovanni Faleg (eds.), *Europe and the Middle East. The Hour of the EU?*, Brussels, P.I.E. Peter Lang, 2012, p. 81-94.

¹¹⁷ CNN, *Casualties: Afghanistan*, ultimo accesso 5 settembre 2014, <http://edition.cnn.com/SPECIALS/war.casualties>.

L'importanza di ISAF per la NATO e per gli Stati Uniti è un elemento fondamentale per spiegare l'impegno italiano in questa missione. L'Italia ha partecipato ad ISAF sin dal suo avvio nel 2002, con un contributo in termini di truppe che è cresciuto fino a raggiungere gli oltre 4.000 soldati nel 2009, in linea con i principali paesi europei, risultando come quarto contributore dopo Stati Uniti, Regno Unito e Germania. L'Italia ha fornito un contributo significativo anche alla *NATO Training Mission-Afghanistan*, tanto da diventare, con l'invio nel 2010 di ulteriori 200 istruttori, il secondo paese contributore, dopo gli Stati Uniti, alla missione NATO di addestramento delle forze di sicurezza afgane. L'Italia inoltre, dalla sua creazione nel marzo 2005, ha assunto la guida del *Regional Command West*, uno dei sei comandi regionali in cui è stata divisa la missione ISAF, con quartier generale ad Herat, e l'ha conservata fino al 2014, unico paese europeo assieme alla Germania a mantenere una tale responsabilità militare e politica¹¹⁸. Dal 2005 al 2006, nel quadro della rotazione del comando di ISAF, il generale italiano Mauro Del Vecchio ha inoltre assunto il comando dell'intera missione. Oltre alla componente terrestre, l'Italia ha utilizzato in teatro i velivoli da combattimento Tornado e AMX, che dal 2002 al 2014 hanno svolto 3.031 sortite aeree per un totale di 8.447 ore di volo in teatro, con compiti di *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (ISR), ma anche di supporto aereo ravvicinato alle truppe impegnate in combattimento sul terreno, e di attacco aria-suolo¹¹⁹. Nel complesso, si è trattato quindi di uno sforzo significativo dal punto di vista politico, diplomatico, economico, e soprattutto militare. Sono stati 53 i caduti italiani in missione tra gennaio 2002 e agosto 2014, il più alto numero di perdite italiane in operazioni militari dalla Seconda guerra mondiale.

Un tale impegno è stato mantenuto per un oltre un decennio da differenti coalizioni di governo¹²⁰. Analizzando i motivi di questa scelta, diversamente dal caso del Kosovo, non è riscontrabile un nesso così diretto tra l'utilizzo dello strumento militare nel teatro afgano e la tutela della sicurezza nazionale: non erano di certo ravvisabili i rischi di un aumento incontrollato del flusso di profughi, oppure quello di una generale destabilizzazione di una regione geograficamente prossima ai confini italiani. Senza dubbio, privare il terrorismo islamico internazionale di un rifugio sicuro come l'Afghanistan dei Talebani avrebbe contribuito a rafforzare la sicurezza internazionale, e quindi in una certa misura anche quella dell'Italia¹²¹. Se nei mesi successivi agli attacchi terroristici di New York e Washington la paura

¹¹⁸ Gli altri *Regional Command* sono: North, a guida tedesca; East, a guida americana; Capital, comprendente la sola Kabul, a guida turca; South e South West a guida americana, in precedenza parte di un unico comando South guidato a rotazione dal 2006 al 2010 da Regno Unito, Canada e Olanda.

¹¹⁹ Vincenzo Camporini et al., *Il ruolo dei velivoli da combattimento italiani nelle missioni internazionali: trend e necessità*, cit., p. 49.

¹²⁰ Nel dettaglio: II e III governo Berlusconi, 2002-2006; governo Prodi, 2006-2008; IV governo Berlusconi, 2008-2011; governo Monti, 2011-2013; governo Letta, 2013-2014; governo Renzi, 2014.

¹²¹ Non va dimenticato che nei mesi successivi all'11 settembre 2001 si è assistito ad un rafforzamento sul territorio italiano delle misure di protezione di aeroporti, porti, stazioni ferroviarie e siti militari, e sono stati arrestati diversi sospetti terroristi operanti in Italia (prevalentemente in attività di reclutamento).

del terrorismo internazionale di matrice islamica ha rappresentato un fattore importante nella percezione dell'opinione pubblica e del decisore politico, tale elemento si è indebolito progressivamente col tempo. L'Italia non è stata oggetto di attacchi terroristici come quelli sperimentati da New York e Washington nel 2001, o come quelli del 2004 a Londra e del 2005 a Madrid, né il terrorismo islamico ha dimostrato nel primo decennio degli anni 2000 di essere più attivo o pericoloso in Italia rispetto a quello di matrice interna. Secondo alcuni osservatori, per l'Italia non vi era un "significativo interesse nazionale" in Afghanistan *per se*, pertanto la vera ragione della partecipazione italiana alle operazioni militari era l'essere a fianco degli Stati Uniti¹²².

Se in Afghanistan non vi erano, dunque, in gioco diretti interessi di sicurezza nazionale come avvenuto invece in Kosovo, nel contesto afgano la partecipazione a missioni internazionali ha servito principalmente tre obiettivi generali della politica estera e di difesa italiana, obiettivi già perseguiti anche nel caso dei Balcani occidentali come in precedenza analizzato: in primis, il mantenimento di strette relazioni con gli Stati Uniti, in secondo luogo, il consolidamento della posizione italiana all'interno dell'Alleanza ed in generale il rafforzamento del suo ruolo nella comunità internazionale.

Sul versante dei rapporti bilaterali con Washington, poiché gli otto anni dell'amministrazione Bush sono stati contrassegnati dalle operazioni militari statunitensi nel cosiddetto "Grande Medio Oriente", è proprio nelle posizioni italiane verso questa regione che di fatto ha preso forma il rapporto preferenziale dell'Italia con l'alleato americano, e l'intervento in Afghanistan è stato al centro di tale rapporto. Vista l'importanza attribuita all'Afghanistan da Obama nel suo primo biennio alla Casa Bianca, non a caso a fine 2009 il governo guidato da Silvio Berlusconi ha deciso di inviare ulteriori 1.000 soldati in Afghanistan subito dopo l'annuncio dell'invio dei rinforzi americani per ISAF, al fine di sostenere quest'ultima e garantire la sicurezza delle successive elezioni afgane¹²³.

Rispetto alla NATO ed alla comunità internazionale, un episodio è particolarmente emblematico della posizione del governo italiano. Il 21 febbraio 2007 l'esecutivo di Romano Prodi ha posto la questione di fiducia sul voto parlamentare di rifinanziamento della partecipazione italiana alla missione ISAF, nonostante l'opposizione dell'ala sinistra della maggioranza di governo. In quell'occasione, il ministro degli Esteri ha insistito sul fatto che la coerenza della politica estera è un'importante condizione per l'influenza internazionale di un paese come l'Italia, e che viceversa un ritiro unilaterale avrebbe minato la credibilità internazionale di Roma¹²⁴. Secondo l'esecutivo la posta in gioco – e quindi uno dei motivi principali

¹²² Jason W. Davidson, *America's Allies and War*, cit., p. 124.

¹²³ Fabrizio Coticchia, *Qualcosa è cambiato?*, cit., p. 194.

¹²⁴ Senato della Repubblica, *Comunicazioni del ministro degli affari esteri sulle linee di politica estera*, seduta n. 112, 21 febbraio 2007, p. 6, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00253523.pdf>.

per mantenere l'impegno in Afghanistan – era la credibilità dell'Italia all'interno della comunità internazionale, e pur di mantenere quest'ultima e gli impegni presi in una cornice multilaterale come quella NATO, il governo italiano dell'epoca è stato disposto ad affrontare una crisi politica interna¹²⁵.

Conclusioni

Le due missioni internazionali qui considerate non esauriscono certo la gamma di interventi militari di una certa entità condotti dall'Italia nel periodo post-Guerra fredda, che comprende infatti anche importanti operazioni di *peace-keeping* in ambito ONU e senza il coinvolgimento NATO, come per esempio quelle in Libano a partire dal 2006 ed in Somalia nei primi anni Novanta, nonché operazioni all'interno di "coalizioni di volenterosi" guidate dagli Stati Uniti, ad esempio in Iraq tra il 2003 ed il 2006, o dalla stessa Italia, come nel caso della missione Alba, in Albania nel 1997. Rilevante poi è il controverso caso dell'intervento in Libia nel 2011, nato da un'iniziativa politico-militare franco-anglo-americana e poi in qualche misura "multilateralizzato" in ambito NATO anche per volontà dell'Italia.

All'interno di questa serie di missioni, l'Alleanza atlantica in quanto organizzazione internazionale ha comunque svolto un ruolo primario, rispetto ad ONU e UE, offrendo sia la cornice politico-diplomatica, sia il comando militare integrato per condurre alcune tra le operazioni militari più impegnative, tra quelle portate a termine nel periodo post-Guerra fredda, in Kosovo, Afghanistan e Libia¹²⁶. Senza quindi giungere a generalizzazioni eccessive, si possono trarre dai due esempi analizzati dal presente documento alcuni spunti di riflessione sul contesto attuale, ed in particolare sul legame tra interessi nazionali e partecipazione alle missioni internazionali.

In primo luogo, anche nel periodo post-Guerra fredda il rapporto con gli Stati Uniti si è dimostrato un elemento fondante della politica estera e di difesa italiana, ed in particolare dell'impegno militare dell'Italia in missioni internazionali, a prescindere dall'alternanza di governo tra democratici e repubblicani alla Casa Bianca e tra centro-destra e centro-sinistra a Palazzo Chigi¹²⁷, sebbene naturalmente tale alternanza abbia influenzato il tono ed il contenuto dei rapporti bilaterali. Il recente aumento dell'instabilità e della conflittualità nel continente

¹²⁵ Marco Clementi, "La politica estera italiana", in Alessandro Colombo e Natalino Ronzitti (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale. Edizione 2008*, Bologna, il Mulino, 2008, p. 107.

¹²⁶ Alessandro Marrone, "Il rapporto tra le missioni NATO e la trasformazione dello strumento militare italiano", in *Quaderni del Dipartimento di Scienze politiche Università Cattolica del Sacro Cuore*, a. 4, n. 7 (2014), p. 150, http://www.educatt.it/libri/ebooks/A-00000370%20QDSP07_2014.pdf.

¹²⁷ Secondo alcuni autori il rapporto bilaterale con Washington nel periodo post-Guerra fredda è diventato ancora più forte rispetto al periodo antecedente la caduta del Muro di Berlino, e proprio l'impegno militare italiano nell'ex-Jugoslavia e in Afghanistan ne sono la prova. Cfr. Leopoldo Nuti, "The Role of the US in Italy's Foreign Policy", in *The International Spectator*, Vol. 38, No. 1 (January-March 2003), p. 99.

europeo, nonché nel suo immediato vicinato e in generale nel "Mediterraneo allargato"¹²⁸, ed il deterioramento dei rapporti tra i paesi occidentali e la Russia, sembrano rafforzare – o per lo meno confermare – l'importanza degli Stati Uniti per la sicurezza dell'Europa, e quindi dell'Italia. L'amministrazione Obama si è caratterizzata, finora, per il disimpegno dai teatri di crisi, come testimoniato dal completo ritiro dall'Iraq nel 2011 e dall'abbandono della Libia una volta terminate le operazioni aeree NATO, con le drammatiche conseguenze ora visibili in entrambi i casi, e dal modo in cui è stata gestita finora la transizione in Afghanistan. Tuttavia un'eventuale forte pressione americana sugli alleati europei per un intervento militare congiunto continuerebbe comunque a spingere l'Italia a partecipare a nuove missioni internazionali. Non a caso, a novembre 2014 le forze armate italiane contribuiscono con quattro velivoli da combattimento Tornado, due velivoli a pilotaggio remoto Predator, un aereo da rifornimento, e 280 uomini tra addestratori e consiglieri militari, alla coalizione internazionale guidata dagli Stati Uniti che combatte lo Stato islamico in Iraq e Siria¹²⁹.

In secondo luogo, le implicazioni derivanti dalla partecipazione alla NATO, e dal modo in cui l'Italia l'ha interpretata in relazione ai propri interessi nazionali, ai rapporti con i principali paesi europei e con gli Stati Uniti, si è dimostrato nel periodo successivo alla caduta del Muro di Berlino un elemento importante per l'impegno dell'Italia nelle missioni internazionali, ed in generale per la politica estera e di difesa del paese. La continua trasformazione della NATO, che dopo un ventennio di impegni in operazioni di gestione delle crisi sembra ora bilanciare maggiormente questi ultimi con il compito di assicurare la difesa collettiva dei paesi membri, ribadisce l'importanza dell'Alleanza come *framework* fondamentale per la politica di difesa dell'Italia. Inoltre, le stesse crisi che hanno rafforzato il peso degli Stati Uniti nella sicurezza europea sembrano rendere più importante e visibile il ruolo della NATO come "polizza di assicurazione" della sicurezza nazionale italiana. Una polizza il cui mantenimento richiede ovviamente un investimento politico, militare ed economico, da parte dell'Italia, che continua a concretizzarsi nel contributo italiano alle missioni internazionali, nonché con l'acquisizione e mantenimento di adeguate capacità militari (si veda ad esempio l'obiettivo del 2% del PIL dei paesi membri impiegato nel bilancio della difesa) e la partecipazione ad attività di addestramento ed esercitazioni in ambito NATO, come quelle previste per il 2015 in Europa orientale.

¹²⁸ Per una definizione di "Mediterraneo allargato" si veda: Ministero degli Affari esteri, *Rapporto 2020. Le scelte di politica estera*, aprile 2008, p. 57, http://www.esteri.it/mae/doc/Rapporto2020_SceltePoliticaEsteri_090408.pdf; Stato Maggiore della Difesa, *Il concetto strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa*, marzo 2005, http://www.difesa.it/SMD_/CASMD/CONCETTOSTRATEGICO/Pagine/default.aspx. La perdurante importanza del Mediterraneo e della "maritime security" per l'Italia è stata ulteriormente dimostrata dal focus di due sessioni all'interno della conferenza internazionale *CPEXpo Exhibition* organizzata dalla presidenza italiana del Consiglio dell'UE il 9-10 dicembre 2014 a Genova.

¹²⁹ "Isis, Italia invia Tornado con compiti di ricognizione. M5s: 'Pinotti entra in guerra'", in ANSA, 17 novembre 2014, http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2014/11/16/isis-italia-invia-tornado-con-compiti-di-ricognizione_fce9fd7a-68f8-494d-b222-2d537fc1f68f.html.

In terzo luogo, il mantenimento di una posizione nella comunità internazionale ritenuta adeguata agli interessi e alle ambizioni del paese si è anch'esso dimostrato un fattore costante e rilevante nel motivare ed influenzare la partecipazione italiana alle missioni, in particolare, (ma non solo) in ambito NATO e rispetto agli Stati Uniti. Nell'ultimo decennio, l'indebolimento di istituzioni multilaterali universali quali le Nazioni Unite, la difficoltosa trasformazione di altri *framework* quali l'Unione europea, l'affermarsi – o ri-affermarsi – di potenze regionali in Europa, Asia, Medio Oriente e altre regioni del mondo, nonché ovviamente l'evolversi del fenomeno della globalizzazione, rendono più instabili le gerarchie internazionali e più fragili le posizioni di rendita. Ciò implica, per paesi come l'Italia, che l'obiettivo di ottenere o mantenere una certa collocazione all'interno della comunità internazionale è meno che mai soddisfatto una volta per tutte, e continua quindi a richiedere uno sforzo politico-militare adeguato rispetto alla posizione cui si ambisce.

Tuttavia, come accennato in precedenza, vi sono almeno due elementi di discontinuità riguardo all'utilizzo delle missioni internazionali come strumento di politica estera, uno di natura globale ed uno di tipo interno. A livello mondiale, l'emergere di potenze regionali, unito alla recente riluttanza americana per impegni militari significativi, dopo lo sforzo decennale sostenuto dagli Stati Uniti in Medio Oriente, pone significativi limiti agli interventi occidentali in teatri di crisi, per lo meno nelle forme sperimentate finora nel ventennio post-Guerra fredda. Sul piano interno, la recessione economica in corso in Italia dalla fine del 2011, con relativa crescita della disoccupazione, contrazione del prodotto interno lordo, aumento del debito pubblico e necessità di tagliare la spesa statale, ha portato l'opinione pubblica e l'elettorato a concentrarsi su temi di politica interna e a giudicare l'impegno italiano in missioni internazionali – ed in generale gli investimenti nella politica di difesa – come un costo sacrificabile, date le circostanze e le priorità economiche. Ciò si traduce in un minore supporto, e/o in un'aperta opposizione, non solo verso l'impegno internazionale dell'Italia, ma anche nei confronti del mantenimento degli strumenti militari necessari per garantire al paese la possibilità di agire se e quando necessario. Questi elementi si aggiungono alla già scarsa attenzione da parte dei media e dell'accademia italiana, salvo poche eccezioni¹³⁰, per le questioni di sicurezza e difesa, che contribuisce ad un circolo vizioso con il limitato interesse da parte dell'opinione pubblica su questi temi¹³¹.

L'interazione tra questi due elementi di discontinuità ed i fattori di continuità riscontrati nel documento rimane dunque una dinamica fondamentale nell'influenzare la partecipazione militare dell'Italia alle missioni internazionali, in particolare a quelle NATO, ed il loro uso come strumento per la politica estera e di difesa del paese.

¹³⁰ Intervista 23 giugno 2014.

¹³¹ Intervista 18 giugno 2014.

Nel caso poi dei rapporti NATO-Russia la questione degli interessi nazionali italiani è estremamente complessa anche per le sue ramificazioni economiche, incluse quelle relative alla sicurezza energetica del paese.

Da un lato infatti l'Italia ha un interesse non solo alla pace e stabilità del continente europeo, ma anche al fatto che i paesi membri di NATO ed UE non vedano la loro sicurezza minacciata dalla Russia, sebbene, almeno inizialmente, molti italiani non considerassero il legame tra crisi Ucraina e ruolo della NATO per l'Italia¹³². In altre parole, vi è l'interesse che la "polizza di assicurazione" costituita dalla NATO funzioni anche in un contesto internazionale incerto, fluido, imprevedibile e in cambiamento come quello odierno, perché la sicurezza in questo senso è un presupposto per la stabilità politica e la crescita economica – come lo era, *mutatis mutandis*, durante la Guerra fredda. Il perseguimento di questo interesse, al tempo stesso nazionale e collettivo dei paesi europei, può richiedere una pressione politico-militare da parte della NATO sulla Russia, ossia può richiedere di stare in "trincea" insieme agli alleati. Una trincea che in campo economico, non meno importante di quello militare per le sue implicazioni strategiche, si traduce in primis nelle sanzioni adottate in ambito UE.

Allo stesso tempo, l'Italia ha un interesse al mantenimento e alla crescita dei suoi interscambi economici con la Russia, ed in generale ad una normalizzazione dei rapporti economici tra UE e Federazione Russa, di cui beneficerebbe tutta l'economia europea e non solo il campo energetico, che rimane comunque fondamentale. Insieme all'Italia infatti, anche Germania, Olanda e Polonia si collocano tra i paesi aventi gli scambi commerciali più elevati con la Russia, che nel caso tedesco hanno raggiunto nel 2013 i 75 miliardi¹³³. Qui la "trincea" da tenere riguarda principalmente il rapporto con i principali alleati in seno alla NATO e all'UE, con alcuni dei quali gli interessi nazionali e la visione italiana riguardo ai rapporti con la Russia divergono, anche per le differenze nei rispettivi rapporti economici bilaterali con Mosca. Si tratta in questo caso di discutere una strategia condivisa che tenga in considerazione anche la posizione italiana, utilizzando al meglio NATO ed UE come *framework* per la politica estera e di difesa dell'Italia. Strategia volta ricostruire una architettura di sicurezza regionale per perseguire pace e stabilità del vecchio continente, e non mera reazione improvvisata a seguito delle azioni russe.

Rapporti con la Russia e missioni di gestione delle crisi sono per la NATO strettamente connessi, per diversi motivi. Non solo perché sono due dei tre *core task* per l'Alleanza sanciti dal l'ultimo Concetto strategico del 2010, assieme alla "*cooperative security*" anch'essa fortemente influenzata dall'andamento delle relazioni con Mosca. Ma perché sono due facce della stessa medaglia sia all'interno della NATO che a livello globale. Nell'Alleanza, come visto in precedenza, è in corso un dibattito sulla priorità da dare a ciascuno dei due *core task*, dibattito che influenza anche l'elaborazione

¹³² Intervista 23 giugno 2014.

¹³³ Francesco Giumelli, "Chi paga i costi delle sanzioni alla Russia?", cit.

delle linee guida per lo sviluppo delle capacità militari dei paesi membri¹³⁴. Più in generale, a livello politico diplomatico, gli stessi paesi alleati e lo stesso *framework* istituzionale NATO fanno da trait d'union tra le attività connesse ai due *core task*, tra i quali non può non esservi un legame politico e quindi uno spazio per una negoziazione tra diverse visioni degli stati membri – visioni guidate anche dai rispettivi interessi nazionali. A livello globale la capacità NATO di assicurare la difesa collettiva dei propri membri normalizzando al contempo le relazioni con Mosca è una variabile determinante per la sicurezza e la stabilità internazionale, mentre la capacità di condurre operazioni di gestione delle crisi rimane cruciale vista la crescente conflittualità in Africa e Medio Oriente. Senza contare che i paesi terzi – partner o non partner della NATO – giudicano l'Alleanza, la sua rilevanza e credibilità, principalmente rispetto a questi due elementi.

E' questo il contesto nel quale riflettere sulla politica di difesa dell'Italia, in particolare per quanto riguarda il *framework* NATO, se si vuole far sì che sia efficacemente volta alla tutela degli interessi nazionali.

Aggiornato 12 dicembre 2014

¹³⁴ Giulia Formichetti and Paola Tessari, "After the NATO Wales Summit: Prospects for International Security", in *Documenti IAI*, No. 14|09 (November 2014), p. 5, <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=1210>.

Interviste

Claudio Bertolotti, Università di Torino/Centro Militare di Studi Strategici (CeMiSS)
Luigi Bonanate, Università di Torino
Luciano Bozzo, Università di Firenze
Fabrizio Coticchia, European University Institute, Fiesole
Massimo De Leonardis, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano
Giampiero Giacomello, Università di Bologna
Umberto Gori, Università di Firenze
Lucio Martino, Centro Militare di Studi Strategici (CeMiSS)
Massimo Panizzi, Brigata Alpina Taurinense
Giorgio Pastori, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano
Ferdinando Sanfelice di Monteforte, Università di Trieste
Antonio Varsori, Università di Padova

Bibliografia

Riccardo Alcaro e Valerio Briani, *Le relazioni della Russia con la Nato e l'Unione europea*, Roma, Senato della Repubblica, novembre 2008 (Contributi di Istituti di ricerca specializzati n. 103), http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/103.pdf

Margarita Assenova, *The Debate on NATO's Evolution: A Guide*, Washington, The CSIS Press, March 2003, http://csis.org/files/media/csis/pubs/NATO_Debate_guidebook.pdf

Linda Basile, Pierangelo Isernia e Francesco Olmastroni, *Gli italiani e la politica estera*, Rapporto di ricerca a cura di CIRCaP/LAPS (Università di Siena) e IAI, dicembre 2013, <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=1034>

Mario Boffo, "L'Allargamento e le altre trasformazioni della Nato all'alba del terzo millennio", in *Studi urbinati*, ser. A, vol. 54, n. 3 (2003), p. 339-359, <http://ojs.uniurb.it/index.php/studi-A/article/view/357/349>

Aurel Braun, "NATO and Russia: Post-Georgia Threat Perceptions", in *Russie.Nei. Visions*, No. 40 (May 2009), <http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=148>

Paolo Calzini, "Cosa vede l'occhio di Mosca", in *AffarInternazionali*, 25 marzo 2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2581>

Camera dei Deputati-Servizio Studi, *Nuovi profili della partecipazione italiana alle missioni militari internazionali*, Roma, Camera dei Deputati, giugno 2010 (Quaderni, n. 4), <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/di0238.htm>

Vincenzo Camporini et al., *Il ruolo dei velivoli da combattimento italiani nelle missioni internazionali: trend e necessità*, Roma, Nuova Cultura, marzo 2014

(Quaderni IAI n. 10), <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=1109>

CeMiSS-RAND, *Changing U.S. Defence Policy and the War on Terrorism: Implication for Italy and for US-Italian Relations*, Gaeta, Artistic & Publishing Co., 2002 (Collana CeMiSS n. 1.25)

Michael Clarke, "The NATO Summit: The Long Agenda of One Item", in *RUSI Newsbriefs*, Vol. 34, No. 5 (September 2014), https://www.rusi.org/go.php?structureID=articles_newsbrief&ref=A54059C6251C64

Marco Clementi, "La politica estera italiana", in Alessandro Colombo e Natalino Ronzitti (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale. Edizione 2008*, Bologna, il Mulino, 2008, p. 101-115

Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La Nato tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano, Franco Angeli, 2001

Alessandro Colombo e Ettore Greco (a cura di), *La politica estera dell'Italia. Edizione 2012*, Bologna, Il Mulino, 2012

Fabrizio Coticchia, *Qualcosa è cambiato? L'evoluzione della politica estera e di difesa italiana dall'Iraq alla Libia (1991-2011)*, Pisa, Pisa University Press, 2013

Oswaldo Croci, "Forced Ally? Italy and 'Operation Allied Force'", in Mark Gilbert and Gianfranco Pasquino (eds.), *Italian Politics. The Faltering Transition*, New York, Berghahn Books, 2001, p. 33-50

Oswaldo Croci, "Much Ado about Little: the Foreign Policy of the Second Berlusconi Government", in *Modern Italy*, Vol. 10, No.1 (May 2005), p. 59-74

Ivo H. Daalder, *NATO in the 21st Century: What Purpose? What Missions?*, Washington, Brookings Institution, April 1999, <http://brook.gs/1IKorrJ> (Chapter 3)

Massimo D'Alema, *Kosovo. Gli italiani e la guerra*, Milano, Mondadori, 1999

Jason W. Davidson, *America's Allies and War. Kosovo, Afghanistan, and Iraq*, New York, Palgrave Macmillan, 2011

Massimo De Leonardis, "Italy's Atlanticism between Foreign and Internal Politics", in *UNISCI Discussion Papers*, No. 25 (January 2011), p. 17-40, <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/UNIS1111130017A>

Massimo De Leonardis (a cura di), *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*, Bologna, Il Mulino, 2003

Giovanna De Maio, "Sanzioni alla Russia, boomerang sul made in Italy", in *AffarInternazionali*, 2014 in via di pubblicazione

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/content.asp?langid=1&contentid=1210>

Stefania Forte e Alessandro Marrone (a cura di), "L'Italia e le missioni internazionali", in *Documenti IAI*, n. 12|05 (settembre 2012), <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai1205.pdf>

Gilles Gallet, "Enseignements militaires et stratégiques du conflit d'août 2008 en Géorgie", in *Notes de la FRS*, n° 2/10 (5 février 2010), <http://www.frstrategie.org/barreFRS/publications/notes/2010/201002.pdf>

Giovanni Gasparini, "L'Invasione russa e l'Unione europea", in *AffarInternazionali*, 2 settembre 2008, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=931>

Giampiero Giacomello and Bertjan Verbeek, "It's the Perception, Stupid! The Hard Life of Italy as a Middle Power", in Giampiero Giacomello and Bertjan Verbeek (eds), *Italy's Foreign Policy in the Twenty-First Century. The New Assertiveness of an Aspiring Middle Power*, Lanham, Lexington Books, 2011, p. 13-28

Francesco Giumelli, "ChipagaicostidellesanzioniallaRussia?", in *AffarInternazionali*, 20 ottobre 2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2844>

Stuart Gottlieb and Eric Lorber, "The Dark Side of Interdependence", in *Foreign Affairs Snapshots*, 5 August 2014, <http://fam.ag/1ARyJSL>

Niklas Granholm, Johannes Malminen and Gudrun Persson (eds.), *A Rude Awakening. Ramifications of Russian Aggression towards Ukraine*, Stockholm, Swedish Defence Research Agency (FOI), June 2014, <http://www.foi.se/report?rNo=FOI-R--3892--SE>

Marcel de Haas, "NATO-Russia Relations after the Georgian Conflict", in *Atlantisch Perspectief*, Vol. 33, No. 7 (November 2009), p. 4-9, <http://www.clingendael.nl/publication/nato-russia-relations-after-georgian-conflict>

Margarete Klein and Markus Kaim, "NATO-Russia Relations after the Newport Summit Reassurance, Cooperation and Security Guarantees", in *SWP Comments*, No. 41 (October 2014), http://www.swp-berlin.org/en/publications/swp-comments-en/swp-aktuelle-details/article/nato_russland_beziehungen.html

Alessandro Marrone, "La Nato e la partita con Mosca", in *AffarInternazionali*, 1 settembre 2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2793>

Alessandro Marrone, "Obama and Afghanistan. A Reality Check for European Expectations", in Birte Wassenberg and Giovanni Faleg (eds.), *Europe and the Middle East. The Hour of the EU?*, Brussels, P.I.E. Peter Lang, 2012, p. 81-94

Alessandro Marrone, "Il rapporto tra le missioni NATO e la trasformazione dello strumento militare italiano", in *Quaderni del Dipartimento di Scienze politiche Università Cattolica del Sacro Cuore*, a. 4, n. 7 (2014), p. 147-164, http://www.educatt.it/libri/ebooks/A-00000370%20QDSP07_2014.pdf

Alessandro Marrone, Paola Sartori, Alessandro R. Ungaro, *Bilanci e industria della difesa: tabelle e grafici*, Roma, IAI, luglio 2014, http://www.iai.it/pdf/Economia_difesa/Tabelle-grafici-IT.pdf

Alessandro Marrone and Alessandro Ungaro, "Relations between the United States of America and Italy in the post-Cold War period: a defense industrial perspective", in *Cahiers de la Méditerranée*, n° 88 (juin 2014), p. 157-181

Roberto Menotti, "Italy's Growing Burden of Choice in Security Policy", in *The International Spectator*, Vol. 42, No. 3 (September 2007), p. 431-444

Roberto Menotti, "I rapporti politici transatlantici e la trasformazione della Nato", in Roberto Aliboni et al. (eds.), *L'Italia e la politica internazionale. Edizione 2000*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 355-375

Ministero degli Affari esteri, *Rapporto 2020. Le scelte di politica estera*, aprile 2008, http://www.esteri.it/mae/doc/Rapporto2020_SceltePoliticaEsteri_090408.pdf

George Mchedlishvili, "Russia-Georgia War: Moscow's Loss?", in *Chatham House Expert comments*, 9 August 2013, <https://www.chathamhouse.org/media/comment/view/193878>

Maura Morandi, "Rischio Abkhazia", in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 14 maggio 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/Tutte-le-notizie/Rischio-Abkhazia-41523>

R. Craig Nation, "Intra-Alliance Politics: Italian-American Relations, 1946-2010", in Giampiero Giacomello and Bertjan Verbeek (eds), *Italy's Foreign Policy in the Twenty-First Century. The New Assertiveness of an Aspiring Middle Power*, Lanham, Lexington Books, 2011, p. 29-53

NATO, *The Alliance's New Strategic Concept*, 1991, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm

NATO, *Bucharest Summit Declaration*, 3 April 2008, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm

NATO, *Chicago Summit Declaration*, 20 May 2012, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm

NATO, *Lisbon Summit Declaration*, 20 November 2010, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm

NATO, *NATO and Missile Defence*, Speech by NATO Deputy Secretary General Ambassador Alexander Vershbow at the 2013 RUSI Missile Defence Conference, London, 12 June 2013, http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_101397.htm

NATO, *NATO: Defending against Ballistic Missile Attack*, Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Royal United Services Institute, London, 15 June 2011, http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_75473.htm

NATO, *NATO Leaders Pledge Support to Ukraine at Wales Summit*, 4 settembre 2014, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_112459.htm

NATO, *NATO Leaders Take Decisions to Ensure Robust Alliance*, 5 September 2014, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_112460.htm

NATO, *NATO-Russia Council Expands Support to Afghan Air Force*, 23 April 2013, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_99887.htm

NATO, *NATO's Strategic Concept 2010. Active Engagement, Modern Defence*, 20 November 2010, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82705.htm

NATO, *Statement by NATO Foreign Ministers*, Brussels, 1 April 2014, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_108501.htm

NATO, *A Strong Transatlantic Bond for an Unpredictable World*, Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Atlantic Council of the United States, Washington, 8 July 2014, http://www.nato.int/cps/po/natohq/opinions_111614.htm

NATO, *Study on NATO Enlargement*, 1995, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm

NATO, *Trattato Nord Atlantico*, Washington, 4 aprile 1949, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=it

NATO, *Wales Summit Declaration*, Newport, 5 September 2014, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm

NATO Allied Command Operations, *NATO Tracks Large-Scale Russian Air Activity in Europe*, 29 October 2014, <http://www.aco.nato.int/nato-tracks-largescale-russian-air-activity-in-europe-2.aspx>

Nuclear Threat Initiative (NTI), *U.S. Offers Dialogue But No Legal Pledge to Russia on Missile Defense*, 1 November 2013, <http://sha.es/13YxGw>

Leopoldo Nuti, "The Richest and Farthest Master is Always Best. US-Italian Relations in Historical Perspective", in David M. Andrews (ed.) *The Atlantic Alliance under Stress. US-European Relations after Iraq*, Cambridge, Cambridge University Press,

2005, p. 177-198

Leopoldo Nuti, "The Role of the US in Italy's Foreign Policy", in *The International Spectator*, Vol. 38, No. 1 (January-March 2003), p. 91-101

Angelo Panebianco, "Il paese disarmato", in *Il Mulino*, n. 349 = 5/1993 (settembre-ottobre 1993), p. 898-904

Parlamento, *Audizione dei ministri degli affari esteri, Lamberto Dini, e della difesa, Carlo Scognamiglio Pasini, sulla posizione del Governo italiano al vertice NATO di Washington del 23-25 aprile 1999*, Commissioni riunite Esteri e Difesa del Senato e della Camera dei Deputati, 20 aprile 1999, http://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/stencomm/0304/audiz2/1999/0420/pdfel.htm

Alice Passamonti, "Ucraina e questione energetica: cosa rischia l'Italia?", in *Reporter Nuovo*, 14 marzo 2014, <http://www.reporternuovo.it/?p=102994>

Sergio Romano, *Guida alla politica estera italiana*, Milano, Rizzoli, 2004

SACE-Ufficio studi economici, "Sanzioni crescenti verso la Russia", in *Focus On*, marzo-luglio 2014, <http://www.sace.it/studi-e-formazione/pubblicazioni/dettaglio/focus-on-marzo-luglio-2014-sanzioni-crescenti-verso-la-russia>

Carlo M. Santoro, *La politica estera di una media potenza: l'Italia dall'Unità ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 1991

Nicolò Sartori, "Sul gas Mosca e Kiev ai ferri corti", in *AffarInternazionali*, 23 giugno 2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2702>

Carlo Scognamiglio Pasini, *La guerra del Kosovo*, Milano, Rizzoli, 2002

Senato della Repubblica, *Comunicazioni del ministro degli affari esteri sulle linee di politica estera*, seduta n. 112, 21 febbraio 2007, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00253523.pdf>

Marco Siddi, "Italy-Russia Relations: Politics, Energy and Other Business", in Ludvig Zsuzsa (ed.), *Eurasian Challenges. Partnerships with Russia and Other Issues of the Post-Soviet Area*, Budapest, Institute of World Economics, 2012 (East European Studies No. 4), p. 73-92, <http://real.mtak.hu/id/eprint/6808>

Marco Siddi, "Le spine nel fianco della difesa antimissile", in *AffarInternazionali*, 13 dicembre 2012, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1933>

Stefano Silvestri, "L'Italia nel nuovo sistema internazionale", in *Documenti IAI*, n. 03|06 (novembre 2003), <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0306.pdf>

Stefano Silvestri, "Italia o Italicetta, al vertice o media potenza?", in *AffarInternazionali*, 17 luglio 2009, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1200>

Robert Śmigielski, "Afghanistan in Foreign Policy of Russian Federation", in *PISM Bulletin*, No. 45 (19 March 2010), p. 233-234, <http://www.pism.pl/index/?id=588e343066cf54ec3db5132231df7d68>

Stato Maggiore della Difesa, *Il concetto strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa*, marzo 2005, http://www.difesa.it/SMD_/CASMD/CONCETTOSTRATEGICO/Pagine/default.aspx

Antonio Varsori, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Roma-Bari, Laterza, 1998

David S. Yost, *Nato's Balancing Act*, Washington, United States Institute of Peace Press, 2014

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

- 14 | 12 Alessandro Marrone, Paola Tessari e Carolina De Simone, *Gli interessi nazionali dell'Italia e la NATO: dalle missioni alla trincea?*
- 14 | 11 Riccardo Alcaro, *A Cold Peace? Western-Russian Relations in Light of the Ukraine Crisis. Report of the Transatlantic Security Symposium 2014*
- 14 | 10 Valeria Termini, *The Time Has Come for a European Energy Union*
- 14 | 09 Giulia Formichetti and Paola Tessari, *After the NATO Wales Summit: Prospects for International Security*
- 14 | 08 Istituto Affari Internazionali, *Towards "Helsinki +40": The OSCE, the Global Mediterranean, and the Future of Cooperative Security. Summary Report*
- 14 | 07 Emiliano Alessandri, Nicole Koenig and Marco Siddi, *Priorities and Challenges of the 2014 Italian EU Presidency*
- 14 | 06 Istituto Affari Internazionali, *Scegliere per contare. Sintesi e raccomandazioni del Rapporto sulla politica estera italiana edizione 2014*
- 14 | 05 Domenico Lombardi and Samantha St. Amand, *Global Economic Trends and Recovery Prospects*
- 14 | 04 Eleonora Poli e Lorenzo Vai; Nicoletta Pirozzi (a cura di), *Quanto conta il Parlamento europeo per l'Italia? Un'analisi del dibattito parlamentare e pubblico tra il 2009 e il 2014*