

Priorità italiane dopo 70 anni di Nato

di Filippo Cutrera

ABSTRACT

Con la fine della Guerra Fredda, la Nato ha avviato un processo, ad oggi ancora in corso, di ridefinizione del proprio approccio strategico, affiancando a deterrenza e difesa collettiva nuove funzioni e capacità, dalla gestione di crisi alla sicurezza cooperativa, volte a "proiettare stabilità" al di là dei suoi confini e ad affrontare più adeguatamente le minacce emergenti del mondo post-bipolare. In tale contesto l'Italia può contribuire alla formulazione di una strategia transatlantica in grado tanto di coniugare deterrenza e dialogo nei confronti dell'assertività russa sul fianco orientale, quanto di costituire una linea di azione comune per la stabilizzazione della regione del Mediterraneo. In questa fase di trasformazione della Nato l'Italia ha tutto l'interesse a svolgere un ruolo attivo al suo interno, rispettando gli impegni presi in ambito multilaterale e destinando risorse adeguate al proprio bilancio per la difesa.

Nato | Unione europea | Politica militare dell'Italia | Bilancio della difesa

keywords

Priorità italiane dopo 70 anni di Nato

di Filippo Cutrera*

Introduzione

In occasione del 70° anniversario della firma del Trattato di Washington, il presente rapporto sintetizza i risultati principali di un dibattito volto non solo a riflettere sul futuro della Nato e sulle sfide che ne caratterizzeranno l'operato nel garantire pace e sicurezza nell'area euro-atlantica, ma anche a delineare le priorità dell'Italia all'interno dell'Alleanza e le principali strategie volte al loro perseguimento.

In un contesto internazionale in continua evoluzione, contraddistinto dal sovrapporsi di minacce di natura ibrida a quelle tradizionali, la Nato sta attraversando un processo di graduale ridefinizione del proprio approccio a queste sfide, sviluppando nuove capacità e assumendo nuove funzioni. Nel quadro di questo processo di trasformazione è bene interrogarsi sul contributo che l'Italia può fornire all'interno dell'Alleanza alla luce dei suoi interessi nazionali.

Una tale riflessione deve coinvolgere tanto la postura strategica da adottare nei confronti della ritrovata assertività russa ad est, quanto le iniziative da intraprendere dinanzi alla situazione di crisi in cui versa la regione del Mediterraneo e del Medio Oriente a sud, passando per il bisogno di mantenere le capacità tecnologiche e industriali necessarie alle forze alleate per affrontare tali sfide. La centralità di queste tematiche per l'Italia richiede un dibattito ampio e approfondito sul ruolo che il Paese intende ricoprire come membro attivo all'interno dell'Alleanza. Per questa ragione lo IAI si è fatto promotore, in collaborazione con la NATO Public Diplomacy Division e con il contributo di Formiche come media partner, del dibattito "70 anni di Nato: priorità italiane per il futuro dell'Alleanza Atlantica", organizzato a Roma il 13 giugno 2019, che ha visto la partecipazione di rappresentanti tanto delle istituzioni italiane e transatlantiche quanto del mondo scientifico e dell'industria¹. Il seguente rapporto è stato redatto sulla base di spunti tratti da tale dibattito.

¹ Si vedano il sito dello IAI (<https://www.iai.it/it/node/10352>) e quello di Formiche: <https://formiche.net/?p=1153601>.

* Filippo Cutrera ha svolto un tirocinio presso l'Istituto Affari Internazionali (IAI) da aprile a luglio 2019. · Rapporto della conferenza "70 anni di NATO: priorità italiane per il futuro dell'Alleanza Atlantica", organizzata dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) a Roma il 13 giugno 2019, con il supporto della NATO Public Diplomacy Division e la media partnership di Formiche.

1. L'adattamento della Nato alle minacce emergenti: verso una strategia di proiezione di stabilità

Una discussione che guardi alle prospettive future della Nato, in termini tanto di capacità quanto di limiti nell'affrontare le minacce alla sicurezza euro-atlantica nei prossimi decenni, non può che cominciare traendo lezioni dal passato, e ricordando i grandi risultati che l'Alleanza ha contribuito a raggiungere negli ultimi 70 anni e di cui il nostro continente può ancora oggi beneficiare.

La Nato ha svolto un ruolo fondamentale nel garantire pace e sicurezza ad un'Europa uscita profondamente divisa da due guerre mondiali, scongiurando il ripetersi di un nuovo conflitto fra grandi potenze su scala globale. Attraverso gli strumenti della deterrenza e della difesa collettiva, l'Alleanza Atlantica si è rivelata in grado di gestire la difficile relazione con l'Unione Sovietica, per poi avviare un processo di normalizzazione dei rapporti con l'odierna Russia. Come sottolineato dal presidente dello IAI, **Ferdinando Nelli Feroci**, nel discorso di apertura dell'evento, la Nato ha dato un contributo decisivo affinché la guerra rimanesse fortunatamente fredda.

Inoltre, sotto l'ombrello protettivo della Nato si sono potute creare le condizioni necessarie per intraprendere il processo di integrazione europea. La garanzia di sicurezza che l'Alleanza Atlantica ha saputo fornire all'Europa ha costituito infatti una condizione imprescindibile per assicurare, prima nella parte occidentale, poi nel resto del continente, pluralismo, stato di diritto, istituzioni democratiche, rispetto dei diritti fondamentali.

Il legame fra americani ed europei ha rappresentato un riferimento costante in un ambiente in profonda evoluzione. Con la dissoluzione dell'Unione Sovietica e della Cortina di Ferro, nota Nelli Feroci, la Nato si è trovata ad affrontare sfide radicalmente diverse da quelle per cui era stata creata. A un sistema internazionale dominato dalla competizione fra blocchi e da una minaccia chiaramente identificabile, di natura statale, militare e proveniente essenzialmente da est, si sostituisce un contesto più instabile e meno prevedibile. Dai molteplici focolai di crisi a ridosso dei confini dell'Alleanza, a partire dai conflitti etnici nei Balcani fino alla "Primavera araba" in Medio Oriente e Nord Africa, emergono con forza una serie di minacce non convenzionali, quali terrorismo internazionale, tratta di essere umani, traffico di stupefacenti e armi. La natura asimmetrica di tali sfide rivela i limiti da una parte dello Stato, a volte incapace di garantire da solo la piena sicurezza della propria popolazione, dall'altra dello strumento militare, inadeguato se usato singolarmente nella risoluzione di conflitti radicati in questioni di insicurezza politica, sociale, economica o ambientale.

Al mutare del contesto internazionale, la Nato ha reagito adattandosi alla diversa natura delle minacce che si è trovata ad affrontare, assumendo nuove funzioni e sviluppando nuove capacità. Tale processo di adattamento ha visto la partecipazione crescente dell'Alleanza in aree tradizionalmente escluse dalla sua

attività. Non a caso, ricorda Nelli Feroci, alla missione fondamentale di difesa collettiva vengono aggiunte dal Concetto strategico della Nato del 2010 la gestione di crisi e la sicurezza cooperativa. Ciò dimostra la crescente consapevolezza da parte dell'Alleanza di come la sicurezza euro-atlantica derivi non solo dall'integrità territoriale dei suoi membri, ma anche dalla sicurezza del suo vicinato. Questa consapevolezza ha spinto la Nato ad intraprendere varie iniziative volte, per usare un gergo recente, a "proiettare stabilità" (*projecting stability*) al di là dei suoi confini, sotto forma tanto di operazioni di gestione di crisi quanto di programmi di cooperazione con soggetti terzi.

Da un lato l'Alleanza si è fatta più presente in zone di conflitto, promuovendo o partecipando a operazioni sia di stabilizzazione (*peacekeeping*) sia di prevenzione e ricostruzione (*peace-building*), dal consolidamento della pace in Kosovo all'addestramento delle forze locali in Afghanistan, dalle missioni antipirateria al largo della Somalia alla sicurezza marittima nel Mediterraneo.

Dall'altro lato la Nato ha progressivamente sviluppato una dimensione politica nel quadro di sicurezza cooperativa, istituendo una vasta rete di programmi di partenariato, tanto sul piano politico quanto su quello tecnico, con attori al di fuori dell'Alleanza. Alla cooperazione con Paesi non membri della Nato, riuniti in *framework* come il Dialogo mediterraneo (Mediterranean Dialogue) o l'Iniziativa di cooperazione di Istanbul (Istanbul Cooperation Initiative), si aggiunge quella con le Nazioni Unite, l'Unione africana o l'Unione europea. In particolare con quest'ultima è stato manifestato un forte interesse a rafforzare la cooperazione in chiave di reciproca complementarietà, come testimoniato dalla firma della Dichiarazione congiunta per la Partnership strategica Nato-Ue al vertice di Varsavia del 2016, confermata l'anno seguente al vertice alleato di Bruxelles.

Fondato sui due pilastri del dialogo politico e della cooperazione tecnica, l'approccio Nato ai partenariati e quindi alla proiezione di stabilità mira a rafforzare la resilienza di quei Paesi dove originano o transitano minacce alla sicurezza euro-atlantica, assistendoli nello sviluppo di capacità endogene per far fronte autonomamente a tali minacce. Passando da una logica di reazione ad una di prevenzione, la Nato sta sviluppando progressivamente una dimensione di sicurezza cooperativa accanto a quella tradizionale di difesa collettiva. Nel quadro di tale processo di adattamento al nuovo contesto internazionale, la Nato tende a configurarsi sempre più non solo come alleanza militare ma anche come organizzazione di sicurezza regionale.

2. La diversa percezione della minaccia: una sfida interna alla Nato

In tale contesto di graduale espansione delle priorità e delle funzioni della Nato, volte ad affrontare più adeguatamente le minacce emergenti del mondo post-bipolare, permangono tuttavia delle criticità non solo al di là dei confini dell'Alleanza, ma anche al suo interno. Nelli Feroci evidenzia come a minare la coesione interna dell'Alleanza siano innanzitutto le tensioni fra americani ed europei. Agli inevitabili

attriti nelle relazioni fra le due sponde dell'Atlantico, ad oggi particolarmente tese su questioni quali il programma nucleare iraniano, i rapporti con la Cina o il *burden-sharing* all'interno dell'alleanza, si aggiunge l'incertezza legata al carattere imprevedibile dell'amministrazione Trump. La relazione fra Europa e Stati Uniti, cardine della sicurezza euro-atlantica, può dirsi, se non indebolita, perlomeno messa alla prova da un rinnovato unilateralismo statunitense, dimostrato ad esempio dal ritiro del Paese dall'accordo sul nucleare iraniano o dal trattato sui missili nucleari a medio raggio (Intermediate-range Nuclear Forces – Inf) con la Russia.

Le tensioni interne alla Nato non si limitano ai rapporti fra americani ed europei, ma diverse sono le questioni che dividono anche gli alleati del vecchio continente. In particolare, ciò che più separa gli europei è la diversa percezione della minaccia, almeno in parte dovuta alla diversa prossimità territoriale ad essa. Mentre i Paesi membri del nord e dell'est mantengono come priorità la rinnovata assertività russa sul fianco orientale della Nato, quelli del sud tentano di richiamarne l'attenzione sulla costante instabilità del suo fianco mediterraneo.

Tale divario fra la minaccia tradizionale a est e quella non-convenzionale a sud ben rispecchia la duplice natura della Nato, da un lato alleanza difensiva e dall'altro organizzazione di sicurezza. **Fabio Rugge**, capo dell'Ufficio Nato del Maeci, sottolinea come la Nato si trovi storicamente più preparata ad affrontare la minaccia potenziale rappresentata dalla Russia, in quanto minaccia statale ed essenzialmente militare, dunque geograficamente localizzata e più facilmente identificabile. Al contrario, il fianco mediterraneo risulta più articolato e di più difficile comprensione, essendo fonte di una vasta serie di sfide quali terrorismo, flussi migratori, traffico di armi e stupefacenti. La più difficile comprensione del fianco meridionale spiega almeno in parte la maggiore attenzione rivolta dall'Alleanza al fianco est.

3. Il fianco orientale e la minaccia tradizionale: fra difesa atlantica e sicurezza paneuropea

La preoccupazione degli Alleati nordeuropei per il fianco est non è certamente immotivata, come ricordato da **Alessandro Marrone**, responsabile del Programma Difesa dello IAI. Sebbene infatti con la fine della Guerra Fredda si fosse intrapreso un cammino di distensione dei rapporti e di collaborazione con Mosca, a partire dal 2008 i rapporti fra Russia e Occidente sono drasticamente peggiorati. La Federazione Russa ha manifestato una rinnovata assertività, tanto a livello regionale – dal conflitto con la Georgia, passando per le tensioni nel Mar Baltico e nel Mar Nero, fino all'annessione *manu militari* della Crimea e al conflitto nell'est dell'Ucraina – quanto a livello globale, come mostrato ad esempio dal suo coinvolgimento in Siria. A ciò si aggiungono le ripetute violazioni da parte della Russia di accordi internazionali, come il già citato Trattato Inf, violazioni alle quali Washington ha risposto dichiarando il proprio ritiro unilaterale dall'accordo, seguita recentemente da Mosca. Ciò ha portato a un clima di crescente tensione fra l'Alleanza e la Russia,

spingendo ciascuna a rafforzare il proprio apparato militare a ridosso dei confini dell'altra. Di tale contesto ha risentito evidentemente la cooperazione multilaterale, sospesa su tutti i livelli al di fuori degli sporadici incontri del Consiglio Nato-Russia.

In tale contesto l'Italia ha un forte interesse ad evitare che le tensioni fra Russia e Occidente possano sfociare in ulteriori forme di conflitto. Come evidenziato da Marrone, gli interessi italiani non si limitano ai rapporti commerciali ed energetici che legano il Paese alla Russia, ma coinvolgono in maniera più ampia la necessità strategica di preservare pace e sicurezza a livello paneuropeo. Per ragioni che vanno al di là della semplice distanza territoriale fra l'Italia e la minaccia potenziale russa, ma che coinvolgono il rapporto di generale amicizia tra i due Paesi, Roma ha seguito storicamente un "doppio binario" nella relazione con Mosca, di adesione alla difesa collettiva Nato e dialogo a tutto campo con la Russia. Nelle parole di **Fabrizio Lucioli**, presidente del Comitato Atlantico Italiano, l'Italia è forse l'unico Paese europeo a potersi dire al contempo alleato di Washington e amico di Mosca.

In tale fase di trasformazione dell'Alleanza l'Italia può contribuire alla definizione di una strategia Nato nei confronti della Russia che sappia coniugare difesa collettiva e cooperazione, deterrenza e dialogo. Come sottolineato da Marrone, se da un lato la deterrenza ha rappresentato un elemento cardine della postura strategica per scoraggiare un'eventuale aggressione da est durante la Guerra Fredda e dal 2014 in poi, dall'altro la deterrenza non può essere fine a se stessa. Al contrario, essa deve costituire uno strumento per raggiungere un obiettivo più elevato: raggiungere una condizione di pace e sicurezza condivisa a livello paneuropeo. In quest'ottica, è dunque necessario reinstaurare un canale di dialogo con la Russia, in grado da una parte di rassicurare Mosca per quanto riguarda eventuali espansioni dell'Alleanza verso est, che non avverranno nel prossimo futuro, e dall'altra di avviare un processo di stabilizzazione del conflitto ucraino.

La posizione privilegiata che l'Italia occupa fra Mosca e Washington offre a Roma l'opportunità di svolgere un ruolo di ponte fra le due parti, contribuendo in maniera unica alla definizione di una postura strategica Nato che sia capace di combinare deterrenza e dialogo, difesa transatlantica e sicurezza paneuropea.

4. Il fianco meridionale e le minacce emergenti: fra stabilizzazione e sicurezza cooperativa

La rinnovata assertività russa ai confini dell'Alleanza costituisce una fonte valida di preoccupazione per gli Alleati del nordest europeo, riportando l'attenzione della Nato sul fianco orientale e sulla sua missione storica di difesa collettiva. Allo stesso tempo le tensioni crescenti con Mosca rischiano di marginalizzare ulteriormente nell'agenda Nato la questione mediterranea, prioritaria per l'Italia in quanto avamposto meridionale dell'Europa. Nonostante gli evidenti interessi nazionali nella stabilità del Mediterraneo, l'Italia non è di certo l'unico membro dell'Alleanza ad essere toccato dalle minacce emergenti che provengono dalla condizione di crisi in cui versa la regione del Medio Oriente e Nord Africa.

Ciononostante, la Nato si è sviluppata storicamente guardando soprattutto ad est, lasciando il fianco meridionale alle iniziative dei suoi singoli membri che così hanno preferito. Alleati importanti quali Francia e Turchia hanno voluto giocare partite nazionali, rispettivamente nel Sahel e in Siria, piuttosto che seguire una linea di azione comune. La mancanza di una strategia condivisa è ancor più evidente nel caso della Libia, dove al supporto francese all'avanzata del generale Haftar si aggiunge il voltafaccia dell'amministrazione statunitense alle spalle del governo internazionalmente riconosciuto di Serraj. Proprio sulla Libia, in cima alle priorità di sicurezza nazionale italiane, Roma ha la necessità di riportare l'attenzione dell'Alleanza, con l'obiettivo di avviare quanto più celermente possibile un processo concreto e condiviso di stabilizzazione del Paese. Come ricordato da Marrone, la Nato è l'unico *framework* al mondo a riunire allo stesso tavolo di negoziazione Paesi europei – inclusa la Gran Bretagna –, Stati Uniti e Turchia e ad essere dotato di uno staff internazionale integrato capace di implementare decisioni comuni. Se non è possibile per l'Italia parlare di Libia in sede Nato, dove altro può esserlo?

La strategia di proiezione di stabilità da parte dell'Alleanza atlantica non potrebbe che beneficiare di un rafforzamento della cooperazione con l'Ue, dotata non solo di una vasta gamma di strumenti economici e di esperienza nei settori della *governance* e della *institution-building*, ma anche di un'immagine meno controversa in Medio Oriente e Nord Africa. La capacità dell'Italia, ricordata da Luciolli, di "camminare su due gambe", quella transatlantica e quella europea, può fornire un contributo prezioso alle attività di sicurezza cooperativa Nato e allo sviluppo di una relazione di complementarità con l'Ue. Allo stesso tempo, il presidente del Comitato Atlantico Italiano sottolinea come, sebbene la cooperazione Nato-Ue sia oggi sempre più al centro dell'agenda internazionale, sia necessario andare oltre e riscoprire anche il ruolo attribuito dal Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite alla Nato come organizzazione regionale e rilanciare quindi la relazione con l'Onu.

È nell'interesse tanto dell'Italia quanto della Nato riportare l'attenzione degli Alleati sul fianco sud e avviare un progetto di stabilizzazione comune e coerente della regione del Mediterraneo. Ciò non significa che l'Italia non debba interessarsi ad altri dossier rilevanti per l'Alleanza, contribuendo agli sforzi di difesa collettiva sul fronte orientale e alla definizione di una strategia efficace nei confronti della Russia. Al contrario, significa partecipare attivamente a tali iniziative, non solo per il loro valore in sé, ma anche per assumere un peso relativo maggiore in sede Nato con cui riportare nell'agenda transatlantica altri dossier, come quello mediterraneo.

Come sottolineato da Ruge, la solidarietà, ossia la capacità di avere una visione comune, e sulla base di essa agire secondo una linea condivisa, ha da sempre costituito il "centro di gravità" dell'Alleanza. Oggi la diversa percezione della minaccia da parte dei suoi membri è ciò che più ne mina la coesione interna, ostacolando l'adozione di una linea di azione comune nel Mediterraneo.

Sebbene la Nato si sia sviluppata storicamente guardando soprattutto ad est, il fianco meridionale ha assunto un ruolo sempre più importante nel pensiero strategico

transatlantico e, a giudizio di **Donatella Tesei**, presidente della Commissione Difesa della Camera, l'azione italiana ha certamente svolto un ruolo significativo in tal senso, ricordando all'Alleanza come le minacce alla sicurezza euro-atlantica provengano anche da sud.

Fra le diverse iniziative alleate intraprese in ambito mediterraneo, l'esempio più recente è costituito dalla creazione del NATO Strategic Direction South Hub in seno allo Allied Joint Force Command di Napoli nel 2017. Conosciuto anche come hub per il sud, il nuovo polo della Nato si prefigge l'obiettivo di rafforzare la comprensione dell'Alleanza sull'Africa e sul Medio Oriente, fornendo prospettive e analisi e promuovendo lo scambio di informazioni con Paesi e organizzazioni partner, al fine di evidenziare le dinamiche regionali rilevanti per la sicurezza euro-atlantica e le possibilità di cooperazione con stakeholder locali.

Tuttavia, come ricordato da Lucioli, una riflessione sul ruolo della Nato nel Mediterraneo era stata avviata già da tempo, come dimostrato dalla creazione nel 1994 del già citato Dialogo mediterraneo, seguito dieci anni dopo dall'Iniziativa di cooperazione di Istanbul. Ai programmi di cooperazione con Paesi dell'area mediterranea si aggiungono quelli con organizzazioni regionali quali la Lega araba e l'Unione africana. In particolare con quest'ultima la cooperazione è stata recentemente rafforzata dal supporto dato dalla Nato ad iniziative – come la creazione della Forza di pronto intervento africana e della Base logistica continentale di Douala – volte ad aumentare l'autonomia dell'organizzazione nella gestione delle crisi.

Infine vanno ricordati progetti per la creazione di capacità di difesa e sicurezza (*Defence and Related Security Capacity Building*), volti a fornire assistenza e consulenza specializzata a Paesi partner della Nato, fra cui Giordania e Iraq, attraverso una vasta gamma di strumenti, dallo scambio di informazioni e di expertise all'addestramento e la riforma del settore della sicurezza.

L'insieme di tali iniziative, portate avanti nel quadro della sicurezza cooperativa e della proiezione della stabilità, conferma da un lato l'attenzione crescente al fronte meridionale e alle minacce che da esso derivano, dall'altro l'interesse della Nato a configurarsi sempre più non solo come alleanza militare difensiva, ma anche come organizzazione di sicurezza.

5. L'azione italiana in ambito Nato: contributi e limiti del settore della difesa

All'interno di tale evoluzione delle funzioni della Nato e del suo approccio strategico al fronte sud, l'Italia ha avuto un ruolo significativo. **Alessandro Cattaneo**, vice rappresentante permanente italiano al Consiglio Atlantico, sottolinea i diversi contributi italiani apportati all'Alleanza, grazie ai quali Roma può godere di una percezione generalmente positiva in sede atlantica.

Innanzitutto l'Italia ha dimostrato nel corso dei decenni una coerenza politica sostanziale. Nonostante cambiamenti politici interni considerevoli, l'Italia si è confermata un alleato in grado di mantenere una stabilità tanto di propositi quanto di azioni in sede Nato. Tale coerenza si basa almeno in parte sul supporto popolare bipartisan di cui l'Alleanza gode nel nostro Paese. Alla luce di ciò, è stata sottolineata da Tesei l'importanza di una comunicazione politica efficace volta a radicare il consenso consapevole dei cittadini nei confronti dell'Alleanza Atlantica e a consolidare la comprensione delle scelte nazionali nel settore della difesa.

Cattaneo ha inoltre evidenziato come sia positivamente vista dagli Alleati l'attitudine dell'Italia a cercare il consenso in contesti multilaterali e la sua capacità di costruirlo sulla base di obiettivi condivisi. Proprio su tale abilità Roma deve far leva per riportare l'attenzione della Nato sul fianco meridionale e promuovere una stabilizzazione del Mediterraneo che possa essere condivisa e duratura.

Infine l'Italia è stata capace di dimostrare il suo impegno all'Alleanza, contribuendo in maniera efficiente alle molteplici missioni internazionali in cui è stata coinvolta negli ultimi decenni. In tale contesto, Lucioli ha voluto ricordare il ruolo di primo piano che il Paese occupa nelle tre direttrici fondamentali della risoluzione di conflitti. In particolare, l'Italia ha dato un contributo chiave nella fase di prevenzione e *understanding*, oggi riconosciuta dall'apertura del già citato hub Nato a Napoli, e in quella di stabilizzazione e ricostruzione, testimoniata dal Centro di eccellenza della Nato per la Security Force Assistance, istituito dall'Esercito Italiano nel polo di Cesano. Infine, anche in operazioni di gestione di crisi con forti attività di combattimento – come quella in Kosovo – l'Italia ha assunto un ruolo di leadership che vale la pena evidenziare.

In linea con il contributo costante che il Paese ha saputo dare all'Alleanza, per continuare a svolgere un ruolo di membro rilevante al suo interno l'Italia è chiamata a destinare risorse adeguate al proprio bilancio della difesa e a distribuirle in maniera coerente. La spesa militare ha da sempre rappresentato una questione controversa nello scenario politico italiano. Tuttavia, negli ultimi anni, la tematica del *burden-sharing* ha assunto una visibilità maggiore a seguito di dichiarazioni particolarmente critiche espresse dall'attuale amministrazione Usa nei confronti della Germania e di altri alleati europei. Sebbene tale critica sia stata portata ad eccessi retorici, paventando perfino un disimpegno statunitense dalla Nato, Cattaneo sottolinea che l'auspicio di una maggiore condivisione dell'onere del mantenimento della sicurezza nell'area euro-atlantica è da sempre presente nel dibattito politico statunitense. A suo giudizio dunque, la novità della presidenza Trump starebbe più nei toni che nel contenuto.

I governi europei hanno reagito a tali pressioni incrementando le proprie spese militari, con l'obiettivo di raggiungere il 2 per cento in relazione al Pil entro il 2024, come prefissato al vertice Nato in Galles del 2014 sotto gli auspici della precedente amministrazione democratica di Barack Obama. In un clima di crescita generale del bilancio per la difesa nel continente europeo, l'Italia rimane l'unico tra gli Alleati

a non aver aumentato la propria spesa, ferma da anni intorno all'1,15 per cento e dal 2019 perfino in leggero calo in percentuale sul Pil.

Ad un bilancio per la difesa sostanzialmente piatto si aggiunge inoltre una distribuzione delle risorse al suo interno fortemente sbilanciata verso le spese per il personale, con effetti fortemente negativi su quelle per il mantenimento e l'operatività dei mezzi, nonché per l'addestramento e le esercitazioni. Tuttavia, come ricordato da **Guido Crosetto**, presidente della Federazione Aziende Italiane per l'Aerospazio, la Difesa e la Sicurezza, tale disequilibrio non costituisce una novità, ma una caratteristica del bilancio della difesa italiano degli ultimi decenni, oggi evidenziata dal gap rispetto agli impegni presi dal nostro Paese in ambito multilaterale. Evidenti sono gli ostacoli di natura politica nell'aumentare la spesa per la difesa, anche in maniera sostanziale per raggiungere il 2 per cento, soprattutto in un Paese con un elettorato tradizionalmente restio al tema. Ciò non toglie che la mancanza di investimenti adeguati nel settore della difesa ha importanti ripercussioni sulla postura strategica di uno Stato come l'Italia.

Innanzitutto, il possesso di un apparato militare adeguato è un requisito imprescindibile per il mantenimento di una credibilità internazionale agli occhi tanto di eventuali nemici quanto dei propri alleati. Da un lato, infatti, non possedere tecnologie *high-end*, necessarie per affrontare un conflitto internazionale ad alta intensità, impedisce di esercitare effettiva deterrenza nei confronti di eventuali minacce esterne. Nelle parole di Marrone, secondo il concetto di deterrenza, dotarsi di equipaggiamenti appropriati e dispiegarli adeguatamente significa scoraggiare possibili aggressioni e non essere di conseguenza costretti ad utilizzarli.

Dall'altro lato la mancanza di investimenti conduce ad una progressiva marginalizzazione dell'Italia in sede Nato come anche in sede Ue nel campo della difesa. Se l'interoperabilità dei propri equipaggiamenti con quelli degli Alleati è condizione necessaria per partecipare alle missioni internazionali, il crescente divario tecnologico che separa l'Italia da questi ultimi implica l'esclusione del nostro Paese da iniziative comuni. A livello europeo la mancanza di investimenti preclude la possibilità dell'Italia di partecipare ai progetti di sviluppo congiunto di tecnologie e capacità militari promossi nell'ambito della Cooperazione strutturata permanente, prevista dal Trattato di Lisbona e attuata dal 2017. A ciò va aggiunto che, come sottolineato da Crosetto, l'accesso ai nuovi finanziamenti europei stanziati tramite il Fondo europeo per la difesa, con 580 milioni a bilancio fino al 2020 e 13 miliardi previsti per il settennato successivo, presuppone finanziamenti nazionali adeguati. Avere a disposizione dei fondi Ue senza la possibilità di attingervi equivale a spendere l'8 per cento con cui il nostro Paese contribuisce al bilancio europeo per finanziare lo sviluppo di equipaggiamenti da parte di aziende Ue non italiane. Ciò ha conseguenze negative non solo in termini di interscambio commerciale, ma anche di autonomia strategica nazionale. Crosetto nota che senza investimenti costanti nel tempo e coerentemente distribuiti, l'Italia rischia di perdere eccellenze tecnologiche nell'industria della difesa, finendo per destinare i limitati finanziamenti per le Forze Armate all'acquisizione di equipaggiamenti prodotti interamente all'estero.

La questione della spesa militare non tocca unicamente l'industria per la difesa ma va ben oltre, influenzando la capacità di un Paese di mantenere una postura strategica a livello internazionale. Per poter avere un ruolo di membro attivo e rilevante all'interno dell'Alleanza, è di vitale interesse per l'Italia ridefinire il proprio bilancio in linea con il Libro Bianco per la Difesa del 2015, razionalizzando le spese superflue e investendo in modo cooperativo con i partner, in modo da garantire equipaggiamenti adeguati alle proprie Forze Armate nonché un miglior ritorno industriale e tecnologico.

Sebbene la spesa per la difesa non costituisca di certo l'unico criterio per valutare i contributi significativi che l'Italia ha dato negli ultimi 70 anni all'Alleanza Atlantica, questa rimane un requisito fondamentale per poter continuare a contribuire ed influenzare l'azione della Nato e a partecipare ai vari dossier atlantici rilevanti per il Paese, dalla relazione con la Russia alla stabilizzazione del Mediterraneo.

aggiornato 20 agosto 2019

Programma

70 anni di NATO: priorità italiane per il futuro dell'Alleanza Atlantica
Roma, 13 giugno 2019

Saluti introduttivi

Ferdinando Nelli Feroci, Presidente, Istituto Affari Internazionali (IAI)

Intervento di apertura

Alessandro Marrone, Responsabile del Programma Difesa, Istituto Affari Internazionali (IAI)

Moderatrice

Flavia Giacobbe, Direttrice responsabile, Formiche

Intervengono

Fabio Rugge, Capo dell'Ufficio Nato, Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (Maeci)

Alessandro Cattaneo, Rappresentante permanente aggiunto dell'Italia alla Nato

Guido Crosetto, Presidente, Federazione Aziende Italiane per l'Aerospazio, la Difesa e la Sicurezza (Aiad)

Fabrizio Lucioli, Presidente, Comitato Atlantico Italiano

Gianluca Rizzo, Presidente, Commissione Difesa della Camera

Donatella Tesei, Presidente, Commissione Difesa del Senato

Conclusioni

Raffaele Volpi, Sottosegretario, Ministero della Difesa

Istituto Affari Internazionali (IAI)

L'Istituto Affari Internazionali (IAI) è un think tank indipendente, privato e non-profit, fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli. Lo IAI mira a promuovere la conoscenza della politica internazionale e a contribuire all'avanzamento dell'integrazione europea e della cooperazione multilaterale. Si occupa di temi internazionali di rilevanza strategica quali: integrazione europea, sicurezza e difesa, economia internazionale e *governance* globale, energia e clima, politica estera italiana; e delle dinamiche di cooperazione e conflitto nelle principali aree geopolitiche come Mediterraneo e Medio Oriente, Asia, Eurasia, Africa e Americhe. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (*The International Spectator*), una online in italiano (*AffarInternazionali*), tre collane monografiche (*Global Politics and Security*, *Quaderni IAI* e *IAI Research Studies*) e varie collane di paper legati ai progetti di ricerca (*Documenti IAI*, *IAI Papers*, ecc.).

Via Angelo Brunetti, 9 - I-00186 Rome, Italy
T +39 06 3224360
F + 39 06 3224363
iai@iai.it
www.iai.it

Ultimi DOCUMENTI IAI

Direttore: Alessandro Marrone (a.marrone@iai.it)

- 19 | 16 Filippo Cutrera, *Priorità italiane dopo 70 anni di Nato*
- 19 | 15 Andrea Lezzi, *Comunicazione social dei partiti e narrazione euroscettica nelle europee 2019*
- 19 | 14 Nicola Casarini and Lorenzo Mariani (eds), *Between "America First" and the "Chinese Dream": What the EU and Japan Can Do Together*
- 19 | 13 Sonia Lucarelli, Alessandro Marrone and Francesco N. Moro (eds), *Approaches to Regional Stability and the Outlook for NATO*
- 19 | 12 Andrea Aversano Stabile, *NATO's 70th Birthday: Family Matters at Stake*
- 19 | 11 Luca Barana, *EU-Turkey Cooperation on Migration Management: Going Beyond Ad-hoc Short-Termism*
- 19 | 10 Nico Frandi, *WTO and Geopolitical Changes. Multilateralism and Coalitions of Members among Crises, Adaptation to Change and Rebirth*
- 19 | 09 Valentina Tomadin, *So Faraway, So Close: The Domestic Roots of Transatlantic Crisis*
- 19 | 08e Laboratorio Analisi Politiche e Sociali (LAPS) and IAI, *Italians and Defence*
- 19 | 08 Laboratorio di analisi politiche e sociali (LAPS) e IAI, *Gli italiani e la Difesa*