



IAI

Istituto Affari Internazionali

Vertice Nato 2016: quale agenda per l'Italia

di Alessandro Marrone e Ester Sabatino

ABSTRACT

Il presente documento riporta gli elementi chiave di un seminario a porte chiuse organizzato dall'Istituto Affari Internazionali il 10 giugno 2016 nel quadro del progetto "Defence Matters 2016", volto a stimolare il dibattito italiano in materia di difesa considerando il quadro internazionale e gli interessi nazionali dell'Italia. Il seminario era dedicato alla discussione delle principali tematiche che verranno affrontate al vertice Nato in programma a Varsavia l'8-9 luglio, ed alla posizione italiana al riguardo. Il dibattito ha evidenziato le possibili risposte strategiche che l'Alleanza potrebbe dare in particolare sui rapporti con la Russia e la cooperazione con l'Ue. È stato inoltre discusso l'approccio dell'Italia ai temi in agenda, in particolare il bilanciamento tra deterrenza e dialogo nei confronti della Russia e la proiezione di stabilità sul fianco sud dell'Alleanza.

Nato | Vertice | Russia | Unione europea | Italia



Vertice Nato 2016: quale agenda per l'Italia

di Alessandro Marrone e Ester Sabatino*

1. Verso il vertice di Varsavia: l'agenda Nato

Il vertice Nato che si svolgerà a Varsavia l'8 e il 9 luglio rappresenterà una tappa fondamentale per l'inquadramento in seno all'Alleanza delle sfide presenti nell'attuale scenario di sicurezza internazionale. Il Concetto strategico del 2010 aveva stabilito tre compiti fondamentali per l'azione della Nato – ovvero difesa collettiva, gestione delle crisi e sicurezza collaborativa con particolare riferimento ai partner dell'Alleanza – ma dall'inizio della crisi in Ucraina gli alleati hanno incentrato la propria attenzione prevalentemente sulla difesa collettiva. Conseguentemente, dal vertice del Galles, il leitmotiv Nato è stato quello di sviluppare il *Readiness Action Plan* (Rap) come mezzo per dimostrare la coesione e la determinazione dell'Alleanza a difendere il territorio dei propri stati membri. In particolare, negli ultimi due anni la Nato ha puntato a dimostrare di essere in grado di fronteggiare la rin vigorita assertività russa, concentrando maggiormente le proprie forze nella protezione dei Paesi dell'Europa centro-orientale. Tuttavia anche la situazione sul fianco meridionale dell'Alleanza denota una instabilità tale da non poter essere ignorata nella determinazione delle nuove strategie da attuare.

Pertanto, i temi che verranno considerati con maggiore attenzione al vertice di Varsavia saranno due: da un lato deterrenza e difesa degli stati membri, e dall'altro la proiezione della stabilità nel vicinato. I principali fattori destabilizzanti che l'Alleanza è costretta a dover fronteggiare sono da un lato la recente strategia aggressiva della Russia di Vladimir Putin e dall'altro la minaccia del terrorismo islamico strettamente legata all'instabilità in Medio Oriente e Nord Africa. Le misure di deterrenza e difesa e quelle di proiezione della stabilità sono in realtà due tipi di risposta che, sebbene pensate la prima con l'attenzione rivolta ad est e la seconda per il fianco meridionale, possono essere applicate, in fasi e con modalità diverse, ad entrambi gli scenari. La risposta strategica di cui la Nato ha bisogno e che si cerca di definire nel vertice di luglio, è una strategia a 360 gradi. Pertanto, da Varsavia si auspica la formulazione di una dichiarazione politica di ampio respiro e che miri a riprendere ed ampliare il "*comprehensive approach*",

* Alessandro Marrone è responsabile di ricerca nel Programma Sicurezza e Difesa dell'Istituto Affari Internazionali (IAI). Ester Sabatino è assistente alla ricerca nel programma Sicurezza e Difesa dello IAI.

· Rapporto del seminario "Vertice Nato 2016: quale agenda per l'Italia" organizzato a Roma il 10 giugno 2016 dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) nell'ambito del progetto "Defence Matters 2016", con il sostegno della Divisione Diplomazia pubblica della Nato.

che combini la dimensione militare, politica e diplomatica da attuare in collaborazione con i partner, al fine di riuscire a fornire risposte adeguate alle complesse crisi di oggi e con l'utilizzo degli strumenti più opportuni. Lunga è però la strada da compiere, soprattutto per quanto riguarda le sfide provenienti da sud, tra le quali il terrorismo e il radicalismo religioso, la presenza e il rischio di stati falliti, i conflitti regionali latenti e non, gli ingenti flussi migratori e il traffico di armi risultano particolarmente difficili da contrastare.



Claudio Bisognero (sinistra), Ferdinando Nelli Feroci (destra)

2. I rapporti Nato-Russia: deterrenza e dialogo

Dall'annessione illegale della Crimea da parte della Russia, la Nato ha cercato di assicurare i propri membri dell'Europa centro-orientale attraverso una serie di misure, comprese le missioni di sorveglianza dello spazio aereo (*Air Policing*) dei Paesi baltici. A rotazione quadrimestrale, le forze aeree di alcuni degli stati membri dell'Alleanza svolgono operazioni di monitoraggio dei cieli delle Repubbliche baltiche sin dalla loro adesione alla Nato, in quanto i nuovi membri non avevano a disposizione i mezzi necessari per poter svolgere tale compito autonomamente. Nel contesto attuale, la presenza nel Baltico di velivoli da combattimento sotto egida Nato svolge una funzione di deterrenza verso la Russia, così come la presenza a rotazione di truppe di terra e lo svolgimento di esercitazioni. Infatti, qualora Mosca dovesse decidere di attaccare un Paese del fianco est colpirebbe inevitabilmente le forze armate degli alleati presenti in loco e l'attacco sarebbe automaticamente rivolto all'Alleanza portando all'attuazione dell'art. 5 del Trattato di Washington. Durante il suo periodo di svolgimento della missione di *Air Policing*, da gennaio ad agosto 2015, l'Italia ha effettuato circa 40 intercettazioni di aerei russi in avvicinamento allo spazio aereo baltico e ciò testimonia quanto tesi siano i rapporti tra la Nato e la Russia e quanto sia alto il rischio di incidenti.

Anche con l'obiettivo di ridurre al minimo tali rischi, dopo due anni dall'ultima riunione, il 20 aprile 2016 i membri del Consiglio Nato-Russia sono tornati ad incontrarsi ufficialmente. Durante l'incontro si è parlato principalmente dell'Ucraina, dell'Afghanistan e di come ridurre i rischi di incomprensione e scontro tra i due attori. Nella riunione non si è giunti alla formulazione di alcun documento formale, e la necessità di maggiore dialogo risulta evidente anche dal rifiuto da parte degli osservatori russi di assistere all'esercitazione "Anaconda 2016", svoltasi in Polonia il 7 giugno, cui erano stati invitati nel quadro delle misure di



Claudio Bisognero (sinistra), Ferdinando Nelli Feroci (destra)

trasparenza e *"confidence building"*. L'esercitazione Anaconda è stata la più grande esercitazione Nato dalla fine della guerra fredda e l'assenza di osservatori russi ad un evento di così ampia portata conferma la diffidenza di Mosca nei confronti dell'Alleanza.

La Nato sta inoltre discutendo il pre-posizionamento di reparti a livello di battaglione in ciascuno dei Paesi baltici e in Polonia, che avverrebbe a rotazione assicurando una presenza "persistente" ma non "permanente" di

contingenti multinazionali alleati per rafforzare appunto la deterrenza e la difesa del fianco orientale. In riferimento all'Atto fondamentale delle relazioni tra Nato e Russia del 1997, il dispiegamento di forze al confine è possibile se queste non hanno carattere permanente, e non sarebbe quindi in violazione dell'accordo. Il possibile pre-posizionamento di forze suscita tuttavia la diffidenza della Russia e porta l'Alleanza a dover spiegare a Mosca le proprie azioni se vuole evitare una escalation.

Durante il seminario è stata quindi sottolineata la necessità di comunicare adeguatamente ai russi le possibili misure che verranno adottate a Varsavia, al fine di evitare il rischio di un aumento della tensione sul fianco orientale. Un altro punto sul quale è necessario un chiarimento nei rapporti Nato-Russia è il sistema di difesa antimissile della Nato, di cui è stata recentemente completata una installazione in Romania mentre sono iniziati i lavori per la realizzazione di un altro sito in Polonia. Tale sistema non è dotato di testate esplosive in grado di distruggere obiettivi a terra o in aria, ma svolge piuttosto una funzione di intercettazione cinetica di altri missili, non avendo peraltro il raggio di azione per colpire i missili strategici russi. Mosca ritiene tuttavia che tali equipaggiamenti siano dispiegati a contenimento e contrasto della Russia, tanto più dopo la conclusione dell'accordo con l'Iran, e che alterino l'equilibrio strategico in Europa. Ad ogni modo, data la costante diffidenza russa è necessario lavorare ad una soluzione per limitare l'effetto negativo del sistema in costruzione sui rapporti Nato-Russia, ed in questo senso potrebbe aiutare la concessione alla Russia dell'accesso a siti della difesa anti-missilistica. Di fatto, il confine tra la Nato e Mosca negli ultimi 25 anni si è spostato dalla Vistola a est proiettandosi sul Don, ed in questa ottica va valutato il recente dispiegamento di assetti militari russi a ridosso dell'Europa orientale volto a rafforzare la posizione russa nella regione.

3. La cooperazione Nato-Ue: ostacoli e passi in avanti

Un aspetto importante da affrontare a Varsavia sarà il rapporto tra la Nato e l'Unione europea. Nei rapporti reciproci, i problemi maggiori che le due organizzazioni hanno dovuto affrontare riguardano soprattutto quelli legati alle diverse membership ed in particolare alle dispute che vedono coinvolte Turchia, Cipro e Grecia. Oggi, essendosi entrambe ampliate con l'ingresso dei Paesi dell'Europa centro-orientale, l'ombrello di sicurezza Nato e l'agenda politica Ue si sono spostati verso est, e devono cercare un nuovo equilibrio tra differenti agende nazionali.



Da sinistra a destra: Alessandro Marrone, Claudio Bisognero, Ferdinando Nelli Feroci

Negli ultimi anni si è assistito ad un miglioramento del dialogo tra la Nato e l'Ue, rappresentato non solo dalla cooperazione sul campo tra le missioni inviate dai due attori nello stesso teatro, ma anche e soprattutto dalla maggiore interazione dei propri vertici. In particolare, l'Alto rappresentante/vice presidente Federica Mogherini partecipa regolarmente alle riunioni ministeriali Nato, e viceversa il segretario generale Jens Stoltenberg è tra i partecipanti agli incontri del Consiglio Affari esteri dell'Ue. Questo miglioramento nei rapporti tra i due attori basati a Bruxelles è particolarmente importante se si tiene in considerazione che la partecipazione dei rispettivi rappresentanti alle riunioni ad alto livello Ue e Nato permette di mantenersi costantemente e reciprocamente aggiornati sulle questioni di importanza politico-strategica discusse nei rispettivi ambiti, favorendo così almeno la convergenza dell'analisi del quadro strategico.

Dal punto di vista Ue è aumentata l'attenzione e l'attività al settore della difesa, con il processo di elaborazione della Strategia globale dell'Ue, le attività dell'Agenzia europea per la difesa a favore della cooperazione intra-europea e lo sviluppo di capacità, e gli investimenti allo studio da parte della Commissione europea nell'ambito del programma Horizon 2020. È stata sottolineata durante il seminario la necessità di non arrivare a duplicazioni tra i programmi Nato e Ue, ma piuttosto a massimizzare le limitate spese dedicate al settore della difesa dai Paesi europei. Un settore ancora da esplorare e che lascia spazio a possibili cooperazioni è il quello della sicurezza cibernetica, dove Nato e Ue dispongono di assetti e competenze in larga misura complementari.



Partecipanti al seminario

4. La prospettiva italiana: equilibrio politico e strategico

La posizione dell'Italia rispetto al prossimo vertice di Varsavia mira al raggiungimento di una strategia a 360 gradi, che sia in grado di contrastare le attuali sfide di sicurezza che minacciano gli interessi e i valori condivisi dell'Alleanza. La posizione italiana differisce da quella dei Paesi dell'est europeo membri di Nato e Ue, in quanto punta a promuovere un

ribilanciamento delle politiche e delle attività dell'Alleanza per contrastare anche le minacce provenienti da sud. Ad esempio, al momento la Nato dà il proprio supporto politico alle operazioni della coalizione contro lo Stato Islamico, che potrebbe aumentare sul piano operativo ad esempio con il dispiegamento degli *Airborne Warning and Control System* (Awacs) dell'Alleanza nel Mediterraneo orientale e nel territorio della Turchia a scopi di intelligence, sorveglianza e ricognizione. Per il versante meridionale, l'Italia potrebbe farsi promotrice di una maggiore azione in seno al Dialogo mediterraneo ed all'Istanbul Cooperation Initiative (Ici) per la sicurezza e la stabilità regionali. Gli strumenti ed i canali di risposta alle crisi in Nord Africa e Medio Oriente dovrebbero quindi essere maggiormente messi a sistema in un "*framework*" collaborativo con i Paesi della regione, nel cui contesto collocare i programmi bilaterali di sostegno allo sviluppo delle forze armate e di sicurezza locali (*defence capacity building*) perché siano maggiormente in grado di contrastare le minacce in loco, tramite la trasmissione del know-how e del supporto necessari da parte Nato. Progressi in termini di *defence capacity building* potrebbero venire dal vertice di Varsavia nei confronti di Giordania ed Iraq. A tal proposito, segnale positivo di una maggiore volontà ad approfondire possibilità di collaborazione, Paesi mediorientali quali Bahrein, Giordania, Israele e Qatar, hanno chiesto e ottenuto l'apertura di rappresentanze diplomatiche presso la Nato.

In relazione ai rapporti con la Russia, l'Italia ha mantenuto negli anni una posizione costante di equilibrio, moderazione e disponibilità al dialogo. Una approccio che oggi lavora per evitare escalation di tensioni ad esempio limitando la soglia massima di assetti militati dispiegabili nei Paesi del fianco orientale rispetto alle richieste di questi ultimi, e legando tale necessaria misura di deterrenza e difesa alla riapertura del dialogo attraverso il Consiglio Nato-Russia. Un rafforzamento strategico ed equilibrato sul fianco orientale permetterebbe alla Nato di trovarsi in una posizione tale per cui da un lato eviterebbe accuse russe di aggressività, e dall'altro risulterebbe meno problematico pensare ad un eventuale impiego a sud delle forze alleate, sia esso per difesa, partenariati o operazioni di gestione delle crisi. Per riuscire in ciò, l'Italia dovrebbe continuare a promuovere il dialogo insieme ad altri Paesi *like-minded* quali ad esempio Francia, Germania, Spagna e gli stati membri dell'area mediterranea.

Dal seminario è emersa la necessità per l'Italia di riflettere maggiormente ed esprimersi attivamente anche sugli sviluppi sul fianco orientale della Nato. In particolare, è stata riscontrata scarsa attenzione a livello politico per la crisi in Ucraina, per le questioni legate alla difesa antimissile, e per le implicazioni strategiche del dispiegamento di assetti militari alleati in Europa centro-orientale. Mentre molta attenzione è stata giustamente data al dibattito sulla revoca delle sanzioni economiche Ue, per l'effetto negativo che stanno avendo sul sistema-Paese, manca una adeguata analisi del quadro strategico, e delle opzioni per allentare sul piano politico-militare le tensioni che poi si riflettono nei rapporti economico-commerciali.

Infine è stato ricordato come l'industria italiana dell'aerospazio, della sicurezza e della difesa sia stata in grado di raggiungere importanti traguardi. Ad esempio, negli scorsi anni Finmeccanica-Leonardo si è aggiudicata un contratto Nato per la difesa cibernetica delle strutture di comando e controllo alleate, che potrebbe portare ad ulteriori sviluppi vista la rilevanza del tema. Anche le piccole e medie imprese italiane risultano fortemente competitive e portatrici di innovazione tecnologica, come testimoniato dai subcontratti vinti nel quadro del programma multinazionale di *procurement* a guida americana per la produzione degli F-35. Rimanendo ai programmi di *procurement* in ambito Nato, nei prossimi anni proseguirà la modernizzazione degli Awacs per estenderne il ciclo operativo, e si porrà il problema di quali piattaforme, aree e non, con piloti a bordo e/o a pilotaggio remoto, l'Alleanza acquisirà per sostituire gli Awacs quando questi dovranno essere dismessi.

Aggiornato 15 giugno 2016

Istituto Affari Internazionali (IAI)

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

Via Angelo Brunetti, 9 - I-00186 Roma

T +39 06 3224360

F + 39 06 3224363

iai@iai.it

www.iai.it

Ultimi DOCUMENTI IAI

- 16 | 08 Alessandro Marrone e Ester Sabatino, *Vertice Nato 2016: quale agenda per l'Italia*
- 16 | 07 Beatrice Valentina Ortalizio, *Last Call for the Denuclearisation of the Korean Peninsula. How to Tackle North Korea's Nuclear Threat*
- 16 | 06 Bernardo Venturi, *Somali Perspectives: Security, Elections, and the Federalisation Process*
- 16 | 05 Bernardo Venturi and Miryam Magro, *The EU and the Global Development Framework. A Strategic Approach to the 2030 Agenda*
- 16 | 04 Fabrizio Saccomanni, *L'Italia e la riforma della governance economica europea*
- 16 | 03 Bernardo Venturi, *EU Relations with Latin America: From Social Resilience to Global Governance*
- 16 | 02F Jean-Pierre Darnis, *France/ Italie: scénarios stratégiques bilatéraux*
- 16 | 02 Jean-Pierre Darnis, *Francia/Italia: scenari strategici bilaterali*
- 16 | 01 Maria Elena Sandalli, *Challenges to European Security: A Transatlantic Perspective*
- 15 | 27 Andrea Dessì, *Radicalisation in the Mediterranean Region: Old and New Drivers*