



Settant'anni e non sentirli: la NATO guarda al futuro

di Diego Brasioli *

SOMMARIO: 1. Molto di più che una ricorrenza. – 2. L'Italia: *security provider* dall'Atlantico al Mediterraneo. – 3. Le nuove sfide globali: la dimensione dell'ibrido. – 4. La NATO guarda al futuro.

1. Molto di più che una ricorrenza

La nostra epoca subisce l'indiscutibile fascino degli anniversari. Ogni nuovo anno porta con sé l'opportunità di ricordare eventi che si sono svolti secoli e anni addietro, e il 2019 non fa eccezione, con importanti ricorrenze come i 500 anni dalla morte di Leonardo da Vinci, i 150 anni dalla creazione della Tavola Periodica, il cinquantenario dello sbarco sulla Luna, i trent'anni dalla caduta del Muro di Berlino e il trentesimo anniversario della creazione del *World Wide Web*. Ognuno di questi even-

* Vice Direttore Generale/Direttore Centrale per la sicurezza, il disarmo e la non proliferazione della Direzione Generale per gli affari politici e di sicurezza, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Contributo ricevuto e accettato dalla direzione della Rivista.



ti, oltre a fornire lo spunto per opportune celebrazioni e studi storici, ci può indurre a riflettere sulle loro implicazioni che si riverberano sul presente e influenzeranno il nostro futuro.

Il 4 dicembre prossimo i Capi di Stato e di Governo della NATO si riuniranno a Londra per onorare il settantesimo anniversario dell'Alleanza¹. L'incontro di Londra prevede un programma assai breve (una mattinata di lavori, preceduti la sera prima da un ricevimento a Buckingham Palace alla presenza della regina Elisabetta), ma denso di importanti contenuti: se la riunione dei Ministri degli Affari Esteri tenutasi a Washington il 4 aprile (il giorno dell'effettiva ricorrenza della sottoscrizione del Patto dell'Atlantico settentrionale) aveva un carattere sostanzialmente celebrativo dei successi di quella che rimane una delle alleanze militari più longeve della storia occidentale², a Londra si intende piuttosto guardare al futuro. Riflettere cioè su come riaffermare quei valori di libertà e democrazia che sono alla base di un patto che - prima ancora che militare - è un'alleanza fondata su valori condivisi e che possono garantire la solidità del rapporto tra i suoi membri, per affrontare insieme con successo le sfide del futuro, alcune convenzionali, altre inedite e affatto nuove.

Parliamo di quel patrimonio di valori che nell'immediato secondo dopoguerra, nel giro di pochi anni, ha portato la comunità internazionale a dotarsi di un sistema di istituzioni e norme a difesa della democrazia, del multilateralismo e dei diritti fondamentali. Non è un caso che la NATO, il più importante strumento pattizio di difesa e collettiva basato

¹ https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_169754.htm.

² https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_165243.htm?selectedLocale=en.



sulla solidarietà tra i suoi membri, grandi e piccoli, sia nata proprio nel periodo in cui il mondo, dalle ceneri del conflitto più devastante della storia dell'umanità, ha visto la fondazione dell'ONU (1945), l'adozione della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (1948), la creazione del Consiglio d'Europa (1949), tutti strumenti che avrebbero poi portato all'integrazione europea (con il Piano Schuman del 1950 e i Trattati di Roma del 1957), e di lì a poco all'adozione delle grandi convenzioni internazionali a tutela dei diritti umani (il Patto sui Diritti economici, sociali e culturali e il Patto sui Ditti civili e politici del 1966).

L'incontro NATO di Londra del 4 dicembre prossimo viene peraltro preceduto e preparato da due importanti riunioni dei Ministri della Difesa (24-25 Ottobre) e degli Affari Esteri (20 Novembre), chiamati ad affrontare la delicata situazione attuale – si pensi all'operazione militare turca in Siria – e gli impegni futuri, tentando di trovare risposte, declinate nei *volet* militari e politici, a essenziali questioni di fondo cui l'Alleanza è oggi confrontata, come il dossier della ripartizione equilibrata degli oneri per la difesa, l'adattamento della capacità di deterrenza e difesa a 360 gradi, il futuro dell'architettura di sicurezza in Europa (messa in crisi da preoccupanti sviluppi come la fine del Trattato INF³), la difesa del fianco Sud, la risposta alle "Disruptive Technologies"⁴, le minacce nel settore cibernetico e ibrido, le nuove frontiere della sicurezza nello spazio, lo sviluppo di armi di nuova generazione (come i missili ipersonici), la non sopita minaccia del terrorismo e dei *foreign fighters*,

³ https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_161122.htm.

⁴ <https://www.janes.com/article/86354/top-defence-trends-to-watch-in-2019>.



l'impatto della sicurezza sull'ambiente, con sullo sfondo la questione della crescente assertività della Cina sulla scena mondiale con le implicazioni di *dossier* come il 5G (a proposito: quest'anno ricorre anche il settantesimo anniversario della proclamazione a Pechino, da parte di Mao Zedong, della Repubblica Popolare Cinese).

2. L'Italia: *security provider* dall'Atlantico al Mediterraneo

In tutti questi settori l'Italia ha molto da offrire, come contributo di pensiero e nei fatti. Anche sullo spinoso tema del *burden sharing*, dove il nostro Paese si situa agli ultimi posti in termini di raggiungimento dell'obiettivo del *Defence Investment Pledge* (DIP)⁵ di destinare alle spese per la difesa il 2% del PIL (ci attestiamo intorno all'1,25%)⁶, possiamo far valere il fatto che per converso abbiamo raggiunto e superato l'obiettivo di destinare il 20% delle spese per la difesa a programmi di investimento/*capabilities* (cioè, privilegiando la qualità della spesa)⁷, senza contare il fondamentale valore aggiunto rappresentato dal terzo *volet* del DIP (*contributions*) che offriamo all'Alleanza in termini di qualificata e generosa partecipazione a tutte le operazioni e missioni NATO, a partire dall'Afghanistan⁸, dove siamo *Fra-*

⁵ https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm.

⁶ <https://www.affarinternazionali.it/2019/02/difesa-spesa-italiana-fuoco/>.

⁷ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm.

⁸ https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/AfghanistanRS/Pagine/Contributonazionale.aspx.



metwork Nation insieme a Germania, USA e Turchia, e in Kosovo dove assicuriamo il comando della KFOR⁹.

Pur insistendo molto sulla necessità per la NATO di guardare con sempre maggiore attenzione al Sud, dimostriamo la nostra solidarietà sul fronte tradizionale dell’impegno lungo la frontiera orientale dell’Alleanza, partecipando alla Presenza avanzata in Lettonia e di recente, svolgendo attività di *air policing* con i nostri F-35 in Islanda.¹⁰

È evidente tuttavia come particolare rilevanza assuma per il nostro Paese la dimensione dell’impegno nel Mediterraneo, attraverso esercitazioni congiunte con i partner; la missione navale *Sea Guardian* nel Mediterraneo¹¹; l’avvio di una pianificazione militare avanzata idonea a fronteggiare il rischio proveniente dall’area meridionale, e soprattutto la creazione dell’*Hub* della NATO per il Sud, con sede a Napoli, che ha assunto la piena operatività nel luglio 2018¹². Quella svolta dall’Italia per accrescere la sensibilità degli Alleati e della stessa NATO verso le sfide di sicurezza da Sud è stata operazione di lungo corso. La classica goccia che scava la roccia. Non è semplice né scontato portare un’Organizzazione “nata e cresciuta” nel paradigma della contrapposizione Est-Ovest, e sull’esigenza di

⁹ https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/KFOR/Pagine/ContributoNazionale.aspx.

¹⁰ https://www.repubblica.it/esteri/2019/10/06/news/islanda_schierati_per_la_prima_volta_sei_caccia_f-35_italiani-237825168/.

¹¹ https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/Active-Endeavour/Pagine/default.aspx.

¹² <https://www.analisidifesa.it/2018/07/il-ruolo-dellhub-nato-di-napoli-lintervista-del-generale-portolano-a-il-mattino/>.



fronteggiare una minaccia ben localizzata, a riconsiderare il proprio approccio strategico e passare dalla deterrenza e difesa in senso classico alla proiezione di stabilità rispetto a minacce non geo-localizzabili e spesso immateriali.

A imporre questo sforzo è il mutato scenario di sicurezza, caratterizzato da fattori di incertezza e teatri di crisi per certi versi senza precedenti. Sulle coste europee – e soprattutto sulle coste italiane – si infrangono le “onde” destabilizzanti che caratterizzano il Mediterraneo in questa delicata fase storico-politica: frammentazione, volatilità e vite perdute, vittime di tragedie umanitarie, del terrorismo. L’Alleanza deve tenere conto di un contesto globale che presenta sfide radicalmente nuove.

Rispetto a questa instabilità strutturale, l’Italia porta alla Comunità Internazionale un messaggio chiaro: il destino dell’Europa – e quindi il destino della NATO – è indissolubilmente legato al destino del Mediterraneo. Occorre combinare sicurezza e sviluppo economico nelle aree di origine e di transito di questa instabilità, puntellando nell’area MENA la resilienza istituzionale e socio-economica di Paesi che possono e devono avere un ruolo chiave nel contrastare l’emergere dei focolai di crisi.

L’Italia vuole rendere l’Hub di Napoli punto di riferimento e di fusione di sforzi e di idee a servizio dell’Alleanza: fusione degli sforzi legati alla “proiezione della stabilità” verso Sud e quindi alle attività di Partenariato (in particolare, nel quadro del Dialogo Mediterraneo¹³ e Iniziativa di Cooperazione di Istanbul – ICI)¹⁴, di *Defence Capacity Building* di cui

¹³ <https://www.nato.int/docu/review/2004/issue1/italian/art4.html>.

¹⁴ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_58787.htm.



già beneficiano ad esempio Giordania, Iraq e Tunisia, di contrasto al terrorismo, ma anche per rafforzare il dialogo politico e adottare iniziative più trasversali, come la cooperazione scientifica nella cornice del Programma *NATO Science for Peace and Security*¹⁵, che ha di recente celebrato il sessantesimo anno di attività e che vede l'Italia sempre più profilata anche attraverso il coinvolgimento di attori privati ed Enti di ricerca; fusione di idee, per stimolare una “riflessione permanente” sugli strumenti più idonei per affrontare le sfide asimmetriche, con un approccio innovativo che comprenda gli aspetti ibridi, complessi e asimmetrici delle minacce. In tale contesto, è fondamentale tenere conto delle analisi e delle valutazioni dei nostri Partner del Sud, che hanno una conoscenza unica di questi fenomeni e rappresentano una “difesa avanzata” per l’Alleanza. Puntellarne la resilienza è nell’interesse della stessa NATO.

3. Le nuove sfide globali: la dimensione dell’ibrido

Questo processo di adattamento si articola anche nel rafforzamento delle capacità della NATO di rispondere ad attività ostili non convenzionali poste in essere da attori statali e non, comunemente definite *hybrid warfare*. Si tratta di un’esigenza strettamente legata al moltiplicarsi di minacce asimmetriche; non una novità in senso assoluto se già Sun Tzu nell’*Arte della Guerra* suggeriva di «attaccare il nemico dove è im-

¹⁵ <https://www.nato.int/cps/en/natolive/78209.htm>.



preparato e apparire dove non si è attesi»¹⁶, ma una dimensione che sta diventando componente centrale – direi quasi preponderante – nello scenario di sicurezza internazionale. Dagli enormi eserciti convenzionali, tipici del 20° secolo, viviamo un'epoca caratterizzata da sfide ibride che si muovono anche attraverso campi di battaglia immateriali, come il cyberspazio. Attraverso il *Cyber Defence Pledge*, la NATO si è dotata di uno strumento per rafforzare la resilienza cibernetica¹⁷. Alla luce della natura fluida e trasversale di queste minacce, e della necessità di offrire una risposta adeguata, la NATO ha ulteriormente strutturato la propria collaborazione con altre organizzazioni internazionali, tra cui l'Unione europea, di particolare rilievo in questa fase di rafforzamento delle capacità di difesa europee.

Chiamata a fronteggiare nuove sfide di sicurezza dai contorni indefiniti, la NATO attraversa una fase molto delicata della sua storia. La tentazione, per l'Alleanza, è estendere quantitativamente e qualitativamente lo spettro della propria deterrenza, contrastando ogni attività di potenziali avversari, anche sotto la soglia dell'utilizzo della forza, finalizzata all'acquisizione di vantaggi tattici lesivi degli interessi di sicurezza dell'Alleanza: una sorta di "deterrenza estesa"¹⁸.

A questo proposito, può essere utile distinguere tra esigenze di sicurezza di breve e medio-lungo periodo.

¹⁶ Per il testo completo dell'*Arte della Guerra* (in inglese) v. <https://suntzusaid.com/>.

¹⁷ https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133177.htm.

¹⁸ <https://www.ilcaffegeopolitico.org/36320/deterrenza-analisi-di-un-concetto>.



Nel breve, cioè sostanzialmente nella fase in cui ci troviamo, la “cassetta degli attrezzi” di deterrenza, il *toolbox* della NATO, deve essere completo. Di fronte a una minaccia con caratteristiche nuove, la prima mossa non può che essere individuare gli strumenti per difendersi e neutralizzarla. È un ragionamento che si applica, evidentemente, anche alla crisi del Trattato INF.

Nel medio-lungo periodo, invece, è interesse della NATO individuare quello che viene definito un “perimetro di deterrenza”. Non soltanto perché si opera in un contesto di risorse limitate ma perché è nell’interesse della NATO preservare la distinzione tra tempo di pace e tempo di crisi, evitando che si creino le premesse per un conflitto latente. La storia ci dice che la forza della NATO è insita nella trasparenza, prevedibilità e proporzionalità della sua condotta. Nel suo essere punto di riferimento per il mondo libero tanto nei valori quanto nella postura. Applicare questi principi nel contesto ibrido è sfida di enorme complessità.

Del resto, fin dall’inizio, l’Alleanza si è posta il problema di come adattarsi alle nuove sfide che man mano si presentano. Un esempio di grande interesse a tale proposito è costituito dall’esperienza del cosiddetto “Rapporto dei Tre Saggi”.

Nel maggio del 1956, i Ministri degli Esteri di Canada, Italia e Norvegia – Lester B. Pearson, Gaetano Martino and Halvard Lange – furono incaricati dal Consiglio Nord Atlantico di rivedere gli obiettivi e le necessità di un’Alleanza che stava entrando nel proprio settimo anno di vita¹⁹. Il rapporto che hanno prodotto non solo ha offerto raccomandazioni per raf-

¹⁹ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_65237.htm.



forzare la solidità interna, la coesione e l'unità dell'Alleanza, ma ha inoltre impostato l'importante realizzazione che i due aspetti della sicurezza – civile e militare – non dovessero più essere considerati separatamente.

Un concreto sviluppo derivante dal Rapporto del Comitato dei Tre è stato il Programma scientifico della NATO. Avviato nel 1957, era destinato a promuovere progetti in collaborazione per stimolare lo scambio internazionale e massimizzare il profitto delle risorse nazionali investite nella ricerca. Un altro settore in cui il Comitato dei Tre ha avuto un immediato effetto è stato quello dell'informazione con la creazione di funzionari nazionali dell'informazione e in seguito programmi mirati di informazione a livello nazionale, quella che è ormai diventata la Strategia di Comunicazione ("StratCom") della NATO²⁰.

Su iniziativa del Ministro degli esteri belga Pierre Harmel, gli alleati decisero nel 1966 di «analizzare i futuri compiti che l'Alleanza aveva davanti [...] allo scopo di rafforzare l'Alleanza quale fattore di pace durevole»²¹. Questo studio, pur condividendo lo spirito del comitato del 1956, era di più vasta portata e più mirato. Come nel Rapporto dei Saggi, vi si affermava che: «occorre approfondire ed accrescere l'uso di franche e tempestive consultazioni». Il suo principale messaggio è stato quello di stimolare la NATO a procedere verso la distensione politica, pur mantenendo e rafforzando le proprie difese verso un Patto di Varsavia ancora pericoloso.

²⁰ <https://www.stratcomcoe.org/about-strategic-communications>.

²¹ <https://www.nato.int/cps/en/natolive/80830.htm>.



4. La NATO guarda al futuro

A distanza di tanti anni possiamo affermare che, come evidenziato nel rapporto dei Tre Saggi e nel Rapporto Harmel, lo strumento della consultazione politica resta nel 2019 così importante per il futuro della NATO quanto lo era nel 1956. Parimenti, un'altra lezione di sempre grande attualità è che è la coesione politica e la condivisione di valori comuni la più efficace forma di deterrenza, così come la ricerca del dialogo e la visione strategica.

La NATO ha le carte in regola per vincere anche le nuove, pressanti sfide di sicurezza: a renderla l'Alleanza di maggiore successo nella storia è stata anche la capacità di assorbire il cambiamento, collocarsi alla sua avanguardia e, nel medio-lungo periodo, governarlo. Non vi è sfida a carattere tecnologico e capacitivo che la forza economica e la solidarietà degli Alleati non abbiano saputo, in ultima istanza, vincere.

La forza dell'Alleanza passa dai suoi laboratori, dalle sue industrie di difesa, ma in ultima istanza ha il suo centro di gravità nella solidità del legame transatlantico, nella coesione tra i suoi Membri e nel vincolo di solidarietà che ne deriva, nella consapevolezza, presente nel potenziale nemico, che di fronte a un'azione ostile condotta nei confronti di un Paese NATO troverà un'Alleanza coesa, solidale, che farà il necessario per difendere o ristabilire la sicurezza al proprio interno.

Un esempio al riguardo è dato dalla crisi dell'architettura di sicurezza tradizionale: la vera minaccia rappresentata dalla violazione russa del Trattato INF non è tanto di natura militare, ma di natura politica, nella misura in cui potrebbe generare il rischio di divisioni interne alla NATO. Gli Alleati hanno sinora dato prova di grande compattezza nella serie di eventi che ha portato all'annuncio di Washington e di Mosca della sospensione dei rispet-



tivi obblighi ai sensi del Trattato²². Gli stessi Stati Uniti hanno mostrato di essere pienamente consapevoli di questa esigenza. Su questioni di sicurezza collettiva non può esservi spazio per iniziative non coordinate con gli Alleati, tanto più se toccano direttamente la sicurezza del continente europeo. Washington ha ricevuto in cambio una solidarietà piena e convinta, ricevendo dagli Alleati europei un “capitale politico” molto rilevante (e che – se è concessa questa immagine – non rientra nei conteggi delle spese per la difesa ma rappresenta l’essenza stessa dell’Alleanza).

Occorre continuare su questa strada anche nella partita che si apre ora, cioè quella sulle misure di adattamento che la NATO potrebbe ritenere necessario introdurre per tutelare l’efficacia della propria deterrenza e difesa a fronte della crisi del Trattato INF. Quanto più tali misure saranno proporzionate, difensive e volte a tutelare il sistema di controllo degli armamenti in Europa, tanto più gli Alleati vi si potranno riconoscere e gestirle nella dialettica con le proprie opinioni pubbliche. E per questo sarà necessario rafforzare la strategia comunicativa dell’Alleanza, attraverso forme di *smart public diplomacy* che contrastino efficacemente la propaganda dei suoi oppositori.

Ancora una volta, il successo dell’Alleanza dipenderà dall’equilibrio e dalla maturità con cui saprà preservare il proprio centro di gravità: il legame transatlantico e la condivisione dei valori comuni di libertà e difesa del pluralismo, primo volano per le trasformazioni necessarie ad affrontare le sfide dirompenti del futuro.

²² <https://www.reuters.com/article/us-usa-nuclear-russia-nato/nato-allies-fully-support-u-s-action-on-inf-treaty-idUSKCN1PQ4WX>.



Bibliografia essenziale

Cagiati, A. (2009), *Evoluzione dell'Alleanza atlantica verso un ampliato e rafforzato occidente*, Milano: FrancoAngeli.

Clementi, M. (2002), *La Nato*, Bologna: il Mulino.

De Caprariis, V. (2007), *Storia di un'alleanza. Genesi e significato del Patto Atlantico*, a cura di G. Buttà e E. Capozzi, Roma: Gangemi.

Minuto Rizzo, A., M. Bressan (2019), *Italia NATO 1949 - 2019. 70 anni di partenariato nell'Alleanza Atlantica*, Roma: Informazioni della Difesa.