



IAI

**LA NATO E LA DIFESA EUROPEA:
SVILUPPI RECENTI, SCENARI E RUOLO
DELL'ITALIA**

*a cura di Riccardo Alcaro, Valerio Briani, Ettore Greco,
Michele Nones,
Stefano Silvestri*

in collaborazione con
Pamela Preschern, Benedetta Voltolini

Aprile 2009

Istituto Affari Internazionali

Il presente Rapporto è stato realizzato nell'ambito del progetto Osservatorio di politica internazionale, promosso dalle Amministrazioni del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati e del Ministero degli Affari esteri e realizzato in collaborazione con autorevoli Istituti di ricerca

Indice

Prefazione

p. 3

1. Il futuro della Nato

p. 4

1.1 Missioni e area geografica di intervento

p. 4

1.2 Reintegro della Francia nella struttura militare e rapporti con l'Ue

p. 10

1.3 Allargamento, relazioni con la Russia e partenariati

p. 20

1.4 Riforma interna e sviluppo delle capacità

p. 30

2. Il futuro della Pesd

p. 39

2.1 Obiettivi generali ed evoluzione

p. 39

2.2 Le missioni

p. 44

2.3 L'integrazione dell'industria della difesa europea

p. 55

2.4 Scenari

p. 62

3. Ruolo e interessi dell'Italia

p. 65

3.1 L'importanza della Nato e della Pesd per l'Italia

p. 65

3.2 Capacità e debolezze strutturali dell'Italia

p. 66

3.3 L'Italia e il mercato europeo della difesa

p. 69

3.4 Considerazioni finali

p. 74

Prefazione

Questo studio offre una panoramica d'insieme degli sviluppi più recenti e delle prospettive della Nato e della Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd) dell'Ue, nonché una valutazione del ruolo dell'Italia in entrambi i contesti. L'intento è di contribuire alla definizione delle strategie e delle politiche più appropriate ed efficaci per promuovere gli interessi di sicurezza del Paese.

Il testo dà un inquadramento generale dei processi di cooperazione e integrazione transatlantici ed europei in materia di sicurezza e difesa e dei rapporti con i paesi terzi, ma esamina soprattutto i seguenti elementi:

- Nuove tendenze emergenti all'interno della Nato e della Pesd;
- Principali problematiche politiche di cui si discute in ambito europeo e transatlantico;
- Limiti e potenzialità della cooperazione istituzionale e operativa tra Nato e Ue;
- Scenari dell'evoluzione di Nato e Pesd;
- Opzioni politiche che si presentano alla luce degli scenari delineati;
- Ruolo e interessi dell'Italia;

Pur fornendo le necessarie informazioni di base, lo studio evita di entrare in troppi dettagli o di dilungarsi in excursus storici e in disamine approfondite dei meccanismi istituzionali e operativi. È però corredato da una serie di box, grafici e tabelle che forniscono quadri riassuntivi e ulteriori dettagli sui temi trattati.

Lo studio si divide in tre sezioni. La prima, dedicata alla Nato, esamina l'evoluzione delle missioni e dell'area di intervento dell'alleanza, i suoi rapporti con l'Ue, le implicazioni del recente rientro della Francia nella struttura militare, l'allargamento, i rapporti con i paesi terzi e i problemi della riforma interna. La seconda, dedicata alla Pesd, analizza principalmente il quadro istituzionale, le missioni e l'industria della difesa. La terza e ultima sezione discute degli interessi dell'Italia, offrendo alcune indicazioni e suggerimenti sulle politiche più efficaci per promuoverli.

1. Il futuro della Nato

1.1 Missioni e area geografica di intervento

Si discute
della stessa
ragion
d'essere
dell'alleanza

È dalla fine della Guerra fredda e dalla dissoluzione dell'Urss che si discute dei “dilemmi esistenziali della Nato”. In questione infatti non è solo se e come riformare l'alleanza per consentirle di affrontare con efficacia le sfide del mutato scenario internazionale, ma la sua stessa ragion d'essere. Si tratta di un dibattito complesso, che ha molte dimensioni - fra cui quella relativa all'allargamento, analizzata in altra sezione di questo studio - ma centrale è la questione della ridefinizione delle missioni e dei compiti dell'alleanza.

Il pilastro fondamentale su cui si regge l'alleanza continua naturalmente ad essere l'impegno degli Stati membri, sancito dal Trattato dell'Atlantico del Nord (1949), a consultarsi, cooperare e prestarsi reciproca assistenza militare in caso di attacco contro uno o più di essi. Ma, scomparso il nemico storico della Guerra Fredda ed essendosi di conseguenza notevolmente attenuate le minacce dirette al territorio degli Stati membri, si è immaginato che questo compito di difesa collettiva potesse rimanere, per così dire, sullo sfondo. Ed in effetti dagli anni novanta in poi i paesi occidentali si sono trovati per lo più ad affrontare rischi e minacce in aree diverse da quella europea e nordatlantica, cui si applica l'obbligo di mutua difesa in base al Trattato.

Una serie di
sviluppi ha
riacceso
l'interesse per
la Nato come
strumento di
difesa
collettiva

Più di recente, però, si è assistito a una sorta di “riscoperta” dell'articolo 5 del Trattato, quello che appunto contiene la clausola di difesa collettiva. Ciò in conseguenza di una serie di sviluppi che si possono riassumere come segue:

- L'attacco dell'11 settembre 2001 contro gli Stati Uniti ha messo a nudo la vulnerabilità degli alleati alla minaccia terroristica. È in risposta a questo attacco che la Nato ha invocato l'art. 5 per la prima, e per ora unica, volta nella sua storia.
- L'allargamento dell'alleanza a tre nuovi Stati nel 1999 e ad altri sette nel 2004 – tutti, ad eccezione della Slovenia, in precedenza appartenenti al blocco sovietico – ha avuto come effetto, fra l'altro, di spostare l'asse della riflessione strategica proprio verso i temi della difesa collettiva. Alcuni nuovi membri vedono infatti nell'alleanza soprattutto uno strumento di difesa da possibili minacce esterne che potrebbero provenire da Est. Ciò vale soprattutto per quelli, come i paesi baltici e, in

parte, la Polonia, che hanno rapporti tesi o contenziosi aperti, più o meno seri, con Mosca.

- L'intervento russo in Georgia dell'agosto 2008 ha ulteriormente contribuito ad alimentare le preoccupazioni circa la politica russa nel vicinato. C'è il timore che possano sorgere in futuro altri contenziosi – non solo nel Caucaso, ma anche, per esempio, in Ucraina – che potrebbero richiedere una risposta collettiva da parte degli alleati.
- All'interno della Nato si discute anche di altre minacce emergenti che, se si materializzassero, chiamerebbero in causa l'alleanza. Una di queste è rappresentata, ad esempio, dalle rivendicazioni territoriali nell'Artico, una regione di interesse strategico per molti alleati e dove si teme possano crescere i contrasti con la Russia.
- Una minaccia avvertita sempre più acutamente è quella legata alla proliferazione delle armi di distruzione di massa e degli arsenali missilistici. Il caso di cui si discute di più, anche all'interno dell'alleanza, è quello del programma nucleare iraniano: se andasse avanti, Teheran potrebbe acquisire, grazie ai missili balistici di cui si sta dotando, la capacità di colpire con l'arma nucleare alcuni membri europei dell'alleanza. È uno scenario che appare alquanto remoto, ma che ha contribuito, insieme agli altri sviluppi di cui si è detto, a riportare l'attenzione sulla necessità di mantenere e, laddove necessario, adeguare gli strumenti di difesa – nella fattispecie quelli contro i missili balistici – e di dissuasione.
- Fra le minacce emergenti di cui si discute all'interno dell'alleanza c'è anche il terrorismo cibernetico. Non si tratta di una minaccia ipotetica: attacchi cibernetici su vasta scala si sono verificati contro siti governativi dell'Estonia nel 2007 e della Georgia nel 2008. In entrambi i casi, si è accusata la Russia di averli orchestrati, anche se potrebbero essere stati opera di gruppi che agiscono in proprio.

Non mancano
contrastanti fra
gli alleati sui
temi della
difesa
collettiva

Per questo insieme di ragioni, all'interno della Nato si riflette oggi con maggiore intensità rispetto a qualche anno fa sui compiti e le capacità più strettamente legati alla difesa collettiva, che rimane, come si è detto, il “*core business*” dell'alleanza. Peraltro, su come affrontare alcuni dei problemi elencati non c'è piena consonanza fra gli alleati, il che complica l'elaborazione e attuazione di strategie comuni. Si considerino in particolare i seguenti punti:

- L'accresciuto numero di membri rende oggettivamente più difficile che in passato arrivare a una definizione comune delle

minacce, essendosi ampliata la gamma delle percezioni di sicurezza che si confrontano all'interno dell'alleanza. Pesano soprattutto alcune difformità di interessi e vedute fra nuovi e vecchi membri.

- La strategia da adottare verso la Russia, anche al di là delle differenze tra vecchi e nuovi membri, rimane un punto critico, su cui si sono registrati negli ultimi anni significativi contrasti, anche se le recenti aperture americane nei confronti di Mosca potrebbero portare a una loro attenuazione.
- Anche su come condurre la politica di non proliferazione non c'è sempre consonanza fra gli alleati. In particolare, il nesso fra disarmo e non proliferazione in campo nucleare, su cui hanno tradizionalmente insistito gli europei, soprattutto quelli non nucleari, suscita perplessità a Washington. Tuttavia, con l'amministrazione Obama anche questa divergenza sembra destinata a ridursi.
- Particolarmente rilevanti sono stati – e in parte rimangono – i contrasti sul progetto americano di difesa anti-missile, benché l'alleanza vi abbia dato formalmente il suo avallo. Alcuni alleati lo vedono come un progetto che non è né necessario né urgente perseguire e che, in più, crea pericolose tensioni con Mosca. Anche qui c'è stato un cambiamento con l'amministrazione Obama: il progetto potrebbe essere di fatto congelato, il che eliminerebbe una fonte di contrasto non indifferente all'interno dell'alleanza.

Se dunque si registra un rinnovato interesse per la problematica della difesa collettiva, la formazione del consenso sulle strategie e gli strumenti per affrontare le nuove minacce non è un processo agevole.

A completare il quadro vanno ricordati alcuni nuovi compiti che l'alleanza si è assunta o che sta prendendo in considerazione. Fra i primi rientrano le attività navali antiterrorismo nell'ambito della missione *Active Endeavour* – che l'alleanza ritiene sia stata finora un successo, anche perché vi sono stati attivamente coinvolti diversi Stati non membri – e quelle antipirateria nel Golfo di Aden. Fra i nuovi compiti che si stanno contemplando va citata la sicurezza energetica, in particolare la protezione delle infrastrutture: è un argomento che è stata di recente oggetto di diversi seminari e incontri all'interno dell'alleanza.

Le nuove missioni hanno posto una serie di dilemmi

Di fatto però ciò che ha soprattutto caratterizzato l'attività della Nato negli ultimi anni – dagli anni novanta del secolo scorso in poi – sono le missioni di mantenimento della pace e gestione delle crisi intraprese dapprima nei Balcani, poi anche in altre regioni. Gli obiettivi di queste

missioni sono molto vari: si va dalla prevenzione dei conflitti al sostegno alla stabilizzazione e ricostruzione post-conflitto, dagli interventi umanitari a quelli per far fronte alle emergenze civili.

Nell'attuare tali missioni gli alleati hanno dovuto misurarsi non solo con alcune difficoltà tecnico-operative, di cui si dirà in seguito, ma anche con alcuni fondamentali problemi politici. Tre in particolare:

- Se e in quali circostanze l'alleanza possa agire anche in assenza di un mandato dell'Onu. Nel Trattato Nato ci sono numerosi richiami al ruolo e alle responsabilità del Consiglio di sicurezza (Cds) dell'Onu per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ma l'alleanza ha evitato di subordinarsi totalmente alle decisioni del Cds, mantenendo una sua libertà d'azione. Come peraltro dimostra la prassi: l'intervento contro la Jugoslavia nel 1999 fu attuato senza un avallo del Cds. Tuttavia, rimane fra gli alleati una forte riluttanza all'idea di impiegare la Nato in missioni coercitive (*enforcement*) al di fuori del contesto Onu e in effetti quella del 1999 è rimasta per ora un caso isolato. E non è scontato che si ripetano in futuro casi simili. Raggiungere un consenso in seno all'alleanza su questo tipo di missioni è infatti molto complicato. Ciò significa che, se alcuni alleati, in particolare gli Usa, dovessero in futuro decidere di intraprendere un'azione coercitiva senza farsi bloccare dal veto di questo o quel membro permanente del Cds è probabile che lo facciano attraverso coalizioni ad hoc piuttosto che attraverso la Nato. Resta però, in generale, il problema se sia accettabile il ricorso alla Nato quando manca una legittimazione dell'Onu.
- Come realizzare un'equa e funzionale divisione degli oneri e delle responsabilità fra gli alleati. Questo problema, in verità non nuovo, è riemerso in particolare nella missione in Afghanistan, che è quella su cui oggi si misura, per questa ragione, l'effettivo grado di coesione e solidarietà dell'alleanza. In Afghanistan alcuni alleati sono impegnati in difficili operazioni di combattimento, mentre altri applicano forti restrizioni all'impiego delle loro truppe. Questo dislivello di impegno crea forti tensioni all'interno

Partecipazione alla missione ISAF in Afghanistan (principali contribuenti)

Canada	2830
Francia	2780
Germania	3465
Italia	2350
Paesi Bassi	1770
Polonia	1590
Regno Unito	8300
Spagna	780
Stati Uniti	26215
Turchia	660
Totale ISAF	58390 ca.

Dati aggiornati a APRILE 2009.

Fonte: NATO. Il numero delle truppe è soggetto a variazioni a seconda del periodo. I dati potrebbero non riflettere l'esatto numero di soldati schierati in ogni momento.

dell'alleanza e ne mina la credibilità. È un problema che rimane irrisolto in Afghanistan, ma che potrebbe riproporsi facilmente in altri teatri data la diversa propensione che mostrano i paesi membri all'impiego delle proprie forze in ambienti fortemente ostili o in operazioni di combattimento, specie se terrestri.

- Come garantire un coordinamento e delle sinergie adeguate con le altre organizzazioni internazionali impegnate sul terreno. L'ambizione dichiarata della Nato in Afghanistan e altrove – specialmente nell'ambito delle missioni di stabilizzazione post-conflitto - è di realizzare il cosiddetto “*comprehensive approach*”: strategie di intervento che integrino la dimensione militare e quella civile, compresa la ricostruzione economica e istituzionale (*institution-building*). Per far ciò, la Nato deve riuscire a rafforzare i legami istituzionali ed operativi innanzitutto con l'Ue – un tema che viene affrontato più avanti – ma anche con l'Onu, con l'Organizzazione per la cooperazione e la sicurezza in Europa (Osce) e con le altre organizzazioni che intervengono nelle situazioni di crisi. Non è un compito facile. Molti sono infatti gli ostacoli di varia natura – burocratici, legati alla diversa cultura istituzionale, alla non sempre perfetta coincidenza degli obiettivi politici ecc. – che impediscono una pianificazione e gestione coordinata degli interventi.

Il bilancio
delle missioni
è a
chiaroscuro

Un altro problema generale riguarda l'area geografica di intervento dell'alleanza. I sostenitori della “Nato globale” fanno notare che essa si è già di fatto globalizzata, avendo attuato interventi in varie parti del mondo. Ma va notato che si è trattato di interventi di diversa entità e importanza strategica: quello in Afghanistan è evidentemente molto più impegnativo e politicamente rilevante delle missioni di soccorso e assistenza alle popolazioni colpite dall'uragano Katrina e dal terremoto in Pakistan.

Anche il bilancio delle missioni è tutt'altro che uniforme. Quelle attuate nei Balcani hanno avuto successo anche grazie al fatto che europei ed americani non hanno trovato soverchie difficoltà a elaborare e mettere in atto una strategia comune sulla base di una divisione dei compiti e delle responsabilità che si è rivelata funzionale. Al contrario, come si è visto, la missione Nato in Afghanistan, che è di gran lunga la più importante e impegnativa al di fuori del contesto europeo, ha incontrato una serie di difficoltà di natura operativa, ma soprattutto politica. Ciò solleva inevitabilmente più di un dubbio sull'effettiva praticabilità dell'idea della “Nato globale”, cioè sulla capacità dell'alleanza di agire in modo esteso ed efficace nelle aree extraeuropee.

L'idea di una "Nato globale" si scontra con una serie di ostacoli

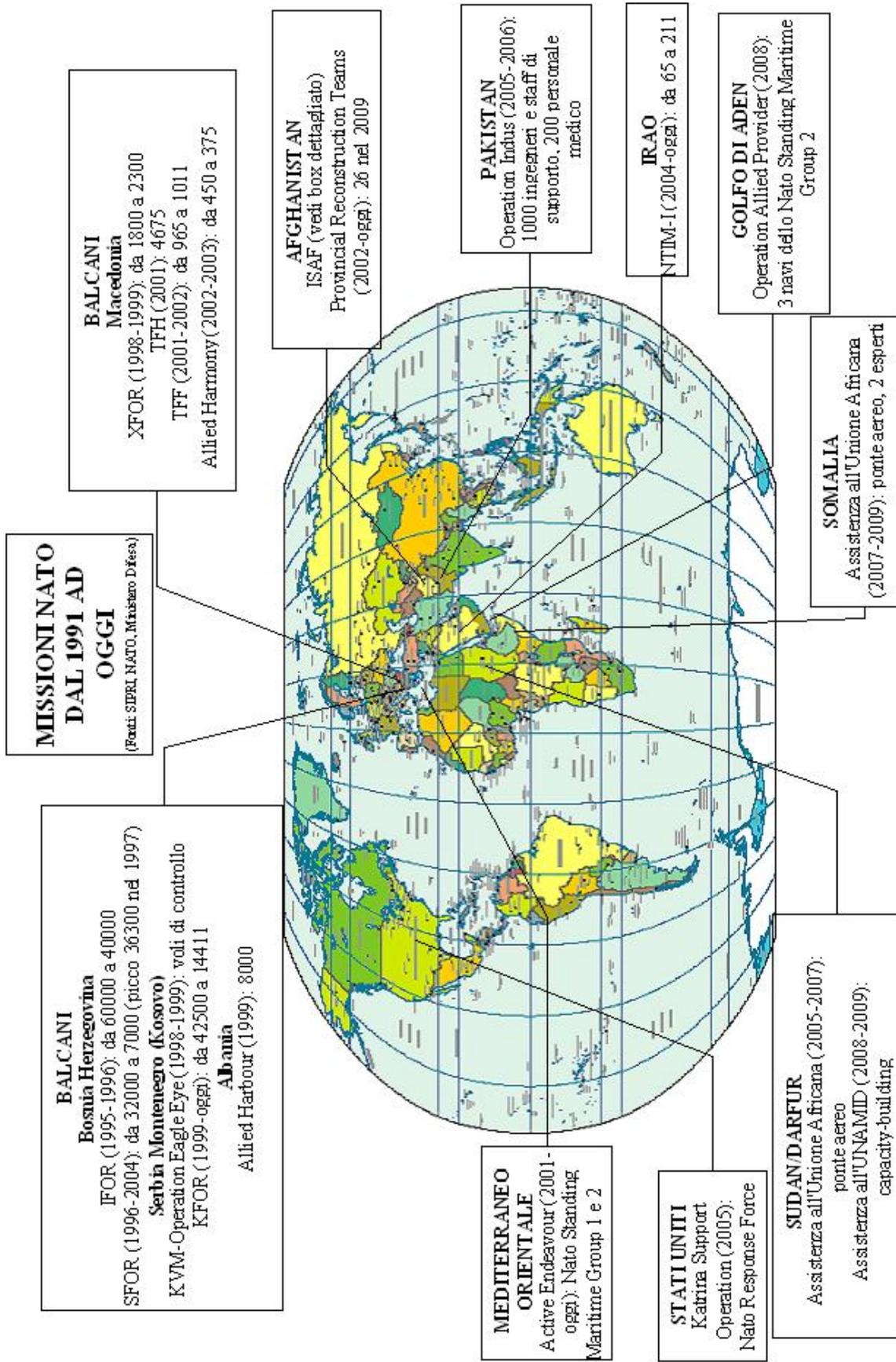
Vari sono gli ostacoli che si frappongono a un ruolo globale della Nato per quanto riguarda le operazioni di mantenimento della pace e gestione delle crisi:

- L'esperienza dimostra che il raggiungimento di un consenso fra gli alleati sulle scelte politico-strategiche tende ad essere più complicato quando si tratta di intervenire in aree extraeuropee. In generale, i membri europei hanno una scarsa capacità di proiezione militare: ciò pesa negativamente soprattutto quando si tratta di interventi di una certa entità in teatri lontani dall'Europa.
- Come evidenzia il caso dell'Afghanistan, è tutt'altro che facile realizzare un'equa ed efficiente divisione degli oneri e delle responsabilità.
- Si pone anche un problema di legittimità politica: in alcune regioni, per esempio in Medio Oriente, gli attori locali potrebbero preferire collaborare con altre organizzazioni, come l'Onu o la stessa Ue, specie se si trovano in contrasto con gli Usa.

La compatibilità tra difesa collettiva e gestione delle crisi non è scontata

Un'altra questione generale, che non si può trascurare, è la compatibilità tra difesa collettiva e ruolo nella gestione delle crisi. La tesi ufficiale dell'alleanza è che le due funzioni non si escludono a vicenda; anzi, in alcuni casi, come la missione in Afghanistan, tendono a combinarsi: gli alleati sono in Afghanistan per stabilizzare e pacificare il paese, ma quest'obiettivo fa tutt'uno con la lotta contro Al Qaeda, che, dopo gli attentati dell'11 settembre e quelli a Londra e Madrid, è vista come una minaccia diretta per l'Occidente.

Tuttavia, le cose non sono così semplici. Se la Nato tornasse a enfatizzare le sue funzioni di difesa e deterrenza, per esempio in funzione antirussa o per far fronte a minacce provenienti dal Medio Oriente, potrebbe risultarle più difficile ottenere un avallo internazionale – in particolare da parte del Consiglio di sicurezza dell'Onu, dove la Russia ha il diritto di veto – per l'effettuazione di missioni di mantenimento della pace e gestione delle crisi. Non si può pertanto dare per scontato che in futuro l'alleanza possa facilmente combinare le due funzioni. Ovviamente, molto dipenderà dall'evoluzione del quadro strategico generale, cioè dalla natura e dall'entità delle minacce che l'alleanza dovrà fronteggiare.



1.2. Reintegro della Francia nella struttura militare e relazioni con l'Ue¹

Il reintegro della Francia nelle strutture militari della Nato

Il ritorno della Francia nel comando militare integrato della Nato, divenuto ufficiale dopo il vertice di Strasburgo-Kehl, ha un grande valore simbolico e importanti conseguenze politiche, soprattutto perché potrebbe facilitare una più efficace collaborazione tra la Nato e l'Unione europea (vedi paragrafo successivo).

Il reintegro della Francia nella Nato ha un alto valore simbolico

Chiudendo il lungo periodo (43 anni) di impegno limitato e con non poche riserve della Francia in seno all'Alleanza atlantica, il presidente Nicolas Sarkozy ha dato agli Stati Uniti e agli altri alleati un inequivocabile segnale dell'impegno francese a rinsaldare il vincolo di solidarietà transatlantica. La Francia sembra aver maturato la convinzione di non aver bisogno di rimarcare la propria autonomia internazionale con provvedimenti ad alta visibilità ma di scarse conseguenze pratiche, come appunto l'auto-esclusione dalle strutture militari della Nato.

Per i francesi non si tratta di un cambiamento di poco conto. Sembra essersi rovesciato il ragionamento alla base del consenso che ha sorretto per quarant'anni la politica atlantica di Parigi – e cioè che il mantenimento di un certo distacco tra sé e gli altri alleati, in particolare gli Stati Uniti, fosse necessario non solo a garantire piena sovranità internazionale, ma anche una maggiore influenza. Oggi Parigi sembra considerare il vincolo transatlantico e il legame con Washington non più come un freno, ma come un moltiplicatore della propria influenza. Il governo francese insiste infatti che il reintegro nella Nato servirà a rafforzare la sua capacità d'azione sulla scena internazionale.

La mossa di Sarkozy, che tenta di conciliare considerazioni pragmatiche con il desiderio dei francesi di mantenere il proprio status di potenza internazionale, sembra essere condivisa, stando ai sondaggi, dalla maggioranza dell'opinione pubblica, seppure senza troppo entusiasmo. Nonostante le critiche dai partiti di opposizione e le forti resistenze di parte dell'establishment diplomatico-militare, la completa reintegrazione della Francia nella Nato è una scelta ormai irreversibile.

¹ Per un'esposizione complessiva e più dettagliata delle relazioni Nato-Ue, cfr. Michele Comelli e Nicoletta Pirozzi, *La cooperazione tra l'Unione europea e la Nato*, Contributi di Istituti di ricerca specializzati n. 69, Servizio studi e Servizio affari internazionali, Senato della Repubblica, maggio 2007.

Modesto
l'impatto
militare

Sul piano strettamente militare, il ritorno del figliol prodigo francese non è destinato ad avere un impatto significativo. La ragione è che la Francia, che non ha mai messo in discussione il Trattato dell'Atlantico del Nord né abbandonato gli organi politici della Nato, è sempre stata uno dei membri più attivi da un punto di vista militare. Le forze francesi hanno partecipato a tutte le più importanti missioni Nato, in Afghanistan come nei Balcani, non di rado con funzioni di comando, e contribuiscono in modo decisivo alla *Nato Response Force* (Nrf, vedi § 1.4), la forza di reazione rapida dell'Alleanza. Parigi inoltre è stata parte attiva nelle decisioni sullo sviluppo di forze e capacità militari della Nato grazie alla presenza del proprio personale presso il Comando alleato Trasformazione (*Allied Command Transformation*, vedi § 1.4 e appendice) a Norfolk, in Virginia.

I francesi hanno sempre preso parte non solo alla realizzazione, ma anche alla pianificazione delle missioni della Nato, ma, finché sono rimasti fuori dalla struttura militare, non hanno partecipazione alla più ordinaria e generale attività di pianificazione dell'alleanza. Ora, con il loro rientro nella struttura militare, si è posto fine a questa anomalia che andava esclusivamente a loro svantaggio. Ora gli saranno assegnati anche un maggior numero di posti in seno alla burocrazia dell'Alleanza (circa 800 da poco più di cento). In particolare, ai francesi verranno attribuiti il Comando alleato Trasformazione e il quartier generale di Lisbona, responsabile della *Nato Response Force*. La Francia continuerà tuttavia a restare fuori dal Gruppo di pianificazione nucleare della Nato. La *force de frappe* – il deterrente nucleare francese – resterà saldamente nelle mani di Parigi, che continuerà a definire la sua politica nucleare in modo separato, seppur parallelo, a quello della Nato.

La Francia
punta ad un
nuovo
equilibrio
nella Nato...

L'impatto del rientro della Francia nella Nato sarà dunque modesto sul piano militare, ma potrebbe invece rivelarsi significativo sul piano politico, specie nel lungo termine. Nelle intenzioni del presidente Sarkozy, l'iniziativa è infatti parte di una strategia più ampia, che mira a rafforzare la componente europea del partenariato transatlantico in materia di sicurezza.

Il presidente francese punta a due obiettivi. Il primo è assicurarsi che la Nato sia effettivamente espressione di una *partnership* transatlantica e non si riduca a un mero strumento di politica estera degli Stati Uniti. In questo senso la Francia è interessata sia a che la Nato torni ad essere effettivamente un forum di dialogo strategico al massimo livello tra gli Usa, il Canada e gli alleati europei sia a che gli Stati Uniti continuino a condividere con gli alleati il loro prezioso *expertise* militare.

...e a
rafforzare le
capacità
militari
dell'Ue

L'altro obiettivo dichiarato di Sarkozy è che il reintegro francese nella Nato convinca gli Stati Uniti ad accettare, e anzi a sostenere, lo

sviluppo di una dimensione autonoma di difesa dell'Unione europea. Quest'ultima, sintetizzando quanto dichiarato da Sarkozy in un'intervista al *New York Times* del settembre 2007, deve acquisire la capacità di provvedere da sola alle proprie esigenze di sicurezza.

Sarkozy ha già ottenuto qualche risultato: gli americani sembrano avere oggi molte meno riserve di ieri sullo sviluppo di capacità militari da parte dell'Ue. Peraltro la stessa amministrazione Bush, nell'ultima fase del suo mandato, si era mostrata più disponibile ad accettare un più forte ruolo dell'Ue in campo militare. Questa tendenza dovrebbe ulteriormente accentuarsi con Obama, anche se la nuova amministrazione continuerà senza dubbi ad opporsi a iniziative europee che dovesse percepire come tali da mettere a repentaglio il vincolo di solidarietà transatlantico. Restano inoltre non pochi dubbi e perplessità anche negli stati europei più 'atlantisti' – Gran Bretagna in testa, ma anche Danimarca, Portogallo, Polonia e Repubblica Ceca (per citarne alcuni) – circa la possibilità di conciliare la Nato con le ambizioni militari dell'Ue (su questo, vedi anche § 2.1).

Il reintegro della Francia nell'Alleanza atlantica potrebbe contribuire a mitigare queste resistenze. Tuttavia c'è anche un problema di rapporti interistituzionali. A partire dalla fine degli anni Novanta, sono infatti due gli attori di sicurezza in Europa: la Nato e l'Ue. Il futuro tanto dell'una quanto dell'altra dipende in larga misura dalla cooperazione che saranno in grado di stabilire fra loro.

Le relazioni della Nato con l'Unione europea

La relazione
con l'Ue
centrale per il
futuro della
Nato

Nel delineare la possibile evoluzione futura della Nato i rapporti di quest'ultima con l'Unione europea, e segnatamente con la Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd), occupano un posto di grande rilievo. Lo sviluppo di sinergie più efficaci fra le due organizzazioni è una condizione irrinunciabile per:

- a) il consolidamento di un consenso fra i paesi europei sull'assetto politico e di sicurezza del continente;
- b) l'individuazione e l'ottimizzazione delle risorse per far fronte alle minacce alla sicurezza non direttamente collegate alla difesa del territorio;
- c) il rafforzamento delle capacità dei paesi europei e degli Usa di condurre operazioni di gestione delle crisi, stabilizzazione e ricostruzione post-conflitto.

Per queste ragioni la *partnership* Nato-Ue è oggi uno degli aspetti centrali, forse il più importante, delle relazioni tra europei e americani in materia di sicurezza.

La collaborazione Nato-Ue si fonda su due presupposti: da un lato il riconoscimento del persistente ruolo degli Stati Uniti come principale garante della sicurezza del continente europeo, e dall'altro l'esigenza

che i paesi europei riducano il divario con gli Stati Uniti in termini di capacità militari e diventino così anche capaci di operare autonomamente. Non si tratta di elementi particolarmente nuovi, ma negli ultimi anni è venuta affermandosi l'idea che il ruolo della Nato sia compatibile con un progressivo sviluppo della Pesd.

Le buone intenzioni potrebbero non bastare a sciogliere i nodi

Il reintegrationo della Francia nel comando militare Nato (vedi sopra) è la testimonianza più eloquente del fatto che il paese europeo che in passato si è maggiormente distinto per l'ambizione a creare una difesa europea indipendente non considera oggi realistico né desiderabile un *decoupling* militare dell'Europa dagli Usa. Parallelamente, gli Stati Uniti sembrano nutrire oggi meno perplessità nei confronti della Pesd, alla quale guardano con maggiore interesse anche perché, potendo essa favorire l'ottimizzazione delle risorse e capacità militari europee, costituisce l'unica alternativa praticabile all'improbabile aumento dei bilanci della difesa dei paesi europei.

Il mutato quadro politico rappresenta senz'altro una novità di grande importanza. È bene sottolineare tuttavia che restano non pochi ostacoli a uno sviluppo della cooperazione e dei rapporti istituzionali tra le due organizzazioni.

I nodi da sciogliere riguardano:

- la divisione dei compiti e delle responsabilità;
- la definizione di un comune approccio politico-strategico;
- il coordinamento istituzionale;
- la competizione per le capacità militari;
- la collaborazione operativa sul campo.

La divisione del lavoro tra Nato e Pesd è difficilmente praticabile

È improbabile che si possa giungere ad una definizione formale della divisione dei compiti e responsabilità tra Nato e Pesd. Il teatro europeo, prima ancora che l'area euro-atlantica, continua ad essere prioritario per la Nato. Sotto questo riguardo, una certa competizione con l'Ue, che ha notevoli ambizioni politiche e di sicurezza, è destinata a persistere. L'Unione, è vero, non ha competenze in materia di difesa collettiva – il *core business* della Nato – e le cose, sotto questo profilo, non sono destinate a cambiare nel prossimo futuro. Nel medio-lungo termine, tuttavia, anche questa distinzione tra le competenze della Nato e quelle dell'Ue potrebbe divenire meno nitida. Il Trattato di Lisbona contiene infatti una clausola di difesa reciproca (art. 42.7) che vincola i membri Ue a prestarsi assistenza in caso di aggressione, anche se il testo si premura di ribadire la preminenza degli obblighi Nato per gli stati che ne fanno parte². Qualora il trattato dovesse entrare in vigore, l'Ue acquisirebbe dunque competenze in materia di difesa territoriale, per quanto circoscritte. Al momento comunque ciò non sembra rappresentare un ostacolo di rilievo, se non

² Il testo specifica anche che la clausola non altera la politica di neutralità di alcuni membri Ue.

altro per la sostanziale sovrapposizione della *membership* europea dell'una e dell'altra organizzazione (21 paesi Nato fanno anche parte dell'Ue)³.

Più immediata è la questione relativa alla divisione di compiti e responsabilità per operazioni non direttamente collegate alla difesa territoriale, in particolare quelle di gestione delle crisi.

Non sembra praticabile una netta separazione geografica degli ambiti di intervento della Nato o dell'Ue. Come si è visto sopra, l'intervento 'out of area' della Nato (in operazioni di gestione delle crisi, di antiterrorismo, ecc.) difficilmente può essere considerato come una prassi straordinaria; si è venuto invece configurando sempre più come uno dei suoi compiti primari (secondo alcuni, anzi, l'intervento 'fuori area' dovrebbe costituire il secondo pilastro, accanto alla difesa territoriale, su cui si regge l'alleanza). D'altra parte, imporre all'Ue limiti geografici d'intervento cozzerebbe con il proposito dell'Unione – enunciato a chiare lettere nella Strategia di sicurezza europea del 2003⁴ – di contribuire direttamente e in modo attivo (cioè anche con interventi sul terreno) alla sicurezza e stabilità internazionali.

La differenza di capacità resta un criterio realistico di assegnazione dei compiti...

Una suddivisione dei compiti in base alle capacità sembra più realistica. L'indiscutibile superiorità della Nato rispetto all'Ue in termini di risorse e capacità militari induce ad ipotizzare l'impiego dell'Alleanza in operazioni ad alta intensità di combattimento o che prevedano una robusta presenza militare in modo da contenere o prevenire l'erompere di violenze in aree instabili. L'Ue, anche in ragione dei suoi *assets* non militari di gestione delle crisi (vedi oltre, § 3.b), è più adatta ad operare in zone già parzialmente pacificate o dove i rischi di *escalation* siano limitati e con compiti di ricostruzione e assistenza più che di combattimento o di ristabilimento dell'ordine. Questa soluzione sembra più in linea non solo con il differente potenziale militare di Nato e Ue, ma anche con le forme di sinergia più realistiche tra le due organizzazioni.

Una prima forma di sinergia è quella del 'passaggio di consegne' tra missioni Nato e missioni Pesd una volta che le condizioni di sicurezza siano sufficientemente stabili e l'impegno militare serva per il mantenimento della pace più per l'imposizione dell'ordine. È quel che è avvenuto nel caso della Macedonia e della Bosnia Erzegovina, dove missioni militari Pesd sono subentrate a missioni Nato. Una seconda modalità è invece quella di uno sforzo complementare e coordinato da parte delle due organizzazioni, come sta avvenendo in Kosovo, dove

³ Gli stati Nato non membri dell'Ue sono: Canada, Islanda, Norvegia, Stati Uniti e Turchia. Gli stati Ue non membri della Nato sono: Austria, Cipro, Finlandia, Irlanda, Malta e Svezia.

⁴ *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles 12 dicembre 2003, disponibile sul sito del Consiglio dell'Ue, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf>.

la Nato si fa carico del mantenimento delle condizioni di sicurezza mentre l'Ue è impegnata in compiti non militari (vedi §§ 2.2).

L'esperienza dei Balcani, dove la collaborazione tra Nato ed Ue ha dato finora buoni risultati (in Macedonia e Bosnia, meno in Kosovo), fornisce un buon argomento a chi ritiene che il modo migliore per creare sinergie efficaci tra le due organizzazioni sia sfruttarne le complementarità in termini di capacità. Tuttavia questa soluzione non è ovviamente traducibile in un esplicito accordo politico. Per gli europei, o almeno per alcuni di essi, una divisione del lavoro in base alla capacità risulterebbe inaccettabile, poiché formalizzerebbe una subalternità, o almeno una strutturale inferiorità militare della Pesd rispetto alla Nato e potrebbe essere vista come una rinuncia a più ambiziosi piani di sviluppo del potenziale militare dell'Ue. Gli stessi americani, una volta garantita la compatibilità fra Nato e Pesd (e la preminenza di fatto della prima sulla seconda), avrebbero interesse a che gli europei si dotino del più ampio ventaglio possibile di capacità militari.

Almeno per il momento, un certo grado di competizione tra Nato ed Ue sembra ineliminabile. Anche se la differenza in termini di risorse continuerà senz'altro ad incidere sulla decisione se ricorrere alla Nato oppure all'Ue, la questione della suddivisione dei compiti resta aperta. Molto dipenderà anche dalla capacità di europei e americani di articolare i loro interessi.

...ma alla fine
conta la
capacità di
definire gli
interessi
alleati

Nelle aree per loro strategicamente più importanti gli Stati Uniti tendono a privilegiare l'opzione Nato (o quella di una cooperazione transatlantica ad hoc), ma sono disposti a riconoscere un ruolo di primo piano all'Ue quando ritengono che il coinvolgimento di quest'ultima abbia un effettivo valore aggiunto o risponda ai loro interessi strategici. Così, per esempio, gli Usa hanno un forte interesse a che l'Unione assuma la piena responsabilità della situazione nei Balcani, in modo da poter spostare preziose risorse nazionali verso altri teatri, e non hanno in generale problemi con l'attivismo dell'Ue in Africa (teatro di ben nove missioni Pesd, di cui quattro militari), in assenza di marcate differenze strategiche tra i partner transatlantici.

Il discorso si fa più complesso quando non vi è completa convergenza di posizioni o di interessi, come per es. in Medio Oriente (alcuni paesi europei, Francia in testa, sono riluttanti a contemplare un ruolo della Nato nella regione), oppure quando manca pieno accordo sulle strategie da adottare per raggiungere obiettivi condivisi, come per es. in Afghanistan, in Darfur e nella lotta al terrorismo. Emerge qui le difficoltà di Ue e Nato nel definire un'agenda strategica comune, il che complica anche il raccordo istituzionale tra le due organizzazioni.

Il dialogo politico-strategico è intermittente e contraddittorio

Sulla carta, il quadro entro il quale si realizza la cooperazione istituzionale Nato-Ue è alquanto organico e articolato. Il personale delle due organizzazioni si incontra con cadenza regolare a livello di segretari generali⁵, di ministri degli esteri (due volte l'anno), di rappresentanti permanenti nella formula Cops-Nac (almeno tre volte per semestre)⁶, di comitati militari (due volte per semestre), di gruppi di lavoro. L'Ue mantiene anche una cellula di collegamento permanente presso il quartier generale militare della Nato (Shape), mentre la Nato ha un ufficiale di contatto presso lo Stato maggiore Ue (vedi oltre, § 2.1). Nei fatti, tuttavia, tutta questa serie di incontri non è in grado di produrre decisioni significative.

La ragione è l'irrisolta disputa tra Cipro e la Turchia. Quest'ultima, facendo leva su un cavillo formale⁷, si oppone a riunioni Nato-Ue in cui partecipi anche Cipro (e Malta). Le due organizzazioni sono quindi costrette a stabilire la cooperazione in modo informale. Questo non solo frena – e non di rado blocca - i processi decisionali, ma ostacola anche altri aspetti della cooperazione come lo scambio di informazioni confidenziali. In passato anche la Francia ha creato complicazioni, impedendo per esempio che l'agenda delle riunioni Nato-Ue andasse al di là delle missioni comuni e dello sviluppo delle capacità, e includesse anche altre questioni cruciali come l'Afghanistan, il Caucaso o la lotta al terrorismo.

Il 'disgelo' voluto dal presidente francese Sarkozy ha contribuito ad un miglioramento della situazione, ma le due organizzazioni scontano il ritardo accumulato e sono ancora alla ricerca di efficaci forme di cooperazione istituzionale. Difficilmente le cose potranno cambiare se non si riusciranno a tradurre in disposizioni concrete la buona volontà a cooperare emersa con più forza di recente. Uno sviluppo positivo da segnalare è il cambiamento di atteggiamento dei funzionari Nato e Ue, che sembrano aver superato la reciproca diffidenza che ha caratterizzato i primi anni della relazione tra le due organizzazioni.

Tra gli obiettivi primari della cooperazione istituzionale, oltre alla definizione di un'agenda complessiva, ci sono il coordinamento dello sviluppo delle capacità e il miglioramento delle procedure di

⁵ Il segretario generale del Consiglio dell'Ue ricopre anche la carica di Alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune (Pesc).

⁶ Il Comitato politico e di sicurezza (Cops) è l'organo ausiliario del Consiglio dell'Ue in materia di politica di sicurezza e difesa (vedi oltre, § 2.1). Gli incontri tra Cops e Consiglio Atlantico si tengono a livello di ambasciatori.

⁷ La Turchia fa valere il fatto che Cipro (così come Malta) non prende parte al programma Nato di cooperazione con paesi terzi *Partnership for Peace* (Pfp). La partecipazione al Pfp è invece una condizione legale per la partecipazioni di membri o aspiranti membri Ue alle riunioni congiunte Nato-Ue. La Turchia riconosce come governo legittimo quello turco-cipriota che controlla la parte nord dell'isola, mentre non ha rapporti ufficiali con la parte meridionale governata dai greco-ciprioti, l'unica riconosciuta a livello internazionale (e membro dell'Ue).

cooperazione operativa sul campo. Il primo di questi problemi è particolarmente complicato.

Nato ed Ue sono in competizione per forze e capacità

Negli ultimi anni la Nato e l'Ue hanno lanciato ambiziosi programmi di sviluppo di nuove capacità – sia forze che equipaggiamento militare (vedi § 1.4 e § 2.2) - con l'obiettivo di adattarsi ad un contesto internazionale caratterizzato da minacce asimmetriche e da continui impegni in aree di crisi non di rado lontane dal teatro euro-atlantico. L'enfasi è stata posta sulla creazione di forze di spedizione di rapido impiego, in grado di affrontare un ampio ventaglio di compiti (da operazioni anti-guerriglia al combattimento ad alta intensità); nonché sullo sviluppo delle dotazioni necessarie a proteggersi dalle nuove minacce (come per es. la difesa da attacchi terroristici nucleari, biologici, chimici o radiologici) e a garantire il funzionamento e la sostenibilità delle forze di spedizione (tramite, per es. il trasporto aereo).

I programmi di sviluppo delle capacità – il *Prague Capabilities Commitment* (Pcc) della Nato e lo *European Capability Action Plan* (Ecap) dell'Ue – hanno per lo più proceduto in parallelo, in assenza di adeguati meccanismi che garantissero la complementarietà ed evitassero le duplicazioni. Non è stato affrontato, in particolare, il problema della competizione tra le forze di reazione rapida delle due organizzazioni – la *Nato Response Force* e, per quanto riguarda l'Ue, la *European Rapid Reaction Force* (Errf) e i *battlegroups* o gruppi tattici.

Decisivo il problema della scarsità di risorse europee

Il problema principale è la scarsità di risorse. I costi di addestramento e mantenimento di forze di spedizione altamente specializzate e quelli per lo sviluppo di equipaggiamento militare tecnologicamente avanzato sono considerevoli e in aumento, mentre i bilanci della difesa, in particolar modo quelli dei paesi europei, sono statici o in diminuzione.

Per i paesi europei membri di entrambe le organizzazioni tener fede agli impegni presi con la Nato e con l'Ue è sempre più difficile. Il risultato è che gli stessi soldati e le stesse capacità vengono messe a disposizione ora dell'una ora dell'altra organizzazione senza che vi sia una pianificazione comune. Inoltre, l'impegno nella missione Nato in Afghanistan, nelle missioni Pesd nei Balcani e in Africa, e in quelle di *peace-keeping* dell'Onu, come Unifil II in Libano, hanno praticamente esaurito le capacità europee di personale specializzato ed equipaggiamento avanzato.

Sono stati proposte alcune misure tecniche che potrebbero rafforzare la complementarietà e le sinergie tra Nato ed Ue, come il miglioramento dell'interoperabilità delle forze, l'armonizzazione degli standard e dei meccanismi di rotazione. Tutte queste misure, che

potrebbero rendere meno acuto il problema della scarsità di risorse per le forze di reazione rapida di Ue e Nato, sono però rimaste, in gran parte, sulla carta.

Il problema è comunque difficilmente risolvibile in assenza di un incremento di fondi – un’eventualità remota nelle attuali circostanze di grave crisi economica – oppure di una ristrutturazione, coordinata a livello europeo, dei bilanci della difesa che riduca fortemente le spese per il personale attivo non schierabile a vantaggio di quelle per il personale specializzato e l’equipaggiamento.

Più incoraggiante
la cooperazione
sul campo...

A dispetto delle difficoltà che incontra il dialogo politico-strategico e delle scarsità di risorse, l’esperienza della cooperazione operativa Nato-Ue è stata tutt’altro che deludente. La cooperazione sul campo è disciplinata da una serie di accordi detti *Berlin Plus*, che definiscono le procedure attraverso cui l’Ue può utilizzare le capacità di pianificazione e comando della Nato per condurre proprie missioni militari (vedi box). Perché possa essere attivata una missione Pesd utilizzando i meccanismi previsti dagli accordi *Berlin Plus* è necessario che la Nato non sia già impegnata nell’area. Ma naturalmente entrano in gioco altri fattori.

Contano innanzitutto gli interessi degli stati membri e la differenza di capacità. Per missioni particolarmente impegnative da un punto di vista militare, l’opzione *Berlin Plus* è quasi obbligata per l’Ue, che non dispone delle capacità di pianificazione e comando della Nato. Ma ci deve essere anche l’interesse degli Stati Uniti ad avere una certa influenza nella zona di schieramento della missione Pesd.

Gli unici esempi di missioni *Berlin Plus* – cioè missioni condotte dall’Ue avvalendosi delle strutture di comando della Nato – sono nei Balcani, una regione di cui gli Usa vorrebbero si occupassero prevalentemente gli europei, ma su cui vogliono allo stesso tempo conservare una propria influenza.

Le missioni Pesd *Concordia* in Macedonia (marzo-dicembre 2003) e Eufor *Althea* in Bosnia Erzegovina (dicembre 2004-in corso) sono subentrate rispettivamente a quelle Nato *Allied Harmony* e Sfor (*Stabilisation Force*). *Concordia*, una missione molto modesta per numero di effettivi e compiti, è servita a collaudare gli accordi *Berlin Plus*, attivati in quell’occasione per la prima volta. *Althea* è stata invece a lungo la missione Pesd più consistente in termini numerici (7.000 unità al momento dello schieramento), e resta probabilmente l’operazione militare Pesd di più alto profilo. La Nato ha tuttavia mantenuto un suo quartier generale a Sarajevo e una piccola presenza militare – il che indica fra l’altro che la regola che prevede una reciproca esclusione delle missioni Nato e Pesd tende ad essere applicata con flessibilità.

...ma restano
limiti
significativi

Nella fase di preparazione delle missioni *Berlin Plus* si devono raggiungere delicati compromessi sia a livello transatlantico sia a livello intereuropeo che poi, quando si passa alla fase dell'attuazione, possono rivelarsi poco funzionali. Dando prova di una buona dose di pragmatismo, il personale operante sul terreno è riuscito ad aggirare una serie di difficoltà, in particolare quelle relativa alla definizione della catena di comando e all'attribuzione dei compiti.

L'esperienza della missione Eufor *Althea* in Bosnia è stata nel complesso positiva, ma ha messo in luce anche alcuni limiti degli accordi *Berlin Plus*. In particolare, il fatto che Nato ed Ue devono prima accordarsi su una numerosa serie di questioni sia strategiche che operative impedisce il rapido dispiegamento della missione.

Va inoltre sottolineato che, là dove Nato ed Ue mantengono una presenza separata e gli accordi *Berlin Plus* non sono stati attivati, i risultati sono stati negativi. In Darfur (Sudan occidentale), dove entrambe le organizzazioni offrono supporto logistico e trasporto aereo alla missione di *peace-keeping* dell'Unione africana Amis II, Nato ed Ue sono entrate in concorrenza, il che ha causato ritardi ed inefficienze. Egualmente scoraggiante per ora è l'esperienza dell'Afghanistan, dove non è stato possibile creare un raccordo funzionale tra la missione di stabilizzazione a guida Nato Isaf e la piccola missione Ue di addestramento delle forze di polizia afgane. L'Afghanistan potrebbe invece essere un primo banco di prova per lo sviluppo di meccanismi di cooperazione strutturata secondo un modello speculare a *Berlin Plus*, in cui sarebbe l'Ue a mettere a disposizione della Nato le sue capacità di gestione delle crisi non militari.

ACCORDI BERLIN PLUS

Accordi tra l'Ue e la Nato per la realizzazione di missioni militari.

Basato su 3 principi:

```
graph TD; A[Basato su 3 principi:] --> B[Capacità autonoma dell'Ue di gestione delle crisi]; A --> C[Possibile solo se la Nato non sia già impegnata nell'operazione in questione]; A --> D[Le forze europee sono separabili ma non separate dalle strutture e dai comandi della Nato]; B --> E["- accesso dell'Ue alla capacità di pianificazione e comando della Nato ed utilizzo delle sue capacità"]; C --> E; D --> E;
```

Capacità autonoma dell'Ue di gestione delle crisi

Possibile solo se la Nato non sia già impegnata nell'operazione in questione

Le forze europee sono separabili ma non separate dalle strutture e dai comandi della Nato

- accesso dell'Ue alla capacità di pianificazione e comando della Nato ed utilizzo delle sue capacità
- D-Saceur al comando della missione Ue

Conclusione: una certa competizione Nato-Ue ineliminabile, ma esistono margini inesplorati di cooperazione

In conclusione, lo sviluppo di sinergie tra la Nato e la Pesd è ostacolato da una serie di problemi:

- dialogo politico-strategico intermittente e in parte contraddittorio;
- inadeguata cooperazione istituzionale;
- scarsità di risorse, competizione per le capacità e rischi di duplicazione;
- limiti della cooperazione operativa, che sono visibili anche nel quadro degli accordi *Berlin Plus*, che pure hanno dato risultati positivi nei Balcani.

Di recente sembra essere emersa una maggiore convergenza di vedute circa l'opportunità strategica di rendere compatibili Nato e Pesd. Questo è senza dubbio un segnale incoraggiante, ma è bene sottolineare che nessuno dei problemi elencati sopra è di facile soluzione. Per alcuni di essi – in particolare la questione della divisione di responsabilità e compiti – non esistono le condizioni per un accordo definitivo, perché né la Nato né l'Ue sembrano disposte a ridurre le proprie ambizioni a vantaggio dell'altra.

Un certo grado di competizione tra Nato e Pesd, come si è detto, è dunque ineliminabile. Esistono tuttavia margini di cooperazione inesplorata, in particolare nel dialogo politico-strategico e nella definizione di un'agenda complessiva comune. È possibile poi migliorare la cooperazione sul campo, per es. sveltendo le procedure di attivazione degli accordi *Berlin Plus* e creando meccanismi automatici di raccordo istituzionale nel caso di una doppia presenza – Ue e Nato – in una data area. Infine, sulla base di una valutazione realistica delle risorse disponibili, si possono mettere a punto meccanismi per ridurre la competizione per il personale specializzato e le dotazioni militari.

1.3 Allargamento, relazioni con la Russia e partenariati

L'allargamento

La politica di allargamento della Nato, che nel corso degli anni Novanta e primi Duemila ha potuto contare su un consenso interalleato relativamente solido, è diventata più di recente oggetto di forti controversie, anche se ora sembrano profilarsi le condizioni per un superamento, o almeno attenuazione, delle divergenze.

Più difficile la formazione del consenso sulle politiche di allargamento

La mancanza di accordo su quanto velocemente e fin dove debba espandersi la Nato discende in parte da una divergenza di interessi, in parte dalla difficoltà degli stati membri di adattarsi collettivamente ad un contesto geostrategico in rapida evoluzione. In questa situazione ancora 'fluida', alcuni alleati sono portati a sostenere l'ingresso nella Nato di nuovi membri perché privilegiano un certo tipo di considerazioni strategiche, mentre altri vi si oppongono per ragioni di prudenza. Il nodo più difficile da sciogliere è quello dell'adesione della Georgia e dell'Ucraina: l'alleanza si è divisa tra un gruppo favorevole, capitanato dagli Stati Uniti, e uno contrario o scettico, in cui spiccano Germania e Francia. Si tratta di un contrasto di notevole significato politico, che ha messo seriamente alla prova la coesione dell'alleanza, ma che appare, come detto, in via di attenuazione.

La Nato è aperta a tutti gli "stati europei" che siano in grado di "contribuire alla sicurezza dell'area nord-atlantica" (art. 10 del Trattato dell'Atlantico del Nord), ma la prassi affermata negli anni Novanta e primi Duemila è sembrata ispirarsi a un principio un po' diverso. Più che al contributo che lo *stato candidato* poteva fornire alla Nato, si è guardato al contributo che la *Nato* poteva fornire alla stabilità e alla sicurezza dello stato candidato.

L'allargamento della Nato ai paesi dell'Europa centrale ex satelliti dell'Unione Sovietica e alle tre repubbliche baltiche (una volta parti integranti dell'Urss) ha risposto alla doppia esigenza contribuire al consolidamento delle loro istituzioni democratiche e di ridurre i rischi di conflitti in Europa. La sostanziale compatibilità tra queste due esigenze distinte ha permesso che in seno alla Nato maturasse sufficiente consenso a favore della politica di allargamento all'ex blocco sovietico.

Il veto della Grecia blocca l'adesione della Macedonia

Il processo (a cui ha contribuito in maniera decisiva la parallela espansione dell'Ue ai medesimi stati) ha avuto un esito positivo, al punto che gli alleati hanno deciso di replicarlo nei Balcani. Il vertice di Strasburgo-Kehl ha ufficializzato l'ingresso di Albania e Croazia, due dei tre paesi candidati negli anni scorsi. La domanda d'adesione

del terzo candidato, la Macedonia, continua ad essere bloccata dal veto della Grecia, che contesta l'uso da parte della piccola repubblica balcanica della denominazione "Repubblica di Macedonia" perché – ritiene – che implichi pretese territoriali sulla sua provincia che porta il medesimo nome.

La querelle sul nome della Macedonia ha provocato grande irritazione in seno alla Nato. I più tendono a considerare quella dei greci un'inaccettabile impuntatura – la Macedonia non ha rivendicazioni territoriali sulla Grecia – che sta danneggiando i piani della Nato di stabilizzazione dei Balcani. Il governo di Atene ha però resistito ad ogni pressione. In gioco, sostiene, ci sono ragioni non solo di ordine politico, ma di difesa del retaggio storico greco. È improbabile che la vicenda possa risolversi semplicemente aumentando la pressione sulla Grecia. Per quanto difficile sia coglierne le ragioni, sarà necessario prendere sul serio le preoccupazioni della Grecia e cercare una soluzione negoziata.

Le candidature di Georgia e Ucraina fonte di forti divisioni

Il problema della Macedonia è legato ad una questione bilaterale, che non chiama in causa le considerazioni strategiche alla base della politica di allargamento della Nato. Ben diverso è il problema se includere anche le ex repubbliche sovietiche di Georgia e Ucraina, i cui governi di orientamento filo-occidentale puntano apertamente all'ingresso nell'alleanza. La logica che ha dettato l'espansione all'Europa centrale, ai Baltici e ai Balcani era ampiamente condivisa all'interno dell'alleanza. Per ulteriori espansioni verso Est servirebbe una nuova base di consenso in seno all'Alleanza, che al momento manca.

Le ragioni per le quali il consenso che ha sorretto le politiche di allargamento nel periodo successivo al crollo dell'Urss si è esaurito sono fondamentalmente le seguenti:

- l'evidente difficoltà degli alleati di trovare una linea comune verso la Russia;
- l'incertezza circa l'effettivo valore aggiunto, in termini di sicurezza, dell'inclusione di altri paesi nella Nato;
- l'instabilità interna dei paesi che aspirano ad entrare.

Le relazioni con la Russia più decisive nelle decisioni sull'allargamento

Delle relazioni della Nato con la Russia si parla più diffusamente nel prossimo paragrafo. Qui basti dire che negli anni più recenti Mosca ha mostrato una crescente insoddisfazione verso l'assetto politico e di sicurezza che si è consolidato in Europa dopo la fine della Guerra fredda, arrivando anche ad usare la forza militare contro la Georgia pur di difendere quelli che percepisce come vitali interessi nazionali. Quest'atteggiamento meno accomodante, ed anzi tendenzialmente revisionista, della Russia è inevitabilmente diventato parte del calcolo strategico che è alla base delle decisioni dei membri della Nato.

La forte opposizione del Cremlino è uno dei fattori che hanno indotto gli alleati ad astenersi dall'offrire immediate prospettive di accesso alla Georgia e all'Ucraina, pur mantenendo aperta la possibilità di un loro futuro ingresso.

L'ambiguità della Nato circa l'entrata di Georgia e Ucraina riflette il compromesso raggiunto fra gli alleati. L'Alleanza si è divisa tra il gruppo di paesi che già vorrebbero ancorare le due repubbliche al sistema di difesa euro-atlantico, un'opzione caldeggiata soprattutto dalla precedente amministrazione americana e da alcuni paesi dell'Europa orientale, e gli alleati dell'Europa continentale più inclini ad evitare tensioni con la Russia – Francia, Germania, Italia, Spagna, Grecia e altri.

Il conflitto russo-georgiano dell'agosto 2008 ha contribuito a rafforzare la posizione dei paesi contrari a nuovi allargamenti verso est. Il sostegno alle candidature georgiana e ucraina si è andato affievolendo anche negli Stati Uniti e nei paesi dell'Europa centrale. In particolare la nuova amministrazione americana di Barack Obama sembra più disponibile al dialogo e al compromesso con la Russia.

Tuttavia, non è corretto sostenere che la Russia abbia, anche attraverso la guerra, esercitato un 'veto' sull'espansione ad est della Nato.

In gioco c'è
anche la
sostenibilità
del principio
di difesa
collettiva

Gli alleati che si oppongono ad ulteriori espansioni ad est della Nato non lo fanno solo per evitare tensioni, e una possibile rottura, con la Russia. Sono anche preoccupati di salvaguardare il principio di difesa collettiva sancito dall'art. 5 del trattato istitutivo dell'Alleanza. Negli anni Novanta e nei primi Duemila gli alleati hanno ritenuto che la stabilizzazione delle condizioni di sicurezza dell'Europa passasse anche attraverso l'allargamento della Nato e l'estensione del vincolo di difesa collettiva ai paesi dell'ex blocco sovietico. Questo paradigma oggi è venuto meno. Molti alleati, soprattutto nell'Europa continentale occidentale, non vedono come si potrebbe realisticamente estendere il vincolo di solidarietà previsto dall'art. 5 a paesi, come la Georgia e l'Ucraina, internamente fragili e con contenziosi aperti con la Russia.

Anche il problema delle condizioni interne dei paesi potenzialmente candidati è rilevante. L'Ucraina sembra soffrire di una cronica instabilità politico-istituzionale, dovuta all'incapacità dei principali attori politici di superare le forti rivalità e raggiungere un'intesa sulla collocazione internazionale del paese. In un contesto di aspre tensioni interne, le relazioni con la Nato sono oggetto di una forte politicizzazione e i sondaggi indicano che anche l'opinione pubblica è spaccata sull'argomento.

In Georgia, a differenza che in Ucraina, l'adesione alla Nato è un obiettivo condiviso da tutte le parti politiche. La Georgia è però

ostaggio del contenzioso con le province separatiste pro-russe di Abkhazia e Ossezia del Sud (all'origine della guerra russo-georgiana di agosto). Inoltre gli atteggiamenti autoritari in politica interna e avventuristi in politica estera del presidente Mikheil Saakashvili hanno sollevato più di un dubbio in Europa sull'affidabilità della leadership del paese e, più in generale, sulla tenuta delle fragili istituzioni democratiche del paese.

In sostanza, né l'Ucraina né tanto meno la Georgia offrono un quadro affidabile in termini di stabilità interna, maturità democratica e capacità di coordinare i propri interessi strategici con quelli della Nato.

L'Alleanza ha così messo da parte l'offerta a Georgia e Ucraina del *Membership Action Plan* (Map), l'accordo con cui sostanzialmente si avvia il processo di adesione, optando invece per il potenziamento delle relazioni bilaterali.

Ucraina e Georgia restano comunque partner importanti della Nato

Sia l'Ucraina sia la Georgia restano infatti partner importanti della Nato. Il passo indietro rispetto all'ipotesi di adesione può dar l'idea che le relazioni delle due ex repubbliche sovietiche con l'Alleanza siano in crisi, ma in realtà il quadro è più complesso. Dando aperto sostegno alle candidature di Georgia e Ucraina, l'amministrazione Bush è sembrata voler inserire a forza nell'agenda pubblica della Nato una questione molto sensibile che non era stata sufficientemente discussa fra gli alleati. Sebbene gli americani abbiano dovuto recedere dai loro piani iniziali, i meccanismi di cooperazione fra la Nato e le due ex repubbliche sovietiche sono state rafforzate, almeno sulla carta.

Entrambi i paesi rimarranno sotto 'osservazione', Se ne valuteranno i progressi verso gli standard politici e militari della Nato lasciando aperta la prospettiva dell'adesione. Formalmente infatti la Nato ha confermato di essere pronta a far entrare i due paesi allorché avranno soddisfatto i requisiti richiesti. Intensificando la cooperazione, la Nato punta non tanto a preparare il terreno per la loro adesione, quanto a contenere l'influenza russa sulle scelte di politica estera dei due paesi. I rapporti della Nato con Georgia e Ucraina continueranno comunque a influire su quelli tra l'alleanza e la Russia, anche se questi ultimi dovessero effettivamente migliorare nel prossimo futuro.

C'è lo spazio per un compromesso interalleato sull'allargamento

In conclusione, la questione dell'allargamento a est rimarrà un argomento delicato del dibattito all'interno dell'alleanza. Tuttavia oggi appare meno spinoso di ieri: soprattutto perché non è in cima all'agenda della nuova amministrazione americana, che anzi sembra soprattutto interessata a creare le condizioni per un miglioramento dei rapporti con Mosca. Ciò amplia considerevolmente lo spazio per un compromesso fra gli alleati. Con Ucraina e Georgia si cercherà soprattutto di approfondire la cooperazione pratica in attesa che

maturino condizioni più favorevoli anche all'interno dei due paesi, il che richiederà presumibilmente molto tempo.

Le relazioni con la Russia

I rapporti tra la Nato e la Russia hanno vissuto molti alti e bassi. A fasi in cui è prevalso lo spirito del dialogo e della cooperazione – anche se non si è mai trattato di vere e proprie “lune di miele” - ne sono succedute altre caratterizzate da contrasti e tensioni anche aspre, che hanno talora rischiato di sfociare in un'aperta rottura, come durante la guerra russo-georgiana dell'agosto 2008.

Dopo la dissoluzione dell'Urss la strategia che americani ed europei hanno cercato di seguire nei confronti di Mosca si è fondata su due pilastri: evitare un isolamento di Mosca, puntando a un suo progressivo inserimento nei vari contesti della cooperazione internazionale, ma respingere al contempo le pretese russe di esercitare un diritto di veto sulle politiche occidentali. Va detto che non sempre questa strategia è stata attuata con coerenza ed efficacia anche perché spesso i rapporti con la Russia sono stati al centro di dispute fra gli alleati (non solo transatlantiche, ma anche intraeuropee).

Negli ultimi anni il quadro si è complicato per effetto di due fattori: con Vladimir Putin, la Russia, forte anche di una ritrovata stabilità, ha perseguito con maggiore determinazione, e talora con aggressività, quelli che considera i suoi interessi nazionali, specie nel “vicino estero”, dove essi entrano non di rado in collusione con quelli occidentali o europei; l'amministrazione Bush, dal canto suo, ha condotto una serie di politiche – dall'intervento in Iraq al piano di difesa antimissile – che hanno indubbiamente favorito la svolta nazionalista del Cremlino e dato più di uno spunto alla sua propaganda antioccidentale.

Con l'avvento di Barack Obama alla Casa Bianca, il clima sembra essere migliorato: il presidente americano ha promesso una ridefinizione complessiva dei rapporti con la Russia, facendo subito una serie di aperture che hanno trovato un certo riscontro a Mosca. Restano tuttavia molti nodi irrisolti nei rapporti con la Russia. Essi riguardano in particolare le questioni di sicurezza e hanno quindi un impatto diretto sulle prospettive di cooperazione nel quadro della Nato.

La cooperazione Nato-Russia ha avuto alti e bassi sia sul piano istituzionale...

Dal punto di vista istituzionale il risultato più importante è stata l'istituzione nel 2002 del Consiglio Nato-Russia, un organo stabile per lo sviluppo del dialogo politico e della cooperazione (che ha sostituito il precedente Consiglio permanente congiunto (Pjc) – v. box cronologia). Ma, dopo un avvio promettente, il Consiglio Nato-Russia

ha in gran parte deluso le aspettative. Sui lavori del Consiglio hanno influito negativamente alcuni sviluppi politici verificatisi dopo il 2002: l'intervento americano in Iraq (marzo 2003); l'entrata nella Nato di altri sette paesi dell'Europa centro-orientale (marzo 2004); le tensioni bilaterali fra Mosca e alcuni paesi alleati, segnatamente i paesi baltici, la Polonia e la Gran Bretagna; il rilancio da parte dell'amministrazione Bush della difesa antimissile; il riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo; e, più di recente, la guerra russo-georgiana. Le posizioni di Mosca si sono via via irrigidite, mentre la svolta autoritaria imposta da Putin all'interno ha suscitato reazioni sempre più critiche all'interno dell'alleanza. Nell'agosto 2008, in risposta all'intervento russo in Georgia l'alleanza decise di sospendere i lavori del Consiglio Nato-Russia, che sono formalmente ripresi solo di recente.

....sia su
quello
operativo

Anche sul piano operativo ci sono state alcune esperienze importanti di cooperazione. Negli anni novanta la Russia ha preso parte alle missioni di peacekeeping a guida Nato in Bosnia-Erzegovina e ha collaborato, per un breve tempo, anche con quella in Kosovo. Negli ultimi anni però la cooperazione sul dossier Balcani si è fatta sempre più problematica. Il riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo da parte degli Usa e di gran parte dei paesi europei ha creato una grave frattura con Mosca, che si è riverberata negativamente sulle prospettive di una gestione comune dei problemi ancora aperti nei Balcani (oltre al Kosovo, rimane incerta e instabile anche la situazione in Bosnia).

Rimangono
forti
contrastanti sul
ruolo della
Nato in
Europa

In generale, il ruolo degli Usa e della Nato in Europa continuano, per alcuni aspetti, ad essere contestati dal Cremlino. Destano preoccupazione a Mosca, in particolare, il rafforzamento della presenza militare americana e dell'alleanza in Europa centrale e nei paesi baltici e i piani di allargamento ad Ucraina e Georgia. La disputa su quest'ultimo punto si è, come detto, attenuata avendo la Nato rimandato ogni ulteriore decisione sull'entrata dei due paesi, ma rimane la promessa che prima o poi essi diventeranno membri a pieno titolo dell'alleanza e i russi si oppongono con decisione a questa prospettiva. Un'altra disputa, collegata in parte a quella sull'allargamento, riguarda il trattato che limita le armi convenzionali in Europa (*Conventional Armed Forces in Europe, Cfe*) entrato in vigore nel 1992: la versione rivista del trattato firmata nel 1999, che viene incontro ad alcune richieste russe, non è stata ratificata dai membri della Nato a causa del mancato ritiro delle truppe russe da Moldavia e Georgia. La disputa sul trattato Cfe si è ulteriormente inasprita nel luglio 2007, quando Putin ha deciso di sospendere a tempo indefinito l'attuazione da parte russa in risposta al piano americano di difesa antimissile.

Recentemente il presidente russo Dimitri Medvedev ha proposto di ridiscutere dell'architettura istituzionale della sicurezza europea in seno all'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Osce), sostenendo che le organizzazioni esistenti – compresa la Nato - non sono più in grado di garantire la sicurezza europea e che quindi serve un nuovo sistema di sicurezza che comprenda anche la Russia. L'idea di un nuovo sistema “da Vancouver a Vladivostok” non è nuova – fu proposta da Mikhail Gorbaciov già alla fine degli anni ottanta – e suscita forti perplessità fra i paesi alleati che vi vedono l'intento di indebolire il ruolo della Nato. Tuttavia, la volontà russa di riaprire la discussione sui problemi della sicurezza europea in un contesto come quello dell'Osce potrebbe offrire l'opportunità di nuove intese e compromessi.

Su
terrorismo e
Afghanistan
gli interessi
convergono

Sulla lotta al terrorismo c'è una notevole convergenza di interesse, che ha portato, tra l'altro, la Russia a partecipare alla missione navale a guida Nato *Active Endeavour* nel Mediterraneo. Ancora più rilevanti per gli Usa, e per l'alleanza nel suo complesso, sono gli accordi con Mosca che consentono il transito sul territorio russo di equipaggiamento non militare destinato alla missione Isaf della Nato in Afghanistan. Di recente, anzi, questi accordi sono stati ulteriormente ampliati. L'amministrazione Obama, che ha fatto della stabilizzazione in Afghanistan una priorità, dà grande importanza a questa collaborazione con Mosca che si fonda su un interesse comune a contrastare il radicalismo islamico dei talebani. E' da notare però che tra Usa e Russia è in atto una competizione per l'influenza nelle repubbliche ex-sovietiche dell'Asia Centrale che ostacola la cooperazione in Afghanistan. Un esempio recente: è su pressioni russe che il Kirghizistan ha chiesto agli Stati Uniti di chiudere la base aerea militare di Manas, che viene usata per sostenere le operazioni Nato in Afghanistan. In generale, Mosca sembra avere un atteggiamento ambivalente verso l'operazione Nato in Afghanistan: ne condivide alcuni obiettivi di fondo – come il contrasto ai talebani e la lotta alla produzione di droga – ma non vede di buon'occhio un aumento della presenza politica e militare occidentale, in particolare americana, nella regione.

Anche in
futuro un
certo
antagonismo
sarà
inevitabile...

Quali sono dunque i possibili scenari della futura evoluzione dei rapporti fra Nato e Russia? Ci sono fattori di lungo termine che continueranno inevitabilmente a determinare un certo grado, non indifferente, di antagonismo:

- I paesi occidentali e la Russia continueranno a competere per l'influenza economica e politica in Europa orientale (Bielorussia, Moldavia e Ucraina), nel Caucaso e in Asia centrale e per il controllo delle rotte energetiche. Non

necessariamente questa competizione darà luogo a tensioni e conflitti, ma trovare un accordo su regole comuni, che consentano un *modus vivendi*, non sarà facile. Il processo di allargamento della Nato rimarrà probabilmente una fonte di tensione.

- Non sono in vista soluzioni delle dispute politico-legali riguardanti il Kosovo e la Georgia. Sono questioni che potranno rimanere congelate, anche se, specie nel caso della Georgia, il rischio di nuove tensioni, se non di una riapertura del conflitto, non è trascurabile.
- Di non facile soluzione sono anche i contrasti sul controllo degli armamenti, in particolare di quelli convenzionali. Le due parti condizionano il futuro del trattato Cfe a due questioni che sono di per sé assai complesse e spinose: la Nato al ritiro delle truppe russe da Moldavia e Georgia, Mosca all'abbandono del progetto di difesa antimissile da parte americana.

Non si può escludere che sorgano anche delle dispute territoriali, per esempio nella regione artica (v. par. 1.1).

...ma una serie di fattori favoriranno la cooperazione

Ci sono d'altra parte altri elementi che continueranno a favorire la cooperazione tra Nato e Russia e potranno anche consentirne un approfondimento almeno su alcuni dossier:

- C'è un evidente interesse di entrambe le parti a evitare rotture traumatiche anche in fasi di forte tensione. Lo si è visto chiaramente durante la crisi georgiana dell'estate 2008. I paesi occidentali e la Russia sono ovviamente interessati a cooperare anche in altri ambiti al di fuori del contesto Nato – per esempio nel quadro del Quartetto sul Medio Oriente, dei “5 più 1” sul nucleare iraniano o dello stesso Gruppo di contatto per l'ex Jugoslavia – e ciò tende a ridimensionare i contrasti che emergono sui temi di specifica competenza della Nato.
- Sia all'interno della Nato che in Russia sembra consolidata l'idea che non ci si possa limitare a cooperazioni ad hoc, ma occorra preservare gli accordi di partenariato e strumenti istituzionali, come il Consiglio Nato-Russia, dove il dialogo politico può svilupparsi su base regolare.
- Su alcune questioni di comune interesse – Afghanistan e antiterrorismo, in particolare - Nato e Russia hanno continuato a cooperare anche nei momenti di tensione: segno che, almeno su tali questioni, l'intesa, ancorché parziale, ha basi piuttosto solide.
- Il nuovo approccio di Obama nei confronti della Russia offre indubbiamente nuove opportunità di cooperazione. Come sottolineato in precedenza (v. par. 1.1.), il rinvio o congelamento de facto del progetto di difesa antimissile e la posizione più cauta della nuova amministrazione

sull'allargamento dell'alleanza a Ucraina e Georgia hanno già portato a una distensione dei rapporti.

In conclusione, ci sono le condizioni per la continuazione del partenariato tra la Russia e la Nato, ma i perduranti contrasti su una serie di questioni spinose, alcune delle quali riguardanti la sicurezza europea, ovvero l'area di immediato interesse della Nato, potranno complicare o rendere discontinua la cooperazione. Lo scenario più probabile è quello di rapporti caratterizzati da un misto di cooperazione in alcune aree e settori e di competizione in altri. Su gran parte dei dossier l'intesa potrà essere mantenuta o raggiunta solo grazie a un costante e paziente impegno diplomatico. E' questa peraltro l'ottica in cui sembra muoversi l'amministrazione Obama.

Cronologia delle relazioni Nato – Russia

1991 La Russia entra nel Consiglio di cooperazione del Nord Atlantico

1994 La Russia aderisce al Partenariato per la pace della Nato

1996 Contingente russo partecipa alla missione di peacekeeping a guida Nato Sfor, in Bosnia-Erzegovina

1997 Viene siglato l'Atto istitutivo sulle relazioni reciproche, la cooperazione e la sicurezza, e istituito il Consiglio permanente congiunto (Pjc)

1999 Sospesa in occasione della guerra in Jugoslavia la partecipazione della Russia al Pjc. Successivamente forze russe di peacekeeping collaborano con la Nato in Kosovo

2000 Riprendono gli incontri in seno al Pjc

2001 La Russia concede l'utilizzo del suo spazio aereo alla coalizione internazionale durante la campagna in Afghanistan

2002 Istituito il Consiglio Nato-Russia (Nrc) in sostituzione del Consiglio Permanente Congiunto

2004 La Russia offre un contributo all'operazione navale anti-terrorismo della Nato *Active Endeavour*. Il Consiglio Nato-Russia approva un Piano d'azione comune contro il terrorismo

2005 Il Consiglio Nato-Russia concorda una "Guida politico-militare" per sviluppare l'interoperabilità tra le forze russe e quelle alleate

2006 In occasione del vertice di Sofia il Consiglio Nato-Russia individua priorità e linee guida per il futuro. La prima fregata russa viene impiegata nel Mediterraneo a supporto di *Active Endeavour*

Aprile 2008 Nato e Russia firmano un accordo per consentire il transito sul territorio russo di equipaggiamento non militare destinato alla Forza internazionale di assistenza alla sicurezza (Isaf) guidata dalla Nato in Afghanistan

Agosto 2008 Sospesi a tempo indeterminato gli incontri in sede Consiglio Nato-Russia in seguito alla guerra in Georgia

Dicembre 2008 I ministri degli esteri della Nato concordano in principio sulla riapertura, limitata e graduale, del dialogo con la Russia

Febbraio 2009 I ministri degli esteri della Nato decidono di riprendere formalmente il dialogo politico all'interno del Consiglio Nato-Russia, anche a livello ministeriale, dopo il vertice di Strasburgo/Kehl.

I partenariati internazionali

A partire dai primi anni novanta la Nato ha creato una vasta rete di partenariati con gruppi di paesi sia nella sua più immediata periferia sia oltre. Le aree in questione sono l'Europa e l'Asia centrale, i paesi della sponda sud del Mediterraneo, i membri del Consiglio di cooperazione del Golfo (Arabia Saudita, Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Oman e Qatar). La Nato ha anche rafforzato il dialogo e la cooperazione con i tradizionali partner dell'Asia e dell'Oceania: Giappone e Corea del Sud, Australia e Nuova Zelanda.

In generale si può dire che questi partenariati hanno i seguenti obiettivi:

- rafforzare la sicurezza in Europa;
- assistere i paesi partner nella riforma del settore della difesa e della sicurezza secondo standard Nato;
- creare meccanismi di cooperazione contro le nuove minacce.

In nessun caso i partenariati promossi dall'Alleanza prevedono l'offerta di garanzie di sicurezza, solo di una più stretta collaborazione.

Il Partenariato per la pace ha dato buoni risultati in Europa, ma non in Asia centrale

Il principale programma di cooperazione militare della Nato è il Partenariato per la pace (*Partnership for Peace*, PfP). Il programma è aperto a tutti i paesi non membri dell'area euro-asiatica. Vi partecipano dunque Stati molto diversi fra loro per condizioni interne e collocazione geografica come i paesi neutrali dell'Europa centro-settentrionale (Austria, Finlandia, Irlanda e Svezia) e tutti gli Stati una volta parte dell'Unione sovietica e della Jugoslavia. La PfP si sostanzia in una serie di accordi bilaterali tarati sulle esigenze e priorità del paese partner.

Il programma si è rivelato un utile strumento per l'avvicinamento agli standard Nato dei paesi dell'ex blocco sovietico che sono poi entrati a far parte dell'alleanza, in particolare per ciò che riguarda il controllo civile sulle forze armate, i bilanci della difesa e la partecipazione alle missioni Nato. La PfP svolge un ruolo importante anche nei Balcani: è nel contesto della PfP che si è sviluppata fra l'altro la cooperazione con la Serbia, con cui la Nato ha combattuto una guerra dieci anni orsono. La PfP ha avuto invece effetti molto limitati in Asia centrale: i paesi dell'area non solo soffrono di una cronica mancanza di risorse, ma essendo governati da regimi autoritari sono interessati solo ai programmi di assistenza tecnica.

Languono le iniziative di cooperazione con i paesi arabi

Gli altri partenariati della Nato – il Dialogo mediterraneo con i paesi della sponda sud del Mediterraneo e l'Iniziativa di cooperazione di Istanbul con i membri del Consiglio di cooperazione del Golfo –

hanno dato finora risultati inferiori alle aspettative. Nelle intenzioni essi dovrebbero rafforzare il dialogo politico, la cooperazione in un'ampia gamma di attività legate alla sicurezza (dall'antiterrorismo al controllo delle frontiere), e creare le condizioni perché le forze armate dei paesi partner possano interoperare con quelle Nato e partecipare alle missioni di quest'ultima. La realtà è però diversa. I partenariati non sono andati molto oltre la promozione di incontri e scambi di opinione a livello di esperti o funzionari specializzati, anche se la cooperazione nel settore della sicurezza ha fatto qualche progresso. A fare da ostacolo sono state una serie di divergenze politiche.

Con i paesi arabi manca una visione condivisa dei problemi di sicurezza regionali. Vi sono visioni diverse del conflitto israelo-palestinese, dei problemi della transizione in Iraq e del ruolo dell'Iran. I paesi arabi diffidano della retorica 'democratizzante', invero un po' svanita negli ultimi tempi, che in maniera confusa aveva accompagnato le offerte di cooperazione da parte della Nato (soprattutto per impulso dell'amministrazione Bush). I governi arabi considerano il Dialogo mediterraneo e l'Iniziativa di Istanbul dei contesti utili per cooperazioni ben limitate e circoscritte e vogliono evitare che i paesi occidentali li utilizzino per interferire nei loro affari internazionali. I partenariati della Nato con il mondo arabo sembrano aver subito la sorte di altre iniziative che europei e/o americani hanno attuato nell'area: le originarie ambizioni riformatrici hanno di fatto lasciato il passo a politiche di cooperazione che favoriscono lo status quo.

Ancora da definire la cooperazione con i partner dell'Asia e dell'Oceania e con le organizzazioni internazionali

Le cose stanno diversamente con i partner 'storici' dell'Alleanza in Asia e Oceania, quelli che, nel gergo della Nato, vengono definiti 'paesi di contatto' (*contact countries*): Australia e Nuova Zelanda, Giappone e Corea del Sud. Si tratta di paesi 'amici' (sono tutti legati agli Stati Uniti da vincoli d'alleanza), che attualmente partecipano alla missione in Afghanistan. Nella prospettiva di una Nato sempre più impegnata su scala globale, alcuni hanno suggerito di rafforzare i legami con questi paesi, che hanno elevate capacità militari e civili, e con cui quindi esisterebbero molte opportunità di collaborazione. Si è suggerito di creare raccordi istituzionali ad hoc con tali paesi, o per lo meno di farli partecipare alle decisioni sulle missioni a cui contribuiscono con proprie truppe. I paesi in questione hanno però mostrato di preferire una cooperazione flessibile con la Nato che escluda rigidi legami istituzionali.

Un'ultima tipologia di partenariato, per ora fortemente sottosviluppato, è quella tra la Nato e altre organizzazioni internazionali. Con le Nazioni Unite, in particolare, la Nato non ha mai sviluppato una relazione organica, nonostante l'Onu sia operativa o svolga attività diplomatica in tutte le aree dove sono dispiegate

operazioni Nato. Anche con altre organizzazioni regionali, come l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Osce) e l'Unione africana (Ua), sono state finora attuate solo collaborazioni ad hoc.

1.4. Riforma interna e sviluppo delle capacità

Il processo di
adattamento
della Nato
non è
concluso

Nel corso degli ultimi anni la Nato si è impegnata in uno sforzo costante di adattamento al mutato quadro internazionale. Come si è visto nella prima sezione di questo capitolo, l'alleanza ha dovuto ripensare il proprio ruolo e conseguentemente i propri compiti e funzioni. Il nuovo Concetto strategico, che nei piani dovrebbe essere adottato al vertice di Lisbona del 2010, dovrebbe servire a fare ordine in un dibattito finora ricco di suggerimenti e proposte, ma anche segnato da non poche incertezze.

Il nuovo Concetto strategico del 2010 dovrebbe fra l'altro far tesoro delle esperienze fatte finora in termini di sviluppo di capacità per stabilire una chiara gerarchia tra nuovi e vecchi obiettivi e trovare così un equilibrio realistico tra quanto la Nato si propone e quanto in effetti è in grado di fare.

Le questioni al centro del dibattito sulla riforma della Nato sono le seguenti:

- strutture di comando;
- capacità;
- finanziamento delle missioni;
- procedure decisionali.

Strutture di comando

Le strutture di comando militari della Nato sono state riformate dopo il vertice di Praga del 2002 ed è improbabile che nel medio termine l'Alleanza si decida ad ulteriori interventi in questo settore, anche se sono possibili modifiche marginali.

La riforma ha
distinto la
dimensione delle
operazioni da
quella della
trasformazione

La riforma del 2002 ha avuto due obiettivi: razionalizzare le strutture di comando per le operazioni e aggiungere una dimensione funzionale dedicata alla supervisione e al coordinamento della trasformazione.

I comandi strategici europeo e atlantico sono stati fusi nel "Comando alleato operazioni" (*Allied Command Operations, Aco*) con sede presso Shape (*Supreme Headquarters Allied Powers in Europe*), il quartier generale Nato a Mons, in Belgio. A Shape è stato affiancato un "Comando alleato trasformazione" (*Allied Command Transformation, Act*), che supervisiona una rete di centri funzionali dedicati allo sviluppo, monitoraggio e valutazione della trasformazione delle forze e delle capacità. A livello operativo, i vecchi comandi regionali sono stati ridotti da cinque a due – a Napoli e Brunssum, nei Paesi Bassi – più il quartier generale di Lisbona, che è responsabile della forza di reazione rapida della Nato (vedi

paragrafo successivo). Anche i comandi tattici e le basi aeree hanno subito una diminuzione.

Le riforme
non hanno
risolto tutti i
problemi

Le riforme hanno reso le strutture di comando più adatte a gestire operazioni “fuori area”, ma non hanno risolto tutti i problemi. Una critica molto diffusa è che Shape, pur essendo un comando strategico, mantiene molte attività di tipo operativo, limitando la libertà di azione del comandante sul campo. Un altro problema deriva dal fatto che i comandi operativi non sono schierabili; ciò implica che si devono creare strutture di comando ad hoc per le operazioni sul campo, con aumento dei costi e rischio di duplicazioni. Per quanto riguarda il “Comando alleato trasformazione”, è difficile dire quanto effettivamente esso contribuisca alla trasformazione dell’Alleanza, anche perché privo di autorità nel campo dell’acquisizione delle risorse.

Un ulteriore cambiamento sembra comunque prossimo. Il posto di Comandante alleato supremo per la Trasformazione (*Supreme Allied Commander Transformation*, Sact) oggi è assegnato ad un generale americano, che è contemporaneamente a capo di Jfcom, il Comando forze integrate degli Stati Uniti. Questo sovraccarico di impegni del Sact ha, a quanto sembra, complicato il lavoro dell’Act. Il posto è destinato quindi a passare ad un europeo, libero da altri ‘cappelli’ (cioè da altri incarichi nazionali). È stato deciso che il primo a occupare la carica sarà un ufficiale francese.

Un cambiamento simile si è a volte ipotizzato anche per il Comandante alleato supremo per l’Europa (*Supreme Allied Commander Europe*, Saceur), il capo di Shape e la massima autorità militare Nato. Tradizionalmente il Saceur è il generale americano che guida allo stesso tempo Eucom, il Comando europeo delle forze armate Usa. Il meccanismo del ‘doppio cappello’ del Saceur – capo militare Nato e capo delle forze armate Usa in Europa – rispondeva alla logica della Guerra fredda, di cui l’Europa era il principale teatro. Oggi la necessità di affidare ad un americano la guida del comando strategico Nato è meno evidente. Alcuni hanno suggerito l’idea di nominare un Saceur europeo e contestualmente un segretario generale americano (che invece oggi è un europeo): in questo modo gli europei assumerebbero maggiori responsabilità militari, e gli Stati Uniti, dal canto loro, darebbero un segnale importante del loro impegno politico nell’alleanza. Invertire l’assegnazione delle massime cariche civile e militare della Nato sembrerebbe anche più funzionale ad una migliore collaborazione tra Nato e Ue. La cosa resta comunque un’opzione di scuola che per ora non è presa seriamente in considerazione. Una delle maggiori difficoltà risiede nella riluttanza degli americani a mettere proprie truppe sotto un comandante europeo.

Capacità

La schierabilità delle forze è il principale problema in termini di capacità

Lo sviluppo di nuove capacità è stato ed è ancora uno dei temi centrali del dibattito all'interno della Nato, in particolare da quando, con il Concetto strategico del 1999, venne apertamente riconosciuta la necessità che l'Alleanza intervenisse in missioni fuori area e quindi non legate alla difesa del territorio. La trasformazione delle risorse militari mira in particolare all'aumento delle forze schierabili sia per missioni art. 5 sia per missioni "fuori area". Si tratta di un problema di difficile soluzione: il personale militare non schierabile si aggira oggi attorno al 70% del totale, ma logiche politiche, che spesso contrastano con l'efficienza militare, rendono difficile cambiare la struttura dei bilanci della difesa.

Un corpo di spedizione Nato è considerato una priorità

Venuta meno l'urgenza di avere forze schierabili in missioni art. 5 (difesa territoriale) con la scomparsa della minaccia sovietica, i governi alleati hanno dato priorità alle missioni "fuori area". Si è perciò puntato a dotare la Nato di un corpo di spedizione stabile: la *Nato Response Force* (Nrf).

La *Nato Response Force* è una forza multinazionale, sulla carta di circa 20-25 mila soldati, con una componente terrestre, una aerea e una navale. Ha una struttura di comando e controllo separata da Shape, anche se a Shape pur sempre subordinata. Il suo quartier generale ad hoc ha sede a Lisbona. La Nrf è pensata come una forza di rapido impiego, altamente specializzata e in grado di far fronte ad un ampio spettro di compiti 'extra art. 5': dalla gestione delle crisi alla stabilizzazione, dall'antiterrorismo all'assistenza in caso di disastro naturale o causato dall'uomo. L'interoperabilità delle forze nazionali che compongono la Nrf dovrebbe garantirne l'efficacia, mentre un meccanismo di rotazione semestrale dovrebbe assicurarne la sostenibilità.

Nelle intenzioni la Nrf dovrebbe testimoniare le capacità di innovazione e adattamento della Nato. La realtà è però meno lusinghiera. La Nrf ha mostrato più i limiti che le potenzialità delle capacità di proiezione dell'Alleanza, e resta per ora un progetto incompiuto. La Nrf sconta diversi problemi, alcuni di ordine strutturale, che si possono sintetizzare nel modo seguente:

La Nrf mostra più i limiti che le capacità della Nato

- *scarsità di truppe disponibili*. La Nrf soffre in primo luogo della scarsità di personale specializzato, una conseguenza degli alti costi dell'addestramento e mantenimento delle forze di spedizione; della competizione con le forze di reazione rapida dell'Unione europea; del dislivello di capacità fra gli alleati. Il meccanismo della rotazione non riesce a sopperire ad una cronica incapacità di soddisfare gli standard di schierabilità e sostenibilità della Nrf.

- *competizione con le forze di reazione rapida dell'Ue.* Il problema non è solo che tra Ue e Nato c'è una competizione per le medesime risorse. C'è anche la questione politica di quando ricorrere agli strumenti Nato e quando a quelli Ue. Tra la Nrf e i *battle groups*, le forze di reazione rapida Ue, esistono delle differenze: i *battle groups* hanno una consistenza numerica molto inferiore (1.500-2.200 unità) e hanno quindi in teoria un minore potenziale di impiego in operazioni di combattimento a media o alta intensità. La superiorità della Nrf però è più teorica che pratica, visto che gli alleati europei ricorrono spesso alle stesse forze distaccandole ora sotto il 'cappello' Nato ora sotto quello Ue. Resta dunque il problema della duplicazione.
- *rapporto degli Usa con la Nrf.* La Nrf è nata su impulso degli Stati Uniti, che speravano di indurre gli europei a perfezionare le loro capacità militari. Tuttavia, è solo quando gli Usa hanno acconsentito a mettere proprie truppe a disposizione della Nrf che è stato possibile dichiarare l'operatività di quest'ultima (operatività che comunque, per i problemi menzionati, è più teorica che reale).
- *scarsità di equipaggiamento militare.* L'equipaggiamento militare soffre dello stesso problema del personale: le poche risorse europee, combinate con la competizione con l'Ue, limitano fortemente le capacità effettive della Nrf. Tra i principali problemi c'è l'assenza di adeguate capacità di trasporto strategico e la scarsa interoperabilità tra le forze alleate, in particolare tra quelle americane e le altre. Senza trasferimenti di tecnologia, materiali ed equipaggiamento dagli Stati Uniti, la forza "altamente schierabile" della Nato non è in grado di intervenire.
- *l'indefinitezza dei compiti.* Nata come corpo di spedizione in grado di proiettare l'alleanza su scala globale, sostenendo nel caso anche attività ad alta intensità di combattimento, la Nrf è stata impiegata per soccorrere gli sfollati della Louisiana subito dopo l'uragano Katrina e i terremotati del Kashmir pachistano (nell'estate-autunno 2005), nonché in attività legate alla sicurezza di manifestazioni sportive come le Olimpiadi di Atene del 2004. Il rischio è che l'incertezza sulle modalità di impiego della Nrf ne metta a repentaglio lo sviluppo.

La Nrf non è sufficiente a soddisfare le ambizioni "fuori area" della Nato

Le difficoltà incontrate nello sviluppo della *Nato Response Force*, come detto più sopra, hanno messo a nudo alcune debolezze più generali dell'alleanza. In particolare è divenuto sempre più chiaro che la Nrf, anche qualora venissero rispettati i previsti parametri di efficacia, non potrebbe da sola sostenere lo sforzo di gestione delle crisi. Si è così ipotizzato di affiancare alla Nrf un corpo di spedizione con compiti militari minori, orientato esclusivamente a sostenere

militarmente sforzi di stabilizzazione e ricostruzione (che è poi quanto sta facendo la Nato in Kosovo), che abbia quindi costi di allestimento e mantenimento minori. Un'altra questione aperta è la creazione di un corpo Nato di forze speciali, o meglio di meccanismi di coordinamento tra le forze speciali dei singoli paesi per la realizzazione di attività militarmente complesse come l'antiguerriglia (sulla falsariga di quanto alcuni contingenti Nato stanno facendo in Afghanistan). La Nrf potrebbe essere ridimensionata in termini quantitativa e ri-orientata verso operazioni relativamente brevi, ma militarmente impegnative. È questa l'ipotesi che prevarrà probabilmente nel prossimo futuro.

La Nato ha inoltre riconosciuto la necessità di integrare meglio le operazioni militari nel più generale sforzo di gestione delle crisi, creando meccanismi di raccordo tra la componente militare e quelle civili dell'intervento internazionale. Tali meccanismi di cooperazione civile-militare sono l'elemento fondamentale del cosiddetto "comprehensive approach" alle crisi. Lo sviluppo di capacità integrabili in questo nuovo approccio non è andato per ora al di là degli studi preliminari, come in generale molto di ciò che riguarda la cosiddetta cooperazione civile-militare (Cimic, *civil-military cooperation*, nel gergo degli addetti ai lavori). L'aspetto di maggiore interesse in quest'ambito è che il "comprehensive approach" alle crisi potrebbe, e anzi dovrebbe, aprire le porte ad una cooperazione più strutturata tra la Nato e l'Ue. Quest'ultima potrebbe 'appaltare' alla Nato le sue capacità civili di gestione delle crisi – assistenza amministrativa e giudiziaria, forze di polizia, gestione delle frontiere, ecc. – un po' come l'Ue fa uso degli *assets* Nato per condurre alcune operazioni militari (in base agli accordi *Berlin Plus*, vedi § 1.2).

I problemi non riguardano solo le capacità di spedizione, ma anche di difesa territoriale

L'enfasi posta sullo sviluppo di capacità di proiezione non deve far dimenticare che anche il *core business* della Nato – la difesa territoriale – richiede un costante aggiornamento sia in termini di pianificazione e capacità sia in termini di individuazione delle nuove minacce e dei mezzi per contrastarle. L'allargamento della Nato a dodici paesi tra il 1999 e il 2009 (dovrebbero diventare tredici con l'ingresso della Macedonia) ha costretto i comandi Nato ad aggiornare i piani di azione nei casi 'art. 5', cioè relativi alla difesa del territorio alleato da minacce convenzionali. In parte trascurato negli anni successivi al crollo dell'Urss, quest'aspetto è tornato di attualità dopo la guerra russo-georgiana dell'agosto 2008 e l'emergere di una potenziale minaccia balistica da parte di paesi che gli alleati, o almeno alcuni di essi, considerano ostili, come l'Iran o la Corea del Nord.

Si è posta dunque l'esigenza di aggiornare i meccanismi di difesa automatici 'art. 5', quindi pianificazione, esercitazioni, addestramento, infrastrutture, con l'obiettivo di coinvolgere almeno in parte tutti gli alleati in uno sforzo di difesa collettiva preventiva.

Vaghe le prospettive di un sistema antimissile Nato

Tra gli aspetti legati alla difesa collettiva spicca senz'altro la difesa dai missili balistici. La questione è cresciuta d'importanza dopo che gli Stati Uniti hanno denunciato il Trattato che mette al bando le difese anti-missili balistici, stipulato bilateralmente con Mosca, e hanno dato nuovo impulso allo sviluppo di capacità in quest'ambito. Il piano dell'amministrazione Bush di installare un sistema radar in Repubblica ceca e una batteria di missili intercettori in Polonia ha provocato aspre polemiche con la Russia (vedi § 1.3). Tuttavia la questione ha anche avuto un impatto sulla Nato. Lo scudo antimissile americano lascia scoperti alcuni alleati, come la Turchia e i paesi dell'Europa sud-occidentale, potenzialmente minando il principio dell'indivisibilità della difesa collettiva a cui il Trattato dell'Atlantico del Nord si ispira. Al vertice di Bucarest gli alleati hanno concordato che il progetto americano dovrebbe essere reso in qualche modo compatibile con un analogo, più modesto, progetto della Nato, ancora però nella fase di studio. Rispetto a un anno fa il futuro della difesa antimissile Nato è molto più incerto. Lo scudo non rientra infatti tra le priorità dell'amministrazione Obama.

Il ventaglio si allarga; sicurezza energetica e difesa da attacchi cibernetici...

L'attenzione degli strateghi della Nato si è anche spostata verso nuovi tipi di minacce non convenzionali che riguardano la difesa del territorio solo in senso lato: si pensi alla sicurezza degli approvvigionamenti energetici oppure alle infrastrutture cibernetiche. Il dibattito sulla sicurezza energetica si è aperto dopo che le ripetute dispute tra la Russia e i paesi di transito come Ucraina e Bielorussia hanno portato all'interruzione delle forniture ad alcuni membri Ue/Nato, alimentando così le preoccupazioni che Mosca possa fare un uso politico delle esportazioni di petrolio e gas. Quale ruolo possa avere la Nato, al di là della protezione fisica delle infrastrutture e delle rotte di trasporto energetico, è però incerto. Diverso è il caso della sicurezza 'cibernetica', un problema meno pubblicizzato ma di una certa rilevanza. Nella tarda primavera 2005, la Nato è stata costretta ad inviare in Estonia esperti di informatica per fornire assistenza e assicurarsi che i sistemi informatici del comando Nato in Estonia non venissero violati dopo che un massiccio attacco cibernetico aveva compromesso l'operatività di numerosi siti web di enti pubblici e privati estoni. Anche se non ci sono mai state accuse ufficiali, è generalmente ritenuto che gli attacchi fossero portati da hacker russi⁸.

Gli Usa potrebbero ritirare le armi nucleari schierate in Europa

Un discorso a parte, infine, merita la questione delle forze nucleari della Nato. Gli Stati Uniti mantengono circa 480 bombe atomiche a gravità di tipo B61 (dati non ufficiali del 2005) in cinque stati alleati: Belgio, Germania, Italia, Regno Unito e Turchia. Per circa 180 di loro vige la regola del *nuclear sharing*, in base alla quale l'attivazione e la

⁸ Le motivazioni dell'attacco cibernetico sono da ritrovarsi, probabilmente, nella violenta disputa diplomatica tra Russia ed Estonia a causa della rimozione da parte di quest'ultima di un memoriale in onore dei caduti sovietici della Seconda guerra mondiale.

conduzione della procedura di utilizzo è condivisa dagli Usa e dal paese alleato (con l'eccezione del Regno Unito). La presenza di armi nucleari americane in Europa ha rappresentato storicamente la prova più evidente del collegamento strutturale tra la sicurezza europea a quella americana. Dopo la fine della Guerra fredda, e anzi già un po' prima, Washington e Mosca hanno concordato una serie di riduzioni delle armi nucleari schierate. Oggi a Washington si discute se rimuovere del tutto le armi americane rimaste nei paesi europei. La decisione avrebbe un forte impatto simbolico, in particolare perché segnalerebbe una nuova sensibilità da parte degli alleati verso le questioni nucleari; e perché potrebbe essere inserito in un più generale sforzo di attenuazione delle tensioni con la Russia. In questo caso, il rimpatrio delle armi nucleari Usa dall'Europa potrebbe essere accompagnato da un analogo provvedimento di riduzione da parte della Russia. Se la decisione dovesse essere presa, è estremamente improbabile che possano verificarsi in futuro le condizioni per un nuovo dispiegamento in territorio alleato europeo di armi nucleari americane.

Spese della Difesa, 2006 – Ue e Usa a confronto

	USA	UE
PIL (miliardi €)	11.860	12.140
Popolazione (milioni)	300	492
Spese Difesa (miliardi €)	404,2	213,1
Investimenti Difesa (miliardi €)	116,3	46,7
Ricerca e sviluppo Difesa (miliardi €)	67,1	11,2
Difesa/PIL	3,4%	1,8%
Effettivi (migliaia)	1.366	2.018
Bilancio Difesa/effettivi (migliaia €)	296	106
Investimenti Difesa/effettivi (migliaia €)	85	23
Esercizio/effettivi (migliaia €)	211	83

Fonte: Ministero delle Difesa francese– Osservatorio economico della difesa (dati monetari convertiti a parità di potere di acquisto)

Finanziamento

In base al principio costs lie where they fall (letteralmente: ‘i costi restano dove cadono’) le spese per le operazioni sono sostenute per intero dalle nazioni che vi prendono parte. Questo principio costituisce un ovvio disincentivo per i piccoli membri ad impegnarsi nelle operazioni all'estero, e può essere visto come non del tutto compatibile col vincolo di solidarietà collettiva alla base della Nato. Gli alleati discutono del problema da anni.

Difficile trovare un'alternativa al principio *costs lie where they fall*

Senza la prospettiva di un aumento dei contributi nazionali al bilancio della Nato, invero del tutto remota nelle attuali circostanze, le opzioni si riducono a due: razionalizzare i costi e spostare risorse dall'apparato

burocratico alle capacità di intervento; e incrementare la quota di fondi comuni impiegabile per finanziare le missioni. Entrambe le opzioni sembrano di difficile attuazione. In particolare la modifica del principio *costs lie where they fall* è complicata dal fatto che implicherebbe un aumento dei fondi comuni. Ciò si scontra però con le resistenze degli alleati più grandi, che oltre a pagare di tasca propria la loro partecipazione alle missioni (molto più frequente e molto più rilevante rispetto a quella dei paesi piccoli), sono anche i maggiori contribuenti dei fondi comuni. Il rischio per loro è di trovarsi a pagare due volte: una prima in base al principio *costs lie where they fall*, che non può certo essere eliminato del tutto; una seconda attraverso i più consistenti contributi ai fondi comuni che verrebbero usati in misura maggiore per pagare le stesse missioni. Sebbene questa preoccupazione sia comprensibile, la strada dell'aumento dei fondi comuni sembra l'unica in grado di assicurare maggiore partecipazione alle missioni da parte di tutti gli alleati.

Procedure decisionali e istituzioni

L'unanimità a tutti i livelli complica il processo decisionale

In seno all'Alleanza atlantica domina la regola del consenso: tutte le decisioni, a tutti i livelli, vengono prese all'unanimità. L'allargamento ha contribuito a rendere le procedure decisionali particolarmente farraginose. Da tempo si discute della possibilità di ridurre l'applicazione della regola del consenso solamente alle decisioni prese dal Consiglio dell'Atlantico del Nord (*North Atlantic Council, Nac*), il più alto organo politico della Nato, e introdurre invece la votazione a maggioranza (qualificata o semplice, a seconda dei casi) negli organi di più basso livello. Un'altra opzione discussa è limitare l'unanimità alle decisioni di bilancio e sullo schieramento di forze. Quest'ultimo aspetto potrebbe essere anche affrontato inserendo una clausola di *opt out*, mutuata dalle pratiche Ue, in base alla quale se uno stato membro non partecipa ad una missione (e non ne sostiene i costi) deve anche astenersi dalle decisioni relative alla sua attuazione.

Altre riforme possibili – sebbene non probabili – riguardano:

- il potenziamento delle competenze del Segretario generale, che è una figura debole, che non ha piena autorità nemmeno sulle questioni interne;
- il riesame delle funzioni del Comitato militare, che si è trasformato da organo di consulenza militare del Nac a un forum altamente politicizzato;
- l'integrazione dello staff militare con lo quello civile della Nato, in modo da ridurre confusione e/o duplicazioni di competenze e attività anche in vista dell'attuazione del "comprehensive approach".

Una più stretta cooperazione con l'Ue ottimizzerebbe le risorse

Attenzione a parte meriterebbe il problema del procurement, cioè dell'acquisizione dell'equipaggiamento militare. L'armonizzazione di

alcune voci di spesa contribuirebbe a ottimizzare le risorse, ma è un problema complicato sia da fattori politici – il *procurement* militare è un'attività politicamente sensibile perché orienta le scelte di politica di difesa di uno stato – sia da fattori tecnici – il commercio transatlantico e intereuropeo in beni di difesa è altamente regolamentato. Sarebbe già un notevole progresso se la Nato riuscisse a coordinare meglio i suoi sforzi con l'Agenzia europea per la difesa (vedi § 2.3).

Nato: scenari e opzioni

<u>RUOLO POLITICO O OPERATIVO</u>	SEDE PRIVILEGIATA DI DIALOGO POLITICO	PREVALENTI FUNZIONI OPERATIVE
<u>MISSIONI</u>	DIFESA COLLETTIVA	MISSIONI DI PACE
<u>MEMBERSHIP</u>	TRANSATLANTICA	IN ESPANSIONE
<u>AREA GEOGRAFICA</u>	TEATRO EUROPEO	Nato GLOBALE
<u>RAPPORTI CON L'UE</u>	PERNO UNICO DELLA SICUREZZA EUROPEA	COMPLEMENTARIETA' CON LA PESD

2. Il futuro della Pesd

2.1. Obiettivi generali ed evoluzione

Negli ultimi dieci anni l'Unione europea ha investito notevoli risorse e capitale politico nell'ambizioso progetto di sviluppare una propria dimensione in materia di sicurezza e difesa. Il risultato è un insieme di iniziative di varia natura che va sotto il nome di Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd).

Gli obiettivi della Pesd: missioni e integrazione dei mercati

La Pesd ha due obiettivi generali:

- la creazione di capacità militari per effettuare operazioni all'estero;
- l'integrazione dei mercati europei dei prodotti di difesa.

Sebbene vi sia una relazione tra le due dimensioni, esse seguono linee di sviluppo separate. Nel primo ambito gli stati membri operano scelte di carattere strategico e di opportunità politica; nel secondo entrano in gioco anche considerazioni di politica interna e di ordine economico, industriale e giuridico. Non sempre gli stati membri più interessati a rafforzare le capacità militari dell'Ue sono nel contempo a favore di una maggiore integrazione nel settore della difesa. Di fatto gli stati membri affrontano i due aspetti da prospettive diverse. È pertanto opportuno trattarli sotto rubriche distinte.

In questo e nel prossimo capitolo ci si concentra sull'aspetto politico-strategico della Pesd, mentre quello economico-industriale è discusso nel capitolo successivo.

Origine

La Pesd è il risultato di dinamiche interne e risposta a shock esterni

Storicamente lo sviluppo della Pesd è parte del più ampio processo di definizione e consolidamento di un'identità politica e di sicurezza da parte dei paesi europei che partecipano al progetto di integrazione. È un processo cominciato all'indomani della fine della Guerra fredda, quando il venir meno della minaccia sovietica ebbe il doppio effetto di diminuire considerevolmente la dipendenza europea dalle armi americane e di stimolare la creazione di un'Unione europea, un'entità di natura politica sovraordinata alla Comunità europea, che aveva ed ha competenze di carattere prevalentemente economico.

La creazione di un attore politico non si tradusse automaticamente nella creazione di un'identità di difesa. Il Trattato di Maastricht introdusse la Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) – una politica intergovernativa in cui vige la regola dell'unanimità – ma tenne fuori dalle competenze Ue le questioni di difesa. Quest'ultima,

nelle intenzioni della maggioranza dei membri di allora, era e doveva rimanere competenza nazionale e della Nato.

Una serie di shock hanno indotto gli stati membri a rivedere le loro posizioni conservatrici in materia di difesa. L'esperienza delle guerre balcaniche fu decisiva in questo senso. Essa rivelò come lo strumento prioritario di sicurezza collettiva in Europa fosse 'slittato' dalla difesa territoriale all'intervento all'estero in operazioni di ristabilimento della pace o stabilizzazione; e palesò l'impreparazione delle forze armate europee ad intraprendere operazioni del genere sia sul piano strategico che in termini di capacità, mostrando peraltro un enorme e crescente divario con le forze armate degli Stati Uniti.

Gli stati membri maturarono allora la convinzione che lo sviluppo di una dimensione autonoma della difesa e la creazione di uno strumento militare rientrasse negli interessi di sicurezza dell'Unione e potesse servire ad aumentarne prestigio e influenza internazionale.

Evoluzione

La Pesd è una politica intergovernativa in un settore, la difesa, in cui gli stati tendono a custodire gelosamente le loro prerogative nazionali. Ciò ha contribuito a renderne lo sviluppo irregolare e non privo di forti ambiguità, in particolare per ciò che concerne la natura e le modalità di impiego delle forze armate.

Le 'correnti' che caratterizzano la Pesd: atlantismo, autonomismo, neutralismo

Sul piano politico-strategico, la Pesd è il risultato, in costante evoluzione, dell'incontro delle diverse correnti politiche dell'Europa della difesa: quella 'atlantista', quella 'autonomista', e quella neutrale. In sintesi, la prima corrente considera il legame con gli Stati Uniti come l'asse portante del sistema di sicurezza e difesa dell'Europa, e guarda alla Pesd come a uno strumento ausiliario e subordinato alla Nato. La corrente 'autonomista' insiste sull'opportunità di dotare la Pesd di un vasto ventaglio di strumenti e capacità militari, in modo che l'Ue sia in grado in futuro di garantire la propria difesa in modo indipendente. La terza mira ad ancorare la Pesd al diritto internazionale e all'autorità delle Nazioni Unite.

Le 'correnti' non corrispondono automaticamente a gruppi di stati membri

In apparenza, ciascuna corrente ha i suoi capofila. La Gran Bretagna, ad esempio, è fortemente atlantista, la Francia può essere considerata la principale fautrice di una maggiore autonomia, e Austria, Finlandia, Irlanda e Svezia rimangono paesi neutrali. Ma le posizioni sono in realtà più sfumate. La Pesd non è solo il frutto di compromessi al ribasso e non risponde, come spesso si sente dire, alla logica del minimo comun denominatore. Gli stati membri spesso riescono invece a trovare una sintesi dinamica tra le diverse posizioni e interessi. In tal modo la Pesd ha mostrato un notevole grado di flessibilità e una capacità di adattamento agli shock esterni.

La Pesd si è sviluppata in uno strumento di gestione delle crisi e prevenzione dei conflitti

La mancanza di una condivisa visione di lungo periodo su ciò che la Pesd dovrebbe essere o diventare non ne hanno impedito una costante evoluzione. Il ventaglio dei ‘compiti’ delle missioni Pesd, ad esempio, si è costantemente allargato. Oggi vi rientrano la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi, ma anche l’assistenza nella lotta al terrorismo. Si tratta di un insieme di compiti molto ampio e vagamente definito, che di fatto lascia agli stati membri sufficiente spazio per decidere il lancio di una missione Pesd ogni qual volta lo ritengano opportuno. L’unico vincolo è che le missioni Pesd si svolgano nel rispetto dei principi dell’azione esterna dell’Unione sanciti dai trattati. In pratica, ciò vuol dire che le missioni Pesd devono essere conformi al dettato della Carta delle Nazioni Unite e che quindi, qualora sia previsto l’impiego della forza, è necessaria l’autorizzazione del Consiglio di sicurezza (com’è di fatto avvenuto per ogni missione Pesd).

La doppia componente civile-militare è un tratto saliente della Pesd

L’incremento nel numero dei ‘compiti’ ha interessato sia la dimensione militare sia la dimensione civile della gestione delle crisi e della prevenzione dei conflitti. Questa doppia componente civile-militare costituisce senz’altro una caratteristica peculiare della Pesd (quella civile fu aggiunta successivamente a quella militare). Le missioni Pesd, come si vedrà meglio nel capitolo successivo, possono andare dalle operazioni militari di ristabilimento della pace all’assistenza in materia giudiziaria. Un tratto saliente della Pesd è dunque la grande varietà del personale che impiega – militari, forze di gendarmeria, funzionari di frontiera, consulenti amministrativi, giudici e procuratori, ecc. – e l’alto livello di specializzazione che viene spesso richiesto. Come vedremo nel prossimo capitolo, questo ha posto spesso il problema dell’adeguatezza delle capacità e della conformità delle risorse alle ambizioni.

Sul piano politico, due grandi incertezze gravano sul presente e sul futuro della Pesd:

- il grado di integrazione;
- la relazione con la Nato.

La cooperazione strutturata permanente potrebbe coincidere con un salto di qualità

La Pesd è una politica intergovernativa, in cui vige la regola dell’unanimità. Tuttavia già nel Trattato costituzionale dell’Ue gli stati membri avevano concordato una particolare procedura che consentisse una specie di avanzamento a differenti velocità nel settore della difesa: la cooperazione strutturata permanente (vedi box). Con questo meccanismo, che è stato trasposto *tout court* nel Trattato di Lisbona, si intende dare agli stati membri che lo volessero e che ne avessero al contempo le capacità la possibilità di conseguire un più alto livello di integrazione.

La cooperazione strutturata permanente punta dunque a:

- *stimolare lo sviluppo delle capacità* attraverso la fissazione di parametri funzionali e l'attivazione di meccanismi di certificazione e verifica;
- *rendere più flessibili i processi decisionali*: gli stati che partecipano alla cooperazione prenderebbero le decisioni a maggioranza qualificata anziché all'unanimità.

Qualora il Trattato di Lisbona dovesse entrare in vigore, la cooperazione strutturata permanente dovrebbe in teoria incoraggiare l'incremento e/o l'ottimizzazione delle risorse soprattutto militari dell'Ue e facilitare l'avvio di missioni. Restano però molte incertezze sull'efficacia di questo complesso dispositivo. In particolare non è chiaro se la cooperazione strutturata permanente sia limitata a singoli progetti di sviluppo di capacità o si estenda anche alle decisioni riguardanti la conduzione delle missioni (dopo che queste ultime siano già state decise; la decisione di lancio delle missioni continuerà ad esser presa all'unanimità).

Cooperazione strutturata permanente

- Meccanismo specifico da applicare nel settore della difesa
- Riguarda gli stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che sottoscrivono impegni più vincolanti per la realizzazione delle missioni più impegnative dell'UE. (art. 42.6 TUE, versione di Lisbona)
- Decisione del Consiglio a maggioranza qualificata, previa consultazione dell'alto rappresentante, con la quale viene creata la cooperazione strutturata permanente e definito l'elenco degli stati membri partecipanti
- Possibile ritirarsi dalla cooperazione strutturata permanente in seguito a notifica al Consiglio
- Criteri di partecipazione indicati nel Protocollo numero 10 del TUE (versione di Lisbona):
 - obiettivi da perseguire: sviluppare le capacità di difesa più intensamente e contribuire ai *battle groups* entro il 2010
 - impegno a: concordare il livello di spesa per gli investimenti nel settore della difesa; ravvicinare gli strumenti di difesa; rafforzare la disponibilità, l'interoperabilità, la flessibilità e la schierabilità delle forze; prendere le misure necessarie per colmare le lacune constatate nel quadro del 'meccanismo di sviluppo delle capacità'; partecipare a programmi di equipaggiamento nel quadro dell'Agenzia di difesa europea (Eda)
- L'Eda contribuisce ad una valutazione annuale del contributo degli stati membri partecipanti alla cooperazione strutturata permanente in base ai criteri del Protocollo

I problemi
con la Nato
all'origine
della *querelle*
sul quartier
generale Ue

Per la relazione con la Nato, si rimanda al § 1.2 dove la questione è affrontata più in dettaglio. Qui è sufficiente aggiungere che l'irrisolto

problema del margine di autonomia che l'Ue dovrebbe avere rispetto alla Nato si è riflesso soprattutto nelle polemiche se dotare o meno l'Unione di un quartier generale strategico permanente. La questione deve la sua politicizzazione ad alcune contingenze storiche. Nell'aprile 2003, nel clima infuocato delle polemiche intraeuropee e transatlantiche sulla guerra in Iraq, Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo sostennero pubblicamente la creazione di un quartier generale Ue indipendente e autonomo dalla Nato (il cosiddetto 'incidente di Tervuren', dal nome della località belga che avrebbe dovuto ospitare il quartier generale). L'iniziativa non era stata discussa preliminarmente con i partner Ue e suscitò vibranti proteste negli Usa, in Gran Bretagna e altri paesi europei, che l'interpretarono in chiave anti-americana. L'idea fu quindi bocciata in partenza e da allora è restata nel cassetto, soprattutto, ma non solo, per l'opposizione della Gran Bretagna.

Già nei mesi successivi alla disputa su Tervuren i membri Ue trovarono un accordo sulla creazione di una piccola cellula di comando in seno allo Stato maggiore Ue (vedi § 2.1) che avrebbe dovuto svolgere le funzioni di quartier generale in missioni Pesd numericamente molto ridotte. Questo dispositivo non ha dato grandi risultati e il presidente francese Sarkozy è tornato ad invocare apertamente la creazione di un quartier generale Ue. Sarkozy si è premurato di affiancare a questa sua proposta un deciso sforzo diplomatico di riavvicinamento della Francia agli Stati Uniti, culminato nel reintegro francese nei comandi militari dell'Alleanza. Sarkozy ha anche potuto contare sul fatto che a Washington le preoccupazioni in merito al fatto che la Pesd potesse soppiantare in qualche modo la Nato erano scemate considerevolmente già sotto la precedente amministrazione. Rispetto a qualche anno fa, dunque, il clima è profondamente cambiato e la questione del quartier generale ha perso parte del suo significato simbolico di presunto affrancamento dell'Ue dalla Nato. I francesi sembrano aver convinto gli americani, non ancora però i britannici. Le prospettive di un quartier generale Ue sono comunque meno incerte.

Effettivi UE impegnati in operazioni di peace-keeping, umanitarie e di gestione delle crisi

Anno	Uomini	Paesi partecipanti
1995	39.367	27
1996	48.675	25
1997	40.387	29
1998	30.290	30
1999	55.214	30
2000	58.465	33

2001	56.803	34
2002	59.380	34
2003	78.702	36
2004	67.382	38
2005	67.429	38
2006	73.463	38
2007	71.463	38

Fonte: IISS

2.2. Le missioni

Obiettivi e raggio d'azione

Le missioni Pesd sono uno strumento civile-militare di gestione delle crisi

Inizialmente definiti dai cosiddetti ‘compiti di Petersberg’⁹ – missioni umanitarie, *peace-keeping* e operazioni di combattimento a supporto della pace – gli obiettivi delle missioni Pesd si sono ampliati nel corso degli anni per far fronte alle nuove sfide alla sicurezza, ma anche in relazione ai mutamenti intervenuti nello scenario internazionale.

Sulla base di quanto delineato nella Strategia di sicurezza europea del 2003¹⁰, l’ambito di intervento militare si è esteso a nuovi compiti di prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi (*peace-keeping*, stabilizzazione, ecc.). Questo nuovo contesto di riferimento è stato ulteriormente definito nell’art. 43 della versione del TUE modificata secondo il Trattato di Lisbona (vedi box su compiti e obiettivi missioni Pesd).

Nei Consigli europei di Santa Maria de Feira nel giugno 2000 e di Bruxelles nel giugno 2004, l’Ue ha anche definito una dimensione civile delle gestione delle crisi caratterizzata dall’assistenza nel settore della sicurezza (in particolare della polizia), in quello dell’amministrazione civile e giudiziaria, e da attività di monitoraggio di diverso genere (controllo delle frontiere, rispetto di accordi tra fazioni in lotta, ecc.).

Le missioni Pesd non hanno limiti geografici prestabiliti, al punto che si può parlare di una ‘globalizzazione’ del loro raggio d’azione, considerato che al teatro europeo, prevalentemente nei Balcani, se ne sono aggiunti altri in Africa, Medio Oriente e Asia.

9 Tali compiti erano stati inizialmente definiti per l’Unione dell’Europa occidentale (Ueo) e sono stati successivamente integrati nel Trattato di Amsterdam del 1997.

10 La Strategia identifica il terrorismo, le armi di distruzione di massa, i *failed states*, le crisi regionali e la criminalità organizzata come minacce a cui l’Ue deve essere in grado di rispondere in maniera rapida e flessibile, integrando la componente civile con quella militare e agendo in conformità alla Carta delle Nazioni Unite (European Security Strategy 2003).

Obiettivi e compiti civili Pesd

- assistenza nel settore della sicurezza – missioni di *capacity building* (addestramento, consulenza, supporto tecnico e logistico) delle forze di sicurezza, in particolare la polizia, e di sviluppo di capacità di protezione civile
- assistenza nel settore dell'amministrazione giudiziaria e civile (le c.d. missioni di 'stato di diritto') – missioni di addestramento, consulenza e assistenza del personale amministrativo e giudiziario
- monitoraggio – missioni di controllo delle frontiere, di verifica dell'attuazione di accordi tra parti in conflitto
- supporto ai rappresentanti speciali dell'Ue*

*I rappresentanti speciali operano in alcune aree di interesse critico per l'Unione sotto la responsabilità dell'Alto rappresentante per la Pesc.

Obiettivi e compiti militari Pesd

Art. 17 Tue versione di Nizza*

- missioni umanitarie e di soccorso
- attività di mantenimento della pace
- missioni di unità di combattimento nella gestione delle crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace

*compiti di Petersberg

Art. 43 Tue versione di Lisbona

- azioni congiunte in materia di disarmo
- missioni umanitarie e di soccorso
- missioni di consulenza e assistenza in materia militare
- missione di prevenzione dei conflitti e mantenimento della pace
- missioni di unità di combattimento nella gestione delle crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace
- operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti

Tutte le missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio.

Organi e meccanismi istituzionali

La Pesd è caratterizzata da un'alta e non sempre lineare complessità istituzionale

Con il lancio della Pesd e l'avvio delle prime missioni l'Ue ha creato istituzioni ed organi per assolvere ai nuovi compiti e far fronte alle esigenze progressivamente emerse.

Il quadro che ne risulta è caratterizzato da una pletera di strumenti istituzionali che generano una certa confusione. Non è facile comprendere i meccanismi e le modalità di svolgimento delle missioni Pesd (cfr. figura istituzioni). C'è il rischio costante che si verifichino sovrapposizioni dei compiti e conflitti inter-istituzionali.

A livello politico, la gestione delle missioni, siano esse civili o militari, rimane nelle mani del Consiglio affari generali e relazioni esterne (Cagre), opportunamente affiancato dall'Alto rappresentante/segretario generale (Ar/Sg) e dal Comitato politico e di sicurezza (Cops)¹¹. Il mandato dell'Ar/Sg comprende il coordinamento della politica estera Ue e delle missioni Pesd. Il Cops, che si riunisce a livello di direttori politici/ambasciatori, ha il compito di proporre linee guida e opinioni al Cagre in materia di Pesc/Pesd.

L'*expertise* necessario all'attuazione della Pesd viene garantito da vari organi. Alcuni operano nell'ambito militare, altri in quello civile. Fra i primi vanno ricordati il Comitato militare (*EU Military Committee*, EUMC), lo Stato maggiore (*EU Military Staff*, EUMS) e il Gruppo politico-militare (*Political-Military Group*, PMG); fra i secondi il Comitato responsabile per gli aspetti civili di gestione delle crisi (CivCom) e la Capacità civile di pianificazione e condotta (*Civilian Planning and Conduct Capability* - CPCC).

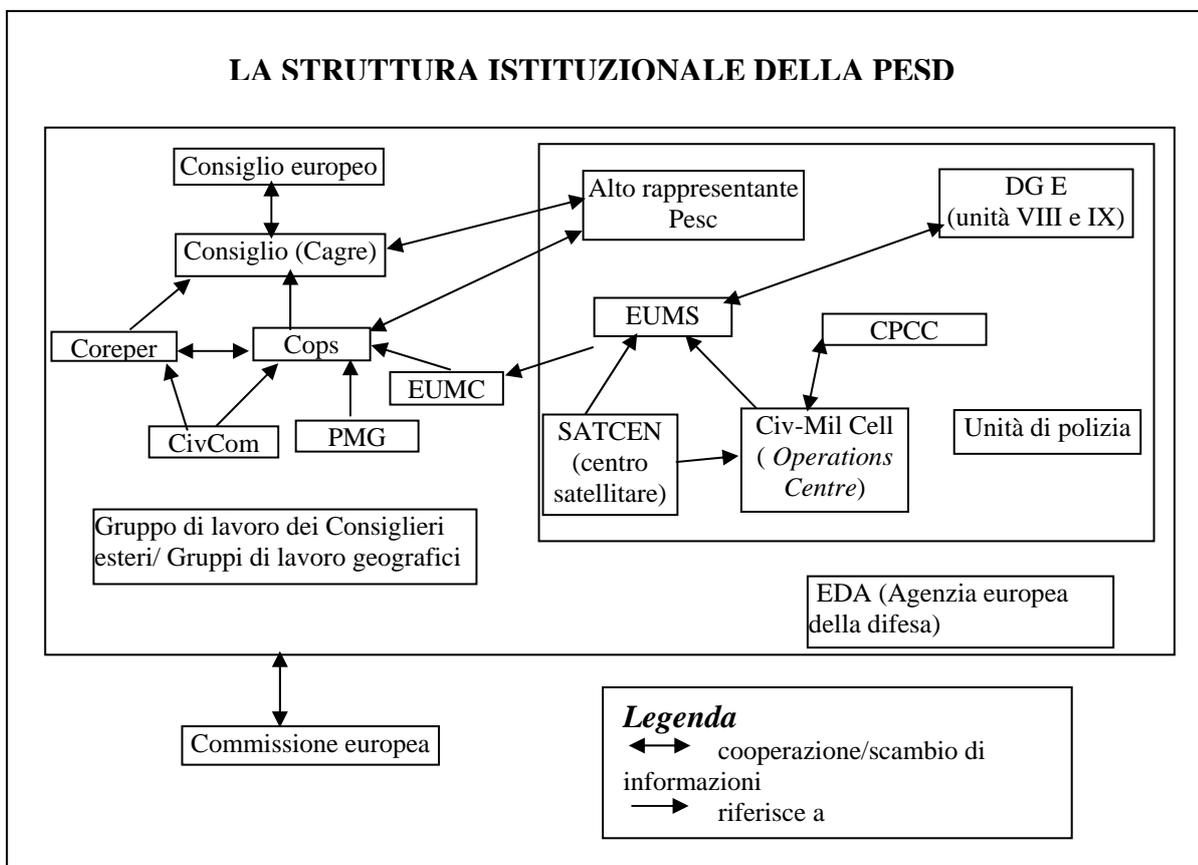
Le missioni integrate ed il coordinamento tra aspetti civili e militari nelle varie operazioni viene garantito dalla Cellula civile-militare¹² (*Civ-Mil Cell*), istituita all'interno dell'EUMS per rispondere alla crescente necessità di dare un approccio ad ampio spettro e integrato alle missioni. In questo ambito, va anche menzionato il ruolo della Commissione, la quale ha un ruolo importante nelle relazioni esterne dell'Ue (cfr. cooperazione civile-militare).

La sovrapposizione di certi compiti e le difficoltà di coordinamento tra le varie strutture è all'origine di problemi non indifferenti. Va notato tuttavia che questa configurazione istituzionale un po' barocca non ha

¹¹ Nonostante sia stato raggiunto un accordo tra il Cops e il preesistente Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) in merito alle rispettive competenze, rimane una parziale sovrapposizione di compiti.

¹² La Cellula è composta da circa 35 membri, di cui un quarto sono militari, un quarto sono pianificatori civili e la parte restante sono funzionari del Consiglio.

impedito la realizzazione anche di operazioni complesse e impegnative.



Tipologia

Le missioni militari, civili e integrate Le missioni Pesd si dividono in civili, militari ed integrate¹³. La complessità delle situazioni spesso richiede l'adozione di un approccio che comprenda una molteplicità di strumenti di intervento per rispondere in maniera organica e coordinata alle sfide che si presentano sul campo.

Ad oggi sono state completate tredici missioni, mentre dodici sono in corso. In generale, le missioni hanno una dimensione piuttosto modesta che va dalle poche migliaia di unità delle missioni militari alle poche decine di esperti coinvolti in quelle civili.

Le missioni Pesd hanno generalmente dimensioni modeste In termini quantitativi, la missione militare più impegnativa è quella Althea in Bosnia, che ha raggiunto un picco di circa settemila uomini. La missione Eulex in Kosovo rappresenta una novità nell'ambito delle operazioni civili, considerata la dimensione – circa tremila funzionari

¹³ Le uniche missioni integrate sono l'operazione di sostegno alla missione dell'Unione africana AMIS II in Darfur (Sudan occidentale) e EU SSR Guinea Bissau.

(di cui mille locali) – e il mandato, che è molto impegnativo: gestire il consolidamento democratico del Kosovo. Unica nel suo genere è anche Eunavfor Somalia, la prima missione marittima dell'Ue, che è stata lanciata nel 2008 per combattere la pirateria lungo la costa somala.

Indipendentemente dalla natura e dalle specificità di ogni missione, il controllo strategico e politico è sempre affidato al Cops, che assiste il Consiglio affari generali e relazioni esterne.

Il controllo operativo e la gestione tattica delle missioni varia a seconda della natura civile o militare delle stesse. Nel primo caso, il comando è assunto dal capo-missione, che coopera con il rappresentante speciale Ue della zona della missione (qualora ve ne sia uno) e riferisce all'Alto rappresentante.

Tre opzioni per
il comando
delle missioni
militari Pesd:
Berlin Plus,
nazione-quadro
e gestione

Nelle operazioni militari la catena di comando può variare a seconda che la missione venga condotta dall'Ue in cooperazione con la Nato o autonomamente:

- *missioni in cooperazione con la Nato e basate sugli accordi Berlin Plus* – esse danno accesso alle capacità di pianificazione e all'utilizzo dei mezzi della Nato (cfr. § 1.2); in questo caso al vertice militare della missione è il vice-Comandante supremo della Nato (D-Saceur);
- *missioni autonome dell'Ue attraverso il meccanismo della nazione-quadro* – il quartiere generale delle operazioni è ospitato presso le strutture nazionali di uno degli stati membri che hanno dato la loro disponibilità: Francia (Parigi), Regno Unito (Northwood), Italia (Roma), Germania (Potsdam) e Grecia (Larissa);
- *missioni autonome dell'Ue condotte dall'Operations Centre attivabile all'interno della Cellula civile-militare* – il ricorso a questa opzione avviene nei casi in cui non si riesca ad identificare un quartiere generale presso gli stati membri e per operazioni di dimensioni limitate¹⁴.

Capacità

Quella delle capacità è una questione molto delicata, poiché gli stati membri differiscono in termini di personale specializzato, mezzi, tecnologie e spese per la difesa, e le loro forze armate sono prevalentemente inserite in sistemi di difesa territoriale datati. Per

14 L'*Operations Centre* è il frutto di un compromesso tra gli stati membri che vorrebbero creare un quartiere generale autonomo per dare all'Ue piena autonomia operativa e quelli che invece temono che questo possa danneggiare i rapporti con la Nato. L'*Operations Centre*, operativo dal 2007, è attivabile qualora sia necessario. Al momento, tuttavia, non si possono esprimere valutazioni in merito, visto che non vi sono stati casi di un suo utilizzo per condurre missioni Pesd.

superare queste difficoltà l'Ue si è quindi impegnata a raggiungere determinati obiettivi quantitativi e qualitativi sia in ambito militare che civile.

I piani di sviluppo delle capacità hanno dato risultati modesti

Per quanto concerne le capacità militari, nel 1999 fu definito l'Helsinki Headline Goal (HHG), una sorta di 'catalogo delle forze' da cui attingere le risorse per attuare missioni europee in base a quanto previsto dai compiti di Petersberg. L'HHG prevedeva che entro il 2003 gli stati membri fossero in grado di schierare 60.000 soldati entro 60 giorni dalla decisione di lanciare la missione e con una sostenibilità di un anno per svolgere i compiti di Petersberg. L'HHG prevedeva dunque solo un obiettivo numerico per una forza di reazione rapida europea (*European Rapid Reaction Force*, ERRF). La forza è pensata per essere mobilitata 'su chiamata' (*on call*) e non è una riserva permanente

Nel 2004 l'Ue ha dichiarato soddisfatto il criterio quantitativo, sebbene molti dubbi restino al riguardo. Gli stati membri hanno deciso di fissare un nuovo obiettivo, questa volta focalizzandosi sugli aspetti qualitativi, che presentavano ancora significative deficienze. In base all'Headline Goal 2010 l'Ue si è impegnata a sviluppare le capacità per rispondere in maniera rapida e decisa ad una crisi adottando un approccio che tenga in considerazione tutti gli aspetti della gestione delle crisi.

Gli obiettivi 'qualitativi' della Pesd: interoperabilità, schierabilità, sostenibilità

L'attenzione si è quindi spostata dagli elementi quantitativi a quelli qualitativi: l'interoperabilità, la schierabilità e la sostenibilità. Contemporaneamente è stato introdotto il concetto di battlegroup, cioè un'unità tattica impiegabile in interventi rapidi, soprattutto nelle fasi iniziali delle crisi. I *battlegroups* sono unità di combattimento di circa 1.500-2.200 effettivi, schierabili entro 15 giorni e in grado di rimanere sul campo per un mese (fino a 120 giorni se adeguatamente riforniti). Gli stati membri rendono disponibili questi *battlegroups* sulla base di un principio di rotazione semestrale. Da gennaio 2007 due *battlegroups* sono operativi e impiegabili in missioni parallele. Tuttavia, finora non sono mai stati impiegati.

Gli obiettivi 'civili' Pesd: preparazione, rapidità e sinergie con l'aspetto militare

In campo civile l'Ue ha adottato un approccio analogo a quello per lo sviluppo di capacità militari. Sulla base del Civilian Headline Goal 2010, adottato nel novembre 2007, l'Ue si è impegnata a migliorare la propria capacità di intervento nella gestione delle crisi, concentrandosi in particolare sulla preparazione del personale, sul rafforzamento degli strumenti di intervento e sulla creazione di sinergie tra la dimensione civile e quella militare.

Nonostante l'impegno crescente e costante dell'Ue per ovviare ai problemi riguardanti le capacità, alcuni nodi rimangono dunque irrisolti.

Personale, trasporto strategico, C4ISR e *assets* spaziali i principali problemi sul versante

In primo luogo, le capacità dell'Ue presentano lacune sia quantitative che qualitative. Le più marcate riguardano il trasporto strategico, le attività C4ISR¹⁵ e gli *assets* spaziali. Inoltre, la natura non-permanente del personale messo a disposizione dagli stati membri per le missioni e la rotazione degli uomini che formano i *battlegroups* possono generare problemi di sostenibilità. La rotazione ha lo svantaggio di non fornire garanzie di una disponibilità continua di capacità e competenze. A seconda della specializzazione e livello di preparazione dei contingenti nazionali, i vari *battlegroups* hanno infatti caratteristiche e capacità diverse fra loro.

La necessità di acquisire maggiori capacità di intervento rapido ha portato alla creazione di squadre di risposta civile (*Civilian Response Teams*, CRT). Si tratta di gruppi di circa cento esperti – a cui attingere in caso di necessità – che devono poter essere operativi entro cinque giorni dalla richiesta dell'Alto rappresentante, del Cops o del Consiglio. I CRT restano per ora un progetto sulla carta. L'Ue non è riuscita ad andare al di là dell'impiego di pochi esperti su base individuale. La missione civile in Kosovo potrebbe però rappresentare un importante banco di prova per i CRT e, in generale, per i programmi rientranti nel *Civilian Headline Goal*.

Scarsità di risorse e *training* i principali problemi sul versante civile

La complessità delle missioni civili dipende in parte dal fatto che sotto l'etichetta 'civile' sono compresi compiti e funzioni molto diverse tra loro, che vanno dall'assistenza nel settore giudiziario al controllo delle frontiere fino al monitoraggio del rispetto degli accordi tra le parti in conflitto. Questo implica la necessità di avere personale esperto in materie estremamente diverse e pronto ad intervenire in situazioni molto differenti tra loro.

Quest'ultimo aspetto richiama un problema più generale legato alla formazione del personale, sia civile che militare: il *training* continua ad essere attuato in modo non coordinato. La molteplicità di attori coinvolti contribuisce a dare un carattere frammentato alla formazione del personale, che viene svolta sia a livello nazionale che europeo¹⁶. Manca una cornice unitaria.

Un problema collegato è l'inadeguata standardizzazione e interoperabilità delle forze da schierare, che trovano spesso difficoltà a operare in contesti multinazionali. Ad esempio, il livello di *training* per quanto concerne l'intensità di combattimento differisce molto tra gli stati membri. Pochi militari sono addestrati a sostenere situazioni

15 Comando, controllo, comunicazioni, computer, *intelligence*, sorveglianza e ricognizione.

16 Ad esempio, esiste lo *European Diplomatic Programme* per la formazione dei diplomatici, lo *European Police College* per il training della polizia, lo *European Security and Defence College* che effettua corsi di formazione di diversa natura, e le attività di formazione in ambito di gestione civile delle crisi effettuati dalla Commissione.

ad alta intensità di combattimento (in particolare, quelli di Francia e Regno Unito), mentre la maggior parte del personale militare degli stati membri è in grado di sostenere solo compiti di Petersberg a bassa intensità. Serve dunque un maggior coordinamento nella formazione del personale che assicuri l'interoperabilità, condizione essenziale per accrescere l'efficacia delle missioni.

Il *training* dovrebbe anche tenere conto delle effettive capacità richieste ed essere modulato sulla base delle reali esigenze operative. Per conseguire questo obiettivo è quindi necessario migliorare il coordinamento tra gli attori che si occupano del *training* del personale al fine di evitare sovrapposizioni in determinate aree della formazione a discapito di altre.

Coordinamento della presenza Ue sul campo

Un problema che non ha ancora trovato una soluzione soddisfacente è il coordinamento tra le missioni Pcsd e gli altri attori Ue sul campo (quando ve ne sono): i rappresentanti speciali dell'Ue e le delegazioni della Commissione.

Ancora irrisolto il problema del coordinamento con i rappresentanti speciali e la Commissione

I rappresentanti speciali dell'Ue non sono integrati nella catena di comando delle missioni civili. Dal 2007 le loro funzioni operative sono state assunte dal Comandante per le operazioni civili, il capo della Capacità di condotta e pianificazione civile di stanza a Bruxelles. La creazione di questa nuova figura si è resa necessaria perché non sempre le attribuzioni e le personali competenze del rappresentante speciale si sposavano con gli specifici bisogni della missione. Resta però il nodo del coordinamento tra il personale della missione e quello del rappresentante speciale di quell'area, che è essenziale per garantire un'azione coerente ed efficace.

Un problema analogo riguarda la cooperazione con la delegazione della Commissione europea nell'area interessata dalla crisi. I compiti della Commissione e quelli della missione sono distinti, ma la sinergia fra le loro attività e un efficiente scambio di informazioni è di cruciale importanza per un approccio coerente ai problemi dell'area. Mancano meccanismi in grado di assicurare il coordinamento fra i diversi attori Ue sul campo; esso continua a dipendere quindi, in gran parte, dalla capacità dei singoli funzionari Ue di cooperare fra loro.

Cooperazione civile-militare e competizione inter-pilastri¹⁷

Negli ultimi anni si è posto con sempre maggiore urgenza il bisogno di coordinare gli sforzi sul versante civile con quelli sul versante militare. Spesso le aree di crisi presentano infatti problematiche complesse, per far fronte alle quali è richiesta una vasta gamma di attività distinte. Per agevolare il coordinamento tra le due dimensioni della gestione della crisi, sono stati creati diversi organi ed istituzioni, in primo luogo la Cellula civile-militare (cfr. paragrafo sulle istituzioni).

È anche fondamentale assicurare la cooperazione istituzionale tra Consiglio e Commissione e quella ‘verticale’ tra Ue e stati membri per una buona riuscita delle operazioni. Mentre la collaborazione multinazionale in ambito militare può basarsi su precedenti esperienze, non si hanno molti casi di cooperazione civile tra stati membri, ad eccezione di alcune missioni di polizia Onu o Osce. L’esperienza che l’Ue sta maturando in questi ultimi anni è quindi preziosa, ma, trattandosi di operazioni relativamente o completamente nuove, più alte sono le probabilità di incorrere in inefficienze.

Nel settore civile, inoltre, si collocano azioni che non sono facilmente ascrivibili al primo o al secondo pilastro¹⁸. Per ovviare a questi problemi, la Commissione è ‘completamente associata’ (art. 27 Tue) ai lavori del Consiglio in ambito Pesc/Pesd con l’obiettivo di coordinare maggiormente le varie azioni dell’Ue. Particolarmente importante è il problema del coordinamento delle attività sul campo nel caso della missione Eulex Kosovo, che deve integrarsi con i programmi comunitari.

Cooperazione con stati terzi

L’Ue può avvalersi della collaborazione di stati terzi per la realizzazione delle missioni Pesd. Gli stati candidati all’adesione all’Ue sono particolarmente interessati ad essere integrati nelle missioni dell’Unione. Alla recente missione Eulex Kosovo partecipano, ad esempio, Turchia e Croazia, ma anche Norvegia, Svizzera e, per la prima volta in ambito civile, gli Stati Uniti.

17 Con il termine ‘inter-pilastri’ ci si riferisce a quelle attività che non sono ascrivibili unicamente ad uno dei tre pilastri dell’Ue: la Comunità europea (primo pilastro); la Politica estera e di sicurezza comune (secondo pilastro); la cooperazione negli affari interni e di giustizia (terzo pilastro). Spesso le missioni Pesd, che rientrano nel secondo pilastro, interessano politiche che ricadono sotto il primo pilastro. Esistono anche le cosiddette ‘aree grigie’, nelle quali le competenze delle varie istituzioni non sono precisamente definite.

18 Tra i compiti della Commissione sono previste anche azioni di lungo periodo per la prevenzione dei conflitti relative alla dimensione civile.

Il rapporto tra Ue e stati terzi è regolato da accordi ad hoc basati su due tipi di meccanismo: un accordo-quadro di partecipazione e un accordo-modello di partecipazione. Il primo contiene disposizioni più precise ed è pensato per le cooperazioni con i paesi terzi che più spesso prendono parte alle operazioni Pesd. Gli stati terzi coinvolti nelle missioni Pesd non partecipano al comando della missione, che rimane sotto un comandante/capo-missione Ue o Nato (in caso di applicazione degli accordi *Berlin Plus*).

Finanziamento

L'Ue finanzia interamente solo le missioni Pesd civili di modesta entità

Il finanziamento delle missioni Pesd è definito nell'art. 28 Tue, che individua modalità diverse per coprire le spese a seconda della natura civile o militare delle missioni.

I costi delle missioni civili si distinguono in 'amministrativi' e 'operativi'. I primi sono interamente a carico di diverse linee del bilancio Ue. I secondi sono sostenuti dal bilancio Pesc (e gestiti dalla Commissione sulla base di quanto stabilito dal Consiglio), a meno che il Consiglio non decida altrimenti. In questo secondo caso – relativo alle missioni più dispendiose – in teoria il finanziamento dovrebbe avvenire secondo una 'base' calcolata sul Pnl degli stati membri. In pratica però si è ricorso sempre al criterio *costs lie where they fall* ('i costi restano dove cadono'), secondo il quale ogni stato membro copre i costi della sua partecipazione.

L'incremento dei costi delle missioni civili, dovuto alla loro crescente dimensione e complessità, è un problema non indifferente. Ad esempio, solo per la missione Eulex Kosovo sono stati allocati circa €205 milioni per i primi 16 mesi, il che ha fatto lievitare il bilancio complessivo per le missioni civili.

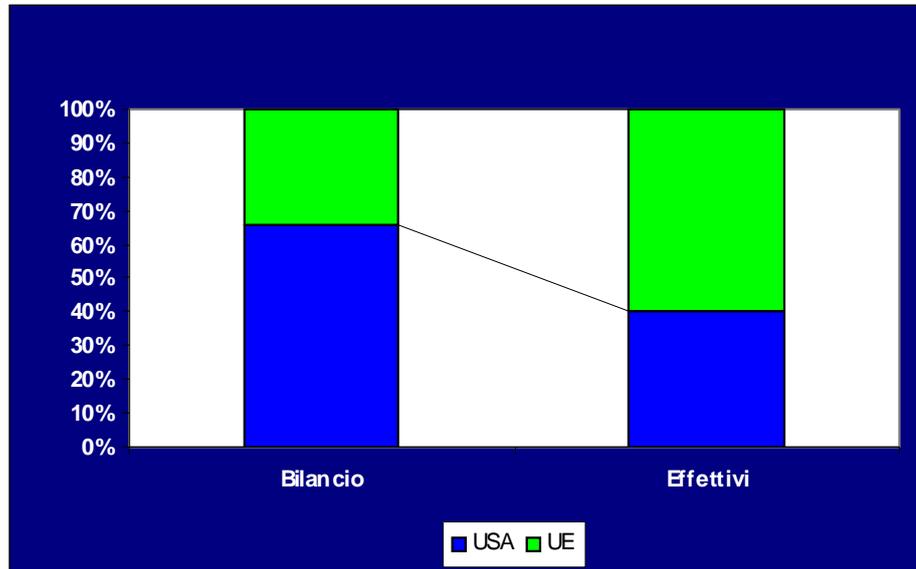
I costi delle operazioni militari si distinguono in spese comuni e spese operative. Quelle operative sono interamente a carico degli stati membri in base al citato criterio *costs lie where they fall*.

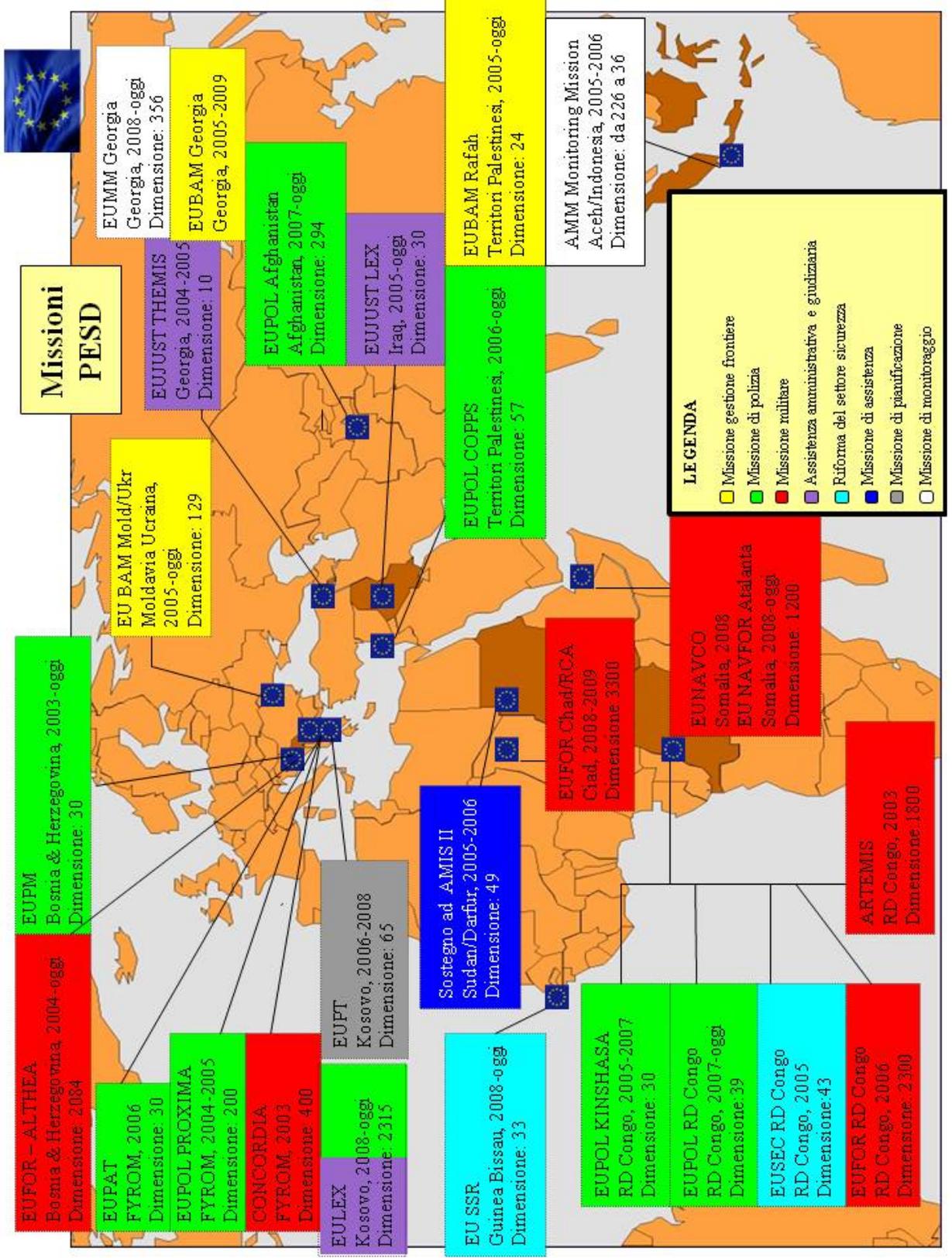
Le spese comuni sono finanziate attraverso il meccanismo Athena. Quest'ultimo distribuisce l'onere dei costi comuni secondo una 'base' calcolata dal Pnl. È stato creato nel 2004 per garantire maggiore razionalità ed equità nel finanziamento. In precedenza la 'base' su cui calcolare l'onere finanziario per ogni stato membro era definita di volta in volta. Con Athena si è voluto introdurre un meccanismo permanente che distingua le spese 'automaticamente finanziabili' da quelle 'potenzialmente finanziabili' le prime sono elencate in una lista redatta dal Consiglio, mentre le seconde sono valutate caso per caso).

Athena non ha comunque risolto tutti i problemi. Il comitato responsabile per il meccanismo, composto da un rappresentante per

ogni stato membro, decide all'unanimità e questo inevitabilmente complica il processo. Inoltre, Athena non riesce a coprire più del 10% delle spese comuni.

Rapporto Bilancio/Effettivi





2.3. L'integrazione dell'industria della difesa europea

Il mercato e l'industria europea della difesa stanno attraversando una fase di profonda trasformazione. Qui si fornisce un quadro di insieme dello stato attuale del mercato, dei principali attori e delle maggiori iniziative. Un paragrafo sarà dedicato all'analisi della cooperazione transatlantica nel campo della difesa.

L'art. 296 TUE ed il ruolo della Commissione europea

La procedura sugli appalti pubblici creata dal Trattato sull'Unione europea (TUE) obbliga alla piena pubblicità e trasparenza degli appalti in modo da consentire alle imprese di tutto il continente di venire a conoscenza ed eventualmente partecipare alle gare.

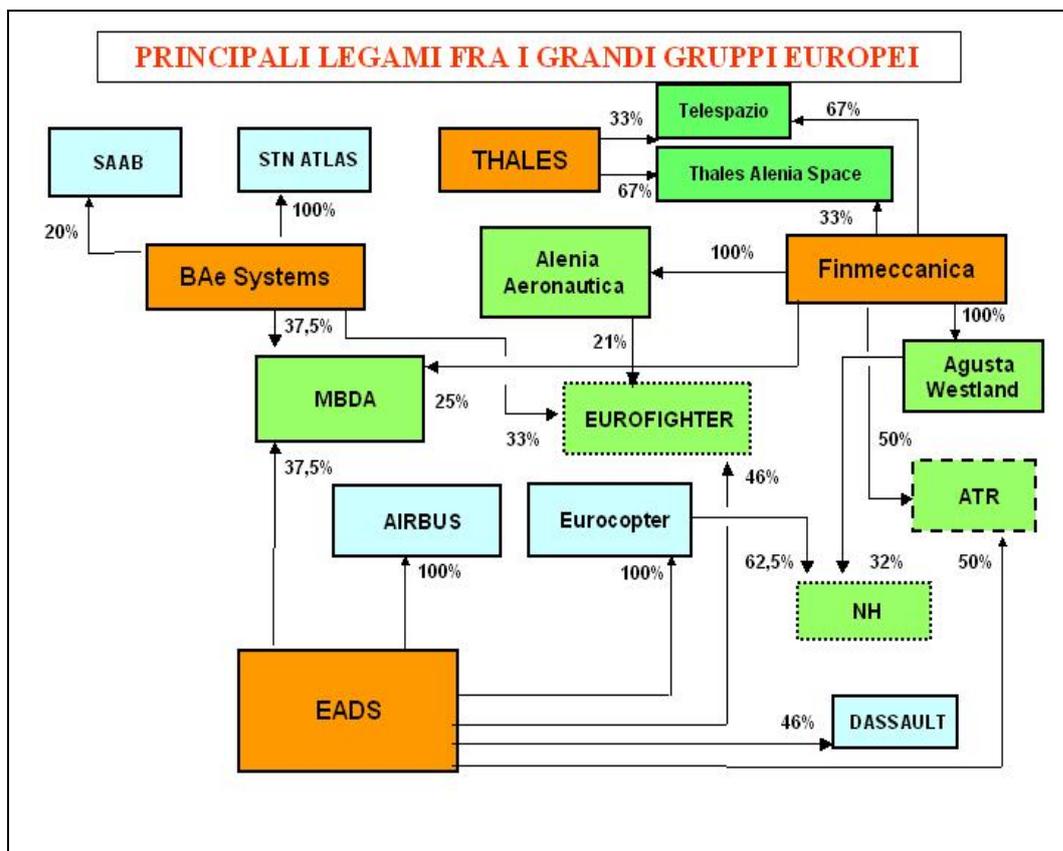
L'art. 296
TUE ostacola
l'integrazione
dei mercati
UE della
difesa

Questa procedura non è però adatta agli appalti relativi a prodotti di sicurezza e/o difesa. La pubblicazione di una gara d'appalto in questi settori potrebbe infatti diffondere informazioni (quantità/qualità dei sistemi d'arma acquistati, ecc.) che lo stato appaltante non intende rendere pubbliche e costringere ad affidare la commessa ad un'impresa che potrebbe essere considerata poco affidabile per quanto riguarda la sicurezza degli approvvigionamenti e la protezione delle informazioni. Per questa ragione l'articolo 296, mai modificato dalla firma dei Trattati del 1957, statuisce che gli stati membri non sono obbligati a fornire informazioni la cui diffusione metta a repentaglio gli "interessi essenziali" di sicurezza dello stesso stato; e che gli stati membri hanno il diritto di prendere le misure necessarie per la protezione dei propri interessi di sicurezza connessi con la produzione o il commercio di armi, munizioni e materiali militari. Questi prodotti vengono elencati in una lista, redatta nel 1958.

L'ambiguità della formulazione dell'articolo (non vengono definiti gli "interessi essenziali") e l'ampiezza della lista (che al punto 13 include "altri equipaggiamenti e materiali") permettono in pratica agli stati membri di sfruttare l'art. 296 per rivolgersi alle proprie industrie nazionali per l'approvvigionamento di materiali di difesa o di sicurezza, evitando una competizione a livello europeo e proteggendo e sostenendo 'artificialmente' la propria base industriale. Il risultato è che, a cinquanta anni dalla costituzione delle Comunità europee, il mercato della difesa europeo continua ad essere costituito dalla somma di 27 mercati nazionali, ognuno dominato da campioni nazionali troppo piccoli per reggere la concorrenza extraeuropea.

A partire dagli anni Novanta ha cominciato a farsi strada l'idea che una tale frammentazione del mercato della difesa rappresenti un fattore di debolezza, e impedisca la costituzione di gruppi industriali sufficientemente grandi ed efficienti per fornire agli stati membri i

materiali di difesa moderni ad un costo accettabile, e capaci di competere sul mercato globale con i grandi gruppi americani (che a partire dagli inizi degli anni Novanta hanno intrapreso un processo di concentrazione e sono oggi capaci di sviluppare complessi sistemi d'arma ad un costo relativamente contenuto). Si sono dunque moltiplicate le iniziative tese a superare l'attuale stato di frammentazione.



Fonte: Giovanni Gasparini, Lucia Marta, Valerio Briani, *Economia ed industria della difesa*, IAI, marzo 2009, http://www.iai.it/pdf/Economia_difesa/Tabellgrafici-IT-2009.pdf.

Nel 1997-98 Francia Germania e Regno Unito lanciarono una iniziativa a sostegno dell'integrazione del mercato della difesa, alla quale si sarebbero associate Italia, Spagna e Svezia, poi sfociata in una Lettera di Intenti (Letter of Intent, LoI) volta a coordinare ed omogeneizzare le regole di mercato. I firmatari della LoI perverranno nel 2000 alla firma di un Accordo quadro per favorire la nascita e lo sviluppo di aziende di difesa transnazionali. Sempre nel 1998 nacque l'Occar, l'Agenzia per la gestione dei programmi intergovernativi formata da Francia, Germania, Italia e Regno Unito, a cui poi si sarebbero uniti Belgio e Spagna. Nel 2004 è nata infine l'Agenzia europea per la difesa (*European Defence Agency*, EDA), il cui ruolo, che ha oggi un'importanza centrale per lo sviluppo del mercato europeo della difesa, verrà analizzato nel paragrafo successivo.

Il “Pacchetto sicurezza” della Commissione è un importante progresso

Tra le istituzioni che stanno cercando di contribuire alla nascita di un mercato europeo della difesa, la Commissione europea è quella che ha svolto e continua a svolgere il ruolo di maggiore rilievo. Nel dicembre 2007 la Commissione ha emanato la Comunicazione “*A strategy for a stronger and more competitive European defence industry*”. La tesi che la Commissione vi ha sostenuto è che l’industria della difesa va vista come componente fondamentale della base industriale europea, nonché della stessa Politica europea di sicurezza e difesa. La Comunicazione è stata presentata nel cosiddetto “Pacchetto sicurezza” insieme a due proposte di direttive sugli acquisti pubblici di prodotti per la sicurezza e la difesa e sui trasferimenti intra-comunitari di prodotti militari.

La prima direttiva, sugli appalti pubblici, è stata approvata dai governi degli stati membri e dal Parlamento europeo nel gennaio 2009, e dovrà essere recepita nelle normative nazionali entro due anni. La direttiva stabilisce come procedura standard per l’acquisto di prodotti di difesa la trattativa privata inserita in un quadro di competizione controllata. Anche i prodotti sensibili (cioè che implicano, richiedono e contengono informazioni sensibili e protette) ricadono nel campo di applicazione della direttiva. Sono comunque previste una serie di eccezioni; la direttiva non si applicherà, ad esempio, ai programmi gestiti da agenzie internazionali come Nato o Occar. La direttiva dovrebbe comunque ridurre notevolmente il ricorso da parte degli stati all’art. 296, liberalizzando in una certa misura il mercato della difesa ma consentendo comunque agli stati di proteggere i propri legittimi interessi di sicurezza.

Anche la seconda direttiva, che riguarda la semplificazione dei termini e delle condizioni per il trasferimento di prodotti della difesa all’interno della Comunità, è stata approvata dai governi e dal Parlamento europeo nel dicembre 2008. Dovrà essere recepita entro due anni e applicata entro tre. La direttiva prevede tre diverse forme di autorizzazione al trasferimento di prodotti della difesa: generale, globale ed individuale. Le imprese, “certificate” dagli stati membri sulla base di criteri comuni, potranno spedire e ricevere in tutta Europa con relativa facilità prodotti sottoposti a licenza generale o globale.

Quando queste direttive entreranno in vigore si potrà cominciare a considerare il mercato europeo non più come la mera somma di 27 mercati nazionali ma come un unico mercato continentale.

L’Agenzia europea per la difesa

I compiti dell’Eda: politiche comuni, armonizzazione, integrazione

L’Agenzia europea per la difesa, o Eda, è stata istituita nel 2004 sulla base di un’Azione comune degli stati membri (Danimarca esclusa). L’Eda ha l’obiettivo di sviluppare una politica comune nel campo

degli armamenti attraverso la promozione e l'avvio di programmi congiunti, l'armonizzazione dei requisiti militari e l'integrazione delle attività di ricerca e sviluppo.

L'adesione ai programmi ed alle iniziative Eda è su base volontaria, cosa che se da un lato limita il campo di applicazione delle iniziative, dall'altro consente però a quegli stati che intendono procedere sulla strada dell'integrazione del mercato della difesa di non essere ostacolati da quelli che assumono un atteggiamento più prudente.

Modesto
l'impatto del
Codice di
condotta
dell'Eda

Nel 2005 l'Eda ha sviluppato un Codice di condotta con il quale gli stati si impegnano, nel caso di ricorso all'art. 296, a utilizzare comunque procedure competitive nella scelta dei fornitori (anche in questo caso, sono previste eccezioni per casi di particolare urgenza, per i programmi intergovernativi e per quelli di ricerca e sviluppo). Il Codice, sottoscritto da tutti gli stati partecipanti all'Eda meno la Romania, è applicato dal 1° luglio 2006.

L'idea alla base del Codice è permettere a tutte le imprese europee di competere per la maggior parte degli appalti di difesa. Nell'ottobre del 2008 l'Eda ha pubblicato un bilancio dei primi due anni di funzionamento del Codice di condotta. Si tratta di un bilancio deludente: sono stati assegnati complessivamente 127 contratti per un valore complessivo di 2,3 miliardi di euro, ma ben il 78% sono stati assegnati ad imprese nazionali.

Gli scarsi risultati registrati finora dal Codice di condotta dipendono evidentemente dalla volontarietà dell'adesione al Codice stesso, quindi dal fatto che gli stati firmatari non sono obbligati a rispettarne le regole. Inoltre, va osservato che il codice è applicabile solo se lo stato membro ha deciso di ricorrere all'art. 296. Il ricorso a questo articolo è divenuto più difficile, e quindi meno frequente, dopo una serie di sentenze della Corte di giustizia europea e dopo che la Commissione ha emanato, nel dicembre 2006, una Comunicazione interpretativa che ribadisce fortemente l'impegno della Commissione stessa a limitare l'utilizzo dell'art. 296. In ogni caso, l'importanza del Codice di condotta non risiede solo nei risultati pratici ottenuti ma anche nell'enunciazione del principio, condiviso almeno in teoria da tutti i partecipanti, della creazione di un mercato della difesa europeo integrato.

Altri progetti
Eda
riguardano il
trasporto
strategico, gli
UAV e
sistemi di
sorveglianza

Per quanto riguarda i programmi, l'Eda sta attualmente portando avanti una serie di progetti che dovrebbero colmare alcune delle più significative mancanze delle capacità europee. Importante in questo senso è il progetto *European Air Transport Fleet*, che mira a mettere a disposizione aerei da trasporto pesante come A400 o C130, ovviando così a una delle debolezze militari più significative degli stati europei:

la scarsa capacità di proiezione. Da ricordare anche programmi per il rimpiazzo delle contromisure anti-mine marittime, per lo sviluppo di mezzi aerei telecomandati (*Unmanned Aerial Vehicles*, UAV) e un progetto per lo sviluppo di un sistema di sorveglianza basato nello spazio, il *Multinational Space-based Imaging System for surveillance, reconnaissance and observation* (MUSIS).

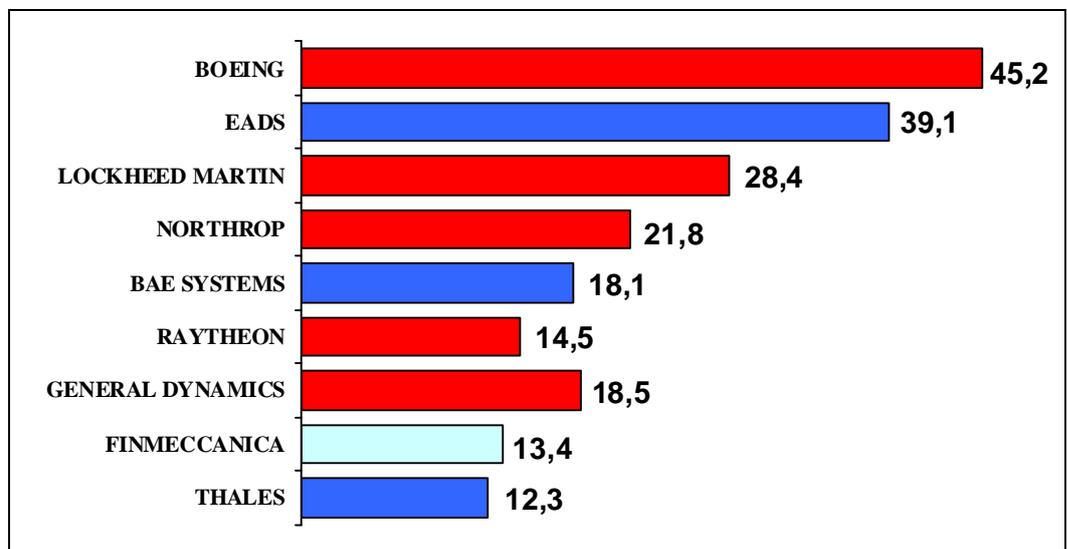
La cooperazione transatlantica nel settore della difesa

La cooperazione transatlantica nel settore ha fatto registrare progressi...

Il mercato transatlantico della difesa è diventato più dinamico con il passare degli anni. Le compagnie americane hanno sempre trovato nei paesi europei dei clienti importantissimi (basti pensare al numero di aerei F-16 impiegati dalle forze europee). Negli ultimi anni, l'industria americana è anche entrata direttamente nei mercati europei attraverso una serie di acquisizioni e fusioni. Le compagnie europee, a causa di una serie di barriere regolamentari e legali, hanno investito relativamente meno sul mercato americano.

Ricavi dei maggiori gruppi dell'aerospazio e difesa 2007 (miliardi di euro)

(Gruppi europei in blu, americani in rosso)



Fonte: Giovanni Gasparini, Lucia Marta, Valerio Briani, *Economia ed industria della difesa*, IAI, marzo 2009, http://www.iai.it/pdf/Economia_difesa/Tabelle-grafici-IT-2009.pdf.

Negli ultimi anni questo processo si è però intensificato: tra il 2001 ed il 2005, le compagnie europee hanno acquistato 67 aziende americane per un valore complessivo di oltre 7 miliardi di euro. Non solo: le compagnie europee stanno anche vendendo una quantità sempre maggiore di prodotti negli Stati Uniti (è significativo che ad

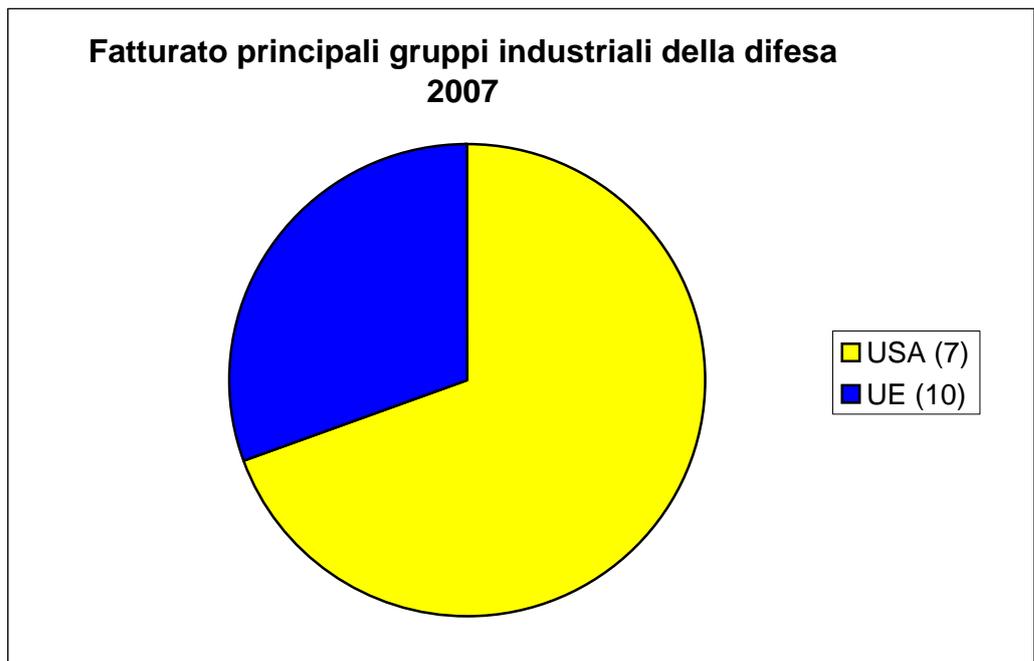
aggiudicarsi l'appalto per la flotta presidenziale di elicotteri, ora messo in forse, sia stato l'EH101 di AgustaWestland).

...ma restano
restrizioni
legali Usa e
assenza di
norme
specifiche Ue

Tuttavia, il mercato transatlantico della difesa è limitato dall'incapacità dimostrata finora da Usa e stati europei di trovare un giusto equilibrio tra le esigenze di sicurezza e i principi della concorrenza. Le leggi e i regolamenti americani per il controllo delle esportazione di armamenti e degli investimenti stranieri nel campo della difesa sono estremamente restrittivi. Ad esempio, una compagnia straniera che intenda acquistare una compagnia americana deve necessariamente creare una entità giuridica negli Usa, e poi stringere con il Pentagono uno *Special Security Arrangement*, pena il divieto di inserire membri non americani nel consiglio di amministrazione della nuova entità (con conseguente perdita di ogni ruolo nella gestione). Inoltre, gli Usa hanno sempre espresso una forte preoccupazione per la possibile esportazione di tecnologie legata ai programmi multinazionali, e per questo tendono decisamente a favorire gli accordi bilaterali.

La cooperazione euro-americana è però danneggiata anche dalla mancanza di regolamenti sulle esportazioni comuni e vincolanti a livello europeo. Una maggiore coerenza regolamentare diminuirebbe le preoccupazioni americane su possibili riesportazioni, facilitando la conclusione di accordi che rendano più flessibili gli attuali regimi commerciali.

Una liberalizzazione del mercato transatlantico, con conseguente aumento di concorrenza, sarebbe nell'interesse di entrambe le sponde dell'Atlantico. I sistemi di arma moderni si fanno sempre più complessi e costosi: aumentando la concorrenza e facilitando programmi di sviluppo e fusioni tra aziende europee ed americane si riuscirebbero probabilmente a ridurre i costi. Una maggiore cooperazione nel settore della difesa, inoltre, contribuirebbe a diminuire il gap tecnologico tra Europa e Stati Uniti. Infine, un aumento di tale cooperazione manderebbe un chiaro segnale di fiducia dagli Usa agli alleati europei, con conseguenti ricadute positive in ambito Nato. La creazione di un mercato unico europeo porterebbe benefici, quindi, anche alle relazioni transatlantiche.



Conclusioni

L'attuale frammentazione del mercato della difesa europeo danneggia sia gli stati membri, che sono costretti a pagare costi salati per sistemi d'arma non necessariamente all'avanguardia, sia le industrie, che o limitano le loro attività al mercato nazionale oppure, se puntano ad affermarsi su altri mercati, devono affrontare tutta una serie di ostacoli normativi, logistici e di altro genere. L'attuale assetto industriale, inoltre, non sembra in grado di produrre le capacità necessarie per lo sviluppo di una vera Pesd.

La necessità della costruzione di un mercato unico europeo per i prodotti di difesa è però finalmente accettata e condivisa in modo unanime, sia dalle istituzioni europee che dagli stati membri (e, naturalmente, dalle industrie della difesa). Esistono naturalmente diverse idee sulla velocità con la quale conseguire questo obiettivo: ma l'obiettivo in se stesso non è contestato da nessuno (uno strappo significativo con il passato, se si considera che per cinquanta anni l'industria della difesa è stata considerata 'feudo' intoccabile dei singoli stati).

La costituzione di un unico mercato continentale renderà più facile intraprendere una maggiore cooperazione nel campo della difesa con gli Stati Uniti, con reciproci vantaggi economici e, si spera, ricadute positive sulla relazione transatlantica in generale. Va sottolineato però che la crisi economica globale stimola gli atteggiamenti protezionistici (soprattutto negli Stati Uniti). È difficile perciò che nel breve periodo si facciano grandi progressi nel settore.

Negli ultimi cinque anni abbiamo quindi assistito ad una serie di iniziative giuridiche (direttive, regolamenti) e politiche (accordi, collaborazioni) che porteranno tra qualche anno alla nascita di un più integrato mercato europeo della difesa. Sarà ora necessario l'impegno degli stati membri e delle istituzioni perché queste iniziative portino frutti concreti. È fondamentale innanzitutto che gli stati recepiscano nei tempi previsti le direttive proposte dalla Commissione europea con il Pacchetto sicurezza.

2.4. Scenari

Il bilancio del semestre (luglio-dicembre 2008) di presidenza francese dell'Ue offre un ottimo punto di partenza per valutare quali potrebbero essere le linee di sviluppo della Politica europea di sicurezza e difesa.

Il bilancio Pesd della presidenza francese dell'Ue è modesto

La Francia aveva fatto del rafforzamento delle capacità militari dell'Ue una delle priorità della sua agenda di presidenza. Il progetto iniziale di Sarkozy era dare nuovo respiro alla Pesd attraverso una revisione ed espansione della Strategia di sicurezza europea, il rafforzamento dei rapporti con altre organizzazioni di sicurezza, e l'avanzamento di alcuni ambiziosi progetti legati al miglioramento delle capacità (come la creazione del quartier generale).

Il bilancio finale è stato decisamente più modesto. L'esito negativo del referendum irlandese sul Trattato di Lisbona, la guerra russo-georgiana di agosto, e soprattutto la grave crisi finanziaria che ha travolto le economie di tutto il mondo hanno assorbito gran parte delle energie della presidenza francese.

Il rafforzamento della Pesd è scivolato in basso nella scala delle priorità, ma non è stato abbandonato. Sul piano delle intenzioni, al contrario, l'Ue non è sembrata affatto rassegnata a passi indietro. Il Consiglio affari generali e relazioni esterne di dicembre 2008 ha approvato una Dichiarazione sul rafforzamento delle capacità, secondo la quale l'Ue nei prossimi anni dovrebbe essere in grado di sostenere fino a 19 missioni militari e civili contemporaneamente (due di queste dovrebbero poter contare fino a diecimila unità). La Dichiarazione non fa menzione tuttavia di quartieri generali Ue.

La Francia ha anche promosso il miglioramento del trasporto strategico aereo (il tallone d'Achille della capacità europea di spedizione), più altri progetti di minore entità legati al rafforzamento delle capacità di ricognizione aerea e della produzione di elicotteri. I progressi compiuti in ambito Pesd durante la presidenza francese non sembrano dunque tenere il passo con le alte ambizioni della Dichiarazione sul rafforzamento delle capacità. Tuttavia non andrebbero liquidati come insignificanti. Si è trattato di iniziative mirate che hanno tentato di ovviare ad alcune carenze strutturali delle capacità militari della Pesd.

La Pesd continuerà a caratterizzarsi per uno sviluppo irregolare ma costante

L'esperienza della presidenza francese ha messo in luce alcune caratteristiche importanti legate allo sviluppo della Pesd:

- in primo luogo, il ridimensionamento delle ambizioni francesi, sempre più rapido man mano che a una crisi ne seguiva una più

acuta (dal 'no' irlandese a Lisbona alla guerra nel Caucaso, da questa al quasi collasso dei mercati finanziari), dimostra come il consenso intereuropeo sull'integrazione nel settore della difesa sia ancora 'tiepido'. La Pesd occupa posti molto diversi negli ordini di priorità dei vari stati membri, e in alcuni casi tende a sparire rispetto alle preoccupazioni di carattere economico. È incerto pertanto che la difesa possa servire da 'traino' dell'integrazione europea al modo in cui in passato lo furono il mercato unico e l'euro.

- in secondo luogo, il fatto che la presidenza francese abbia raccolto sufficiente consenso per una dichiarazione ambiziosa come quella dello scorso dicembre testimonia come l'interesse nella difesa europea, per quanto vagamente definito, sia comunque diffuso tra gli stati membri. Non sorprende che ai progetti come quello sul miglioramento del trasporto strategico abbia preso parte su base volontaria solo un gruppo di stati membri. Il grado di impegno varia a seconda del grado di interesse. La conseguenza è per l'appunto quell'avanzamento irregolare della Pesd a cui si è fatto cenno più sopra.
- In parte, anche le missioni seguono questa logica. Da quando la Pesd è stata inaugurata l'Ue ha lanciato un numero sorprendentemente alto di missioni (tredici concluse e dodici in corso). Solo per alcune di esse è possibile dire che fossero in gioco interessi condivisi da tutti gli stati membri (per es. nei Balcani), mentre per le altre l'impulso decisivo è venuto solo da alcuni membri sulla base di interessi più nazionali che 'europei' nell'area in cui si è svolto l'intervento (la Francia e il Belgio in Africa, i Paesi Bassi in Indonesia, solo per fare alcuni esempi). Questo non è necessariamente un elemento negativo. Nell'ambito della politica estera e di difesa l'Ue resta un'organizzazione intergovernativa, per quanto *sui generis*, e la sua azione è il risultato di compromessi e interessi composti. Tuttavia è innegabile che l'assenza di una chiara visione condivisa sul ruolo della Pesd contribuisce alla sua evoluzione discontinua e lascia molti punti interrogativi sul futuro.

Tre possibili scenari: subalternità alla Nato; enfasi sul mercato; Europa della difesa a diverse velocità

I fattori caratterizzanti l'evoluzione della Pesd impediscono previsioni di lungo periodo. Sulla base degli elementi considerati, in particolare le tre tendenze sopra menzionate, è possibile tracciare tre scenari di medio periodo.

- Un primo scenario è la prosecuzione della situazione attuale, in cui la Pesd è uno strumento di fatto subordinato alla Nato e ausiliario delle azioni nazionali. In quest'ottica la Pesd continuerebbe ad essere caratterizzata da una certa frammentazione di obiettivi, da un avanzamento irregolare, da problemi legati all'inevitabile

duplicazione di competenze e dall'assenza di un effettivo *burden-sharing* europeo, e quindi da costi relativamente alti.

- In un secondo scenario la Pesd potrebbe essere caratterizzata da un forte squilibrio tra la dimensione delle missioni e quella dell'integrazione dei mercati della difesa. La prima resterebbe ad un livello di sotto- o relativo sviluppo a causa delle resistenze nazionali ad agire sul piano internazionale sotto la bandiera dell'Ue in modo continuo e coerente. La seconda potrebbe invece subire un'accelerazione grazie alle novità introdotte di recente dalla Commissione (vedi § 3.c) e portare ad un effettivo miglioramento delle capacità grazie a una più razionale allocazione delle risorse e ad una distribuzione degli oneri più equa, risultando quindi in una diminuzione relativa dei costi.
- Il terzo scenario è quello di un'Europa della difesa a più velocità. Qui la variabile decisiva è l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e l'attivazione della procedura di cooperazione strutturata permanente, sulla cui efficacia però, come si è visto, restano alcune perplessità. Probabilmente l'effetto di maggiore importanza sarebbe un tendenziale consolidamento e ampliamento del ruolo di sicurezza dell'Ue a livello internazionale, grazie alla maggiore disponibilità da parte dei membri che partecipano alla cooperazione rafforzata di sviluppare e impiegare le risorse militari. Questo processo potrebbe favorire un più alto grado di integrazione dell'industria della difesa, ma non si tratta di un esito scontato. Se il Trattato di Lisbona dovesse venire accantonato, resterebbe comunque la strada di cooperazioni rafforzate extra-trattato, come in parte sta già avvenendo¹⁹. In questo secondo caso però le prospettive di un'ottimizzazione delle risorse si ridurrebbero.

¹⁹ Un esempio è Eurogendfor, o forza di gendarmeria europea, è nata dall'accordo tra cinque membri Ue: Francia, Italia, Spagna, Portogallo e Paesi Bassi. Eurogendfor mette insieme un pool di circa 800-900 forze di gendarmeria (per l'Italia i carabinieri) da impiegare in missioni di sicurezza non prettamente militari. Sebbene sia impiegabile su richiesta dell'Ue (così come dell'Onu e di altre organizzazioni), Eurogendfor è un'entità separata senza fondamento nei trattati.

3. Ruolo e interessi dell'Italia

3.1. Importanza della Nato e della Pesd per l'Italia

L'Italia è una media potenza, con una forte esposizione ai rischi per la sicurezza provenienti sia dal bacino Mediterraneo/Medio Oriente sia dai Balcani. La presenza di forti e radicate organizzazioni criminali contribuisce a rendere il suo territorio particolarmente permeabile.

I vantaggi della partecipazione alla Nato sono ben noti. Oltre a garantire il sostegno degli alleati in caso di guerra, l'alleanza è un potente strumento di standardizzazione delle Forze Armate, il che è a sua volta la premessa necessaria di ogni possibile maggiore integrazione, sia politica sia operativa.

Dal punto di vista industriale, il mantenimento dello "standard Nato" è d'altra parte per l'Italia condizione essenziale per mantenere e rafforzare una propria capacità competitiva sui mercati dei paesi alleati.

Dal punto di vista politico e strategico, oltre a mantenere in vita l'essenziale rapporto transatlantico, la Nato ha anche il vantaggio non secondario di tenere agganciata al quadro europeo un paese di enorme importanza strategica come la Turchia (malgrado la contrarietà di alcuni governi europei al suo ingresso nell'Ue) e consente infine un dialogo e una cooperazione con la Russia da posizioni di maggior forza.

Altrettanto importante è la partecipazione dell'Italia alla Pesd. In realtà l'integrazione e la cooperazione europea sono un elemento necessario del mantenimento dello stesso legame di alleanza all'interno della Nato. Consentono inoltre all'Italia di partecipare a nuove e più complesse forme di solidarietà nei confronti dei rischi e delle minacce del nuovo quadro strategico, non coperte, o coperte solo parzialmente, dal Trattato Nato.

L'Ue si è rivelata un potente fattore di stabilizzazione della periferia europea e dell'area europea dell'ex-Patto di Varsavia, e in particolare nei Balcani.

L'Ue ha inoltre un ruolo fondamentale per attuare nel Mediterraneo, e nei confronti del Medio Oriente, una politica di vicinato e cooperazione a vasto spettro, laddove l'Alleanza Atlantica, attraverso l'iniziativa del Dialogo Mediterraneo, promuove la cooperazione nell'area solo in alcuni ambiti circoscritti.

Anche nelle operazioni di gestione delle crisi, l'Ue ha assunto un ruolo sempre più importante. Il cosiddetto "comprehensive approach" che la Nato ha individuato come necessario per la gestione delle crisi richiede l'attivazione di alcuni strumenti di cui solo l'UE dispone.

Forze Armate 2008 (attive, impiegate, percentuale)

	Francia	Germania	Italia	Regno Unito
Totale forze attive	352711	244324	292983	160280
Forze armate impiegate all'estero	12265	6733	7549	12924
% forze armate impiegate all'estero sul totale delle forze attive	3,48%	2,76%	2,58%	8,06%

3.2. Capacità e debolezze strutturali dell'Italia

Tuttavia le debolezze strutturali dell'Italia rendono difficoltosa la sua piena partecipazione ai processi di rafforzamento sia della Nato sia della Pesd, anche quando tali processi potrebbero, nel lungo periodo, consentire importanti benefici economici, politici e in termini di sicurezza. Ne deriva l'esigenza di attuare alcune politiche correttive e di accompagnamento, in particolare in campo industriale - nel settore della ricerca e dello sviluppo - e per quel che riguarda gli stanziamenti per la difesa.

Strutturalmente, il sistema difensivo italiano è caratterizzato dai seguenti elementi:

- a. Le Forze Armate sono apparentemente ben articolate ed equilibrate, ma soffrono di una grave carenza di investimenti che fa ritenere probabile un loro ulteriore ridimensionamento. In generale le scarse risorse disponibili rappresentano un grande ostacolo all'adeguamento e modernizzazione dell'apparato militare. C'è pertanto il rischio concreto che si producano nuovi squilibri e insufficienze.
- b. L'industria della difesa, largamente dominata dal gruppo Finmeccanica, è moderna e competitiva, ma è anche sovradimensionata rispetto al bilancio nazionale per investimenti nei settori della difesa e della sicurezza. L'industria dipende quindi in larga misura dalla sua capacità di penetrazione nei mercati esteri, in particolare quelli dell'Unione Europea e degli Stati Uniti, dove opera sia con imprese proprie sia attraverso una rete di alleanze.
- c. Il settore della sicurezza è fortemente sovradimensionato, con circa 425.000 uomini impiegati dalle sole polizie a carattere nazionale (Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Polizia penitenziaria, Guardia Forestale, Guardia Costiera). Si

tratta sia di polizie militari sia di polizie civili, caratterizzate da una dipendenza amministrativa da diversi dicasteri (Difesa, Interno, Tesoro, Giustizia, Agricoltura, Marina Mercantile) e a volte da più dicasteri allo stesso tempo.

Personale di sicurezza dei paesi Ue

	Pubblica	Privata	Totale
Austria	20.000	10.000	30.000
Belgio	39.000	12.673	51.673
Bulgaria	47.000	58.700	105.700
Danimarca	14.000	5.250	19.250
Finlandia	7.500	10.000	17.500
Francia	250.000	159.000	409.000
Germania	250.000	173.000	426.500
Irlanda	12.265	10.500	22.765
Italia	425.000	49.166	474.166
.Lux.	1.573	2.200	3.773
Olanda	49.000	30.000	79.000
Portogallo	46.000	28.000	74.000
Rep.Ceca	46.000	51.542	97.542
UK	141.398	250.000	391.398
Spagna	223.000	83.000	306.000
Svezia	18.000	13.500	31.500
Ungheria	40.000	80.000	120.000
Totale	1.629.736	1.026.531	2.656.267

Fonte: Livre Blanc sur la Sécurité Privée, France, 2008

Queste caratteristiche strutturali contribuiscono a determinare i modi e i tempi della partecipazione italiana alle alleanze, ai processi di integrazione e in genere alla cooperazione internazionale per la sicurezza e la difesa.

Sul piano quantitativo l'Italia è riuscita ad assicurare una partecipazione di buon livello alla maggior parte delle missioni internazionali di gestione delle crisi e alla cooperazione tra alleati, ponendosi ai primi posti della graduatoria. In particolare, notevole è la partecipazione a missioni di gestione di crisi (oscillante, negli ultimi anni, tra 7 e 11 mila unità). Anche la partecipazione alle forze multilaterali operanti nel quadro Nato ed Ue, è comparabile a quella degli altri maggiori paesi.

Qualitativamente però la partecipazione italiana si è situata nel quadrante mediano: ha riguardato soprattutto missioni nello spettro medio-basso di intensità conflittuale (a differenza ad esempio del Regno Unito e della Francia, ma anche del Canada, dell'Olanda, ec.). Vi sono state alcune rare eccezioni a questa regola, come durante la I guerra del Golfo (liberazione del Kuwait) e le operazioni aeree contro la Serbia per il Kosovo.

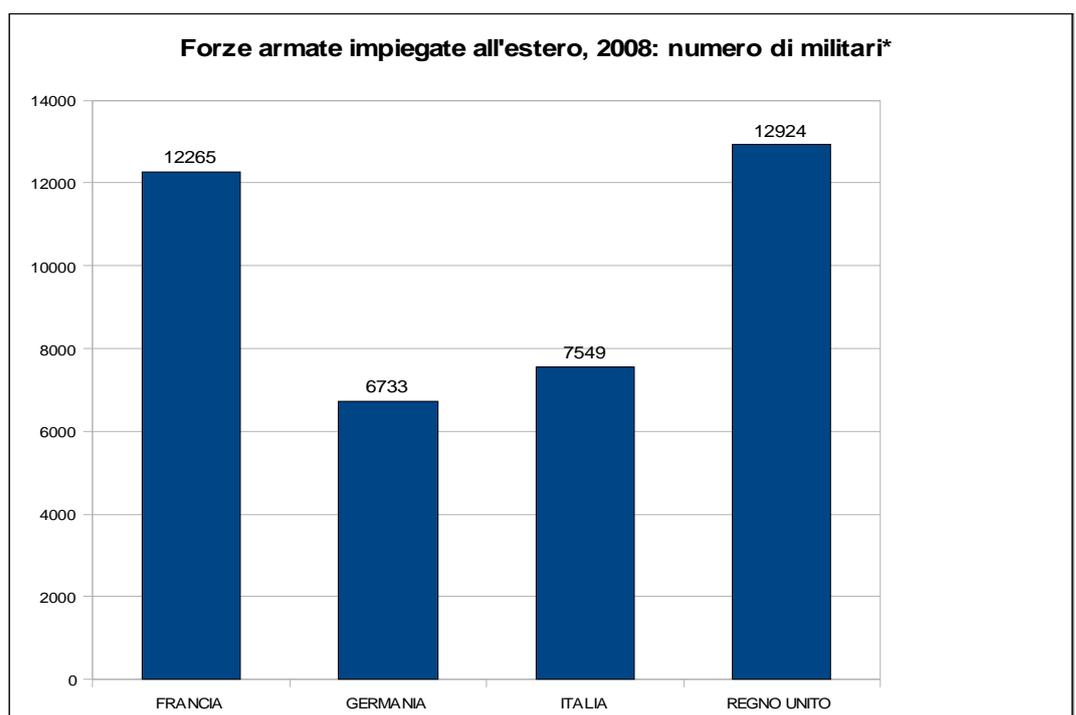
Ciò peraltro corrisponde anche alle tendenze prevalenti nel contesto politico italiano. C'è infatti una disponibilità tendenzialmente *bipartisan* a partecipare a missioni umanitarie e di pace, molto meno a operazioni

dichiaratamente belliche, a meno che esse non siano chiaramente inquadrare in uno schema di difesa del territorio e degli interessi vitali del paese, nel quadro delle alleanze e preferibilmente su mandato esplicito delle Nazioni Unite. Anche in tale ambito, si è rivelato più facile l'impiego offensivo dell'arma aerea (come risulta di nuovo dai casi del Kuwait e Kosovo) che di forze terrestri o navali.

In linea di principio, quindi, è possibile ritenere che la partecipazione italiana alla Nato e alla Pesd siano coerenti con gli interessi generali di sicurezza del paese e con le percezioni prevalenti nella popolazione. Tuttavia, a seconda degli scenari, l'impegno nell'ambito della Nato e della Pesd presenta sia opportunità sia problemi.

Schematicamente, per quel che riguarda le Forze armate, l'Italia è certamente interessata ad ogni iniziativa di cooperazione e di integrazione, per assicurare una più compiuta ed efficace difesa dei propri interessi e per supplire alle numerose carenze operative del proprio strumento militare, dovute essenzialmente al basso livello delle spese di investimento. D'altra parte, però, l'Italia si trova in grande difficoltà quando tali cooperazioni e integrazioni comportano maggiorazioni significative delle spese, sia di investimento (per maggiore usura dei materiali e per gli adeguamenti tecnologici necessari per assicurare la piena interoperabilità con forze alleate più avanzate), sia di esercizio (per le quali si deve in genere ricorrere a stanziamenti straordinari).

L'attuale livello di integrazione delle forze, sia in ambito Nato, sia in ambito Ue, rimane in genere confinato a modelli strettamente multilaterali, nei quali ogni paese partecipante deve assumersi la parte dei costi relativa alle sue forze ed operazioni. L'Italia ne trae un vantaggio politico ed operativo, ma non economico. Al contrario, si verifica un aggravio delle spese.



* Cifre aggiornate a novembre 2008.
Fonte: IISS Military Balance 2009.

3.3. L'Italia e il mercato della difesa

In questo decennio l'Italia ha partecipato con particolare interesse e impegno al processo di integrazione del mercato europeo della difesa. La posizione italiana è stata coerentemente a favore delle diverse iniziative che si sono sviluppate sia in ambito comunitario sia intergovernativo.

In generale, gli obiettivi perseguiti dall'Italia nel campo dell'industria della difesa possono essere così riassunti:

- 1) assicurare alle nostre Forze armate la possibilità di acquisire i mezzi più efficaci di cui hanno bisogno contenendone il costo;
- 2) ammodernare e rafforzare il sistema industriale in modo che possa far fronte alle nuove esigenze militari e competere a livello internazionale;
- 3) puntare sul "vincolo" europeo per vincere le inerzie e le difese corporative che rallentano e, a volte, impediscono i cambiamenti, che sono difficili da attuare anche a causa della complessità del nostro sistema legislativo.

Questo ha portato, in generale, a favorire gli interventi comunitari rispetto a quelli intergovernativi perché i primi hanno sempre un carattere più vincolante sul piano giuridico o, in subordine, su quello politico. E, fra gli interventi comunitari, a favorire i regolamenti rispetto alle direttive. L'Italia si è, quindi, mossa secondo queste priorità: se possibile ottenere regolamenti comunitari, in subordine direttive comunitarie, posizioni comuni europee, azioni comuni europee e, infine, iniziative intergovernative.

Ovviamente fra i possibili interventi a livello di Unione europea e quelli intergovernativi vi è una sostanziale differenza anzitutto in termini di Stati partecipanti; in alcuni casi – in particolare l'Accordo quadro del 2000 e l'Occar del 1998 – abbiamo dovuto accettare l'inevitabilità di trattati a sé stanti, ma in questi casi la logica è stata quella di rimanere agganciati al gruppo di punta dei paesi europei che guidano l'integrazione dell'Europa della difesa.

È, però, interessante osservare che, in realtà, i diversi attori italiani si sono mossi in modo molto differenziato. A spingere sono stati soprattutto i vertici delle amministrazioni interessate, in primo luogo Difesa ed Esteri, oltre alla Presidenza del Consiglio dei ministri (Pcm). Era ed è, infatti, molto diffusa la convinzione che l'Europa rappresenti per il nostro paese un'occasione unica per realizzare le trasformazioni che risultano ogni giorno di più necessarie.

L'attività delle diverse amministrazioni coinvolte è stata portata avanti in un quadro di stretta e continua collaborazione interministeriale sotto la guida dell'Ufficio di coordinamento della produzione di materiali di armamento della Pcm, che è diretto dal consigliere militare del presidente del Consiglio.

Si è trattato, a giudizio dei partecipanti, di un approccio molto innovativo che ha assicurato alla posizione nazionale una linearità e un'efficacia molto apprezzate anche dalle istituzioni europee coinvolte e dai nostri principali partner.

Per quanto riguarda il livello governativo, l'attenzione è risultata limitata e irregolare. Mentre all'inizio del processo – fine degli anni novanta – le decisioni sono state assunte ai massimi livelli (ministri e presidente del Consiglio), in seguito si è trattato quasi più di un avallo che di una reale attività di indirizzo politico. Significativa è la scarsa attenzione con cui il governo ha seguito la ratifica dell'Accordo Quadro che ha richiesto tre anni o la preparazione e l'iniziale fase di discussione delle due direttive europee. Su questo ha, però, inciso anche la molteplicità delle competenze ministeriali coinvolte che ha fatto sì che, più recentemente, le decisioni fossero portate all'attenzione del sottosegretario di stato alla presidenza del Consiglio per ricevere le necessarie indicazioni politiche. Il mercato della difesa riguarda, infatti, la difesa in quanto principale cliente, ma anche gli Esteri per gli aspetti di politica estera, il dipartimento per le politiche comunitarie della Pcm per i rapporti con le istituzioni europee, lo sviluppo economico per le implicazioni di politica industriale, l'economia e finanze per gli aspetti economici e doganali, l'Interno per la pubblica sicurezza, il dipartimento per le informazioni per la sicurezza della Pcm per gli aspetti più sensibili della sicurezza, ecc.

Occasionale e limitato è stato invece il coinvolgimento del Parlamento. Se si escludono le ratifiche dei due trattati citati (Accordo quadro e Occar) non vi è stata né un'adeguata informazione da parte del governo, né una richiesta da parte del Parlamento. Anzi, in occasione della ratifica dell'Accordo quadro, a causa del prevalere delle posizioni pacifiste più oltranziste che temevano lo svuotamento del nostro sistema di controllo sulle esportazioni, basato sulla Legge 185/90, si è finito col concentrare l'attenzione e il dibattito sulle modifiche alla normativa nazionale imposte dall'integrazione del mercato della difesa con gli altri cinque maggiori paesi europei, piuttosto che sui vantaggi impliciti in tale processo. Il risultato è stato particolarmente negativo perché ci ha fatto arrivare con due anni di ritardo rispetto agli altri partner, ha fatto parzialmente perdere il "momento" che in queste iniziative è sempre un importante fattore di successo, ha fatto crescere in Italia le paure sulle conseguenze dell'integrazione europea anziché le speranze, ha favorito le resistenze culturali al cambiamento, ha rallentato lo stesso processo di rafforzamento e internazionalizzazione della nostra industria.

Per quanto riguarda l'industria italiana, vi è stato in questi anni un atteggiamento abbastanza contraddittorio. Se, a parole, le imprese hanno sostenuto il processo di integrazione europea vista come grande opportunità per poter contare su un mercato continentale e, quindi, come pre-condizione per poter competere/collaborare con le imprese americane in condizioni di parità, nei fatti hanno spesso prevalso le posizioni più conservatrici.

Le posizioni dell'industria si sono mosse fra due estremi che possono essere così schematicamente rappresentati:

- 1) Europa vista come minaccia. L'obiettivo è qui quello di difendere il mercato nazionale dai competitori esteri, assicurarsi livelli di sostegno alle spese di ricerca e sviluppo (R&S) al di sopra delle soglie ammesse a livello comunitario e ottenere l'assegnazione di offset a fronte di eventuali acquisti all'estero.
- 2) Europa vista come opportunità. Di conseguenza l'obiettivo è quello di poter accedere agli altri mercati nazionali europei senza essere contrastati o discriminati, poter usufruire dei finanziamenti comunitari destinati alla ricerca e allo sviluppo tecnologico senza doversi mascherare dietro il termine "sicurezza" e operare sul mercato europeo in un quadro di forti semplificazioni sui controlli dell'interscambio in modo da favorire la collaborazione e la razionalizzazione transnazionale.

Si può pensare che solo le imprese meno competitive siano interessate al mantenimento dello status quo. In realtà, invece, le preoccupazioni sono risultate diffuse anche nei grandi gruppi europei e quelli italiani non hanno fatto eccezione. Durante l'esame della direttiva sugli acquisti pubblici di prodotti per la difesa si sono verificati forti tentativi di svuotarne il contenuto per consentire agli stati produttori di continuare ad assegnare le commesse alle proprie imprese nazionali.

In sé questo non deve meravigliare: è in fondo nella logica industriale puntare a privilegiare gli obiettivi di breve periodo. Anzi, la tendenziale trasformazione dei grandi gruppi europei in *public companies* o, comunque, la loro presenza in borsa ha accentuato questo approccio a discapito di strategie di medio-lungo periodo. Si può, però, avanzare qualche dubbio sulla capacità dei grandi gruppi europei di sviluppare una strategia globale. È difficile infatti ottenere l'apertura dei mercati nazionali dei paesi produttori senza aprire anche quelli dei paesi produttori, avere una semplificazione dei controlli sui trasferimenti intra-comunitari in nome del mercato europeo e nello stesso tempo negare un maggior grado di competizione all'interno dell'Europa, ostacolare le proposte della Commissione europea e, insieme, chiederle maggiori stanziamenti nei programmi quadro europei che sostengono la ricerca e lo sviluppo tecnologico.

Per fortuna alla fine ha, però, prevalso, pur con qualche difficoltà, la posizione di governi e amministrazioni che sono riusciti a tutelare l'interesse generale nella consapevolezza che un certo livello di rischio per i fornitori nazionali fosse ineludibile e ampiamente compensato dai vantaggi per le forze armate europee e per la stessa competitività dell'industria europea in un mercato internazionale che si va globalizzando.

Nel caso italiano la linea direttrice governativa, oltre che basata sui riferimenti prima indicati, ha tenuto presente anche la necessità di salvaguardare la collaborazione transatlantica. In Europa, infatti, alcuni rappresentanti politici ed industriali sostengono la necessità di rafforzare il mercato europeo della difesa prima di aprirlo ai competitori americani. Non manca peraltro chi vorrebbe mantenere anche in prospettiva – dopo il consolidamento del mercato europeo - le barriere all'accesso delle industrie americane. Alcuni giustificano questo tipo di proposte con le protezioni di cui godono le imprese americane sul loro mercato nazionale, anche se, in realtà, negli ultimi anni (per lo meno prima della recente crisi) vi è stato un alleggerimento delle misure protettive nei confronti dei paesi europei. Questa problematica è emersa durante la preparazione della Direttiva sugli appalti pubblici della difesa quando sono state avanzate delle proposte di inserire, se non altro nella parte introduttiva, dei riferimenti alla necessità/opportunità che gli Stati membri dell'Ue tenessero presente l'obiettivo del rafforzamento della base tecnologica e industriale europea. Queste posizioni sono risultate particolarmente esplicite nel dibattito al Parlamento europeo, ma, alla fine, non sono state recepite. L'Italia ha anche in questo caso giocato un ruolo molto attivo criticando queste ipotesi e sostenendo, insieme ad alcuni altri partner nord-europei, la posizione della Commissione Europea e della Presidenza di turno del Consiglio Europeo contraria ad inserire nel testo riferimenti che suonassero contrari ad una più aperta collaborazione transatlantica.

Nell'esperienza maturata soprattutto in quest'ultimo biennio vi è un ulteriore elemento di novità sul quale è opportuno riflettere. Per la prima volta vi è stato un sistematico e informale confronto fra i sei maggiori paesi europei (aderenti all'Accordo quadro) sulle iniziative in corso nei diversi fori. Ciò ha permesso di analizzare congiuntamente i problemi, confrontarsi sulle rispettive preoccupazioni, chiarire insieme gran parte dei dubbi, arrivare quasi naturalmente a molte posizioni condivise e, conseguentemente, esercitare un ruolo guida verso i paesi meno impegnati nel campo della difesa e influenzare la stessa Commissione europea. È stata un'esperienza importante perché in qualche modo si è realizzata una forma di "cooperazione" che ha consentito di favorire il superamento di molti degli inevitabili ostacoli incontrati. Per l'Italia questo risultato è particolarmente importante perché ha consolidato la nostra posizione di interlocutore affidabile per i partner maggiori, evitando il rischio che si creasse un ristrettissimo gruppo di testa senza di noi.

Nel complesso quanto fino ad ora ottenuto risulta bene allineato con la posizione nazionale che è stata via via aggiornata nel corso degli anni. Si può, anzi, dimostrare che tutte le iniziative sviluppatesi nell'Unione europea in questo settore hanno subito, nel corso della loro definizione, significativi avvicinamenti alle posizioni italiane. A questo ha sicuramente contribuito un costante lavoro di analisi, elaborazione e proposta svolto in ambito nazionale, la coerenza e continuità che ha caratterizzato il nostro intervento

a livello europeo sia verso le istituzioni europee, sia verso i nostri principali partner (a livello bi e multi-laterale) e, infine, il forte lavoro di coordinamento interministeriale che ci ha consentito di esprimere posizioni sufficientemente chiare ed omogenee nei diversi ambiti coinvolti.

<u>DIFESA E SICUREZZA</u>	GARANZIA DELL'ART.5	SVILUPPO DELLA SICUREZZA COOPERATIVA
<u>PROMOZIONE DEL RUOLO INTERNAZIONALE</u>	RAPPORTO CON GLI USA	RUOLO NELL'UE E IN ALTRE ORGANIZZAZIONI
<u>COOPERAZIONE E INTEGRAZIONE MILITARE</u>	INTEGRAZIONE CON GLI ALLEATI ATLANTICI	PESD – COOPERAZIONE STRUTTURATA PERMANENTE
<u>COOPERAZIONE INDUSTRIALE</u>	MERCATO AMERICANO	MERCATO EUROPEO

Inte
ressi
dell'
Itali
a:
alte
rnat
ivi o
com
ple
men
tari
?

3.4 Considerazioni finali

Alla luce di quanto precede, è possibile fare le seguenti valutazioni di massima:

1. Uno sviluppo della Nato quale “alleanza globale”, che includa paesi al di fuori dell’area atlantica ed europea, come ad esempio l’Australia o la Nuova Zelanda, accentuerebbe il carattere “à la carte” dell’integrazione atlantica e avrebbe senso solo nell’ipotesi di una crescente utilizzazione dell’alleanza in operazioni di gestione delle crisi, sotto mandato Onu o meno. Inevitabilmente ciò dovrebbe portare ad una progressiva marginalizzazione del teatro europeo e in genere a una profonda ristrutturazione dell’Alleanza, sia in termini di comandi che in termini di concetti operativi e forze multilaterali, ponendo all’Italia grossi problemi di adattamento e probabilmente anche di ridimensionamento del suo ruolo e del suo peso.
2. Ulteriori allargamenti della Nato verso Est, con l’esclusione della Russia, potrebbero rendere più difficili gli importanti rapporti economici, energetici e politici con la Russia, rendendo più fragile la sicurezza complessiva del continente europeo. Sul piano militare tali allargamenti, fatta eccezione per la regione dei Balcani, non comportano vantaggi specifici di sicurezza per l’Italia. Al contrario, potrebbe delinarsi una tendenza a rendere meno cogenti gli impegni statuiti dall’articolo V del Trattato di Washington, per accrescere la flessibilità di reazione dell’alleanza rispetto a una serie di possibili crisi regionali (Caucaso, Asia Centrale, eccetera), diminuendo di molto la valenza dell’Alleanza a fini di difesa e sicurezza. Peraltro simili allargamenti accrescerebbero anche le differenze strutturali e di membership tra la Nato e l’Ue, rendendo più difficile la possibilità di una maggiore cooperazione tra queste due realtà.
3. La prosecuzione della situazione attuale, con la Pesd in posizione sostanzialmente subordinata alla Nato (e ausiliaria delle azioni nazionali), non permetterebbe all’Italia di approfittare degli eventuali vantaggi di scala e di razionalizzazione che possono derivare da un mercato interno europeo della difesa più integrato e da una maggiore solidarietà europea. In altri termini, pur consentendo il mantenimento di un quadro politico-strategico sostanzialmente favorevole agli interessi italiani, manterrebbe il paese sotto pressione sul piano del bilancio e dei necessari importanti investimenti per la modernizzazione dello strumento militare, con il rischio concreto di una sua progressiva perdita di peso nell’ambito dell’alleanza. Questo scenario sarebbe infatti caratterizzato dal mantenimento della frammentazione, dal sotto-impiego o non impiego delle capacità Ue esistenti in campo

militare (es. i *battlegroups*) e da alti costi per i bilanci nazionali (nonché da una persistente mancanza di un'equa ripartizione dei costi a livello europeo e tra alleati).

4. Un'interessante variante del precedente scenario sarebbe caratterizzata da un mancato o lento sviluppo della Pesd in campo operativo (dove resterebbe di fatto subordinata alla Nato e alle iniziative nazionali), ma da forti progressi nell'integrazione del mercato unico europeo della difesa. Ciò permetterebbe di razionalizzare la domanda (gli investimenti del settore difesa) e quindi anche di accelerare la razionalizzazione competitiva dell'industria della difesa europea. Ciò consentirebbe più facilmente il raggiungimento di economie di scala e quindi anche, probabilmente, una riduzione relativa dei costi. Il problema italiano, in questo caso, potrebbe essere quello di assicurare alle industrie nazionali una posizione sufficientemente forte da evitare il loro assorbimento/smembramento da parte dei maggiori gruppi operanti sul continente. In altri termini, è probabile che i paesi che più contribuiranno agli investimenti comuni avranno anche un vantaggio relativo nel decidere gli orientamenti della razionalizzazione industriale, tanto più se, sul piano operativo, istituzionale e politico, la Pesd non dovesse svilupparsi come sul piano economico e di mercato, lasciando quindi intatte le strutture decisionali nazionali della Difesa.
5. Lo sviluppo di una Europa della Difesa a più velocità può avvenire in modi diversi, con conseguenze anch'esse diverse. Ove ciò avvenisse su base strettamente intergovernativa, sostanzialmente al di fuori del quadro comunitario, tale ipotesi assomiglierebbe molto a quella già evocata di un'Europa della Difesa "à la carte", basata sulle iniziative nazionali e più o meno collegata con la Nato. In tal caso essa non differirebbe molto dalla prosecuzione della situazione attuale, anche se consentirebbe in qualche caso al gruppo così costituito di pesare di più sulle decisioni alleate. Per l'Italia, restare in tale gruppo non sarebbe possibile senza un aumento sostanziale delle risorse da investire nella difesa.
6. Un'altra ipotesi prevede invece la ratifica del Trattato di Lisbona e la creazione di una cooperazione strutturata permanente nel campo della difesa. Tale soluzione avrebbe il vantaggio di essere fortemente ancorata al processo di integrazione europea, e quindi anche, molto probabilmente, di basarsi su una maggiore e più esplicita solidarietà tra i partecipanti al "nucleo avanzato", consentendo di superare almeno in parte la dimensione strettamente nazionale delle decisioni strategiche e di pianificazione. Ove tale sviluppo fosse accompagnato anche dalla formazione di un mercato unico europeo della Difesa, ciò

potrebbe rendere più facile ad un paese come l'Italia partecipare alle necessarie razionalizzazioni in una posizione non subordinata. Ove invece la domanda europea dovesse rimanere disaggregata su base nazionale ciò, oltre a rendere più difficile l'integrazione delle forze operative, manterrebbe fortemente sotto pressione il bilancio della Difesa italiano.

7. A parte la Pesd, l'Italia è interessata anche a maggiori prospettive di cooperazione e di integrazione nel più largo campo della sicurezza, se non altro perché è il paese europeo con le più numerose forze di polizia (in termini assoluti e in rapporto con la popolazione), e perché deve far fronte ad una situazione geostrategica che la vede particolarmente esposta al crescere delle minacce asimmetriche (terrorismo, criminalità organizzata, migrazioni clandestine, pandemie, eccetera).