



IAI

Istituto Affari Internazionali

© 2015 IAI

ISSN 2280-6164

DOCUMENTI IAI 15 | 25 - DICEMBRE 2015

La politica di difesa italiana tra Nato e Libro Bianco

di Paola Tessari, Paola Sartori e Alessandro Marrone

ABSTRACT

Il documento analizza da un lato l'evoluzione dell'agenda Nato in vista del prossimo vertice di Varsavia a luglio 2016, e dall'altro la politica di difesa italiana riguardo all'Alleanza Atlantica e all'impatto del Libro Bianco per la difesa e la sicurezza internazionale adottato dal governo ad aprile 2015. Il primo capitolo si concentra sugli impegni assunti dagli Alleati in termini di prontezza operativa (*readiness*) e investimenti per la difesa, in risposta al conflitto in Ucraina e alla crisi dei rapporti con la Russia, e sul dibattito sulle possibili misure per far fronte alle minacce provenienti dal "fianco sud" dell'Alleanza, compreso il terrorismo fondamentalista e l'instabilità in Nord Africa e Medio Oriente. Il secondo capitolo discute la posizione italiana all'interno della Nato, anche rispetto alle divergenze fra i Paesi alleati quanto a percezione della minaccia, e analizza il contenuto e l'attuazione del Libro Bianco e il suo contributo alla gestione dell'attuale contesto di instabilità internazionale in ambito Nato e non solo. Infine, sulla base dell'analisi svolta, il capitolo conclusivo fornisce degli elementi per una riflessione italiana e transatlantica su come affrontare le minacce provenienti dal fianco sud dell'Alleanza, attraverso un doppio approccio tematico e regionale.

Italia | Politica di difesa | Nato | Mediterraneo

keywords

La politica di difesa italiana tra Nato e Libro Bianco

di Paola Tessari, Paola Sartori e Alessandro Marrone*

1. La Nato verso il vertice di Varsavia

1.1 L'attuazione delle decisioni prese al vertice del Galles

Il 2014 è stato un anno caratterizzato dall'emergere di nuove sfide alla sicurezza europea e da condizioni di instabilità a est e a sud dei confini di Nato ed Ue. Ad oggi la situazione non sembra migliorare: l'instabilità, la conflittualità e le crisi persistono, e non mancano le divisioni interne ai maggiori attori coinvolti nella sicurezza internazionale, *in primis* l'Unione europea e l'Alleanza Atlantica. Tuttavia, sono numerose le iniziative intraprese in particolare dalla Nato¹ per elaborare una risposta adeguata e tempestiva a tali minacce, in particolare quelle provenienti dal fianco orientale, a partire dal vertice tenutosi in Galles nel 2014. L'agenda di questo vertice è stata dominata dalla crisi in Ucraina e dalla conseguente crisi dei rapporti con la Russia. Difatti, la principale misura adottata al vertice, il *Readiness Action Plan* (RAP), si è articolata secondo due tipologie di azioni rivolte al fianco orientale. Da una parte le cosiddette *Assurance measures*, già in atto a partire da maggio 2014 e poi rafforzate e sviluppate ulteriormente dal vertice, relative all'aumento immediato della presenza militare alleata e delle attività di esercitazione e monitoraggio in Europa orientale, al fine di rassicurare

¹ L'analisi del ruolo dell'Ue esula dall'ambito di questo studio.

* Paola Tessari e Paola Sartori sono assistenti alla ricerca del Programma Sicurezza e Difesa dell'Istituto Affari internazionali (IAI). Alessandro Marrone è responsabile di ricerca del Programma Sicurezza e Difesa dello IAI. Gli autori ringraziano i seguenti interlocutori istituzionali per l'utile scambio di vedute intercorso nell'elaborazione del documento: Ministero Affari esteri e Cooperazione internazionale, in particolare la Direzione generale per gli Affari politici e di sicurezza; Stato Maggiore della Difesa; Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio Atlantico. Per lo stesso motivo, gli autori ringraziano: Gregory Alegi, Università LUISS Guido Carli; Pietro Batacchi, Rivista Italiana Difesa; Vincenzo Camporini, vicepresidente IAI; Michela Ceccorulli, Università di Bologna; Stefano Cont, Capo Ufficio per la Politica militare, Ministero della Difesa; Fabrizio Coticchia, Università di Genova; Jean-Pierre Darnis, vice-direttore Programma Sicurezza e Difesa IAI; Andrea Falconi, Università di Perugia; Olivier de France, Institut de Relations Internationales et Stratégiques; Michele Nones, direttore Programma Sicurezza e Difesa IAI; Stefano Silvestri, consigliere scientifico IAI.

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

gli Alleati confinanti con la Russia². Dall'altra, le cosiddette *Adaptation measures*, che riguardano i cambiamenti di lungo termine nella postura e nelle capacità militari dell'Alleanza al fine di poter rispondere più velocemente a crisi e minacce estremamente rapide, soprattutto ricollegabili al concetto di "guerra ibrida"³.

1.1.1 Assurance measures e Adaptation measures

Fanno parte delle *Assurance measures* le esercitazioni Nato che si sono intensificate da maggio 2014, tra le quali va ricordata *Noble Jump* (10-21 giugno 2015), primo dispiegamento della *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) in Polonia, che ha visto la partecipazione di più di 2mila unità. La maggiore esercitazione è stata invece *Trident Juncture* (svoltasi dal 21 ottobre al 6 novembre 2015) che ha visto l'Italia impegnata in prima linea come una delle *host nation* co-organizzatrici dei teatri di svolgimento dell'esercitazione, assieme a Portogallo e Spagna. *Trident Juncture* è l'esercitazione Nato più grande dal 2002 e vi hanno preso parte 30 tra Paesi membri e partner dell'Alleanza, per un totale di 36mila militari, 140 aerei e 60 navi. Si è trattato del primo vero test su larga scala della nuova *enhanced Nato Response Force* (eNRF) e della VJTF, che dovrebbe essere completamente operativa entro il 2016⁴.

Inoltre, tutti i 28 Paesi Nato hanno contribuiscono a rotazione ad attività di polizia dello spazio aereo (*Air Policing*) delle Repubbliche Baltiche: in particolare, l'Italia svolge tale attività con i velivoli Eurofighter da inizio 2015, e da maggio hanno preso parte all'*Air Policing* sui cieli baltici anche Belgio, Norvegia e Regno Unito. Portogallo e Stati Uniti hanno fornito velivoli alla Romania per finalità di addestramento, e si sono intensificate le attività di sorveglianza degli AWACS Nato sul territorio dell'Europa orientale, oltre che sul Mar Mediterraneo, il Mar Nero e il Mar Baltico⁵. Un'analisi più precisa del contributo italiano a queste attività è riportata nel secondo capitolo.

Rientrano invece nella seconda categoria (*Adaptation measures*) quelle misure volte a rendere le forze armate alleate più reattive, rafforzando la composizione della già esistente NRF fino a 35mila unità, e istituendo la suddetta VJTF, punta di lancia dell'Alleanza quanto a prontezza operativa – schierabile in 5-7 giorni con un'unità di livello *Battlegroup* operativa tra 48 e 72 ore – con una consistenza di circa 5mila uomini. La guida della VJTF è affidata a rotazione, su base annuale, ad un Paese che offre l'intelaiatura ed una parte cospicua delle forze (*framework nation*)

² NATO, *Readiness Action Plan*, Factsheet, http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_02/20150205_1502-Factsheet-RAP-en.pdf.

³ Per una interessante prospettiva sulla guerra ibrida, si veda tra gli altri: Andreas Jacobs and Guillaume Lasconjarias, "NATO's Hybrid Flanks. Handling Unconventional Warfare in the South and the East", in *NDC Research Papers*, No. 112 (April 2015), <http://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=798>.

⁴ "La Nato dà il via all'esercitazione Trident Juncture", in *Analisi Difesa*, 21 ottobre 2015, <http://www.analisdifesa.it/?p=29510>.

⁵ NATO, *Readiness Action Plan*, Factsheet, cit.

mentre altri Alleati forniscono pacchetti di capacità da integrare nell'ossatura fornita dalla *framework nation*. Nel 2015 è stato il turno della Spagna, nel 2016 sarà della Germania, nel 2017 del Regno Unito e nel 2018 dell'Italia. Il Paese che precede e quello che segue chi, in un determinato anno, ha la responsabilità della VJTF pronta ad intervenire, si impegnano comunque a fare da *framework nation* per le rispettive VJTF in *stand down* e *stand up*.

Inoltre, sempre nell'ambito delle *Adaptation measures*, sono in fase di studio diverse opzioni tese, tra l'altro, a valutare l'opportunità e la sostenibilità di un eventuale pre-posizionamento di rifornimenti ed equipaggiamenti nel fianco orientale dell'Alleanza, anche tramite attività esercitative e addestrative che vedranno coinvolte, a rotazione, le VJTF dei Paesi membri. L'obiettivo è rafforzare la credibilità della deterrenza Nato e fornire una risposta efficace alle azioni e alle minacce russe. Inoltre, sei *Nato Force Integration Units* (NFIUs) sono state attivate a partire da settembre 2015 in Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania. Si tratta di postazioni di comando e controllo, una sorta di quartieri generali su scala ridotta, con l'obiettivo di migliorare cooperazione e coordinamento fra Nato e forze nazionali, preparare e supportare esercitazioni e l'eventuale dispiegamento di forze⁶. Le NFIUs saranno completamente operative entro il prossimo vertice in programma a Varsavia l'8-9 luglio 2016⁷.

1.1.2 La questione del 2% del PIL investito nella difesa

Oltre alla necessità di migliorare la propria *readiness*, la Nato deve affrontare anche un secondo problema di tipo strutturale, che riguarda la scarsità di risorse finanziarie investite nei bilanci della difesa dei Paesi europei membri dell'Alleanza. Infatti, nonostante dagli anni '90 ad oggi si sia raggiunto un notevole allargamento della Nato in Europa, arrivando in totale a 28 Paesi membri, non si è registrato un corrispondente aumento delle risorse, tutt'altro. Nel 1990 i 14 alleati europei spendevano circa 314 miliardi di dollari nella difesa, diminuiti fino a 227 miliardi nel 2015 nonostante essi siano diventati nel frattempo 26, con un corrispondente diminuzione di spesa del 28%⁸.

Come evidenziato nella dichiarazione finale del vertice del Galles, per far fronte alla costante riduzione di risorse e al mutato (e peggiorato) contesto strategico, gli stati membri dell'Alleanza si sono impegnati ad aumentare gli investimenti nella difesa come segue, nel cosiddetto *Defence Investment Pledge* (DIP):

- Allies whose current proportion of GDP spent on defence is below this level [2%] will:
- halt any decline in defence expenditure;

⁶ Ibid.

⁷ NATO SHAPE, *Six NATO Force Integration Units activated*, 2 September 2015, <http://www.aco.nato.int/six-nato-force-integration-units-activated.aspx>.

⁸ Jan Techau, "The Politics of 2 Percent: NATO and the Security Vacuum in Europe", in *Carnegie Europe*, 2 September 2015, p. 4, <http://ceip.org/1UpXOga>.

- aim to increase defence expenditure in real terms as GDP grows;
- aim to move towards the 2% guideline within a decade with a view to meeting their NATO Capability Targets and filling NATO's capability shortfalls⁹.

Va sottolineato che l'obiettivo del 2% non è una novità per i membri della Nato: ad esempio, già poco prima del vertice di Riga del 2006 l'allora ambasciatrice americana presso l'Alleanza Victoria Nuland aveva fatto riferimento a questo indicatore come al livello minimo di investimento per gli Alleati. Pur non essendo legalmente vincolante, l'impegno rinnovato nel vertice del Galles ha assunto un'alta valenza politica in un momento in cui la Nato si trova ad affrontare nuove sfide da più fronti. Ad una analisi più attenta dei bilanci dei Paesi membri risulta una generale tendenza a ridurre le spese per la difesa nel periodo 2008-2014, in particolare da parte dei maggiori contributori dell'Alleanza (Germania, Regno Unito, Francia e Italia).

In controtendenza con il recente passato, ed in linea con gli impegni assunti in Galles, negli ultimi 12 mesi invece molti Paesi europei hanno annunciato incrementi, anche consistenti, della loro spesa militare. La Germania, ad esempio, ha annunciato un aumento del 6,2% nei prossimi cinque anni, con un bilancio della difesa che dovrebbe arrivare a 35 miliardi nel 2017. Anche Parigi ha annunciato ad aprile 2015 un incremento consistente rispetto alle risorse precedentemente previste per il triennio 2016-2019, di circa 3,9 miliardi, principalmente a causa degli attacchi terroristici di gennaio e della conseguente percezione della minaccia e quindi bisogno di maggiore sicurezza – un trend ulteriormente rafforzato dopo gli attentati parigini del 13 novembre. Il Regno Unito, infine, ha recentemente disposto un incremento annuo dello 0,5% in termini reali del bilancio della difesa fino al biennio 2020-2021¹⁰.

Volendo fornire un quadro completo della situazione, vale la pena richiamare l'attenzione sull'aderenza all'obiettivo Nato da parte della Polonia, che in conformità con il proprio dettato costituzionale spende nella difesa annualmente l'1,95 del PIL – cifra che salirà al 2% nel 2016. Da notare inoltre il trend nei Paesi Baltici: l'Estonia che investe già il 2% del PIL nella difesa ed è vicina a raggiungere il 2,05%; per la Lettonia è prevista una crescita dell'investimento che la porterà al 2% entro il 2020; il bilancio della difesa lituano è triplicato dal 2014 al 2015 fino all'1,11% del PIL. Se si escludono questi esempi, il quadro che rimane non si può dire rassicurante: secondo le stime della Nato, solo cinque Paesi membri (Estonia, Grecia, Polonia, Regno Unito e Stati Uniti) raggiungeranno l'obiettivo del 2% entro la fine del 2015. Peraltro, il Regno Unito raggiungerà questo risultato solo grazie allo spostamento della considerevole spesa per il deterrente nucleare dal bilancio

⁹ NATO, *Wales Summit Declaration*, 5 September 2014, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

¹⁰ Paola Sartori e Alessandro Marrone, "In Europa l'Italia canta fuori dal coro", in *AffarInternazionali*, 22 luglio 2015, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3128>.

del Ministero del Tesoro a quello della Difesa, a fronte di un persistente taglio delle spese militari convenzionali.

Data la situazione, quando la misura del 2% è stata ripresentata al vertice del Galles sono emerse molte critiche da esperti del settore. In primo luogo, è stato osservato che l'impegno così definito è difficile da realizzare per la maggior parte dei Paesi membri, soprattutto se rapportato ai PIL di stati estremamente differenti fra loro. Il caso tedesco è esemplificativo delle cifre alle quali ci si riferisce. La Germania investe attualmente 37 miliardi di euro in difesa, e per raggiungere il 2% del PIL dovrebbe arrivare a 74 miliardi: secondo diversi analisti, si tratta di una cifra insostenibile¹¹. Viceversa, per un Paese come la Spagna, raggiungere l'investimento del 2% del PIL vorrebbe dire raddoppiare l'attuale bilancio dedicato alla difesa che è stato ridotto del 30% dalla crisi finanziaria del 2008¹², tornando quindi ad un livello di spesa precedente al settennato di recessione economica e politiche di austerità. Vale la pena ricordare che la situazione spagnola è la stessa di molti Paesi europei colpiti dalla austerità, e per i quali l'obiettivo del 2% è difficilmente realizzabile nel breve periodo stante il mantenimento dei vincoli di bilancio Ue ed il perdurare di una bassa – o assente – crescita economica.

In secondo luogo, alcuni analisti ritengono che il "metodo del 2%" non sia un indicatore affidabile, poiché permette di quantificare quanto un Paese spende in termini di *input* senza però considerare l'*output* in termini di capacità militari, ovvero cosa si ottiene con le risorse investite, ad esempio se gli assetti acquisiti poi rimangono inutilizzabili causa assenza di manutenzione o di addestramento del personale, o se viceversa si costruiscono unità operative bene addestrate¹³. In altre parole, la prontezza operativa, la dispiegabilità, la proiettività, la sostenibilità e l'efficacia dello strumento militare non si misurano solo con il parametro del 2%.

In particolare, tale misura non riflette la volontà di uno stato di dispiegare le proprie forze armate e mettere a rischio i propri militari qualora fosse chiamato a farlo. Un interessante esempio in questo senso è fornito da due casi nazionali, quello greco e quello danese. Grecia e Danimarca differiscono per il loro impegno in ambito operativo Nato, e ad un'analisi più attenta risulta che il loro investimento in relazione al PIL non riflette il loro reale contributo alle missioni Alleate in termini di output. Nel primo caso, dal 2013 la spesa greca per la difesa ammonta al 2% del PIL, soddisfacendo così appieno quanto richiesto agli stati membri dell'Alleanza. Tuttavia, se si guarda il contributo di questo Paese alla missione in Afghanistan nel periodo 2010-2012, la presenza di personale militare greco sul campo è limitata a 160 soldati. Diversamente, la Danimarca dedica l'1,5% del suo PIL alla difesa, ciononostante negli stessi anni di riferimento per l'esempio greco (2010-2012) era

¹¹ Jan Techau, "The Politics of 2 Percent: NATO and the Security Vacuum in Europe", cit., p. 11.

¹² Mark Nolan, "Spanish Navy Cuts 18 Ships in 6 Years", in *The Leader*, 9 January 2014, <http://www.theleader.info/501/article/42159>.

¹³ Claudia Major, "Time to Scrap NATO's 2 Percent Pledge?", in *Judy Dempsey's Strategic Europe*, 28 April 2015, <http://carnegieendowment.org/publications/?fa=59918>.

presente in Afghanistan con circa, in media, 750 uomini¹⁴.

Detto questo, il parametro del 2% mantiene comunque un valore politico non di poco conto. In primo luogo, è stato e continua ad essere un argine alla tendenza europea a ridurre i bilanci della difesa iniziata dopo la fine della Guerra Fredda, ed accelerata in seguito alla crisi finanziaria. Il richiamo agli impegni internazionali di un Paese, e la pressione esercitata dai propri alleati, in un contesto come quello Nato bilanciano in una certa misura le spinte interne a favore di altri capitoli di spesa del bilancio statale, ed abbandonare *tout court* questo parametro porterebbe molto probabilmente ad ulteriori tagli a causa del venire meno del "vincolo esterno"¹⁵. Tagli che avrebbero prevedibili effetti non solo di *free riding* sulla sicurezza collettiva da parte di alcuni stati membri, ma anche di corsa al ribasso da parte di altri Paesi meno incentivati a continuare a spendere una cifra vicina al 2% vedendo gli altri alleati allontanarsi sempre più da questa soglia che non rappresenta più, neppure politicamente, un obiettivo Nato.

In conclusione, le critiche sopra riportate al parametro del 2% possono essere ricondotte al carattere "*one-size-fits-all*" di questo approccio. È quindi lecito discutere sul valore di questa scelta, e vi è infatti un dibattito all'interno dell'Alleanza – in questo ambito l'Italia ha fornito il proprio contributo all'analisi e all'aggiornamento delle "metriche" Nato, caratterizzate da una serie di parametri numerici percentuali riferiti alle risorse, alle capacità e ai contributi operativi offerti dagli Alleati¹⁶. La misura del 2% sembra avere un carattere essenzialmente politico, e rimane valida come indicatore delle scelte di spesa di un governo e della priorità assegnata ad un ambito spesso impopolare come la difesa. Per quanto riguarda l'effettiva realizzazione di un investimento in questi termini, tale misura costituisce un impegno generico a non abbassare la spesa che è necessario e significativo ma non sufficiente. Sarebbe quindi auspicabile un approccio che dia delle linee guida su "come" spendere, da affiancare all'impegno a "quanto" spendere, mantenendo comunque la flessibilità necessaria a venire incontro alle specificità nazionali. Il riferimento al 20% del bilancio della difesa investito nei principali programmi di acquisizione di equipaggiamenti (*major procurement programmes*) formulato nel vertice del Galles è un passo nella giusta direzione, sebbene anche tale impegno non sia del tutto nuovo nella storia recente della Nato¹⁷. In altre parole, gli stati dovrebbero poter definire liberamente come investire le risorse nazionali a loro disposizione allineando, nella misura possibile, i propri strumenti militari con le linee guida concordate in ambito Nato.

¹⁴ John Deni, "Burden Sharing and NATO's 2 Percent Goal", in *Judy Dempsey's Strategic Europe*, 14 April 2015, <http://carnegieendowment.org/publications/?fa=59767>.

¹⁵ Vincolo che durante la Guerra Fredda ammontava al 3%, ed è stato poi rivisto al ribasso negli anni '90.

¹⁶ Intervista 7 dicembre 2015.

¹⁷ Intervista 3 novembre 2015.

1.2 La contrapposizione fra Eastern flank e Southern flank torna al centro dell'agenda Nato

Come riportato nel precedente paragrafo, l'impegno sul parametro del 2% è anche parte delle misure adottate per rispondere alla crisi in Ucraina, definita dall'ex Segretario Generale della Nato Anders Fogh Rasmussen la più grande minaccia alla sicurezza europea dalla fine della Guerra Fredda¹⁸. Come dimostra l'istituzione del RAP, a seguito della crisi in Ucraina e della postura aggressiva della Federazione Russa, l'attenzione degli Alleati si è rivolta di nuovo verso la funzione di difesa collettiva della Nato, uno dei tre *core tasks* dell'Alleanza sanciti dal Concetto strategico del 2010, a discapito della funzione di gestione delle crisi. Inoltre, la crisi in Ucraina ed in generale la percezione della minaccia russa ha spinto la Nato a concentrarsi sull'area tra il Mar Baltico ed il Mar Nero – da alcuni chiamata *intermarium* – mettendo in ombra altri scenari di crisi nel vicinato meridionale dell'Alleanza.

La situazione attuale è tuttavia caratterizzata dalla coesistenza di rischi provenienti da più fronti, con la conseguente ridefinizione delle percezioni delle minacce da parte dei Paesi membri, al punto che è diventato più difficile poter individuare una "minaccia comune" ai 28 – nonostante le dichiarazioni di principio sulla coesione dell'Alleanza. Vi sono coloro che guardano con maggiore preoccupazione all'avanzare dello Stato Islamico, all'aggravarsi del terrorismo fondamentalista, della conflittualità ed instabilità in Nord Africa e Medio Oriente con conseguente pressione migratoria sulle frontiere meridionali dell'Ue. E vi sono alleati che invece ritengono prioritaria la deterrenza e difesa Nato rispetto ad un eventuale atto ostile da parte russa contro gli stati membri dell'Europa orientale, in Particolare Paesi Baltici e Polonia, nonché la stabilizzazione dell'Ucraina.

Rispetto a questa linea di frattura, comprensibilmente, Italia, Spagna, Portogallo, Grecia, Turchia, e – particolarmente dopo gli attentati del 13 novembre – Francia rientrano nel primo gruppo, ritenendo che la situazione in Medio Oriente e Nord Africa metta più direttamente in pericolo la loro sicurezza rispetto a quanto sta accadendo in Ucraina. Basti pensare al fenomeno dell'immigrazione clandestina in arrivo dal Mediterraneo, che risulta essere la prima preoccupazione fra i cittadini europei secondo quanto riportato dall'Eurobarometro di maggio 2015¹⁹. Viceversa, Paesi confinanti con la Russia, come le Repubbliche Baltiche e la Polonia, vedono in Mosca il pericolo principale, come dimostrato chiaramente da un'indagine condotta dal Pew Research Centre. Secondo il sondaggio, il 70% degli intervistati in Polonia considera la Russia una minaccia militare, mentre in Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna, la percezione della Russia come

¹⁸ NATO, *Joint press point with NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen and the Prime Minister of Ukraine, Arsenii Yatseniuk*, 6 March 2014, http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_107842.htm.

¹⁹ European Commission, *Standard Eurobarometer 83*, May 2015, p. 14-16, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_en.htm.

minaccia è relativamente ridotta, con percentuali che si aggirano intorno al 40-50% (negli Stati Uniti si è circa al 59%)²⁰.

Tali differenti percezioni delle minacce, riferite a specifici contesti regionali, si riflettono anche nell'allocazione delle risorse Nato per rispondere a una o all'altra minaccia, e di conseguenza nella scelta di concentrarsi sulla difesa collettiva dal fianco est o su operazioni di gestione delle crisi per far fronte ad un'emergenza su quello meridionale. Ad esempio, un eventuale pre-posizionamento della VJTF negli stati membri dell'Europa orientale, a fini di deterrenza ed in mancanza di un attacco russo, sarebbe una scelta politica difficile per i 28 alleati, sia per gli effetti sui rapporti con la Russia sia perché un dispiegamento di questo tipo limiterebbe la capacità della Nato di rispondere tempestivamente ed adeguatamente ad altre emergenze, con la conseguente perdita del vantaggio intrinseco alla stessa VJTF ovvero la sua rapidità di mobilitazione e rischiarimento. Rispetto alla difficoltà della scelta politica, anche se il RAP stabilisce delle misure per velocizzare il processo di dispiegamento della VJTF tramite unità pre-posizionate al confine con aree di crisi, non prevede una riforma del meccanismo decisionale interno alla Nato: ad oggi ogni impiego operativo dell'Alleanza deve essere approvato per consensus dal *North Atlantic Council* (NAC) ovvero dai rappresentanti di tutti i 28 stati membri. Rispetto alla questione della flessibilità, nonostante la presenza di VJTF in *stand up* e *stand down*, secondo alcuni analisti l'impiego efficace della VJTF per entrambe le funzioni di difesa collettiva e gestione delle crisi può realizzarsi proprio se non c'è pre-posizionamento di assetti, poiché essendo questi ultimi limitati quantitativamente il loro congelamento comporterebbe una riduzione delle possibilità di reazione rapida e costituirebbe un effettivo limite alla capacità Nato di affrontare una eventuale escalation²¹. Specularmente, un congelamento di assetti via pre-posizionamento ridurrebbe significativamente la capacità dell'Alleanza di affrontare crisi fuori area, peraltro in un contesto odierno in cui la sicurezza interna degli Alleati è sempre più legata alla stabilità dei Paesi nel vicinato dell'Unione.

Non mancano infine critiche rivolte da alcuni esperti alla capacità stessa della VJTF di svolgere una funzione di deterrenza: se è vero che essa riduce significativamente il tempo di reazione della Nato, che corrisponde così a meno di tre giorni, è anche vero che ha una composizione limitata a 5mila uomini. Nell'eventualità di un attacco convenzionale con forze di entità molto più grandi la VJTF sarebbe militarmente insufficiente, ed i rinforzi dalla eNRF (35mila unità) arriverebbero solamente dopo quasi un mese.

Tali divergenze sono emerse anche in occasione della riunione dei Ministri della difesa dei Paesi Nato a maggio 2015, e nel processo di adozione del documento di

²⁰ Pew Research Centre, *Poland Most Worried about Russian Military Threat*, 8 June 2015, <http://pewrsr.ch/1QKnctD>.

²¹ Wojciech Lorenz, "2016 NATO Summit on Strategic Adaptation", in *PISM Bulletin*, No. 58=790 (9 June 2015), p. 1, http://www.pism.pl/files/?id_plik=19967.

Political Guidance. Fermo restando il Concetto strategico attualmente in vigore, questo documento avrebbe potuto assumere un'importanza fondamentale per l'elaborazione di una strategia condivisa rispetto alle minacce nel nuovo arco di crisi che circonda la Nato, soprattutto se si considera che l'attuale Concetto strategico, come i suoi precedenti, non definisce chiaramente quali sono le priorità di intervento per l'Alleanza²². Invece, tale processo è stato segnato dalla contrapposizione fra "Easterners" e "Southerners" e si è concluso in un gioco a somma zero fra difesa collettiva e gestione delle crisi²³, anche a causa delle diverse percezioni sulla probabilità effettiva di un attacco ai sensi dell'articolo 5 del Trattato di Washington. Infatti, la differente natura delle minacce sul fianco orientale e su quello meridionale fa riaffiorare anche la più vecchia divisione intra-alleata che attiene alle potenziali risposte che l'Alleanza dovrebbe mettere in campo per rispondere a queste sfide, nello specifico al focus su capacità di difesa collettiva piuttosto che su capacità "expeditionary" per operazioni di gestione delle crisi²⁴.

La contrapposizione tra fianco sud e fianco est, le differenti percezioni della minaccia e la conseguente divisione interna all'Alleanza, sono ostacoli che dovrebbero essere superati in nome della necessità di adattarsi insieme all'emergere di nuove crisi e minacce alla sicurezza euro-atlantica. Proprio in occasione della riunione di maggio 2015 "SACEUR [Supreme Allied Commander Europe] and CMC [Chairman of the Military Committee] have underlined the need to adaptation [...] to cope with emerging diverse and complex threats over Alliance periphery"²⁵. L'eccessiva concentrazione di risorse destinate alla difesa collettiva potrebbe infatti nuocere all'Alleanza stessa, poiché i tre *core tasks* individuati nel Concetto strategico sono stati elaborati proprio perché la Nato fosse pronta a rispondere alle molteplici sfide del 21° secolo. La flessibilità e adattabilità dell'Alleanza sono, nelle parole dell'attuale Segretario Generale Jens Stoltenberg, uno dei suoi maggiori punti di forza²⁶.

L'essere in grado di soddisfare diversi interessi di sicurezza dei Paesi membri è, secondo alcuni, ciò che ha permesso alla Nato di continuare a esistere anche dopo la fine della Guerra Fredda e lo scioglimento del Patto di Varsavia²⁷. Infatti, di fronte

²² Intervista 25 novembre 2015.

²³ Aylin Matlé and Alessandro Scheffler Corvaja, "From Wales to Warsaw: A New Normal for NATO?", in *KAS Facts and Findings*, No. 187 (October 2015), p. 2, <http://www.kas.de/wf/en/33.42717>.

²⁴ Per una analisi delle diverse visioni al riguardo emerse dalla fine della Guerra Fredda e dell'equilibrio raggiunto dal Concetto strategico del 2010 si veda Alessandro Marrone "The Equilibrium of the 2010 NATO Strategic Concept", in *The International Spectator*, Vol. 46, No. 3 (September 2011), p. 93-111.

²⁵ NATO Allied Command Transformation, *Adaptation Measures are Leveraging our Already Long-term Transformation Efforts*, 1 June 2015, <http://www.act.nato.int/adaptation-measures-are-leveraging-our-already-long-term-transformation-efforts>.

²⁶ Trine Flockhart, "Back to Basics or Just Backwards? An Agenda for NATO's 2016 Warsaw Summit", in *DIIS Policy Briefs*, August 2015, <http://diis.dk/en/node/5584>.

²⁷ Per una analisi della persistenza della Nato dopo il venire meno della minaccia sovietica si vedano: Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La Nato tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano, Franco Angeli, 2001; Marco Clementi, *La Nato*, Bologna, Il Mulino, 2002; Vittorio Emanuele

ad uno scenario internazionale mutato dopo il 1989, la Nato si è rinnovata dandosi nuovi obiettivi e strumenti più adatti al mondo in cambiamento, definendo progressivamente, attraverso i Concetti Strategici del 1991, 1999 e soprattutto 2010, i tre *core tasks* che sono oggi fra loro connessi e in stretta relazione – basti pensare a quanto il rafforzamento della resilienza dei Paesi vicini al perimetro Nato, svolto tramite partenariati nell’ambito del *core task* sicurezza cooperativa, contribuisca anche all’obiettivo della difesa collettiva. Il bilanciamento dei tre *core tasks* resta quindi un importante principio guida per la riflessione interna alla Nato, anche considerando che l’estrema incertezza ed imprevedibilità dello scenario internazionale non permette di escludere a priori una determinata minaccia per concentrarsi esclusivamente su un’altra. Mantenere un tale bilanciamento vuol dire anche preservare capacità militari *full spectrum* in grado di operare da scenari di guerra convenzionale a situazioni di minaccia ibrida, non convenzionale e a bassa intensità – anche per evitare sorprese strategiche.

In questo senso, il vertice di Varsavia del 2016 si presenta come l’occasione per fare il punto dopo le scelte compiute in Galles, coincise con un momento estremamente delicato per la sicurezza internazionale che ha raccolto l’attenzione dei membri Nato sull’Ucraina e la Russia a discapito di altri teatri di crisi che meritano ancora di essere affrontati adeguatamente. In particolare, proprio considerando le divisioni interne all’Alleanza relative alla percezione di intensità e priorità della minaccia, è auspicabile da un lato la riaffermazione e concretizzazione del principio di pari dignità delle minacce che provengono da est e da sud²⁸, e dall’altro il coltivare rapporti di cooperazione su base bilaterale o multilaterale che vengano incontro agli interessi dei singoli Paesi e alle situazioni di emergenza delle aree a loro confinanti. Come verrà discusso nel successivo paragrafo, iniziative di cooperazione mirate e basate sulle specifiche necessità dei Paesi coinvolti permettono di elaborare una risposta condivisa dagli stessi, che possa quindi rispondere più efficacemente alle sfide che li minacciano e che superi l’attuale contrapposizione Est/Sud.

1.3 Quale ruolo per la Nato nella regione del Mediterraneo?

L’instabilità sul fianco meridionale continua ad aggravarsi a causa del perdurare dei conflitti in Siria e Libia, dell’avanzata dello Stato Islamico ed in generale della minaccia dell’estremismo, del terrorismo fondamentalista e della circolazione dei combattenti stranieri (*foreign fighters*)²⁹ – tutti elementi maggiormente all’attenzione dei media europei dopo gli attentati del 13 novembre. La situazione risente anche dell’instabilità di varie aree del Medio Oriente: fra i primi tre Paesi a fornire combattenti allo Stato Islamico vi sono Giordania, Arabia Saudita e Tunisia. Come sottolineato dal Presidente della Delegazione Italiana presso l’Assemblea

Parsi, *L’alleanza inevitabile. Europa e Stati Uniti dopo l’Iraq*, Milano, Egea, 2003.

²⁸ Intervista 7 dicembre 2015.

²⁹ Ian O. Lesser, “The United States and the Future of Mediterranean Security: Reflections from GMF’s Mediterranean Strategy Group”, in *GMF Mediterranean Policy Program Policy Briefs*, 14 April 2015, <http://www.gmfus.org/node/8471>.

Parlamentare alla Nato Andrea Manciuoli, oltre alla provenienza anche la velocità e le caratteristiche dei combattenti stranieri destano preoccupazione, considerato che si contano 12mila *foreign fighters* accorsi in soli tre anni fra le fila del Califfato³⁰. A questo, si aggiunge la suddetta condizione di frammentazione della percezione della minaccia all'interno della Nato stessa, che si riflette nell'assenza di una strategia nei confronti della regione³¹.

Il Mediterraneo rimane un'area di interesse per l'Alleanza, poiché la sua sicurezza è rilevante per tutta l'Europa e gli avvenimenti nell'antico *Mare Nostrum* hanno implicazioni sempre più globali e non solo regionali. È importante ricordare che già dal 2001 la Nato dà il suo contributo alla lotta al terrorismo con l'operazione *Active Endeavour*, una missione di pattugliamento delle acque del Mediterraneo finora concentrata solo sul controllo e l'ispezione di navi mercantili sospette³². Oltre alla richiesta di un ruolo più attivo da parte dell'Ue, l'acuirsi delle tensioni in queste aree ha riportato in luce il dibattito sulla necessità di una "*Southern Strategy*" dell'Alleanza, che sia elaborata anche sulla base delle esperienze precedenti, positive o negative, incluse l'intervento in Libia nel 2011 e l'operazione a guida francese in Mali l'anno seguente appoggiata da alcuni membri Nato³³.

Consapevole dell'importanza della regione del Mediterraneo, l'Alleanza ha già avviato da tempo diverse iniziative di cooperazione nella regione, tra cui il *Mediterranean Dialogue* (MD) e l'*Istanbul Cooperation Initiative* (ICI). Queste iniziative potrebbero configurarsi come la giusta base di partenza per rafforzare la cooperazione regionale tra la Nato ed i Paesi dell'area. Più precisamente, il *Mediterranean Dialogue* è un forum di cooperazione e dialogo politico di tipo bilaterale e multilaterale con partner quali Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Marocco, Mauritania e Tunisia. Le misure di cooperazione che rientrano nel MD vengono adottate e attuate tramite l'*Annual Work Programme* e possono concretizzarsi in seminari o attività più pratiche relative a gestione delle crisi, sicurezza delle frontiere, consultazione per il contrasto al terrorismo, e lotta alla proliferazione di armi di distruzione di massa. Considerando più da vicino l'azione del MD sul fronte anti terrorismo, un ruolo fondamentale è svolto dal *Partnership Action Plan against Terrorism* (PAP-T), principale strumento per un'azione congiunta di Alleati e Paesi partner rispetto a questo tipo di minaccia. L'obiettivo del PAP-T è di sostenere la condivisione di strumenti di intelligence e la cooperazione anche nella forma di esercitazioni anti-terrorismo o di gestione delle conseguenze di un attacco di questo tipo³⁴.

³⁰ Michele Pierri, "Ecco perché la Nato guarderà al Mediterraneo. Parla Manciuoli (Pd)", in *Formiche.net*, 8 ottobre 2015, <http://formiche.net/?p=294184>.

³¹ Intervista 24 novembre 2015.

³² NATO, *Operation Active Endeavour*, updated 26 March 2015, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_7932.htm.

³³ Stephen Larrabee and Peter A. Wilson, "NATO needs a Southern strategy", in *The Epoch Times*, 25 October 2015, <http://www.theepochtimes.com/n3/529861-nato-needs-a-southern-strategy>.

³⁴ NATO, *The Partnership Action Plan against Terrorism*, updated 11 March 2015, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50084.htm.

La seconda iniziativa di cooperazione regionale fra la Nato ed i Paesi del vicinato mediorientale è l'*Istanbul Cooperation Initiative*, istituita nel 2004, che include Bahrain, Emirati Arabi Uniti, Kuwait e Qatar. Come il MD, anche l'ICI è un'iniziativa di cooperazione bilaterale e multilaterale, che ha contribuito alla cooperazione con i Paesi del Golfo – concretizzatasi anche con la partecipazione del Qatar all'intervento Nato in Libia nel 2011. Proprio alla luce del deteriorarsi della situazione nella zona del Mediterraneo e Medio Oriente, su iniziativa dell'ex Segretario Generale Rasmussen gli strumenti di cooperazione previsti per i Paesi partner di MD e ICI sono stati equiparati numericamente a quelli previsti per i Paesi euro-asiatici inseriti nel partenariato *Partnership for Peace* (PfP)³⁵.

In aggiunta a questi strumenti di cooperazione nel vicinato meridionale, recentemente si è tornato a parlare di un supporto dell'Alleanza alla coalizione contro lo Stato Islamico guidata dagli Stati Uniti ed attiva in Iraq³⁶. Ad oggi, nonostante l'Alleanza sostenga politicamente questa operazione, si esclude un suo coinvolgimento diretto sia di tipo aereo che tantomeno tramite truppe di terra, a meno che non vi sia una richiesta diretta da parte del governo iracheno³⁷. Si esclude l'intervento militare anche sulla base del fatto che non sarebbe motivato da motivi cogenti di difesa collettiva come quelli sanciti nell'art. 5 del Trattato di Washington, e la Nato potrebbe limitarsi a forme di supporto indiretto come rifornimenti o programmi di addestramento³⁸. Eventuali iniziative militari rimandano per ora a scelte individuali dei singoli Paesi alleati, e non dell'Alleanza in quanto tale³⁹.

Naturalmente, "fianco sud" vuol dire anche immigrazione clandestina in Europa attraverso il Mediterraneo e la rotta balcanica. In riferimento a questa emergenza, e a seguito dei continui e massicci arrivi di persone in fuga da situazioni disperate, la Nato ha rinnovato la sua disponibilità a supportare l'Ue nella lotta al traffico di migranti nel Mediterraneo ma esclude qualsiasi altro tipo di coinvolgimento. È importante sottolineare che le azioni e le posizioni dell'Alleanza, così diverse in riferimento ai due fronti est e sud, sono in parte motivate dalla natura stessa delle minacce che ci si trova ad affrontare in questi contesti. Infatti, il fianco orientale è caratterizzato dalla presenza di un attore unitario, lo stato russo, considerato oggi da diversi membri Nato come un nemico, e portatore di una

³⁵ Emiliano Stornelli, "A New Policy for the NATO Mediterranean Dialogue and Istanbul Cooperation Initiative", in *Atlantic Committee*, 30 October 2012.

³⁶ I Paesi parte della coalizione sono Australia, Arabia Saudita, Bahrein, Belgio, Canada, Danimarca, Emirati Arabi Uniti, Francia, Giordania, Italia, Paesi Bassi, Regno Unito e Stati Uniti.

³⁷ Sam Jones, "Nato offers resources in fight against Isis", in *Financial Times*, 1 December 2014, <http://on.ft.com/11JUyF>.

³⁸ Va ricordato che la Nato ha contribuito all'addestramento delle forze armate irachene con la missione NATO Training Mission-Iraq (NTM-I) dal 2004 al 2011, a seguito di una richiesta da parte del governo iracheno ad interim e in conformità con la risoluzione 1546 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

³⁹ David Francis, "No NATO action against Russia or the Islamic State", in *The Complex*, 29 August 2014, <http://atfp.co/1FdRZgk>.

minaccia militare convenzionale seppur impostata con forme di guerra ibrida. A sud, invece, si presentano molteplici sfide spesso di difficile comprensione da parte Nato, soprattutto se si considera che spesso non sono di natura strettamente militare e non rientrano nella tradizionale interpretazione dell'art. 5 del Trattato di Washington⁴⁰.

Come osservato da alcuni analisti, per la sua stessa natura di alleanza militare la Nato non è l'attore più adatto per gestire la situazione dei flussi migratori, compito che invece rientra più facilmente nelle aree di intervento dell'Ue⁴¹. Si potrebbe configurare una situazione in cui alcuni strumenti a disposizione dell'Alleanza, ad esempio nell'ambito del monitoraggio delle frontiere, vengono messi a disposizione dell'Unione nel quadro di una cooperazione laddove una presenza di forze di sicurezza sotto bandiera Ue sarebbe accolta meglio di un'iniziativa Nato *tout court*⁴². L'Unione infatti ha acquisito maggiore importanza come attore di sicurezza regionale, soprattutto alla luce dell'attuale situazione del contesto internazionale, diversa da quella del periodo della Guerra Fredda quando la Nato era sostanzialmente l'unico garante della sicurezza e stabilità dell'Occidente⁴³. In questo contest, la cooperazione bilaterale tra i due attori andrebbe fortemente rafforzata⁴⁴.

Ad ogni modo, prima di definire come agire, è necessario comprendere cosa la Nato e i suoi membri possono e vogliono fare sulla base delle rispettive capacità e priorità⁴⁵. In questo senso, alcuni esperti hanno individuato nella cooperazione regionale la via alternativa per superare la contrapposizione Est/Sud. Paesi che condividono una situazione di rischio e che identificano una minaccia comune potrebbe unirsi in operazioni che vadano a vantaggio della loro sicurezza regionale. È importante lavorare unitariamente per migliorare gli aspetti di *readiness* dell'Alleanza, ma ci dovrebbero essere un accordo ed una volontà politica definiti a monte delle misure di *adaptation* e *assurance* affinché queste vengano attuate nel modo più efficace ed efficiente possibile. In questo senso, la separazione fra i due ambiti di intervento, meridionale e orientale, profondamente diversi per il tipo di azione necessaria, potrebbe aiutare il miglioramento delle rispettive condizioni di instabilità⁴⁶.

D'altro canto, una sorta di "regionalizzazione" della sicurezza euro-atlantica sulla base di gruppi di Paesi alleati costituitisi all'interno della Nato rappresenta in un certo senso un rischio per la coesione dell'Alleanza. L'efficacia e la credibilità di un

⁴⁰ Francesca Monaco and Alessandra Scalia, "NATO Towards Warsaw 2016 Summit: Challenges and Opportunities", in *Documenti IAI*, No. 15|24 (December 2015), <http://www.iai.it/it/node/5695>.

⁴¹ Intervista 5 ottobre 2015.

⁴² Intervista 10 ottobre 2015.

⁴³ Francesca Monaco and Alessandra Scalia, "NATO Towards Warsaw 2016 Summit...", cit.

⁴⁴ Intervista 24 novembre 2015.

⁴⁵ Francesca Monaco and Alessandra Scalia, "NATO Towards Warsaw 2016 Summit...", cit., p. 5.

⁴⁶ Ian O. Lesser, "The United States and the Future of Mediterranean Security...", cit.

dispositivo di difesa e deterrenza dell'Europa orientale senza la presenza sul terreno di contingenti americani e degli alleati occidentali sarebbe di certo ridotta, se non annullata. Similmente, il ruolo della Nato richiesto dai Paesi del Mediterraneo non si limita certo ad essere un *hub* nel quale gli stessi Paesi possono coordinare le proprie azioni, ma comporta un impegno militare ed economico di tutti gli alleati, inclusi quelli nord europei e nord americani, per affrontare le sfide e le crisi del fianco sud. Sfide e crisi che la stessa Nato ha involontariamente contribuito a creare con l'intervento in Libia nel 2011 a seguito dell'iniziativa politico-militare di Parigi, Londra e Washington.

2. Il Libro Bianco e la politica di difesa italiana

A sette mesi dal prossimo vertice di Varsavia, nei quartieri generali Nato e nelle capitali europee si discute su quale processo evolutivo e di adattamento possa consentire all'Alleanza di affrontare le odierne sfide alla sicurezza internazionale. Un'esigenza che risulta ancor più urgente dopo che gli attentati di Parigi hanno reso evidente come gli effetti negativi di crisi locali e regionali possano avere un impatto diretto e drammatico sulla sicurezza dei Paesi europei. La pubblicazione del Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa ad aprile 2015 rappresenta un contributo cruciale nella definizione della posizione italiana in questo dibattito. Dopo un vuoto di riflessione strategica ai massimi livelli politico-istituzionali che durava di fatto ormai dal 1985⁴⁷, questo documento definisce quelle che sono le priorità della politica di difesa, dando anche delle indicazioni relativamente ai mezzi necessari per il loro raggiungimento. L'analisi realistica delle ambizioni e delle risorse a disposizione del Paese costituisce la base per la definizione del ruolo delle Forze Armate sia entro un quadro di azione regionale, sia nella più ampia cornice dell'Alleanza atlantica.

2.1. Il Libro Bianco e il ruolo italiano nella Nato

Il Libro Bianco contiene le linee guida per la politica di difesa italiana nel breve e medio termine. In questo senso, esso fornisce elementi che contribuiscono a definire il ruolo dell'Italia all'interno dell'Alleanza, alla luce dell'attuale scenario di insicurezza che, come discusso nel precedente capitolo, è segnato dalle divergenze tra gli stati membri sulle priorità da dare al fianco sud ed est.

2.1.1 Libro Bianco e posizione italiana sul "fianco sud" nel dibattito transatlantico

Posizione geografica e interessi nazionali collocano l'Italia tra quei Paesi convinti della necessità di riorientare l'attenzione dell'Alleanza verso le minacce del fianco sud. Tuttavia, nello stesso tempo la sicurezza dell'intera area euro-atlantica è

⁴⁷ Alessandro Marrone (a cura di) "Il Libro bianco: una strategia per la politica di difesa dell'Italia", in *Documenti IAI*, n. 15|09 (maggio 2015), p. 3, <http://www.iai.it/it/node/4239>.

considerata come vitale per la politica di difesa dell'Italia. La Nato costituisce un punto di riferimento imprescindibile per le Forze Armate italiane, sia da un punto di vista dottrinale che da un punto di vista operativo⁴⁸. Inoltre, la partecipazione attiva all'Alleanza è stata da sempre considerata come un fattore fondamentale nella politica estera e di difesa italiana, sia come mezzo per mantenere e rafforzare la propria posizione a livello internazionale e nei confronti degli alleati di riferimento, sia come "polizza di assicurazione" contro possibili minacce da cui l'Italia non potrebbe proteggersi adeguatamente da sola⁴⁹.

Questa visione emerge in maniera chiara anche all'interno del Libro Bianco che a più riprese definisce la Nato come il punto di riferimento fondamentale per la difesa degli interessi nazionali, nonché uno dei pilastri su cui poggia la nuova struttura di difesa e sicurezza del Paese. Vi si legge infatti: "solo l'Alleanza fra nordamericani e europei è in grado di esercitare la dissuasione, la deterrenza e la difesa militare contro qualunque genere di minaccia" (punto 64)⁵⁰. Per questo, viene chiaramente indicato come l'attiva partecipazione alla Nato rappresenti "l'unica strategia in grado di massimizzare la cornice di sicurezza e di mitigare i rischi relativi" (punto 69). Inoltre, viene specificato come tale impegno si debba concretizzare attraverso un contributo di alta qualità professionale con mezzi e materiali adeguati, che renda più efficiente la partecipazione italiana alle forze di risposta e reazione dell'Alleanza, nell'ambito della revisione della postura Nato in atto (punto 70). Occorre tuttavia notare come il Libro Bianco sembri dare priorità alla "integrazione" dello strumento militare in un quadro europeo, ed in particolare Ue, fermo restando la necessità di "coesione" in ambito Nato. In linea con la tradizionale politica estera e di difesa italiana, il documento mantiene quindi un bilanciamento tra "europeismo" ed "atlantismo" nella ricerca di un punto di equilibrio più avanzato quanto a ruolo dell'Italia nell'Unione e nell'Alleanza.

Per quanto riguarda la difesa degli interessi nazionali nella regione euro-mediterranea, il Libro Bianco raccomanda un maggior attivismo, prevedendo anche la possibilità per l'Italia di assumere la responsabilità di guidare operazioni di risposta a specifiche situazioni di crisi che possano emergere in quelle "aree ove la conoscenza diretta delle situazioni è maggiore per vicinanza storica, sociale o culturale" (punto 71). A chiarire come questi sforzi si collochino rispetto ai più ampi contesti europeo ed atlantico, il Libro Bianco precisa come questo attivismo si debba declinare anche nell'ambito della Politica Comune di Sicurezza e di Difesa dell'Ue e nelle attività legate al *Mediterranean Dialogue*⁵¹. In questo contesto si raccomanda che l'Italia agisca "per lo sviluppo di politiche più attente alla

⁴⁸ Intervista 19 ottobre 2015.

⁴⁹ Per approfondire il legame tra NATO e interessi nazionali italiani, si veda: Alessandro Marrone, Carolina De Simone e Paola Tessari, "Gli interessi nazionali e la NATO: dalle missioni alla trincea?", in *Documenti IAI*, n. 14|12 (dicembre 2014), <http://www.iai.it/it/node/2382>.

⁵⁰ Ministro della Difesa, *Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, 30 aprile 2015, http://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/20150429Libro_Bianco.aspx.

⁵¹ Si veda capitolo 1.

dimensione della sicurezza euro-mediterranea” (punto 72).

In linea con le disposizioni del Libro Bianco ed in vista del vertice di Varsavia, è nell'interesse del Paese elaborare una proposta articolata e coerente per un sostegno da parte Nato per fronteggiare le minacce nel Mediterraneo, definendo in maniera chiara obiettivi, strategia e capacità militari necessarie⁵². Un compito che, per diverse ragioni, risulta tutt'altro che semplice. In primo luogo, la complessità della situazione e la molteplicità degli attori nello scenario mediterraneo rendono difficile la definizione precisa della minaccia, e quindi l'elaborazione di una strategia coerente a riguardo. Infatti, la complessità dei conflitti nella regione è alimentata da una serie di fattori. *In primis*, il collasso di stati quali la Libia e la Siria, segnati oggi da guerre civili con il coinvolgimento di potenze regionali che accrescono l'insicurezza e l'instabilità con effetti che trascendono i loro confini. Vi è poi l'estremismo di alcuni gruppi fondamentalisti, tra cui lo Stato Islamico che ne costituisce la forza dominante, ma non l'unica, agendo come un'entità quasi statale e diffondendo la propria influenza nella regione attraverso network terroristici affiliati. Infine, questa situazione di violenza e crescente instabilità ha contribuito ad alimentare il fenomeno migratorio, trasformandolo in una vera e propria emergenza umanitaria⁵³. Ben diversa da una minaccia all'integrità territoriale di uno degli Alleati, l'instabilità che domina il fianco sud dell'Alleanza, in virtù del diverso tipo di ricadute sulla sicurezza interna di molti Paesi europei, porta a considerare un ampio ventaglio di opzioni di intervento che comprende attività di gestione delle crisi, di contrasto al terrorismo e di soccorso umanitario.

Sembra tuttavia mancare nell'opinione pubblica di molti Paesi dell'Alleanza il consenso per un impegno della Nato "fuori area", ovvero fuori dal territorio nazionale degli stati membri, nella regione mediterranea pur adiacente ai confini di otto Alleati⁵⁴. Come evidenziato del rapporto *Transatlantic Trends 2014*, alla domanda su quale tipo di missione dovrebbe condurre la Nato nei prossimi anni, la maggioranza dei rispondenti – il 59% degli americani ed il 73% degli europei – sostiene che il *core task* dell'Alleanza dovrebbe essere la difesa territoriale degli stati membri. Inoltre, la maggioranza degli intervistati si dichiara contraria a missioni fuori area e sostiene, quindi, che l'azione Nato non dovrebbe estendersi al di fuori dell'Europa e del Nord America⁵⁵. Questi risultati trovano tra l'altro conferma nelle divisioni suscitate dall'intervento in Libia nel 2011, in occasione del quale la Nato si è trovata a gestire un intervento armato sostenuto solo da una parte dei propri membri⁵⁶, al quale altri Alleati – tra cui Germania, Polonia e Turchia – non hanno

⁵² Interviste 19 e 22 ottobre 2015.

⁵³ Margriet Drent, Rob Hendriks, Dick Zandee, "New Threats, New EU and NATO responses", in *Clingendael Reports*, July 2015, p. 22, <http://www.clingendael.nl/publication/new-threats-new-eu-and-nato-responses>.

⁵⁴ Albania, Croazia, Francia, Grecia, Italia, Spagna, Slovenia e Turchia.

⁵⁵ German Marshall Fund, *Transatlantic Trends, Key findings 2014*, p. 46, <http://trends.gmfus.org/transatlantic-trends/key-findings>.

⁵⁶ Lorena De Vita, "In Libia è in gioco la credibilità della NATO" in *Limes online*, 8 giugno 2011, <http://www.limesonline.com/in-libia-e-in-gioco-la-credibilita-della-nato/24219>.

partecipato.

Infine il recente dibattito, in particolare sulla *Political Guidance*, ha evidenziato la presenza di nuove dinamiche politiche all'interno dell'Alleanza. Tradizionalmente i maggiori stati membri, ed in particolare gli Stati Uniti, avrebbero coagulato attorno a sé il consenso necessario a portare avanti le loro proposte, guadagnando l'appoggio degli Alleati più piccoli. In questo caso, tuttavia, i "soci di maggioranza" della Nato hanno dovuto faticare maggiormente per evitare che l'Alleanza fosse eccessivamente sbilanciata sulle posizioni degli stati orientali più preoccupati della minaccia russa, in particolare Polonia e Repubbliche Baltiche. Mentre in altre occasioni la leadership americana aveva contribuito a disciplinare questo tipo di contrasti, in questo caso gli stati membri dell'Europa orientale si sono mostrati più forti e autonomi nel promuovere le loro posizioni in seno all'Alleanza, mostrando un maggiore attivismo politico.

Di converso, queste nuove dinamiche hanno contribuito a mettere in luce le difficoltà da parte dei Paesi del fianco meridionale dell'Alleanza, Italia compresa, nel far valere le loro istanze all'interno del dibattito transatlantico. A riguardo è interessante citare l'iniziativa del *Global Security Forum 2015*, promossa dai Paesi dell'Europa centro-orientale per la discussione di tematiche relative alla politica estera e di difesa che, alla sua decima edizione, è stata sfruttata come importante piattaforma per la strutturazione del dibattito transatlantico in vista del prossimo vertice di Varsavia⁵⁷. Un'occasione importante che ha visto una forte rappresentazione politica dei principali Paesi della regione a livello di Presidenti e Primi Ministri, mentre erano assenti le voci dei governi alleati del "fianco sud" dell'Alleanza, tra cui quello italiano⁵⁸. Benché possano essere segnalate alcune importanti iniziative politico-istituzionali, tra cui il seminario dell'Assemblea parlamentare della Nato svoltosi a Firenze a novembre 2015⁵⁹ e la presentazione formale della versione inglese del Libro bianco in ambito Nato (nonché alla *European Defence Agency* dell'Ue), sarebbe auspicabile un maggiore impegno nell'organizzazione di iniziative più strutturate che veicolino la prospettiva italiana e mediterranea all'interno del dibattito atlantico.

⁵⁷ GLOBSEC, *Preparation for NATO Summit in Warsaw? GLOBSEC is the best opportunity in midterm*, 18 June 2015, <http://globsec.org/globsec2015/news/preparation-for-nato-summit-in-warsaw-globsec-is-the-best-opportunity-in-midterm>.

⁵⁸ GLOBSEC, *List of Participants 2015*, <http://globsec.org/upload/documents/globsec-2015-documents/globsec2015-list-of-participants.pdf>.

⁵⁹ Alla due giorni di lavori sono intervenuti, tra gli altri: l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'Ue Federica Mogherini, il presidente del Senato Pietro Grasso, la presidente della Camera Laura Boldrini, il ministro degli Esteri Paolo Gentiloni, il ministro della Difesa Roberta Pinotti, il ministro degli Interni Angelino Alfano, il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Marco Minniti, il Capo di Stato Maggiore della Difesa Claudio Graziano. Il Gruppo speciale sul Mediterraneo e Medio Oriente dell'Assemblea parlamentare ha approvato all'unanimità il rapporto presentato dal presidente della delegazione italiana Andrea Manciuoli. Camera dei deputati, *Comunicato stampa*, 23 novembre 2015, http://www.camera.it/leg17/1131?shadow_comunicatostampa=9625.

Se la ridotta leadership americana in ambito Nato può essere attribuita all'approccio dell'amministrazione democratica di Barack Obama, più riluttante verso impegni militari in Europa, Medio Oriente e Nord Africa rispetto ai suoi predecessori, rimane da vedere se il maggiore attivismo politico degli Alleati orientali sarà un fenomeno destinato a consolidarsi negli anni a venire. Va sottolineato che il perdurare di una simile situazione di divergenza di posizioni tra alleati europei e di relativo disinteresse statunitense porterebbe ad un cambiamento importante negli equilibri interni all'Alleanza, rendendo ancora più difficile raggiungere una visione condivisa relativamente al futuro della Nato⁶⁰. In un simile contesto, considerata la crescente instabilità della regione del Mediterraneo, il contributo italiano nel dibattito per la definizione delle priorità strategiche dell'Alleanza assume un'ulteriore ed accresciuta centralità.

Qualora l'Italia riuscisse a capitalizzare l'impegno ed il contributo militare che contraddistinguono la sua azione in ambito atlantico, vedasi la partecipazione alle operazioni Nato, riuscirebbe ad ottenere il supporto politico necessario alla promozione degli interessi di sicurezza che riguardano il Mediterraneo⁶¹. Per farlo, tuttavia, è necessaria l'adozione di una strategia nazionale che consenta di elaborare chiare richieste ed obiettivi da promuovere con costanza al tavolo con gli Alleati. Il Libro Bianco può costituire una buona base di partenza, ma maggiore impegno in questa direzione deve necessariamente provenire anche dalla classe politica.

2.1.2 Il ruolo italiano tra ambizioni politiche e risorse effettive

All'interno del dibattito tra fianco est e fianco sud, il *Framework Nation Concept* (FNC) approvato nel vertice del Galles potrebbe assumere un effetto catalizzatore sia per assicurare gli Alleati orientali rispetto alla Russia, sia per fronteggiare la complessità delle minacce sul fronte meridionale, presentandosi quindi come un utile elemento per il ruolo italiano in ambito Nato. Il FNC infatti mira a facilitare la cooperazione interalleata nello sviluppo di nuove forze e capacità, attraverso la creazione di gruppi di stati che sotto la guida di una *Framework Nation* (FN) dovrebbero coordinarsi in un'ottica di lungo periodo⁶². Tale idea è stata sviluppata prima della crisi in Ucraina, ed è diventata poi sinergica con il RAP e la costituzione della VJTF guidata a turno da diverse *framework nation*⁶³.

La Germania si è impegnata a guidare come FN un gruppo di diciassette nazioni per lo sviluppo di capacità in diversi campi tra cui supporto logistico, minaccia

⁶⁰ Aylin Matlé, Alessandro Scheffler Corvaja, "From Wales to Warsaw: A New Normal for NATO?", cit., p. 3.

⁶¹ Intervista 12 novembre 2015.

⁶² Claudia Major, Christian Mölling, "The Framework Nations Concept. Germany's Contribution to a Capable European Defence", in *SWP Comments*, No. 52 (December 2014), p. 2, http://www.swp-berlin.org/en/publications/swp-comments-en/swp-aktuelle-details/article/das_rahmennationen_konzept.html.

⁶³ Come discusso nel capitolo 1.

Nucleare Biologica Chimica e Radiologica (NBCR), comando e controllo, e capacità di fuoco da piattaforme terrestri, navali e aeree. Il Regno Unito, invece, come *Framework Nation* di altre sette nazioni punta a sviluppare una *Joint Expeditionary Force* (JEF) che sia in grado di coprire l'intero spettro di operazioni possibili, comprese quelle ad alta intensità. L'Italia è FN alla guida di un gruppo di altre sei nazioni, per lo sviluppo di migliori capacità di comando e controllo e un più efficiente impiego delle forze di terra nell'ambito di operazioni di stabilizzazione e ricostruzione⁶⁴. È interessante notare come il ruolo italiano di *Framework Nation* sia in linea con le apprezzate capacità dimostrate dal Paese in contesti di gestione delle crisi che prevedono un significativo dispiegamento di truppe sul terreno a contatto con la popolazione, dai Balcani al Libano all'Afghanistan, nonché con possibili scenari di intervento nella regione del Mediterraneo.

A monte dell'iniziativa FNC vi è, tra l'altro, l'annunciata decisione americana di ridurre gradualmente al 50% il proprio contributo alle capacità complessive dell'Alleanza rispetto agli attuali (circa) due terzi, elemento che rende quindi necessario un maggiore apporto da parte degli Alleati europei se si vuole mantenere la Nato in grado di operare adeguatamente nell'odierno contesto internazionale. In questo senso risulta significativo, pur con i suoi limiti precedentemente discussi, l'impegno da parte dei Paesi membri di innalzare e/o mantenere le spese per la difesa al livello del 2% del PIL entro il 2024.

L'impegno da parte italiana, invece, nel dare seguito alle decisioni del vertice di Galles quanto a bilancio della difesa sembra caratterizzarsi per la scarsa coerenza della linea politica al riguardo⁶⁵. Da un lato, tra i vari fattori considerati dal Libro Bianco gli impegni presi in ambito Nato non sembrano aver avuto un ruolo determinante. In un certo senso, il Libro Bianco fornisce le linee guida per adattare lo strumento militare italiano al mutato contesto internazionale, specialmente in termini di efficienza ed efficacia, prendendo atto delle limitate risorse a disposizione e non impegnandosi per un loro aumento. Sembra infatti che buona parte delle raccomandazioni scaturite dal vertice del Galles non abbiano avuto sufficiente risonanza all'interno del mondo politico italiano, soprattutto l'impegno del 2% di spesa nella difesa⁶⁶. Su questo parametro, in particolare, l'Italia rischia di perdere di credibilità, soprattutto se si considera l'attuale inversione di rotta da parte dei principali alleati europei.

È indicativo al riguardo che tra il 2006 e il 2014 la percentuale di PIL investita per la Funzione Difesa in Italia abbia fatto registrare la riduzione più consistente tra i maggiori Paesi europei⁶⁷. Con un investimento che attualmente si assesta

⁶⁴ Franklin D. Kramer, Hans Binnendijk and Daniel S. Hamilton, "NATO's New Strategy: Stability Generation", in *Atlantic Council Reports*, September 2015, p. 6, <http://www.atlanticcouncil.org/publications/reports/nato-s-new-strategy-stability-generation>.

⁶⁵ Intervista 19 ottobre 2015.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ministère de la Défense, *Annuaire Statistique de la Défense 2014/2015*, octobre 2015, p. 77, <http://>

sullo 0,87% del PIL, l'impegno del 2% può essere considerato un vero e proprio "miraggio" nel panorama della difesa italiano⁶⁸. Nello specifico, la spesa per la Funzione Difesa è passata da 14 miliardi nel 2014 a 13,2 miliardi nel 2015 e potrebbe essere ulteriormente ridotta negli anni a venire fino a raggiungere 12,7 miliardi nel 2017⁶⁹. Questo dato è ancora più preoccupante se si considera che di queste esigue risorse nel 2014 il 67,6% è stato destinato al Personale, il 22,9% all'Investimento e appena il 9,5% alla voce Esercizio⁷⁰, con uno sbilanciamento evidente che incide in modo estremamente negativo sulla operatività, efficacia ed efficienza dello strumento militare italiano.

Per quanto riguarda invece il contributo italiano in termini di prontezza operativa va segnalata la considerevole partecipazione nazionale alle recenti iniziative di rassicurazione degli alleati orientali. A riguardo, sicuramente notevole è stato il contributo dell'Aeronautica Militare alla missione Nato di pattugliamento aereo nei Paesi Baltici, che ha visto impegnati quattro velivoli da combattimento Eurofighters e circa 100 militari per ben otto mesi, dal 1 gennaio al 27 agosto 2015⁷¹. Va segnalato, tra l'altro, che dopo aver concluso gli iniziali quattro mesi in qualità di nazione guida, all'Italia è stato richiesto di prolungare la propria missione per il successivo quadrimestre, divenendo l'unico stato membro ad aver contribuito alla missione per otto mesi consecutivi, oltre ad essere l'unico Paese ad aver partecipato a tutte le missioni *Interim Air Policing* (IAP) Nato in Albania, Islanda, Slovenia, e Stati Baltici. Non solo, oltre ad aver preso parte alle esercitazioni militari svoltesi sul fianco orientale⁷², come in precedenza evidenziato l'Italia ha anche preso l'impegno a guidare la VJTF nel 2018. In ambito Nato è generalmente riconosciuta la presenza di punte di eccellenza tra i reparti delle Forze Armate italiane, e anche secondo le parole del Segretario Generale l'Italia gioca "un ruolo importantissimo [...] nel lavoro che svolge insieme agli alleati per reagire ed affrontare le minacce provenienti dal fianco meridionale"⁷³. In effetti, l'esperienza più che ventennale dell'Italia in missioni internazionali, con ruoli di comando esercitati a più riprese nei Balcani, in Libano ed in Afghanistan, rendono il Paese un partner valido e apprezzato all'interno dell'Alleanza.

www.defense.gouv.fr/portail-defense/mediatheque/publications/annuaire-statistique-de-la-defense-2014-2015.

⁶⁸ Intervista 22 ottobre 2015.

⁶⁹ Paola Sartori e Alessandro Marrone, "In Europa l'Italia canta fuori dal coro", cit.

⁷⁰ Roberta Maldacea, Alessandro Marrone, Paola Sartori, *Bilanci e industria della difesa: tabelle e grafici*, luglio 2015, <http://www.iai.it/it/node/702>.

⁷¹ Antonio Caliendo, "Italy ended its NATO Baltic Air Policing mission", in *NATO Allied Air Command*, 28 August 2015, <http://bit.ly/1NQ3TRX>.

⁷² Tra le quali Trident Joust, svoltasi tra il 17 e il 28 giugno, con headquarter exercise in Bulgaria, Romania e Italia. L'esercitazione ha coinvolto 1.500 uomini. NATO, *NATO's Readiness Action Plan*, Factsheet, October 2015, http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_10/20151007_1510-factsheet_rap_en.pdf.

⁷³ Ministero della Difesa, *Il Ministro Pinotti incontra il Segretario Generale della NATO Stoltenberg*, Roma, 26 febbraio 2015, http://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/20150226_Segretario_Generale_della_NATO.aspx.

Tuttavia, tale situazione contraddittoria di elevate prestazioni operative a fronte di risorse ridotte e male allocate non può durare ancora a lungo: il persistere degli squilibri nella spesa per la difesa e la più generale insufficienza di risorse probabilmente porteranno a breve a compromettere la qualità del contributo nazionale alle missioni internazionali, Nato e non-Nato, se non vi si pone rapidamente rimedio. Secondo altre valutazioni, il calo costante delle risorse avrebbe già raggiunto livelli tali da mettere in dubbio l'effettiva capacità nazionale di condurre un'operazione in uno scenario come quello libico, per l'impossibilità di sostenere lo schieramento prolungato del numero di uomini necessario per una operazione di stabilizzazione militarmente robusta⁷⁴. Nonostante gli impegni articolati nel Libro Bianco e le recenti dichiarazioni politiche, dunque, la possibilità che l'Italia riesca a giocare un ruolo più attivo e centrale rispetto alle crisi nella regione del Mediterraneo, anche attraverso l'utilizzo dello strumento militare, desta più di qualche perplessità tra gli addetti ai lavori vista l'effettiva disponibilità di risorse⁷⁵.

Per uscire da questa situazione è cruciale un cambio di passo che attui un'immediata riorganizzazione della spesa nella Funzione Difesa in maniera più equilibrata, efficace ed efficiente, come promesso dal Libro Bianco, nonché un graduale aumento delle risorse per ridurre la distanza dall'obiettivo del 2%, in linea con quanto fanno i maggiori alleati europei. In questo senso, appare significativo quanto esposto al punto 42 del Libro Bianco, che chiarisce come la piena adesione nazionale all'Alleanza e al processo di integrazione delle difese europee non comporti soltanto vantaggi, ma preveda anche precisi obblighi e oneri.

2.2 L'impatto del Libro Bianco sulla politica di difesa italiana

Per poter comprendere meglio gli effetti delle disposizioni contenute nel Libro Bianco sui rapporti dell'Italia con gli alleati Nato, ed in generale sul ruolo del Paese nell'Alleanza, è necessario anche valutarne l'impatto sull'organizzazione e la struttura delle Forze Armate, e quindi le implicazioni per la capacità di proiezione dello strumento militare italiano.

Alla luce della precedente mancanza di simili documenti di indirizzo e della gravità dei suddetti nodi da affrontare, è la valutazione del Libro Bianco deve tenere in debito conto la portata dei cambiamenti introdotti dal documento stesso. In questo senso, il Libro Bianco è certamente "rivoluzionario" per la profonda e sostanziale trasformazione delle Forze Armate proposta, mentre a livello strategico introduce cambiamenti minori e flessibili rispetto alla tradizionale politica di difesa dell'Italia, volti ad una commisurazione e più chiara definizione delle ambizioni rispetto agli interessi nazionali⁷⁶.

⁷⁴ Intervista 19 ottobre 2015.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

2.2.1 Gli elementi di trasformazione delle Forze Armate nel Libro Bianco

Rispetto alla organizzazione e struttura delle Forze Armate le proposte di riforma, seppur attinenti ad aspetti differenti, hanno nel complesso lo scopo di ridurre le diseconomie nell'utilizzo delle risorse ed accrescere l'efficienza dello strumento militare. In questo ambito i principali elementi di cambiamento attengono alla riforma della governance e della struttura di formazione, agli investimenti della difesa, alla suddivisione del bilancio e all'introduzione della forza di Riserva Operativa. Tutti questi provvedimenti, se attuati, dovrebbero contribuire ad accrescere il valore del contributo delle Forze Armate italiane in ambito Nato, e in generale delle organizzazioni multilaterali e coalizioni multinazionali attive nel campo della sicurezza, *in primis* nelle operazioni internazionali ma anche quanto a capacità di deterrenza, esercitazioni, cooperazione militare, e politica industriale della difesa.

Riguardo il processo di attuazione delle riforme previste dal Libro Bianco, secondo il comunicato del Consiglio Supremo di Difesa riunitosi il 21 ottobre 2015 Stati Maggiori e Segretario Generale della Difesa sono attualmente impegnati – pur con qualche dilazione rispetto ai tempi previsti -attraverso comitati e gruppi di lavoro appositamente istituiti, nel tradurre in proposte tecniche concrete i principi e gli orientamenti generali enunciati nel Libro Bianco, proposte che verranno poi sottoposte al vaglio del Ministro⁷⁷.

La riforma della Governance

La ridefinizione della struttura interna delle Forze Armate e quindi delle modalità con cui la difesa svolge la propria azione ha importanti implicazioni sia dal punto di vista politico, in quanto definisce più chiaramente ruoli e funzioni rispetto all'uso della forza da parte dell'autorità statale, sia da un punto di vista operativo, perché una più chiara organizzazione interna consente di mantenere adeguati livelli di utilizzabilità, proiettabilità e sostenibilità dello strumento militare⁷⁸. L'idea è quella di procedere al completamento della riforma avviata nel 1997 dall'allora Ministro della difesa Beniamino Andreatta, attraverso l'adozione di un approccio *top-down* che proceda a riformare la struttura organizzativa partendo dal vertice⁷⁹ secondo tre principi guida: organizzazione per funzioni strategiche, unicità di comando, ed economicità di funzionamento.

Dando attuazione al primo punto, al fine di evitare duplicazioni e frazionamenti, il Libro Bianco propone una riorganizzazione dei comandi, enti centrali e periferici

⁷⁷ Presidenza della Repubblica, *Il Presidente Mattarella ha presieduto il Consiglio Supremo di Difesa*, Roma, 21 ottobre 2015, <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=1017>.

⁷⁸ Alessandro Marrone (a cura di) "Il Libro bianco: una strategia per la politica di difesa dell'Italia", cit., p. 11.

⁷⁹ Intervista 9 novembre 2015.

in base a cinque funzioni strategiche: direzione politica, direzione strategico-militare, generazione e preparazione delle forze, impiego delle forze, e supporto delle forze (punto 147). Secondo questo approccio il documento suggerisce una netta separazione della funzione di direzione politica, competenza del Ministro, rispetto a quella strategico-militare affidata, invece, al Capo di Stato Maggiore della Difesa (CASMD).

Il Ministro, massimo organo gerarchico e disciplinare della difesa, oltre ad attuare le decisioni governative in materia di sua competenza, emanare direttive di politica militare, approvare attività di pianificazione, secondo il Libro Bianco "ha una sfera di responsabilità propria e precisamente definita, che sostanzia la 'funzione d'indirizzo politico'" (punto 152). Obiettivo del documento è quello di potenziare questa funzione attraverso una riorganizzazione degli uffici a diretta collaborazione del Ministro. Questi saranno rafforzati nelle aree connesse con l'esercizio delle funzioni attribuite al vertice politico e verrà garantita al Ministro e ai Sottosegretari di stato la facoltà di scelta del personale. In questo modo si punta a superare la tradizionale asimmetria informativa che penalizza gli organi di rappresentanza politica rispetto alle strutture tecniche/burocratiche, garantendo meglio la possibilità di prendere decisioni consapevoli e di poterne verificare l'attuazione e i risultati.

Per quanto attiene alla direzione strategico-militare, il CASMD rimane l'organo tecnico-militare di vertice dell'amministrazione difesa, e unico responsabile verso l'autorità politica per tutti gli aspetti relativi all'impiego, generazione, preparazione e supporto delle Forze Armate. Secondo il Libro Bianco la responsabilità della pianificazione e dell'impiego delle forze in operazioni verrà affidata, su delega del CASMD, ad una nuova figura, il Vice Comandante per le Operazioni (VCOM-OPS) che eserciterà queste funzioni attraverso il Comando Operativo di vertice Interforze (COI) ed i comandi di singola Forza Armata. Anche il Comando interforze per le Operazioni Speciali ed il nuovo Comando per le operazioni Cibernetiche opereranno alle dipendenze del VCOM-OPS, con il risultato che qualunque tipo di operazione militare risulterà alla responsabilità del COI, che evolverà in una sorta di *Joint Force Command*⁸⁰. In questo modo si intende superare la disfunzionale sovrapposizione di uffici che attualmente caratterizza l'azione del COI e dei Comandi Operativi di ogni singola Forza Armata⁸¹. Una simile evoluzione darebbe luogo ad una struttura di comando più snella, efficiente e dispiegabile, in grado di rispondere in maniera più adeguata non solo alle esigenze nazionali, ma anche di soddisfare al meglio i requisiti operativi per le missioni internazionali in ambito Nato e non solo.

Riguardo invece la funzione di supporto alle forze, ovvero la logistica, anch'essa responsabilità del CASMD, è previsto che il Direttore Nazionale degli Armamenti e della Logistica (DNAL) accentri tutte le funzioni relative all'acquisizione di

⁸⁰ Pietro Batacchi, "Il libro Bianco 2015", in *Rivista Italiana Difesa (RID)*, n. 6 (giugno 2015), p. 30.

⁸¹ Ibid.

mezzi e sistemi d'arma, alle infrastrutture e alla logistica con l'eccezione di quella di supporto diretto alle unità operative (punto 174). L'obiettivo è, anche in questo caso, quello di ottimizzare l'impiego delle risorse della difesa attraverso l'eliminazione di duplicazioni e ridondanze, l'introduzione di nuove pratiche di lavoro e la responsabilizzazione della dirigenza ad ogni livello⁸². Infine, rispetto alla terza funzione di generazione e preparazione delle forze il Libro Bianco accentua la dipendenza gerarchica dal CASMD dei singoli Capi di Stato Maggiore, i quali, sulla base delle direttive ricevute, saranno responsabili della generazione e preparazione delle forze terrestri, navali e aeree.

Per la piena realizzazione degli obiettivi alla base della trasformazione delle Forze Armate il personale viene indicato come elemento essenziale per il successo di tale processo (punto 180). In quest'ottica, il Libro Bianco propone il rinnovamento delle strutture di formazione al fine di creare un corpo in grado di operare in maniera integrata per il raggiungimento di obiettivi comuni, evitando inutili duplicazioni. Questo percorso sarà guidato da tre direttrici principali che attengono alla continuità della formazione delle Forze Armate, alla sinergia organizzativa e all'armonizzazione e internazionalizzazione dei percorsi formativi. Il primo punto deriva dalla riconosciuta necessità di affiancare regolari attività di formazione a periodi di normale impiego professionale. In secondo luogo, viene evidenziata l'importanza di integrare l'organizzazione delle attività che sono comuni alle Forze Armate e al personale civile. Infine, con lo scopo di raggiungere elevati livelli di integrazione e interoperabilità in contesti multinazionali, è previsto che i percorsi formativi vengano armonizzati secondo gli standard internazionali.

Nonostante non siano state date in ambito Nato direttive precise per quanto riguarda la formazione del personale, il processo di adattamento e miglioramento della struttura formativa proposto dal Libro Bianco risponde positivamente alle richieste che in ambito transatlantico vengono avanzate relativamente agli standard di preparazione delle Forze Armate⁸³. In un contesto internazionale sempre più complesso, migliorare la formazione e accrescere così la base di conoscenza del personale che compone lo strumento militare diventa fondamentale per l'attuazione di interventi mirati, in linea con un *"effects-based approach"*⁸⁴.

Nuove disposizioni per investimenti, bilancio e forza di Riserva Operativa

In linea con gli obiettivi di maggiore efficienza ed efficacia dello strumento militare, il Libro Bianco oltre a riformare l'organizzazione interna delle Forze Armate delinea anche dei provvedimenti significativi nell'ambito delle attività di procurement e della ripartizione del bilancio della Difesa.

⁸² Intervista 17 novembre 2015.

⁸³ Intervista 9 novembre 2015.

⁸⁴ Ibid.

In merito al primo aspetto, si propone l'introduzione di una legge pluriennale sugli investimenti che sia in grado di sostenere un'adeguata pianificazione e quindi stabilità dell'impiego delle risorse, oltre che una più adeguata supervisione politica da parte di Parlamento e Governo delle scelte veramente significative. Viene quindi proposto lo sviluppo una legge sessennale, da aggiornare ogni tre anni, per i principali investimenti della difesa, in modo anche da garantire che l'acquisizione di mezzi si trasformi in capacità operative attraverso un adeguato addestramento del personale e un corretto supporto logistico (punto 160). Questo punto è tanto più rilevante se si considera l'indicazione contenuta nel capitolo del Libro Bianco riservato a "Quali capacità generare e quale Forza integrata nazionale", nel quale è indicata come necessità per le Forze Armate quella di sviluppare adeguate capacità operative a livello interforze che siano integrate nel complesso delle forze Nato e che siano interoperabili con quelle degli Alleati, nella consapevolezza che nel prossimo futuro lo Strumento militare sarà sempre più integrato con quelli degli altri alleati (punto 144). In altre parole, una pianificazione del procurement maggiormente stabile, di medio periodo, e coordinata con gli aspetti manutentivi e addestrativi, è funzionale ad avere un processo di acquisizione di capacità adeguato alle specificità del campo militare.

Riguardo al bilancio della difesa, il Libro Bianco propone il superamento dell'esistente tripartizione delle spese nelle voci Personale, Esercizio ed Investimento, introducendo invece tre nuovi bacini di riferimento: Personale, Operatività dello Strumento militare ed Operazioni (punto 164). In sostanza, il primo capitolo di bilancio relativo alle spese per il personale rimane invariato rispetto a quello dell'attuale suddivisione, mentre gli altri due vengono superati dalla nuova ripartizione. Infatti, nella nuova voce Operatività rientreranno i costi relativi a funzionamento delle forze, addestramento, adeguamento capacitivo urgente e sviluppi tecnologici. Questa voce andrà quindi a coprire sia quello che finora è stato il capitolo Esercizio, con le risorse stanziare per manutenzione/supporto e addestramento, sia il capitolo Investimenti del quale attualmente fanno parte le spese per procurement, ammodernamento ed evoluzione capacitiva, ricerca e sviluppo. I maggiori programmi di acquisizione di equipaggiamenti (auspicabilmente comprensivi del supporto logistico e manutenzione nei primi anni) sarebbero, invece, definiti dalla suddetta legge sessennale.

Sotto la voce Operazioni rientreranno tutti i costi relativi alla cooperazione militare e alle missioni nazionali e internazionali, i cui costi andranno quindi a far stabilmente parte del bilancio ordinario della difesa⁸⁵. Questo cambiamento porrebbe quindi fine alla prassi di finanziamento ad hoc delle missioni internazionali ogni 12 mesi, o ad intervalli temporali irregolari e più brevi, tramite decreto legge, con un notevole guadagno in termini di chiarezza e trasparenza nell'allocazione delle risorse⁸⁶. La riforma del bilancio discende dalla riconosciuta

⁸⁵ Pietro Batacchi, "Il libro Bianco 2015", cit., p. 31.

⁸⁶ Per maggiori informazioni sulla prassi di finanziamento delle missioni italiane all'estero si veda: Federica Di Camillo and Paola Tessari, "Italian Missions Abroad", in *IAI Working Papers*, No. 13|07

necessità di adottare una più corretta assegnazione dei fondi disponibili, che corrisponda agli schemi utilizzati dagli altri Paesi europei e che soprattutto rispecchi la reale funzione che queste spese svolgono nell'ambito del bilancio della difesa (punto 164).

Un altro passo dalle importanti implicazioni riguarda la previsione di introdurre la Riserva Operativa, e superare così l'organizzazione attuale basata sulla Riserva cosiddetta Specializzata complementare alle forze professionali. Un simile cambiamento, oltre ad allineare lo strumento militare italiano con i modelli adottati da diversi Paesi alleati, va incontro ad una richiesta che spesso è stata mossa da parte Nato di mantenere efficaci Forze Armate di dimensioni ridotte e dai costi inferiori⁸⁷. Inoltre, la progressiva riduzione degli organici e la crescente instabilità e conflittualità dello scenario internazionale fanno emergere la possibilità che l'attuale dimensione quantitativa si riveli insufficiente in alcuni contesti operativi, anche alla luce del concomitante impiego delle Forze Armate in operazioni sul territorio italiano, nonché dell'impegno a mantenere forze disponibili nel quadro Nato – basti pensare alla suddetta VJTF – ed Ue (*Battlegroup*). Un simile scenario rende necessarie dunque forme di integrazione delle capacità dello strumento militare con una Riserva Operativa che sia efficace ed effettivamente impiegabile.

2.2.2 Le implicazioni strategiche del Libro Bianco

Per quanto riguarda, più in generale, il contributo del Libro Bianco nella definizione della politica di difesa, va evidenziato come esso, adottando un atteggiamento di maggiore prudenza e realismo, delinei un razionale ridimensionamento delle ambizioni nazionali per renderle sostenibili e realizzabili alla luce delle risorse a disposizione. Viene ben esplicitato, infatti, come la politica di difesa sia concretamente condizionata dai vincoli di bilancio, quando si afferma che “la nostra capacità e volontà di investire nella sicurezza internazionale, tuttavia, devono tenere conto delle reali possibilità complessive del Paese, delle circostanze economiche e finanziarie” (punto 62). Partendo da questo presupposto il documento individua in maniera precisa le aree di importanza strategica per l'Italia, e indica in questo senso due scacchieri di riferimento: la regione euro-atlantica e la regione euro-mediterranea.

Nel primo caso si fa riferimento alla comunità formata dagli stati europei e quelli nord americani, la cui importanza per l'Italia si esprime sia in termini di valori che economici. Viene sottolineato, infatti, come il legame transatlantico abbia rappresentato sin dalla fine della Seconda Guerra Mondiale uno dei più saldi e duraturi pilastri dell'equilibrio mondiale e come esso si fondi su valori condivisi e fondanti dell'Occidente, quali libertà, pace, benessere e sviluppo (punto 41). Dall'altro lato, viene specificato come questo legame rappresenti non solo “uno dei fattori propulsivi del cammino verso l'integrazione europea”, ma come sia

(February 2013), <http://www.iai.it/it/node/389>.

⁸⁷ Pietro Batacchi, “Il libro Bianco 2015”, cit., p. 33.

“frutto di una compenetrazione fra le rispettive economie che non ha uguali in nessun'altra sfera di rapporti fra nazioni” (punto 41). Per questo lo spazio euro-atlantico rappresenta un'area vitale per gli interessi nazionali anche da un punto di vista economico, in cui “si sviluppano il 68% dell'import e il 75% dell'export commerciale nazionale”, oltre all'elevata compenetrazione industriale e “la struttura della filiera strategica delle attività comuni di ricerca tecnologica e di formazione professionale”. Per questi motivi la sicurezza della regione euro-atlantica viene indicata come una “priorità assoluta” per il Paese (punto 42). In questo senso, viene ribadita la centralità dell'Alleanza Atlantica per la tutela ed il futuro della sicurezza e difesa nazionale, accanto allo sviluppo di un processo di progressiva integrazione delle difese dei Paesi Ue.

Più complesso appare invece lo spazio euro-mediterraneo, reso unitario dalla condivisione del bacino Mediterraneo, ma che si differenzia notevolmente sotto molteplici aspetti di natura politica, sociale, economica⁸⁸, culturale o religiosa. Secondo il Libro Bianco quest'area comprende il i Paesi dell'Ue, dell'area balcanica, del Mar Nero, della parte mediterranea del Medio Oriente, e del Maghreb. La stabilità della regione euro-mediterranea viene indicata come un interesse vitale per l'Italia alla luce di due diverse considerazioni. Da un lato, gli sconvolgimenti economici, sociali e politici che hanno interessato gran parte dei Paesi dell'area negli ultimi anni e l'evoluzione del fenomeno terroristico minacciano seriamente la sicurezza dell'Italia, oltre che dell'intera regione. Dall'altro, questa situazione ha un effetto sulla dipendenza energetica italiana da alcuni di questi stati⁸⁹, per cui la stabilità regionale risulta cruciale anche per l'economia nazionale.

L'importanza di quest'area è tale da portare il Libro Bianco a porre sullo stesso livello la sicurezza dell'area euro-mediterranea e quella dell'area euro-atlantica, definendo entrambe come “elementi essenziali e complementari della cornice di sicurezza e difesa nazionale” (punto 50). A riguardo, va ricordato che, tra gli obiettivi strategici delineati dal Libro Bianco, viene indicata la necessità di dotarsi di uno strumento militare in grado di offrire ampie capacità d'intervento e di garantire che l'Italia sia in grado di guidare nella regione eventuali operazioni multinazionali di gestione delle crisi e di ripristino della pace e della sicurezza internazionale (punto 138).

Inoltre, è interessante notare come il Libro Bianco si impegni a non limitare il raggio d'azione nazionale ai soli Paesi affacciati sul bacino Mediterraneo. Si afferma, in effetti, che la regione euro-mediterranea è un sistema aperto, la cui

⁸⁸ Per una analisi delle relazioni economiche tra i Paesi della regione si veda Alessandro Ungaro, “L'Italia nel Mediterraneo tra sfide commerciali, infrastrutturali e nuovi traffici navali”, in Alessandro Marrone e Michele Nones (a cura di), *La sicurezza del Mediterraneo e l'Italia*, Roma, Nuova Cultura, novembre 2015, p. 31-52 (Quaderni IAI n. 15), <http://www.iai.it/it/node/5607>.

⁸⁹ Per una analisi degli aspetti energetici della situazione nella regione euro-mediterranea si veda Nicolò Sartori, “Il Mediterraneo e la sicurezza energetica”, in Alessandro Marrone e Michele Nones (a cura di), *La sicurezza del Mediterraneo e l'Italia*, Roma, Nuova Cultura, novembre 2015, p. 53-72 (Quaderni IAI n. 15), <http://www.iai.it/it/node/5607>.

stabilità è influenzata anche da dinamiche che si sviluppano in altre zone, in particolare in quelle ad essa adiacenti. Per questo viene precisato che “per la tutela degli interessi nazionali e per il consolidamento della cornice di sicurezza e difesa [...] particolare interesse rivestono le aree del Mashreq, del Sahel, del Corno d’Africa e dei Paesi del Golfo Persico” (punto 51).

Le riforme previste dal Libro Bianco rivestono un’importanza determinante nel garantire l’efficacia, la qualità e l’efficienza dell’azione delle Forze Armate italiane, e la loro attuazione richiederà massima attenzione e impegno da parte della classe politica. Infatti, essendo un documento dalle ambizioni riformatrici elevate, ci si devono attendere delle resistenze alla sua concretizzazione, una situazione che sembra si stia già verificando nell’attuale fase di predisposizione dei provvedimenti attuativi⁹⁰ – fase che comincia a far registrare dei ritardi rispetto alle scadenze definite dal documento stesso⁹¹.

Proprio in merito al processo di attuazione, occorre introdurre qui alcune precisazioni riguardo la dilazione delle scadenze fissate per la realizzazione delle riforme previste dal Libro Bianco. In primo luogo, va considerata la complessità del sistema-difesa e delle molteplici interrelazioni esistenti nei e tra i vari livelli che compongono la struttura delle Forze Armate⁹². La valutazione delle proposte di riforma, infatti, non può limitarsi a considerare un aspetto specifico, ma deve tenere conto del quadro d’insieme per garantire armoniosità e corretto funzionamento delle diverse componenti della struttura della difesa. Proprio questo aspetto non è stato probabilmente tenuto in debito conto durante l’elaborazione della parte relativa alla “Pianificazione strategica e implementazione” del Libro Bianco, con il risultato che le scadenze individuate si sono mostrate eccessivamente ottimistiche rispetto all’ampiezza e l’ambizione delle riforme da attuare. Infine, la dipendenza da valutazioni di tipo politico e da iter di tipo legislativo contribuisce ulteriormente a spiegare i ritardi che si stanno profilando nell’attuazione del difficile progetto di riforma annunciato dal documento.

In conclusione, il Libro Bianco fornisce le linee guida di un percorso di riforma lungo e articolato: una formulazione che era e resta necessaria e fondamentale, ma che continua a dipendere dai decisori politici per la sua corretta attuazione. Il compimento di questo processo risulta quanto mai doveroso affinché l’Italia continui ad essere “contributore netto di sicurezza” in ambito europeo e Nato, in grado di garantire in maniera adeguata la tutela degli interessi nazionali e la sicurezza del Paese.

⁹⁰ Intervista 19 ottobre 2015.

⁹¹ Intervista 3 novembre 2015.

⁹² Intervista 17 novembre 2015.

3. Conclusioni: elementi per una iniziativa italiana sul fianco sud della Nato

Il quadro analizzato nei due capitoli precedenti presenta molte sfide e difficoltà per la politica di difesa italiana, in particolare rispetto al fianco sud ed in ambito Nato, e proprio per questo risulta necessario per l'Italia discutere e decidere posizioni e iniziative da assumere a riguardo. L'attenuata leadership americana in ambito Nato e rispetto a Medio Oriente e Nord Africa, e la rinnovata tendenza a rafforzare il carattere nazionale della politica estera e di difesa dei principali Paesi alleati, richiedono la definizione di un'iniziativa italiana che contribuisca ad una strategia comune europea ed euro-atlantica. Il capitolo conclusivo di questo documento intende offrire elementi utili a tal fine.

Vista la natura frammentata della regione euro-mediterranea e la diversità di minacce che i Paesi Nato si trovano a fronteggiare sul fianco sud, un approccio tematico – unitamente ad un approccio regionale, come spiegato in seguito – da parte dell'Alleanza potrebbe rivelarsi utile a coagulare il consenso interno agli alleati, a realizzare un'efficace cooperazione con l'Ue, e ad affrontare le suddette minacce tenendo presente i limiti di una organizzazione politico-militare come la Nato. Un approccio tematico dovrebbe, quindi, concretizzarsi in azioni rivolte a singole problematiche identificabili all'interno della regione euro-mediterranea, a partire da terrorismo internazionale di matrice islamica, e sicurezza marittima.

In primo luogo, rispetto al terrorismo fondamentalista sarebbe auspicabile una maggiore cooperazione fra Nato ed Ue in vari modi e a vari livelli. L'attuazione della clausola di *mutual defence* prevista dall'articolo 42.7 del Trattato sull'Unione europea, a seguito degli attacchi di Parigi del 13 novembre 2015, potrebbe infatti portare ad un maggiore impegno dell'Ue rispetto alle minacce che provengono da Mediterraneo e Medio Oriente, facilitando quindi una cooperazione con la Nato. Nello specifico, tale cooperazione potrebbe prevedere la condivisione di sistemi di intelligence, lavorando per superare gli ostacoli derivanti dalla questione turco-cipriota, ed un uso coordinato degli assetti terrestri, navali, aerei e satellitari dei Paesi sia Nato che Ue nonché dell'Alleanza nel suo complesso – vedasi *Airborne Warning & Control System (AWACS)* – al fine di migliorare la *situational awareness* nella regione euro-mediterranea – miglioramento necessario per un più efficace svolgimento della campagna internazionale di contrasto al terrorismo. In questo contesto, potrebbero essere attivati gli accordi di *Berlin Plus* per mettere a disposizione dell'Ue le capacità alleate necessarie e disponibili. Maggiore cooperazione dovrebbe essere perseguita anche riguardo all'assistenza dei Paesi partner nel fianco sud, spesso bersagli e/o luoghi di origine del terrorismo fondamentalista, attraverso ad esempio la sinergia tra i programmi Nato di *Defence Capacity Building* e quelli a più ampio spettro dell'Unione volti al rafforzamento delle istituzioni locali.

Sarebbe inoltre auspicabile una maggiore sinergia tra la missione alleata *Active Endeavour*, attiva dal 2001 nel Mediterraneo, e gli attuali sforzi di contrasto al

terrorismo attuati nell'ambito dell'Unione. Inoltre, una compresenza Nato ed Ue con una leadership di quest'ultima contro la minaccia terrorista, in altre parole una "doppia multilateralizzazione" della risposta europea, aiuterebbe a superare i limiti e le debolezze di una somma di cooperazioni bilaterali come quella al momento esistente tra la Francia ed altri Paesi occidentali, punto di partenza ma non certo di arrivo nella lotta al terrorismo fondamentalista.

Rispetto alla sicurezza marittima nel Mar Mediterraneo, la Nato dovrebbe muoversi sia a livello strategico che operativo. A livello strategico, è necessaria l'elaborazione di una nuova *Alliance Maritime Strategy* visto che l'attuale documento risale al 2011 ed il quadro nella regione euro-mediterranea è estremamente mutato negli ultimi anni⁹³. Tale strategia dovrebbe considerare minacce alla sicurezza marittima e possibili risposte da parte Nato, in linea con il Concetto strategico ed in relazione con il RAP ed i piani di utilizzo della VJTF. In questa riflessione strategica dovrebbe rientrare anche una rimodulazione degli *Standing Maritime Groups* Nato per renderli più reattivi ed utilizzabili, così come un rafforzamento delle strutture di comando e controllo marittime alleate sul fianco sud ed una loro maggiore integrazione con le strutture nazionali. Considerata l'adozione nel 2015 della *EU Maritime Security Strategy* (EUMSS)⁹⁴, ed il processo di riflessione strategica in corso per dotare l'Ue di un documento strategico che sostituisca la *European Security Strategy* del 2003, l'elaborazione di una nuova *Alliance Maritime Strategy* dovrebbe cogliere le opportunità di cooperazione con l'Unione rispetto all'ambiente marittimo. Infine, una tale strategia dovrebbe contenere dei capitoli regionali dedicati ai diversi bacini su cui si affacciano i Paesi Nato, a partire dal Mediterraneo.

Passando al livello operativo, vista l'accresciuta presenza aeronavale russa e cinese nell'antico *Mare Nostrum*, inclusa la componente sottomarina, è importante che l'Alleanza riprenda e intensifichi quelle attività di presidio, sorveglianza ed esercitazioni che assicurano l'efficacia e la prontezza operativa del deterrente alleato anche nel Mediterraneo, e al tempo stesso contribuiscano alla *Maritime Security Awareness* rispetto ad assetti tecnologicamente avanzati, convenzionali e nucleari, di Paesi non-Nato. Allo stesso tempo, in termini di sicurezza marittima – in relazione alla crisi migratoria, al contrasto ai trafficanti di essere umani ed al terrorismo internazionale – la compresenza nel Mar Mediterraneo di Nato e Ue con le rispettive operazioni *Active Endeavour*, *Triton* ed *EUNAVFORMED*, cui va aggiunta la missione italiana *Mare Sicuro*, andrebbe ridefinita nell'ottica di un operato più sinergico e di un uso più efficiente delle capacità militari

⁹³ Alessandro Marrone, Michele Nones e Alessandro R. Ungaro, "Politica di difesa, strumento militare e operazioni nel Mediterraneo", in Alessandro Marrone e Michele Nones (a cura di), *La sicurezza del Mediterraneo e l'Italia*, Roma, Nuova Cultura, novembre 2015, p. 138 (Quaderni IAI n. 15), <http://www.iai.it/it/node/5607>.

⁹⁴ Per un'analisi della EUMSS si veda Lorenzo Vai, "La strategia per la sicurezza marittima dell'Unione Europea: cogito ergo sum?", in Alessandro Marrone e Michele Nones (a cura di), *La sicurezza del Mediterraneo e l'Italia*, Roma, Nuova Cultura, novembre 2015, p. 99-114 (Quaderni IAI n. 15), <http://www.iai.it/it/node/5607>.

impiegate. Di fronte al rischio di avere mandati delle diverse missioni non coordinati o sovrapposti, la cooperazione Nato-Ue nell'area dovrebbe prevedere un'integrazione delle capacità e delle funzioni, per evitare la duplicazione di ruoli e risorse a beneficio di efficacia ed efficienza delle operazioni stesse.

Riguardo infine alle forze di reazione rapida Nato e all'adattamento della postura del dispositivo militare alleato, è importante che il RAP, la VJTF e la eNRF siano sviluppati e attuati mettendo sullo stesso piano fianco est e fianco sud, sia militarmente che politicamente, per attuare il principio concordato tra gli alleati di forze dispiegabili a 360 gradi, sia sul territorio dei Paesi membri in caso di difesa collettiva sia fuori area in missioni di gestione delle crisi. Ciò vuol dire una modernizzazione dei concetti di deterrenza e difesa affinché risultino efficaci anche nel caso di minacce ibride e non convenzionali⁹⁵, lo sviluppo di piani militari e scenari di impiego sia sul fianco sud che sul fianco est per VJTF ed eNRF, posizionare adeguatamente assetti e/o comandi, in maniera permanente e/o a rotazione, sia nell'Europa centro orientale che negli stati membri dell'area del Mediterraneo, ed infine pianificare di conseguenza esercitazioni e simulazioni. L'adozione ad ottobre 2015 della *Strategic Level Guidance* da parte dei Ministri degli esteri Nato, su forte impulso dell'Italia che ha costruito il consenso necessario a partire dagli altri Paesi mediterranei⁹⁶, rappresenta un passo importante in questa direzione, da attuare e sviluppare ulteriormente in vista del vertice di Varsavia.

In quest'ottica va tenuto presente che *Trident Juncture*, secondo alcuni osservatori⁹⁷, sembrerebbe aver indicato la necessità di rivedere l'organizzazione dei comandi Nato e rafforzarne le strutture, per garantire la corrispondenza tra il livello di ambizione dell'Alleanza e quello che le forze alleate possono realmente fare in teatro. La flessibilità della Nato rischia di diventare un mito se i comandi alleati non sono in grado di garantire la gestione contemporanea di un'operazione maggiore e di alcune minori, che è l'essenza stessa della flessibilità.

Un approccio Nato al fianco sud su linee tematiche non esclude una riflessione sulla strategia regionale da parte dell'Alleanza, essendo le due linee di azione sinergiche e complementari. Tuttavia, una strategia regionale è squisitamente politica, in misura maggiore rispetto ad un'azione su linee tematiche – che pure ha un alto valore politico ovviamente – perché deve partire in primo luogo dall'interazione con gli stati della regione e con potenze esterne ma con un significativo coinvolgimento in Nord Africa e Medio Oriente. Il contenimento, ed in prospettiva la soluzione, delle crisi in Siria ed in Libia passano in primo luogo dalla costruzione di un quadro politico-diplomatico in cui Paesi chiave come Algeria, Arabia Saudita, Egitto, Iran, Israele, Paesi del Golfo e Russia riescano a concordare con l'Occidente i fondamenti di un nuovo ordine regionale, in cui i maggiori attori locali possano trovare le necessarie garanzie di sicurezza e quindi

⁹⁵ Intervista 3 dicembre 2015.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Intervista 7 dicembre 2015.

astenersi dal supporto a gruppi terroristi e/o ribelli.

A tal fine la Nato dovrebbe proporsi come forum di riflessione, consultazione e coordinamento tra i Paesi membri, ai sensi dell'articolo 4 del Trattato di Washington, per favorire la convergenza delle posizioni nazionali. In tal senso, l'Alleanza costituirebbe una valida cornice politica per superare la logica delle coalizioni ad hoc, che negli anni scorsi ha fallito in Iraq ed in Siria sotto la guida statunitense e non ha oggi maggiori possibilità di successo in Siria sotto un'eventuale guida francese. Da questa cornice di consultazione potrebbero emergere gruppi di testa di Paesi *willing and able* di impegnarsi maggiormente su un determinato tema o fronte, in virtù di vicinanza geografica, affinità di interessi o percezione della minaccia, mettendo a sistema l'innegabile tendenza attuale verso il bilateralismo, il regionalismo ed il mini-lateralismo nella cooperazione sui temi della difesa, ma evitando di ridurre la Nato a mero "toolbox" per coalizioni ad hoc. Nel fronteggiare il ventaglio di minacce provenienti dall'arco di crisi che circonda la Nato, la coesione tra gli alleati costituisce oggi, per dirla con Clausewitz, il "centro di gravità" dell'Alleanza, ovvero quell'elemento cruciale, obiettivo dell'azione nemica, che se compromesso fa venire meno la volontà di combattere e porta quindi alla sconfitta.

In una simile logica di consultazione, sebbene ovviamente con ambizioni più modeste, la Nato dovrebbe investire nei partenariati multilaterali con i Paesi della regione, a partire da *Mediterranean Dialogue* e *Istanbul Cooperation Initiative*, per farne dei forum di dialogo strategico. Mentre i progetti a livello operativo avviati nell'ambito dei due partenariati, sia di carattere bilaterale che multilaterale, dovrebbero proseguire in termini di *security sector reform*, *defence capacity building*, cooperazione pratica su un ampio ventaglio di aree dal controllo dei confini al contrasto della minaccia di tipo Nucleare, Biologico, Chimico e Radiologico (NBCR), i due partenariati dovrebbero diventare più politici e più strategici, per rispondere al bisogno di forum multilaterali per discutere la sicurezza e la stabilizzazione della regione euro-mediterranea. L'attuale riflessione in ambito Nato sui partenariati sviluppati nel tempo dall'Alleanza, avviata dalla riunione dei Ministri degli esteri svoltasi ad Antalya a maggio 2015 e a cui l'Italia sta contribuendo attivamente, dovrebbe puntare ad un salto di qualità politico-strategico dei partenariati, ad un loro maggiore utilizzo anche in formati più flessibili, ad un potenziamento delle risorse a loro disposizione, e ad una ridefinizione dell'approccio verso i partner sul fianco sud che deve giocoforza adattarsi ad un contesto diverso da quello in cui si sono sviluppati i partenariati ad est⁹⁸.

È evidente che la soluzione politica alle crisi in Nord Africa e Medio Oriente passa per l'azione in corso su vari tavoli, canali e livelli, da parte dei principali Paesi Nato e non-Nato, interni ed esterni alla regione – *in primis* dal processo di Vienna per quanto riguarda la Siria. Tuttavia, in questo complesso quadro di interazioni

⁹⁸ Intervista 3 dicembre 2015.

strategiche, i partenariati Nato e l'Alleanza stessa in quanto organizzazione *politica* e non solo *militare* possono dare un contributo molto maggiore di quello attuale, al fine di proiettare stabilità sul fianco sud senza, o prima ancora di, utilizzare lo strumento militare alleato in operazioni fuori area. Solo in questa prospettiva possono poi prendere corpo iniziative politico-militari in grado di dare una garanzia di sicurezza da parte Nato, e non solo da parte di singoli Paesi membri dell'Alleanza, a Paesi chiave del Nord Africa e Medio Oriente che necessitano di un elemento equilibratore a garanzia di una de-escalation dei rapporti con i vicini – si veda il conflitto sunnita-sciita che travaglia il mondo musulmano ha al suo vertice la contrapposizione tra Arabia Saudita ed Iran.

Un tale ruolo politico della Nato a sostegno della stabilizzazione della regione costituirebbe anche un modo per rivitalizzare il dialogo tra Paesi occidentali membri dell'Alleanza e Turchia, su crisi e temi che sono di prioritaria importanza per Ankara, e che l'alleato turco ha finora affrontato su base prettamente nazionale – come d'altronde gli altri alleati. Un approccio nazionale che, nel caso turco, comporta il rischio effettivo non solo di scarso coordinamento inter-alleato, ma di incidenti con altri Paesi chiave per il Nord Africa e Medio Oriente, come avvenuto nel caso dell'abbattimento del velivolo da combattimento russo da parte della Turchia il 24 novembre 2015, a seguito di una violazione dello spazio aereo turco⁹⁹.

Anche sulla base degli elementi tracciati in questo capitolo conclusivo, l'Italia potrebbe e dovrebbe avviare un'iniziativa che contribuisca ad una strategia comune nei confronti delle minacce alla sicurezza euro-atlantica provenienti da Nord Africa e Medio Oriente. In quanto Paese centrale nella regione euro-mediterranea sia da un punto di vista strettamente geografico che geopolitico, e con una tradizione di buone relazioni con la Russia, l'Italia può portare un valido contributo nel dibattito transatlantico relativo all'elaborazione di una linea di azione per il fianco sud che tenga conto delle diverse esigenze all'interno dell'Alleanza.

Per far questo è importante che il Paese si impegni a promuovere un dibattito strategico all'interno della Nato stessa. Se è vero che il Concetto strategico fissa priorità fondamentali che rimangono tuttora valide, va riconosciuto che, ad oggi, l'uso dello strumento militare in ambito Nato, dal RAP alla VJTF, a missioni quali *Active Endeavour*, deve essere necessariamente inserito in una più ampia cornice strategica che indirizzi l'azione dell'Alleanza non solo nei confronti della Russia ma anche del fianco sud. Una strategia che, rispetto a Mosca, non può ridursi alla mera rassicurazione dei Paesi dell'Europa centro orientale, ma deve perseguire un doppio binario che a fianco della dimostrazione di fermezza e capacità di difesa riapra il dialogo con la Federazione Russa anche per evitare che le misure prese sul fianco est – ed incidenti come l'abbattimento dell'aereo russo – portino a forme di escalation.

⁹⁹ "F16 turchi abbattono aereo russo vicino a confine Siria-Turchia", in *Reuters Italia*, 24 novembre 2015, <http://it.reuters.com/article/topNews/idITKBN0TD0R820151124>.

Affinché l'azione italiana acquisisca l'incisività necessaria a promuovere un dibattito strategico all'interno della Nato, l'adozione di una chiara strategia nazionale rappresenta una condizione imprescindibile. Infatti, la protezione e promozione degli interessi nazionali all'interno di consessi multilaterali passa necessariamente dall'applicazione di una linea politica esplicita, costante e coerente: senza tale linea continuerà ad essere difficile presentare credibilmente proposte concrete per un maggiore ruolo Nato nel Mediterraneo.

In una prospettiva nazionale, l'adozione di una chiara iniziativa politica, diplomatica e militare, consentirebbe all'Italia di far valere le proprie priorità sul tavolo dell'Alleanza. In questo senso, la riflessione strategica nazionale dovrebbe tenere conto delle lezioni apprese da precedenti esperienze in ambito Nato nel fianco sud, primo fra tutti l'intervento in Libia del 2011, in cui la mancata gestione della fase di stabilizzazione post-intervento aereo ha portato alla disintegrazione di un'entità statale al geograficamente prossima all'Italia, con tutte le negative conseguenze che ne derivano per la sicurezza interna del Paese e degli alleati che si affacciano sul Mediterraneo – e non solo.

Inoltre, l'adozione di una linea politica coerente ed efficace dovrebbe andare di pari passo con la necessaria attività di dialogo e negoziazione con potenze regionali e attori locali, al fine di evitare la compresenza di singole e magari contrastanti strategie nazionali in risposta a minacce che invece sono comuni e condivise dai Paesi della regione. Questo elemento risulta cruciale per creare quel contesto in cui un intervento militare, ad esempio di stabilizzazione della Libia o di contrasto allo Stato Islamico in Siria, possa concretizzarsi con qualche possibilità di successo.

L'azione dell'Italia dovrebbe procedere in maniera coordinata e sinergica sia sul piano bilaterale e che su quello multilaterale, per garantire il raggiungimento degli obiettivi di politica estera e di difesa. A livello multilaterale, tuttavia, se il Paese vuole assumere una posizione più forte nello scacchiere internazionale deve prepararsi ad abbandonare una certa concezione idealista che ne ha parzialmente influenzato l'azione nei consessi multilaterali fino a questo momento, e adottare un approccio realista al multilateralismo. Un "multilateralismo realista" sia in termini di analisi delle strategie degli alleati, dettate da interessi nazionali a volte divergenti da quelli italiani, sia di pragmatica combinazione di azioni unilaterali, bilaterali, mini-laterali e multilaterali, sia, infine, di coerente predisposizione e attivazione delle risorse, militari e non solo, messe a disposizione della strategia adottata dalla politica estera e di difesa¹⁰⁰.

Il multilateralismo, così concepito, è funzionale alla promozione degli interessi nazionali, ma solo se il Paese gioca al meglio la sua partita nei diversi tavoli multilaterali. In quest'ottica, l'Italia dovrebbe cercare di sfruttare appieno il

¹⁰⁰ Alessandro Marrone, Michele Nones e Alessandro R. Ungaro "Politica di difesa, strumento militare e operazioni nel Mediterraneo", cit., p. 139.

valevole contributo dato alla sicurezza internazionale, per ottenere in cambio il sostegno politico necessario a sostenere e far valere le proprie posizioni al tavolo con gli alleati. Per valorizzare tale contributo, è importante che il Paese si impegni a perseguire con costanza una strategia coerente. Da un lato, ciò significa cercare di promuovere maggiormente la presenza italiana in posizioni chiave all'interno delle organizzazioni di cui fa parte, tra cui l'Alleanza atlantica. A riguardo, occorre osservare come l'incarico di Vice Segretario Generale Nato sia stato affidato all'Italia ininterrottamente dal 1958, con una breve parentesi tra il 1964 e il 1971 quando ad essere italiano fu lo stesso Segretario Generale nella persona di Manlio Brosio, ma che questa prassi si è interrotta nel 2012. In quell'anno l'ex ambasciatore americano Alexander Vershbow è divenuto il nuovo vice segretario generale, mentre nel 2014 diveniva segretario generale il norvegese Jens Stoltenberg e tramontava la candidatura dell'italiano Franco Frattini¹⁰¹. Dall'altro lato, la costanza necessaria nel promuovere una chiara visione strategica passa anche attraverso una maggiore convergenza delle piattaforme partitiche, e la moderazione delle contrapposizioni politiche in nome del minimo comun denominatore rappresentato dagli interessi nazionali. In tal senso, il Libro Bianco costituisce certamente un contributo fondamentale per la definizione della politica di difesa italiana, anche perché stabilisce in maniera chiara le aree di azione prioritarie per il Paese. Tuttavia è necessario sottolineare come questo documento non possa essere considerato un punto di arrivo, ma una valida base di partenza.

Naturalmente una politica di difesa così impostata, in ambito Nato e non solo, deve essere supportata da uno strumento militare adeguato. A tal fine assume una rilevanza cruciale l'attuazione del Libro Bianco, che dovrebbe condurre alla creazione di Forze Armate più proiettabili, sostenibili, giovani, e quindi maggiormente in grado di svolgere le diverse missioni loro assegnate – una delle riforme interne necessarie per rendere il sistema-Paese più solido, efficace, efficiente e competitivo sul piano internazionale. In questo senso, attuare quanto previsto dal Libro Bianco con la riforma della struttura interna e di formazione, le nuove disposizioni in materia di finanziamento e bilancio, nonché l'introduzione della Forza di Riserva Operativa, la riorganizzazione della governance e la legge di procurement sessennale, è funzionale ad accrescere la qualità dell'azione dello strumento militare.

A riguardo, al di là dei ritardi nell'attuazione delle suddette riforme legati a questioni intrinseche alla complessità della difesa, il successo e la concretizzazione di questo processo riformatore rimangono intimamente legati alla volontà della classe politica italiana. Volontà che dovrebbe riflettersi anche nello stanziamento di maggiori risorse che consentano il mantenimento di una capacità operativa adeguata a supportare la politica estera e di difesa. In un contesto in cui gli attentati di Parigi hanno drammaticamente mostrato la vulnerabilità europea rispetto a minacce esterne ed imprevedibili, investire in sicurezza e difesa diventa quanto mai urgente non solo per avvicinarsi al livello minimo richiesto in ambito

¹⁰¹ "Nato, tramonta il nome di Frattini", in *Il Sole 24 Ore*, 28 marzo 2014, <http://24o.it/exXOG>.

Nato, e preservare così la propria credibilità al tavolo con gli alleati, ma anche e soprattutto per essere preparati ad affrontare le minacce attuali e future alla sicurezza nazionale.

Aggiornato 14 dicembre 2015

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 (*AffariInternazionali*), 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

- 15 | 25 Paola Tessari, Paola Sartori e Alessandro Marrone, *La politica di difesa italiana tra Nato e Libro Bianco*
- 15 | 24 Francesca Monaco and Alessandra Scalia, *NATO Towards Warsaw 2016 Summit: Challenges and Opportunities*
- 15 | 23 Tommaso De Zan, Fabrizio d'Amore e Federica Di Camillo, *Protezione del traffico aereo civile dalla minaccia cibernetica*
- 15 | 22 Eleonora Poli and Maria Elena Sandalli, *Financing SMEs in Asia and Europe*
- 15 | 21 Anna Gervasoni, *Alternative Funding Sources for Growth: The Role of Private Equity, Venture Capital and Private Debt*
- 15 | 20 Umberto Marengo, *Italian Exports and the Transatlantic Trade and Investment Partnership*
- 15 | 19 Irene Fellin, *The Role of Women and Gender Policies in Addressing the Military Conflict in Ukraine*
- 15 | 18 Nicoletta Pirozzi e Lorenzo Vai, *Proposte di riforma della Politica europea di vicinato*
- 15 | 17 Pier Domenico Tortola and Lorenzo Vai, *What Government for the European Union? Five Themes for Reflection and Action*
- 15 | 16 Silvia Colombo, *La crisi libica e il ruolo dell'Europa*