



IAI

Istituto Affari Internazionali

Italia e Nato: quale difesa?

di Francesca Monaco e Tommaso De Zan

ABSTRACT

Nell'ambito del progetto Defence Matters l'Istituto Affari Internazionali (IAI), con il sostegno della divisione diplomazia pubblica della Nato ed in partnership strategica con Finmeccanica, ha organizzato a Roma il 19 novembre 2015 una conferenza sulla riorganizzazione del sistema-difesa italiano nel quadro euro-atlantico, dal titolo "Italia e Nato: quale difesa?". Questo rapporto fornisce un quadro sintetico dei principali temi trattati dai relatori nei loro interventi. Partendo dalla disamina dell'attuale contesto internazionale e, in particolare, dalle minacce provenienti dai confini orientali e meridionali dell'Alleanza, i relatori hanno discusso come Nato, Unione europea e Italia si stiano muovendo in tale scenario.



Italia e Nato: quale difesa?

di Francesca Monaco e Tommaso De Zan*

Introduzione

Lo scorso 19 novembre l'Istituto Affari Internazionali (IAI), con il sostegno della divisione diplomazia pubblica (Public Division Diplomacy) della Nato ed in partnership strategica con Finmeccanica, ha organizzato nell'ambito del progetto Defence Matters una conferenza sulla riorganizzazione del sistema-difesa italiano nel quadro euro-atlantico, dal titolo "Italia e Nato: quale difesa?". Alla conferenza sono intervenuti: gen. Heinrich Brauss (segretario generale aggiunto per la politica di difesa e di pianificazione, Nato), gen. Vincenzo Camporini (vice-presidente IAI), on. Francesco Garofani (presidente della Commissione Difesa della Camera dei Deputati), gen. Claudio Graziano (Capo di Stato Maggiore della Difesa), on. Andrea Manciuoli (presidente della Delegazione italiana presso l'Assemblea parlamentare della Nato), Alessandro Marrone (responsabile di ricerca IAI), ing. Mauro Moretti (amministratore delegato e direttore generale di Finmeccanica), sen. Roberta Pinotti (ministro della Difesa). Questo rapporto fornisce un quadro sintetico dei principali temi trattati dai relatori nei loro interventi. Partendo dalla disamina dell'attuale contesto internazionale e, in particolare, dalle minacce provenienti dai confini orientali e meridionali dell'Alleanza, i relatori hanno discusso come Nato, Unione europea (Ue) e Italia si stiano muovendo in tale scenario.

Il fianco orientale

L'illegale annessione della Crimea da parte della Federazione Russa e il suo coinvolgimento nel contesto della crisi ucraina ha riproposto in Europa uno scenario da "Guerra Fredda", dopo anni di relativa stabilità a seguito della caduta del muro di Berlino. La crisi in Ucraina, oltre alle conseguenti attività militari russe ai confini degli stati baltici e scandinavi, nonché all'ammodernamento dello strumento militare di Mosca, ha riportato in auge una sfida di tipo "convenzionale" per la Nato. Le attività russe hanno però portato alla luce diversi elementi di

* Francesca Monaco svolge un tirocinio presso l'Istituto Affari Internazionali (IAI). Tommaso De Zan è assistente alla ricerca nel programma Sicurezza e Difesa dello IAI.

· Rapporto della conferenza "Italia e Nato: quale difesa?" organizzata a Roma il 19 novembre 2015 dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) nell'ambito del progetto Defence Matters.

novità, riconducibili al concetto di "guerra ibrida"¹ o "guerra non lineare"². Questa prevede l'utilizzo di un ampio spettro di tattiche e strumenti (dalle forze speciali alla propaganda, dalle operazioni cibernetiche al dispiegamento di forze convenzionali) in grado di generare incertezza negli avversari e situazioni ambigue, in cui diviene più complesso operare per le forze avversarie. Ciò ha richiesto un adattamento degli attori in campo – della Nato *in primis* – al fine di predisporre la strategia e i mezzi più adeguati a fronteggiare tale minaccia.



Roberta Pinotti

Il fianco meridionale

Sul fronte meridionale, invece, l'instabilità politica che caratterizza il Nord Africa e il Medio Oriente ha avuto e continua ad avere forti ripercussioni sulla sicurezza del continente europeo, sia in termini di ingenti flussi migratori verso l'Europa, sia sotto forma di nuovi possibili attacchi da parte di organizzazioni terroristiche quali l'Islamic State of Iraq and the Levant (Isis) e Al-Qaeda. Attualmente, l'Isis costituisce la minaccia più grave e incombente alla sicurezza europea, come dimostrato dagli attacchi di Parigi dello scorso 13 novembre. Rispetto ad Al-Qaeda, che opera in clandestinità, l'organizzazione di Al-Baghdadi è una minaccia prevalentemente "asimmetrica" con tuttavia alcuni elementi di "simmetria". In primo luogo l'Isis sta conducendo una guerra convenzionale contro forze militari di Siria ed Iraq per la conquista di territori e il consolidamento di uno "stato islamico". Secondariamente, l'organizzazione terroristica è impegnata in una guerra mediatica, la quale fa ampio uso di tecnologie moderne nonché i social media, da fronteggiare attraverso la formulazione di politiche di comunicazione innovative. Infine, attraverso attacchi terroristici al di fuori dei territori teatro di scontri militari convenzionali (come nel Sinai, a Beirut e a Parigi), l'Isis sta estendendo la sua "jihad" a livello globale.

¹ 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>.

² Can Kasapoglu, "Russia's Renewed Military Thinking: Non-Linear Warfare and Reflexive Control", in *NDC Research Papers*, No. 121 (November 2015), <http://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=877>.



Heinrich Brauss

A livello regionale, complicano ulteriormente la situazione le alleanze a geometria variabile e la mancanza di una comune visione politica: mentre sul fronte orientale i rapporti tra l'Alleanza Atlantica e la Russia rimangono tesi, su quello meridionale alcuni membri della Nato (Francia *in primis*) effettuano operazioni militari a fianco della Russia. Ciononostante, la mancanza di un accordo sulla Siria, e soprattutto sul futuro del presidente Bashar Al-Assad, rende finora vani gli sforzi al tavolo delle trattative.

Davanti a una minaccia singolare e multiforme quale l'Isis, in un contesto complesso come il teatro siro-iracheno, adeguare gli strumenti di risposta è vitale. Finora le risposte occidentali sul fianco meridionale non hanno avuto un disegno coerente, e rimane cruciale la necessità di una chiara strategia. Una visione politica fondata sul negoziato con le potenze regionali e gli attori locali dovrebbe poter creare quel contesto favorevole ad interventi da parte di attori terzi per favorire la stabilizzazione della Libia o forme di contrasto più articolate contro l'Isis.

Nato

Il moltiplicarsi di situazioni di crisi nel fianco orientale e meridionale ha portato a una diversificazione della percezione della minaccia tra i Paesi membri dell'Alleanza. Da una parte i Paesi baltici, la Norvegia e la Polonia considerano la Russia come il pericolo principale, e vedono nella difesa collettiva il compito primario della Nato. Dall'altra, i Paesi della sponda Sud (tra cui gioca un ruolo primario l'Italia) cercano di richiamare l'attenzione dell'Alleanza sullo scenario meridionale. Inoltre, l'attenuarsi della leadership americana, stante la conclamata volontà dell'amministrazione Obama di disimpegnarsi il più possibile dal Medio Oriente, sembra abbia accentuato la tendenza a cercare soluzioni nazionali.

Per quanto riguarda il fronte orientale, la rinnovata aggressività russa ha colto di sorpresa gli alleati. Tra il 1990 e il 2013, infatti, la Nato e gli stati membri hanno ristrutturato la propria difesa in funzione di una minaccia russa affievolita rispetto al periodo della Guerra Fredda. A seguito della crisi in Ucraina, gli alleati hanno preso una serie di decisioni al vertice svoltosi in Galles nel settembre 2014, tra cui l'adozione del *Readiness Action Plan* (Rap). Il Rap prevede un aumento immediato della presenza militare e delle misure di rassicurazione e deterrenza ("*assurance measures*") in Europa orientale, e misure di lungo termine per riformare le capacità militari dell'Alleanza ("*adaptation measures*") per renderla in grado di rispondere

velocemente alle emergenze. Nonostante il Rap sia stato concepito per rispondere a ogni tipo di minaccia, di fatto la sua attuazione si è concentrata finora sull'Europa orientale e sulla componente terrestre. A tal proposito, è stata avanzata l'ipotesi che l'Italia sia promotrice di un'iniziativa politica, diplomatica e militare per un'evoluzione del Rap secondo una dimensione interforze, che sappia integrare anche una dimensione marittima e sia pronta agli scenari di crisi del fianco sud. In questo contesto, però, è stato rilevato che, rispetto ai colleghi meridionali, gli stati membri dell'Europa orientale, che si sono politicamente spesi per rimettere al centro del tavolo Nato le problematiche derivanti dalla nuova assertività russa, hanno dimostrato una più efficace capacità di pressione politica.



Da sinistra a destra: Mauro Moretti, Andrea Manciuoli, Vincenzo Camporini, Francesco Garofani, Claudio Graziano

Unione europea

La stessa Ue si trova chiamata in causa dai recenti sviluppi sullo scenario internazionale. Al riguardo, la discussione ha evidenziato i limiti e le opportunità per la sua azione.

Il settore della difesa è da sempre marginale nella prospettiva europea, tanto che le decisioni prese dai ministri della Difesa dei Paesi dell'Unione vengono ufficializzate tramite il Consiglio degli Affari esteri e non attraverso un consiglio specifico. Altro sintomo di tale scarsa centralità è la mancanza finora di fondi Ue per la ricerca in ambito difesa, accordati solo qualora si dimostri la valenza duale (civile e militare) della ricerca. Un'altra problematicità rilevata è la tendenza dell'Ue ad agire in reazione ad una crisi o un evento e solo raramente in maniera preventiva, come denotato dall'atteggiamento dell'Unione nei confronti della crisi migratoria nel Mediterraneo e riguardo alla guerra in Siria e Iraq. Nel primo caso l'Ue si è mossa solo nel 2015, con il dispiegamento delle forze nell'operazione EUNAVFOR MED, in ritardo rispetto alle richieste italiane (anche considerando che l'Italia ha varato l'operazione Mare Nostrum nell'ottobre 2013). Nel secondo caso, fino agli attacchi terroristici di Parigi l'Ue si era limitata ad aiuti umanitari nei confronti della popolazione siriana, e solo dopo si è notata una netta inversione di rotta. Da un lato, il presidente della Commissione Jean Claude Juncker ha menzionato l'ipotesi dell'esclusione delle spese per la risposta al terrorismo dal Patto di stabilità. Soprattutto, è stata attivata la clausola di difesa collettiva secondo l'articolo 42.7 del Trattato di Lisbona. L'articolo in questione esplicita l'obbligo dei Paesi Ue a prestare aiuto e assistenza a uno stato membro che ha subito un attacco sul suo territorio. Durante la conferenza è



Mauro Moretti

stato sottolineato come l'attivazione dell'articolo 42.7 possa essere un'occasione per il consolidamento della politica di difesa dell'Unione, che si potrebbe realizzare anche attraverso una maggiore coesione tra i suoi membri tramite programmi di difesa comuni. Tuttavia di fronte a una minaccia complessa come quella terroristica è necessaria una risposta unitaria, che vada oltre la sola assistenza bilaterale e includa anche missioni sotto l'egida della Politica di sicurezza e difesa comune (Psdc).

Italia

L'Italia si trova al centro delle dinamiche sopra descritte, sia per la sua posizione geografica sia in quanto membro della Nato e dell'Unione europea. Roma naturalmente pone un'attenzione maggiore allo scenario mediterraneo e mediorientale, anche se la sua appartenenza all'Alleanza richiede di partecipare attivamente alla formulazione di politiche di difesa in ambito Nato.

L'Italia potrebbe sostenere l'attuazione del Rap maggiormente in ottica interforze, con un'enfasi maggiore sulla componente aerea e marittima, elaborando dei piani anche per il fianco sud dell'Alleanza. Anche la *Very Rapid Joint Task Force* – la punta di lancia delle forze Nato quanto a prontezza operativa – potrebbe essere pensata maggiormente per il suo dispiegamento in scenari diversi da quelli orientali, così come potrebbe essere rafforzato il mandato della missione Active Endeavour della Nato quanto a sicurezza marittima nel Mediterraneo.

La questione del bilancio della difesa in Italia è centrale per la propria rilevanza politica sul piano internazionale: da una prospettiva euro-atlantica la spesa per la difesa è l'espressione dell'impegno politico nell'Alleanza, le cui capacità dipendono essenzialmente dal contributo di ogni alleato. Di conseguenza investire nella difesa si traduce in un impegno politico prima che economico. In quest'ottica è fondamentale leggere i dati relativi alla spesa per la difesa italiana all'interno del contesto Nato: nel 2014 l'Italia ha speso per la funzione difesa lo 0,87 per cento del Pil, a seguito di un decennio di stagnazione o taglio delle spese militari. Nello stesso anno, nel vertice del Galles i Paesi Nato si sono impegnati a non effettuare ulteriori tagli ai bilanci della difesa, bensì ad aumentarli in termini reali e a portare la spesa per la difesa al 2 per cento del Pil in 10 anni. Secondo alcune stime, nel 2016 su 31 Paesi europei, membri della Nato e non-membri, solo quattro non aumenteranno la spesa per la difesa: Grecia, Lussemburgo, Svezia (che ha pianificato un aumento nel triennio 2017-2019) e Italia. L'Italia si distanzia così da tutti i maggiori Paesi

europei – Francia, Germania, Polonia, Regno Unito e Spagna – con possibili implicazioni sulla capacità di influenzare le decisioni ai tavoli multilaterali. Inoltre l’allocazione delle risorse disposta nel bilancio della difesa italiano del 2014 suggerisce uno scarso ritorno dell’investimento fatto nella difesa, con il 68 per cento delle risorse dedicato al personale, il 23 per cento agli investimenti e solo il 9 per cento all’addestramento delle forze, alla manutenzione dei mezzi, alle esercitazioni e ai costi operativi. Il rischio evidenziato è di avere forze armate non proiettabili e non utilizzabili in una missione internazionale robusta che preveda compiti di combattimento.



Partecipanti alla conferenza

In tale contesto il *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, adottato dall’Italia ad aprile 2015, prevede una serie di riforme importanti per la razionalizzazione del sistema-difesa italiano³. Tra le riforme previste dal Libro Bianco sono state ricordate quella della governance, in un’ottica di integrazione interforze e di miglioramento del rapporto tra strumento militare e autorità politica; la riforma del bilancio per una spesa più efficace ed efficiente; la razionalizzazione dei comandi, degli uffici e della logistica; la revisione dei meccanismi di acquisizione; i cambiamenti quanto a politica del personale e di reclutamento. Benché il Libro Bianco al momento costituisca il segno importante di una “promessa riformista” che la leadership politica e istituzionale italiana ha fatto agli interlocutori del settore, così come all’opinione pubblica italiana, è stata rimarcata la necessità di vedere presto il Libro Bianco tradotto in norme attuative.

Infine, durante il convegno è stata espressa preoccupazione rispetto alla mancanza di una cultura di sicurezza in Italia e al divario fra istituzioni del settore e opinione pubblica, acuito da informazioni parziali, decontestualizzate e spesso errate trasmesse dai media (a partire dalle notizie sull’aumento della spesa per la difesa).

Conclusioni

La sicurezza in Europa, minacciata dai conflitti in atto ai suoi confini orientali e meridionali, richiede riflessioni ampie e visioni di lungo periodo, che tengano conto di uno scenario internazionale complesso, in cui attori quali Nato, Unione europea e Italia hanno un ruolo importante da giocare. Le nuove sfide possono e devono costituire opportunità di crescita per ognuno degli attori coinvolti.

³ 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.

Per quanto riguarda la Nato, la discussione ha descritto le due maggiori minacce che l'Alleanza si trova ad affrontare sul fianco orientale e meridionale: minacce distinte, ma in un certo senso sovrapponibili. Minacce diverse che richiedono risposte diverse, ma che in sostanza pongono alla Nato la stessa sfida: adattarsi ad un minaccia mutevole ed in continua evoluzione.

Per l'Unione europea si tratta invece di portare al centro della discussione il tema della difesa, da sempre ai margini, con la consapevolezza che davanti ad una minaccia ibrida come quella russa o ad una transnazionale come quella dell'Isis, l'Unione può dare risposte concrete e complementari a quelle di altri attori (come la Nato).

Infine, l'Italia si trova al centro di tutte queste dinamiche, con una riforma della difesa in atto che, se pienamente attuata, può dotare il Paese di strumenti più efficaci ed efficienti che le permettano di avere un ruolo di rilievo nello scacchiere internazionale. La sfida per l'Italia è quella di costruire, anche attraverso questi strumenti concreti, una politica di difesa più efficace ed una cultura della difesa più solida.

Aggiornato 16 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 (*AffarInternazionali*), due collane monografiche (*Quaderni IAI* e *IAI Research Papers*) e altre collane di paper legati alla ricerca dell'istituto.

Via Angelo Brunetti, 9 - I-00186 Roma

T +39 06 3224360

F + 39 06 3224363

iai@iai.it

www.iai.it

Ultimi DOCUMENTI IAI

- 15 | 26 Francesca Monaco e Tommaso De Zan, *Italia e Nato: quale difesa?*
- 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*