

Il futuro della Nato: l'Alleanza euro-atlantica nella guerra in tempo di pace

di Alessandro Marrone e Karolina Muti

ABSTRACT

Guardando al 2030, l'evoluzione della Nato dipenderà principalmente da due variabili. La prima riguarda il contesto di sicurezza internazionale, e in particolare se questo tenderà al cosiddetto "multipolarismo aggressivo". Questo scenario vede le potenze regionali e globali impegnate in varie forme di guerre per procura nonché attacchi cibernetici e guerre di informazione, tutti strumenti atti a mettere sotto pressione le società dei rispettivi *competitor* prendendo di mira principalmente infrastrutture critiche, sicurezza energetica, processi politico-decisionali, opinione pubblica, ecc., senza però sfociare in un conflitto aperto – una sorta di "guerra in tempo di pace". La seconda variabile riguarda le politiche nazionali dei principali membri dell'Alleanza: da esse dipende il futuro della Nato e l'approccio degli Stati Uniti verso le alleanze multilaterali sarà un fattore determinante. In Europa le scelte nazionali si intersecano anche con il processo d'integrazione europea e il percorso dell'Ue verso una più ampia autonomia strategica nel settore della difesa. L'Italia dovrà perseguire in questo nuovo contesto le sue tradizionali priorità relative alle relazioni con gli Stati Uniti, il dialogo e la deterrenza verso la Russia, la partnership Nato-Ue e la stabilizzazione della regione del "Mediterraneo allargato".

Nato | Difesa europea | Relazioni transatlantiche | Politica militare dell'Italia

keywords

Il futuro della Nato: l'Alleanza euro-atlantica nella guerra in tempo di pace

di Alessandro Marrone e Karolina Muti*

Introduzione

Guardando al futuro della Nato, la strada verso il 2030 presenta almeno due bivi. Il primo riguarda l'evoluzione del contesto di sicurezza internazionale, il secondo è inerente alle politiche nazionali dei principali Paesi dell'Alleanza e, in ultima istanza, alla resilienza del legame transatlantico. I due livelli sono ovviamente interconnessi, e in Europa si intersecano anche con il processo d'integrazione europea.

1. Multipolarismo aggressivo e la guerra in tempo di pace

Nel prossimo decennio il sistema internazionale continuerà a tendere verso un multipolarismo aggressivo, trend attualmente presente. A livello globale l'aumento dell'influenza della Cina rappresenta una sfida per la leadership americana e conclude il periodo di egemonia mondiale "benevola" degli Stati Uniti post-Guerra Fredda. Washington si concentrerà sempre di più sul contenimento e/o il confronto con Pechino, poiché negli Stati Uniti vi è un consenso profondamente radicato e bipartisan circa la sfida rappresentata dalla Cina agli interessi americani. Al tempo stesso gli Stati Uniti tenteranno di ridurre la loro presenza nella regione del Medio Oriente e Nord Africa (*Middle East and North Africa*, Mena). Tale ridimensionamento della presenza in Medio Oriente si è rivelato difficoltoso per gli Usa, poiché il sostegno americano agli alleati in chiave anti-iraniana nella regione richiede una forte presenza militare, nonché importanti relazioni diplomatiche,

* Alessandro Marrone è responsabile del programma "Difesa" dell'Istituto Affari Internazionali (IAI). Karolina Muti è ricercatrice nei programmi "Sicurezza" e "Difesa" dello IAI. Gli autori ringraziano Riccardo Alcaro, Vincenzo Camporini, Dario Cristiani, Marta Dassù, Lorenzo Mariani, Roberto Menotti, Nicoletta Pirozzi e Ester Sabatino per l'accurato e costruttivo feedback ricevuto sulla prima bozza del paper. Gli autori prendono piena responsabilità per il contenuto del paper.

· Traduzione rivista di "NATO's Future: Euro-Atlantic Alliance in a Peacetime War" (IAI Papers 20|28), paper preparato per il webinar "The Future of NATO", organizzato l'8 ottobre 2020 dall'Aspen Institute Italia e dall'Istituto Affari Internazionali, in partnership con il Real Istituto Elcano e il Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale.

come quelle che hanno portato alla firma degli Accordi di Abramo¹. Analogamente, un ritiro completo dall'Iraq aprirebbe le porte all'influenza iraniana nel Paese a livelli non accettabili dagli Stati Uniti. Il controllo delle linee di comunicazione marittime globali presuppone inoltre la sicurezza di punti di passaggio strategici, come il canale di Suez e il Mar Rosso. Per contro gli Stati Uniti sono riusciti a tenersi fuori dal pantano della guerra libica e continueranno su questa linea. Nonostante le suddette difficoltà, l'obiettivo complessivo rimane quello di ridurre la presenza militare Usa nell'area e utilizzare la strategia dell'"*offshore balancing*" contro gli avversari regionali, offrendo contemporaneamente sostegno agli alleati. Nel frattempo Washington manterrà un solido impegno in Europa, spingendo i partner europei a farsi carico di maggiori responsabilità per la sicurezza del Vecchio Continente e chiedendo loro di prendere posizione al fianco degli Stati Uniti contro la Cina. In questo contesto la pressione esercitata sugli alleati europei per aumentare la spesa per la difesa potrebbe essere accompagnata da una lieve riduzione degli effettivi americani in Europa e/o da un movimento di questi all'interno del continente, come già avvenuto nel 2020. Al tempo stesso è probabile che la Russia continui la sua aggressiva politica estera e di difesa non solo nei Paesi dell'ex blocco sovietico ma anche nella regione Mena. L'influenza russa e cinese nella regione potrebbe rendere più difficoltoso il ridimensionamento dell'impegno americano in quell'area.

Il vuoto lasciato dal parziale disimpegno statunitense e il margine di azione aumentato che ne deriva per altri attori verranno sfruttati sempre di più da potenze regionali come l'Iran, la Turchia, l'Arabia Saudita, l'Egitto, Israele e le monarchie del Golfo, facilitate dalle difficoltà europee nell'esprimere una posizione comune verso il loro vicinato. Nell'Estremo Oriente la crescente influenza cinese obbligherà le nazioni della regione a saltare sul carro del vincitore (Pechino) o a cercare canali bilaterali/multilaterali per controbilanciare le implicazioni negative derivanti dall'ascesa cinese per i loro interessi nazionali. Diversi Stati vorrebbero mantenere un equilibrio fondato su un binomio che vede gli Stati Uniti come provider di sicurezza e la Cina come partner commerciale.

In confronto alle precedenti previsioni circa l'ascesa dei Paesi Brics², la Cina sarà probabilmente l'unica potenza in grado di esercitare, insieme agli Stati Uniti, un'influenza globale multi-dominio in settori come quello economico, tecnologico, militare e politico. Rimane ancora incerto se il sistema internazionale sperimenterà un nuovo bipolarismo tra Washington e Pechino. L'attuale condizione di multipolarismo aggressivo sarà sicuramente segnata da sostanziali differenze in termini di peso relativo dei singoli poli. Cooperazione, scontro e/o competizione dinamica co-esisteranno quindi simultaneamente, sulla base di una geometria geopolitica variabile, con diverse costellazioni di partenariati su diversi dossier

¹ Ian O. Lesser, "The United States and the Mediterranean in an Age of Shocks", in *IEMed Mediterranean Yearbook 2020*, ottobre 2020, p. 248-250, https://www.iemed.org/osservatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/anuari/med.2020/US_policy_Mediterranean_Ian_Lesser_IEMed_YearBook2020.pdf.

² L'acronimo sta per Brasile, Russia, India, Cina, Sudafrica.

e/o in specifiche regioni. Ad esempio l'Ue e la Cina potranno collaborare nella lotta al cambiamento climatico, ma continueranno a offrire due modelli politico-culturali alternativi. In questo contesto è probabile che aumentino le pressioni e le sfide per le istituzioni internazionali liberali nate nel XX secolo.³ Gli Stati europei, il Giappone, il Canada, l'Australia e altri Paesi con una visione del mondo in linea con quella occidentale avranno difficoltà nel preservare, riformare e possibilmente rilanciare l'ordine mondiale nato sotto l'egida dell'Occidente nell'attuale e nel futuro sistema multipolare. Un altro elemento che aumenta il grado di complessità nel panorama politico globale è rappresentato dalla crescente rilevanza di attori non statali nel condizionare l'agenda internazionale. Dai giganti tecnologici (Gafa⁴), passando per le organizzazioni non governative (Ong) e la società civile, fino a gruppi terroristici o organizzazioni criminali transnazionali, sia i vecchi che i nuovi stakeholder hanno la capacità, ora più che mai, d'influenzare globalmente tanto i trend politici ed economici, quanto i processi politico-decisionali. Questi attori emergenti hanno interessi diversi da quelli dei tradizionali Stati-Nazione e non seguono le medesime regole.

Questo multipolarismo aggressivo assisterà a ciò che Stefano Silvestri ha recentemente definito "guerra in tempo di pace"⁵. L'assenza di conflitti militari maggiori tra potenze mondiali e/o regionali costituisce uno stato di relativa pace. In questo stato le stesse potenze sono quotidianamente impegnate in varie forme di guerre per procura, attacchi cibernetici o guerre dell'informazione e adoperano diversi strumenti per esercitare una pressione sulle società civili attraverso attacchi alle infrastrutture critiche, alla sicurezza energetica, ai processi politico-decisionali, all'opinione pubblica o al benessere economico. Non vi è alcuna dichiarazione di guerra ufficiale, la guerra non viene spiegata all'opinione pubblica nazionale e questa narrativa da tempo di pace contribuisce a indebolire la capacità di mobilitare risorse umane, politiche ed economiche nelle società occidentali, rendendole più vulnerabili. Inoltre, se paragonato a una forma di conflitto tradizionale, l'assenza di un avversario condiviso/collettivo e chiaramente dichiarato riduce lo stimolo a unirsi, favorendo invece le divergenze politiche sia a livello transatlantico che in Europa. Contemporaneamente l'interdipendenza economica, energetica e tecnologica tra i vari attori coinvolti complica ulteriormente il calcolo strategico. È probabile che tale situazione di "guerra in tempo di pace" continui anche nel medio-lungo periodo. Da un lato infatti il perdurare del predominio americano nel settore militare scoraggia l'escalation dei conflitti, anche se ciò ha un prezzo in termini economici e politici, *in primis* per Washington e in secondo luogo per i suoi alleati in Europa e in Estremo Oriente, che sono chiamati in maniera crescente a fare la loro parte nella condivisione degli oneri nell'architettura di sicurezza. Dall'altro lato sia la Cina che la Russia preferiscono questa strategia a

³ Si veda a questo proposito Riccardo Alcaro (a cura di), *The Liberal Order and Its Contestations. Great Powers and Regions Transiting in a Multipolar Era*, Londra/New York, Routledge, 2018.

⁴ L'acronimo sta per Google, Amazon, Facebook e Apple.

⁵ Stefano Silvestri, "Guerre nella globalizzazione: il futuro della sicurezza europea", in *IAI Papers*, n. 20|12 (aprile 2020), p. 3-5, <https://www.iai.it/it/node/11674>.

un confronto diretto con gli Stati Uniti e/o la Nato in linea, rispettivamente, con l'approccio indiretto alla guerra di Sun Tzu e alla dottrina della guerra ibrida. Lo stesso vale per le potenze regionali nell'area Mena, pronte a cooperare in vari modi con organizzazioni terroristiche o milizie locali e/o a sfruttare l'estremismo religioso utilizzando tattiche asimmetriche e attori non statali.

In questo contesto l'Alleanza atlantica dovrà prendere atto che mantenere una struttura e un focus completamente Stato-centrici renderà sempre più complesso affrontare efficacemente situazioni in cui gli attori non statali giocano un ruolo significativo⁶. Ciò può essere già osservato nelle politiche della Nato nella regione Mena⁷. L'Alleanza dovrà rapidamente adattare i propri strumenti, ad esempio instaurando una nuova forma di partenariato con selezionati attori non statali, come le Ong e diverse realtà della società civile, per affrontare la complessa realtà locale con un approccio onnicomprensivo. Queste forme di collaborazione aiuteranno l'Alleanza ad acquisire una nuova conoscenza e ad aumentare la propria consapevolezza su realtà locali e regionali, permettendole al tempo stesso di beneficiare della presenza di tali attori e di migliorare la propria immagine nella regione.

Il ruolo degli attori non statali, della globalizzazione seppur in nuove forme, il rapido progresso tecnologico, l'emergere di sfide ambientali e climatiche e dell'interazione di questi fattori con la *governance* nazionale rendono lo scenario del multipolarismo aggressivo radicalmente differente dal ritorno a una forma di equilibrio di potere (*balance of power*) tipica del XIX secolo. Complessità, incertezza, effetto *spillover* e conseguenze impreviste sono e saranno il marchio di fabbrica del sistema di sicurezza internazionale. Pertanto l'Alleanza dovrà dedicare un'attenzione particolare a incoraggiare l'innovazione concettuale e la libera circolazione di nuove prospettive, in modo tale da poter essere sempre in grado di affrontare uno scenario di sicurezza in continua mutazione. Particolare attenzione va data alla questione della parità di genere. Infatti il *gender gap* estremamente alto sia nelle forze armate degli alleati, che, in misura minore, nella struttura della Nato, fa sì che rimanga inesplorato un considerevole potenziale in termini concettuali (strategici e dottrinali) e operativi. Questa perdita di potenziale riduce l'efficacia delle azioni intraprese ad esempio nei settori della prevenzione dei conflitti, della mediazione, del *peacekeeping* e *peace enforcement*, nonché della lotta al terrorismo e alla radicalizzazione⁸. Nonostante i notevoli miglioramenti attuati dall'Alleanza su questo fronte, quali l'introduzione dei consiglieri per le questioni di genere nelle

⁶ Si veda, fra gli altri: Alessandro Marrone e Karolina Muti, "Policies and Tools for Dealing with Nonstate Actors", in Tomáš Valášek (a cura di), *New Perspectives on Shared Security: NATO's Next 70 Years*, Bruxelles, Carnegie Europe, 2019, p. 69-73, <https://carnegieeurope.eu/publications/?fa=80441>.

⁷ Si veda su questo tema: Sonia Lucarelli, Alessandro Marrone e Francesco Moro (a cura di), "Approaches to Regional Stability and the Outlook for NATO", in *Documenti IAI*, n. 19|13 (luglio 2019), <https://www.iai.it/it/node/10625>.

⁸ Si veda l'esauriente studio di Jamielle Bigio e Rachel Vogelstein, "How Women's Participation in Conflict Prevention and Resolution Advances U.S. Interests", in *CFR Discussion Papers*, ottobre 2016, <https://www.cfr.org/node/34193>.

missioni Nato e del rappresentante speciale dell'Alleanza per l'agenda Donne, pace e sicurezza⁹, la disuguaglianza di genere è ancora ampiamente considerata come una tematica secondaria piuttosto che come una delle principali cause del fatto che parte del capitale umano a disposizione dell'Alleanza rimanga inesplorato, benché capace di favorire miglioramenti nei processi politici e decisionali riguardanti la gestione dei conflitti, la sicurezza e la stabilità.

2. Il bivio per la Nato

Il multipolarismo aggressivo, caratterizzato dalla guerra in tempo di pace sfida la coesione della Nato e dell'Ue in maniera strutturale e senza precedenti. Entrambe le realtà si sono infatti sviluppate negli ultimi settant'anni, sia in termini di adesione che istituzionali, grazie a tre condizioni favorevoli: l'architettura di sicurezza garantita dagli Stati Uniti all'Europa (occidentale) e alla regione del Mediterraneo, la costruzione e l'espansione di un ordine liberale internazionale fondato sul diritto internazionale e sul multilateralismo e, infine, il collante culturale, ideologico e politico rappresentato dai valori occidentali e liberal-democratici di fronte a quelli orientali del comunismo.

È qui che si arriva al primo bivio per la Nato¹⁰. Nel primo scenario le principali potenze – Stati Uniti, Cina e Russia – faranno sempre meno affidamento su questo ordine internazionale e cercheranno sempre più una maggiore libertà di manovra, affrontandosi sul piano militare, economico e tecnologico. Di fatti la guerra in tempo di pace si acuirà e raggiungerà nuove vette. In questo contesto i conflitti saranno limitati geograficamente e/o settorialmente – confinati ad esempio allo spazio cibernetico o a zone di conflitto locali – ma possono facilmente inasprirsi sia orizzontalmente che verticalmente verso un vero e proprio conflitto dichiarato. Gli Stati occidentali dovranno perciò difendere prima di tutto le loro società, le loro economie e i loro interessi vitali dai pericoli associati al confronto multipolare, anche attraverso la Nato e, nel caso degli europei, attraverso l'Ue. La globalizzazione risentirà di battute d'arresto e fratture, riguardanti soprattutto innovazioni tecnologiche come il 5G e le *supply chain* strategiche, questioni che rappresentano una scelta di campo in termini di allineamento geopolitico con gli Stati Uniti o con la Cina¹¹.

⁹ Per un'analisi dei progressi compiuti dalla Nato in questo ambito, compresa la creazione nel 2016 del Civil Society Advisory Panel, si veda: Estonian Atlantic Treaty Association, "Expanding and Integrating the Agenda on Women, Peace, and Security", in Tomáš Valášek (a cura di), *New Perspectives on Shared Security: NATO's Next 70 Years*, Bruxelles, Carnegie Europe, 2019, p. 79-81, <https://carnegieeurope.eu/publications/?fa=80443>.

¹⁰ L'argomento centrale di questo studio è la Nato, perciò l'Ue verrà presa in considerazione soltanto in relazione a questo tema.

¹¹ Stefano Silvestri, "Guerre nella globalizzazione: il futuro della sicurezza europea", cit., p. 10.

In questo scenario la Nato potrà essere chiamata a estendere l'applicazione dell'articolo 5 oltre gli attacchi convenzionali e nucleari anche ai domini operativi di aria, terra, mare, spazio e cyber. Difatti i confini tra sicurezza interna ed esterna saranno sempre più sfumati per ciò che riguarda ad esempio la protezione delle infrastrutture critiche, le forniture energetiche, le implicazioni di tecnologie *disruptive*, l'uso strategico degli investimenti esteri come strumento di penetrazione tecnologica, l'interferenza con il *decision-making* nazionale, lo sfruttamento di crisi sanitarie, e così via. È da notare che la formulazione dell'articolo 5 è piuttosto flessibile¹², e la volontà politica degli alleati rimane dunque cruciale per determinarne il raggio d'azione, l'esecuzione e/o l'applicazione e la credibilità alla luce del sistema di sicurezza internazionale e della valutazione della minaccia da parte degli alleati.

In questo contesto la cooperazione Nato-Ue diventerà ancora più importante per affrontare le sfide legate al nesso tra sicurezza interna ed esterna e per garantire un adeguato livello di resilienza alle società europee contro minacce, pressioni e shock. A questo scopo l'Alleanza atlantica dovrà fare affidamento sull'articolo 3 e la sua componente civile¹³, in sinergia con l'articolo 5, preparandosi sia concettualmente che operativamente per la possibilità futura di agire in risposta a un'emergenza, come ad esempio un disastro naturale o il collasso di un'infrastruttura critica in uno o più Stati membri. Va tuttavia sottolineato che la Nato è un'alleanza politico-militare che in nessun modo può sostituire le agenzie civili responsabili per le attività di sicurezza interna e di gestione delle crisi senza rischiare di andare oltre le sue funzioni operative, una ragione di più per stabilire una maggiore collaborazione con l'Ue e il suo meccanismo di protezione civile. Detto questo, l'Alleanza dovrà comunque garantire un livello minimo di supporto alla *civil preparedness* degli Stati membri, come avvenuto durante la pandemia. Quando nel primo semestre del 2020 l'Europa affrontava la drammatica ondata del Covid-19¹⁴ si aspettava che la Nato attivasse i propri strumenti, anche se il contributo dell'Alleanza è stato considerato modesto. La necessità di una simile risposta in futuro dovrà quindi essere considerata nella pianificazione dell'Alleanza, in modo

¹² L'articolo 5 del Trattato di Washington – o Trattato Nord Atlantico – recita: “Le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell’America settentrionale sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che se un tale attacco si producesse, ciascuna di esse, nell’esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, riconosciuto dall’art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l’azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l’uso della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell’Atlantico settentrionale. Ogni attacco armato di questo genere e tutte le misure prese in conseguenza di esso saranno immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza. Queste misure termineranno allorché il Consiglio di Sicurezza avrà preso le misure necessarie per ristabilire e mantenere la pace e la sicurezza internazionali.” Si veda il sito della Nato: *Trattato Nord Atlantico*, Washington, 4 aprile 1949, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=it.

¹³ Si veda il sito della Nato: *Resilience and Article 3*, aggiornato al 31 Marzo 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm.

¹⁴ Nato, “NATO’s Response to the COVID-19 Pandemic”, in *NATO Factsheets*, maggio 2020, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/5/pdf/200525-factsheet-COVID-19_en.pdf.

tale da supportare al meglio sia la risposta nazionale che quella europea alle crisi di questo tipo, alleviando così sia la sofferenza dei cittadini che la tensione sociale. Un supporto da parte della Nato in questo tipo di contingenze contribuirebbe a contrastare la propaganda russa e cinese, che nel caso della pandemia Covid-19, è stato particolarmente efficace nell'amplificare l'aiuto cinese e russo all'Europa a fronte di una risposta europea e transatlantica percepite come lente e modeste.

In questo scenario i formati di cooperazione multilaterale di vecchia data, come il Dialogo Mediterraneo (*Mediterranean Dialogue*) della Nato e l'Iniziativa di Istanbul per la cooperazione (*Istanbul Cooperation Initiative*) risentiranno enormemente della politica di potenza nella regione Mena, mentre i partenariati bilaterali con i Paesi verranno probabilmente rafforzati (*in primis* con Svezia e Finlandia). La Nato sarà chiamata dagli Stati Uniti a rafforzare i partenariati con quelle nazioni nell'area del Pacifico che condividono una visione del mondo in linea con quella occidentale, come il Giappone, la Corea del Sud e l'Australia, nell'ottica di una strategia di contenimento della Cina. Tale strategia può includere anche l'India come maggiore potenza continentale in Asia. Questa postura della Nato alla regione del Pacifico non si tradurrà in un allargamento della *membership* né in una modifica al Trattato di Washington¹⁵. Si tratterà piuttosto di *intelligence-sharing*, ad esempio attraverso l'utilizzo di asset alleati, di consultazioni politico-militari, o della definizione di standard militari e tecnologici comuni dove questi hanno importanti ricadute per le infrastrutture critiche e il settore civile, atte a contenere la penetrazione cinese. La politica della porta aperta dell'Alleanza riguarderà solamente i Balcani occidentali dove tuttavia occorrono ulteriori progressi per contenere l'influenza russa e cinese nella regione. Un allargamento dell'Alleanza all'Ucraina e alla Georgia sarà fuori discussione, considerando l'inerente rischio di un'escalation militare con la Russia. Da ultimo, ma non per importanza, le consultazioni politico-militari attraverso l'articolo 4 possono e dovrebbero divenire più frequenti e ampie, tenendo a mente la diversa percezione della minaccia e le diverse vulnerabilità degli alleati nell'affrontare un contesto globale tanto complesso. Questo aspetto è cruciale: dovrebbe divenire infatti il contesto per un dialogo strategico anche su questioni in cui le istituzioni o i comandi militari dell'Alleanza non interverranno. Se gestito in maniera adeguata, un tale dialogo aiuterà a prevenire la mancanza di fiducia e/o la diffidenza tra gli Alleati, beneficiando inoltre dall'approccio Nato basato su inclusività ed equilibrio, e rafforzerà la solidità e il valore dell'Alleanza in quanto forum dove i propri membri possono gestire insieme i rispettivi problemi di sicurezza.

Il sistema di sicurezza internazionale potrebbe però tendere verso un secondo scenario in cui il multipolarismo aggressivo coesiste con un supporto selettivo per le istituzioni e il diritto internazionali. L'urgente necessità di combattere il cambiamento climatico, proteggere l'ambiente e aumentare l'uso di fonti d'energia

¹⁵ Mutatis mutandis, negli anni '90 la Nato ha intrapreso operazioni di gestione delle crisi e ha inaugurato partenariati attraverso il riconoscimento di queste attività in successivi concetti strategici senza toccare il Trattato.

rinnovabili potrebbero incentivare una dinamica cooperativa in questi campi. Similmente, il campo della non-proliferazione nucleare potrebbe vedere una convergenza e cooperazione tra i principali poli, interessati a prevenire che altri Stati acquisiscano tali tecnologie, diventando più autonomi e assertivi. La competizione continuerà e subirà un'accelerazione, specialmente nel campo economico, commerciale e tecnologico, attraverso l'utilizzo di strumenti sia *covert* che *overt*, come attacchi cibernetici, spionaggio industriale, campagne di disinformazione e propaganda. Le maggiori potenze si tratterranno tuttavia da escalation verso conflitti militari, mantenendo però e rafforzando capacità di deterrenza e apparati difensivi ad alta prontezza operativa. In altre parole, la guerra in tempo di pace verrà limitata dall'accettazione di un certo grado di interdipendenza, apertura e cooperazione, come requisito necessario per il benessere economico di tutte le parti in causa.

In questo scenario la Nato dovrà comunque rafforzare maggiormente la sua postura difensiva e di deterrenza in tutti e cinque i domini operativi. Dovrà concentrarsi, come nel precedente scenario, sull'Europa e supportare gli Stati membri e l'Ue nel rafforzare la propria resilienza per quel che riguarda le tecnologie *disruptive*, le infrastrutture critiche, la guerra d'informazione e la sicurezza energetica. La valutazione delle minacce degli Alleati sarà meno preoccupante, e ci sarà più spazio per sforzi cooperativi nel settore della sicurezza. La cooperazione Nato-Ue sarà essenziale non solo per affrontare le implicazioni del nesso tra sicurezza interna ed esterna, ma anche per contribuire alla stabilizzazione nonché a un accettabile equilibrio di potere in Europa e nel suo vicinato, soprattutto sul fianco sud dell'Alleanza. In questo contesto, potrà essere rilanciato il dialogo con la Russia, con la prospettiva di evitare un suo possibile allineamento con la Cina nel medio-lungo periodo. La Nato potrà reinvestire nei partenariati bilaterali e multilaterali, differenziando i propri partner in un'ampia strategia d'ingaggio sostenibile. Considerato il persistente confronto tra gli Stati Uniti e la Cina, la Nato potrà essere chiamata a svolgere una duplice funzione: in primo luogo aiutare gli Alleati nella definizione di standard militari con rilevanti implicazioni tecnologico-industriali, in modo da contrastare l'avanzata cinese in questi campi e ridurre la dipendenza occidentale da forniture cinesi per quel che riguarda materie prime, tecnologie, componenti e prodotti. La seconda funzione, come nell'altro scenario, sarà quella di favorire partenariati politico-militari con attori chiave come il Giappone, l'Australia e altri Paesi con una simile visione del mondo nella regione del Pacifico, nell'ottica di costruire un'alternativa all'influenza regionale di Pechino. Anche in questo scenario la politica della porta aperta riguarderà esclusivamente i Balcani occidentali, anche per contenere la crescente influenza cinese e russa nella regione. La questione circa l'adesione dell'Ucraina e della Georgia sarà affrontata alla luce dei sopracitati sforzi per rilanciare un dialogo con la Russia. I partenariati nella regione Mena potranno registrare alcuni progressi caso per caso, sia nel campo politico che in quello militare. Da ultimo, ma non per importanza, le consultazioni politico-militari sotto l'egida dell'articolo 4 saranno necessarie per la condivisione di analisi, per trovare compromessi tra le diverse priorità e per la costruzione di una posizione comune su diverse questioni rilevanti per la sicurezza e la stabilità dell'area euro-atlantica.

In entrambi i casi, la Nato affronterà anche un secondo bivio riguardante le politiche interne dei suoi principali Stati membri. Infatti potrebbero emergere visioni politiche diverse su entrambe le sponde dell'Atlantico, portando a scelte strategiche diverse.

3. Le scelte strategiche nazionali su entrambe le sponde dell'Atlantico

3.1 Gli Stati Uniti

Nel medio-lungo periodo negli Stati Uniti continueranno a convivere due diversi approcci verso la politica estera e di difesa. Da un lato vi è l'idea che Washington debba avere un maggiore spazio di manovra nell'affrontare e contenere la Cina, gestire un graduale ridimensionamento dell'impegno militare dalla regione Mena e adeguare i partenariati e le alleanze bilaterali in maniera transnazionale. Tale approccio, sostenuto dal presidente Donald Trump, è uscito sconfitto dalle elezioni presidenziali del 2020, ma non scomparirà del tutto. Dall'altro lato vi è l'idea che le istituzioni e le norme internazionali, così come le alleanze multilaterali, servano meglio gli interessi strategici americani rispetto a un approccio basato solamente sulla *realpolitik*. In questa prospettiva "*soft power*" e "*hard power*" devono unirsi in maniera "*smart*" e i costi in termini di deficit commerciale o di presenza militare sono il prezzo da pagare per avere una rete stabile di alleanze contro alcuni avversari principali. Di conseguenza il confronto/contenimento della Cina e il relativo ridimensionamento dell'impegno nell'area Mena possono e dovrebbero essere gestiti attraverso una maggiore cooperazione e coordinazione con i partner europei e regionali. Questo approccio è tradizionalmente sostenuto dal Partito Democratico, nonché da una parte di quello Repubblicano, e sarà seguito dalla presidenza di Joe Biden.

Infatti la nuova amministrazione americana valuterà l'importanza degli alleati europei molto più che in semplici termini di disequilibrio commerciale e confiderà nell'Ue come in un importante interlocutore in grado di giocare un ruolo complementare nel contenimento di Russia e Cina nonché nello stabilizzare il Vecchio Continente e possibilmente il suo vicinato. Il Regno Unito potrà giocare un ruolo significativo, ma le implicazioni della Brexit per la postura internazionale del Paese rimangono incerte, così come le relazioni con l'Ue ed i suoi membri.

In termini politici la posizione americana verso la Russia rimarrà comunque ambivalente. Come si è visto sotto diverse amministrazioni sin dagli anni '90¹⁶ gli sforzi per annullare le tensioni e rilanciare il dialogo possono essere intrapresi,

¹⁶ Gabriele Natalizia e Marco Valigi, "From Reset to Restart: The US-Russia Cyclical Relationship in the Post-Cold War Era", in *The International Spectator*, vol. 55, n. 3 (settembre 2020), p. 65-81.

frustrati e abbandonati a favore di una relazione più conflittuale. Molti nel Partito Democratico già hanno un'opinione piuttosto negativa della Russia.

In ogni caso, dal punto di vista militare gli impieghi operativi in missioni fuori area sperimentati negli anni '90 e 2000 non sono replicabili nemmeno in caso di guerre civili o crisi umanitarie gravi. I conflitti e le tensioni locali verranno invece gestiti operando "da remoto" (*offshore*) attraverso il supporto indiretto a partner e *proxies* ad esempio in termini d'intelligence o equipaggiamento oppure, al massimo, attraverso sistemi d'arma *stand-off* in grado di colpire gli obiettivi senza una presenza militare del tipo "*boots on the ground*". Le forze armate americane si concentreranno sul mantenimento della supremazia tecnologica sia sulla Cina che sulla Russia in tutti i domini operativi¹⁷ nonché sulla capacità sia di deterrenza e difesa da attacchi che di effettuare attacchi di precisione in profondità. Questo implicherà, tra le altre cose, maggiori investimenti e progressi nello sviluppo di piattaforme e tecnologie aeree, navali e spaziali piuttosto che di sistemi terrestri. Nonostante l'ampiezza del bilancio di difesa degli Stati Uniti, i costi degli equipaggiamenti continueranno a salire e dovranno quindi essere fatte delle scelte relative all'allocazione delle risorse in base a delle priorità.

Ovviamente le politiche nazionali e quella globale rimarranno strettamente interconnesse. Ad esempio più il contesto di sicurezza internazionale tenderà verso il confronto e il conflitto, tanto più grave sarà la percezione della minaccia negli Stati Uniti, determinando quindi un maggiore sostegno per manovre indipendenti dalle istituzioni multilaterali. Al tempo stesso l'idea che le alleanze e le istituzioni multilaterali possano meglio contenere la Cina, come è stato per l'Unione Sovietica durante la Guerra Fredda, può molto probabilmente guadagnare terreno negli Stati Uniti con l'amministrazione Biden, influenzando dunque la postura internazionale degli Stati Uniti così come quella dei loro alleati e dei loro rivali.

3.2 Europa

In Europa a livello politico nazionale la situazione si complicherà ulteriormente a causa della frammentazione tra i vari governi nazionali, nonostante i progressi realizzati nel processo d'integrazione europea, incluso il settore della difesa. I maggiori paesi europei potranno prendere strade diverse e lo stesso vale per le istituzioni dell'Ue, con molteplici effetti sulla posizione degli europei verso l'Alleanza. In generale appaiono possibili tre percorsi: quello nazionale, quello europeo e quello euro-atlantico.

Nel primo scenario, diversi tra i maggiori Paesi in Europa diverranno sempre più nazionalisti e scettici sia verso l'Ue che verso la Nato. Negli ultimi anni i partiti

¹⁷ A questo proposito si veda, fra gli altri: Andrea Gilli e Mauro Gilli, "Why China Has Not Caught Up Yet: Military-Technological Superiority and the Limits of Imitation, Reverse Engineering, and Cyber Espionage", in *International Security*, vol. 43, n. 3 (inverno 2018/19), p. 141-189, https://doi.org/10.1162/isec_a_00337.

sovranisti e populistici hanno costantemente e significativamente guadagnato terreno in Europa. Nel 2020 la drammatica esperienza del Covid-19 con la sua lenta e scoordinata risposta sia a livello europeo che euro-atlantico ha alimentato in alcuni Paesi, ad esempio l'Italia, la sfiducia e il risentimento verso i partner europei, e in maniera minore verso gli Stati Uniti. Può accadere che in alcuni tra i Paesi europei grandi o medi si insedino governi per nulla favorevoli alla solidarietà e alla cooperazione in ambito Ue o Nato e aperti invece ad accordi di tipo transazionale con Russia e Cina. La pesante penetrazione cinese nell'economia e nella politica di alcuni Paesi europei, in particolare in quelli dell'Europa sud-orientale, può alimentare crescenti derive nazionaliste. In questo scenario il contributo europeo per una politica di sicurezza comune diminuirà e la coesione della Nato (e dell'Ue) ne uscirà indebolita trasformando l'Europa in un campo di battaglia per la "guerra in tempo di pace" condotta da altre potenze o da "poli".

Nel secondo scenario un nucleo di Paesi dell'Ue cercherà di costruire un polo europeo completamente indipendente in competizione con gli Stati Uniti. L'idea dell'autonomia strategica sarà spinta e implementata nella sua massima estensione con il presupposto di base che Washington sia inaffidabile e che possa e debba essere adottata una certa "equidistanza" dell'Ue dagli Stati Uniti, dalla Cina e dalla Russia. Tale strada comporterà però tre implicazioni negative per l'Europa. La prima sarà quella di generare ulteriori tensioni e divisioni all'interno dell'Europa, soprattutto con i suoi membri maggiormente atlantisti come la Polonia o con i principali partner come il Regno Unito. Il secondo rischio, vista l'incapacità dell'Ue di raggiungere qualsivoglia capacità significativa di deterrenza sia convenzionale che nucleare nei confronti della Russia, è quello di subire ricatti da parte di Mosca su diversi dossier e, nello scenario peggiore, di non essere in grado di difendere i propri membri contro un attacco russo sul fianco orientale se gli Stati Uniti dovessero allontanarsi dall'Europa.

Il terzo rischio è invece legato all'assenza di un legame transatlantico in chiave di contenimento della Cina, che permetta a quest'ultima di entrare dalla "porta di servizio", attraverso accordi commerciali e tecnologici, fino al punto di perdere il controllo di quelle infrastrutture critiche necessarie a mantenere un'autonomia sia in termini di sicurezza e difesa che di politica estera e industriale. La Cina è già riuscita a penetrare in diversi Paesi europei, specialmente nell'Europa sud-orientale, ma senza la pressione americana per contenere Pechino questo trend risulterà difficilmente reversibile, nonostante gli sforzi attuali e futuri dell'Ue verso un'autonomia strategica. In ogni caso il risultato sarebbe simile allo scenario precedente: un'Europa debole e divisa, incapace di agire come un polo europeo o di contribuire all'Alleanza atlantica, probabilmente condannata a divenire campo di battaglia per altri aggressivi scontri multipolari.

Nel terzo scenario un blocco di Paesi europei avanzerà nel processo d'integrazione, ottenendo un maggiore grado di autonomia ma nella cornice di un'alleanza strategica con gli Stati Uniti. In questo contesto una più profonda e più ampia integrazione politico-militare all'interno dell'Ue, sia in termini di operazioni che di sviluppo di capacità e di politica industriale della difesa, genererà minori

tensioni con i Paesi europei più atlantisti. Al tempo stesso un pilastro europeo più forte renderà l'Alleanza atlantica più equilibrata ed efficace, sia all'interno della Nato che verso l'esterno. In questo scenario gli europei saranno meno ingenui riguardo alla sfida geopolitica posta dalla Cina, e proteggeranno meglio i settori nei quali desiderano avere autonomia strategica, *in primis* dalle interferenze russa e cinese. Le tensioni e i disaccordi transatlantici ovviamente continueranno, specialmente se la politica estera e di difesa degli Stati Uniti continuerà a essere governata dall'approccio sostenuto dall'amministrazione Trump. Ma un forte impegno europeo, sia nel processo d'integrazione Ue che nella coesione della Nato, permetterà all'Europa di avere un dialogo maggiormente produttivo e strategico con Washington. L'Unione stessa sarà meglio preparata nell'utilizzare tutte le leve – politiche, economiche ecc. – per convincere l'amministrazione americana a prendere seriamente in considerazione le sue preoccupazioni, convergendo così su scelte politiche chiave. Un'Europa più forte all'interno di una più forte Alleanza transatlantica sarà inoltre in grado di interagire più efficacemente e su un numero maggiore di dossier con Paesi come il Giappone, l'Australia, la Corea del Sud e l'India, paesi che sono già partner importanti e con una visione del mondo in linea con quella occidentale.

Quest'ultimo scenario rappresenterebbe il percorso futuro più auspicabile per entrambe le sponde dell'Atlantico. I Paesi europei non possono infatti permettersi di allontanarsi dagli Stati Uniti, né in termini strategici né politici, ritrovandosi a competere simultaneamente sia con la Cina che con la Russia. Al tempo stesso solo una solida alleanza transatlantica permetterà a Washington di contenere in modo sostenibile l'espansione cinese nel lungo periodo.

3.3 Il punto interrogativo della Turchia

Da ultimo, ma non per importanza, scelte nazionali strategiche saranno fatte anche in Turchia. Negli ultimi vent'anni, in cui la leadership di Erdoğan ha portato il Paese sulla strada dell'autoritarismo allontanandolo dai suoi partner transatlantici, si rileva una crescente rottura sia con gli Stati Uniti, ad esempio sulla questione degli S-400 e F-35, sia con gli alleati europei, ad esempio nel conflitto in Libia e nella questione dei giacimenti energetici nel Mediterraneo orientale. Tale rottura deriva da una più ampia assertività e autonomia dimostrata da Ankara nella sua politica estera e di difesa, specialmente verso la regione Mena e i Balcani occidentali, e che probabilmente continuerà nel tempo. Ad oggi la Nato ha dimostrato una sorta di "pazienza strategica" nei confronti di Ankara, considerando che un'escalation nelle divergenze può portare a conseguenze decisive e drammatiche, quali un'uscita della Turchia dall'Alleanza. Tale ipotesi rimarrà valida nella percezione del 2030.

Rimane dubbio se e come le varie divergenze verranno gestite in ciascuno degli scenari sopra elencati: la risposta dipende dalle scelte nazionali degli Stati Uniti, dell'Europa e soprattutto della Turchia stessa.

4. Implicazioni per l'Italia e priorità italiane

I diversi scenari comportano implicazioni distinte per l'Italia. In ogni caso Roma dovrà definire i suoi interessi e la sua posizione in relazione alle maggiori questioni sull'agenda transatlantica.

In questo contesto ci sono due tipologie di pressioni che impattano la politica estera e di difesa dell'Italia. La prima è esterna e dipende da due elementi. In primo luogo l'attuale contesto di sicurezza nel suo vicinato, in Nord Africa – specialmente in Libia e Tunisia – e in maniera minore nei Balcani occidentali. Conflitti e instabilità nella regione Mena continueranno ad essere una preoccupazione prioritaria per l'Italia, anche se Roma rischia di divenire più un osservatore dei cambiamenti politico-militari nella regione che un attore attivo. L'allargamento della Nato verso gli Stati dei Balcani occidentali potrebbe avere un impatto positivo sulla sicurezza dell'Italia, contribuendo alla stabilità dell'intera regione. Ciononostante le interferenze della Russia e della Cina continueranno, come già accade in altri alleati dell'Europa sud-orientale. A livello globale l'Italia sarà chiamata da Washington ad allinearsi sia contro Pechino che eventualmente contro Mosca. La forma e l'intensità della pressione americana dipenderà dall'evoluzione sia dello scenario della sicurezza internazionale che dalle politiche Usa in relazione ai sopracitati bivi. In Italia, la percezione diffusa riguardo sia alla Russia che alla Cina è piuttosto ambigua e in gran parte positiva, ciononostante la riflessione sui vari aspetti dell'ascesa cinese è progredita, compresa la valutazione che il Ministero della Difesa ha dato nel 2019 sull'ascesa della Cina definendola come una "sfida"¹⁸. In una prospettiva verso il 2030, per qualsiasi governo italiano sarà difficile mantenere un equilibrio sostenibile tra le pressioni esterne e gli orientamenti interni.

Questi governi continuano ad essere messi sotto pressione anche internamente. Il sistema istituzionale di pesi e contrappesi e quello elettorale non favoriscono la formazione di governi stabili ed è improbabile la riforma del sistema. I frequenti rimpasti delle maggioranze di governo sono di per sé una sfida per la continuità, l'efficacia e la credibilità della politica estera e di difesa dell'Italia. I principi fondamentali della posizione italiana all'interno della Nato non sono messi in discussione, ma la politica interna può influenzare sotto certi aspetti la postura internazionale del Paese.

In questo contesto, guardando con una prospettiva al 2030, è probabile che la tradizionale agenda italiana nella Nato e, più in generale, per la sicurezza nazionale, si muova lungo quattro direttrici: (1) un duraturo legame transatlantico; (2) dialogo e deterrenza nei confronti della Russia; (3) partenariato strategico Nato-Ue; (4) stabilizzazione del "Mediterraneo allargato".

¹⁸ Senato, *Audizione del Ministro della difesa, Lorenzo Guerini, sulle linee programmatiche del suo dicastero*, Roma, 30 ottobre 2019, p. 4, <http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/commissioni/stenografici/18/Congiunte/4a-IV-20191030-AU-CAMERA.pdf>.

Tra questi punti, la stabilizzazione del Mediterraneo allargato gode della massima attenzione da parte della politica e dell'opinione pubblica, nonostante il fatto che sarà sempre più influenzata dalle altre direttrici.

4.1 Un duraturo legame transatlantico

Per una serie di motivi, l'Italia attribuisce costantemente una grande importanza alle relazioni bilaterali con gli Stati Uniti, e continuerà su questa linea già mantenuta nonostante i cambiamenti e le difficoltà createsi con l'amministrazione Trump¹⁹. In questo contesto la Nato è di fondamentale importanza poiché rappresenta una delle principali cornici di consultazione con Washington in materia di sicurezza e difesa, per la cooperazione a livello politico-militare, e per costruire fiducia e coltivare relazioni con una varietà di interlocutori americani. Dunque, l'attuale disimpegno americano dalla regione Mena ha prima sorpreso e poi preoccupato l'Italia. Oggi Roma deve fare i conti con il vuoto di potere lasciato dagli americani nel Mediterraneo, che sta venendo velocemente colmato dalla Russia, dalla Turchia e da altri attori in maniera rapida e drastica.

Anche alla luce del probabile proseguimento del disimpegno degli Stati Uniti dal Mena, la percezione in Italia del ruolo americano e della Nato con molta probabilità evolverà verso un maggiore affidamento alla difesa europea e una politica nazionale più autonoma verso i propri vicini. Ciononostante sia Washington che l'Alleanza atlantica continueranno a essere un punto di riferimento fondamentale per la politica di difesa italiana nella regione mediterranea. In altre parole l'Italia guarda al 2030 con uno sguardo simile a quello di Lord Ismay: la Nato continua a essere un pilastro della sicurezza, difesa e stabilità in Europa, poiché aiuta a mantenere gli americani "in" Europa. E l'impegno degli americani deve continuare per il bene della sicurezza nazionale e degli interessi dell'Italia in un equilibrio di potenza regionale in evoluzione.

4.2 Dialogo e deterrenza verso la Russia

Tradizionalmente l'Italia ha mantenuto un dialogo con Mosca sia durante che dopo la Guerra Fredda, dialogo culminato nel 2002 con l'istituzione del Consiglio Nato-Russia al vertice di Pratica di Mare. Dopo la guerra in Crimea del 2014 Roma ha sostenuto l'approccio occidentale del "dual track" verso la Russia, ma privilegiando il dialogo sulla deterrenza. Nella prospettiva italiana la deterrenza è necessaria ma non è il punto d'arrivo: serve per prevenire conflitti e gettare le basi per trovare una soluzione diplomatica sulla questione ucraina e la sicurezza pan-europea. Di conseguenza Roma continuerà a fornire un robusto contributo alle attività militari della Nato sul fianco Est, dalla *Enhanced Forward Presence* (eFP) alla *Air Policing*

¹⁹ Si veda, fra numerosi altri esempi, la dichiarazione rilasciata di recente dal ministro della Difesa: Lorenzo Guerini, "L'importanza del patto Nato contro le sfide emergenti", in *Il Messaggero*, 29 settembre 2020, https://www.difesa.it/Il_Ministro/Articoli/Pagine/Limportanza-del-patto-nato-contro-le-sfide-emergenti.aspx.

nel Baltico o nell'Atlantico del Nord, ma al tempo stesso insisterà per un dialogo fruttuoso nel Consiglio Nato-Russia e attraverso altri possibili canali.

L'approccio italiano non si traduce in un'accettazione delle azioni della Russia, dall'Ucraina orientale alla repressione dell'opposizione interna. Si traduce piuttosto nel valutare e rispondere a tali azioni con un approccio che bilanci valori e interessi e che dia priorità alla pace e stabilità dell'interno continente europeo.

La Nato è ritenuta essenziale in questo contesto per due motivi. In primo luogo l'Alleanza assicura una difesa e deterrenza collettiva che l'Ue non è in grado di fornire, sia in termini convenzionali che nucleari. In secondo luogo l'Alleanza è anche l'unica cornice dove europei, nord-americani e turchi possono discutere collegialmente sia con la Russia che della Russia. Mentre il rafforzamento dell'attuale capacità di deterrenza della Nato serve ad evitare un confronto convenzionale e nucleare, è evidente che ha un impatto limitato contro minacce ibride come attacchi cibernetici a infrastrutture critiche, ingerenze nelle elezioni o la diffusione di fake news attraverso mass media e social media. Questo tipo di minacce può avere ricadute estremamente negative sulla stabilità e la resilienza delle democrazie liberali europee e sulle loro società civili, e non sono cessate nonostante il massiccio sforzo intrapreso dalla Nato sul fianco orientale. Per questa ragione l'Italia guarda con favore a un futuro nuovo impegno degli americani e della Nato verso la Russia e ad abbassare così al minimo il livello d'intensità della guerra in tempo di pace. L'Italia è molto propensa a utilizzare la cornice multilaterale transatlantica poiché crede fermamente che possa funzionare nel lungo periodo. L'Italia, in quanto media potenza, pensa di poter influenzare in maniera più efficace gli alleati e l'agenda internazionale attraverso la cooperazione multilaterale, piuttosto che con una serie di relazioni bilaterali dove Roma si troverebbe in una posizione d'inferiorità di fronte a interlocutori più forti.

Un rinnovato dialogo con Mosca sarà ancor più importante considerando che gli alleati europei verranno presto chiamati dagli Stati Uniti a prendere posizione contro la Cina. La possibile reazione di Pechino, unita al già aggressivo atteggiamento della Russia, potrebbe mettere l'Italia e l'Europa tra l'incudine e il martello. Senza una strategia futura percorribile volta a ridurre i conflitti nelle relazioni con almeno uno di questi due rivali – e per il bene della sicurezza e dell'integrità del territorio europeo tra i due bisognerebbe scegliere la Russia – questa situazione risulterebbe insostenibile nel lungo periodo, sia per l'Italia che per l'Europa.

In conclusione, l'Italia continuerà in qualche modo ad adeguare le parole di Lord Ismay sulla Nato e Mosca: non è questione di tenere la Russia fuori dall'Europa, ma piuttosto di tenere i russi lontani dall'uso della forza (o dalla minaccia di un suo uso) nelle relazioni con il Vecchio Continente.

4.3 La partnership strategica Nato-Ue

Per l'Italia la Nato e l'Ue non devono solo cooperare, bensì diventare prima o poi partner strategici. La loro composizione si sovrappone; i loro strumenti sono complementari o con resistenti ridondanze; entrambi si adattano bene alla preferenza italiana per fora multilaterali attraverso i quali avanzare le proprie priorità nazionali. L'Italia, come molti Paesi europei, è membro di entrambe e possiede un singolo set di forze armate. Una divergenza di requisiti militari tra quelli consolidati della Nato e quelli nuovi dell'Ue sarebbe dunque semplicemente insostenibile, soprattutto per un Paese che non si avvicinerà nei prossimi anni alla soglia del 2 per cento del Pil di spesa nella difesa.

Roma quindi continuerà a spingere per una cooperazione Nato-Ue su molteplici dossier: dalla minaccia ibrida al vicinato meridionale, ai domini cibernetico e marittimo, all'innovazione tecnologica, ecc. Questo implica un duraturo sforzo italiano su tre fronti: in primo luogo all'interno della Nato e verso gli Stati Uniti per sostenere la tesi che le iniziative europee nel settore della difesa, come il Fondo europeo per la Difesa e la Cooperazione strutturata permanente, sono in sinergia con l'Alleanza. Queste iniziative porteranno infatti a maggiori investimenti europei nella difesa e a maggiori capacità militari per gli europei, due elementi a lungo richiesti da Washington. In questo senso Roma vedrebbe decisamente con favore il prevalere a Washington di una visione più favorevole dell'Unione, come partner piuttosto che come *competitor*, come anche il mantenimento dell'ordine liberale internazionale che ha permesso al processo d'integrazione europeo di prosperare. In secondo luogo, all'interno dell'Ue, l'Italia lavora per costruire una cooperazione e un'integrazione della difesa europea non in contrasto con la Nato²⁰. Il concetto dell'autonomia strategica dell'Ue è abbracciato infatti da Roma con una serie di condizioni. L'Italia preferisce un approccio pragmatico alla costruzione delle capacità e delle istituzioni dell'Ue, in modo tale da evitare tensioni inutili con gli Stati Uniti. Il terzo fronte per l'Italia sono le relazioni con Londra nel dopo-Brexit. Roma probabilmente sosterrà la più ampia e profonda relazione possibile tra l'Ue ed il Regno Unito. Non solo per motivi economici o per via della cooperazione industriale-militare tra l'Italia ed il Regno Unito, ma anche perché le buone relazioni oltre Manica contribuiscono a delle buone relazioni oltre l'Atlantico, sostengono la Nato, vanno a vantaggio della sicurezza europea mantenendo stretti legami con il Regno Unito in quanto attore essenziale nella sicurezza e nella difesa, e rafforzano al contempo la cooperazione Nato-Ue verso un vero e proprio partenariato strategico.

Utilizzando ancora una volta le parole di Lord Ismay sull'Alleanza, il punto non è "*keep Germans down*". Per l'Italia il punto è costruire una difesa europea con la Nato piuttosto che contro la Nato.

²⁰ Questo sforzo appare evidente ad esempio nella lettera congiunta sulla difesa europea firmata il 29 maggio 2020 dai ministri della Difesa di Francia, Germania, Spagna e Italia: "*At the Heart of our European Union*", <https://www.gouvernement.fr/en/at-the-heart-of-our-european-union>.

4.4 La stabilizzazione del "Mediterraneo allargato"

Da ultimo, ma non per importanza, Roma porterà probabilmente il vicinato meridionale nell'agenda dell'Alleanza (e dell'Ue). In questo contesto è utile menzionare il principale concetto geopolitico utilizzato in Italia per guardare alla regione del Mediterraneo: il concetto di "Mediterraneo allargato" include non solo gli stati costieri del Mediterraneo, ma anche l'intera area del Maghreb e del Sahel, il Corno d'Africa e il Medio Oriente fino al Caucaso. È un quadro di sicurezza regionale dove dinamiche economiche, politiche, religiose e di sicurezza uniscono paesi molto diversi tra loro²¹. La geografia, la storia e l'economia rendono questa regione la maggiore priorità per gli interessi dell'Italia e la sua sicurezza nazionale.

L'Italia continuerà a costruire una rete di relazioni bilaterali con i paesi nella regione, anche alla luce del vuoto lasciato dall'attuale tentativo degli Stati Uniti di ritirarsi da questa. Al contempo Roma cercherà comunque di spingere l'Ue e la Nato a occuparsi delle sfide di sicurezza nella regione. All'interno dell'Alleanza l'Italia è stata fondamentale nel sostenere un approccio a 360° e l'obiettivo di proiettare stabilità. In particolare Roma si è adoperata molto per la creazione dello Strategic Direction South Hub a Napoli.

Ci sono due ragioni principali per questo sforzo permanente dell'Italia riguardo la Nato e il vicinato meridionale. Da un lato l'Italia crede sinceramente che la Nato rappresenti un valore aggiunto per la sicurezza e la stabilità del Mediterraneo allargato. Infatti, come menzionato sopra con riferimento al fianco Est, la Nato è l'unica organizzazione che riunisce gli europei, compreso il Regno Unito, i nord americani e la Turchia, e questo è di per sé un vantaggio in termini di dialogo strategico. L'Alleanza possiede inoltre un impareggiabile comando militare integrato per la gestione delle missioni e ha investito nei partenariati regionali fin dalla creazione del Dialogo Mediterraneo (1994) e dell'Iniziativa di Istanbul per la cooperazione (2004). Infine l'Alleanza può (e dovrebbe) cooperare con l'Ue nella regione, portando un valore aggiunto sinergico e complementare. Su questa base, da una prospettiva italiana la Nato può e dovrebbe fare di più nel sud. Ma l'Alleanza dovrebbe anche cambiare il proprio approccio verso la regione, anche attraverso una prospettiva che vada oltre i rapporti con i soli rappresentanti di governo.

D'altro canto, c'è una perdurante ragione di politica interna dietro gli sforzi italiani per un maggiore ruolo della Nato nel vicinato meridionale. L'opinione pubblica si concentra sul Mediterraneo allargato per via dei flussi migratori, dei traffici illeciti, delle forniture energetiche, della sicurezza delle rotte marittime e del commercio, della stabilità della Libia e del commercio con i Paesi della regione. Sono tutte questioni importanti per gli italiani²². L'Italia guarda alla Nato come a

²¹ Alessandro Marrone, *Security Policy in the Southern Neighbourhood. A View from Rome*, Roma, Friedrich-Ebert-Stiftung, marzo 2020, <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=16768&ty=pdf>.

²² Si veda ad esempio l'indagine IAI-Laps del 2019 sulla percezione da parte degli italiani delle

un'organizzazione politico-militare che si occupa dei vari interessi di sicurezza dei propri membri. Dato che gli interessi italiani sono concentrati in gran parte nella regione del Mediterraneo allargato, l'Alleanza deve occuparsi di questa regione di modo da mantenere il sostegno dell'opinione pubblica²³ e la sua stessa leadership politica. È un argomento legittimo, con una logica chiara, largamente condiviso nell'establishment italiano e che riguarda la responsabilità democratica dell'operato delle organizzazioni internazionali alle quali aderisce l'Italia.

Ma questo argomento implica due problemi strutturali. In primo luogo, la maggior parte delle sfide di sicurezza nella regione non sono di tipo militare e la Nato non è ben preparata per gestire l'instabilità politica nei paesi arabi, i flussi migratori, il traffico di armi, il contrabbando, ecc²⁴. Per questo è di per sé difficile trasformare l'obiettivo complessivo di permettere alla Nato di fare qualcosa per il fianco Sud in proposte perseguibili che portino a risultati tangibili. Il valore aggiunto dell'Alleanza nel Mediterraneo allargato potrebbe fondarsi sull'adozione di un approccio Nato non tradizionale, abbinando un focus sulla dimensione civile a quella militare, usando il sostegno più che l'intervento diretto, stabilendo partenariati con attori non statali locali ben radicati: Ong, Nazioni Unite, agenzie, delegazioni e missioni dell'Ue. Il secondo problema relativo al ruolo dell'Alleanza nella regione del Mediterraneo allargato sta nelle divergenze tra gli alleati. Questi sono abituati a superare le proprie differenze quando si tratta di difesa collettiva e deterrenza verso la Russia, perché riconoscono che la loro sicurezza nazionale è assicurata meglio attraverso la Nato e che non ci sono alternative nel futuro prossimo. Gli stessi Paesi Nato tradizionalmente considerano la regione Mena come un'arena per politiche autonome con vincoli molto limitati o nulli da parte della Nato. L'alleanza è chiamata eventualmente a operare dopo una decisione o un'azione militare intrapresa da parte di alcuni stati membri, ad esempio per addestrare le forze di sicurezza irachene dopo la guerra condotta da una "coalizione di volenterosi". Solo quando le tensioni relative alla regione raggiungono picchi particolarmente preoccupanti, la Nato è chiamata dagli alleati ad agire come forum per gestire tali tensioni, come è successo nel 2011 con l'intervento militare in Libia. È proprio sulla Libia che i disaccordi tra gli alleati sono continuati negli ultimi dieci anni, creando un ostacolo aggiuntivo a un ruolo di rilievo della Nato nel Mediterraneo allargato. Il disimpegno degli Stati Uniti dalla regione lascia inoltre l'Alleanza priva di una leadership esercitata di default su altri dossier. Il paradosso è che gli alleati dovrebbero prima fare i compiti a casa, riducendo i conflitti tra le loro rispettive agende e trovando un terreno comune, di modo da permettere all'Alleanza di giocare un ruolo significativo e positivo nel vicinato sud.

minacce alla sicurezza nazionale: Davide Angelucci et al., "Gli italiani e la Difesa", in *Documenti IAI*, n. 19|08 (aprile 2019), <https://www.iai.it/it/node/10228>.

²³ Nel 2018 l'adesione alla Nato era supportata da circa il 70 per cento degli italiani. Si veda: Karolina Muti e Alessandro Marrone, "How Italians View Their Defence? Active, Security-Oriented, Cooperative and Cheap", in *IAI Commentaries*, n. 19|39 (giugno 2019), <https://www.iai.it/it/node/10557>.

²⁴ Sulle difficoltà della Nato nel proiettare stabilità in quella regione si veda, fra gli altri: Ian Hope (a cura di), "Projecting Stability: Elixir or Snake Oil?", in *NDC Research Papers*, n. 1 (dicembre 2018), <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1242>.

In conclusione, in una prospettiva che guarda verso il 2030, le ragioni per un forte impegno della Nato rimarranno valide, ma gli ostacoli interni ed esterni a tale impegno rimangono importanti. Una possibile soluzione a questo dilemma può essere una partnership strategica per il sud tra Nato e Ue, in cui l'Unione ha il ruolo del leader e l'Alleanza la sostiene fortemente. Un approccio del genere porterebbe diversi vantaggi: (i) contribuisce ad avere, tramite la Nato, un dialogo strategico da Vancouver ad Ankara, (ii) aiuta ad incanalare il sostegno del Regno Unito attraverso l'Alleanza e sfruttare il limitato contributo che gli Stati Uniti sono disposti a fornire, (iii) fa leva sulle capacità di nicchia della Nato e (iv) beneficia del fatto che le società nella regione Mena hanno una percezione (leggermente) diversa dell'Ue che della Nato. Al tempo stesso questo ridurrebbe le aspettative su cosa la Nato può fornire, applicando il principio secondo il quale l'Alleanza dovrebbe occuparsi delle preoccupazioni dei suoi alleati relative alla sicurezza e alla stabilità nel Mediterraneo allargato.

Conclusioni

La strada verso il 2030 sarà probabilmente caratterizzata da uno scacchiere internazionale più affollato che mai. Due potenze globali – gli Stati Uniti e, in maniera minore, la Cina – saranno probabilmente quelle che eserciteranno maggiore influenza sulla scena globale, ma dovranno relazionarsi con le potenze regionali nonché con emergenti attori non statali. Diversi approcci, dalla competizione dinamica allo scontro e alla cooperazione, coesisteranno in una geometria variabile, a seconda dei dossier e delle zone. La politica interna dei principali membri della Nato avrà un impatto cruciale sul futuro dell'Alleanza, intersecandosi con il sistema di sicurezza internazionale e, per gli alleati europei, con il punto interrogativo del processo di integrazione europea. Un mutevole multipolarismo aggressivo e una condizione di guerra in tempo di pace costringeranno la Nato ad adattarsi molto rapidamente e mantenere un alto livello di flessibilità. Non solo l'articolo 5, ma anche l'articolo 3 e l'articolo 4 potrebbero servire come base per l'azione, rivelando il pieno potenziale multidimensionale dell'Alleanza. I paesi dell'Ue dovranno scegliere tra un isolazionismo nazionalista, una piena indipendenza europea e una rinnovata strategia solidamente ancorata al legame transatlantico. Ciascuna di queste alternative non esclude completamente le altre, considerando anche che Paesi diversi potrebbero prendere direzioni diverse, ma tutte e tre avranno un impatto sul futuro dell'ordine internazionale liberale e sulle sue istituzioni. Una maggiore integrazione europea, insieme a un solido legame transatlantico sarebbero decisamente il modo migliore per raggiungere l'obiettivo di una rinnovata alleanza euro-atlantica, capace di affrontare le sfide future in una prospettiva al 2030. E l'Italia deve adoperarsi in questa direzione perseguendo le proprie priorità nazionali all'interno dell'agenda transatlantica.

aggiornato 24 novembre 2020

Riferimenti

Riccardo Alcaro (a cura di), *The Liberal Order and Its Contestations. Great Powers and Regions Transiting in a Multipolar Era*, Londra/New York, Routledge, 2018

Davide Angelucci et al., "Gli italiani e la Difesa", in *Documenti IAI*, n. 19|08 (aprile 2019), <https://www.iai.it/it/node/10228>

Jamille Bigio e Rachel Vogelstein, "How Women's Participation in Conflict Prevention and Resolution Advances U.S. Interests", in *CFR Discussion Papers*, ottobre 2016, <https://www.cfr.org/node/34193>

Estonian Atlantic Treaty Association, "Expanding and Integrating the Agenda on Women, Peace, and Security", in Tomáš Valášek (a cura di), *New Perspectives on Shared Security: NATO's Next 70 Years*, Bruxelles, Carnegie Europe, 2019, p. 79-81, <https://carnegieeurope.eu/publications/?fa=80443>

Andrea Gilli e Mauro Gilli, "Why China Has Not Caught Up Yet: Military-Technological Superiority and the Limits of Imitation, Reverse Engineering, and Cyber Espionage", in *International Security*, vol. 43, n. 3 (inverno 2018/19), p. 141-189, https://doi.org/10.1162/isec_a_00337

Lorenzo Guerini, "L'importanza del patto Nato contro le sfide emergenti", in *Il Messaggero*, 29 settembre 2020, https://www.difesa.it/Il_Ministro/Articoli/Pagine/Limportanza-del-patto-nato-contro-le-sfide-emergenti.aspx

Ian Hope (a cura di), "Projecting Stability: Elixir or Snake Oil?", in *NDC Research Papers*, n. 1 (dicembre 2018), <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1242>

Ian O. Lesser, "The United States and the Mediterranean in an Age of Shocks", in *IEMed Mediterranean Yearbook 2020*, ottobre 2020, p. 248-250, https://www.iemed.org/osservatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/anuari/med.2020/US_policy_Mediterranean_Ian_Lesser_IEMed_YearBook2020.pdf

Sonia Lucarelli, Alessandro Marrone e Francesco Moro (a cura di), "Approaches to Regional Stability and the Outlook for NATO", in *Documenti IAI*, n. 19|13 (luglio 2019), <https://www.iai.it/it/node/10625>

Alessandro Marrone, *Security Policy in the Southern Neighbourhood. A View from Rome*, Roma, Friedrich-Ebert-Stiftung, marzo 2020, <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=16768&ty=pdf>

Alessandro Marrone e Karolina Muti, "Policies and Tools for Dealing with Nonstate Actors", in Tomáš Valášek (a cura di), *New Perspectives on Shared Security: NATO's Next 70 Years*, Bruxelles, Carnegie Europe, 2019, p. 69-73, <https://carnegieeurope.eu/publications/?fa=80441>

Ministri della Difesa di Francia, Germania, Spagna e Italia, "At the Heart of our European Union", 29 maggio 2020, <https://www.gouvernement.fr/en/at-the-heart-of-our-european-union>

Karolina Muti e Alessandro Marrone, "How Italians View Their Defence? Active, Security-Oriented, Cooperative and Cheap", in *IAI Commentaries*, n. 19|39 (giugno 2019), <https://www.iai.it/it/node/10557>

Gabriele Natalizia e Marco Valigi, "From Reset to Restart: The US-Russia Cyclical Relationship in the Post-Cold War Era", in *The International Spectator*, vol. 55, n. 3 (settembre 2020), p. 65-81

Nato, "NATO's Response to the COVID-19 Pandemic", in *NATO Factsheets*, maggio 2020, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/5/pdf/200525-factsheet-COVID-19_en.pdf

Nato, *Trattato Nord Atlantico*, Washington, 4 aprile 1949, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=it

Senato, *Audizione del Ministro della difesa, Lorenzo Guerini, sulle linee programmatiche del suo dicastero*, Roma, 30 ottobre 2019, <http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/commissioni/stenografici/18/Congiunte/4a-IV-20191030-AU-CAMERA.pdf>

Stefano Silvestri, "Guerre nella globalizzazione: il futuro della sicurezza europea", in *IAI Papers*, n. 20|12 (aprile 2020), <https://www.iai.it/it/node/11674>

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 Medioriente, Asia, Eurasia, Africa e Americhe. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (*The International Spectator*), una online in italiano (*Affarinternazionali*), tre collane di libri (*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 dei Montecatini, 17 - I-00186 Rome, Italy

T +39 06 3224360

iai@iai.it

www.iai.it

Ultimi IAI PAPERS

Direttore: Riccardo Alcaro (r.alcaro@iai.it)

- 20 | 28it Alessandro Marrone e Karolina Muti, *Il futuro della Nato: l'Alleanza euro-atlantica nella guerra in tempo di pace*
- 20 | 28 Alessandro Marrone and Karolina Muti, *NATO's Future: Euro-Atlantic Alliance in a Peacetime War*
- 20 | 27 Riccardo Alcaro, *Le elezioni negli Stati Uniti*
- 20 | 26 Saeed Khatibzadeh, *HOPE for a New Regional Security Architecture: Toward a Hormuz Community*
- 20 | 25 Sinan Ekim and Nicola Bilotta, *Italian-Turkish Economic Relations: An Overview*
- 20 | 24 Josep Borrell, *The Sinatra Doctrine. How the EU Should Deal with the US-China Competition*
- 20 | 23 Jin Liangxiang, *China and Middle East Security Issues: Challenges, Perceptions and Positions*
- 20 | 22 Pasquale Ferrara, *Piazze mediterranee e relazioni internazionali*
- 20 | 21 Jean-Pierre Darnis, *Una visione strategica delle relazioni franco-italiane: per un trattato bilaterale?*
- 20 | 20 Gabriele Abbondanza, *Italian Peacekeeping Missions: Vast, Praised and Underused*