



IAI

Istituto Affari Internazionali

Quali sviluppi per le capacità Nato? Difesa collettiva e stabilizzazione del vicinato: la visione italiana

di Francesca Bitondo e Miriam Peluffo

ABSTRACT

Questo rapporto fornisce un quadro sintetico dei principali temi trattati nel corso della conferenza "Quali sviluppi per le capacità Nato? Difesa collettiva e stabilizzazione del vicinato: la visione italiana", organizzata a Roma il 17 novembre 2016 dall'Istituto Affari internazionali (IAI) nell'ambito del progetto "Defence Matters 2016" con il sostegno della Divisione diplomazia pubblica della Nato. La conferenza si è focalizzata sul futuro della Nato e dello sviluppo delle sue capacità, in un quadro di incertezza e imprevedibilità nel quale si inseriscono variabili quali: l'elezione alla presidenza degli Stati Uniti di Donald Trump, la Brexit, le minacce asimmetriche provenienti dal fianco est e dal fianco sud nonché il rilancio della cooperazione europea nella difesa. Il dibattito ha evidenziato l'importanza per la Nato di continuare a mostrare capacità di adattamento, la necessità per i paesi europei di assumere maggiore responsabilità in seno all'Alleanza, oltre all'esigenza di riaffermare i valori fondanti della comunità atlantica. In questo quadro, l'Italia può fornire un contributo rilevante, tanto alla sicurezza collettiva della Nato quanto al rilancio della cooperazione Nato-Ue.

Nato | Difesa europea | Psdc | Politica militare dell'Italia | Relazioni transatlantiche | Politica estera Usa | Brexit | Mediterraneo



Quali sviluppi per le capacità Nato? Difesa collettiva e stabilizzazione del vicinato: la visione italiana

di Francesca Bitondo e Miriam Peluffo*

1. La capacità di adattamento della Nato

La conferenza organizzata lo scorso 17 novembre dall'Istituto Affari Internazionali nell'ambito del progetto "Defence Matters 2016" si è focalizzata sulle principali sfide cui la Nato si trova a dover far fronte all'indomani del vertice di Varsavia e in vista del prossimo, che si terrà a Bruxelles nel marzo 2017.

Sul piano militare, sin dalla sua creazione, la Nato ha dato prova di possedere capacità di adattamento a nuovi scenari sia avviando una ristrutturazione dei suoi comandi e quindi un'evoluzione delle sue strutture istituzionali, sia includendo lo spazio cibernetico come dominio operativo dell'Alleanza. Anche nell'attuale contesto internazionale, caratterizzato da incertezza e imprevedibilità, l'Alleanza è posta dinanzi all'esigenza di operare un rinnovamento, necessario per poter gestire al meglio tanto le minacce tradizionali quanto le nuove sfide alla sicurezza euro-atlantica.

In occasione del vertice di Varsavia la capacità di trasformazione dell'Alleanza si è ulteriormente concretizzata, ad esempio, nel riconoscimento delle minacce provenienti dal fianco sud – migrazioni incontrollate, terrorismo, crollo dei regimi statuali, criminalità organizzata. È stato infatti elaborato un *framework* di azione per il fianco sud, rispondendo alla duplice esigenza di garantire la sicurezza e, al contempo, proiettare stabilità oltre i confini della Nato.

* Francesca Bitondo e Miriam Peluffo sono rispettivamente assistente alla ricerca e tirocinante del Programma Sicurezza e Difesa dell'Istituto Affari Internazionali (IAI).

· Rapporto della conferenza "Quali sviluppi per le capacità Nato? Difesa collettiva e stabilizzazione del vicinato: la visione italiana" organizzata a Roma il 17 novembre 2016 dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) nell'ambito del progetto "Defence Matters 2016" con il sostegno della Divisione Diplomazia pubblica della Nato. Sono intervenuti: Luca Giansanti, direttore generale per gli Affari politici e di sicurezza, Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale; Claudio Graziano, capo di Stato Maggiore della Difesa; Andrea Manciuilli, presidente della Delegazione italiana presso l'Assemblea parlamentare Nato; Alessandro Marrone, responsabile di ricerca IAI; Mauro Moretti, amministratore delegato e direttore generale di Leonardo-Finmeccanica; Ferdinando Nelli Feroci, presidente IAI; Gerlinde Niehus, Head, Engagement Section, Nato Public Diplomacy Division; Roberta Pinotti, ministro della Difesa.

È stata inoltre ricordata l'importanza per l'Alleanza di mantenere una certa flessibilità sia in termini di obiettivi che di strumenti a disposizione per poter affrontare in maniera efficace uno scenario geopolitico in continua evoluzione e caratterizzato dalla copresenza di diversi tipi di minaccia. Si è dunque ribadita la necessità di adottare un approccio a 360 gradi rispetto all'arco di instabilità che circonda la Nato – concetto elaborato anche grazie all'importante contributo italiano – mantenendo al contempo coesione e solidarietà tra i membri della Nato.



Da sinistra verso destra: Gerlinde Niehus (in piedi), Andrea Manciuilli, Claudio Graziano, Ferdinando Nelli Feroci, Mauro Moretti e Luca Giansanti

Inoltre, è stato evidenziato come il coordinamento con altre organizzazioni, *in primis* l'Unione europea, appaia fondamentale in ragione della complessa natura delle minacce che la Nato deve gestire, in particolare in alcuni scenari come sul fianco sud e nella lotta a Daesh.

In questo quadro, si è cercato di analizzare l'eventuale impatto sulla coesione e solidità della Nato di alcune variabili, quali l'elezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti, il referendum sull'uscita della Gran Bretagna dall'Ue, il rilancio dell'Europa della difesa¹.

2. Le variabili della presidenza Trump e della Brexit

Durante la conferenza è stato più volte sottolineato come l'elezione del neopresidente americano prospetti scenari incerti per l'Alleanza. A riguardo, dalla discussione emergono due elementi principali: da un lato, rimane da valutare quanto di ciò che è stato annunciato in campagna elettorale verrà effettivamente realizzato, anche alla luce della solida rete di *checks and balances* che caratterizza il sistema politico-istituzionale americano. In secondo luogo, proprio in virtù di tale sistema di bilanciamento, è presumibile che la politica estera finisca con l'essere a sua volta influenzata dall'establishment americano, nonostante la promessa di introdurre elementi di novità.

¹ Le immagini e un video dell'evento, nonché i video di sei interviste ai partecipanti (Claudio Graziano, Luca Giansanti, Andrea Manciuilli, Gerlinde Niehus, Fabrizio Cotichia, Luciano Bozzo) sono disponibili online: <http://www.iai.it/node/6968>.

Va inoltre sottolineato come alcuni aspetti della campagna elettorale di Trump non rappresentino una vera e propria novità. In effetti già l'amministrazione Obama aveva riconosciuto, ad esempio, la richiesta dell'elettorato di ridurre l'impegno militare all'estero, evitando escalation e il dispiegamento di truppe sul terreno nei vari teatri di crisi. Trump ha promesso di continuare con un uso mirato dello strumento militare nell'azione di contrasto al terrorismo islamico e di evitare campagne su larga scala come quelle condotte sotto l'amministrazione Bush.



Alessandro Marrone

Similmente, con riferimento all'annosa questione del *burden sharing*, la richiesta di Trump ai paesi europei per un'assunzione di maggiori responsabilità in seno all'Alleanza, seppur espressa con maggior vigore rispetto ai suoi predecessori, risulta di fatto coerente con il duplice obiettivo fissato nel vertice del Galles del 2014. Un maggiore impegno in questo senso risponderebbe inoltre anche al graduale spostarsi dell'attenzione degli Stati Uniti dall'Europa verso altre regioni.

Per quanto concerne i rapporti con la Russia, infine, è possibile che la posizione americana registri un cambiamento, considerando l'apertura di Trump al dialogo e la sua volontà di giungere a un accordo con Mosca, con potenziali ripercussioni sulla Nato. In effetti, benché il raggiungimento una simile intesa sia tutt'altro che scontato, il suo stesso perseguimento da parte di Washington costringe gli alleati a riflettere sul suo possibile contenuto, e in generale sulla posizione da tenere nei confronti di Mosca. Questo potenziale e delicato processo potrebbe portare a delle divisioni tra le posizioni alleate, in un momento in cui la coesione sia transatlantica che intra-europea sono fondamentali per la sicurezza e la stabilità euro-atlantica.

L'altro elemento di incertezza nell'attuale contesto internazionale è costituito dall'esito del referendum britannico rispetto al quale è stata sottolineata l'importanza di gestire il processo entro tempi ragionevoli, mantenendo la coesione interna all'Ue. In ambito di difesa e sicurezza è stato evidenziato come la Brexit, di fatto, incida maggiormente sull'Ue, mentre in ambito transatlantico non emergerebbero scenari di grande cambiamento.

Al contempo è stata sottolineata l'importanza di concentrarsi su quelli che rimangono punti fermi in questo quadro di incertezza. Da un lato, è stato ribadito come l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione, non rappresenti l'uscita di Londra dall'Europa: la Gran Bretagna continuerà a costituirne parte integrante e anche per quanto riguarda le strutture di difesa, essa continuerà a giocare un ruolo importante in quanto membro della Nato. Dall'altro, è stato ricordato che i percorsi disegnati attualmente per una maggiore integrazione europea nell'ambito della difesa

debbano necessariamente fare con i conti con il fatto che il processo di uscita del Regno Unito non sarà completato prima di due o tre anni. Si è evidenziata, infine, l'importanza di gestire i negoziati in maniera pragmatica e di evitare l'attuazione di un protezionismo continentale, soprattutto per quanto riguarda l'industria della difesa.

3. Il fianco sud e il ruolo dell'Italia

Dal vertice di Newport fino all'ultimo di Varsavia, le minacce rivolte all'Alleanza atlantica hanno subito un'evoluzione notevole: a quelle provenienti dal fianco orientale, relative alle tensioni con la Russia, si sono affiancate quelle provenienti dal fianco meridionale. Il vertice di Varsavia ha adottato una visione strategica a 360 gradi ponendo di fatto sullo stesso piano – quantomeno da un punto di vista politico – le minacce provenienti dall'intero "arco di instabilità e insicurezza".



Tavolo dei relatori

Il fianco sud della Nato comprende una serie di minacce – quali terrorismo o flussi migratori incontrollati – più complesse in ragione del loro carattere asimmetrico e non convenzionale, ma la cui gestione risulta altrettanto prioritaria. In questo contesto, in virtù della sua particolare sensibilità e posizione geografica, l'Italia riveste un ruolo fondamentale anche grazie alla sua visione di lungo periodo rispetto all'evoluzione di questi fenomeni. Inoltre, la credibilità che l'Italia ha conquistato come partner solidale ed efficiente grazie a una costante presenza garantita in tutti i teatri di crisi e nelle diverse missioni della Nato, consente al Paese di poter giocare un ruolo di primo piano in questo contesto.

Al fine di rendere operativo il *framework* di azione per il fianco sud – definito in occasione del vertice di Varsavia – e di proiettare stabilità tramite un approccio regionale comprensivo, l'Italia ha avanzato in sede atlantica la proposta di rendere il Joint Force Command Naples una cabina di regia per le attività nella regione mediterranea. Questa proposta sarebbe funzionale al concretizzarsi dell'azione Nato nel fianco sud, nonché potenzialmente in grado di sviluppare una maggiore *situational awareness* e di proiettare stabilità nell'area. Una simile opzione consentirebbe inoltre di accrescere il coordinamento con le altre organizzazioni internazionali e potrebbe avvalersi delle competenze di Centri di eccellenza già esistenti. Infine, è stato reso noto che l'Italia rende disponibile il quartier generale del Comando multinazionale ad alta prontezza operativa (Nato Rapid Deployable Corps) nonché una divisione da multinazionalizzare con finalità di *defence*

capacity building.

4. Rapporto complementare tra Nato e Ue

Alla luce dell'adozione della dichiarazione congiunta Nato-Ue in occasione del vertice di Varsavia, durante la conferenza il dibattito si è concentrato anche sulle prospettive di collaborazione e di coordinamento tra le due organizzazioni. In particolare si è fatto riferimento alle sette aree di cooperazione strategica identificate dal documento firmato l'8 luglio 2016: (1) contrasto alle minacce ibride; (2) cooperazione marittima, soprattutto nel Mediterraneo; (3) coordinamento nella sicurezza e difesa cibernetica; (4) sviluppo di capacità di difesa complementari Nato-Ue; (5) cooperazione industriale; (6) un calendario di esercitazioni coordinate e parallele nel 2017 e 2018; (7) costruzione di capacità di sicurezza e difesa, e della resilienza, dei partner nel vicinato meridionale e orientale².



Partecipanti alla conferenza

In termini di capacità e competenze, durante la conferenza è stata evidenziata a più riprese l'importanza della complementarietà tra la Nato e l'Ue nel campo della sicurezza e della difesa e il reciproco beneficio di un più solido pilastro europeo. In questo contesto, come ribadito dal ministro Pinotti, l'impegno dell'Italia nel quadro di una crescita delle capacità di difesa europee si fonda sulla convinzione che una maggiore coesione nella difesa dell'Ue contribuisca in maniera efficace alla sicurezza della regione euro-atlantica. È stato anche ricordato che la Nato continua ad avere un notevole valore aggiunto sotto il punto di vista della capacità di comando e controllo e una expertise consolidata nei molti anni di attività dell'Alleanza.

Coerentemente, una simile logica di complementarietà sottende anche la proposta congiunta dei ministri degli Esteri e della Difesa italiani³, pubblicata dal quotidiano francese *Le Monde*, che ha alimentato la discussione sulla sicurezza e difesa all'interno dell'Ue e portato alla stesura di un documento congiunto di Francia,

² Si segnala che in occasione della Ministeriale Esteri Nato del 6 dicembre 2016 sono state presentate 40 proposte concrete nell'ambito delle sette aree di cooperazione proposte nella dichiarazione congiunta.

³ Gentiloni e Pinotti: "Una Schengen della difesa per rispondere al terrorismo" (La Repubblica, Le Monde), 11 agosto 2016, <http://www.esteri.it/mae/tiny/23270>.

Germania, Spagna, e Italia⁴.

Dal punto di vista industriale è stato auspicato che, in un'ottica di lungo periodo, la prospettiva dell'industria militare europea sviluppi una strategia "third offset", come gli Stati Uniti, e che si riesca a costruire una difesa europea unica, interoperabile e a sostegno di un unico sistema industriale. Affinché questo obiettivo sia credibile, è necessario che i paesi europei investano di più in sicurezza.



Roberta Pinotti

Una simile riconfigurazione degli oneri all'interno dell'Alleanza permetterebbe di controbilanciare potenze politico-militari emergenti, come la Cina. Dal dibattito è emersa l'importanza di un'Europa coesa che assuma gradualmente sempre più responsabilità per la propria difesa e che sia in grado di porre in evidenza gli interessi comuni con la Nato, evitando di creare inutili e controproducenti duplicazioni.

5. L'importanza di un rilancio della cultura della sicurezza

Un'ulteriore sfida che la Nato deve affrontare e che risulta fondamentale di fronte ai profondi cambiamenti in atto, anche in termini strategici, nell'attuale scenario internazionale, attiene al rilancio della cultura della sicurezza. È stato infatti evidenziato come accanto alla dimensione pratica dell'accrescimento delle capacità militari e degli investimenti in sicurezza e difesa, emerga chiara l'esigenza di ridare anima ai valori fondativi dell'Alleanza. A questo aspetto non sarebbe stata rivolta sufficiente attenzione fino a questo momento, come è stato evidenziato durante i lavori della conferenza.

L'Alleanza dovrebbe dunque porsi un duplice obiettivo. Da un lato, è importante che all'interno della Nato concetti come solidarietà e fiducia siano riportati al centro della ragione di esistere dell'organizzazione per dare una risposta politica e strategica adeguata alle attuali tipologie di minacce. Attraverso uno sforzo che coinvolga tutti gli Stati membri, e in particolare gli alleati europei, è doveroso che per contribuire alla sicurezza euroatlantica ciascun alleato si assuma la propria responsabilità, investendo di più e con maggiore coerenza, a prescindere dai messaggi che possono arrivare da Washington. Dall'altro, il rilancio della cultura della sicurezza dovrebbe essere promosso con maggiore impegno anche attraverso vere e proprie attività di sensibilizzazione rivolte all'opinione pubblica. Questo punto risulta ancor più rilevante in un momento in cui le minacce alla

⁴ Arthur Beesley, "Italy and Spain Warm to EU Defence Co-operation", in *Financial Times*, 12 October 2016.

sicurezza internazionale richiedono un maggiore impegno per garantire la sicurezza dei cittadini che devono essere sensibilizzati riguardo alla necessità di possibili incrementi della spesa per la difesa. I governi, la Nato e l'Ue sono tenuti a contribuire per dare insieme una risposta su questo punto.

Conclusioni

Dalla conferenza emerge come la Nato sia chiamata ancora una volta a mostrare la propria capacità di adattamento e trasformazione. Alle sfide provenienti dal fianco sud e dal fianco est si sono di recente aggiunte ulteriori variabili che hanno colto gli alleati di sorpresa: l'esito del referendum britannico e l'elezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti.

In questo contesto assume grande importanza l'adozione da parte dell'Alleanza di un approccio a 360 gradi che dovrà essere però sostenuto da una crescente assunzione di responsabilità da parte dei paesi europei nell'accrescere il proprio contributo alla difesa collettiva, sia in termini di capacità militari e investimenti, sia di rilancio dei valori fondanti della comunità atlantica.

Altrettanto rilevante appare la collaborazione con altre organizzazioni, *in primis* l'Ue, per contribuire alla sicurezza dell'area euro-atlantica. A riguardo è stata ribadita l'importanza di garantire la complementarietà tra l'azione della Nato e dell'Ue, nonché il reciproco beneficio derivante da un pilastro di difesa europea più forte. In questo contesto, la presenza di minacce comuni e la condivisione di valori rendono una maggiore cooperazione non solo necessaria, ma anche vantaggiosa per entrambi gli attori.

L'Italia in virtù della sua particolare sensibilità e posizione geografica, nonché grazie alla credibilità guadagnata di ambito Nato come partner affidabile, si trova nella posizione ideale per giocare un ruolo di primo piano in queste dinamiche: dal fianco sud ai rapporti Nato-Ue e ancora il dialogo con la Russia.

In conclusione, come sottolineato dal ministro Pinotti, al di là dello scenario internazionale caratterizzato da incertezza e imprevedibilità, la Nato rimane solida e coesa, e continuerà a rinnovarsi dinanzi a nuove sfide.

Aggiornato 9 dicembre 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 | 21 Francesca Bitondo e Miriam Peluffo, *Quali sviluppi per le capacità Nato? Difesa collettiva e stabilizzazione del vicinato: la visione italiana*
- 16 | 20 Ettore Greco, *Italy's Role in Europe under Renzi*
- 16 | 19 Alessandro Marrone and Vincenzo Camporini, *Recent Developments in Italy's Security and Defence Policy*
- 16 | 18 Francesca Bitondo, Alessandro Marrone e Paola Sartori, *Le sfide della Nato e il ruolo dell'Italia: Trump, Brexit, difesa collettiva e stabilizzazione del vicinato*
- 16 | 17 Tommaso De Zan and Simona Autolitano (eds.), *EUnited Against Crime: Improving Criminal Justice in European Union Cyberspace*
- 16 | 16 Bianca Benvenuti, *The EU-Turkey Deal and Its Implications for the Asylum Capacities of EU Border Countries*
- 16 | 15 Matteo Brunelli, *European Security Governance and Transatlantic Relations*
- 16 | 14E Francesca Bitondo and Paola Sartori, *NATO Defence Planning After the Warsaw Summit*
- 16 | 14 Francesca Bitondo e Paola Sartori, *La pianificazione della difesa della Nato dopo il vertice di Varsavia*
- 16 | 13 Alessandra Scalia e Nicolò Sartori, *Il futuro dei lanciatori europei: opportunità e sfide per l'Italia*