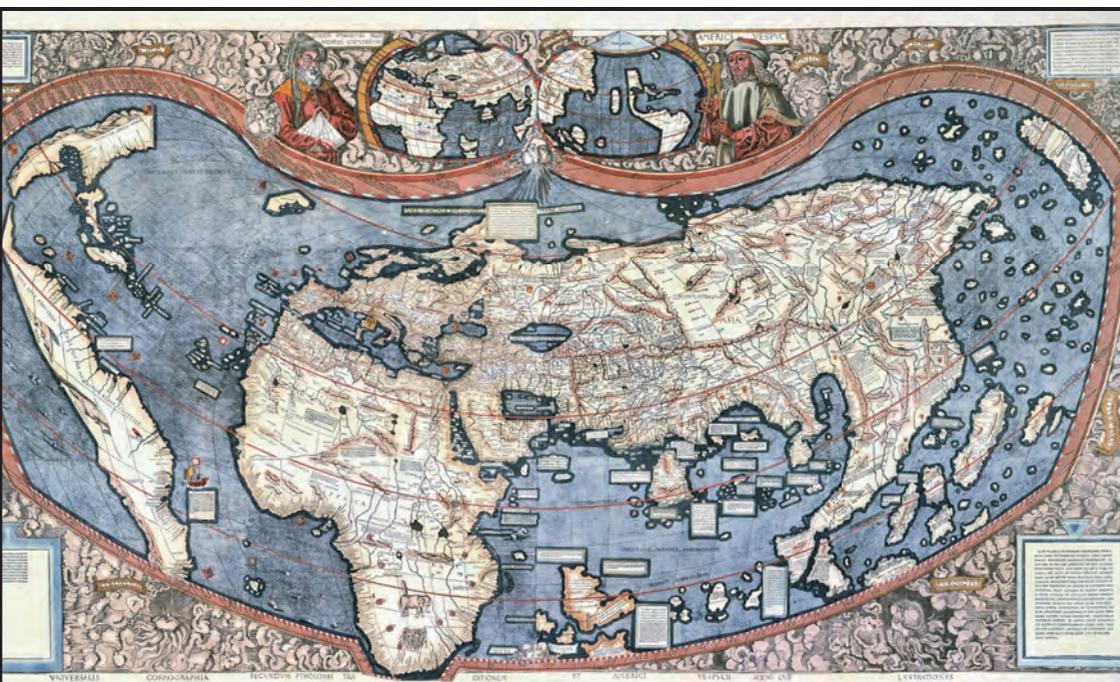


Quaderni

di Scienze Politiche

ISSN: 2532-5302
ISSN edizione online: 2532-5310



ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



26
2024

Quaderni

di Scienze Politiche

26

2024

Anno XIII - 26/2024

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.6.2011

Rivista di Classe A per i Settori Concorsuali 14/B1 – Storia delle dottrine e delle istituzioni politiche e 14 B/2 – Storia delle relazioni internazionali, delle società e delle istituzioni extraeuropee

DIRETTORE RESPONSABILE

Massimo de Leonardis (Università Cattolica del Sacro Cuore)

COMITATO EDITORIALE

Mireno Berrettini (Università Cattolica del Sacro Cuore), Francesco Bonini (Rettore Libera Università Maria Santissima Assunta, Roma), Barbara Lilla Boschetti (Università Cattolica del Sacro Cuore), Giuliano Caroli (Università Cusano, Roma), Rosa Caroli (Università Cà Foscari, Venezia), AntonGiulio de' Robertis (Università degli Studi di Bari Aldo Moro), Alessandro Duce (Università di Parma), Massimiliano Guderzo (Università di Siena), Umberto Morelli (Università di Torino) †, Giuseppe Parlato (Università Studi Internazionali di Roma), Luca Ratti (Università Roma Tre), Carola Ricci (Università di Pavia), Gianluigi Rossi (Sapienza Università di Roma), Ferdinando Sanfelice di Monteforte (Università di Trieste), Andrea Santini (Università Cattolica del Sacro Cuore), Andrea Ungari (Università degli Studi Guglielmo Marconi, Roma)

INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Alessandro Campi (Università degli Studi, Perugia), Paolo Colombo (Università Cattolica del Sacro Cuore), Jason Davidson (Università Mary Washington), Alan P. Dobson (Swansea University) †, Oreste Foppiani (European University Institute, Firenze), Michael Germann (Martin Luther Universität, Halle-Wittenberg), David G. Haglund (Queen's University, Kingston), Hubert Heyriès (Université Paul Valéry, Montpellier 3) †, Bahgat Korany (American University of Cairo), Antonio Marquina Barrio (Universidad Complutense, Madrid), Richard Overy (Università di Exeter), Damiano Palano (Università Cattolica del Sacro Cuore), Vittorio Emanuele Parsi (Università Cattolica del Sacro Cuore), Riccardo Redaelli (Università Cattolica del Sacro Cuore), Luca Riccardi (Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale), Guido Samarani (Università Cà Foscari, Venezia), Maurizio E. Serra (Ambasciatore d'Italia e Accademico di Francia, Parigi-Roma), Georges-Henri Soutou (Président de l'Académie des Sciences Morales et Politiques, Parigi), Krzysztof Strzalka (Ambasciatore e Docente Università Jagellonica di Cracovia), Stanislav L. Tkachenko (Università di San Pietroburgo), Mark Webber (Università di Birmingham)

SEGRETARIO DI REDAZIONE

Davide Borsani (Università Cattolica del Sacro Cuore)

La pubblicazione degli articoli è soggetta a *Peer Review* anonima.

© 2025 **EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica**

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)

web: <https://libri.educatt.online/>

ISBN edizione cartacea: 979-12-5535-372-0

ISBN edizione digitale: 979-12-5535-373-7

ISSN: 2532-5302

ISSN edizione online: 2532-5310

Indice

Introduzione.....	5
di MASSIMO DE LEONARDIS	
La NATO dalla Guerra Fredda alla guerra in Ucraina.....	9
di FRANCESCO MARIA TALÒ	
La NATO e l' <i>international liberal order</i>	15
di ANTONGIULIO DE' ROBERTIS	
Settantacinque anni di Alleanza Atlantica tra successi, fallimenti e seri problemi.....	17
di MASSIMO DE LEONARDIS	
L'evoluzione della NATO e le sfide alla sicurezza euro-atlantica	35
di ANDREA ROMUSSI	
Quali fondi per quali armi? L'Alleanza Atlantica fra impegni finanziari e dibattito sulle capacità.....	41
di GIANLUCA PASTORI	
Il baluardo incrinato: Russia, NATO e la fragile stabilità europea nel contesto della sicurezza globale.....	65
di FRANCESCO RANDAZZO	
La NATO e le priorità dell'Italia a settantacinque anni dalla firma del Patto Atlantico.....	95
di MARCO PERONACI	
<i>Chinese Dream</i> : ordine internazionale e rapporti con gli Stati Uniti nella politica estera di Xi Jinping (2012-2024).....	105
di PAOLO WULZER	
La "minaccia fantasma": la Repubblica Popolare Cinese nell'elaborazione politico-strategica della NATO.....	121
di MIRENO BERRETTINI	

La Cina guarda alla NATO. Le relazioni tra Pechino e l'Alleanza dalla fine della Guerra Fredda.....	135
di BARBARA ONNIS	
La NATO e la Cina: dalla <i>cooperative security</i> alla nuova competizione globale.....	157
di ANDREA CARATI	
L'Unione Europea, la NATO e lo <i>Strategic Compass</i>	171
di SILVIO BERARDI	
Verso il «Mediterraneo globale»? La proiezione oltremare dell'Italia (1979-2024)	187
di DAVIDE BORSANI	
Il ritorno del conservatorismo trumpiano e le prospettive per l'Italia nel quadrante transatlantico.....	209
di SIMONE ZUCCARELLI	
La NATO tra sfide globali e adattamento strategico	225
di GIORGIO BATTISTI	
Gli Autori	235

Introduzione

di MASSIMO DE LEONARDIS

Abstract – *On the occasion of the 75th anniversary of the Atlantic Pact's signature, the articles of this issue examine in an historical perspective the evolution of the Alliance and the current challenges it faces. After considering the main features of the recent phase of international politics, characterized by the assertiveness of some "imperial" States and by the contestation of the "liberal international order" by many countries outside the geopolitical West, specific articles deal with the relations between NATO and Russia and NATO and China, and with the new trends of Italian foreign policy.*

Keywords: *History of NATO, Russia, China*

Come altri numeri in passato, questo fascicolo n. 26 dei *Quaderni di Scienze Politiche* è interamente dedicato a tematiche relative all'Alleanza Atlantica, della quale lo scorso 4 aprile 2024 ricorreva il settantacinquesimo anniversario della firma del Trattato istitutivo. In occasione di tale ricorrenza, il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, seguendo una consolidata tradizione, ha organizzato una giornata di studi che ha visto la partecipazione attiva anche di alte personalità istituzionali come l'Ammiraglio Giuseppe Cavo Dragone, allora Capo di Stato Maggiore della Difesa e dall'inizio del prossimo anno 2025 Presidente del Comitato Militare della NATO, e l'Ambasciatore Marco Peronaci, Rappresentante Permanente d'Italia al Consiglio Atlantico. Il convegno, e la pubblicazione di questo fascicolo hanno ottenuto il sostegno della Divisione Diplomazia Pubblica della NATO. I vari saggi, pur talvolta trattando di questioni di attualità, si caratterizzano per la profondità storica della loro analisi.

Il saggio di chi scrive presenta una panoramica dell'evoluzione delle posture e degli interventi militari, questi ultimi non sempre coronati da successo, della NATO tra Guerra Fredda e mondo post-bipolare. Prospettive strategiche diverse caratterizzano ormai gli Stati membri dell'Alleanza. Una ricostruzione storica è offerta anche dal Generale Giorgio Battisti e da Gianluca Pastori, che

affronta il tema della spesa per la difesa comune e della sua ripartizione tra gli alleati, che attraversa come un fiume carsico la storia dei rapporti tra Stati Uniti ed Europa dalla fine della Seconda guerra mondiale.

Il quarantennio abbondante della Guerra Fredda conobbe fasi diverse, di maggiore distensione o di più acceso confronto, pur sempre però in un quadro consolidato. Più tumultuosi appaiono i mutamenti di paradigma dopo la caduta del Muro di Berlino. Osserva giustamente Mireno Berrettini nel suo saggio che «Negli ormai trentacinque anni che ci separano dagli eventi di Piazza Tienanmen [il contraltare drammatico del gioioso crollo del muro, N. d. A.], il sistema delle relazioni internazionali è profondamente cambiato, tanto nel racconto, quanto nelle condizioni oggettive. Se nei primi anni successivi alla conclusione della Guerra Fredda le parole chiave della politica globale erano “governance”, “sviluppo”, “globalizzazione”, “mercato”, oggi, a determinare le priorità delle relazioni internazionali sono vocaboli più ‘classici’ come “sicurezza”, “competizione”, “deterrenza” e “difesa”. Dopo una fase in cui il terrorismo transnazionale appariva la principale minaccia all’ordine globale fondato sul diritto internazionale e sull’economica liberal-capitalista, da ormai alcuni anni sono invece ritornati gli Stati, quali attori fondamentali del sistema-mondo, Stati dalle dimensioni imperiali».

Stati Uniti, Russia, Cina, in misura minore India e Turchia, sono i protagonisti dell’odierna politica internazionale. Come osserva AntonGiulio de’ Robertis, «Lo slogan *democratic enlargement* del successore di Bush, Bill Clinton, creava le premesse di un abbandono dei principi del *Liberal International Order* e dell’Atto di Helsinki. In particolare del rispetto e della non interferenza nelle dinamiche politiche interne di ogni Paese e del non ricorso alla forza se non con l’avallo del Consiglio di Sicurezza dell’ONU. Gli alleati atlantici degli Stati Uniti dopo un iniziale resistenza alle violazioni di quei principi da parte americana hanno finito gradualmente per avallarle, prendendo spesso parte ad operazioni che ne costituivano un’aperta violazione pur tuttavia definendole come intese alla difesa del *Liberal International Order*. Si instaurava così una prassi di azione definita liberale, ma che ignorava tratti essenziali del liberalismo internazionale originario dando vita ad un neoliberalismo, che di quei valori originari ne era spesso la

negazione». Occorre prendere atto che questo “nuovo ordine liberale internazionale” è sempre più contestato dagli Stati che in esso non si riconoscono. La constatazione che diversi di questi Stati hanno regimi a dir poco discutibili purtroppo non cambia il dato di fondo, anche perché spesso l’Occidente atlantico appare smarrito, soprattutto dal punto di vista della contestazione dei valori che nei secoli hanno fondato la sua grandezza e la sua civiltà.

Tra i protagonisti che plasmano le dinamiche mondiali, al momento non figura, a giudizio di chi scrive, l’Unione Europea, che pure mira, lo scrive Silvio Berardi, attraverso lo *Strategic Compass*, «nel medio-lungo termine ad acquisire una reale autonomia strategica, in termini sia di tecnologia industriale sia di capacità di intervento». È parte di questo sforzo l’evoluzione strategica dell’Italia dalla fine della Guerra Fredda ad oggi, con un focus crescente sul suo crescente impegno militare «oltre i confini» nazionali, come scrive Davide Borsani specificamente per la proiezione marittima, e come osservano dal punto di vista più generale gli Ambasciatori Marco Peronaci e Francesco Maria Talò e il Consigliere d’Ambasciata Andrea Romussi. Simone Zuccarelli esamina le prospettive offerte alla politica estera italiana dal ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca.

Oggetto del saggio di Francesco Randazzo è la Russia, che la NATO, a cavallo tra il secolo XIX ed il XX, cercò di coinvolgere come partner. Alla fine però «la temporanea collaborazione tra NATO e Russia nella lotta contro il terrorismo è stata gradualmente soppiantata da rinnovate divisioni, alimentate dall’unilateralismo americano e dalle ravvivate ambizioni della Russia ad un ruolo di grande Potenza».

Una particolare attenzione non poteva mancare alla Cina, che secondo l’ultimo Concetto Strategico della NATO del 2022 rappresenta una sfida sistemica ai valori e agli interessi degli alleati atlantici. Ne scrivono, con specifica competenza, oltre a Berrettini, Andrea Carati, Barbara Onnis e Paolo Wulzer. Carati delinea due approcci prevalenti con cui la NATO ha guardato alle minacce provenienti dalla Cina. Un approccio minimalista, più orientato a preservare il carattere eurocentrico dell’Alleanza, e un approccio massimalista che invece identifica nella Cina una delle priorità per la sicurezza dei Paesi NATO. Fino ad ora nessuno dei due indirizzi ha prevalso incontrovertibilmente sull’altro, le politiche e la

pianificazione strategica dell'Alleanza hanno invece percorso una via intermedia, privilegiando il pragmatismo rispetto a scelte di campo rigide.

Wulzer esamina la genesi e l'evoluzione del concetto di "sogno cinese", che guida la politica estera della Cina sotto la leadership di Xi Jinping, illustrando gli elementi di continuità e di cambiamento rispetto alle fasi precedenti della diplomazia di Pechino, con particolare attenzione ai rapporti con Washington. La contestazione dell'"ordine internazionale liberale" può essere interpretata come l'approdo della strategia di lungo termine di conquistare un ruolo di grande Potenza nella politica mondiale.

Onnis esamina specificamente, dal punto di vista e su fonti cinesi, i rapporti tra Pechino e la NATO dopo la fine della Guerra Fredda. Ad una fase iniziale di reciproca indifferenza, a metà degli anni 2010, in coincidenza con la prima elezione di Trump e aggravato poi dalla pandemia di COVID-19 che esacerbò le tensioni, è subentrato un clima di tensione. In conclusione, l'articolo espone i risultati di un sondaggio sulle percezioni che ha della NATO la classe media cinese, colta e benestante, influenzata dai sentimenti derivanti dal passato semi-coloniale della Cina.

Come sempre, rinnovo un sentito ringraziamento al Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Prof. Damiano Palano, per il suo convinto e fattivo sostegno ai *Quaderni*, la cui pubblicazione iniziò nel 2011, durante il secondo mandato di chi scrive alla guida del Dipartimento. Un ulteriore segno della sua attenzione è stato l'inserimento di una specifica presentazione dei *Quaderni* nel programma del convegno organizzato lo scorso 15 novembre 2024 in occasione del 40° anniversario della costituzione del Dipartimento.

La NATO dalla Guerra Fredda alla guerra in Ucraina

di FRANCESCO MARIA TALÒ

Abstract – Five years ago, NATO's seventieth anniversary was celebrated as the most successful Alliance in history. Today, however, it faces new challenges that impact citizens' daily lives. Peace, once taken for granted, is no longer assured, and the concepts of war and defense have resurfaced. NATO's evolution, reflected in the 2022 Strategic Concept, and the EU's "Strategic Compass" have shifted priorities, especially after Russia's invasion of Ukraine. This crisis highlights the importance of deterrence, defense, and cooperative security, as well as investments to protect citizens' safety and quality of life. With China's growing influence, Italy's strategic position between the Atlantic and Indo-Pacific becomes crucial. The Mediterranean offers both opportunities and risks, requiring Italy's Navy to play a key role in securing national economic interests and engaging in dialogue with Gulf countries amid ongoing geopolitical tensions.

Keywords: NATO; Europe; Indo-Pacific

Non solo è necessario celebrare i compleanni, le date, ma è necessario impegnarsi tutti i giorni. E questo è un momento di impegno, direi. Perché è veramente utile guardare al futuro voltandosi indietro, capire che cosa è successo in questi 75 anni. Io ricordo cinque anni fa le celebrazioni per i settant'anni della NATO, furono celebrazioni di quasi di euforia, di grande soddisfazione. Si insisteva molto su un punto: l'Alleanza di maggiore successo della storia. E così è veramente. Questo è un aspetto da guardare da un punto di vista della "grande storia", della lunga storia dell'umanità. Mai, dicono gli storici, un'alleanza militare è durata così a lungo.

Di solito le alleanze hanno degli obiettivi precisi, degli "obiettivi contro", per difendersi da qualcuno. Durano lo spazio di una guerra, di un periodo di tensioni. Alcuni anni, raramente qualche decennio, assolutamente mai tanti decenni. Abbiamo quindi un'alleanza di successo. Ma oggi credo che le riflessioni vadano in un'altra direzione: un'alleanza alla prova. Un tempo la prova era quasi impalpabile. C'era chi vedeva l'esistenza dell'Alleanza

Atlantica con favore e chi era scettico, ma tutto era un po' scontato. Le discussioni erano quasi di carattere scolastico. Adesso le discussioni concernono la vita di ogni giorno, le preoccupazioni dei cittadini.

Perché io credo che dobbiamo rendercene conto: siamo nel momento in cui, come si dice, occorre darsi una sveglia. Siamo nel momento in cui, insomma, dobbiamo renderci conto che la pace non è più scontata, dopo circa 80 anni, almeno per la nostra parte del continente europeo dato che nei Balcani la guerra c'è stata. Ma per noi dell'Europa occidentale, la pace era qualcosa di normale per generazioni. Questo però non è normale, perché nei secoli la pace non è stata la norma. Ed ecco che torna ad essere di attualità la parola guerra e quindi la necessità di difendersi.

Un'altra cosa non è più scontata: il predominio tecnologico dell'Occidente. E qui parliamo di un complesso di fattori che credo siano in primo luogo culturali. Adesso parlo non più di decenni, ma di secoli. Dopo circa cinquecento anni, da quando cioè è iniziata una storia unificata globale, grazie a quelle che noi chiamiamo le scoperte geografiche, non è più scontato che l'Occidente abbia un dominio tecnologico, culturale, politico sulla storia del mondo.

Sulla parola "scoperte" si può discutere. Ma all'incirca cinque secoli fa si ebbe una svolta storica con quella rivoluzione che è stato il grande progresso nella navigazione, abbinato a fattori come lo sviluppo del capitalismo moderno e della finanza. Ed aggiungerei anche la stampa e la riforma luterana. Insomma, un insieme di fattori che hanno smosso la storia. Tutto ciò abbinato alla prospettiva di innovazione, di progresso, di crescita economica. Da allora l'Occidente ha dominato nel bene o nel male. Ovviamente si può dare un giudizio negativo del colonialismo, ma abbiamo guidato la storia. Questo non è più scontato. Del resto, anche nel passato più remoto, quando le storie umane procedevano in parallelo in diverse parti del mondo, la Cina aveva un ruolo spesso d'avanguardia, ma ci si toccava poco. Si conosceva l'esistenza reciproca tra l'Impero Romano e quello cinese, ma senza grandi influssi reciproci. Adesso siamo alla prova. Io credo che l'incontro di oggi possa proporre delle riflessioni importanti su tutto questo.

Riflessioni più importanti, in fondo, rispetto a quelle degli scorsi cinque anni. Nel periodo tra la celebrazione del 70esimo e quello del 75esimo della NATO molto è cambiato. Cinque anni

fa, in un periodo pur complicato, tutto sommato ancora potevamo vivere nelle illusioni. C'è stata anche una scossa, quella di Macron, con le sue parole sulla "morte cerebrale della NATO" del 2019, ma mi pare che non se ne parli più. Quella del Presidente francese è stata comunque una provocazione, se vogliamo utile, perché ha dato vita al processo che ha portato al nuovo Concetto Strategico della NATO, quello approvato nel 2022 che è andato in parallelo a una evoluzione anche nell'Unione Europea, quella della "Bussola strategica". E mi fa piacere chiamarla Bussola Strategica perché mi pare finita l'epoca in cui da noi si parlava di "Strategic Compass". Comunque c'è stato un movimento, è stato importante avere un nuovo Concetto Strategico ed io ho partecipato a numerose riunioni per redigerlo. E questo delinea un metodo che credo in Italia sarebbe utile imparare a seguire. Cioè, se si vuole cambiare qualcosa si lavora duro, se necessario si lavora a lungo, si creano dei gruppi di lavoro, si chiamano le persone migliori e poi si elabora qualcosa di importante.

In questo caso noi abbiamo iniziato questo lavoro guardando al XXI secolo, pensando alle sfide del futuro. Cioè, era necessaria una NATO che, seguendo il proprio DNA, si adattasse ai cambiamenti. Occorreva mantenere un'Alleanza basata sulla continuità, continuità nei valori, ed allo stesso tempo sul cambiamento, cioè la capacità di evolversi per essere pronta alle sfide del XXI secolo.

Di colpo c'è stato poi l'attacco russo all'Ucraina. Allora abbiamo dovuto inforcare le lenti progressive. Questo per essere capaci, da un lato, di guardare lontano, verso le sfide future: della rivoluzione tecnologica, delle tecnologie dirompenti emergenti, a partire dall'intelligenza artificiale, dalla quantistica, lo spazio, il cyber. D'altro lato, però, dobbiamo guardare da vicino perché siamo tornati a una guerra per alcuni versi simili a quelle del XX secolo, addirittura i conflitti di 100 anni fa con le trincee. Così abbiamo riscoperto la necessità dei carri armati che, soprattutto in Italia, erano stati un po' dimenticati. Abbiamo riscoperto ciò che i nostri alleati orientali ci dicevano spesso, ovvero che deterrenza e difesa sono il nucleo principale dell'azione della NATO. Ma, aggiungo, dobbiamo farlo senza dimenticare gli altri due compiti principali dell'Alleanza: le operazioni di stabilizzazione, che per noi italiani sono un fiore all'occhiello, e la sicurezza cooperativa, cioè il rapporto con i Paesi terzi.

Oggi se ne parlerà con le persone più competenti. Partiamo col Capo di Stato Maggiore della Difesa adesso alla guida delle nostre Forze Armate, che per noi sono un presidio di sicurezza fondamentale e che andrà a ricoprire un ruolo cruciale, di cui siamo orgogliosi, quando, quale Presidente Comitato Militare, sarà una cerniera tra la guida politica della NATO e l'apparato militare. Sarà un ruolo importante, sedendo al tavolo del Consiglio Atlantico, egli incontrerà continuamente gli ambasciatori ma anche i vertici militari. Poi oggi si parlerà dell'evoluzione della NATO dalla Guerra Fredda alla guerra in Ucraina, cioè alla guerra calda.

La NATO che, finita la Guerra Fredda, sopravvive al proprio avversario. Quindi il miracolo della prima alleanza nella storia che sopravvive alla fine dell'avversario. Perché? Perché la NATO non è nata come un'alleanza "contro", ma come un'alleanza "per", per i nostri valori i valori, che rimangono, mentre gli avversari possono cambiare. È un fatto rivoluzionario nella storia dell'umanità. Poi si parlerà di un altro tema cruciale, cioè i rapporti con l'UE iniziati con le guerre balcaniche e adesso l'Ucraina.

A proposito di questi rapporti abbiamo due specie animali che devono imparare a convivere: un erbivoro, l'UE, che diventa sempre più onnivoro e un carnivoro, e la NATO, che in realtà ha una natura onnivora perché è un'alleanza politica deve occuparsi di tutto. Stare nella stessa prateria non è facile, ma è necessario. È possibile. Dobbiamo, secondo me, avere più NATO ed anche più UE, che devono essere capaci di lavorare insieme.

Poi c'è un altro tema. Impegnarsi con quali armi? E con quali fondi? Perché non si può pensare solo agli obiettivi senza ricordarci gli strumenti: ci vogliono le armi. Questo vuol dire che la politica deve fare le sue scelte. Ma siccome in una democrazia le scelte della politica dipendono dalle indicazioni dei cittadini, noi qui presenti dobbiamo capire quali sono le scelte in campo. Allora ecco l'eterno dilemma: burro o cannoni? A me pare che ormai per proteggere i nostri ospedali sia necessario avere gli aerei, l'artiglieria contraerea, le navi. Altrimenti non avremo né burro né cannoni. Quindi è assolutamente necessario investire sulla difesa, fare di più. Questo per proteggere la vita dei nostri cittadini, il tenore della loro vita, i posti di lavoro. Questo è qualcosa che tocca il quotidiano delle famiglie. E quindi l'investimento sulla spesa militare non è sottratto agli obiettivi economici e sociali, ma è strumentale ad essi.

E poi c'è un convitato di pietra, la Cina. Se ne parla sempre di più. La NATO rimane un'alleanza regionale, ma deve avere una visione globale. Questo è coerente con la visione italiana, quella dell'approccio a 360 gradi, che io credo non possa più essere limitata all'interno di quella che chiamiamo l'area euro-atlantica. Quindi occorre andare oltre la dialettica, ormai spero superata, tra il cosiddetto fronte Sud col Mediterraneo ed il fronte Est. Occorre guardare più in là.

Parlo di 360 gradi globali perché le sfide sono globali. Se facciamo attenzione solo all'Ucraina, ci ritroviamo con i russi che arrivano dall'Africa. Serve quindi una visione globale che tenga conto in particolare dell'Indo-Pacifico. Il concetto di Indo-Pacifico si è imposto negli ultimi anni. Si tratta di una intuizione che, coerentemente ai propri interessi nazionali, ha avuto il Primo Ministro giapponese Abe Shinzo. In sostanza egli ha proposto di non più parlare di Asia-Pacifico, ma di Indo-Pacifico, quindi un approccio non più continentale ma marittimo. L'Italia, come il Giappone, è una nazione marittima e potremmo impegnarci ad affermare una visione analoga a quella proposta con successo da Abe. Qual è il passaggio successivo all'Indo-Pacifico? L'Indo-Mediterraneo.

Ecco la mia proposta. Parliamo di meno di Mediterraneo allargato. Parliamo piuttosto di Indo-Mediterraneo seguendo un approccio analogo a quello di Abe: il collegamento tra spazi marittimi. Questo offre grandi opportunità, ma dobbiamo anche considerare i rischi. L'opportunità è quella di sottolineare come il Mediterraneo possa tornare a ricoprire il ruolo indicato dal proprio nome, cioè mare di mezzo. Di mezzo tra cosa? Dopo l'apertura di Suez, di mezzo tra i due più grandi bacini marittimi del globo, l'Atlantico di cui è un'appendice naturale (e noi siamo parte della comunità euroatlantica) e l'Indo-Pacifico da dove viene gran parte dei beni che importiamo ed esportiamo, perché la "fabbrica del mondo" è lì, nell'Estremo Oriente. Di mezzo, tra noi e l'Estremo Oriente, c'è l'Oceano Indiano che è collegato da una parte al Pacifico e dall'altra al Mediterraneo; e l'Italia è al centro di questo mare di mezzo. Grande opportunità, dicevo, soprattutto per noi che abbiamo i porti più settentrionali di tutto il Mediterraneo, ma anche grande rischio perché sono a rischio i posti di lavoro delle famiglie italiane se si blocca Suez per il malaugurato incidente di una nave che si mette di traverso o perché

adesso gli Houthi attaccano il traffico nel Mar Rosso o quando i pirati imperversavano nel golfo di Aden.

Quindi la Marina Militare italiana che conduce un'operazione europea in quelle acque fa qualcosa non per mostrare barriera soltanto, ma per proteggere la famiglia del portuale di Trieste, per proteggere la famiglia di operai di una piccola impresa della Brianza che deve importare e deve esportare. Ecco il ruolo cruciale delle nostre Forze Armate.

Ed ecco anche l'importanza della sicurezza cooperativa nella NATO. Dobbiamo parlare con altre nazioni ed emerge il ruolo cruciale dei Paesi del Golfo, inclusa l'Arabia Saudita, che non ha un rapporto strutturato con la NATO, ma in futuro potrebbe averlo. Ma tutto questo è legato ai conflitti in Medio Oriente, alla questione israelo-palestinese. Quella guerra in cui gli aggressori di Hamas hanno voluto provocare la fine di un promettente processo di inclusione del Medio Oriente, mettendo in crisi anche i nostri interessi nazionali. Con i differenti conflitti nel mondo che si collegano comprendiamo adesso meglio il significato di quanto dice il Papa ormai da dieci anni parlando di una "guerra mondiale a pezzi", il mosaico si va componendo ed il puzzle diventa più chiaro.

Emerge allora anche l'importanza del pilastro europeo dell'Alleanza, inclusi i rapporti anglo-italiani importanti anche per l'industria della difesa. Credo che l'Italia abbia tutti i titoli per rimanere protagonista nella NATO, come è stata per 75 anni. Possiamo esserlo ancora di più grazie al ruolo geopolitico, all'economia, all'azione politica italiana, grazie soprattutto agli uomini delle Forze Armate e ai cittadini, cioè noi.

La NATO e l'*international liberal order*

di ANTONGIULIO DE' ROBERTIS

Abstract – *This text explores NATO's evolution from the Cold War to the ongoing war in Ukraine, examining its role as the cornerstone of the liberal international order. Highlighting critical moments such as the Helsinki Accords and post-Cold War developments, it raises questions about NATO's adherence to its founding principles and the future of a truly liberal international society.*

Keywords: *NATO, Liberal International Order, Cold War*

Sono lieto di introdurre la relazione di Massimo de Leonardis, che apre il dodicesimo convegno annuale del Dipartimento di Scienze Politiche sulla storia e l'attualità dell'Alleanza Atlantica, in occasione del 75° anniversario della sua costituzione, sul tema "I settantacinque anni della NATO. Eredità storica e nuove sfide". La relazione del Professor de Leonardis tratta il tema della NATO dalla Guerra Fredda alla guerra in Ucraina e ci aiuterà a comprendere come si sia arrivati alla grave crisi dell'ordine internazionale che stiamo vivendo.

Durante la Guerra Fredda, la NATO è stata il baluardo del mondo libero e del *liberal international order* annunciato nel 1941 da Churchill e Roosevelt con la Carta Atlantica. Tale documento fissava i principi fondamentali del mondo per cui combattevano: libertà politica (il diritto di ogni popolo di scegliere il proprio governo), libertà economica (libero accesso alle materie prime e commercio dei prodotti derivati) e un sistema di sicurezza generale che garantisse il rispetto di tali principi. Questo sistema prese forma quattro anni dopo con la nascita dell'ONU.

La rottura dell'alleanza bellica e lo scoppio della Guerra Fredda indussero le democrazie occidentali a coalizzarsi nel sistema di sicurezza dell'Alleanza Atlantica, che non si presentava come alternativo ma a sostegno dell'ONU. Durante questo periodo, la NATO si impegnò nel rispetto dei principi del *liberal international order*, in opposizione alle violazioni sistematiche perpetrate dall'Unione

Sovietica e dai suoi satelliti, organizzati nel blocco contrapposto del Patto di Varsavia.

Dopo l'acme del confronto fra i blocchi durante la crisi di Cuba, le tensioni iniziarono a ridursi, culminando nella Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione Europea e nell'approvazione dell'Atto di Helsinki. Questo documento rappresentava un'estensione all'ordine internazionale dei principi del costituzionalismo liberale occidentale. Tuttavia, l'abbandono graduale di questi ideali, soprattutto dopo la Guerra Fredda, ha segnato una progressiva deviazione dai valori originari.

La ricorrenza del 75° anniversario dell'Alleanza Atlantica rappresenta l'occasione per una riflessione sugli ideali e sui valori che ispirarono la sua fondazione e che, per decenni, garantirono la difesa della libertà nell'area atlantica, promuovendo una conversione ideologica nei leader del blocco opposto. La domanda centrale di questa celebrazione è: quali sono i tratti essenziali di una società internazionale realmente liberale? Una risposta può essere trovata nei principi di Helsinki e nelle politiche di apertura portate avanti da leader come Ronald Reagan, George H. W. Bush, Michail Gorbaciov e, in ambito morale, Papa Giovanni Paolo II.

Una più approfondita analisi della NATO e delle sue dinamiche negli ultimi 75 anni sarà ora condotta da Massimo de Leonardis, figura eminente nel campo delle relazioni internazionali e promotore di questi convegni, che ha contribuito alla creazione della scuola storica di analisi delle relazioni internazionali. Professore presso questa Università, è stato Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche e attualmente dirige l'autorevole rivista *Quaderni di Scienze Politiche*, oltre a ricoprire il ruolo di Presidente della Commission Internationale d'Histoire Militaire.

Settantacinque anni di Alleanza Atlantica tra successi, fallimenti e seri problemi

di MASSIMO DE LEONARDIS

***Abstract** – The article examines the different types of military postures that NATO adopted during and particularly after the Cold War, demonstrating a great flexibility, allowed by a “liberal” treaty, and sometimes crossing the border into ambiguity. Born against the USSR, NATO now identifies Russia as the main threat, with China looming in the background. The final paragraph addresses the issue of “European defence”, tracing it back from the origins of the Alliance and considering the possibility that, after the re-election of Donald Trump, the European countries could no longer rely unconditionally on the United States and should have to take care of their own security.*

***Keywords:** Atlantic Alliance, European Defence, Donald Trump*

Il 4 aprile 2024 l’Alleanza Atlantica ha celebrato il 75° anniversario della sua costituzione, vantando un numero di Stati membri che dai dodici originari (tra i quali l’Italia) è salito a trentadue. Nessuno Stato ha mai abbandonato l’Alleanza e quei Paesi che per periodi più o meno lunghi erano usciti dalla struttura militare integrata (ma non dall’Alleanza politica), come la Francia dal 1966 al 2009 e la Grecia dal 1974 al 1980, o non vi avevano inizialmente partecipato, come la Spagna dal 1982 al 1998, sono rientrati o entrati nei ranghi della NATO.

La NATO nacque per difendere l’Europa occidentale dalla Russia (allora URSS) ed a tale compito è ritornata

La NATO conta più membri europei, ventinove, senza contare la Turchia, della stessa Unione Europea, ventisette. Ventidue Stati fanno parte di entrambe le organizzazioni. Per essi il primato della NATO nel campo della sicurezza è riconosciuto dalla stessa UE con l’art. 49 C 7 del Trattato di Lisbona:

Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri. Gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa.

Mentre l'Unione Europea di oggi è il risultato di una numerosa serie di lunghi e complicati trattati, a partire da quelli di Roma del 1957 o addirittura dal Trattato istitutivo della CEEA firmato nel 1951, il trattato costitutivo dell'Alleanza Atlantica, un preambolo e 14 articoli, è rimasto immutato dal 1949, salvo minimi aggiustamenti dovuti all'adesione di Grecia e Turchia e all'indipendenza dall'Algeria. Tuttavia, periodicamente (1950, 1952, 1957, 1967, 1991, 1999, 2010, 2022), la NATO ha approvato i "Concetti Strategici", documenti che indicano le priorità, le minacce, gli scenari possibili e le modalità con le quali l'Alleanza opera in essi. Si noterà la lunga validità, ventiquattro anni, del Concetto Strategico del 1967. I Concetti Strategici hanno cambiato profondamente natura: durante la Guerra Fredda erano documenti segreti di carattere militare, nel mondo post-bipolare sono testi dal contenuto politico, discussi anche e subito pubblicati contestualmente alla loro approvazione.

Nel corso della sua lunga storia l'Alleanza Atlantica ha visto evolvere drasticamente il panorama internazionale e di conseguenza ha dovuto ridefinire i suoi compiti ed anche le sue strutture. Ha potuto farlo grazie alla flessibilità del suo trattato, ispirato da una filosofia liberale per la quale, se vi è il consenso unanime degli Stati membri, si può fare tutto ciò che non è esplicitamente vietato. Alla fine, però, da alcuni anni, l'Alleanza è ritornata al punto di partenza: era nata per scongiurare un'aggressione dell'Unione Sovietica ai Paesi aderenti dell'Europa occidentale e per difenderli se essa si fosse verificata ed ora identifica la Russia come la maggiore minaccia immediata. Prima di ritornare, con enfasi crescente dal 2014 (anno dell'annessione russa della Crimea), al vecchio compito, nel

corso della sua storia di oltre sette decenni l'Alleanza Atlantica ha sperimentato diversi tipi di posture e interventi militari¹.

Le operazioni militari della NATO

Durante la Guerra Fredda la NATO fu «vigile e pronta», «fece un ottimo lavoro, ma di fatto non fece mai nulla se non esistere»², esercitando in pieno un ruolo di deterrenza. Finito lo scontro con l'URSS per estinzione dell'avversario stesso, per sopravvivere mostrando la sua utilità la NATO dovette agire impiegando la sua forza militare in contesti sempre più impegnativi. Nel quadro dell'operazione *Deny Flight*, con il mandato dell'ONU, il 28 febbraio 1994 vi fu la prima missione di combattimento nella storia della NATO. Nei cieli di Banja Luka in Bosnia-Erzegovina, quattro caccia F-16 americani ingaggiarono sei velivoli da addestramento Soko G-2 Galeb impiegati come cacciabombardieri Serbo-Bosniaci, che violavano la *no-fly zone*, abbattendone quattro. L'anno successivo, dal 30 agosto al 20 settembre, l'operazione *Deliberate Force*, con la partecipazione di 400 aerei e 5.000 militari di quindici nazioni, vide la NATO impegnata contro la Repubblica Serba di Bosnia ed Erzegovina. Gli interventi nel conflitto bosniaco definirono il nuovo ruolo della NATO nel *peacemaking* con il mandato dell'ONU e "fuori area": iniziavano le operazioni ex art. 4, mentre l'art. 5 sembrava destinato a passare in secondo piano.

Il Concetto Strategico del 1991 proclamava infatti che «La minaccia di un attacco simultaneo e a tutto campo contro tutti i fronti europei della NATO è stata in effetti rimossa e quindi non costituisce più il fulcro per la strategia alleata». Tale affermazione fu poi attenuata nel successivo analogo documento del 1999: «nonostante sviluppi positivi del contesto strategico ed il fatto che un'aggressione convenzionale su larga scala contro l'Alleanza sia

¹ Qui si accenna solo alle operazioni militari dopo la Guerra Fredda. Il tema della NATO è stato affrontato più volte da chi scrive, da ultimo nel volume M. de Leonardis (ed), *NATO in the Post-Cold War Era: Continuity and Transformation*, Cham, 2023.

² D. Fried, *NATO/Riga Summit Issues* Daniel Fried, *Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs Roundtable With European Journalists*, 04.10.2006, <https://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/73756.htm>.

altamente improbabile, esiste la possibilità che tale minaccia emerga nel lungo periodo».

La successiva operazione militare della NATO relativa al Kosovo, *Allied Force*, avvenne senza mandato dell'ONU. Alla vigilia dell'intervento il Segretario Generale Javier Solana dichiarò che «La NATO agisce sempre nell'ambito dello spirito dell'ONU [...]». Nello spirito, nella filosofia dell'ONU anche se un mandato dell'ONU non è legalmente necessario per far scattare una azione NATO: l'alleanza ha il suo processo decisionale democratico»³.

Noi crediamo che le missioni ed i compiti della NATO debbano sempre essere coerenti con gli scopi ed i principi dell'ONU e dell'OSCE [...] – affermava dal canto suo il vice segretario di Stato americano Strobe Talbott⁴ – Allo stesso tempo, dobbiamo essere attenti a non subordinare la NATO ad alcun altro organismo internazionale o a compromettere l'integrità della sua struttura di comando. Cercheremo di agire insieme con altre organizzazioni e di rispettare i loro principi ed i loro scopi. Ma l'Alleanza deve riservarsi il diritto e la libertà di agire quando i suoi 19 membri, sulla base del consenso, lo ritengono necessario.

Solana era un socialista che anni prima si era opposto all'ingresso della Spagna nella NATO, Talbott apparteneva all'amministrazione del democratico William Jefferson Clinton; in realtà tutti i Paesi della NATO, tranne la Spagna e la Turchia, quest'ultima difficilmente classificabile, avevano governi di sinistra o centro-sinistra. In Italia era Presidente del Consiglio il post-comunista Massimo D'Alema, scelto proprio perché dava maggiori garanzie rispetto a Romano Prodi di obbedire a Washington. Era la *New Left*, i «moralisti con l'elmetto in testa»⁵, che sosteneva l'«ingerenza umanitaria» anche con l'uso della forza militare. A Washington si pensava che il leader serbo Slobodan Milošević avrebbe ceduto dopo una settimana di bombardamenti, mentre invece resistette più di due mesi.

La sera dell'inizio della guerra, il 24 marzo 1999, il Presidente americano Clinton dichiarò in televisione che si agiva per «sostenere

³ Intervista di Solana al «Corriere della Sera», 18.11.1998, p. 11.

⁴ Deputy Secretary of State Strobe Talbott, *A New NATO for a New Era, Address at the Royal United Services Institute*, Londra, 10.03.1999, http://www.state.gov/www/policy_remarks/1999/990310, p. 3.

⁵ La definizione è di Gian Enrico Rusconi («L'Unità», 11.04.1999, p. 5).

i nostri valori, proteggere i nostri interessi» per un «imperativo morale, importante per gli interessi nazionali dell’America»; si parlava di «pericoli per gente indifesa e per i nostri interessi nazionali» e di «genocidio», in un Kosovo «collocato su una importante linea di frattura tra Europa, Asia e Medio Oriente»⁶. Era la miscela di moralità e potenza tipica della politica estera americana. In realtà, al di là dei “diritti umani”, erano in gioco “interessi”, perché, come giustamente osservato da Angelo Panebianco⁷, le “guerre etiche” sono una leggenda; alla politica internazionale non si adatta l’etica della convinzione che in tale campo può produrre solo disastri, ma l’etica della responsabilità. Di fatto, la Repubblica del Kosovo, riconosciuta da 101 Stati dell’ONU su 193 (dati del 2021), ospita *Camp Bondsteel*, la più grande base americana costruita all’estero dai tempi della guerra in Vietnam; i piani per la costruzione erano stati stesi già prima dell’inizio dell’operazione *Allied Force*. Il gioco ambiguo di Washington nei Balcani continua oggi⁸.

La NATO condurrà poi una seconda “guerra umanitaria”, sempre senza l’impiego di forze terrestri, in Libia nel marzo-ottobre 2011. In questo caso, il Paese promotore e più forte sostenitore dell’intervento fu la Francia, che aveva vari interessi in gioco: soppiantare l’Italia nella gestione delle risorse petrolifere del Paese, assicurarsi gli approvvigionamenti di uranio, affossare il progetto di Mu’ammar Gheddafi, forte della buona situazione economica della Libia e delle sue ingenti riserve auree, di creare una valuta pan-africana che avrebbe fatto concorrenza al Franco CFA, all’epoca utilizzato da quattordici Stati africani. In subordine, agli occhi delle “primavere arabe”, Parigi doveva ripulire la sua immagine dopo le rivelazioni sulle vacanze del Primo Ministro in Egitto a spese del Presidente Muhammad Hosni Mubarak e del Ministro degli Esteri in Tunisia ospite del Capo dello Stato Zine El-Abidine Ben Ali, nonché l’iniziale sostegno a quest’ultimo nonostante la violenta repressione messa in atto. Dopo la brutale uccisione di

⁶ *Statement by the President to the Nation*, <http://www.whitehouse.gov>.

⁷ A. Panebianco, *Gli interessi e le ipocrisie*, “Corriere della Sera”, 13.09.1999.

⁸ G. Gaiani, *La NATO è “partner” della Serbia mentre USA e Turchia armano il Kosovo*, “Analisi difesa”, 22.01.2024. <https://www.analisedifesa.it/2024/01/la-nato-e-partner-della-serbia-ma-usa-e-turchia-armano-il-kosovo/>. La politica di Washington viola la Risoluzione 1244 adottata dal Consiglio di Sicurezza dell’ONU nel 1999 e contraddice la posizione della NATO.

Gheddafi, non vi fu consenso tra i Paesi NATO sullo schieramento di una forza di stabilizzazione e la Libia piombò nel caos, teatro di scontri tra fazioni rivali sostenute da governi stranieri.

Tra le due “guerre umanitarie”, praticamente a costo zero in termini di caduti propri, la NATO si impegnò in *Major Combat Operations* in Afghanistan, prendendo il comando della *International Security Assistance Force* (ISAF), con mandato dell'ONU, che operò al fianco dell'operazione tutta americana *Enduring Freedom*. ISAF fu la maggiore operazione di combattimento nella storia della NATO, arrivando a schierare un massimo di 58.300 militari di cinquantacinque Paesi. Due motivi ricorrenti caratterizzarono l'impegno della NATO in Afghanistan: le richieste americane agli europei di inviare più truppe e quelle del Segretario Generale della NATO di togliere (o almeno attenuare) i *caveat* (le regole d'ingaggio restrittive) imposti ai vari contingenti nazionali: «che limitano l'uso della forza e la flessibilità dei comandanti. Con la necessità di coprire l'intero spettro delle operazioni, dal combattimento al *peacekeeping*, gli Stati membri stanno mettendo dei *caveat* sul futuro della NATO». In alcuni casi, come per la Germania, i *caveat* erano particolarmente restrittivi. Mentre *Enduring Freedom* conduceva operazioni di controguerriglia (*search and destroy*), molti contingenti degli altri Paesi NATO si limitavano ad azioni di stabilizzazione, rispondendo al fuoco solo se attaccati. Una battuta diceva che il vero significato dell'acronimo ISAF era «*I Saw Americans Fighting*». Nel febbraio 2009 il Segretario Generale Jaap de Hoop Scheffer dichiarò: «Non possiamo permetterci il costo della sconfitta»⁹.

A questi problemi, si aggiunse la decisione del Presidente George W. Bush di aprire un nuovo fronte di guerra invadendo l'Iraq e quindi inevitabilmente riducendo la concentrazione degli sforzi sull'Afghanistan. Abbattuto il regime di Saddam Hussein, il 2 giugno 2003 il Consiglio Atlantico deliberò di fornire assistenza, logistica e di altro genere, alla Polonia, che aveva assunto il comando della regione centro-meridionale in Iraq. Il 28 giugno 2004 il vertice di Istanbul deliberò l'istituzione di una *NATO Training Implementation Mission-Iraq*, poi ribattezzata *NATO Training Mission-Iraq* per l'addestramento, *in loco* o all'estero, delle forze di sicurezza irachene. Ad essa contribuirono tutti i membri della

⁹ http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7900367.stm, 19.02.2009.

NATO, dei quali sedici (compresa l'Italia) inviando truppe *in loco*, altri (come Francia e Germania) solo con sostegno finanziario e donazione di equipaggiamenti. Nel settembre 2004 la NATO decise inoltre di sponsorizzare la costituzione in Iraq di una *National Defence University*, operativa a Bagdad. Queste missioni ebbero un costo umano assai rilevante per i Paesi partecipanti (americani e ISAF), più di 3.500 militari caduti in Afghanistan (cinquantatquattro italiani), circa 4.700 in Iraq (trentadue italiani).

Il nuovo Presidente americano Barack Hussein Obama II, entrato in carica nel gennaio 2009, in coerenza con la posizione presa a suo tempo come Senatore e con le promesse elettorali, pose subito fine alla “guerra per scelta”, in Iraq, dove peraltro Washington ha mantenuto diverse basi militari, delle quali nel gennaio 2024 il governo iracheno ha chiesto il ritiro. Quanto all’Afghanistan, “la guerra necessaria”, Obama inizialmente chiese ancora agli europei di aumentare il loro impegno, ma poi nel luglio 2011 iniziò a pianificare la fine della missione di combattimento. L’esito finale si è visto nell’agosto 2021 con il ritorno al potere dei talebani. Le scene degli afgani che si affollavano all’aeroporto di Kabul cercando di imbarcarsi su un aereo furono paragonabili a quelle a Saigon nell’aprile 1975, quando i vietnamiti si accalcavano ai cancelli dell’ambasciata americana nella speranza di essere imbarcati sugli elicotteri che si alzavano continuamente dal tetto dell’edificio.

Il Ministro della Difesa britannico Robert Ben Wallace, nell’ottobre 2021, ammise che la «campagna politica della NATO in Afghanistan era fallita», insistendo però che «l’alleanza occidentale non aveva subito una sconfitta militare ad opera dei talebani». Commenti simili erano stati fatti anche dopo la sconfitta in Vietnam nel 1975; possono essere corretti da un punto di vista strettamente militare, ma non riescono a nascondere il fatto che in entrambi i casi, ed in altri, i Paesi occidentali hanno mancato della determinazione politica per sradicare i guerriglieri. Si possono vincere “battaglie”, ma non si ottiene lo scopo politico per il quale si è combattuto. Di fatto, gli Stati Uniti non hanno vinto una sola guerra rilevante dopo il 1945: sconfitta totale in Vietnam ed in Afghanistan, pareggio in Corea, situazione precaria in Iraq.

L’annuncio dei ritiri da Afghanistan e Iraq fu seguito di poco dall’emergere (o ri-emergere) sia del pericolo islamico sia di quello russo. Nel 2014 il cosiddetto Stato Islamico dell’Iraq e del Levante

(ISIL, secondo l'acronimo inglese), noto anche come Stato Islamico dell'Iraq e della Siria (ISIS) o *Daesh* acquisì prominenza e nel dicembre 2015 arrivò a controllare un'area contenente tra gli otto e i dodici milioni di persone, compiendo inoltre attacchi terroristici in tutto il mondo. Fu affrontato da una *Global Coalition to Defeat Daesh/ISIS* di ottantatré Paesi; nel maggio 2017, la NATO come organizzazione si unì alla coalizione, senza peraltro impegnarsi in combattimento in quanto tale. Entro il settembre 2020 l'ISIS perse tutti i suoi territori.

Nello stesso anno 2014, la NATO riscoprì il suo vecchio nemico: la Russia, che annesse la Crimea e fomentò il separatismo delle aree russe e russofone nell'Ucraina Orientale. Nel febbraio 2022 la Russia invase l'Ucraina e qui la storia sconfinò nella cronaca. Contro l'aggressione sono impegnati a sostegno di Kiev gli Stati membri della NATO, ma non l'organizzazione in quanto tale. Una distinzione sottile, ma fondamentale per evitare uno scontro globale. Da un certo punto di vista, ha fatto strada il modello delle *Coalitions of the Willing*, lanciato dall'amministrazione di Bush Jr. nel 2001. Risalendo ancora più indietro nel passato, si ripete la "guerra limitata" che nel 1940/41 gli Stati Uniti praticarono contro la Germania, aiutando in tutti i modi il Regno Unito senza però essere formalmente in guerra fino all'evento di Pearl Harbor.

Dalla rassegna fatta, appare che la NATO ha dimostrato la sua flessibilità di impiego, che talvolta ha sconfinato nell'ambiguità, esplorando buona parte della panoplia di possibili posture e interventi militari, non sempre con fortuna¹⁰. Va naturalmente ricordato che la NATO è un'organizzazione inter-governativa che fa solo quello che gli Stati membri le indicano di fare. Con maggiore o minore facilità e rapidità gli Stati Uniti hanno sempre dettato la linea. A seguito dell'attacco russo all'Ucraina, la NATO ha comunque ottenuto un rilevante successo, includendo Finlandia e Svezia, due Stati militarmente importanti, certo molto più di tanti altri ammessi a partire dal 1999.

¹⁰ Molti dei temi di questo articolo sono trattati diffusamente in M. de Leonardis (ed), *op. cit.*

Un problema insolubile: la cosiddetta “difesa europea”

Non c'è dubbio che furono gli europei, *in primis* i britannici, con maggiore efficacia, ma anche i francesi, più maldestramente, a chiedere agli americani di garantire la loro sicurezza¹¹. Gli americani, all'inizio degli *Exploratory Talks on Security* iniziati nel luglio 1948, si fecero molto pregare, ma poi compresero bene che l'Alleanza Atlantica, ed ancor più la NATO, ossia la sua organizzazione politico-militare, poteva essere uno strumento efficace della loro egemonia.

Ancora nel marzo 1948 il Ministro degli Esteri britannico laburista Ernest Bevin si illudeva che il ricorso agli americani potesse essere una misura di emergenza e quindi temporanea: «Dovremmo usare l'aiuto degli Stati Uniti per guadagnare tempo, ma il nostro fine ultimo dovrebbe essere di conseguire una posizione nella quale i Paesi dell'Europa occidentale possano essere indipendenti sia dagli Stati Uniti che dall'Unione Sovietica»¹².

Fin dall'inizio, l'idea di una difesa europea autonoma, quanto meno formalmente, sia pure con l'appoggio esterno di Washington fu di fatto abbandonata. Il 10-11 marzo 1948 Bevin aveva proposto tre sistemi di sicurezza: «1) Il sistema Regno Unito – Francia – Benelux con l'appoggio degli Stati Uniti; 2) Uno schema di sicurezza atlantico al quale gli Stati Uniti sarebbero ancora più strettamente interessati; 3) Uno schema di sicurezza mediterraneo che riguarderebbe particolarmente l'Italia»¹³. Tuttavia, il Patto di Bruxelles, che era la realizzazione del primo sistema, perse subito di importanza, quando durante gli *Exploratory Talks* fu bocciata l'idea che tutti i membri europei della futura Alleanza Atlantica dovessero aderire anche ad esso, formando un *caucus* europeo. Come del resto aveva suggerito il famoso George Kennan scrivendo: «gli Stati Uniti avrebbero potuto utilizzare l'accordo nord-atlantico per spingere le potenze del patto di Bruxelles [...] verso una federazione europea, se i vantaggi completi del patto nord-atlantico fossero

¹¹ Cfr., in particolare, O. Barié (a cura di), *L'alleanza occidentale. Nascita e sviluppi di un sistema di sicurezza collettivo*, Bologna, 1988 e E. Di Nolfo (ed), *The Atlantic Pact Forty Years Later. A Historical Reappraisal*, Berlin-New York, 1991.

¹² Memorandum *The Threat to Western Civilization*, 03.03.1948, cit. in M. de Leonardis, *I «tre cerchi»: il Regno Unito e la ricerca della sicurezza tra Commonwealth, Europa e «relazione speciale» con gli Stati Uniti (1948-1949)*, in O. Barié, *L'alleanza occidentale...*, cit., pp. 47-49.

¹³ Cfr. i documenti cit. *ibi*, p. 40.

stati limitati a quei Paesi che assumessero tutti gli obblighi del patto di Bruxelles»¹⁴. Il Patto di Bruxelles, dal 1955 UEO, fu una debole appendice della NATO, finché, commettendo a mio giudizio un grave errore, la UEO fu sciolta nel 2011, nella speranza che i suoi compiti di sistema di difesa puramente europeo venissero assunti dalla UE.

Firmata l'Alleanza Atlantica, il *Foreign Office*, rivedendo le precedenti posizioni, concluse che non vi erano alternative ad una politica di «consolidamento dell'Occidente», sotto la guida americana, e che, nel prevedibile futuro, non vi era «nemmeno alcuna prospettiva realistica per il Regno Unito ed il Commonwealth di giocare il ruolo di “terza potenza mondiale” indipendente»; il dollaro e la bomba atomica erano più attraenti della sterlina e della *Royal Navy*¹⁵. A questa scelta di fondo il Regno Unito è rimasto fedele, per cui ha osservato giustamente Ottavio Barié che si pone il «problema se non ci si trovi di fronte a un terzo Occidente angloamericano rigorosamente atlantico intermedio-sovrapposto agli altri due»¹⁶. Londra decise di continuare nella politica indicata da Winston Churchill fin dall'anteguerra: per salvare le sorti del Regno Unito, dell'Impero e del Commonwealth occorreva affidarsi interamente agli Stati Uniti. Alcuni storici, come John Charmley¹⁷, hanno rilevato il carattere suicida di questa scelta e una dozzina d'anni fa il parlamento britannico istituì una commissione per valutare quanto la politica della *special relationship* avesse giovato a Londra.

Periodicamente riemerge il problema della cosiddetta “difesa europea”, intesa come capacità della UE di garantire la sicurezza e la difesa dei suoi Stati membri anche senza il sostegno degli Stati Uniti. Dibattito stucchevole e ripetitivo da più di trent'anni¹⁸, con annunci eclatanti ai quali seguono pochi fatti concreti e qualche giravolta

¹⁴ G. Kennan, *Memoirs 1925-1950*, New York, 1969, pp. 406-9.

¹⁵ Memorandum del *Permanent Undersecretary's Committee, A Third World Power or Western Consolidation?*, 09.05.1949, National Archives London, *Foreign Office General Correspondence*, FO 371176386.

¹⁶ O. Barié, *Dalla guerra fredda alla grande crisi. Il nuovo mondo delle relazioni internazionali*, Bologna, 2013, p. 219.

¹⁷ J. Charmley, *Churchill's Grand Alliance: The Anglo-American Special Relationship 1940-57*, London, 1995.

¹⁸ Cfr. M. de Leonardis, *La difesa europea: una certezza e una incognita*, “Rivista Marittima”, gennaio, 2019, pp. 7-16.

di posizioni per conquistare le prime pagine. Si veda ad esempio il Presidente francese Emmanuel Macron che nel novembre 2019 proclamò la «morte cerebrale» della NATO e nel febbraio 2024 ha ipotizzato la discesa in campo in Ucraina della NATO stessa come organizzazione. O la Presidente della Commissione Europea Ursula von der Layen, che nel settembre 2021 proclamava che «L'Unione europea non sarà mai un'alleanza militare»¹⁹, perché per questo vi è già la NATO, ed ora ha creato l'incarico di Commissario alla Difesa, ripetendo la tipica illusione della UE che la moltiplicazione delle istituzioni possa di per sé generare sviluppi concreti.

Il dibattito acquisisce nuovo impeto e urgenza di fronte alla rielezione trionfale a Presidente degli Stati Uniti di Donald J. Trump, che nella campagna per la *nomination* repubblicana ha ripetuto, in forma aggravata, le sue dichiarazioni del 2016, ossia che prima di difendere militarmente un Paese della NATO aggredito valuterrebbe se esso rispetta l'impegno preso da anni dalla NATO di spendere per la difesa almeno il 2% del proprio PIL, rivelando poi uno scambio di battute, risalente ad un vertice dell'Alleanza nel 2018, quando era Presidente, con un imprecisato leader di uno Stato europeo inadempiente: «ho replicato che no, non li avrei difesi, avrei incoraggiato la Russia "a fare quel diavolo che voleva"»²⁰.

Ragionando in termini legalistici, cosa peraltro futile in politica internazionale, si potrebbe ribadire ancora una volta, per chi non ne fosse consapevole, che l'art. 5 del Trattato Nord-Atlantico impegna gli Stati membri a sostenere uno o più di essi aggrediti, ma non necessariamente con mezzi militari. Sempre sul piano giuridico, nel dicembre 2023 il Congresso, con un appoggio bipartitico, ha approvato una norma inserita nel *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2024* che richiede una maggioranza di 2/3 del Senato o una legge per consentire al Presidente di abbandonare la NATO²¹, mossa che peraltro Trump non ha mai ipotizzato. Al riguardo l'ex Rappresentante Permanente americano

¹⁹ <https://formiche.net/2021/09/difesa-europea-esercito-dibattito/>.

²⁰ https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2024/02/11/trump-inciterei-putin-ad-attaccare-chi-non-paga-la-nato_0791fea4-ecfb-4528-b911-7ff61025205d.html.

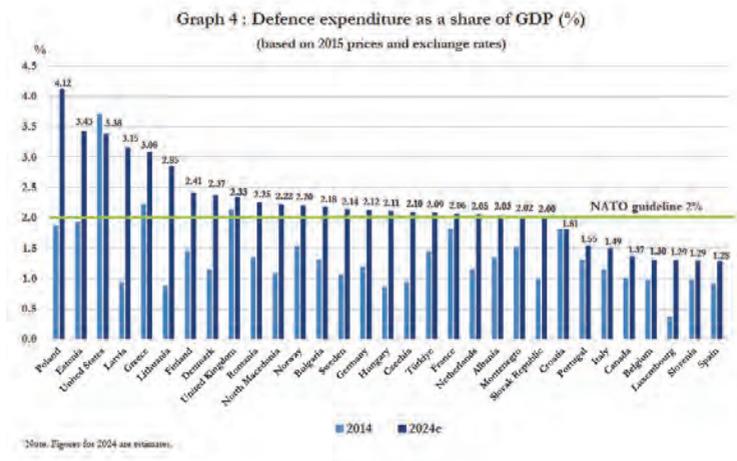
²¹ «The President shall not suspend, terminate, denounce, or withdraw the United States from the North Atlantic Treaty, done at Washington, DC, April 4, 1949, except by and with the advice and consent of the Senate, provided that two-thirds of the Senators present concur, or pursuant to an Act of Congress».

presso il Consiglio Atlantico (2008/2009) Kurt Volker, considera la frase del 2018 sopra citata una spaconata e non l'indicazione di un piano d'azione, ma ha ammonito che il Presidente, come Comandante in Capo ha poteri molto ampi e potrebbe «fare un sacco di cose [...] assai dirompenti per la NATO», come ridurre o annullare la partecipazione di truppe americane alle esercitazioni²². Anche il Senatore repubblicano Marco Rubio, uno dei promotori della norma, minimizza il problema: «non sono per nulla preoccupato, poiché egli è già stato Presidente. So esattamente cosa ha fatto e cosa farà con l'alleanza NATO», aggiungendo però sibillino «Ma ci deve essere un'alleanza».

È indubbio che durante il suo primo mandato, al di là di *tweets*, indiscrezioni, dichiarazioni estemporanee, la politica di Trump verso la NATO è stata del tutto ortodossa; il numero di militari americani in Europa salì addirittura da 63.000 nel 2016 a 74.000 nel 2018. Non pochi osservatori sostengono che una sua eventuale seconda amministrazione perseguirebbe politiche molto più radicali, ma è assai improbabile che la sopravvivenza della NATO corra pericoli. Non lo tollererebbero l'*establishment* politico e il complesso militar-industriale e andrebbe contro gli interessi degli Stati Uniti, rischiando di allentare il loro controllo sui Paesi europei e privandoli di basi per la proiezione di forze fuori dal Vecchio Continente. Del resto, il criterio del 2% ha degli aspetti discutibili, il numero di Stati della NATO che lo rispetta è in crescita, 23 su 31 (l'Islanda non ha Forze Armate) nel 2024, e il costo della presenza militare americana in Europa ammonta a poco più del 5% del bilancio della difesa degli Stati Uniti²³.

²² <https://edition.cnn.com/2024/02/13/politics/congress-trump-nato-what-matters/index.html>.

²³ <https://www.iiss.org/online-analysis/military-balance/2018/07/us-and-nato-allies-costs-and-value/>.



Resta il fatto che un'ondata isolazionista percorre gli Stati Uniti da trent'anni. Due terzi dei repubblicani eletti nel 1994 alla camera dei rappresentanti, nella quale ottennero la maggioranza, non possedeva il passaporto ed il loro *leader* Richard Arme, texano, dichiarò di non aver bisogno di visitare l'Europa, perché «era già stato lì una volta»²⁴. Recenti sondaggi mostrano che mentre l'80% dei Democratici ritiene che gli Stati Uniti traggano benefici dalla loro Alleanza con i Paesi europei tale percentuale cala al 50% dei Repubblicani; percentuali simili risultano anche per le alleanze in Asia orientale. Il 68% dei Democratici, ma solo il 48% dei Repubblicani, sosterebbe alleati NATO come Estonia, Lettonia e Lituania se la Russia li invadesse²⁵. Trump riflette e cavalca questi mutamenti.

Quindi, pur senza eccessivi allarmismi, gli europei devono darsi seriamente da fare per accrescere il loro potenziale militare. Una «*mission impossible*»? Certamente sì a medio termine, ancor più dopo la *Brexit*, se ciò è inteso come costruzione del mitico «Esercito europeo», un'idea «romantica», come la definì l'allora Ministro della Difesa italiano Lorenzo Guerini. «L'Alleanza Atlantica continua a rappresentare il solo credibile «deterrente di ultima istanza» contro

²⁴ S.M. Walt, *Two Cheers for Clinton's Foreign Policy*, «Foreign Affairs», marzo-aprile, 2000, p. 65.

²⁵ <https://www.nytimes.com/2024/02/15/us/politics/trump-nato-threat.html>.

l'aggressività russa, [...] In questo senso, la sola vera opzione per gli alleati è rafforzarne il "pilastro" europeo, investendo più risorse, più mezzi e più forze nei compiti di "deterrenza e difesa"»²⁶. Come scriveva già negli anni 30' del XX secolo il Segretario Generale del Quai d'Orsay Philippe Berthelot «gli americani sono degli indesiderabili necessari e dire che abbiamo dovuto andare a cercarli! L'Europa lo pagherà caro»²⁷.

Un'alternativa strategica sarebbe riprendere e aggiornare nelle nuove circostanze l'idea del Generale de Gaulle di Europa «dall'Atlantico agli Urali». In altre parole, uscire dall'isteria anti-russa e dalla totale sottomissione a Washington. Non si vede però nessun importante politico europeo disposto a cimentarsi nell'impresa, accantonando i paragoni tra Hitler e Putin, per lasciarli alla retorica comiziale.

Purtroppo la memoria dei politici e dei giornalisti è sempre selettiva. Non si ricordano ad esempio spesso le invasioni sovietiche dell'Ungheria nel 1956 e della Cecoslovacchia nel 1968. Se lo si fa, si ignora totalmente l'acquiescenza degli Stati Uniti verso di esse. La retorica del *roll back* aveva promesso la liberazione delle *captive nations*; Washington aveva individuato proprio l'Ungheria come Paese più pronto a ribellarsi al giogo sovietico²⁸. Di fronte all'invasione sovietica, gli Stati Uniti rimasero però del tutto inerti, per non ritornare al clima da Guerra Fredda dell'epoca staliniana e non «compromettere alcuni dei progressi, per quanto piccoli, derivanti dalle conferenze di Ginevra»²⁹. Lo stesso avvenne dodici anni dopo per l'invasione della Cecoslovacchia. Nel 1976 furono poi diffuse alcune considerazioni del consigliere del Dipartimento di Stato Helmut Sonnenfeldt durante una riunione con gli ambasciatori americani nei Paesi europei, nelle quali si sosteneva che gli Stati Uniti non solo riconoscevano la dominazione sovietica

²⁶ <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/europa-quanto-costa-difenderla-164501>.

²⁷ Cit. in G. Lenzi, *La Diplomazia. Passato, presente e futuro*, Soveria Mannelli, 2020, p. 262.

²⁸ Cfr. M. de Leonardis, *La rivolta d'Ungheria e la situazione internazionale*, in Aa. Vv, *La crepa nel muro: Ungheria 1956*, "Fondazione Ugo Spirito", Roma, 1999, pp. 83-114.

²⁹ Cfr. *Telegram From the Office of the Permanent Representative to the North Atlantic Treaty Organization to the Department of State*, 13-11-56, in *Foreign Relations of the United States, 1955-1957*, vol. XXV, *Eastern Europe*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1990, pp. 443-44.

sull'Europa orientale ma anche che quei Paesi dovessero avere un rapporto più «organico» con Mosca. Il Generale de Gaulle definì l'intervento sovietico «un battibecco in famiglia»³⁰.

Richiamare queste vicende non è un puro vezzo da storico. Viene da chiedersi perché oggi Washington si comporti molto diversamente dal 1956 e dal 1968 e la Russia di Putin non meriti la stessa “comprensione” accordata all'URSS. Probabilmente la spiegazione di fondo è che Washington, avendo vinto la Guerra Fredda, ritiene di poter non accettare più comportamenti che al tempo dell'equilibrio bipolare pensava invece di dover tollerare. Implicitamente, si ammette che il timore di un'escalation nucleare non è credibile, anche se a giorni alterni si enfatizzano dichiarazioni della Casa Bianca o del Cremlino che fanno parte del “gioco”. Vi è da chiedersi quanto sia saggio trattare la Russia come una potenza in declino che non merita riguardi. È questa del resto una posizione che Joseph R. Biden Jr., allora Vice-Presidente, espresse già nel 2009, invitando ad una politica più intransigente verso la Russia, poiché le sue declinanti economia e demografia l'avrebbero resa più accomodante³¹.

Ovviamente si cerca di capire quali siano i progetti di Trump relativi alla NATO³². Certamente l'improvvida promessa di ammettere l'Ucraina nella NATO, già ora di per sé rinviata ad un futuro imprecisato, verrebbe messa nel cassetto, come parte di un accordo con la Russia; lo stesso avverrebbe per la Georgia, che comunque ha un equilibrio politico interno che renderebbe impossibile l'ammissione. È da ritenere che pochi in Europa si lamenterebbero. Trump manterrebbe l'ombrello atomico e lo schieramento di forze aeree e navali con le relative basi, ma punterebbe a trasferire agli europei la responsabilità di quelle di terra. Ciò avverrebbe riconoscendo che gli Stati Uniti soffrono, come già altri imperi in passato, di *imperial overstretching* e quindi devono

³⁰ Cit. in A. Gheciu, *When the “New Europeans” Encountered the “Old Continent”*. *Redefining Europe, Re-imagining the World in the Context of the War against Iraq*, in M. Evangelista – V.E. Parsi (eds), *Partners or Rivals? European-American Relations after Iraq*, Milano, 2005, p. 179.

³¹ *Biden's Good Gaffe*, “The Wall Street Journal”, 29.07.2009, p. 13.

³² Un'analisi ben articolata e fondata su fonti credibili è M. Hirsh, *Trump's Plan for NATO Is Emerging*, “Politico Magazine”, <https://www.politico.com/news/magazine/2024/07/02/nato-second-trump-term-00164517>.

ridurre i loro impegni i teatri considerati non vitali e dove comunque gli alleati possono assumere una responsabilità primaria. Idee che hanno tutte radici nella storia dell'approccio americano verso l'Alleanza Atlantica dal *self help* e *mutual aid* delle origini, al costante dibattito sul *burdensharing*.

Conclusione

Trump non è certo l'unica ombra sul futuro della NATO³³. Sullo sfondo vi è il problema della Cina, così citata con accenti molto critici ma prudenti nel Concetto Strategico del 2022:

Le ambizioni dichiarate e le politiche repressive della Repubblica Popolare Cinese sfidano i nostri interessi, sicurezza e valori [...] La crescente *partnership* tra la Repubblica Popolare Cinese (PRC) e la Federazione Russa e i loro tentativi che si rafforzano reciprocamente di minare l'ordine internazionale basato su regole contrastano i nostri valori e interessi [...] Restiamo aperti ad un impegno costruttivo con la PRC [...] Lavoreremo insieme responsabilmente, come Alleati, per affrontare le sfide sistemiche poste dalla PRC alla sicurezza Euro-Atlantica [...] Rafforzeremo la nostra comune consapevolezza, miglioreremo la nostra resilienza e preparazione, e ci proteggeremo contro le tattiche coercitive e gli sforzi della PRC di dividere l'alleanza. Difenderemo i nostri valori comuni e l'ordine internazionale basato su regole, inclusa la libertà di navigazione.

Si ripropone il dibattito dei primi anni di questo secolo su quanto la NATO possa essere "globale". Macron ha già espresso il suo parere negativo, ponendo il veto all'apertura di un ufficio di collegamento della NATO a Tokyo e confermando ancora una volta che Francia e Stati Uniti sono i «*Feuding Hillbillies*» [litigiosi zoticoni] dell'Occidente³⁴. Un impegno attivo della NATO nel teatro dell'Estremo Oriente appare del tutto improbabile, il che non vuol dire che resterà completamente inerte. Se la Francia è la spina nel fianco tra gli alleati degli Stati Uniti, il loro più fedele partner è il Regno

³³ *En passant* si può ricordare il caso peculiare della Turchia: un Paese NATO che acquista sistemi d'arma dallo Stato, la Russia, che l'Alleanza considera il suo maggiore avversario.

³⁴ D.G. Haglund, "*Feuding Hillbillies*" of the West?, in Id. (eds), *The France-U.S. Leadership Race: Closely Watched Allies*, Kingston, 2000, nonché Id., *Sister Republics. Security Relations between America and France*, Baton Rouge, 2023.

Unito, che nella crisi ucraina ha sorpassato Washington nell'intransigenza anti-russa. Infatti, Londra ha mostrato di essere disposta ad impegnarsi in Estremo Oriente anche in nome delle sue eredità imperiali, firmando il 15 settembre 2021 il trattato AUKUS, patto di sicurezza tra Australia, Regno Unito e Stati Uniti, e tenendo in permanenza due navi militari nella regione. L'Occidente anglo-americano è il nucleo duro dell'Alleanza occidentale.

Infine, qui si può solo accennare ad un tema che meriterebbe un'ampia trattazione specifica e che potrebbe apparire filosofico o "romantico", ma non per uno storico attento alle "forze profonde" che ispirano la politica internazionale. La NATO è la massima espressione istituzionale dell'Occidente; vi è appunto da chiedersi se questo Occidente sia in inesorabile declino di fronte all'ascesa degli altri³⁵. A parte l'erosione della sua assoluta superiorità tecnologica, l'Occidente è devastato dall'eclisse dei suoi valori tradizionali, sostituiti dalla legalizzazione di crimini e aberrazioni; a ciò la Chiesa bergogliana, a sua volta in profonda crisi, non fa più da argine³⁶. La *cancel culture* e la cultura *woke* confermano la verità delle considerazioni che l'allora Cardinale Joseph Ratzinger faceva nel 2004: «C'è qui un odio di sé dell'Occidente che è strano e che si può considerare solo come qualcosa di patologico [...] non ama più se stesso; della sua storia vede solo ciò che è deprecabile e distruttivo, mentre non è più in grado di percepire ciò che è grande e puro»³⁷. Potrà la NATO, a medio-lungo termine, non risentire della crisi della civiltà di cui è espressione?

³⁵ In inglese riesce facile il gioco di parole: dal XVI secolo vi è stata the *Rise of the West*, ora si assiste alla *Rise of the Rest* (cfr. le pagine iniziali di F. Zakaria, *The Post-American World: And The Rise of The Rest*, New York, 2011).

³⁶ J.A. Ureta – J. Loredò, *La Diga Rotta. La resa di Fiducia supplicans alla lobby omosessuale*, Roma, 2024.

³⁷ M. Pera – J. Ratzinger, *Senza radici. Europa relativismo cristianesimo islam*, Milano, 2004, p. 70.

L'evoluzione della NATO e le sfide alla sicurezza euro-atlantica

di ANDREA ROMUSSI

***Abstract** – This essay highlights NATO's evolution into a cornerstone of Euro-Atlantic security and values, especially in the face of Russia's aggression against Ukraine, which reshaped global security dynamics. Italy emphasizes a 360-degree approach, balancing deterrence with crisis management and cooperative security, particularly on the Southern flank, where terrorism, instability, and geopolitical competition converge. It advocates efficient defense spending, stronger NATO-EU collaboration, and enhanced partnerships in the Indo-Pacific, while stressing the importance of dialogue with China and leadership in international relations to address systemic global challenges.*

***Keywords:** NATO, Italian Defense, Global Security*

Desidero anzitutto ringraziare gli organizzatori di questo convegno, il suo comitato scientifico e tutti i relatori e partecipanti. È un onore poter intervenire in una delle più prestigiose realtà accademiche italiane e di fronte a questo pubblico, specie a dei giovani universitari che rappresentano la società di domani. Noi qui sul palco incarniamo, chi con più *seniority* di altri, la Storia del nostro tempo, che si sta complicando sempre di più con crisi che proliferano in ogni angolo del mondo. Siamo quindi chiamati, credo, a fornire alle nuove generazioni delle chiavi di lettura valide, che possano aiutare ad avere una migliore comprensione delle dinamiche globali odierne.

Nel corso dei passati settantacinque anni, il Patto Atlantico si è dimostrato uno strumento essenziale per la protezione delle democrazie dell'area euro-atlantica durante la fase della loro ricostruzione successiva al secondo conflitto mondiale, quando tornarono a crescere, e con ancora più forza al termine della Guerra Fredda.

Giunta ormai a 32 Paesi membri, l'Alleanza ha salvaguardato «la libertà dei loro popoli, il loro comune retaggio e la loro civiltà, fondati sui principi della democrazia, sulle libertà individuali e sulla preminenza del diritto», come recita il Preambolo del Trattato.

Questo successo è stato possibile grazie alla capacità dell'Alleanza di mostrarsi al passo coi tempi e all'altezza delle sfide che le si ponevano davanti, cambiando ed evolvendo da semplice patto tra Stati a vera e propria comunità di valori supportata da una complessa organizzazione, la NATO.

Come ben sapete, il 24 febbraio 2022 è una data che ha segnato la Storia. L'aggressione russa contro l'Ucraina ha radicalmente modificato il contesto di sicurezza con cui dobbiamo confrontarci.

La condotta russa ha violato alcuni principi fondamentali del diritto internazionale e della Carta delle Nazioni Unite, ha mandato in frantumi l'architettura di sicurezza dell'area euro-atlantica, ma soprattutto ha eliminato la possibilità che il nostro rapporto con la Federazione Russa si fondasse sulla fiducia reciproca.

L'aggressione russa ha avuto un evidente impatto sui lavori allora in corso presso il quartier generale della NATO. Dopo più di un decennio, l'Alleanza era impegnata nella revisione del suo Concetto Strategico, che risaliva al 2010. Come sicuramente capirete, si trattava di un'era diversa nella vita della Comunità internazionale e le priorità in tema di sicurezza erano altre.

Il risultato è stato il nuovo Concetto adottato a Madrid nel giugno 2022, che identifica due minacce alla sicurezza degli Alleati.

Da un lato, la Russia rappresenta «la minaccia più significativa e diretta alla sicurezza degli alleati e alla pace e alla stabilità nell'area euro-atlantica». Dall'altro, il Concetto riconosce che «il terrorismo, in tutte le sue forme e manifestazioni, costituisce la minaccia asimmetrica più diretta alla sicurezza dei nostri cittadini e alla pace e alla prosperità internazionali».

Per affrontare queste minacce e proteggere la sicurezza degli alleati, che è indivisibile, è di fondamentale importanza perseguire un approccio a 360 gradi per l'adattamento della deterrenza e della strategia di difesa che la NATO sta attraversando. Questo concetto è fatto proprio dal Concetto Strategico stesso.

Nessuna minaccia, indipendentemente dalla direzione strategica da cui proviene, dovrebbe essere lasciata senza risposta.

Questo è il motivo per cui l'Italia si colloca costantemente tra i principali contributori alle missioni e operazioni alleate, nonché alle attività di deterrenza lungo il fianco orientale, qualificandosi con ciò come un vero e proprio *security provider*.

Siamo Nazione Quadro per il battaglione multinazionale in Bulgaria, per il quale garantiremo l'ampliamento fino al livello di brigata. Partecipiamo anche ai battaglioni in Lettonia e Ungheria, mentre la nostra Aeronautica Militare è impegnata nell'*Air Policing* nei cieli degli Alleati in Oriente e nei Balcani.

La Marina Militare italiana contribuisce alla sicurezza marittima dal Mar Baltico allo Stretto di Bab el-Mandeb passando per il Mediterraneo, schierandosi anche nell'Indo-Pacifico per attività congiunte con i nostri partner.

Questi impegni non sono solo una dimostrazione di solidarietà verso i nostri alleati di fronte a una minaccia. Questi nostri dispiegamenti rispondono a una percezione della minaccia che è il risultato della completa internalizzazione dell'approccio a 360 gradi nel processo decisionale italiano.

Ed è per questo che l'Italia sostiene una più convinta attuazione di questo approccio da parte dell'Alleanza. Dobbiamo assicurare adeguata attenzione ad ogni contesto, poiché il deterioramento su di un fianco potrebbe comportare la diversione di preziose capacità e risorse, che avrebbero potuto essere altrimenti destinate alla solidarietà inter-alleata.

Allo stesso tempo, il Concetto Strategico va oltre l'identificazione delle due minacce nel descrivere l'ambiente strategico. Il comma 11 recita quanto segue:

«I conflitti, la fragilità e l'instabilità in Africa e nel Medio Oriente influiscono direttamente sulla nostra sicurezza e su quella dei nostri partner. Il vicinato meridionale della NATO, in particolare le regioni del Medio Oriente, del Nord Africa e del Sahel, si trova ad affrontare sfide interconnesse in materia di sicurezza, demografiche, economiche e politiche. Questi fattori sono aggravati dall'impatto del cambiamento climatico, della fragilità delle istituzioni, delle emergenze sanitarie e dell'insicurezza alimentare. Questa situazione fornisce un terreno fertile per la proliferazione di gruppi armati non statali, comprese le organizzazioni terroristiche. Consente inoltre interferenze destabilizzanti e coercitive da parte di concorrenti strategici».

Come potete vedere, il Concetto Strategico va ben oltre un approccio tradizionale alla sicurezza nella sua valutazione dell'ambiente strategico. Pur riconoscendo le dinamiche (per lo più) tradizionali che caratterizzano la minaccia proveniente dalla Russia, il fianco meridionale

dell'Alleanza presenta una serie di sfide articolate in un'ampia area geografica, se diamo profondità strategica alla sicurezza euro-atlantica.

Gli eventi accaduti dall'approvazione del Concetto nel giugno 2022 non hanno fatto altro che aumentare la veridicità dell'affermazione del paragrafo 11.

Il Medio Oriente è stato destabilizzato dal conflitto nella Striscia di Gaza e dalle tensioni tra Israele e Iran. Si profila il rischio di un conflitto regionale.

La navigazione nel Mar Rosso è stata minacciata dalle azioni degli Houthi, che rendono insicura una delle più importanti vie di comunicazione per il commercio mondiale.

Nell'intera fascia saheliana ci confrontiamo con una lunga serie di colpi di Stato e con l'avvicendamento rapido degli interlocutori.

Sulla base della mia esperienza come ex Ambasciatore a Ouagadougou, sono dell'opinione che nel Sahel risiedano alcuni dei nostri interessi vitali in termini di antiterrorismo, lotta ai traffici illeciti e lotta all'immigrazione clandestina.

È fondamentale mantenere l'impegno nella regione, per evitare il rischio di ulteriori infiltrazioni di Russia, Cina (e Iran), approfittando del vuoto lasciato dall'Occidente.

Per fare questo, bisogna evitare di dare l'immagine di un "ritiro dell'Occidente" facilmente sfruttabile dalla Russia, che aumenterebbe i sentimenti antioccidentali diffusi nella regione. La chiave qui è mantenere il giusto equilibrio tra la necessità di non rafforzare le giunte militari e quella di perseguire i nostri obiettivi a lungo termine.

Dobbiamo cercare di raggiungere una valutazione complessiva della traiettoria delle politiche di questi Paesi, per evitare che finiscano sempre più sotto l'ombrello russo, con potenziali effetti destabilizzanti per un'area molto più ampia del Sahel.

Dovremmo valutare un attento utilizzo di tutti gli strumenti possibili, con particolare attenzione a quelli di carattere tecnico-militare (in particolare medico/sanitario, a sostegno della popolazione locale), e con un maggiore coinvolgimento della NATO. Dovremmo chiederci cosa potrebbe fare la NATO nel Sahel come parte del suo impegno sul fianco meridionale e cosa si può fare per sostenere i Paesi vicini (Algeria e Mauritania per esempio).

Alla luce di queste considerazioni, l'Italia accoglie con favore il processo di riflessione sul Sud in corso presso il quartier generale della NATO.

È nostra forte aspettativa che il vertice di Washington di luglio 2024 porti a risultati tangibili e a misure per rinnovare l'approccio dell'Alleanza verso il fianco meridionale.

A causa del tipo di sfide che affrontiamo in queste regioni, saranno necessari rinnovati sforzi per la prevenzione e la gestione delle crisi e per la sicurezza cooperativa in queste regioni.

La prevenzione e la gestione delle crisi e la sicurezza cooperativa sono due dei tre compiti fondamentali dell'Alleanza e l'Italia ritiene che contribuiscano alla sicurezza collettiva tanto quanto la deterrenza e la difesa. Se implementati correttamente insieme, questi tre *task* si rafforzano a vicenda.

Le possibili misure includono, tra le altre, la nomina di un Rappresentante Speciale per il Sud. La mancanza di un punto di riferimento permanente, in una regione in cui è fondamentale costruire fiducia attraverso le relazioni personali, ostacola l'opportunità di impegno con questi Paesi.

Nel complesso, il dialogo e l'impegno politico nella regione devono essere rafforzati.

L'Ucraina costituirà sicuramente la priorità del vertice. È fuori discussione che il nostro sostegno debba rimanere costante e in cima all'agenda della NATO, perché la guerra in Ucraina influisce direttamente sulla nostra sicurezza, essendo questa guerra combattuta sul suolo europeo al confine del nostro fianco orientale.

Al vertice di Washington dobbiamo ribadire l'impegno dell'Alleanza per la sicurezza di Kyiv. Dobbiamo farlo in modo unito e coeso, evitando discussioni divisive, elaborando al contempo un solido pacchetto di risultati per il sostegno pratico a Kiev che tenga conto del lavoro svolto attraverso le diverse iniziative parallele.

Di fronte ad un panorama della sicurezza così deteriorato, l'Italia riconosce la necessità di aumentare la spesa per la difesa, come ha fatto negli ultimi dieci anni.

Ciononostante, il nostro approccio a questo problema dovrebbe essere privo di rigidità, data la natura arbitraria della soglia del 2%. Si dovrebbe tenere adeguatamente conto delle capacità e dei contributi oltre alle cifre. Dovremmo farlo aumentando la nostra spesa per la difesa in modo efficiente, sostenibile e responsabile.

Le cifre da sole non equivalgono necessariamente alle capacità. Il "come" spendiamo è fondamentale.

Ciò detto, l'adattamento della postura di deterrenza e difesa della NATO secondo il nuovo *Force Model* richiederà un impegno cospicuo da parte di tutti gli Alleati e dovremo assicurarci di essere pronti per le sfide che ciò pone, specie in termini di capacità dispiegabili. Queste sono considerazioni con chiare ricadute in termini industriali e che devono essere sviluppate tenendo conto anche delle crescenti ambizioni europee, di recente esplicitate nella Strategia per l'Industria della Difesa Europea.

L'auspicio è che l'Unione Europea sappia dare concretezza a queste ambizioni in piena complementarità con le iniziative messe in campo dalla NATO, ciò che consentirebbe di avviare la costruzione di un vero pilastro europeo nell'Alleanza Atlantica. La nostra posizione è che la NATO dovrebbe porre gli standard, mentre l'Unione Europea può mobilitare una base industriale essenziale per far fronte agli accresciuti bisogni delle nostre Forze Armate.

Ultimo, ma non meno importante, e per completare una valutazione strategica del contesto di sicurezza in cui operiamo, il vertice di Washington sarà una buona opportunità per rafforzare la nostra cooperazione con i cosiddetti IP4: i nostri partner nell'Indo-Pacifico, vale a dire l'Australia, Corea del Sud, Giappone e Nuova Zelanda.

Il nostro rapporto con loro è di crescente importanza se consideriamo l'importanza dell'Indo-Pacifico per la sicurezza globale e come alcune sfide (come le nuove tecnologie o il cambiamento climatico) richiedano una risposta coordinata e multilaterale.

L'Italia sostiene il miglioramento della cooperazione della NATO con questi partner, in linea con il nostro approccio alla sicurezza a 360 gradi. Dopotutto, ciò che accade nell'Indo-Pacifico ha chiare ripercussioni sulla sicurezza euro-atlantica.

Tuttavia, la NATO dovrebbe rimanere un'alleanza regionale e mantenere aperti i canali di comunicazione con la Cina, trattando Pechino come una sfida sistemica e non come un avversario o una minaccia. Salutiamo favorevolmente al proposito il riavvio di canali di collaborazione mil-to-mil tra Stati Uniti e Cina.

Quest'ultimo punto ci richiama un aspetto centrale nelle dinamiche delle relazioni internazionali, ossia l'importanza della leadership che deve caratterizzare l'azione dei principali attori dell'azione internazionale.

Quali fondi per quali armi? L'Alleanza Atlantica fra impegni finanziari e dibattito sulle capacità

di GIANLUCA PASTORI

Abstract – *Since the end of World War II, defence expenditure and its allocation have been a constant source of concern in US-Europe relations. Even before the establishment of the Atlantic Alliance, both the Congress and the Joint Chiefs of Staff expressed doubts about the sustainability of Washington's permanent and large-scale commitment to European security. In the following years, despite the constraints the Cold War imposed, the issue repeatedly surfaced. For instance, in the first half of the Fifties, President Eisenhower believed that evoking burden sharing would have positively shocked the European allies' inertia in the military realm. Since the Nineties, with the dissolution of the Soviet Union and the redefinition of NATO's tasks, the issue has taken on new relevance in the light of the US global repositioning, Europe's growing ambitions for strategic autonomy, and the increasing divergence among their respective priorities. Against this backdrop, the 2014 Celtic Manor "pledge" – reconfirmed in 2023 at the NATO Vilnius summit – which sets 2% of GDP as the minimum ceiling that allies should allocate to their defence budgets, only partly succeeded in composing the rift between the two shores of the Atlantic. Moreover, the pledge has faced growing criticisms regarding both its quantitative aspect and its usefulness. Beyond the symbolic value and its possible stimulus effect, several authors have questioned the actual meaning of a "simple" quantitative target. On the one hand, it has been claimed that some allies' commitment in terms of men, matériel and participation in NATO's activities more than compensates for their limited financial contribution; on the other, it has been pointed out that the difficulties the Atlantic Alliance is currently facing are not due to scarce expenditure but to the inability to tackle the existing capability gaps; a problem that has little to do with both the Celtic Manor pledge and – to a certain extent – the burden sharing issue itself.*

Keywords: *Military Spending, Burden Sharing, Defence Investment Pledge*

Il tema della spesa per la difesa comune e della sua ripartizione fra gli alleati attraverso come un fiume carsico la storia dei rapporti fra Stati Uniti ed Europa sin dalla fine della Seconda guerra mondiale. Prima ancora della nascita dell'Alleanza Atlantica, nel clima dell'incipiente Guerra Fredda, la questione riguardo a chi e

quanto aiutare è centrale nel dibattito politico d'Oltreatlantico e vede contrapporsi posizioni radicalmente diverse. Gli arsenali europei – anche quelli delle potenze vincitrici – pagano largo scotto all'impegno nel conflitto appena concluso, né la capacità produttiva del Vecchio continente è tale da permettere una loro ricostituzione in tempi brevi, anche alla luce delle pressanti necessità imposte della ricostruzione postbellica. In questa fase, il sostegno di Washington si concretizza da una parte nella fornitura di *surplus* di magazzino nel quadro del più ampio della smobilitazione della macchina militare nazionale, dall'altra nella prosecuzione – seppure su scala ridotta – delle forniture a diversi Paesi che durante il conflitto avevano beneficiato delle previsioni della legge "Affitti e prestiti". Durante la guerra, inoltre, una parte del mondo politico e militare statunitense aveva iniziato a realizzare i benefici che il Paese avrebbe potuto trarre dall'estensione dell'assistenza militare a *partner* selezionati. A questo proposito, già nel dicembre 1944, un rapporto dello State-War-Navy Coordinating Committee rilevava, per esempio, come proprio la fornitura di assistenza militare potesse costituire «una leva attraverso cui esercitare per alcuni anni un certo grado di influenza sulla politica francese»¹.

Nonostante un'attitudine «decisamente sanguigna» nel valutare la portata della minaccia sovietica all'Europa², sia il Congresso, sia i Joint Chiefs of Staff (JCS) avevano, comunque, manifestato al Presidente Truman profonde riserve riguardo alla sostenibilità di un impegno permanente e su larga scala di Washington a favore del Vecchio continente. Sul piano militare, ancora nel febbraio 1946, i JCS, guardavano al consolidamento e allo sviluppo del potere sovietico come alla «principale minaccia per gli Stati Uniti nel prossimo futuro». In quest'ottica, i Paesi minacciati dall'espansionismo di Mosca avrebbero dovuto essere sostenuti non solo attraverso le Nazioni Unite (come stava accadendo in quegli stessi mesi in Iran, di fronte alle resistenze del Cremlino a ritirare le proprie forze dalla parte settentrionale del Paese) ma anche, se necessario, con la fornitura di assistenza economica diretta da parte di Washington. Tuttavia, un

¹ Cit. in C.J. Pach, Jr., *Arming the Free World. The Origins of the United States Military Assistance Program, 1945-1950*, Chapel Hill – London, 1991, p. 12.

² W.S. Poole, *From Conciliation to Containment: The Joint Chiefs of Staff and the Coming of the Cold War, 1945-1946*, "Military Affairs", vol. 42 (1978), n. 1, pp. 12-16.

vero e proprio sostegno militare, al momento, era considerato «difficile se non impraticabile»³. A queste riserve si aggiungevano quelle del Dipartimento di Stato, incline a guardare al contrasto all'espansionismo sovietico più in termini politici che militari. Nel complesso, la posizione degli Stati Uniti resta, quindi, sostanzialmente cauta, anche a causa del loro perdurante impegno in vari teatri extraeuropei. Solo nel 1947, con l'enunciazione della dottrina Truman (12 marzo) e dell'impegno a «sostenere i popoli liberi che resistono ai tentativi di sottomissione da parte di minoranze armate o di pressioni esterne»⁴, le cose avrebbero iniziato a cambiare, spianando la strada a un maggiore coinvolgimento di Washington anche sul piano militare.

Perché questi sviluppi si materializzassero sarebbe servito tempo. Il 5 giugno 1947, l'annuncio dell'avvio del Piano Marshall (ERP – European Recovery Program) consolidava la strategia del contenimento sul suo asse politico-economico aprendo, al contempo, la strada alla futura integrazione del blocco occidentale. Pochi mesi dopo, il 18 settembre, la promulgazione del National Security Act contribuiva a definire l'architettura istituzionale della politica di sicurezza statunitense, rimodellando le strutture di vertice delle Forze Armate e dando vita a nuove strutture, fra cui il National Security Council, organo deputato a «fornire consigli al Presidente in materia di integrazione delle politiche interne, estere e militari, così da consentire agli organi militari e agli altri dipartimenti e agenzie del governo di cooperare in modo più efficace nelle questioni relative alla sicurezza nazionale»⁵. Nel novembre 1948, sull'onda emotiva del colpo di Stato di Praga (21-25 febbraio) e del blocco di Berlino (24 giugno-11 maggio 1949), l'NSC 20/4⁶ presentava una prima organica strategia di contrasto della minaccia sovietica,

³ *Ivi*, p. 14.

⁴ <https://www.archives.gov/milestone-documents/truman-doctrine>. Sull'evoluzione della posizione del Congresso in materia di difesa dell'Europa cfr. P. Williams, *The Senate and US Troops in Europe*, London – Basingstoke, 1985; sul ruolo di Arthur Vandenberg nel pilotare questa evoluzione e sulla sua collaborazione con il Presidente Truman cfr. L.J. Haas, *Harry & Arthur: Truman, Vandenberg, and the Partnership that Created the Free World*, Lincoln, NE, 2016.

⁵ <https://govtrack.us.s3.amazonaws.com/legislink/pdf/stat/61/STATUTE-61-Pg495.pdf>.

⁶ *Report to the President by the National Security Council*, NSC 20/4, 23.11.1948, in *Foreign Relations of the United States [FRUS], 1948*, vol. 1/2, *General; The United Nations*, Washington, DC, 1976, 60.

strategia che già l'anno successivo, dopo la fine del monopolio nucleare (il primo test nucleare sovietico – RDS-1 – è del 29 agosto) e l'inizio del processo che avrebbe portato all'adozione del NSC 68⁷, avrebbe sperimentato una chiara torsione in senso militare. Parallelamente, le spese per la Difesa – che erano scese dagli 83 miliardi di dollari dell'anno fiscale 1945 ai 12 di media del periodo 1948-50 – riprendono a crescere in maniera significativa, complice anche lo scoppio della guerra di Corea⁸.

Nel giugno 1948, con l'approvazione della risoluzione Vandenberg, anche il Congresso aveva abbandonato le sue riserve, spianando la strada alla firma del Trattato di Washington (4 aprile 1949), ma con la tacita intesa che il contributo statunitense sarebbe stato limitato, nei fatti, all'aviazione strategica e alle forze navali e che – in cambio di questo impegno e della conseguente garanzia di protezione offerta dall'ombrello nucleare USA – i Paesi dell'Europa occidentale si sarebbero impegnati a portare avanti seri sforzi nel campo della sicurezza collettiva, pur tenendo conto dei limiti imposti da quelle che erano allora le loro ridotte capacità economiche. La firma, in ottobre, del Mutual Defence Assistance Act si inserisce nella stessa prospettiva. Soprattutto da parte del Dipartimento di Stato, la tendenza era quella a sottolineare la portata limitata dell'impegno, sia in termini di durata, sia di scopo. Poiché la priorità dell'impegno USA a favore dell'Europa era la ripresa economica, il programma avrebbe dovuto limitarsi a sostenere il rafforzamento e la modernizzazione delle forze esistenti piuttosto che a finanziarne la costituzione di nuove. Inoltre, con la ripresa economica e l'aumento della capacità produttiva, gli alleati europei sarebbero stati sempre più capaci di soddisfare in proprio i loro bisogni di sicurezza, permettendo la graduale riduzione dell'aiuto di Washington. L'idea restava, quindi, quella per cui il nucleo delle forze di terra dovesse essere fornito dall'Europa,

⁷ *Note by the Executive Secretary to the National Security Council on United States Objectives and Programs for National Security*, NSC 68, 14.4.1950, in *FRUS, 1950*, vol. I, *National Security Affairs; Foreign Economic Policy*, Washington, DC, 1977, 85.

⁸ E.V. Converse III, *History of Acquisition in the Department of Defense*, vol. I, *Rearming for the Cold War, 1945-1960*, Washington, DC, 2012. Per esempio, se nel periodo fiscale 1946-50 la spesa per la Difesa era stata di circa 91 miliardi di dollari, pari a circa il 45% del bilancio federale, nel triennio 1951-53 essa sale a 122 miliardi, pari a circa due terzi del bilancio federale.

segnatamente dalla Francia, sostenuta per quanto possibile dagli altri firmatari del Patto di Bruxelles⁹.

Significativamente, il primo Concetto Strategico dell'Alleanza Atlantica (approvato dal Comitato militare il 1° dicembre 1949) sottolineava esplicitamente come – salve considerazioni legate alla posizione geografica, alla capacità industriale e alle risorse umane – fosse desiderabile che ogni membro «sviluppa[sse] il proprio potenziale militare nella misura massima coerente con la pianificazione strategica generale, così da provvedere alla propria difesa e partecipare alla difesa comune». In quest'ottica, il documento individuava come responsabilità primaria degli Stati Uniti il condurre bombardamenti strategici «prontamente, con tutti i mezzi possibili e con tutti i tipi di arma», attribuendo agli altri membri una funzione di supporto «per quanto praticabile». Di contro, nell'arrestare e rispondere a una eventuale offensiva nemica, «il nucleo delle forze di terra deve venire, nella fase iniziale, dalle nazioni europee» mentre le altre avrebbero dovuto fornire aiuto «con il minimo ritardo possibile, compatibilmente con la pianificazione generale». Gli alleati europei avrebbero dovuto fornire, inoltre, nella fase iniziale, il nucleo del supporto aereo tattico e della difesa aerea, salvo anche in questo caso l'impegno degli alleati a portare il proprio aiuto con il minimo ritardo possibile. La messa in sicurezza e il controllo delle linee di comunicazione marittime e aeree avrebbero dovuto essere realizzate congiuntamente «in accordo con le capacità di ciascun Paese e con le responsabilità negoziate» (anche se Stati Uniti e Gran Bretagna restavano responsabili principali per il controllo delle linee di comunicazione oceaniche), mentre la messa in sicurezza, il mantenimento e la difesa di basi, aree di supporto e altre strutture essenziali per la sicurezza comune restava compito dei singoli Paesi ospitanti «assistiti se necessario e nella misura stabilita dai piani di difesa collettiva»¹⁰.

⁹ Williams, *The Senate...*, cit., p. 27 ss.

¹⁰ *The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area*, DC 6/1, 1.12.1949, https://archives.nato.int/uploads/r/null/9/9/99076/DC_006_1_ENG_PDP.pdf.

Una questione di lungo periodo

L'incapacità di portare avanti questa politica avrebbe avuto conseguenze importanti. In particolare, la difficoltà a raggiungere gli ambiziosi obiettivi di forza fissati dal Consiglio nordatlantico nel febbraio 1952 avrebbe aperto la strada da un lato alla rimilitarizzazione della Germania, dall'altro alla nuclearizzazione dell'Alleanza, soprattutto quest'ultimo un fatto destinato ad accentuare lo squilibrio fra Stati Uniti ed Europa e a fare assumere nuove connotazioni al tema della "divisione del fardello". Nell'ottobre 1953, l'adozione da parte dell'amministrazione Eisenhower del documento NSC 162/2¹¹ – che inaugura, a Washington, la stagione della rappresaglia massiccia – avrebbe aggiunto al problema ulteriori aspetti di complessità. Se gli accordi di Parigi (20-23 ottobre 1954) avevano gettato le basi per il riarmo della Repubblica Federale Tedesca, rafforzando in maniera significativa le capacità convenzionali della NATO ed enfatizzando il tema della responsabilità europea per la sicurezza del Vecchio continente, la scelta dell'Alleanza di abbracciare a sua volta la dottrina della rappresaglia massiccia (MC 14/2¹²) avrebbe contribuito a mettere in discussione questo processo, con pesanti ricadute sul sistema dei rapporti con gli Stati Uniti. Fra l'altro, ridimensionando il ruolo della componente convenzionale, l'MC 14/2 avrebbe fornito ai Paesi europei l'occasione di ridurre il proprio impegno, con il risultato che già entro il 1959 il riarmo tedesco-occidentale, anziché servire a rafforzare il dispositivo di sicurezza comune, aveva finito soprattutto per compensare il disimpegno degli altri alleati¹³.

Nel 1951, il Segretario di Stato, Dean Acheson, aveva sostenuto come «l'uso migliore che possiamo fare del vantaggio di cui godiamo grazie al nostro potenziale aereo di rappresaglia è andare avanti sotto la protezione di questo scudo nel costruire una forza collettiva equilibrata in Europa occidentale, che continuerà a

¹¹ *Note by the Executive Secretary to the National Security Council on Basic National Security Policy*, NSC 162/2, 30.10.1953, in *FRUS, 1952-1954*, vol. II/1, *National Security Affairs*, Washington, DC, 1986, 101.

¹² *Overall Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Treaty Organization Area*, MC 14/2, 23.5.1957, <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a570523a.pdf>.

¹³ R.L. Kugler, *Laying the Foundations: The Evolution of NATO in the 1950s*, Santa Monica, 1990.

dissuadere le aggressioni anche dopo che il nostro vantaggio in campo nucleare sarà diminuito»¹⁴. Tuttavia, la crisi della deterrenza convenzionale e il peso crescente della componente nucleare sia come “spada” dell’Alleanza Atlantica, sia come suo “scudo” in caso di guerra limitata avrebbero messo sempre più in crisi questo approccio. L’attenzione crescente posta dagli alleati europei sui temi della crescita e dell’integrazione economica avrebbe alimentato questo processo, trasformandosi, già intorno alla fine del decennio, in un ulteriore elemento di frizione con Washington. La problematicità della questione sarebbe stata confermata negli anni successivi, a partire da quelli dell’amministrazione Kennedy (1961-63), la cui posizione, dopo una fase iniziale segnata da toni sostanzialmente concilianti, sarebbe andata via via irrigidendosi, anche alla luce di quello che era visto sempre più come il vantaggio iniquo che il *free riding* nel campo della Difesa dava alle economie europee. Per esempio, nel corso di una riunione del National Security Council nel gennaio 1963, il Presidente avrebbe sottolineato come:

One of our big tasks is to persuade our colleagues in Europe to increase their defense forces [...] Why should we have in Europe supplies adequate to fight for ninety days when the European forces around our troops have only enough supplies to fight for two or three days? Our forces in Europe are further forward than the troops of de Gaulle who, instead of committing his divisions to NATO, is banking on us to defend him by maintaining our present military position in Europe. While recognizing the military interests of the Free World, we should consider very hard the narrower interests of the United States¹⁵.

Questa è solo una delle tante manifestazioni dello scollamento che caratterizza i rapporti Stati Uniti-Europa negli anni Sessanta e che si prolunga ben dentro il decennio successivo. La transizione della dottrina della rappresaglia massiccia a quella della risposta flessibile, che la NATO fa propria con il Concetto Strategico del 1968 (anche se in modo lontano da quelle che erano le intenzioni di

¹⁴ Cit. in R.E. Osgood, *NATO. The Entangling Alliance*, Chicago – London, 1962, p. 79.

¹⁵ *Remarks of President Kennedy to the National Security Council Meeting*, 22.1.1963, in *FRUS, 1961-1963*, vol. XIII, *Western Europe and Canada*, Washington, DC, 1994, 168.

Washington¹⁶), non influisce in modo particolare su questo stato di cose. Al contrario, il profilo globale dell'azione USA – che si accentua proprio a partire dalla presidenza Kennedy di fronte al crescente attivismo di Mosca e Pechino verso i Paesi di nuova indipendenza – accentua questa tendenza e rilancia il problema della ripartizione degli oneri della sicurezza comune. In termini percentuali, fra il 1961 e il 1969, il contributo europeo alle spese dell'Alleanza si riduce passando dal 23,6 al 21,8% del totale¹⁷; ciò in una fase in cui il dispositivo militare NATO si espande in maniera considerevole, sia in ambito nucleare, sia convenzionale (seppure – in questo caso – in modo più graduale e meno eclatante) ed esprime un rinnovato sforzo di modernizzazione, che porta, fra l'altro, a più che raddoppiare la dotazione di carri armati, mezzi controcarro, APC e artiglieria semovente¹⁸. È un'evoluzione necessaria sia a dare forma a una “vera” risposta flessibile, sia a implementare la strategia di difesa avanzata del territorio tedesco occidentale delineata dal Concetto Strategico del 1968. Tuttavia, è anche un'evoluzione che accentua gli squilibri interni all'Alleanza e che, dopo il 1963, l'amministrazione Johnson dovrà gestire sullo sfondo di profonde trasformazioni nel rapporto transatlantico.

In questo periodo, la volontà degli alleati di evitare di farsi coinvolgere nell'impegno statunitense in Vietnam (che nell'agosto 1964 aveva sperimentato un salto di qualità, dopo l'approvazione da parte del Congresso della risoluzione del Golfo del Tonchino) contribuisce ad alimentare le riserve di Washington riguardo al proprio ruolo in Europa. Parallelamente, il consolidamento della posizione economica di quest'ultima incoraggia i suoi *leader* a premere per negoziare una relazione più equilibrata con gli Stati Uniti all'interno della NATO, soprattutto in termini di potere decisionale. La sfida gollista – che si dispiega già a partire dalla fine degli anni Cinquanta e che nel 1966 porta all'uscita della Francia dalla

¹⁶ J.E. Stromseth, *The Origins of Flexible Response. NATO's Debate over Strategy in the 1960s*, Houndmills, Basingstoke – London, 1988. Per il testo del Concetto Strategico del 1968 cfr. *Overall Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Treaty Organization Area*, MC 14/3, 16.1.1968, <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a680116a.pdf>.

¹⁷ *Defence Expenditure of NATO Countries*, 2.12.1970, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_1970_12/20100830_1970-001.pdf.

¹⁸ R.L. Kugler, *The Great Strategy Debate: NATO's Evolution in the 1960s*, Santa Monica, 1991.

struttura militare integrata – è solo la punta dell'iceberg di questo processo. D'altro canto, proprio la portata di questa sfida contribuisce a irrigidire il confronto. Al di là delle ricadute sulla credibilità dell'Alleanza, la decisione francese sottrae al dispositivo militare occidentale il 15% circa delle forze previste al momento della mobilitazione, fra cui due divisioni di stanza in Germania e sette squadriglie messe a disposizione del sistema di difesa collettiva¹⁹. La nuova strategia adottata da Parigi, che abbandona l'idea di difesa avanzata e si concentra sulla protezione del territorio nazionale, se del caso con l'impiego del proprio potenziale militare tattico e strategico, inoltre, intacca la credibilità della dottrina della risposta flessibile in un momento in cui anche altri Paesi (in particolare Belgio, Danimarca, Gran Bretagna e Paesi Bassi) stanno rivedendo al ribasso i termini del loro contributo allo sforzo comune.

Non a caso, gli anni Settanta vedono il tema del *burden sharing* occupare un posto centrale nel sistema delle relazioni transatlantiche. L'inizio di un lungo periodo di difficoltà economiche, cui contribuisce la scelta dell'amministrazione Nixon di sospendere e poi abolire la convertibilità aurea del dollaro, scardinando le basi dell'ordine di Bretton Woods; l'impennata dei prezzi dell'energia, con i due *shock* petroliferi del 1973 e del 1979; i contrasti intorno alla guerra dello Yom Kippur e alla posizione da tenere nei riguardi dello Stato di Israele, le tensioni che accompagnano lo spostamento a sinistra dell'asse politico europeo e l'avvio della *Neue Ostpolitik* del Cancelliere tedesco Willy Brandt sono alcuni degli elementi che, in questa fase, concorrono ad accrescere la distanza fra Washington e i membri europei dell'Alleanza²⁰. Il nodo dei costi della difesa comune affiora apertamente nel discorso con cui Henry Kissinger lancia l'idea dell'"anno dell'Europa" e in cui il Consigliere per la sicurezza nazionale rimarca come la nuova generazione di *leader* europei non stesse contribuendo «in proporzione equa allo sforzo comune per la difesa comune», né, di fronte

¹⁹ *Ibi*, p. 118.

²⁰ Fra i tanti lavori su questo periodo cfr. M. Schulz – T.A. Schwartz (Eds.), *The Strained Alliance. U.S.-European relations from Nixon to Carter*, Washington, DC, 2010; L.A. Nichter, *Richard Nixon and Europe. The Reshaping of the Postwar Atlantic World*, New York, 2015; J.M. Siracusa – H. Thi Thuy Nguyen, *Richard M. Nixon and European Integration. A Reappraisal*, Cham, 2018, e K. Larres, *Uncertain Allies: Nixon, Kissinger, and the Threat of a United Europe*, New Haven, 2022.

alla difficile congiuntura economica, stesse facendo abbastanza per ridurre le barriere al commercio statunitense²¹. Allo stesso modo, intorno al nodo dei costi della difesa comune si incaglia la risposta della NATO all'iniziativa statunitense; una risposta che – come rilevano alcuni osservatori dell'epoca – finisce più per esprimere un senso di rinnovata unità europea che per aiutare a risolvere i multiformi problemi dell'agenda transatlantica²².

Questa tendenza a estraniarsi si esprime su entrambe le sponde dell'Atlantico. Fra la metà anni Sessanta e la metà dei Settanta, il Congresso discute diverse proposte per ridurre l'impegno statunitense in Europa (come quelle avanzate dal senatore Mike Mansfield fra il 1967 e il 1971²³) o per indurre gli alleati europei a caricarsi una quota maggiore di costi legati alla loro sicurezza. Nel 1973, per esempio, l'emendamento Jackson-Nunn al Department of Defense Appropriation Authorization Act stabilisce che, ove gli alleati non riescano a compensare il *deficit* di bilancia dei pagamenti generato dal dispiegamento delle forze statunitensi in

²¹ M. Gilbert, *Gli anni Settanta: Un decennio di tensione e disattenzione nelle relazioni transatlantiche*, in M. Del Pero – F. Romero (a cura di), *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazioni*, Roma, 2007, 45-64 (53). Per il testo del discorso di Kissinger in cui è delineata l'idea dell'"anno dell'Europa" cfr. *Address by the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)*, New York, 23.4.1973, in *FRUS, 1969-1976*, vol. XXXVIII/1, *Foundations of Foreign Policy, 1973-1976*, Washington, DC, 2012, 8.

²² Cfr., per es., A.J. Pierre, *What Happened to the Year of Europe?*, "The World Today", vol. 30 (1974), n. 3, pp. 110-19. I limiti e le difficoltà sperimentate dell'"anno dell'Europa" sarebbero stati riconosciuti dallo stesso Kissinger, sia all'epoca (per es., nel discorso alla Pilgrim Society di Londra del dicembre 1973), sia nelle sue memorie, spec. in *Anni di crisi*, trad. it., Milano, 1982.

²³ Fra il 1966 e il 1969, il *leader* della maggioranza democratica al Senato degli Stati Uniti, Mike Mansfield, presenta tre risoluzioni (300/1966, 49/1967 e 292/1969) volte a garantire una «sostanziale riduzione» della presenza militare americana in Europa. Anche se non approvate (e comunque non vincolanti per l'amministrazione), tali risoluzioni raccolgono un ampio consenso e mandano un segnale importante dalla volontà del mondo politico USA di ridimensionare l'impegno del Paese a favore degli alleati. Nel 1971, Mansfield presenta inoltre un emendamento al Selective Service Bill volto a dimezzare entro la fine dell'anno la entità delle forze statunitensi schierate nel Vecchio continente. Nonostante la proposta potesse impattare sulla stabilità della NATO e mettere in discussione l'equilibrio raggiunto con l'Unione Sovietica nel teatro europeo, anche questo emendamento gode di un ampio sostegno e richiede alla Casa Bianca un'intensa azione di *lobbying* per impedirne l'approvazione (Williams, *The Senate...*, cit., pp. 169-204).

Europa, tali forze debbano essere ridotte di una quota pari alla parte non compensata. Anche se l'amministrazione Ford sarebbe riuscita a evitare – non senza qualche artificio²⁴ – che le previsioni dell'emendamento scattassero, la sua approvazione è indice di come anche a Washington le logiche economiche facessero ormai premio su quelle legate alla coesione del blocco occidentale. Anche la distensione con Mosca e le prospettive che questa sembra aprire, che hanno il loro culmine nell'avvio della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa e nella firma dell'Atto finale di Helsinki, concorrono ad alimentare il processo e a stemperare il senso di urgenza che aveva sostenuto il dibattito negli anni precedenti, nonostante il NATO Defence Planning Committee, ancora nel maggio 1977, «sullo sfondo di un *trend* avverso nel rapporto di forza fra NATO e Patto di Varsavia», fissi come *target* un tasso d'incremento annuo reale della spesa «nell'ordine del 3%»²⁵.

Ancora alla metà degli anni Ottanta, un rapporto della CIA sulle prospettive di spesa dei Paesi NATO rilevava l'erraticità dei bilanci della Difesa degli alleati non-USA, mettendo in luce come, nel periodo 1978-84, solo quattro di essi (Canada, Lussemburgo, Gran Bretagna e Norvegia) avessero raggiunto in media la soglia del 3% e come nessuno dei quattro alleati maggiori (Francia, Repubblica Federale Tedesca, Gran Bretagna e Italia) si fosse dimostrato particolarmente attento nell'onorare l'impegno assunto²⁶. *A posteriori*, queste cifre sarebbero state in parte riviste. Secondo dati NATO, nel periodo 1980-84, il rapporto spesa per la Difesa/PIL (a prezzi costanti 1995) dei membri europei dell'Alleanza sarebbe stato in media del 3,5%, con la Gran Bretagna al 5,7%,

²⁴ In questo senso cfr. le osservazioni contenute in *Report to the Congress by the Comptroller General of the United States. Additional Costs of Stationing U.S. Forces in Europe. Departments of State and Defense*, [Washington, DC], 28.4.1976, <https://www.gao.gov/assets/id-76-32.pdf>.

²⁵ <https://www.nato.int/docu/comm/49-95/c770517b.htm>.

²⁶ CIA – Directorate of Intelligence, *Prospect for NATO Defence Spending... An Intelligence Assessment*, EUR 84-10171, August 1984, <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP85S00316R000200110004-4.pdf>. Il giudizio apparentemente contraddittorio sulla *performance* britannica è giustificato osservando come Londra fosse riuscita a raggiungere la soglia del 3% grazie all'aumento di spesa registrato nel 1982 a causa dello scoppio della guerra delle Falkland, aumento che avrebbe più che compensato l'andamento nel complesso insoddisfacente registrato nel resto del periodo.

la Francia al 4,0% e la RFT al 3,3%. Secondo la stessa fonte, il contributo europeo alla spesa totale sarebbe stato del 42,6% nel 1980, prima di passare al 37,6% nel 1985²⁷; una dinamica che, se da una parte riflette gli sforzi compiuti dall'Europa in una fase di profonde difficoltà economiche e sociali, dall'altra mette in luce il permanere di uno squilibrio che si accentua negli anni delle presidenze Reagan (1981-89) di fronte alla scelta della Casa Bianca di rilanciare il confronto militare con Mosca. In quest'ottica non stupisce che, all'inizio del decennio successivo, nel tratteggiare la situazione del *burden sharing* all'interno dell'Alleanza, il General Accounting Office statunitense potesse osservare come, nonostante molti membri avessero sostenuto spese e assunto rischi politici per sostenere gli interessi comuni e sebbene queste attività avessero «portato benefici agli interessi del mondo libero», esse non avevano eliminato «la necessità, per i singoli alleati, di affrontare i loro impegni militari nei riguardi della NATO»²⁸.

È un'ulteriore dimostrazione di come – al di là delle questioni legate agli sviluppi della scena internazionale e al modo in cui questi sviluppi influiscono sui rapporti fra Europa e resto del mondo – l'edificio dell'Alleanza Atlantica si sia periodicamente incrinato anche nella sua struttura interna e di come proprio a questo livello abbiano finito per concentrarsi «i conflitti più ampi e, potenzialmente, più insidiosi per la [sua] coesione»²⁹. In questa prospettiva, la scomparsa dell'Unione Sovietica – il “nemico implicito” a difesa del quale il Trattato di Washington era sottoscritto, anche se questa funzione era stata messa parzialmente in crisi dal consolidarsi della distensione gorbacioviana – aggrava solamente una tensione che è, comunque, elemento strutturale di ogni alleanza, soprattutto se ineguale. Ancora una volta, in un momento in cui l'onda lunga della *Reaganomics* appare in via di esaurimento e all'orizzonte degli Stati Uniti si affacciano i primi

²⁷ *Defence Expenditures of NATO Countries (1980-2000)*, NATO Press Release M-DCP-2 (2000) 107, 5.12.2000, <https://www.nato.int/docu/pr/2000/p00-107e.htm>.

²⁸ United States General Accounting Office, *Report to the Chairman, Committee on Armed Services, House of Representatives. U.S.-NATO Burden Sharing. Allies' Contributions to Common Defense During the 1980s*, [Washington, DC], October 1990, p. 3, <https://www.gao.gov/assets/nsiad/91-32.pdf>.

²⁹ A. Colombo, *La lunga alleanza. La Nato tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano, 2021, p. 141.

segni della recessione del 1990-91, il *burden sharing* torna ad essere uno dei temi sul quale le tensioni si scaricano. Come osserva, più o meno negli stessi anni, uno studio dedicato proprio a questo problema:

[M]any Americans believe that U.S. economic problems result from or are exacerbated by the spending burden assumed by the United States for the defense of Western Europe [...]. Several enduring themes have bedeviled burden-sharing issue almost from the inception of NATO, including European skepticism of the durability of the U.S. commitment to Western Europe, tensions between extended nuclear deterrence and the buildup of conventional forces, different views of German rearmament, problems posed by the absence of an integrated European defense effort, and conflicts between the U.S. and European members over out-of-area involvements. Thus, the continuing dispute about NATO burden-sharing can be seen to stem from differences in interests and perceptions about the goals, means, costs and benefits of activities undertaken by NATO collectively. Accordingly, no detailed burden-sharing formula has been specified or is likely to win acceptance either in principle or in practice³⁰.

Il *burden sharing* nel post-Guerra Fredda

Con la fine della contrapposizione USA-URSS, complici le trasformazioni del sistema internazionale e la ridefinizione dei compiti della NATO, il tema del *burden sharing* assume nuove valenze. Il riposizionamento strategico degli Stati Uniti, le crescenti ambizioni dell'Europa, alla ricerca di un ruolo politico dopo la firma del Trattato di Maastricht, e il parallelo divergere delle rispettive priorità alimentano questo processo. Nonostante la fioritura dell'attività della NATO soprattutto dopo l'inizio del coinvolgimento nel ciclo delle guerre jugoslave, la tendenza a livello aggregato è a una riduzione della spesa per la Difesa in relazione al PIL. Almeno fino ai primi anni Duemila, quando gli attentati dell'11 settembre e l'avvio della Global War on Terror innescano – almeno negli Stati Uniti – un nuovo ciclo espansivo, le priorità nazionali si orientano in altre direzioni, contribuendo a depotenziare la divisività della questione. Su questo sfondo, predomina l'attenzione verso

³⁰ C.A. Cooper – B. Zycher, *Perceptions of NATO Burden-Sharing*, Santa Monica, 1989, p. v.

il c.d. 'dividendo della pace' e i possibili modi per capitalizzarlo. Nonostante le attese, il dividendo si sarebbe dimostrato piuttosto elusivo e, in ogni caso, lontano dalle dimensioni che molti attendevano³¹; tuttavia, la tendenza alla contrazione della spesa sarebbe proseguita per tutto il decennio. Secondo i dati ufficiali, nel 2000, il rapporto spesa per la Difesa/PIL a prezzi costanti è del 2,5% a livello NATO contro il 3,5% del quinquennio 1990-94 e il 4,5% del quinquennio 1985-89; negli Stati Uniti, i valori sono, rispettivamente, del 2,8, del 4,5 e del 5,7%; per gli alleati europei, essi calano, rispettivamente, al 2,0, al 2,6 e al 3,2%³².

Sarebbe stata l'esperienza in Afghanistan a mettere in luce i problemi legati a questo stato di cose. L'assunzione della guida di ISAF, unita al crescente impegno operativo, rilancia, infatti, il processo avviato nel 1999 con la Defense Capabilities Initiative (DCI), un progetto che – anche alla luce dell'esperienza maturata nei Balcani dopo il 1995 – avrebbe dovuto permettere all'Alleanza di dispiegare rapidamente le proprie truppe nelle varie aree di crisi, di rifornirle e proteggerle e di equipaggiarle in modo da potere affrontare efficacemente i propri avversari. Nel 2002, l'adozione del Prague Capabilities Commitment (PCC) rafforza questa tendenza, da un lato focalizzando e 'snellendo' il meccanismo della DCI, dall'altro individuando obiettivi quantificabili per un processo che negli anni precedenti era stato talora tacciato di una certa genericità. Di contro, appare subito chiaro come il successo della PCC richiedesse, anzitutto, un aumento della spesa e un cambiamento delle priorità di approvvigionamento, in particolare da parte degli alleati europei. Gli obiettivi della PCC sono riaffermati nei vertici di Istanbul (2004) e Riga (2006), mentre il comunicato finale del vertice di Bucarest (2008), se non menziona esplicitamente il PCC, rileva come, alla luce dei numerosi impegni ormai assunti dalla NATO fosse urgente non solo acquisire una lunga serie di capacità specifiche ma anche assicurarsi "di avere il giusto tipo di capacità per affrontare le sfide di sicurezza in continua evoluzione

³¹ Cfr., per es., S. Gupta *et al.*, *The Elusive Peace Dividend*, "Finance & Development. A Quarterly Magazine of the IMF", vol. 39 (2002), n. 4, ora all'indirizzo Internet: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/12/gupta.htm>.

³² <https://www.nato.int/docu/pr/2000/table3.pdf>.

del Ventunesimo secolo e, per farlo, ci trasformeremo, adatteremo e riformeremo come sarà necessario”³³.

La seconda metà degli anni Duemila non è, comunque, il periodo più favorevole per implementare queste politiche. Le tensioni prodotte da ciò che appare come l’unilateralismo dell’amministrazione di George W. Bush e le dichiarazioni del Segretario della Difesa, Donald Rumsfeld (in carica: 2001-2006), intorno al rapporto che dovrebbe esistere fra missione e coalizione, concorrono ad allargare il divario fra Washington e i suoi alleati, soprattutto quelli che sempre Rumsfeld – con toni fortemente critici – identifica come la “vecchia Europa”. Dopo il 2007, inoltre, gli effetti della crisi globale innescata dallo scoppio della *subprime bubble* statunitense, si traducono in quasi tutti i Paesi in consistenti riduzioni della spesa militare. Per esempio, nonostante l’impegno ribadito già nel 2006 di destinare alla spesa per la Difesa almeno il 2% del PIL, nel periodo 2008-15 questo rapporto cala dall’1,69 all’1,43% per gli alleati europei, mentre negli Stati Uniti esso cala addirittura dal 4,67 al 3,37%³⁴. L’arrivo di Barack Obama alla Casa Bianca non cambia questo stato di cose; al contrario, proprio l’amministrazione Obama porterà avanti, nel corso del suo mandato, una massiccia politica di tagli, pur non mancando di rimproverare lo scarso contributo dell’Europa alla difesa comune. In questo senso, qualcuno ha anche voluto vedere nella conduzione delle operazioni in Libia (operazione *Unified Protector*, 23 marzo-31 ottobre 2011) “un nuovo modello di *burden sharing*, con gli Stati Uniti che svolgono più un ruolo di supporto e gli alleati europei che si fanno avanti per fornire la maggior parte degli attacchi aerei”³⁵.

Anche la decisione di lanciare il programma *Smart Defence* (2012) appare, più che altro, un tentativo di fare di necessità virtù, compensando con la ricerca di maggiore efficienza una tendenza al

³³ *Bucharest Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008*, https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm.

³⁴ *Defence Expenditures of NATO Countries (2008-2015)*, NATO Press Release, 28.1.2016, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_01/20160129_160128-pr-2016-11-eng.pdf.

³⁵ E. Hallams – B. Schreer, *Towards a ‘post-American’ alliance? NATO burden-sharing after Libya*, “International Affairs”, vol. 88 (2012), n. 2, pp. 313-27.

declino della spesa militare³⁶ che nemmeno l'annessione russa della Crimea e l'inizio della crisi in Donetsk e Lugansk sembravano arrestare. Su questo sfondo, il "pledge" assunto durante il vertice di Celtic Manor (4-5 settembre 2014) segna il punto di caduta di un dibattito che – in forme diverse – aveva attraversato tutto il decennio precedente e che acquistava nuova urgenza alla luce degli sviluppi della scena internazionale. Rilanciando la soglia del 2% del PIL quale tetto minimo che gli alleati avrebbero dovuto destinare al bilancio della Difesa, ponendo il vincolo del 20% minimo da destinare alle spese di investimento, fissando al 2024 la data per il raggiungimento di tali obiettivi e formalizzando l'impegno a livello di capi di Stato e di governo, a conferma del rilievo attribuito alla questione, il "pledge" (che nel 2016, al vertice di Varsavia, avrebbe assunto il nome di Defence Investment Pledge) allo stesso tempo individuava una sorta di minimo comune denominatore, definiva una possibile rotta condivisa e si proponeva come segnale di una rinnovata unità d'azione. Il tutto mentre l'Alleanza – sempre sulla spinta delle vicende ucraine – alzava i propri livelli di ambizione approvando un nuovo Readiness Action Plan (RAP), anch'esso destinato ad assumere un peso crescente con i vertici di Varsavia e Bruxelles (2018), nel corso del quale sarebbe stata lanciata la ambiziosa NATO Readiness Initiative³⁷.

In realtà, anche il DIP riesce a comporre solo in parte le divisioni che esistono fra le due sponde dell'Atlantico e, in modo crescente, fra gli alleati europei. Nel corso degli anni, si sono infatti

³⁶ Per una valutazione pressoché "in presa diretta" dell'esperienza del programma *Smart Defence* cfr. i contributi raccolti in *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche Università Cattolica del Sacro Cuore*, n. 7, 2014, pp. 11-164.

³⁷ Le misure concordate nel quadro del RAP comprendevano la triplicazione della NATO Response Force (NRF), l'istituzione di una Very High Readiness Joint Task Force (VJTF, la c.d. "Spearhead Force") e il potenziamento delle Standing Naval Forces. Ciò ha portato la NRF a una consistenza di circa 40.000 uomini, comprensivi dei 5.000 uomini della "Spearhead Force". Nello stesso periodo, la NATO ha inoltre schierato quattro gruppi tattici multinazionali (*multinational battlegroups*) negli Stati baltici e in Polonia, aumentato la presenza nella regione del Mar Nero e istituito una serie di comandi di collegamento fra le forze nazionali e quelle dell'Alleanza (NATO Force Integration Units). Nel quadro delle NRI, gli alleati sono, infine, impegnati, a dotarsi entro il 2020 una componente di trenta battaglioni, trenta squadriglie e trenta unità navali dispiegabile entro trenta giorni, elevando ulteriormente il livello di prontezza operativa delle forze disponibili sia come strumento di difesa collettiva, sia di *crisis response*.

accumulate, proprio intorno al DIP, tensioni sempre più forti, che riguardano non solo gli aspetti quantitativi (per esempio, con la richiesta di Donald Trump, all'epoca del suo primo mandato, di portare al 4% la soglia minima di contribuzione degli alleati), ma l'utilità stessa dell'impegno assunto. Al di là del suo valore simbolico, il suo essere prova di solidarietà e il suo possibile effetto di stimolo per i più recalcitranti, da varie parti è stata messa, infatti, in discussione l'utilità pratica di fissare un "semplice" obiettivo di spesa a fronte di quelli che sono apparsi come i limiti operativi che la NATO e i suoi membri si trovano ad affrontare. È una questione che assume un duplice aspetto: da un lato quello di quanti (come spesso nel caso dei governi italiani, al di là dell'orientamento politico) affermano che l'impegno in uomini e mezzi alla difesa comune più che compensa uno scarso coinvolgimento sul lato finanziario, dall'altro quello di quanti sottolineano come le difficoltà che l'Alleanza si trova oggi ad affrontare non siano tanto dovute a una spesa strutturalmente insufficiente quanto (come avrebbe messo in evidenza l'esperienza della guerra in Ucraina) a una spesa non sempre in linea con i *gap* di capacità nuovi ed ereditati e con la necessità di giungere in tempi rapidi ad un loro superamento³⁸.

Anche per questo, negli ultimi tempi, è stata posta un'attenzione crescente a quelli che sono gli indici "di output" definiti a Celtic Manor³⁹, meno noti e visibili (almeno nel dibattito pubblico)

³⁸ Da due prospettive diverse cfr., per es., S. Lunn – N. Williams, *NATO Defence Spending: The Irrationality of 2%*, European Leadership Network, London, 2017, e A.H. Cordesman, *NATO's Pointless Burden Sharing Debates. The Need to Replace a Mathematically Ridiculous 2% of GDP Goal with Real Force Planning*, Center for Security and International Studies, Washington, DC, 2019.

³⁹ Gli indici *di output* definiti a Celtic Manor riguardano (1) la percentuale di forze aeree, terrestri e navali che ciascun alleato è in grado di dispiegare; (2) la percentuale di forze aeree, terrestri e navali che ciascun alleato è in grado di sostenere nella fase di dispiegamento; (3) la percentuale di obiettivi di capacità assegnati a ciascun alleato nel quadro del NATO Defence Planning Process che è stata effettivamente conseguita; (4) la percentuale di forze aeree, terrestri e navali che ciascun alleato è in grado di schierare in operazioni e missioni NATO all'estero; (5) la percentuale totale di forze aeree, terrestri e navali che ciascun alleato è in grado di schierare in missioni all'estero; (6) la percentuale delle forze aeree, terrestri e navali che ciascun alleato è in grado di schierare a sostegno delle missioni di garanzia NATO; (7) la percentuale di posti assegnati a ciascun alleato all'interno della struttura di comando NATO che sono stati effettivamente coperti; (8) la percentuale di posti assegnati a ciascun alleato all'interno della struttura di

rispetto a quelli “di input” sintetizzati nel DIP. Quello intorno agli indici di *output* è un dibattito trasversale, che inizia sull’onda delle decisioni di Celtic Manor e che attraversa sia la comunità scientifica, sia il mondo politico e dei *practitioner*. Come ha osservato – fra gli altri – il Segretario Generale Stoltenberg, se ci si muove a questo livello, il tema del *burden sharing* è da inquadrare soprattutto in termini di “tre C”: Cash, Capabilities e Commitments⁴⁰. Queste tre dimensioni formano un sistema interconnesso, in cui il “cash” (l’*input*) consente di acquisire le capacità (*capabilities*) che, a loro volta, sostengono il contributo (*commitment*) fornito dai membri alle attività dell’Alleanza. Per ognuna di queste categorie, esistono meccanismi formali che permettono di quantificare, monitorare, misurare e – se del caso – mettere in discussione i risultati conseguiti di ciascun alleato (*output*). In questa prospettiva, concentrare il dibattito intorno all’aspetto economico-finanziario (rispetto al quale, tuttavia, vi sono stati oggettivamente numerosi passi avanti, con 23 membri che, nel 2024, dovrebbero raggiungere la soglia del 2% contro i tre del 2014⁴¹) sarebbe, quindi, fuorviante e poco produttivo, considerando anche come la maggior parte delle forze che contribuiscono agli elementi permanenti della NATO Response Force e che sono allocate alla NATO Readiness Initiative siano, oggi, fornite dagli alleati europei e dal Canada.

La sfida rimane quella della distribuzione territoriale degli impegni, che vede in prima linea gli alleati dell’Europa centrale e orientale, in base a una logica secondo cui maggiore è la prossimità fisica alla Russia, più alte sono le spese per la Difesa. In questi anni, sono stati i Paesi della “nuova Europa” a trascinare verso l’alto la media generale della spesa e a più che compensare la *performance* di quanti – nonostante gli incrementi di bilancio registrati dopo il 2022 – continuano ad essere sotto il valore-soglia del 2%. Tuttavia, in termini politici, questa dinamica non è priva

comando della NATO Force Structure che sono stati effettivamente coperti; (9) il contributo che ciascun alleato ha fornito alla componente di risposta immediata della NATO Response Force.

⁴⁰ *Doorstep statement by NATO Secretary General Jens Stoltenberg ahead of the meetings of NATO Foreign Ministers*, Bruxelles, 31.3.2017, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_142787.htm.

⁴¹ *Defence expenditures and NATO’s 2% guideline*, 18.6.2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm.

di conseguenze. Dal 2014, gli equilibri interni alla NATO hanno sperimentato cambiamenti significativi, che si sono tradotti – fra le altre cose – in un riorientamento degli obiettivi dell’Alleanza e in una ridefinizione delle sue priorità, con una rinnovata attenzione alla dimensione “tradizionale” della deterrenza e difesa. In particolare, complice l’allargamento della *membership* a Finlandia e Svezia e le attive politiche di *procurement* degli altri Paesi nordici, in questo periodo il baricentro della NATO si è spostato in modo sempre più chiaro verso nord-est. Parallelemente, i Paesi dell’Europa centrale e orientale (Polonia *in primis*, che, con una stima del 4,12%, è il Paese NATO che, nel 2024, ha speso di più per la Difesa in termini di rapporto con il PIL, superando ampiamente anche il 3,38% degli Stati Uniti e il 3,43% dell’Estonia⁴²) hanno consolidato notevolmente i propri rapporti bilaterali con gli Washington; rapporti che non si sono interrotti negli anni della prima amministrazione Trump (2017-21) e che, anzi, hanno beneficiato molto dall’attenzione posta dal quarantacinquesimo Presidente su questo tipo di relazione.

A mo’ di conclusione...

L’interrogativo è come una NATO in cui non mancano le divisioni saprà adattarsi a questi nuovi equilibri, soprattutto nel caso in cui – sul lungo periodo – dovesse venire meno la funzione ammortizzante che gli Stati Uniti hanno tradizionalmente svolto rispetto ai contrasti fra gli alleati europei. Anche in questo caso, non si tratta di un problema recente, come attestano, per esempio, i contenuti del vertice di Varsavia del 2016 e il dibattito che questi hanno alimentato intorno al tema del ribilanciamento degli impegni dell’Alleanza fra fronte est e fronte sud⁴³. L’evoluzione del contesto internazionale

⁴² *Defence Expenditures of NATO Countries (2014-2014)*, NATO Press Release, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/6/pdf/240617-def-exp-2024-en.pdf.

⁴³ In questo senso, vale la pena di osservare come – nonostante tale dibattito – il Concetto Strategico del 2022 (https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf) di fatto non menzioni il Mediterraneo e richiami solo occasionalmente le regioni che vi gravitano, per evidenziare – in modo alquanto generico – come «i loro conflitti, fragilità e instabilità», «derivanti da sfide di sicurezza, demografiche, economiche e politiche

e il modo in cui questa impatta sui compiti della NATO concorrono a dare all'interrogativo maggiore urgenza. Non a caso, negli ultimi anni, intorno al tema del *burden sharing* sembra essere tornata a concentrarsi l'attenzione non solo del dibattito politico, alla ricerca di un modello di divisione del fardello "più efficace", "più equo" o – semplicemente – più accettabile da parte dei vari membri. Parlare di costi e della loro ripartizione non significa, infatti, parlare solo delle capacità operative presenti e future della NATO, ma anche di divisione del potere decisionale e della capacità di "tenere intorno al tavolo" gli interessi che – insieme ai valori – formano il centro di aggregazione dell'Alleanza Atlantica. Interessi che, negli ultimi anni, sembrano divergere in modo sempre più chiaro di fronte alla duplice dinamica di impegni che appaiono in aumento e di risorse che, nonostante un aumento in termini assoluti, continuano ad apparire scarse di fronte alla proliferazione delle "cose da fare".

Le difficoltà che stanno attraversando i principali Paesi europei – Francia e Germania in testa – sono una parte del problema. In passato, Parigi e Berlino sono state in qualche modo considerate le capofila della "vecchia Europa". Almeno dalla metà degli anni Novanta la Francia è, inoltre, uno dei principali sostenitori della necessità di giungere a una maggiore autonomia strategica europea; una posizione che l'ha messa spesso in rotta di collisione con le posizioni di Washington e che ha sollevato i timori dei *partner* più fedeli di quest'ultima. Oggi, entrambi i Paesi sembrano, tuttavia, avere perso la loro spinta propulsiva, e questo in una in una fase in cui – almeno sul piano declaratorio – è forte l'ambizione a dare vita a qualche forma di identità militare europea il più possibile sganciata dalla NATO⁴⁴. Le cause sono, allo stesso tempo, politiche ed economiche e riflettono tendenze come la crisi del *Washington consensus* e dei partiti tradizionali che non riguardano solo il Vecchio continente. Per l'UE, esse hanno, però,

interconnesse», «impattino direttamente la nostra sicurezza e la sicurezza dei nostri partner».

⁴⁴ Cfr., per es., le dichiarazioni dell'Alto rappresentante per la politica estera dell'Unione Europea, Josep Borrell, all'epoca del ritiro statunitense dall'Afghanistan e la sua proposta di dare vita a «una Initial Entry Force europea che possa agire rapidamente nelle emergenze», mettendo in grado l'Unione «di intervenire per proteggere i propri interessi quando gli americani non vogliono essere coinvolti». J. Borrell, *Europe, Afghanistan Is Your Wake-Up Call*, "The New York Times", 1.9.2021, <https://www.nytimes.com/2021/09/01/opinion/afghanistan-europe-nato.html>.

ricadute particolari. L'ascesa delle forze *latu senso* populiste coincide, qui, con un rafforzamento dell'euroscetticismo e con una contrazione dei margini d'azione delle istituzioni comuni. La nuova Commissione Europea ha inserito nell'organico la nuova figura del Commissario alla Difesa (incarico affidato all'ex Primo Ministro lituano Andrius Kubilius) e prefigurato, nel programma "dei cento giorni", la redazione di un Libro bianco sul futuro della Difesa europea, finalizzato fra l'altro a individuare gli investimenti necessari a dare vita a un'effettiva Unione Europea della Difesa⁴⁵.

Come in altre occasioni, l'interrogativo riguarda, anzitutto, il modo in cui si potrà (se si riuscirà) a passare dalle parole ai fatti. Per esempio, al di là delle divergenze contingenti fra gli Stati e – a livello più profondo – del presidio geloso che questi continuano a esercitare su un ambito simbolicamente importante come quello della sicurezza e della Difesa, da anni è stato evidenziato come una credibile autonomia strategica europea passi anche attraverso lo sviluppo di un'industria della Difesa capace di confrontarsi davvero con i grandi *player* internazionali, primi fra tutti quelli statunitensi, ancora oggi i principali fornitori delle Forze Armate del Vecchio continente⁴⁶. D'altro canto, se all'interno dell'Unione esiste un ampio consenso riguardo all'idea di rafforzare a base industriale e tecnologica della Difesa comune (non solo per ragioni economiche, ma come condizione necessaria per la sicurezza del continente), questo consenso sembra avere prodotto, sinora, pochi risultati. Dopo il 2022, l'impegno a favore dell'Ucraina ha svuotato considerevolmente gli arsenali, mettendo in luce, allo stesso tempo, le difficoltà che molti Paesi incontrano a ricostituire i propri *stock* nonostante l'aumento dei rispettivi bilanci⁴⁷. Anche alla

⁴⁵ *Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the new College of Commissioners and its Programme*, Strasbourg, 27.11.2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_24_6084.

⁴⁶ In tempi recenti, anche il "rapporto Draghi" sulla competitività europea ha messo in luce la questione, rilevando come, nel periodo giugno 2022-giugno 2023, il 78% della spesa europea per acquisti in ambito Difesa sia andata a beneficio di fornitori extra-UE e come il 63% di questa quota sia stata assorbita dall'industria della Difesa statunitense. *The Future of European Competitiveness*, Part A, *A Competitiveness Strategy for Europe*, Brussels, 2024, p. 8, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en.

⁴⁷ In questo senso cfr., per es., il recente studio del Kiel Institute for the World Economy: G.B. Wolff *et al.*, *Fit for war in decades: Europe's and Germany's*

luce di questa situazione, il 5 marzo 2024, la Commissione ha presentato la sua European Defence Industrial Strategy (EDIS)⁴⁸, che dovrebbe andare a colmare i *gap* di capacità già individuati⁴⁹, accrescere il grado di prontezza della Difesa comune e promuovere il rafforzamento della sua base tecnologica e industriale, in un'ottica di maggiore innovatività, competitività e resilienza.

Tuttavia, anche sul futuro dell'EDIS è stata avanzata più di una riserva. I nodi centrali restano quello dell'entità dei fondi che ne dovrebbero sostenere la realizzazione e della loro disponibilità sul lungo periodo, tenuto anche conto del fatto che la Strategia estende il suo orizzonte temporale fino al 2035. È un dilemma di non facile soluzione, che tocca questioni profonde. La possibilità che l'UE disponga di un credibile bilancio per la Difesa dipende anzitutto dal fatto che gli Stati membri vedano un vantaggio nel mettere in comune più risorse, sottraendole ai tradizionali impieghi nazionali; di contro, è difficile che, senza finanziamenti adeguati, l'Unione sia in grado di fornire effettivamente questi vantaggi, soprattutto di fronte a uno scenario internazionale altamente volatile e in un contesto in cui diversi Stati continuano a guardare alla NATO (e, dietro a questa, agli Stati Uniti) come alla loro principale garanzia di sicurezza. È vero che – come è stato osservato da diverse parti – l'invasione russa dell'Ucraina ha portato a un ridimensionamento della tradizionale posizione di chiusura sui temi dell'integrazione militare e come, negli ultimi tempi, anche le forze euroscettiche sembrano avere cominciato a guardare con favore ai temi della Difesa comune. La sfida resta, comunque, quella di allineare le priorità dell'Unione con quella dei singoli Stati (che, in termini quantitativi, rimangono i principali soggetti di spesa) e

slow rearmament vis-à-vis Russia, Kiel, 2024, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/fis-import/1f9c7f5f-15d2-45c4-8b85-9bb-550cd449d-Kiel_Report_no1.pdf.

⁴⁸ *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A New European Defence Industrial Strategy: Achieving EU Readiness Through a Responsive and Resilient European Defence Industry*, Brussels, 5.3.2024, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/edis-joint-communication_en.

⁴⁹ *Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward*, Brussels, 18.5.2022, https://commission.europa.eu/publications/defence-investment-gaps-and-measures-address-them_en.

di armonizzare i vari strumenti cui l'Unione ha dato vita nel corso degli anni e che – in caso contrario – potrebbero trasformarsi in una grossa fonte di duplicazioni e inefficienze.

Il riallineamento della posizione statunitense potrebbe rappresentare uno stimolo in questa direzione. Già da tempo il dibattito sul futuro del rapporto transatlantico ruota intorno all'utilità che potrebbe avere, per Washington, un'Europa più autonoma nel campo della sicurezza. Nei primi tempi dell'amministrazione Biden, il tema aveva ricevuto attenzione anche in ambienti vicini alla Casa Bianca⁵⁰ sebbene, in seguito, le attese abbiano faticato a consolidarsi⁵¹. In un'ottica di ridefinizione delle priorità statunitensi, il rilancio di questo processo potrebbe, comunque, portare benefici a entrambe le parti. Resta da capire, da un lato, se e quanto l'amministrazione Trump saprà (o vorrà) portarlo avanti in modo non antagonistico, dall'altro quale sarà la posizione degli alleati europei, che già in passato hanno mostrato la tendenza a rispondere in ordine sparso alle iniziative del Presidente. Fallito il tentativo di rendere l'Europa e la NATO "a prova di Trump", alcuni Paesi sembrano già avere ripreso a muoversi in ordine sparso; una scelta che, se da una parte può forse consolidare alcune posizioni nazionali, dall'altra rafforza soprattutto il *penchant* del Presidente per il bilateralismo e la sua strategia "di premi e punizioni". In campagna elettorale, Trump ha evocato la possibilità di chiedere il raddoppio al 4% della soglia di Celtic Manor. Per gli alleati sarebbe una sfida

⁵⁰ La questione aveva attirato particolare attenzione nella tarda estate 2021, quando le polemiche legate al ritiro statunitense dall'Afghanistan e alla firma del trattato AUKUS avevano riproposto il tema dello scollamento fra le posizioni di Washington e degli alleati europei, rilanciando, una volta in più, il dibattito sul tema dell'autonomia strategica del Vecchio continente. Cfr., per es., D.M. Herszenhorn, *Biden's team wants EU allies to get real on 'strategic autonomy'*, "Politico", 19.11.2021, <https://www.politico.eu/article/joe-biden-us-eu-strategic-autonomy-brussels-g20>.

⁵¹ Cfr., per es., G. Martin – V. Sinkkonen, *Past as Prologue? The United States and European Strategic Autonomy in the Biden Era*, "European Foreign Affairs Review", vol. 27 (2022), n. 1, pp. 99-120. Nonostante un iniziale effetto "rally 'round the flag", nemmeno l'invasione russa dell'Ucraina sembra avere modificato, sul lungo periodo, questo stato di cose, (ri)alimentando, al contrario, secondo alcuni autori, quella che è stata definita la «vassallizzazione» dell'Europa. J. Puglierin – J. Shapiro, *The Art of Vassalisation: How Russia's War on Ukraine Has Transformed Transatlantic Relations*, ECFR – European Council on Foreign Relations, Berlin *et al.*, 2023, <https://ecfr.eu/publication/the-art-of-vassalisation-how-russias-war-on-ukraine-has-transformed-transatlantic-relations>.

difficile, soprattutto per quelli che già faticano a raggiungere o a sostenere il tetto del 2%. Soprattutto, sarebbe la conferma di come – al di là dei tempi e delle amministrazioni – gli aspetti finanziari abbiano ormai assunto, nel sistema delle relazioni euroatlantiche, una centralità che travalica ampiamente tutte le altre dimensioni.

Il baluardo incrinato: Russia, NATO e la fragile stabilità europea nel contesto della sicurezza globale

di FRANCESCO RANDAZZO

Abstract – Born with a clearly anti-Soviet purpose, NATO was compelled to redefine its goals and strategies following the end of the Cold War in the late 1980s and early 1990s. In this new context, the North Atlantic organisation attempted to view Russia as a potential partner while still pursuing a policy of military interventionism and expansion into Eastern Europe – a strategy that Moscow consistently viewed with suspicion. After the attacks of 11 September 2001, the temporary cooperation between NATO and Russia in the fight against terrorism gradually gave way to renewed divisions, fuelled by American unilateralism and Russia's revived ambitions as a great power. The Russo-Ukrainian conflict may mark either the beginning of a new international rivalry or the culmination of a relationship that has reached its limit and is now in need of transformation. How, where, and when this renewal will occur are questions to which we historians cannot provide answers, as foresight is not within our skill set. However, if NATO's eastern expansion and militarisation were intended to strengthen European security, it is clear that this objective has not been achieved. Today, Europe is the stage of the largest military conflict since the end of the Second World War, and it stands closer to a generalised confrontation than at any time in the post-war era. Whether the war between Russia and Ukraine will foreshadow a new "shot heard in Sarajevo" as it was in the previous century, only time will tell. However, the election of Donald Trump to the White House offers glimmers of potential peace solutions, though still undefined at the time of this publication.

Keywords: NATO, Russo-Ukrainian War, European Security

Tra gli eventi di politica internazionale che maggiormente hanno contribuito a deteriorare le relazioni tra la Russia e la NATO a partire dalla fine degli anni Novanta dello scorso secolo, diversi studiosi concordano nell'individuare due questioni concomitanti: l'intervento armato dell'Alleanza Atlantica contro la Jugoslavia nel marzo 1999 e l'avvio del processo di allargamento della NATO nell'Est europeo, con l'inclusione delle ex repubbliche

democratiche e popolari dell'Europa Centro-orientale. Ma, al di là di questi fattori, le cause di una incomprensione storica, intervallata da rari momenti di tregua, vanno rintracciate nella faglia che si è aperta in Europa con la sovietizzazione, un evento che non solo ha rotto secoli di avvicinamento della Russia alla mentalità europea ma reso inutili tutti i successivi tentativi di attrarre la sua attenzione sui processi di democratizzazione che nel frattempo l'Europa e gli Stati Uniti avevano avviato dopo la loro fase risorgimentale di fine Ottocento.

Tali atti non sono stati però accompagnati da una visione complessiva del problema che riuscisse a mettere insieme processi di coesione e armonizzazione dei valori tra civiltà che hanno seguito percorsi storici diversi. È proprio su questi ultimi fattori che si è creato un blackout nelle relazioni tra Mosca e i Paesi dell'Alleanza Atlantica che non hanno saputo interpretare il ruolo di attori "non protagonisti" e hanno accelerato sull'arma della deterrenza e della provocazione piuttosto che investire sulla costruzione di una piattaforma di idee universalmente accettabile. Da qui, il grande equivoco che bastasse mostrarsi disponibili a trattare, accettando vecchie logiche da Guerra Fredda, per poter trasformare storiche inimicizie in più moderni compromessi di coesistenza. Non serviva dunque un piano straordinario per una rinascita post-comunista, come qualche strategia militare ha immaginato per la Russia e per l'Europa orientale subito dopo la caduta del comunismo, ma un generale e pianificato coinvolgimento della Russia nei processi di creazione di una comunità politica internazionale capace di superare le reciproche diffidenze, i differenti punti di vista e andare oltre il desiderio di allargamento della NATO a ogni costo, la panacea di ogni problema¹.

Come evidenziato da Aleksej Arbatov, politologo e membro della Duma russa, l'allargamento della NATO a Est è stato percepito

¹ S. Stepashin, *Russia and NATO: A vital partnership for European security*, "The RUSI Journal", vol. 138 (1993), n. 4, p. 13. E benché tale auspicio non abbia trovato compimento, le iniziative bidirezionali per una conciliazione e normalizzazione dei rapporti si moltiplicarono: alla *US-Russian Charter for Partnership and Friendship* del 1992 fecero seguito il Partenariato per la Pace con i Paesi dell'ex Patto di Varsavia (Bruxelles 1994) e il *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*, siglato a Parigi il 27 maggio 1997.

in Russia non solo come un'espansione dell'alleanza militare occidentale ma anche come un tradimento delle promesse fatte all'epoca della riunificazione tedesca secondo le quali la NATO non si sarebbe dovuta estendere verso i confini russi. Eppure, solo pochi anni prima, all'inizio degli anni Novanta, sembrava possibile un riavvicinamento tra la Russia post-sovietica e l'Occidente. La presidenza di Boris El'cin, almeno nelle sue fasi iniziali, sembrava aprire le porte a una nuova era di collaborazione. Con il crollo dell'Unione Sovietica, la Russia si trovava a intraprendere una difficile transizione verso una democrazia di mercato, cercando nuovi equilibri sia a livello interno che internazionale. In questo contesto, il Generale Sergei Stepašin, uno dei principali esponenti della politica russa dell'epoca, riassunse con lucidità le aspirazioni della nuova Russia in un articolo pubblicato nel 1993 sul *RUSI Journal*². Egli delineava un piano ambizioso per il futuro: da un lato, la Russia doveva concentrarsi sulla stabilizzazione interna e sul recupero dei legami economici con le ex repubbliche sovietiche; dall'altro, era fondamentale intensificare la cooperazione con i Paesi occidentali, non solo in campo economico, ma anche scientifico e tecnologico.

Un elemento centrale della sua visione era la costruzione di un rapporto di fiducia con i membri della NATO, affinché questi potessero offrire alla Russia il supporto tecnico e finanziario necessario per affrontare la delicata fase di transizione. Stepašin auspicava che NATO e Russia collaborassero per mantenere l'equilibrio militare globale, prevenire la proliferazione nucleare e impedire l'emergere di nuove potenze aggressive, capaci di destabilizzare il sistema internazionale. La sua visione andava persino oltre, con la proposta di un vero e proprio "Piano Marshall" per sostenere la Russia post-comunista nel suo percorso di trasformazione che si discostava dall'assunto, decenni prima promosso dal primo Segretario Generale dell'Organizzazione, Lord Hastings Lionel Ismay, secondo cui la NATO venne creata essenzialmente per tre motivi: «*keep the Soviet Union out, the Americans in, and the Germans down*»³.

Tale proposta era, in sostanza, un appello all'Occidente affinché aiutasse il Paese non solo a riformare la propria economia, ma

² *Ibi*, p. 12.

³ A. Arbatov, *The Transformation of Russian Military Doctrine: Lessons Learned from Kosovo and Chechnya*, "The Marshall Center Papers", n. 2 (2000).

anche a convertirla da una struttura prevalentemente militare a una di stampo civile. Queste aspettative furono in parte deluse, come sottolineato da Anatolij Čubajs, uno degli artefici delle riforme economiche russe, il quale affermò che l'Occidente non aveva compreso appieno le sfide che la Russia stava affrontando nella transizione post-sovietica⁴. La Russia, in questa ottica, non era vista semplicemente come un ex nemico da contenere, ma come un potenziale partner, una sorta di ponte geopolitico tra i sistemi di sicurezza dell'Europa e dell'Asia-Pacifico. La sua cooperazione, sosteneva Stepašin, avrebbe potuto contribuire a garantire la stabilità internazionale in un'epoca di transizioni e incertezze. Tuttavia, nonostante queste ambizioni iniziali, il rapporto tra Russia e NATO subì un'inversione di tendenza, innescata da una serie di incomprensioni e divergenze strategiche. Da un lato, l'espansione della NATO verso Est veniva vista dall'Occidente come un processo naturale di consolidamento della democrazia e della stabilità in Europa. Ma dall'altro lato, Mosca percepiva questo allargamento come una minaccia diretta alla propria sicurezza, soprattutto considerando la storia della NATO come un'alleanza militare originariamente formata in funzione anti-sovietica. La sensazione che la Russia venisse gradualmente isolata e che l'Occidente stesse cercando di limitare la sua influenza nelle aree considerate tradizionalmente di interesse russo, si fece sempre più forte. L'intervento in Jugoslavia nel 1999 fu un ulteriore fattore di rottura. Mosca vide quell'operazione militare come un esempio di unilateralismo occidentale, un'azione che aggirava le istituzioni internazionali come le Nazioni Unite e che minava il principio della sovranità nazionale. L'operazione *Allied Force* durò 78 giorni a partire dal 24 marzo 1999 e coinvolse oltre 38.000 sortite aeree. In risposta, la Russia dispiegò un contingente militare in Kosovo senza coordinarsi con la NATO, arrivando a occupare l'aeroporto di Pristina il 12 giugno dello stesso anno, gesto che creò una situazione di stallo militare e diplomatico tra le forze russe e quelle della NATO⁵. Gli sviluppi alimentarono un crescente sentimento di sfiducia nei confronti dell'Occidente, un sentimento che si sarebbe poi consolidato con

⁴ A. Čubajs, *Russia's Road to Modernization*, Moscow, 1999.

⁵ NATO, *Operation Allied Force* (1999), sulla pagina online della NATO. Per una bibliografia estesa sull'argomento il seguente link: <https://www.nato.int/structur/library/bibref/them0809.pdf>.

l'ascesa al potere di Vladimir Putin nei primi anni 2000. Putin, erede di un Paese che si sentiva tradito dalle promesse non mantenute dell'era post-sovietica, avrebbe impostato una politica estera molto più assertiva⁶, cercando di ristabilire l'influenza russa nello spazio post-sovietico e contrastando "l'avanzata" occidentale. Un primo passo in tal senso si manifestò con la revisione della dottrina nucleare e militare. Dopo i primi anni Novanta all'insegna della possibile distensione, il Cremlino approdò nel 2000 a una nuova dottrina militare che concerneva le condizioni per l'uso delle armi nucleari, prevedendo la possibilità del loro impiego in risposta ad aggressioni anche convenzionali che mettessero a rischio la sopravvivenza dello Stato. Tale cambiamento rifletteva le preoccupazioni di Mosca riguardo alla superiorità convenzionale della NATO e alla percepita aggressività dell'Alleanza.

In Russia si iniziò così a enfatizzare il concetto di "deterrenza asimmetrica", ricorrendo allo sviluppo di capacità militari che avrebbero dovuto compensare i possibili svantaggi convenzionali. Dapprima con lo sviluppo di nuovi ed efficienti sistemi missilistici e a seguire con investimenti nella guerra cibernetica e nelle operazioni di informazione. Secondo Nikolai Sokov, ex funzionario del Ministero degli Esteri russo, la Russia ha cercato di colmare il divario con la NATO attraverso strategie e strumenti che le consentissero di esercitare pressione e influenza senza necessariamente competere testa a testa sul piano convenzionale⁷.

L'occasione di una svolta significativa si presentò con la guerra in Georgia nel 2008, un conflitto che mise in evidenza sia le capacità sia le lacune militari russe, soprattutto nella preparazione e nell'equipaggiamento delle Forze Armate. La questione rivestì enorme importanza nel dibattito che seguì. Di conseguenza, il Ministro della Difesa, Anatolij Serdjukov, colse l'opportunità per avviare una radicale riforma militare, mirata a creare forze più

⁶ M. Ciullo, *Assertività russa, ambiguità Ue e disimpegno americano, Eurodubbi, "imperi"*, Rivista quadrimestrale, a. 12 (2015), n. 36, pp. 91-106; S. De Spiegeleire et al (eds), *From Assertiveness to aggression 2014 as a Watershed Year for Russian Foreign and Security Policy*, L'Aia, 2015, https://hcss.nl/wp-content/uploads/2015/06/HCSS_StratMon_web_Russia.pdf.

⁷ N. Sokov, *Russian Strategic Modernization: Past and Future*, Lanham, 2024.

agili, professionali e tecnologicamente avanzate⁸. Tra le innovazioni più rilevanti vi furono la riduzione del personale militare, la ristrutturazione delle unità in brigate più flessibili, l'eliminazione di strutture sovietiche obsolete e l'introduzione di nuovi sistemi d'arma. Per rendere sostenibile il progetto, il budget della Difesa venne incrementato di trenta miliardi di dollari nell'arco di sei anni (2008-2014).

Dopo il 2014, la Russia intensificò la sua attività militare in aree strategiche: consolidò la presenza navale nel Mediterraneo con una base a Tartus, aumentò le pattuglie in Estremo Oriente e rafforzò il controllo sul Mar Nero grazie all'annessione della Crimea. Tali azioni, unite al conflitto nel Donbass, esacerbarono le tensioni con l'Occidente, portando la NATO a rafforzare la difesa nei Paesi dell'Europa orientale. Mosca, considerandola una minaccia, adottò una Strategia di Sicurezza Nazionale che identificava come rischi principali l'espansione della NATO e le "rivoluzioni colorate". L'intervento in Siria nel 2015 permise alla Russia di mostrare nuove capacità militari e consolidare la propria influenza nel Medio Oriente. Ufficialmente volto a combattere il terrorismo internazionale, l'intervento le consentì di sostenere il regime di Bashar al-Assad, garantire l'accesso alle basi militari nel Mediterraneo e rafforzare la propria posizione negoziale a livello globale. Come osserva Michael Kofman, analista presso il Kennan Institute, "l'operazione in Siria ha fornito alla Russia un banco di prova per le sue nuove capacità militari e ha segnato il suo ritorno come attore chiave nel Medio Oriente"⁹. Parallelamente, Mosca sviluppò una strategia "ibrida", combinando mezzi militari e non, come descritto nel "modello Gerasimov". Il Generale Valerij Gerasimov, Capo di Stato Maggiore delle Forze Armate russe, in un noto articolo del 2013, sottolineò l'importanza di utilizzare mezzi non militari per destabilizzare l'avversario. L'"approccio Gerasimov" è stato spesso citato come dottrina ufficiale per le operazioni russe nel contesto delle nuove forme di conflitto¹⁰.

⁸ D. Herspring, *Russian Military Reform and Anatoly Serdyukov*, "Problems of Post-Communism", n. 55 (2008), n. 6, pp. 20-32.

⁹ Cfr. M. Kofman, *The Russian Way of War*, "CSIS Reports", 2018, <https://www.csis.org/events/russian-way-warfare>.

¹⁰ Cfr. N. Cristadoro, *La dottrina Gerasimov e la filosofia della guerra non convenzionale nella strategia russa contemporanea*, Tricase, 2018.

Così, il sogno di una Russia ponte tra Oriente e Occidente, o meglio unita all'Occidente in uno sforzo comune per la pace e la stabilità, si infranse contro la dura realtà delle dinamiche geopolitiche post-Guerra Fredda. Secondo Dmitri Trenin, direttore del Carnegie Moscow Center, "la Russia ha mancato l'opportunità di integrarsi pienamente nell'ordine di sicurezza euro-atlantico, e l'Occidente ha sottovalutato le preoccupazioni russe riguardo all'allargamento della NATO"¹¹. Ciò che era iniziato come una fase di potenziale cooperazione si è trasformato in una nuova epoca di tensione e conflitto, con Russia e NATO su posizioni sempre più contrapposte, in un mondo in cui le ambizioni geopolitiche di entrambe le parti sembrano destinate a scontrarsi fino al punto di decretare, in un futuro non molto lontano, un vincitore e uno sconfitto. Questo processo è ulteriormente evidenziato dalla crisi ucraina del 2014, che ha segnato un punto di svolta nelle relazioni Russia-NATO, portando alla sospensione della cooperazione pratica tra le due parti¹².

All'indomani dell'accordo di Parigi (1973), Kissinger affermò che la Russia aveva ottenuto, nella NATO, uno status preponderante rispetto a qualsiasi candidato all'ammissione¹³. Tra le prescrizioni del trattato figuravano la cooperazione in ambito di sicurezza nucleare, la difesa missilistica, la partecipazione della Russia in conferenze multilaterali e operazioni di peacekeeping in Europa, nonché lo scambio di informazioni. Tuttavia, a turbare tale intesa, infliggendole un colpo da cui mai si sarebbe pienamente ripresa, intervenne tuttavia la questione jugoslava.

La parabola discendente dei rapporti tra Russia e NATO risale agli inizi degli anni Novanta, quando l'equilibrio europeo subì un forte contraccolpo in seguito alla caduta del muro di Berlino. Mosca fu costretta a retrocedere il baricentro della sua forza militare, lasciando spazio al rafforzamento non solo dell'alleanza

¹¹ D. Trenin, *Russia Leaves the West*, "Foreign Affairs", vol. 85 (2006), n. 4, pp. 87-96.

¹² *Statement by NATO Foreign Ministers*, Brussels, 1.4.2014, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_108501.htm#:~:text=We%2C%20the%20Foreign%20Ministers%20of,illegitimate%20attempt%20to%20annex%20Crimea.

¹³ A. Piontkovsky – V. Tsygichko, *Russia and NATO after Paris and Madrid: A perspective from Moscow*, "Contemporary Security Policy", 19 (1998), n. 2, p. 121; si veda anche: M. Frey, *Storia della guerra in Vietnam. La tragedia in Asia e la fine del sogno americano*, Torino, 2008; P. Asselin, *A bitter peace: Washington, Hanoi, and the making of the Paris Agreement*, Chapel Hill, 2002.

atlantica ma anche all'esplosione dei nuovi nazionalismi nell'Europa Centro-orientale. Secoli di "avanzamento" verso Ovest vennero spazzati via nel giro di pochi anni, con un leader al potere di basso profilo politico, Boris El'cin, succeduto a Mikhail Gorbachev. Quest'ultimo, artefice di un funambolico passaggio dal "vecchio" al "nuovo" stile sovietico, si dimise dopo appena sei anni di presidenza, riaprendo uno spiraglio di ottimismo nei russi a seguito del vertice di Reykjavík (11 ottobre 1986) e del successivo trattato *Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty* (INF) siglato a Washington l'8 dicembre 1987. Questo accordo non solo rappresentò un passo avanti nella riduzione degli arsenali missilistici, ma gettò anche le basi per una distensione duratura tra le due maggiori potenze mondiali.

Tali passi vennero compiuti dal Segretario del Partito Comunista sovietico con l'aspettativa, più che legittima, che gli Stati Uniti non avrebbero permesso alla NATO di minacciare le regioni di "influenza" sovietica, mantenendola lontana dagli interessi strategici russi in Europa orientale. L'accordo venne perfezionato da un successivo incontro dei due leader sei mesi dopo a Mosca. Nel 1991 le superpotenze adottarono un trattato per la proibizione degli armamenti e smaltirono quasi 2.700 testate. Il programma di smilitarizzazione avviato nel primo lustro degli anni Novanta lasciò ben presto spazio a un ritorno delle ambizioni russe di rivestire un ruolo egemone nell'area che, per circa mezzo secolo, l'aveva vista protagonista indiscussa nella guida dei Paesi comunisti.

Dopo lunghe trattative e anni in cui gli eventi internazionali misero ripetutamente sotto stress le relazioni diplomatiche bilaterali, le questioni del sistema Shield europeo e del Novator 9M729, insieme alle presidenze statunitensi di George W. Bush, Barack Obama e Donald Trump, non contribuirono a migliorare i rapporti della Russia con la NATO, di cui gli Stati Uniti si considerano principali "azionisti", né con l'Unione Europea, impegnata ad applicare misure di embargo al Cremlino a causa della crisi ucraina.

Ricostruire i rapporti tra Russia e NATO negli ultimi trent'anni, ovvero dai fatti di Berlino del 1989, richiede a qualsiasi storico o analista politico un'attenta riflessione sulle condizioni di partenza e sulle fasi che hanno scandito il graduale allontanamento, determinato dal mutamento dello scenario internazionale. Bisognerà inoltre distinguere chiaramente tra i rapporti tra Russia e NATO

e quelli tra Russia e Unione Europea, che, sebbene influenzabili, non sono sovrapponibili.

La Russia entrò nel 1991 nel *North Atlantic Cooperation Council* (NACC) e aderì successivamente, nel 1994, al Partenariato per la Pace della NATO. Il Paese si trovò in uno stato di grave difficoltà economica e politica, situazione che generò imbarazzo per una superpotenza ridotta a chiedere aiuti all'ex nemico con cui per lunghi anni aveva ingaggiato un braccio di ferro. Dunque, il punto di partenza vide la Russia di El'cin confrontarsi con una fase del tutto nuova nei rapporti internazionali, durante la quale l'élite politica appena giunta al potere cercò "alleati" in grado di aiutarla a uscire dal pericoloso tunnel nel quale si stava addentrando la nuova società postsovietica.

La crisi costituzionale vissuta tra il 2 e il 4 ottobre 1993 rappresentò un momento decisivo per le sorti della nuova era democratica, facendo comprendere al mondo che in Russia si stava giocando una partita cruciale. La dichiarazione politica firmata nel novembre successivo a Bruxelles dai presidenti della Russia, del Consiglio europeo e della Commissione Europea fornì "la base di un dialogo politico permanente e di un sistema di consultazioni periodiche a diversi livelli, concernenti tutte le tematiche politiche, economiche e di altro tipo di interesse comune"¹⁴. Nel 1996 un contingente russo partecipò alla missione di peacekeeping a guida NATO (SFOR) in Bosnia-Erzegovina, mentre nel 1997 venne firmato l'Atto istitutivo sulle relazioni reciproche, la cooperazione e la sicurezza, e fu istituito il Consiglio Permanente Congiunto (PJC). Fu il momento di maggiore collaborazione tra i due antichi rivali. Il 27 maggio 1997 venne firmato a Parigi l'Atto istitutivo sulle Relazioni Reciproche, la Cooperazione e la Sicurezza tra la NATO e la Federazione Russa. Questo documento stabilì principi fondamentali per guidare le relazioni future, inclusa la creazione del PJC come meccanismo di consultazione regolare su questioni di sicurezza. L'Atto prevedeva inoltre impegni reciproci come il rispetto della sovranità, dell'integrità territoriale e dell'inviolabilità delle

¹⁴ *I rapporti tra l'Ue e la Russia*, scheda informativa del 31.5.1995, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_95_85.

frontiere, nonché l'astensione dall'uso o dalla minaccia dell'uso della forza¹⁵.

Sul finire della seconda presidenza di El'cin, il quadro internazionale cambiò rispetto ai primi anni Novanta. Il brusco arresto di una cooperazione avviata con successo fu dovuto in parte all'intervento NATO nelle guerre jugoslave e in parte al clima di entusiasmo con cui la Russia salutò l'ascesa politica del nuovo Presidente Vladimir Putin, politico di tutt'altra tempra rispetto all'ormai "logorato" e "imbarazzante" Boris El'cin, le cui apparizioni televisive in stato di ubriachezza accanto a leader mondiali avevano indebolito l'immagine di una Russia nuova e competitiva.

Anche se non mancarono occasioni di collaborazione – si pensi all'intervento delle forze militari russe di peacekeeping in Kosovo nel 2000 accanto alle truppe NATO, alla concessione dell'utilizzo dello spazio aereo alla coalizione internazionale durante la campagna in Afghanistan nel 2002, all'istituzione del Consiglio NATO-Russia (NRC) in sostituzione del Consiglio Permanente Congiunto nel 2004, al piano d'azione congiunto NATO-Russia contro il terrorismo nel 2005, ai ripetuti contributi russi all'operazione navale anti-terrorismo della *NATO Active Endeavour* tra il 2004 e il 2008 – i rapporti tra NATO e Russia subirono un duro colpo quando i membri permanenti a Bruxelles avviarono il processo di integrazione dei Paesi dell'ex Patto di Varsavia nell'Alleanza Atlantica, per velocizzarne i processi di democratizzazione durante la fase di transizione.

Affermano Alcaro e Briani che «l'inclusione di tutti i Paesi dell'Est in un'unica alleanza avrebbe inoltre disinnescato potenziali tensioni fra di essi»¹⁶. Col vertice di Madrid del 1997 si avviava l'adesione di Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia alla NATO di cui divennero effettivamente membri due anni dopo. Nel 2004 l'Alleanza si allargò a Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Slovenia, Slovacchia e Romania. Mosca non accolse con favore l'allargamento a Est percependo tale azione ostile agli interessi russi di sicurezza nazionale, percezione acuita dall'intervento in Jugoslavia del 1999, attuato senza un mandato ONU. L'adesione

¹⁵ *NATO-Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*, 27.5.1997, <https://www.nato.int/cps/en/natolive/>.

¹⁶ R. Alcaro – V. Briani (a cura di), *Le relazioni della Russia con la NATO e l'Unione Europea*, "Istituto Affari Internazionali", n. 103 (2008), p. 12.

alla NATO delle Repubbliche baltiche nel 2004 rappresentò un ulteriore aumento delle tensioni, vista la loro prossimità geografica alla Russia. La risposta di Mosca però non si fece attendere e iniziò dal rafforzamento del Distretto Militare Occidentale e l'annuncio del dispiegamento di missili balistici tattici Iskander-M nell'enclave di Kaliningrad, come misura deterrente contro l'espansione dell'infrastruttura militare della NATO vicino ai suoi confini. La serie delle reazioni venne completata dall'adozione da parte della Russia nel 2000 di una nuova dottrina militare che identificò l'espansione della NATO verso Est e il suo avvicinamento ai confini russi come una delle principali minacce alla sicurezza nazionale. La dottrina enfatizzava la necessità di rafforzare le capacità di deterrenza nucleare e prevedeva l'uso delle Forze Armate per proteggere gli interessi russi all'estero¹⁷.

La comparsa sulla scena politica di Vladimir Putin, l'attentato alle Torri Gemelle negli USA e la lotta al terrorismo internazionale, che in Russia aveva stretto forte alleanza con la guerriglia cecena separatista, determinarono una nuova fase nei rapporti tra Mosca e Bruxelles, rapporti che non hanno mai subito una battuta d'arresto avendo entrambi le parti un interesse cogente ad arrestare il dilagante e pericoloso nemico che minacciava le civiltà cristiane europee e di mezzo mondo. L'esigenza dunque di far fronte comune fece passare in secondo piano la gestione della crisi jugoslava, nervo scoperto della diplomazia russa in Europa. Il coinvolgimento della Russia nelle trattative di pace di Dayton nel 1995 aveva inizialmente mostrato un potenziale per una cooperazione costruttiva, come analizzato da Richard Holbrooke nel suo resoconto sulle negoziazioni¹⁸.

L'impatto psicologico prodotto in Russia dai bombardamenti sulla Serbia fu dirompente, laddove le implicazioni sui rapporti Est-Ovest furono paragonate persino a quelle della duplice crisi berlinese e cubana dei primi anni Sessanta. Come sottolineato da diversi autori, il governo russo, il parlamento, i maggiori partiti politici e l'opinione pubblica in generale si ritrovarono uniti e concordi – evenienza assai rara – nel condannare l'iniziativa occidentale contro il regime di Slobodan Milosevic e in favore

¹⁷ Ministero della Difesa della Federazione Russa, *Dottrina Militare della Federazione Russa*, 2000.

¹⁸ R. Holbrooke, *To End a War*, New York, 1998.

dell'autodeterminazione del popolo kosovaro. Tra i vari, Vitalii Gobarev (*Istituto di Storia Militare della Federazione Russa, 1999*) ha esaminato approfonditamente cause e conseguenze del trauma geopolitico che la Russia dovette fronteggiare in quella faticosa primavera del 1999.

In quel frangente storico, evidenzia innanzitutto l'autore, la Jugoslavia di Milosevic era l'unico alleato – ad eccezione forse della Bielorussia – di cui Mosca disponesse ancora a Occidente dei Dardanelli e dell'Ural. Ancor più importante, Belgrado rappresentava allora l'ultima testa di ponte russa in Europa – la garanzia della propria presenza nelle dinamiche europee, della propria partecipazione allo sviluppo economico e alla costruzione di un nuovo sistema di sicurezza europei, in un'epoca in cui la Russia, a seguito del disfacimento del Patto di Varsavia, viveva l'inquietante sensazione di stare venendo progressivamente espulsa (*squeezed out*) dal continente¹⁹. La dissoluzione del Patto di Varsavia, contemporaneamente alla caduta dell'URSS, accentuò la percezione di isolamento che segnò la fine formale dell'alleanza militare che aveva legato l'Unione Sovietica ai suoi Stati satelliti nell'Europa orientale. Scompariva in realtà quella zona cuscinetto ritenuta strategica per Mosca e inoltre si creava un vuoto di cui ben presto la NATO si occuperà riempiendolo con politiche di partenariato e prove "tecniche" di allargamento.

Con la creazione di un nuovo soggetto federale, la Comunità degli Stati Indipendenti, Mosca tentò di contrastare questo squilibrio, promuovendo così nuove strutture di sicurezza collettiva; un'organizzazione che riuniva molte delle ex repubbliche sovietiche con l'obiettivo di mantenere legami politici, economici e militari. Tuttavia, la CSI si rivelò inefficace nel garantire una sicurezza collettiva robusta. Di conseguenza, Mosca spinse per la formazione di altre alleanze militari regionali. Seguì nel 1992 il Patto di Tashkent (o Trattato di Sicurezza Collettiva) che coinvolgeva Russia, Armenia, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan e Uzbekistan, con l'obiettivo di creare un sistema di difesa comune nello spazio post-sovietico. Rinnovato e ampliato successivamente divenne per la Russia uno strumento fondamentale per mantenere

¹⁹ V. Gobarev, *Russia-NATO relations after the Kosovo crisis: Strategic implications*, "The Journal of Slavic Military Studies", vol. 12 (1999), n. 3, p. 3.

la propria influenza militare nella regione e per controbilanciare l'espansione della NATO. In maniera parallela la Russia rafforzò la cooperazione militare bilaterale con alcuni Stati, in modo particolare con la Bielorussia che prevedeva una stretta integrazione politica e militare tra i due Paesi. Mosca, inoltre, mantenne basi militari in Armenia, Tagikistan e Kirghizistan, consolidando la propria presenza strategica nel Caucaso e in Asia centrale.

Sul fronte europeo, la Russia propose varie iniziative per creare un nuovo sistema di sicurezza collettiva che includesse sia la NATO che la Russia. Nel 2008, il Presidente Dmitrij Medvedev avanzò l'idea di un Trattato sulla Sicurezza Europea, mirato a sostituire le strutture esistenti con un nuovo quadro giuridico che garantisse l'indivisibilità della sicurezza nel continente. Tuttavia, questa proposta non ricevette il sostegno sperato dai Paesi occidentali.

Inoltre, la Russia iniziò a rivedere la propria dottrina militare per rispondere alle nuove sfide. Nel 2010, venne adottata una nuova dottrina militare che identificava esplicitamente l'espansione della NATO e il dispiegamento di sistemi di difesa antimissile in Europa come principali minacce alla sicurezza nazionale. La dottrina enfatizzava la necessità di modernizzare le Forze Armate russe, aumentando la prontezza operativa e sviluppando nuove capacità tecnologiche.

Tale processo di modernizzazione si intensificò ancor di più con l'arrivo al potere di Vladimir Putin. Tra il 2011 e il 2020, la Russia investì ingenti risorse nel programma statale di armamenti, con l'incremento delle spese per l'aggiornamento dell'equipaggiamento militare. Questo programma portò allo sviluppo di nuovi sistemi d'arma, tra cui i missili balistici intercontinentali RS-28 Sarmat, i sistemi di difesa aerea S-400 e S-500, e l'introduzione di veicoli ipersonici come l'Avangard.

Secondo Dmitri Adamskij, esperto di sicurezza internazionale, «la modernizzazione militare russa non è solo una risposta alle percepite minacce esterne, ma anche un mezzo per riaffermare lo status della Russia come grande potenza e per sostenere la sua politica estera più assertiva»²⁰.

²⁰ D. Adamskij, *Russian Nuclear Orthodoxy: Religion, Politics, and Strategy*, Stanford, 2018.

In questo contesto, la Russia iniziò a svolgere esercitazioni militari su larga scala vicino ai confini dell'Europa orientale, come le esercitazioni Zapad ("Ovest") del 2009, 2013 e 2017, che coinvolsero decine di migliaia di truppe. Queste manovre furono percepite dalla NATO come potenziali preparativi per operazioni offensive, alimentando ulteriormente le tensioni.

Allo stesso tempo, Mosca intensificò la sua presenza militare nell'Artico, una regione di crescente importanza strategica a causa delle risorse naturali e delle nuove rotte marittime aperte dal cambiamento climatico. La Russia riattivò basi militari sovietiche e dispiegò sistemi avanzati di difesa aerea e costiera, rivendicando la propria sovranità sulle vaste aree del Mar Glaciale Artico.

Tali sviluppi evidenziano come la Russia abbia cercato di ridefinire il proprio ruolo nel sistema di sicurezza europeo e globale, utilizzando sia strumenti diplomatici che militari per proteggere i propri interessi e ristabilire una posizione di influenza sulla scena internazionale²¹.

«Il tragico errore della leadership americana», come lo definì El'cin, giunse peraltro nel momento di massima intesa tra la Russia e l'Alleanza Atlantica: ad appena due anni dalla firma del *Russian-NATO Founding Act*, le cui conquiste in termini di cooperazione ai massimi livelli tra Mosca e l'Occidente furono immediatamente vanificate dalla sospensione unilaterale annunciata dai russi²². La subitanea marcia dei reparti meccanizzati russi sull'aeroporto di Pristina fu il riflesso del subitaneo disincanto di Mosca nei riguardi della NATO, di cui improvvisamente emersero agli occhi dei russi l'aggressività, la vocazione offensiva invece che di-

²¹ Ministero della Difesa della Federazione Russa, *Dottrina Militare della Federazione Russa* (2010); D. Trenin, *Should We Fear Russia?* Cambridge, 2016; S. Lavrov, *Speech at the Munich Security Conference*, Ministero degli Affari Esteri della Federazione Russa, 9.2.2008.

²² Gli accordi tra la Russia e l'Occidente della metà degli anni Novanta avevano in parte tranquillizzato i vertici moscoviti circa la bontà degli europei di non tradire le aspettative russe rispetto ai sistemi di sicurezza. Si pensi al *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation* firmato a Parigi nel maggio del 1997 e a tutti gli atti successivi attraverso cui si stava cercando di trovare un equilibrio tra le aspettative dei Paesi NATO e le garanzie russe di preservare una sorta di "cortina" a difesa degli interessi russi nell'Est europeo. Sull'argomento si veda: Oznobishev S., *Otnosheniya Rossiya-NATO: ot deklarativnogo partnerstva k glubokomu krizisu*, "Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya", vol. 62 (2018), n. 5, p. 5.

fensiva, e l'arroganza nei confronti della Russia²³. Se fino ad allora la NATO, nei documenti sulla dottrina della sicurezza nazionale della Federazione, occupava soltanto il quinto e ultimo posto nella graduatoria delle possibili minacce, a seguito dei fatti di Belgrado essa fu immediatamente riconosciuta come la minaccia primaria non soltanto agli interessi nazionali russi, ma alla sopravvivenza stessa dello Stato. Convinzione dilagante fu, allora, che la NATO aveva proditoriamente attaccato la Serbia (senza dichiarazione di guerra, come la Germania nazista aveva fatto con l'Urss nel 1941) soltanto per umiliare e dare una dimostrazione di forza alla Russia; che i principali candidati per ulteriori "interventi umanitari" della NATO fossero a quel punto le ex repubbliche sovietiche sconvolte dalle pulsioni separatiste, e persino le stesse Cecenia e Daghestan; che, infine, la vecchia dottrina della deterrenza nucleare andasse recuperata come garanzia fondamentale della sovrana indipendenza della Russia e del suo status di potenza globale²⁴. In conclusione, l'autore teorizzava inoltre, con indubbia lungimiranza, che l'ostilità o l'indifferenza della NATO nei confronti di Mosca, e della volontà di quest'ultima di trovare un proprio posto nell'agone euro-atlantico, avrebbe potuto spingere il Cremlino a cercare nuovi alleati al di fuori del mondo slavo e degli antichi confini sovietici: rivolgendosi, dunque, alla Repubblica Popolare Cinese²⁵.

Secondo l'analisi coeva di Oksana Antonenko (*International Institute for Strategic Studies, 1999-2000*), la crisi del Kosovo contribuì in maniera determinante a sfatare tutte le illusioni e i "miti" degli anni della gestione El'cin-Kozyrev (Ministro degli Esteri dal 1990 al 1996), eredi del miraggio di una "casa comune europea" (*common European home*) di gorbaceviana memoria. Di fronte a una NATO percepita come espansionista, militarista, all'enfasi posta dai vertici dell'Alleanza sul nuovo (1999) concetto di operazioni fuori area (quanto di più preoccupante e minaccioso possa esservi per Mosca), di fronte all'indifferenza ostentata dagli occidentali ai ripetuti vaticini del Cremlino per l'elaborazione congiunta di un nuovo sistema di sicurezza e all'inefficienza dei "palliativi"²⁶ da essi

²³ *Ibi*, p. 6.

²⁴ *Ibi*, pp. 11-12.

²⁵ *Ibi*, p. 14.

²⁶ O. Antonenko, *Russia, NATO and European Security After Kosovo*, "Survival", vol. 41 (1999-2000), n. 4, p. 126.

offerti (*Partnership for Peace, Permanent Joint Council*), le vecchie convinzioni e gli antichi slogan dei decenni della Guerra Fredda riacquistarono credibilità, fino a persuadere i russi che la NATO, da ultimo, altro non fosse che uno strumento di “guerra, omicidio e aggressione”²⁷. La successione al vertice del dicastero degli Esteri, con Yevgeny Primakov alle redini, significò l’adozione di una nuova dottrina multipolare, volta a recuperare vecchie relazioni, o ad allacciarne di nuove, con nazioni extraeuropee relativamente ostili agli Stati Uniti: la Cina, l’Iran, l’Iraq, la Siria²⁸.

Particolarmente inquietante per i russi risultava il parallelismo, vero o frutto delle psicosi del tempo, tra la questione kosovara e il caso ceceno: in ambo i casi, dal punto di vista russo, una maggioranza musulmana separatista ambiva a esercitare un potere incondizionato su una minoranza slava oppressa, ricorrendo come arma al terrorismo in una condizione di caos generata dal dissolvimento di una federazione multinazionale. Vi era dunque il timore che il caso kosovaro, con il sostegno militare dell’Occidente ai secessionisti albanesi, potesse incoraggiare pulsioni centrifughe negli Stati membri della CSI e nella stessa Russia, e ancor di più che servisse da precedente per futuri interventi NATO nelle periferie della Federazione o della sfera d’influenza russe (ad esempio, nel caso del conflitto armeno-azeri).

Nel 2020, il riaccendersi delle ostilità tra Armenia e Azerbaigian culminò in una guerra di 44 giorni che portò a significativi cambiamenti territoriali a favore dell’Azerbaigian. La Russia, pur essendo formalmente alleata dell’Armenia attraverso la CSTO, adottò una posizione relativamente neutrale durante il conflitto, intervenendo diplomaticamente per negoziare un cessate il fuoco. L’accordo del 9 novembre 2020 prevedeva il dispiegamento di una forza di pace russa composta da circa 2.000 soldati per monitorare il rispetto dell’accordo. Tale intervento consolidò ulteriormente la presenza militare russa nel Caucaso meridionale e come osserva Neil Melvin, direttore degli studi sulla sicurezza internazionale presso il Royal United Services Institute (RUSI), «la Russia è riuscita a posizionarsi come l’attore indispensabile nella risoluzione

²⁷ *Ibi*, p. 131.

²⁸ *Ivi*, p. 128.

dei conflitti nel suo vicinato, rafforzando al contempo la sua influenza su entrambi i Paesi coinvolti»²⁹.

In Europa orientale, la situazione in Ucraina è rimasta tesa dopo l'annessione della Crimea e l'inizio del conflitto nel Donbass nel 2014. Nonostante gli accordi di Minsk, i combattimenti tra le forze ucraine e i separatisti sostenuti dalla Russia sono proseguiti a bassa intensità. Nel 2021, un massiccio accumulo di truppe russe lungo il confine ucraino ha suscitato preoccupazioni internazionali riguardo alla possibilità di un'escalation militare.

La Russia ha giustificato queste mosse come esercitazioni militari e ha accusato la NATO di provocazioni, in particolare per il sostegno militare all'Ucraina e per le esercitazioni dell'Alleanza nel Mar Nero. Il Ministero della Difesa russo ha dichiarato che tali attività rappresentano una minaccia diretta alla sicurezza nazionale e ha avvertito che risponderà in maniera adeguata a qualsiasi sfida.

Inoltre, la Russia ha cercato di consolidare la propria influenza politica ed economica attraverso iniziative come l'Unione Economica Eurasiatica (EAEU), istituita nel 2015 insieme a Bielorussia, Kazakistan, Armenia e Kirghizistan. L'EAEU mira a creare un mercato comune sul modello dell'Unione Europea, facilitando la libera circolazione di beni, servizi, capitali e lavoro. Tuttavia, l'efficacia dell'EAEU è stata limitata da divergenze interne e dalla riluttanza di alcuni membri ad abbandonare parte della propria sovranità economica.

Nel contesto delle relazioni con la Cina, la Russia ha approfondito la cooperazione militare e strategica. Le esercitazioni congiunte, come la Vostok-2018, che ha coinvolto oltre 300.000 soldati russi e un significativo contingente cinese, hanno mostrato un livello senza precedenti di coordinamento. Sebbene Mosca e Pechino non abbiano formalizzato un'alleanza militare, la loro partnership strategica è vista da molti analisti come un contrappeso all'influenza occidentale.

Fiona Hill e Bobo Lo, esperti di politica russa, sottolineano che «la relazione Russia-Cina è guidata da interessi convergenti nel limitare il potere degli Stati Uniti e nel promuovere un ordine

²⁹ N. Melvin, *Russia's Role in the Nagorno-Karabakh Conflict: A Calculated Balancing Act*, "RUSI Commentary", 2021.

internazionale multipolare, anche se permangono sospetti reciproci e rivalità regionali»³⁰.

Sul fronte interno, la Russia ha continuato a investire nella modernizzazione delle proprie Forze Armate e nella produzione di armamenti avanzati. Nel 2020, nonostante le sfide economiche legate alla pandemia di COVID-19 e alla fluttuazione dei prezzi del petrolio, il budget della difesa è rimasto una priorità. Il governo ha annunciato piani per aumentare ulteriormente la quota di equipaggiamento moderno nelle Forze Armate, puntando a raggiungere il 70% entro il 2025.

Questo sforzo di modernizzazione comprende lo sviluppo di nuovi sistemi d'arma strategici, come il missile ipersonico Tsirkon, i droni da combattimento e le capacità di guerra elettronica. Secondo il Ministro della Difesa russo, Sergei Shoigu, «il potenziamento delle Forze Armate è essenziale per garantire la sovranità e l'integrità territoriale della Russia di fronte alle crescenti minacce esterne»³¹.

In definitiva, la politica militare e di sicurezza della Russia negli ultimi anni riflette una strategia volta a proteggere gli interessi nazionali, a riaffermare il proprio ruolo di Grande Potenza e a contrastare ciò che percepisce come l'ingerenza occidentale nel suo vicinato strategico. Questa postura ha implicazioni significative per la stabilità regionale e globale, sollevando interrogativi sul futuro delle relazioni tra Russia, NATO e Unione Europea³².

Motivo per cui, nel corso della Seconda guerra cecena, il Cremlino rifiutò qualsiasi intromissione occidentale, fosse anche sotto forma di mediazione o di accesso di organizzazione umanitarie in soccorso ai rifugiati³³. Anche laddove la partecipazione congiunta alla missione di peacekeeping nel Kosovo (KFOR) servì a ristabilire un minimo di cooperazione e di fiducia reciproca tra le due parti, essa non fu prima di controversie e incomprensioni. Il coinvolgimento delle forze russe, tutt'altro che disinteressato, servì a riaffermare la presenza militare russa nell'area, a tutelare la componente slava dalle persecuzioni dei "terroristi"

³⁰ F. Hill – B. Lo, *Putin's Pivot: Why Russia Is Looking East*, "Foreign Affairs", vol. 92 (2013), n. 4, pp. 2-8.

³¹ S. Shoigu, *Siria: cinque anni di operazione militare russa*, "Krasnaya Zvezda", 6.10.2020.

³² N. Melvin, *op. cit.*

³³ *Ibi*, pp. 132-133.

albanesi e a garantire il disarmo dell'Armata di Liberazione del Kosovo (UÇK) come previsto dalle Nazioni Unite. E tuttavia, la claudicante (quantomeno dal punto di vista moscovita) compiacenza occidentale alle istanze russe sull'integrità territoriale della Jugoslavia e la conservazione del regime di Milosevic, e la reazione sdegnata dei russi che minacciarono il ritiro unilaterale del proprio contingente, finirono per mettere in forse i possibili traguardi in direzione di una restaurazione del dialogo e della cooperazione tra i recalcitranti partner³⁴. Nonostante queste tensioni, il 28 maggio 2002 venne istituito a Roma il Consiglio NATO-Russia (NRC) durante il Vertice NATO-Russia. Questo nuovo foro sostituiva il precedente Consiglio Permanente Congiunto e mirava a promuovere la cooperazione in aree come la gestione delle crisi, la difesa antimissile teatro, la lotta al terrorismo e la non proliferazione delle armi di distruzione di massa. La dichiarazione di Roma sul "Nuovo Rapporto NATO-Russia: Una Nuova Qualità"³⁵, ha altresì analizzato l'impronta indelebile lasciata dalla questione kosovara nelle relazioni tra la Russia e l'Occidente a guida americana. Anche l'autrice ha rimarcato come la campagna occidentale contro la Serbia avesse prodotto una unanime levata di scudi in Russia, contro quell'atto di aggressione vergato contro una nazione sovrana in patente violazione della Carta delle Nazioni Unite, degli Accordi di Helsinki e del *NATO-Russia Founding Act*. Agli occhi dei russi, i bombardamenti su Belgrado avevano svelato il vero volto dell'Alleanza: un blocco espansionista, con Forze Armate e piani militari rivolti all'offesa, e inabile a sopravvivere senza un nemico esterno – oggi la Jugoslavia, domani, probabilmente, la Russia. La lezione che la politica russa ha tratto dall'esperienza, secondo l'autrice, è dunque che nessuno avrebbe tenuto in considerazione le istanze dei deboli, fossero essi la Jugoslavia o la Russia post-sovietica, la cui vemente opposizione all'operazione militare contro un proprio partner storico non fu tenuta in alcuna considerazione. L'URSS, dal canto suo, ispirava paura: e fintantoché essa continuò a turbare i sonni dell'Occidente, nessuno poté

³⁴ *Ibi*, pp. 137-139.

³⁵ M. Moreno, *Quattro anni dopo il Vertice di Pratica di Mare. La Cooperazione NATO-RUSSIA*, "Ministero degli Affari Esteri", 2006, <https://www.esteri.it/maef/doc/1503.pdf>.

permettersi di ignorare così candidamente il volere del Cremlino³⁶. Interrogandosi sul futuro delle relazioni tra Mosca e l'Occidente, Abarova sottolineava come la NATO avesse ormai perduto l'occasione per una evoluzione in un sistema di sicurezza paneuropeo esteso dall'Atlantico agli Urali: Questa visione era condivisa anche da Michail Gorbačëv, che aveva proposto la creazione di una "Casa comune europea" per superare le divisioni della Guerra Fredda³⁷. l'unica speranza affinché non andassero irrimediabilmente perdute le conquiste geopolitiche dei due decenni conseguenti la perestrojka, pertanto, era l'approfondimento della partnership tra la Russia e l'Unione Europa già esistente sul piano economico e commerciale. Una partnership da costruirsi attorno ad alcuni pilastri ben definiti: la comune propensione al multipolarismo, in contrasto con l'allora dominante unipolarismo a monopolio americano, e l'assenza di stridenti antinomie in materia di sicurezza e difesa, ma anzi un condiviso interesse nel contenimento dell'emergente radicalismo islamico. L'allargamento dell'UE non era d'altronde percepito come pericolo a Mosca, a differenza dell'espansione della NATO; e tuttavia, questa cooperazione tra la Comunità Europea e la Russia mancava, come manca chiaramente tutt'oggi, di obiettivi strategici a lungo termine che andassero oltre le relazioni commerciali e le buone intenzioni³⁸, periodicamente frustrate dalle crisi geopolitiche tra il Cremlino e quegli stessi Paesi europei membri al contempo dell'UE e della NATO.

Nondimeno, il nuovo millennio, con l'ascesa di Putin al vertice dello Stato, sembrò aprirsi con delle note positive nei rapporti tra la Russia e il blocco occidentale. In seguito agli attacchi dell'11 settembre 2001, Putin fu il primo leader straniero a chiamare il Presidente George W. Bush, offrendo supporto nella lotta al terrorismo, come riportato da Angela Stent³⁹. Come evidenziato da Dmitry Polikanov (Centro di Ricerca Panrusso sull'Opinione Pubblica, 2004), i principi del *Founding Act* del 1997 furono recu-

³⁶ N.A. Arbatova, *European security after the Kosovo crisis: The role of Russia*, "Southeast European and Black Sea Studies", vol. 1 (2001), n. 2, pp. 65-66.

³⁷ M. Gorbachev, *Perestrojka: New Thinking for Our Country and the World*, New York, 1987.

³⁸ *Ibi*, pp. 75-76.

³⁹ A. Stent, *The Limits of Partnership: U.S.-Russian Relations in the Twenty-First Century*, Princeton, 2014.

perati e reiterati nella Dichiarazione di Roma del 2002, in cui erano esplicitate le aree in cui Russia e NATO avrebbero concentrato gli sforzi per una proficua cooperazione: tra questi, la lotta al terrorismo e alla proliferazione delle armi di distruzione di massa (WMD), l'elaborazione di piani congiunti in materia di difesa missilistica, e l'organizzazione di esercitazioni militari comuni. Le conferenze militari ai massimi livelli, organizzate in numero crescente a seguito della guerra in Afghanistan, produssero effettivamente importanti risultati nel campo dell'*intelligence sharing*; secondo l'autore, particolarmente fruttuose furono inoltre le simulazioni d'emergenza in cui le truppe NATO e russe erano chiamate a rispondere a crisi umanitarie o attacchi terroristici. Nulla di più, tuttavia, poté essere ottenuto: le fobie reciproche, lo scarso interesse dei gradi militari russi nei confronti di tale partnership, e infine la nuova ondata di espansione dell'Alleanza a Oriente (2004) rimanevano come ostacoli insormontabili sulla strada di ulteriori traguardi⁴⁰.

Se la crisi jugoslava si era dimostrata in grado di coagulare le opinioni dei diversi strati della società russa in una aperta opposizione all'iniziativa occidentale, altrettanto può dirsi per quanto concerne il processo di espansione della NATO a oriente. Già nel 1997, e dunque ancor prima che il duro colpo di Belgrado fosse vibrato alla fragile conciliazione tra l'Occidente e la Russia, Alexander Sergounin (Università di Nizhny Novgorod) individuava e analizzava i caratteri fondamentali dell'ostilità russa all'ampliamento della NATO nell'Europa centroorientale. Tale processo, arguiva la classe politica russa, rappresentava una violazione dell'equilibrio di potenza in Europa, sopprimendo il "cuscinetto di sicurezza" (*security buffer*) che separava la Russia dal blocco NATO e portando potenzialmente quest'ultima a lambire, con la propria presenza militare, i confini della Federazione stessa; mettendo in dubbio lo status dell'Ucraina e della Moldavia come Nazioni neutrali; minando alle fondamenta il Trattato sulle Forze Armate Convenzionali in Europa (CFE) del 1990 e svuotando di significato il ruolo dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) come spina dorsale del sistema di sicurezza europeo. L'inefficacia dell'OSCE nel prevenire conflitti nell'area

⁴⁰ D. Polikanov, *NATO–Russia relations: present and future*, "Contemporary Security Policy", vol. 25 (2004), n. 3, pp. 485-87.

post-sovietica ha sollevato dubbi sulla sua capacità di garantire la sicurezza europea, come evidenziato nel rapporto dell'International Crisis Group del 2005⁴¹ provocando, infine, una corsa al riarmo con la Russia e il conseguente rafforzamento del “partito della guerra” a Mosca⁴². L'atteggiamento recisamente critico nei confronti dell'allargamento della NATO accomunava dunque le diverse scuole di politica estera affermatesi presso l'intelligenza russa negli anni susseguenti il collasso sovietico: complice il declino delle istanze “atlantiste”, incarnate dai ripetuti proclami dei massimi gradi della politica russa (incluso El'cin in persona) su una futura adesione russa al Patto Atlantico. I ranghi di coloro che guardavano alla NATO non come a un fronte militarista e totalitario, bensì come a un'alleanza tra democrazie e viatico alla piena integrazione della Russia nell'economia occidentale, si andavano già da allora riducendo rapidamente⁴³. Al di fuori della decadente scuola atlantista, dunque, già nella seconda metà degli anni Novanta la gran parte dell'intelligenza russa aveva abbandonato sdegnosamente la tortuosa via della *liaison* con la NATO, tentando altre vie affinché la Russia non restasse emarginata nei suoi nuovi, ridotti confini. Alcuni, come già menzionato, propendevano per una progressiva integrazione in una rinnovata Comunità Europea, a patto che tale processo fosse ispirato dal principio di tutela del multilateralismo nelle relazioni internazionali e di conservazione delle specificità culturali e politiche della Russia come nazione euroasiatica (“eurasiatisti democratici”). Altri si opponevano recisamente a tale progetto d'integrazione nel sistema occidentale, vaticinando al contrario il rafforzamento militare delle frontiere occidentali (“slavofili”)⁴⁴ o un sostanziale isolazionismo e l'adozione di un basso profilo nelle questioni internazionali, per concentrarsi sulle questioni interne (“neo-isolazionisti”)⁴⁵. Tra i partiti politici, la posizione più estrema era prevedibilmente appannaggio degli ultranazionalisti del Partito Liberaldemocratico

⁴¹ *International Crisis Group, Russia's politicised Energy Diplomacy*, “Europe Report”, n. 163 (2005).

⁴² A.A. Sergounin, *Russian domestic debate on NATO enlargement: From Phobia to damage limitation*, “European Security”, vol. 6 (1997), n. 4, p. 56.

⁴³ *Ibi*, p. 58.

⁴⁴ *Ibi*, pp. 60-61.

⁴⁵ *Ibi*, p. 64.

di Russia, oggi il terzo partito alla Duma, che alla rescissione dei trattati sostenuta anche dai comunisti assommavano l'opportunità del ricorso alle sanzioni economiche e alla forza militare contro i Paesi dell'Est europeo che si candidassero per l'ammissione nella NATO⁴⁶. Il famoso accademico Alexei Arbatov (Accademia delle scienze russa, 1995) evidenziava nondimeno una posizione implicitamente compiacente degli ultranazionalisti e reazionari russi verso la NATO: la speranza di costoro era, infatti, che l'espansione dell'Alleanza portasse a una nuova escalation di tensioni con l'Occidente, creando la situazione ideale per sopprimere la democrazia in Russia e restaurare l'Impero nell'antico spazio sovietico⁴⁷.

Per quanto riguarda le relazioni tra la NATO e la Russia, Arbatov riteneva che l'adesione dei Paesi dell'ex Patto di Varsavia all'Alleanza, e la stessa sopravvivenza di questa dopo la fine della Guerra Fredda, andavano spiegati principalmente con l'incertezza che caratterizzava allora, per tutti gli anni Novanta, la Russia e l'area ex sovietica in generale. Per lo stesso motivo la Russia, nonostante la volontà più volte espressa dai suoi governanti, non avrebbe mai potuto divenire membro a pieno titolo dell'Alleanza: la *raison d'être* di questa era per l'appunto di recuperare il proprio antico ruolo di deterrenza qualora la caotica situazione russa avesse trovato una soluzione in direzione autoritaria e imperialista. Viceversa, una solidificazione delle strutture democratiche in Russia avrebbe in futuro potuto determinare il dissolvimento della NATO e la sua sostituzione con un meccanismo più complesso di sicurezza multilaterale⁴⁸. Per una futura normalizzazione delle relazioni NATO-Russia, che conciliasse il comprensibile desiderio delle nazioni dell'Europa centrorientale di aderire alla NATO con le altrettanto legittime istanze sovietiche sulla propria sicurezza, l'autore prefigurava innanzitutto un'estensione il più possibile lenta e graduale dell'Alleanza, e possibilmente l'introduzione di limitazioni quali l'impegno a non stazionare truppe e armamenti nucleari nei nuovi Paesi membri; incentivare, parallelamente, un approfondimento della cooperazione economica, politica e militare tra le due parti; promuovere una riforma radicale della NATO

⁴⁶ *Ibi*, p. 67.

⁴⁷ A. Arbatov, *NATO and Russia*, "Security Dialogue", vol. 26 (1995), n. 2, p. 145.

⁴⁸ *Ibi*, pp. 143-144.

che facesse del peacekeeping e dell'azione umanitaria il baricentro dell'azione collettiva, nell'ambito di una più inclusiva azione multilaterale sotto gli auspici dell'ONU e dell'OSCE⁴⁹. La gran parte degli autori, tra cui il già menzionato Polikanov⁵⁰, ha effettivamente rimarcato la centralità rivestita dall'OSCE nei progetti del Governo russo all'indomani della fine della Guerra Fredda; con l'obiettivo, dunque, di fondare un nuovo sistema di sicurezza paneuropeo fondato sui principi di Helsinki del 1975. L'OSCE era d'altronde uno delle poche istituzioni sovranazionali europee di cui la Russia fosse membro: da qui la speranza di subordinare la NATO all'OSCE come braccio militare dell'organizzazione, dedicato interamente alla salvaguardia della pace sul continente e alle operazioni di peacekeeping. Grande fu la delusione allorché, entro il 2004, apparve evidente il fallimento del piano. Gli auspici di Mosca per la preservazione d'una qualche forma di multilateralismo si rivolsero inoltre, nei primi anni Duemila, in direzione d'una nuova organizzazione tripartita per la sicurezza in Europa, con le strutture di difesa di NATO ed Unione Europea (perorando quindi una netta separazione tra le due) e Russia a fare da pilastri. Nondimeno, ciò che scaturì da tali – evidentemente irresoluti – approcci bilaterali furono principalmente dichiarazioni politiche prive di forza vincolante, come lamentato in più occasioni dagli osservatori russi⁵¹.

In un articolo più recente, Andrej Krickovic (Scuola Superiore d'Economia di Mosca, 2016) evidenzia ulteriori fattori d'inquietudine per l'ininterrotta espansione della NATO verso Oriente e nei Balcani. Motivo di particolare turbamento, a Mosca, era ed è l'ammissione di Paesi quali la Polonia e le tre Repubbliche del Baltico: non soltanto per la prossimità ai confini della Federazione, per le tensioni derivanti dalla presenza di minoranze russe nei tre piccoli Stati e per le inquietudini sul futuro di Kaliningrad, ma anche, più prosaicamente, per la storica ostilità e gli antichi rancori che tali nazioni nutrono tuttora nei riguardi della Russia, e che contribuiscono dunque a perpetuare linee di faglia risalenti alla Guerra Fredda e ad escludere Mosca dai processi d'integrazione

⁴⁹ *Ibi*, p. 146.

⁵⁰ D. Polikanov, *op. cit.*, p. 482.

⁵¹ A.K. Pushkov, *Don't Isolate Us: A Russian View of NATO Expansion*, "The National Interest", vol. 47 (1997), pp. 61-62.

economica europea⁵². Ancora nel lontano 1997, in un duro articolo in inglese per la rivista *Die Friedens-Warte*, il Generale Makhmut Gareev denunciava la «mentalità psicologica e culturale che legava [i Paesi dell'Europa orientale] all'Occidente» e dunque, implicitamente, l'inimicava contro la Russia; arrivando ad affermare che «all'alba della seconda guerra mondiale, i circoli dirigenti della Polonia erano disposti a lasciare che i fascisti facessero a pezzi il loro Paese, piuttosto che accettare l'aiuto dell'Unione Sovietica»⁵³.

La sofferta ammissione delle Repubbliche baltiche, nel 2004, ha sospinto Mosca ad esacerbare progressivamente le proprie manifestazioni di dissenso all'espansione dell'Alleanza, arrivando ad indicare l'ingresso della Georgia e dell'Ucraina come la linea rossa che, se varcata, avrebbe dato adito a una poderosa reazione militare. L'occupazione della Crimea e il sostegno accordato ai separatisti delle province orientali dell'Ucraina vanno altresì spiegati, secondo l'autore, non come manifestazioni di un neo-espansionismo moscovita, bensì con l'obiettivo ultimo di generare una tale instabilità nel Paese da escludere categoricamente l'avvio effettivo del processo di ammissione nella NATO. I torbidi ucraini servono altresì lo scopo di esercitare pressioni sull'Europa in direzione di una riforma, a lungo desiderata, del sistema di sicurezza europeo che garantisca alla Russia una propria sfera d'influenza; ciò anche in considerazione dell'ormai comprovata limitatezza degli scopi e dell'autorità effettiva riconosciuta alle istituzioni di concertazione e cooperazione tra le parti quali il *NATO-Russia Council* – i “palliativi” di cui sopra⁵⁴.

Tra i fattori che contribuiscono ad alimentare la freddezza e l'ostilità tra la NATO e la Russia, Andrei Tsyganov (San Francisco State University, 2013) ha avanzato la tesi dell'esistenza di una “lobby antirussa” negli Stati Uniti, formatasi all'inizio del XX secolo e affermata durante la Guerra Fredda. Variegata nella sua composizione, essa avrebbe comunque riunito alcuni gruppi facilmente identificabili: gli assertori dell'egemonia americana, per cui il vero nemico da abbattere non era il comunismo sovietico ma

⁵² A. Krickovic, *When ties do not bind: the failure of institutional binding in NATO Russia relations*, “Contemporary Security Policy”, vol. 37 (2016), n. 2, p. 183.

⁵³ M.A. Gareev, *The Expansion of NATO does not Solve, but Aggravates Security Issues*, “Die Friedens-Warte”, vol. 72 (1997), n. 3, p. 299.

⁵⁴ A. Krickovic, *op. cit.*, pp. 184-186.

la Russia essa stessa; agenzie e organizzazioni nate con lo scopo di promuovere la democrazia e i diritti umani, ma ben presto tramutate in strumenti di lotta contro l'URSS, come Freedom House e Human Rights Watch; e, infine, nazionalisti europeo-orientali trapiantati in USA e ritagliatisi ruoli influenti nell'intelligenza americana. Secondo l'autore, la lobby avrebbe annoverato tra le proprie fila nomi del calibro dello storico Richard Pipes⁵⁵, che fornì dunque una giustificazione accademica alla dottrina antirussa, e di Zbigniew Brzezinski⁵⁶, consigliere per la sicurezza nazionale di Jimmy Carter e indicato come artefice dell'ampliamento a Est della NATO realizzato durante l'amministrazione Clinton. Entrambi, Pipes e Brzezinski, erano emigrati d'origine polacca. In tempi più recenti, anche John McCain – principale fautore dell'ammissione della Georgia nella NATO – avrebbe figurato tra i membri di spicco. Ideologicamente, gli aderenti alla lobby perorerebbero una visione per cui la Russia sarebbe estranea a, e incompatibile con, la civiltà europea e occidentale; in termini empirici, essi avrebbero preteso dai governi dell'Europa orientale l'incondizionato sostegno alla politica estera di Washington, come contropartita per le garanzie ad essi accordate contro la minaccia russa. L'effettivo supporto mostrato da alcuni governi dell'area ad iniziative quali la guerra all'Iraq e l'ammissione di Georgia e Ucraina nella NATO⁵⁷ dimostrerebbe la bontà di tale tesi.

Qualche analista politico parlando di *Russian global resurgence* ha messo in correlazione la politica estera assertiva dell'élite politica al potere con la lunga storia imperiale del periodo precedente. Una sorta di continuità storica che impone al Cremlino la ricerca di una legittimazione all'interno del Paese con il recupero di una identità imperiale e «l'uso ossessivo della figura di un nemico esterno minaccioso per quell'integrità stessa e per le enormi ricchezze naturali del Paese, sfruttate primariamente come risorse di

⁵⁵ Cfr. R. Pipes, *Russian Conservatism and Its Critics: A Study in Political*, Yale University Press, Yale, 2005.

⁵⁶ Cfr. Z. Brzezinski, *The Choice: Global Domination or Global Leadership*, New York, Basic Books, 2009.

⁵⁷ A.P. Tsyganov, *The Russia-NATO mistrust: Ethnophobia and the double expansion to contain "the Russian Bear"*, "Communist and Post-Communist Studies", vol. 46 (2013), n. 1, pp. 184-185.

potenza»⁵⁸. L'aspettativa di *grandeur* dell'apparato statale russo, il paternalismo del potere politico, il forte nazionalismo sono elementi che finiscono per condizionare le relazioni internazionali e ostacolare processi "aggregativi" regionali la cui natura socio-politico-territoriale contrasta con due elementi che sono alla base del processo di fondazione della Russia statale-imperiale, l'*imperskoe myshlenie* (modi di pensare imperiale) e l'*imperskaya ideya* (idea imperiale) «che implicano un appello ricorrente allo Stato forte come fonte di sicurezza politico-territoriale della compagine statale e della sua ricchezza, a una guida personale autorevole nella quale identificarsi e alla quale affidare tutto il proprio destino individuale e non solo alcune funzioni»⁵⁹. In questa analisi, che tenta di richiamare concetti cari al vocabolario politico di una vecchia Superpotenza, che tale vuole ritornare nei suoi rapporti con la NATO e con l'Unione Europea, non si è minimamente accennato, ma è il caso almeno di farlo, al rapporto tra Stato e forze militari.

Durante la parabola finale del periodo zarista, l'appoggio dei militari alla rivoluzione è stato determinante, come ci ricorda l'episodio del cannoneggiamento dell'"Aurora". Dopo il periodo sovietico, in cui l'apparato militare ha avuto un ruolo determinante nel controllo della società e nella difesa dell'Unione dal pericolo nazista, si è assistito nell'era Yelziniana a una graduale perdita di prestigio dell'elemento militare che ha riacquisito una sua centralità, in linea con una lunga tradizione militarista russa, quando si sono riaffermati i valori tipicamente russi e si è insistito «sulle necessità della difesa e della sicurezza, affidate a una precisa *military-political leadership*, ritenuta depositaria esclusiva della tecnica e della dottrina in materia e della possibilità di disporre interamente dei cittadini, anche a costo di grandi sacrifici, a fini di difesa dello Stato territoriale»⁶⁰. Da questo istante in poi, le Forze Armate sono tornate ad avere un ruolo importante soprattutto nel preservare lo *status quo*, cristallizzato dalla presenza al potere quasi ininterrotta (fatta salva la parentesi Dmitrij Medvedev) da Vladimir Putin. La partita giocata successivamente sullo scacchiere interazionale, vede la Russia riemergere dalla condizione di potenza uscita "umiliata"

⁵⁸ A. Vitale – G. Romeo, *La Russia postimperiale. La tentazione di potenza*, Soveria Mannelli, 2009.

⁵⁹ *Ibi*, p. 228.

⁶⁰ *Ibi*, pp. 112-113.

dalla Guerra Fredda e imprime nelle relazioni con la NATO una nuova accelerazione verso un maggior coinvolgimento dei russi nelle crisi internazionali. Un esempio odierno su tale aspetto ci viene fornito dalle recenti crisi siriana e libica. La Russia torna dunque a rivalorizzare la propria capacità militare attraverso un'autentica *Revolution in Military Affairs*, come la ribattezzano Vitale e Romeo, già attiva nei primi anni Duemila.

In conclusione, abbiamo visto come i rapporti tra la Russia, la NATO e l'Unione Europea siano ampiamente influenzati da fattori endogeni alla società russa, fattori che riguardano la peculiarità del processo storico russo e subiscono continui e mai sopiti pregiudizi derivanti da un passato che la Russia si porta dietro come un pesante fardello.

Oggettivare queste relazioni è molto complicato. Nell'analisi svolta in questo saggio, abbiamo tenuto in considerazione una serie di punti di vista derivanti principalmente da storici e intellettuali russi che guardano "a distanza" i processi in corso nel loro Paese e i processi avvenuti negli anni a ridosso della nuova era putiniana la geopolitica russa tracciando un quadro credibile e particolarmente efficace. Accanto a questa lettura, ce ne sono altre caldeggiate da storici apologeti della nuova Russia e sostenitori della rinascita della grande Russia, basti qui ricordare la serie "Proekt "Putin"" collana dedicata al Presidente russo contenente gli scritti di molti politologi e storici conosciuti in Russia tra cui Yuriy Mukhin, *Putin i Navalny geroi nashchego vremeni*, Vitaliy Tretyakov, *Vladimir Putin 20 let u vlasti*, Vladimir Bolshchakov, *Putin v 2018 godu*, Vladimir Bushin, *15 let Putina. Kudà brediot Pociya*.

I rapporti tra la Russia e l'Occidente, e più in generale il rapporto tra Cremlino e diplomazie internazionali, continuano a essere basati su rapporti di forza e bracci di ferro a giustificazione che la Guerra Fredda non è mai terminata ma semmai ha subito una ripolarizzazione evidente. Se inizialmente lo scontro era tra due modelli di concepire la "democrazia" sociale, tra due diverse idee di evoluzione economica, tra due diversi concetti di convivenza civile, ora esso si è spostato su altre priorità che mettono davanti a ogni interesse la supremazia economica e finanziaria, l'accaparramento e lo sfruttamento delle risorse energetiche, la sicurezza nazionale. Sicuramente la fase pandemica di coronavirus ha determinato nuove agende e nuovi obiettivi in cui un posto di rilievo

è assunto dalla salvaguardia della salute pubblica e dalla difesa dei propri confini, obiettivi che qualcuno può usare a pretesto per rispolverare pratiche di nazionalismo e limitazioni delle libertà personali. A tutto questo, si unirà un cinismo diplomatico che certo non giova nelle relazioni con l'Occidente e con gli Stati Uniti, per non parlare dei rapporti sinusoidali con la Cina. La firma del Trattato di Buon Vicinato e Cooperazione Amichevole tra Russia e Cina nel 2001 segnò un importante passo verso una partnership strategica, evidenziando il tentativo russo di bilanciare l'influenza occidentale attraverso l'avvicinamento a Pechino⁶¹. Il futuro, al momento, non riserva alla Russia un particolare merito nell'aver saputo affrontare le crisi cosiddette "interne" mentre in ambito internazionale il suo comportamento si è rivelato estremamente determinante nel frenare l'escalation dei conflitti mediorientali.

La NATO rappresenta un organismo demodé e anacronistico e forse, in un futuro non molto lontano, anche gli Usa finiranno per abbandonarlo come strumento di pressione contro la Russia, essendo venuti a cadere i presupposti alla base della sua nascita. L'Europa, dal canto suo, può trarre vantaggio solo da un rapporto di pacifica convivenza con la Russia, dal momento che, cadute le barriere dell'ideologia comunista, l'ostacolo più grande all'incontro tra i due mondi è stato definitivamente rimosso. Ma, al di là di queste osservazioni che hanno una valenza prevalentemente logico-deduttiva, il destino della NATO non è nelle mani né della Russia né degli Stati Uniti. Come la storia della Società delle Nazioni nata dopo la Grande guerra insegna, la fine della NATO non dipenderà da qualcuno ma piuttosto da qualcosa, dagli eventi e dalla nascita di un nuovo soggetto che erediterà i fallimenti di una grande coalizione iniziando un nuovo ciclo che prenderà avvio proprio dall'analisi di detti insuccessi.

⁶¹ *Treaty of Good-Neighborliness and Friendly Cooperation between the People's Republic of China and the Russian Federation*, 16.7.2001, <https://www.voltairenet.org/article173177.html>.

La NATO e le priorità dell'Italia a settantacinque anni dalla firma del Patto Atlantico

di MARCO PERONACI

Abstract – *Since 1949, as a founding member of the Atlantic Alliance, Italy has always given a key contribution to NATO, which has proved to be crucial in the strategic choices that have defined the Alliance's posture towards old and new challenges. In a geopolitical context that will have a long-term impact on global balances of power, the Alliance needs to deepen its European and Mediterranean dimension in order to fulfil its mandate and strengthen its capabilities in the three core tasks: deterrence and defence, crisis prevention and management, cooperative security. Scaling up industrial, military and political synergies with Partners is necessary to jointly guarantee the security of the Euro-Atlantic region and a rule-based international order. In this perspective, Italy's priorities in NATO – supporting Ukraine, focusing attention on the Southern neighbourhood, and deepening cooperation with the European Union – are consistent with the systemic role that the Alliance is gaining in the international order.*

Keywords: *NATO-Italy Relations, Euro-Atlantic Security, Southern Flank*

NATO e Italia, un percorso lungo 75 anni

Sin dall'adesione al Trattato di Washington, il 4 aprile del 1949, come Paese fondatore dell'Alleanza Atlantica, l'Italia ha sempre fornito alla NATO un contributo di idee e di risorse rivelatosi cruciale nelle scelte strategiche che nel corso dei decenni hanno definito la postura dell'Alleanza nei confronti delle vecchie e nuove sfide. È con questa consapevolezza di attore determinante nei nuovi equilibri geostrategici e di alleato solido e affidabile che il nostro Paese festeggia quest'anno i 75 anni all'interno della NATO. Un anniversario che marca la più duratura alleanza militare della storia. Un'Alleanza di successo, che è riuscita, da un lato, a garantire sicurezza, libertà e autonomia politica degli Alleati e, dall'altro, a stimolarne le potenzialità capacitive, militari e tecnologiche per

affrontare minacce che assumono forme oggi particolarmente variegata e insidiose.

Il supporto all'Ucraina

L'area di sicurezza euro-atlantica si è resa infatti sempre più fragile e i nostri confini sono percorsi da profonde faglie di instabilità. Tra queste vi è certamente quella che attraversa l'Ucraina, la cui brutale aggressione da parte della Russia ha sconvolto l'Europa e il modo attraverso cui eravamo abituati a concepire la nostra sicurezza, forse data troppo spesso per scontata. Dopo oltre due anni di guerra intensa, in cui la Russia ha dimostrato di non aver alcuna remora a farsi beffa del diritto internazionale umanitario e ad utilizzare tecniche ibride di offesa, basate su attacchi cibernetici, minacce alle infrastrutture critiche – anzitutto energetiche – e massicce campagne di disinformazione, la situazione sul terreno resta complessa. La Russia è forte di un bacino apparentemente inesauribile di uomini da inviare al fronte e delle vaste risorse rese disponibili da una vera e propria conversione dell'apparato russo in economia di guerra, anche grazie a relazioni politico-commerciali mai messe in discussione con Pechino e rapporti fattisi più intensi con la Corea del Nord. In particolare, dopo aver rilanciato con un'importante visita a Pechino, lo scorso maggio, l'accordo di cooperazione "senza limiti" firmato con Xi Jinping nel 2022, Putin ha successivamente siglato un'intesa di partenariato strategico con Kim Jong-un (Pyongyang, 18 giugno 2024) che ha suggellato una saldatura tra il quadrante indo-pacifico e l'Europa. L'invio, ormai accertato, di diverse migliaia di soldati nordcoreani (oltre che di munizioni e missili balistici) sul territorio russo per il loro addestramento e successivo utilizzo lungo la linea del fronte con l'Ucraina, è uno sviluppo che allarga il piano orizzontale della guerra in corso e ne amplifica pericolosamente il carattere destabilizzante per l'ordine internazionale. In questo contesto, la priorità degli Alleati rimane quella di sostenere, fino a quando sarà necessario, politicamente e militarmente Kiev, supportando il suo percorso di integrazione euro-atlantica e continuando a fornire quegli equipaggiamenti che sono essenziali per scongiurare un ampliamento del conflitto dagli esiti imprevedibili per l'Europa e con chiari riverberi sugli assetti geopolitici globali.

Durante il Vertice NATO di Washington del luglio scorso, i leader dell'Alleanza hanno quindi rafforzato il loro impegno a favore dell'Ucraina, dando seguito al progetto fortemente voluto dall'ex Segretario Generale Stoltenberg di creare meccanismi istituzionali che consentissero di gestire in maniera più efficiente la fornitura di assetti militari, di agevolare una concreta riforma delle Forze Armate ucraine per renderle più moderne e avviare il processo di interoperabilità già prima dell'adesione all'Alleanza, nonché di garantire un impegno politico-finanziario alleato di medio-lungo termine a sostegno dell'Ucraina. Con la partecipazione del Presidente Zelensky, durante il Summit si è così svolto un Consiglio NATO-Ucraina che, nel condannare la Russia come unico responsabile del conflitto e rafforzare la cooperazione integrata con Kiev, ha definito "irreversibile" il percorso di integrazione dell'Ucraina nello spazio euro-atlantico, inclusa l'adesione alla NATO (quando le condizioni lo consentiranno). Con questi obiettivi è stata in particolare approvata la nuova iniziativa di sostegno, assistenza e addestramento per l'Ucraina (NSATU) e gli Alleati hanno confermato per il prossimo anno un supporto militare in misura pari a quello sinora garantito, definito nella cifra di 40 miliardi di euro. Quest'ultimo aspetto risulta particolarmente pregnante, perché assicura in primo luogo il sostegno a Kiev al di là delle mutevoli condizioni politiche interne degli Alleati, in un anno che è stato ricco di appuntamenti elettorali particolarmente importanti, tra tutte le presidenziali americane di novembre. In secondo luogo, ma in qualche modo in connessione proprio con quest'ultimo aspetto, l'iniziativa di Stoltenberg, oggi raccolta con medesimo impegno dal nuovo Segretario Generale Mark Rutte, era anche tesa a dare un visibile segnale di condivisione degli oneri finanziari legati alla sicurezza di Kiev, e dell'Europa. È il tema sempiterno del cosiddetto *burden sharing*, che dopo oltre un decennio vissuto nell'illusione dei "dividendi della pace" ritorna con prepotenza sui tavoli dell'Alleanza, tra cui si fanno strada dubbi connessi alla postura di Washington sotto la prossima amministrazione Trump e la convinzione di un maggior impegno europeo sul tema della Difesa.

L'adeguamento della postura di deterrenza e difesa e l'apporto italiano

Oltre all'Ucraina, il secondo grande tema discusso a Washington, durante lo storico Vertice dedicato al 75° anniversario, è quello del rafforzamento e del continuo adattamento della postura alleata di deterrenza e difesa dinanzi ad una Russia sempre più aggressiva. L'Alleanza ha una storia di successo da raccontare: dal 24 febbraio 2022, e con il successivo ingresso di Finlandia e Svezia, la NATO è più forte, vigile e visibile che mai. Il Comandante Supremo delle Forze Alleate in Europa, il Generale italo-americano Christopher Cavoli, ha ricevuto nuove e robuste deleghe che rendono il suo comando più ampio e in grado di utilizzare nuovi strumenti di pianificazione militare e nuove strutture delle forze. Si tratta di traguardi impegnativi per gli Alleati, che sono stati chiamati a uno sforzo significativo per generare le forze e le capacità richieste, e su cui occorrerà continuare a lavorare per garantire la piena attuazione dei piani regionali.

Oltre i due terzi degli Alleati (23) hanno ormai raggiunto la quota minima del 2% del PIL in spese per la difesa, impegno assunto collettivamente sin dal Vertice del Galles nel 2014 e periodicamente rinnovato. L'obiettivo è funzionale ad accompagnare la NATO nella transizione verso i nuovi piani di difesa, mantenere elevati livelli di prontezza, alimentare la presenza dei dispositivi di difesa avanzata lungo il fianco est, rafforzare il comando e controllo alleato e potenziare le capacità dell'Alleanza in ambito spaziale, cibernetico e sottomarino. In un contesto di generale e sostenuta crescita delle spese militari, con alcuni Alleati giunti ormai oltre il 4% del PIL, si tratta di un tema particolarmente sensibile per l'Italia, tra i principali Alleati a non aver ancora raggiunto l'obiettivo. Il nostro Paese si è comunque impegnato a proseguire lungo il percorso di progressivo avvicinamento al 2% e l'Italia è già di fatto un produttore netto di sicurezza per l'Alleanza, avendo da sempre – e continuando a farlo – cospicuamente contribuito alla postura alleata sul fianco est e alle missioni alleate, al punto da essere oggi ai primissimi posti nei dispiegamenti dal Baltico al Mar Nero e l'Alleato con la maggiore partecipazione alle operazioni NATO.

Il nostro Paese ha infatti da ultimo comandato, nel corso del 2023 e con ottimi risultati, le due maggiori operazioni alleate: la *NATO Mission Iraq* (NMI) e la *Kosovo Force* (KFOR). NMI viene oggi definita la migliore “storia di successo” della NATO, anche

grazie al mandato italiano svolto sotto il Comando del Generale Giovanni Iannucci, che è stato caratterizzato da un rinnovato slancio nelle attività della Missione e nei rapporti con le Istituzioni irachene, a tutti i livelli, nonché da un fortissimo apprezzamento da parte degli Alleati e dei vertici politici e militari della NATO. Altrettanto apprezzato è stato il comando di KFOR, assicurato dal Generale Angelo Ristuccia durante quello che è stato definito dal Segretario Generale aggiunto per le Operazioni Tom Goffus “uno dei mandati più difficili per un Comandante di KFOR”, caratterizzato da una situazione estremamente volatile nel Paese e da difficoltà crescenti nel processo di dialogo facilitato dall’Unione Europea. Non stupisce dunque che la NATO, a testimonianza dell’importanza strategica che i Balcani Occidentali rappresentano per l’Italia e del ruolo di primo piano che il nostro Paese ha sempre avuto in tutte le decisioni relative a KFOR, ci abbia nuovamente conferito il comando della Missione, recentemente affidata al Generale Enrico Barduani.

L’Italia continua inoltre ad assicurare la propria partecipazione alle altre attività di sorveglianza della NATO, a cominciare dall’Operazione *Sea Guardian*, volta alla sicurezza marittima e recentemente impegnata anche nel Mar Baltico, a conferma del nostro approccio a 360 gradi alla sicurezza. L’Italia partecipa, inoltre, ad attività di *Air policing* lungo il fianco orientale, contribuendo a salvaguardare l’integrità dello spazio aereo dei membri dell’Alleanza, specie quelli più esposti a possibili *spillover* del conflitto in Ucraina, partecipando così alla difesa collettiva della NATO. Allo stesso tempo, l’Italia non ha fatto mancare il suo contributo al dispositivo di deterrenza schierato lungo la frontiera est dell’Alleanza.

Il nuovo approccio della NATO verso il sud

Sebbene l’Ucraina resti la priorità principale dell’Alleanza, sarebbe tuttavia un grave errore strategico per la NATO sottovalutare gli effetti delle instabilità che da altri quadranti si ripercuotono sulla sicurezza euro-atlantica. C’è infatti tutto un arco costellato di crisi interconnesse che unisce l’Artico, a nord, allo Stretto di Gibilterra, a sud, che si impone alla nostra attenzione per i suoi effetti destabilizzanti per il territorio dell’Alleanza, per il miliardo di cittadini che lo abitano e per i principi di libertà e democrazia che l’Italia e gli altri

31 Alleati si sono solennemente impegnati a difendere. Mantenere alta l'attenzione a sud, oltre che a est, è un'esigenza che l'Italia costantemente mette in risalto in seno alla NATO. Non si tratta di ottenere rassicurazioni circa la capacità della NATO di difendere il fianco sud: quella non è in discussione, nonostante sia evidente che occorrono risposte concrete al dinamismo assertivo che Mosca e Pechino continuano a dimostrare nel Mediterraneo e nell'area MENA. Quello che è invece assolutamente indispensabile è che l'Alleanza rafforzi il dialogo politico con questi Paesi e le loro capacità di rispondere autonomamente alle proprie sfide di sicurezza.

In questo contesto, le responsabilità dell'Italia a tutela della sicurezza della regione euro-atlantica sono accresciute, proprio perché il nostro Paese si affaccia su quella frontiera dell'Alleanza che oggi appare sotto pressione. Abbiamo però riconosciute capacità di contribuire al suo rafforzamento. L'Italia è, infatti, un naturale, anzi essenziale, anello di congiunzione tra NATO, Europa e Mediterraneo, perché tra i membri più importanti e fondatori delle due organizzazioni e in quanto Paese tradizionalmente orientato a sviluppare un dialogo fruttuoso, paritario e non predatorio con i nostri partner del fianco sud. Un dialogo al quale oggi si rende assolutamente necessario dare una dimensione anche securitaria, per sostenere quei Paesi nella ricerca di una stabilità che possa garantire, da un lato, il loro sviluppo e, dall'altro, la tenuta del nostro perimetro di sicurezza, consentendo alla NATO di fungere da moltiplicatore di stabilità anche oltre i propri confini.

I fermenti e le crisi molteplici nei Balcani, a Gaza, nel Mar Rosso e nel Sahel impongono all'Alleanza di essere "vigilante e preparata" non solo lungo il Fianco Est, da cui promana la più grave e seria minaccia alla sicurezza euro-atlantica dalla seconda guerra mondiale, ma anche verso il Fianco Sud, dove assistiamo da anni a fenomeni di instabilità che sono già oggi sfruttati dai nostri avversari per fare breccia nel nostro vicinato attraverso la presenza di milizie private, la coercizione economica, le dipendenze strategiche, il cambiamento climatico, la crisi alimentare ed energetica. C'è, in sintesi, una chiara risonanza, se non simmetria, nelle minacce di cui dobbiamo occuparci, sia nel fianco nord-orientale che in quello meridionale.

In questa prospettiva, il Vertice NATO di Vilnius del 2023 ha avviato un processo di riflessione all'interno dell'Alleanza, di cui

l'Italia si è fatta sin dall'inizio portavoce. La NATO si è così impegnata a guardare con maggiore attenzione in direzione dell'Africa e dei Paesi MENA per approfondire la cooperazione con i nostri vicini e partner meridionali, in particolare conferendo un mandato specifico al Consiglio Atlantico di valutare le sfide e le opportunità derivanti dal fianco meridionale dell'Alleanza. Il Segretario Generale Stoltenberg ha quindi nominato uno specifico Gruppo indipendente di esperti sul sud, composto da 15 membri, tra cui il Generale italiano Alessio Nardi, che ha redatto un rapporto su sfide e opportunità che promanano dal vicinato meridionale, divenuto poi base del Piano di azione per il sud (*Southern Neighbourhood Action Plan*), approvato dai 32 Alleati al Summit di Washington. Il documento include una serie di raccomandazioni e proposte concrete per innalzare il livello di ambizione dell'Alleanza nel vicinato meridionale. Esso prevede, in particolare, l'istituzione di un Rappresentante Speciale del Segretario Generale per il Sud, con il compito di coordinare i rinnovati sforzi dell'Alleanza per dare nuova profondità strategica ai partenariati, in particolare al Dialogo Mediterraneo e all'Iniziativa di Cooperazione di Istanbul, con un approccio del tutto coerente con quello che l'Italia sta già facendo a livello bilaterale attraverso il Piano Mattei. Lo spagnolo Javier Colomina, individuato da Stoltenberg per ricoprire tale incarico, dovrà ora dare nuovo impulso al dialogo politico con i Paesi del versante meridionale, dall'Africa del Nord al Golfo, puntando anche a rafforzare la cooperazione pratica attraverso l'avvio di attività di *defence capacity building* in favore dei Paesi partner della regione.

Politiche e strumenti nuovi per il Sud servono così a rafforzare la sicurezza cooperativa, uno dei tre *core task* dell'Alleanza insieme alla deterrenza e difesa e alla prevenzione e gestione delle crisi, che è essenziale per garantire quell'approccio multivettoriale e a 360 gradi che la NATO ha da tempo adottato.

Vicini troppo distanti: il rapporto NATO-UE

La spinta, soprattutto a trazione americana, nel ricercare nuovi e più approfonditi ambiti di cooperazione con i Partner dell'Indo-Pacifico (cd. IP4: Australia, Corea, Giappone e Nuova Zelanda) e il nuovo approccio verso il fianco sud dell'Alleanza, devono essere completati da un parallelo, necessario avanzamento del

partenariato con l'Unione Europea (UE). Raggiungere un coordinamento efficace e di alto livello tra le due organizzazioni bruxellesi, al fine di sviluppare complementarità, economie di scala e una maggior autonomia strategica europea, è del resto da sempre uno degli obiettivi prioritari dell'Italia.

Lo spettro di una "guerra calda" in Europa e l'aggressione russa all'Ucraina hanno condotto la NATO a ricalibrare la propria postura di deterrenza e difesa, tornando – dopo 20 anni di *crisis management* "fuori area" – a concentrarsi sulla difesa territoriale del Vecchio Continente, anche mediante il sostegno degli Alleati all'Ucraina. Parimenti, in seno all'Unione Europea la difesa, l'assistenza (militare e non) a Kiev e l'industria sono rapidamente divenute una priorità politica, se non esistenziale, compiendo rapidamente passi in avanti impensabili solo fino a pochi anni fa. NATO e Unione europea si sono dunque trovate, come mai in passato, ad affrontare sfide e priorità comuni, dando prova di un'unità politica (che Mosca non si attendeva) ma talvolta anche mostrando i limiti di un coordinamento e di una complementarità cui sarebbe invece necessario dare maggiore concretezza.

L'industria della difesa ne è un ottimo esempio. Il conflitto in Ucraina ha mostrato chiaramente come, al di là dell'innovazione (si pensi al ruolo dei droni e dell'intelligenza artificiale), obici e munizioni d'artiglieria, difesa anti-missilistica, carri armati e trincee continuano ad avere un ruolo cruciale in un contesto di guerra convenzionale. Come noto, il sostegno a Kiev ha portato gli arsenali occidentali al di sotto della soglia di guardia, mentre sinora l'industria non ha aumentato e ri-adattato la produzione ai livelli auspicati, dopo decenni in cui gli investimenti nel settore militare erano sensibilmente diminuiti. Da un lato, ciò si traduce in un aumento delle spese in difesa: se molti Alleati hanno già superato il 2% del PIL, l'Unione Europea, pur nei limiti degli attuali vincoli imposti dai trattati, si è mossa mediante incentivi finanziari sul lato dell'offerta e della domanda, sostenendo finanziariamente e con dotazioni militari l'Ucraina, e da ultimo mettendo in campo una Strategia (*European Defence Industrial Strategy* – EDIS) e una proposta normativa (*European Defence Industry Programme* – EDIP) che mettono sul tavolo negoziale quella che è la vera opzione, ovvero la possibilità di debito comune. Dall'altro lato, e in diretta connessione con la dimensione finanziaria, vi è la richiesta all'industria

di aumentare la produzione. Una produzione che, tuttavia, è più lenta a crescere rispetto a quanto auspicato dalla NATO e dall'UE. Entrambe le organizzazioni lavorano alacremente in tal senso. La NATO mediante il *Defence Production Action Plan* (DPAP) adottato al Vertice di Vilnius. L'UE mediante strumenti quali l'*Act in Support of Ammunition Production* – ASAP (che tuttavia hanno mostrato i limiti attuali di un approccio *buy European*) e, in prospettiva, i già citati EDIS e EDIP.

È evidente come su ambiti di comune azione per due Organizzazioni che condividono 24 dei loro Stati membri sia necessaria una piena sinergia per assicurare complementarietà anziché duplicazioni. La NATO, ad esempio, rimane la stella polare per gli Alleati per quanto concerne tre questioni fondamentali per il funzionamento dell'Alleanza: (i) la definizione dei requisiti (ossia cosa ci serve per difendere l'Alleanza); (ii) l'individuazione dei gap capacitivi (ossia, partendo da cosa gli Alleati mettono a disposizione, quali mezzi mancano); (iii) la definizione degli standard (fondamentali per l'interoperabilità e l'intercambiabilità delle forze alleate). Idealmente, è a questo punto che l'UE può e dovrebbe efficacemente inserirsi, contribuendo allo sforzo di quegli Stati membri che sono anche Alleati e incentivando la crescita del mercato della difesa europea mediante strumenti normativi e finanziari.

UE e NATO sono inoltre particolarmente attive sul fronte dell'innovazione e delle tecnologie che stanno assumendo un ruolo preponderante anche nei conflitti "tradizionali". La NATO ha da tempo investito nel settore delle tecnologie emergenti e dirompenti, dotandosi di strategie *ad hoc* e di strumenti di sostegno tecnico e finanziario. Il riferimento è, in particolare, all'acceleratore per start-up, DIANA (*Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic*), e al fondo venture capital NIF (*NATO Innovation Fund*), che peraltro hanno già selezionato un significativo numero di realtà emergenti italiane. Altrettanto importante, sia per l'industria tradizionale sia per quella più innovativa, è la sicurezza delle catene di approvvigionamento. L'esperienza della pandemia prima e le tensioni nel Mar Rosso poi hanno mostrato chiaramente quanto una catena di approvvigionamento funzionante ed efficiente sia fondamentale per la sicurezza euro-atlantica. Anche questo è un ambito in cui NATO e UE debbono collaborare.

L'attuale congiuntura sembrerebbe favorire nuovi positivi sviluppi. Se c'è infatti un aspetto in cui il nuovo corso aperto da Rutte appare sin da ora differenziarsi dalla precedente gestione Stoltenberg è proprio quello della ricerca di rinnovate sinergie con l'UE, partner "unico ed essenziale" della NATO. L'agenda del nuovo Segretario Generale, più europeista del suo predecessore e profondo conoscitore dei meccanismi istituzionali bruxellesi, sembra in effetti puntare non solo a un rilancio del dialogo politico con l'Unione – a partire dal coordinamento NAC-COPS – ma anche all'individuazione di soluzioni per una produzione industriale della difesa più efficace. Ciò fa da *pendant* alla riflessione avviata a Schuman sulla necessità di dare all'UE strumenti istituzionali adeguati all'attuale contesto geo-strategico-industriale, come mostra la nomina di Andrius Kubilius a Commissario alla Difesa. Si tratta di processi già in corso, dunque, che potrebbero essere ulteriormente accelerati da un possibile cambio della postura americana nei confronti della sicurezza in Europa. L'elezione di Trump alla Casa Bianca forse non modificherà il tradizionale scetticismo con cui gli USA guardano all'UE ma potrebbe indurre gli Alleati europei, costretti "a pagare il biglietto" per la garanzia della propria sicurezza, a quel cambio di passo da troppo tempo atteso verso il consolidamento di un pilastro europeo della difesa, pur sempre integrato nella NATO e non competitivo con l'Alleanza.

In un contesto geopolitico particolarmente complesso e che appare destinato ad avere effetti di lungo periodo sugli equilibri globali, l'Alleanza ha quindi l'obbligo di approfondire la sua dimensione europea e mediterranea se vuole rimanere sicura e rafforzare le proprie capacità in tutti e tre gli ambiti dei propri obiettivi: deterrenza e difesa, prevenzione e gestione delle crisi, sicurezza cooperativa. Lo sviluppo di sinergie industriali, capacitive, militari, oltre che politiche, con i nostri Partner è necessario se vogliamo garantire insieme la sicurezza della regione euro-atlantica e la difesa dell'ordine internazionale basato sulle regole. In questa prospettiva, in virtù della sua storia, del suo posizionamento e del profilo dei propri interessi, l'Italia vede confermato il proprio importante ruolo di regia e mediazione diplomatica.

Chinese Dream: ordine internazionale e rapporti con gli Stati Uniti nella politica estera di Xi Jinping (2012-2024)

di PAOLO WULZER

Abstract – *This article aims to examine the genesis and evolution of the concept of the Chinese Dream, which has informed the foreign and security policy discourse of the People's Republic of China under the leadership of Xi Jinping. This article will, in particular, seek to situate the concept of Chinese rejuvenation within the historical trajectory of the RPC's foreign policy, highlighting both continuity and change in Xi Jinping's international posture in comparison to previous stages of China's post-Cold War foreign policy. After an examination of the hallmarks of the foreign policies of Jiang Zemin in the 1990s and Hu Jintao in the 2000s, this article explores the ways in which the notion of the Chinese Dream has shaped Xi Jinping's foreign and security policy, particularly in terms of reforming global governance and relations with the United States. China's growing contestation of the international liberal order, coupled with the current competitive nature of Sino-US relations, can thus be understood as the culmination of the Chinese leadership's long-term strategic design to regain great power status in international politics.*

Keywords: *China, United States, Xi Jinping*

Il 29 novembre del 2012, a margine del XVIII Congresso nazionale del Partito Comunista Cinese (PCC), il neoeletto Segretario Generale Xi Jinping citò per la prima volta il concetto di «sogno cinese» durante una mostra al Museo Nazionale della Cina. Nel marzo successivo Xi, divenuto nel frattempo anche Presidente della Repubblica Popolare Cinese (RPC), articolava più nel dettaglio la nozione di *Chinese Dream*, invitando i giovani e i quadri del partito e del governo «a osare, sognare, lavorare assiduamente per realizzare i sogni e contribuire alla rivitalizzazione della nazione», e a «custodire la gloriosa gioventù, lottare con spirito pionieristico e contribuire con la loro saggezza ed energia alla realizzazione del sogno cinese». Nel novembre del 2013, il leader cinese dichiarava che ogni cittadino cinese, oltre ad avere i propri ideali ed obiettivi,

doveva condividere anche un grande sogno comune, ovvero quello di «realizzare il grande ringiovanimento della nazione», introducendo ufficialmente in tal modo anche il concetto di *Chinese Rejuvenation* (già anticipato in altri discorsi l'anno precedente), destinato a diventare un altro tratto distintivo della sua presidenza. Infine, nel dicembre del 2013, durante il plenum del Comitato centrale del PCC, il partito indicò il processo di riforme necessarie per il raggiungimento di tali obiettivi. In particolare, due traguardi specifici vennero esplicitamente collegati al «sogno cinese»: la costruzione di una società moderatamente prospera entro il centenario della fondazione del Partito Comunista Cinese (2021) e la trasformazione della Cina in un moderno Stato socialista, prospero, forte, avanzato ed armonioso entro il centenario della nascita della RPC (2049). Sul piano della politica estera, nell'ultimo decennio sembra essersi delineata con chiarezza una vera e propria *Grand Strategy* di Pechino che, inserita all'interno della retorica del «sogno cinese», enfatizza la combinazione tra realizzazione della prosperità interna e affermazione di una posizione centrale della Cina nel mondo¹.

Questo capitolo si propone di analizzare la traiettoria della politica estera della Cina di Xi Jinping dal 2013 ad oggi, cercando in modo particolare di valutare gli elementi di continuità e discontinuità della politica estera della RPC nell'ultimo decennio rispetto alla tradizione storica delle relazioni internazionali della Cina, e di affrontare l'azione di Pechino rispetto a due dossier fondamentali: la riforma della *governance globale* e i rapporti con gli Stati Uniti.

La politica estera della Repubblica Popolare Cinese in prospettiva storica

La storia della politica estera della RPC, dalla sua fondazione (1° ottobre 1949) ad oggi, è un percorso di sostanziale continuità strategica, nel perseguimento dell'obiettivo fondamentale di restituire al Paese un ruolo di primo piano nello scenario globale, e di progressivi adattamenti tattici dettati da variabile esterne (cambiamenti

¹ Per uno sguardo d'insieme cfr. il recente S. Tsang – O. Cheung, *The Political Thought of Xi Jinping*, Oxford, 2024. Vedi anche M. Bressan (a cura di), *La Cina e l'ordine internazionale: la visione di Xi*, Milano, 2023.

del sistema internazionale e del contesto regionale di riferimento) e interne (stabilità del sistema politico, crescita interna e conseguenti potenzialità in termini di proiezione internazionale).

Esaurita la secolare fase della visione sino-centrica del mondo con le guerre dell'Oppio e l'apertura forzata del Paese da parte delle forze dell'imperialismo europeo, la Cina imperiale della dinastia Qing e successivamente la Cina repubblicana scaturita dalla rivoluzione del 1911 perse di fatto la sua "soggettività" sul piano internazionale, ritrovandosi per più di cento anni a ricoprire il ruolo di "oggetto" e di campo di battaglia di più ampie partite regionali e globali. Nel lungo "secolo dell'umiliazione" (1842-1949), infatti, la Cina, pur non perdendo mai formalmente la sovranità, visse i traumi contemporanei della crisi del potere politico centrale, della frammentazione territoriale, dei tentativi delle potenze esterne di sottrarre territori e di costruire aree di influenza politica ed economica nel territorio cinese (i Paesi europei, l'Impero Russo e gli Stati Uniti secondo la linea dell' *open door diplomacy*), e infine del progetto di assoggettamento militare e politico come trampolino di un disegno egemonico panasiatico (il Giappone). Un secolo di fratture interne ed esterne che ancora oggi plasma in maniera rilevante l'identità e la memoria collettiva del Paese.

Riconquistato il pieno controllo del territorio ed eliminata l'influenza straniera, la politica estera della RPC nel quadro della Guerra Fredda si strutturò su due obiettivi fondamentali: garantire la sicurezza dei confini, ritenuta la base indispensabile su cui fondare la stabilità del regime guidato dal PCC e lo sviluppo economico del Paese; guadagnare alla Cina un ruolo paritario nel sistema internazionale (accettando quindi quell'ordine vestfaliano che la concezione sino-centrica del mondo rifiutava), considerato come un traguardo necessario per riconsegnare al Paese una dimensione coerente con la sua storia e la sua statura, per evitare il rischio di riproposizione di logiche di ingerenza e condizionamento dall'esterno e per costruire le fondamenta per un futuro di grandezza del Paese. Questi propositi vennero perseguiti a fasi alterne da Mao-Tse Tung (1949-1976) attraverso i rapporti con l'Unione Sovietica (fin da subito controversi e successivamente di aperta rottura), le relazioni con gli Stati Uniti (che si evolsero dalla completa chiusura alla piena apertura, sia sul versante politico-diplomatico che economico-commerciale) e la proiezione verso i

Paesi del cosiddetto Terzo Mondo (verso i quali venne perseguito un disegno di *leadership* globale basato però su basi troppo fragili). Si trattò di una politica estera che tentò costantemente di tenere in equilibrio interesse nazionale e spinta ideologica, con il primo però che finì progressivamente con il prevalere come dimostrato con chiarezza dal processo di riavvicinamento con gli Stati Uniti e dalla politica di riforme ed apertura avviata da Deng Xiaoping (1978-1992)².

Tramontata la stagione del confronto bipolare, la Repubblica Popolare Cinese poteva senz'altro ritenere raggiunti gli obiettivi della sicurezza esterna (anche se la crisi sovietica e le vicende di piazza Tienanmen potevano suscitare allarme in merito alla stabilità del regime) e la ricostruzione di uno specifico ruolo internazionale del Paese. Mancava invece l'ultimo step nella prospettiva di lungo periodo della politica estera della RPC: l'acquisizione di uno *status* di grande potenza. Questo poteva essere considerato il grande traguardo della Cina nel quadro dell'ordine liberale a guida americana che si andava costruendo a partire dall'inizio degli anni Novanta, nel momento in cui nessuno degli indicatori fondamentali conferiva a Pechino una posizione primaria nel quadro internazionale.

Nell'ultimo trentennio, le tre diverse *leadership* cinesi che si sono susseguite hanno dispiegato strumenti e tattiche differenti al servizio dell'obiettivo di riconsegnare al Paese un ruolo regionale e globale commisurato al suo peso storico, culturale e geopolitico. Nei primissimi anni successivi alla fine della Guerra Fredda, la politica estera di Deng Xiaoping (1989-1993) si articolò sul cosiddetto *hide and bide*: si trattava, in sostanza, di porre le basi per la crescita del Paese, mantenendo un approccio di basso profilo e inserendosi gradualmente nell'ordine liberale e nel processo di globalizzazione, da cui la Cina avrebbe tratto vantaggi indiscutibili in termini di stabilità politica, coesione sociale e crescita economica³. Successivamente, l'approccio di "potenza responsabile" di Jiang Zemin (Segretario Generale del Partito Comunista dal 1989 al 2002, e Presidente della RPC dal 1993 al 2003), e la narrativa della *peaceful rise* di Hu Jintao (Segretario Generale del

² Per ricostruzione sintetica ma accurata cfr. B. Onnis, *La Cina nelle relazioni internazionali. Dalle guerre dell'oppio ad oggi*, Roma, 2011.

³ Sull'ultima fase dell'era Deng cfr. E.F. Vogel, *Deng Xiaoping and the transformation of China*, Cambridge (MA) and London, 2011, 595 ss.

Partito Comunista dal 2002 al 2012, e Presidente della Repubblica Popolare dal 2003 al 2013), furono accomunati dalla volontà di mantenere il focus prioritario sullo sviluppo interno, ricostruire la presenza cinese nello spazio regionale asiatico, irrobustire la propria partecipazione ai meccanismi multilaterali globali e aumentare il peso specifico di Pechino nel sistema internazionale evitando di suscitare a Washington preoccupazioni in grado di innescare reazioni di contenimento⁴.

Il *Chinese Dream* di Xi Jinping (Segretario Generale del Partito Comunista dal 2012, e Presidente della Repubblica Popolare dal 2013) si inserisce, completa e perfeziona questo percorso storico della RPC: obiettivo appare quello di accelerare il ritmo della crescita interna e dell'ascesa esterna della Cina, rivendicare lo spazio regionale asiatico come di prevalente se non esclusiva pertinenza cinese, riformare le istituzioni globali e l'ordine esistente e resistere alle pressioni degli altri Paesi affinché la Cina moderi e ridimensioni le sue ambizioni. In particolare, la riformulazione della grande strategia di ringiovanimento della Cina operata dall'attuale leadership di Pechino è parsa fondarsi su tre precisi elementi. In primo luogo, il passaggio dalla retorica all'azione sul tema fondamentale della riforma dell'ordine internazionale in un senso favorevole all'ascesa da protagonista della Cina. In secondo, la prosecuzione degli sforzi tesi a rassicurare gli altri stati sul carattere benevolo della crescita cinese, un approccio distensivo che ha però cominciato a mostrare il fiato corto in seguito alla crisi pandemica e alla guerra in Ucraina. Infine, la determinazione a proteggere e tutelare senza sconti i *core interests* del Paese, con particolare riferimento agli equilibri regionali nell'Asia-Pacifico e alla questione di Taiwan⁵.

Lo scatto in avanti prodotto dalla guida di Xi all'interno del percorso di lungo periodo della *national rejuvenation* fu motivato da una serie di fattori, sia esterni che interni, riconducibili alla crescita economica e al potenziamento militare del Paese avvenuti tra il 2009 e il 2012, alla crisi di leadership degli Stati Uniti, sfiancati dalle prolungate guerre in Iraq e Afghanistan e dalle conseguenze

⁴ B. Onnis, *Jiang Zemin. Portare la Cina nel mondo. La politica estera cinese negli anni Novanta*, ISPI (Istituto di Politica Internazionale), 2022, disponibile al sito: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/jiang-zemin-portare-la-cina-nel-mondo-36744>

⁵ A. Goldstein, *China's Grand Strategy under Xi Jinping: Reassurance, Reform, and Resistance*, "International Security", vol. 45 (2020), n. 1, pp. 164-201.

della recessione post-2007, e alle pressioni dell'opinione pubblica e dell'élite di partito per sfruttare il momento propizio all'affermazione degli interessi cinesi. Fu in questo quadro che maturò l'abbandono da parte di Pechino dell'approccio di moderazione e rassicurazione a favore di un atteggiamento più deciso e assertivo⁶.

La riforma del sistema internazionale: il modello cinese di *global governance*

Nella narrativa della politica estera cinese, l'avvento di Xi ha segnato indubbiamente un cambio di marcia in merito alla questione della revisione dei meccanismi e degli strumenti della *global governance*. Se fino alla fine degli anni Duemila le parole chiave a Pechino apparivano, in questo ambito, adattamento e partecipazione (della Cina all'ordine internazionale), nel corso dell'ultimo decennio invece termini quali riforma e riconfigurazione (del sistema globale) sono divenuti il marchio di fabbrica della *leadership* cinese. L'ordine attuale e le organizzazioni che lo incarnano vengono infatti considerate il prodotto del secolo americano, e pertanto non più adatte a governare un mondo basato su una pluralità di centri di potere molto diversi in termini di identità e valori di riferimento. Di conseguenza, la battaglia diplomatica cinese si è spostata dallo sforzo di aumentare peso e voce della Cina all'interno delle istituzioni esistenti a quella di rimodellarle, o crearne di nuove. Da questo punto di vista, il superamento del paradigma del basso profilo inaugurato da Deng e perseguito in forme diverse da Jiang e Hu appare pertanto indiscutibile⁷.

Nel gennaio del 2017, intervenendo al *World Economic Forum* di Davos, in Svizzera, il Presidente cinese esplicitò con chiarezza come il sostegno garantito dalla Cina ad un ordine economico aperto ed integrato e la disponibilità di Pechino ad affrontare le sfide condivise a questo sistema non potevano sottacere le distorsioni del processo di globalizzazione, soprattutto in merito alla distribuzione squilibrata della ricchezza tra i vari Paesi e all'interno degli stessi. Per tali motivi, occorre affrontare anche il tema della

⁶ B.S. Glaser – L. Morris, *Chinese Perceptions of U.S. Decline and Power*, "China Brief", vol. 9 (2009), n. 14, July, pp. 1-6.

⁷ A. Goldstein, *op. cit.*, p. 198.

riforma del sistema, e non solo del suo consolidamento, se si voleva continuare ad annoverare la RPC tra i pilastri dell'ordine globale. Il mese successivo, nel corso di una conferenza sulla sicurezza nazionale tenuta a Pechino, Xi specificò significato e contenuti della sua agenda riformista. Se fino a quel momento la RPC aveva fatto dell'inserimento nell'ordine esistente la sua stella polare, i tempi apparivano invece ora maturi affinché la Cina non solo partecipasse più attivamente e giocasse un ruolo più costruttivo negli affari internazionali, ma fosse anche in grado di guidarne l'evoluzione e il cambiamento. «Riformare e migliorare l'attuale sistema internazionale» – furono le parole scandite da Xi – «non significa rimpiazzarlo completamente, ma piuttosto farlo avanzare in una direzione che possa apparire più giusta e sostenibile». Questa concezione appariva una sorta di manifesto politico della leadership di Xi in tema di politica internazionale. La Cina non era più una forza passiva sul piano internazionale, soddisfatta degli equilibri attuali e semplicemente interessata a garantirsi la piena partecipazione ai meccanismi esistenti. Ma non era neanche un attore distruttivo e revisionista, interessato a sovvertire lo *status quo*. Il Paese doveva essere considerato invece una potenza riformista, intenzionata ad apportare miglioramenti ad un ordine globale che rappresentava ancora un contesto ideale per facilitare la *rejuvenation* del Paese. Tali sviluppi vennero ribaditi nel giugno del 2018, durante un discorso di Xi al *Central Foreign Affairs Work Conference*, quando il leader cinese sottolineò con chiarezza come per la Cina non fosse più sufficiente «partecipare attivamente» alla *global governance*; era invece giunto il momento di assumere una parte attiva nel guidare il processo di riforma del sistema⁸.

È possibile delineare un modello cinese di architettura del sistema internazionale? In diverse occasioni, il Presidente cinese ha proposto una nozione di ordine internazionale basata su cinque dimensioni: politica, sicurezza, sviluppo, cultura e ambiente. Si tratta, nel loro insieme, di quello che nei documenti cinesi viene indicato *Community of common destiny for mankind*, oppure come

⁸ L. Scott Kastner – M. Pearson – C. Rector, *Invest, Hold Up, or Accept? China in Multilateral Governance*, "Security Studies", vol. 25 (2016), n. 1, February, pp. 142–179: 151.

community with a shared future for mankind, o ancora come *human community with a shared future*⁹.

In ambito politico, la visione cinese del mondo appare basata su due parole chiave: democrazia e partenariato. Il concetto di democrazia va declinato, ovviamente, sul versante delle relazioni internazionali e non in ambito domestico, e riguarda fundamentalmente l'eguaglianza tra nazioni sovrane indipendentemente dal tipo di ordinamento interno, la crescita del peso internazionale dei Paesi in via di sviluppo (inclusa la Cina), e l'assenza di disegni o situazioni di tipo egemonico messe in atto da un Paese o da un gruppo di Paesi. La nozione di parità tra gli Stati consente anche di riaffermare il principio sacro per la Cina comunista della "non-ingerenza" negli affari interni come architrave irrinunciabile dell'ordine internazionale. La "non-interferenza" consente a Pechino sia di affermare la piena legittimità di regimi politici diversi dalla democrazia di stampo occidentale, sia di rivendicare la mano libera nell'affrontare i problemi interni cinesi legati a fenomeni come «terrorismo, separatismo ed estremismo». La nozione di *international partnership* è relativa invece ad uno schema di rapporti internazionali fondato su «dialogo, non confronto e non alleanze». La Cina viene presentata, da questo punto di vista, come il primo Paese a fare della costruzione di partenariati, che non conferiscono obblighi giuridici derivanti da trattati e che consentono anche a Paesi con orientamenti politico-ideologici diversi di cooperare tra di loro, un principio guida della sua politica estera. Come è facilmente intuibile, entrambi i concetti hanno un portato fortemente anti-statunitense. Se la definizione di democrazia rappresenta un chiaro rifiuto dell'egemonia degli Stati Uniti consolidatasi dopo la fine della Guerra Fredda, il richiamo al partenariato appare come un'alternativa alle alleanze politiche e militari di stampo statunitense, a partire dalla NATO¹⁰.

Nel settore della sicurezza, dialogo e sviluppo vengono presentati come i due principi ispiratori della visione cinese. Da un lato, essa richiama la necessità di superare le crisi internazionali

⁹ L. Tobin, *Xi's Vision for Transforming Global Governance: A Strategic Challenge Washington and Its Allies*, in McDonald S.D. – Burgoyne M.C., (eds), *China's Global Influence: Perspectives and Recommendations*, Honolulu, Daniel K. Inouye Asia-Pacific Center for Security Studies, 2019, pp. 38-56.

¹⁰ *Ibi*, pp. 42-45.

attraverso il confronto diplomatico e non su soluzioni di forza unilaterali, restituendo quindi piena centralità al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite come garante della pace e della sicurezza internazionale. Dall'altro, essa auspica invece l'adozione di strategie di sviluppo economico come strumento di risoluzione di problemi strutturali dell'agenda internazionale, dal terrorismo alle crisi migratorie. Anche in questo caso, la strada indicata appare nettamente alternativa a quella che, nella lettura di Pechino, è stata imboccata dagli Stati Uniti e dall'Occidente negli ultimi trent'anni, fondata su un modello fallimentare di interventismo militare, sul progressivo rifiuto del binomio sicurezza-sviluppo e su una crescente indisponibilità a sostenere con politiche mirate la crescita economica delle regioni più arretrate del pianeta. La lettura cinese appare, nel complesso, una condanna senza appello del ruolo di Washington e dei suoi alleati nel mantenere la pace e la sicurezza internazionale dopo la fine della Seconda guerra mondiale. Esso, infatti, ha finito per marginalizzare le Nazioni Unite sul piano globale, per creare una rete di alleanze militari che ha proiettato la potenza statunitense nei vari contesti regionali a scapito degli interessi degli attori locali e, nel caso specifico dell'Asia-Pacifico, a stabilire una serie di impedimenti strutturali allo sviluppo e alla sicurezza della Cina stessa¹¹.

Il tema dello sviluppo, che nella visione di Xi presenta una natura multidimensionale comprendendo aspetti economici, sociali e tecnologici, consente alla RPC di caratterizzarsi come modello di modernizzazione alternativo all'Occidente. Apertura e mercato risultano i due elementi chiave della nozione cinese di sviluppo, ma il loro significato appare decisamente distante dalla versione statunitense ed occidentale. Se per Washington, l'apertura della Cina implica l'abbattimento delle barriere tra Pechino e il mondo e l'adattamento cinese alle norme internazionali, per Pechino il termine va invece riferito all'integrazione della Cina nell'economia globale per favorire la crescita cinese (attraverso l'acquisizione di tecnologia ed expertise) al fine di consentire alla RPC di plasmare norme, standard ed istituzioni internazionali in una direzione coerente con le necessità del Paese. Paradossalmente, dunque, la stessa parola viene utilizzata dagli Stati Uniti per criticare il mancato

¹¹ *Ibi*, pp. 45-46.

adattamento della Cina agli standard di “apertura” e politiche orientate al mercato della World Trade Organization (WTO), e dalla Cina per difendere la scelta strategica di aderire al WTO nel 2001, in quanto step fondamentale dell’“apertura” della Cina. I frequenti richiami cinesi alla necessità che la globalizzazione diventi più «aperta, inclusiva ed equilibrata» fa appunto riferimento all’idea che l’ordine internazionale si adatti a preferenze e priorità cinesi allo stesso modo in cui viene richiesto alla Cina di conformarsi agli standard esistenti. Anche il concetto di mercato in chiave cinese si configura come alternativo alla nozione occidentale. In questi casi, il modello è sostanzialmente quello già esposto da Deng Xiaoping nel corso degli anni Ottanta, quell’economia socialista di mercato che tiene insieme pianificazione e liberalizzazioni, considerata come lo strumento più idoneo per liberare le forze produttive del Paese e accelerare la crescita economica. Nel corso dei decenni nel concetto cinese l’equilibrio tra socialismo e mercato ha subito aggiustamenti e variazioni, ma l’idea di fondo è rimasta la stessa¹².

Se il tritico politica-sicurezza-sviluppo rappresenta senz’altro il cuore della visione di Xi Jinping dell’ordine internazionale, almeno altri due fattori appaiono cruciali per cogliere le strategie cinesi di *global engagement*. Il primo fa riferimento alla cultura che rappresenta un caposaldo della politica di *national rejuvenation* in quanto, nella lettura di Xi, solo lo sviluppo di una «cultura avanzata» potrà consentire alla RPC di conseguire una piena legittimità sul piano interno ed una duratura influenza sul piano internazionale. Nelle parole del leader cinese, Pechino deve investire energie e implementare misure concrete per «sviluppare una grande cultura socialista» e «coltivare ed osservare i valori fondamentali del socialismo», per divenire «un grande e moderno Paese socialista entro la metà del secolo». Il secondo aspetto riguarda l’ambiente e, nello specifico, la costruzione di un «solido ecosistema» come punto qualificante del progetto cinese di riforma della governance globale. Questo è probabilmente il settore in cui gli obiettivi a lungo termine della Cina si allineano più chiaramente a quelli universali di sviluppo sostenibile. La Repubblica Popolare Cinese ha riconosciuto negli anni come i decenni di crescita economica accelerata del Paese hanno

¹² *Ibi*, pp. 47-49.

richiesto un prezzo molto alto all'ambiente e alle risorse del pianeta. Ma è almeno dal diciottesimo congresso del PCC del 2012, quando Hu Jintao pose «i progressi ecologici» allo stesso livello di quelli politici, economici e sociali nei progetti di sviluppo della Cina, che la tematica ambientale rappresenta una componente centrale del discorso cinese sulla riforma dell'ordine globale¹³.

I rapporti con gli Stati Uniti: tra interdipendenza e competizione

L'ambiziosa agenda globale di Xi e il disegno cinese di rimodellare l'ordine internazionale in un'ottica pluralista, fondata sui principi di sovrana eguaglianza tra gli Stati e sulla "non interferenza" negli affari interni, ha ovviamente contribuito in maniera determinante a plasmare i rapporti tra RPC e Stati Uniti nell'ultimo decennio. Nella visione del Presidente cinese, l'ordine liberale a guida statunitense viene presentato come «*self-interested*» and «*hegemonic*», così come la massiccia presenza diplomatica, economica e di sicurezza di Washington nell'Asia-Pacifico viene considerata come una distorsione storica, retaggio di lungo periodo del colonialismo occidentale. In questo modo, Xi cerca di colpire al cuore la legittimità della leadership globale e regionale degli Stati Uniti, presentando al tempo stesso un modello alternativo all'ordine liberale e rivendicando con forza i diritti di sovranità cinese nel Mar Cinese Meridionale. Non sorprende quindi che la stagione politica di Xi Jinping abbia coinciso con un netto peggioramento dei rapporti tra Pechino e Washington.

Il declino nelle relazioni bilaterali che ha contrassegnato l'ultimo decennio può essere ascritto, oltre che al disegno cinese di riscrivere le regole del sistema internazionale, alla rivalità geopolitica regionale nell'Asia Pacifico e ai contrasti economici e commerciali particolarmente evidenti durante l'amministrazione Trump, ad almeno altre quattro variabili. La prima è relativa alla rapida crescita cinese e ai conseguenti cambiamenti nella distribuzione del potere globale, che ha generato ansia e preoccupazione negli Stati Uniti, spingendoli ad elaborare strategie di *containment* o finanche di *roll back* verso il dinamismo cinese. La seconda fa riferimento alle profonde differenze culturali e valoriali tra i due attori, che

¹³ *Ibi*, pp. 49-54.

hanno caricato il confronto anche di una valenza ideologica che è stata cavalcata soprattutto dall'amministrazione Biden. La terza inserisce la competizione sino-americana all'interno di un sistema internazionale fortemente instabile e frammentato, scosso negli ultimi anni da una serie ripetuta di crisi (pandemia, Ucraina, Gaza) che ne hanno minato le fondamenta già precarie. Così come negli anni della Guerra Fredda il riavvicinamento tra Washington e Pechino fu determinato più da un fattore esterno (la comune minaccia sovietica) piuttosto che da un'evoluzione dei rapporti diretti dai due Paesi, così oggi il quadro sistemico rappresenta una variabile fondamentale per cogliere le radici del deterioramento dei rapporti. Infine, occorre tenere in considerazione l'importanza del fattore domestico, con il forte sentimento anti-cinese che pervade gran parte dell'opinione pubblica americana e l'orientamento anti-statunitense che appare radicato all'interno dei quadri del PCC¹⁴.

Per questa serie di motivazioni, dunque, negli ultimi anni l'interdipendenza economica e commerciale tra i due Paesi si è progressivamente accompagnata ad una crescente rivalità strategica, che ha finito per plasmare l'evoluzione della politica internazionale, tra prospettive altalenanti di integrazione/cooperazione e di competizione/conflictualità¹⁵.

Dal punto di vista statunitense, il secondo mandato di Barack Obama può essere identificato come il momento di svolta nella lettura americana del problema cinese. Se nei primi quattro anni della sua presidenza, un approccio di *engagement* verso la Cina aveva nel complesso caratterizzato la strategia del *pivot to Asia*, a partire dal 2012-2013 le esigenze di *containment* dell'assertività cinese hanno cominciato decisamente a prevalere. L'amministrazione Obama, infatti, giudicò la forte spinta impressa da Pechino agli investimenti infrastrutturali (*Belt and Road Initiative* – OBOR) e alla creazione di nuove istituzioni (*Asian Infrastructure Investment Bank* – AIIB) come rispondenti ad una sostanziale logica geopolitica di proiezione di potenza. Allo stesso modo, le assertive rivendicazioni cinesi nel Mar Cinese Meridionale e la costruzione di isole artificiali nell'area venivano valutate non soltanto nell'ottica

¹⁴ Cfr. J. Wang, *The logic of China-US rivalry*, "China International Strategy Review", vol. 6 (2024), n. 1, June, pp. 1-8.

¹⁵ Cfr. G. Allison, *Destinati alla guerra. Possono l'America e la Cina sfuggire alla trappola di Tucidide?*, Roma, 2018.

di un attacco alla libertà di navigazione, ma anche come l'avvio di un progetto revisionista volto a scalzare il predominio regionale degli Stati Uniti. Negli anni della presidenza Trump il contrasto si arricchì di tematiche economiche e commerciali. Da un lato, la Cina veniva accusata di utilizzare la cosiddetta “diplomazia del debito” per espandere la sua influenza nei Paesi in via di sviluppo. Dall'altro, l'interdipendenza economica tra i due Paesi cominciò ad essere considerata come un elemento sacrificabile di fronte alla crescente rivalità strategica, aprendo la strada alla cosiddetta “guerra commerciale” poi evolutasi in “guerra economica”, che ha coinvolto non solo il commercio ma anche gli investimenti e lo sviluppo tecnologico. Con Biden, infine, la competizione si è caricata anche di contenuti ideologici e valoriali, che hanno fatto da sfondo alla crescente preoccupazione statunitense per il potenziamento tecnologico e militare della RPC¹⁶.

L'evoluzione della visione e dell'approccio americano verso il problema cinese risulta fedelmente fotografato dalle *National Security Strategy* degli ultimi anni. Se nella NSS del 2010 la Cina veniva definita un attore la cui collaborazione, pur con alcune criticità, veniva ritenuta «essenziale per affrontare le maggiori sfide del XXI secolo», nel documento strategico del 2015 si evidenziava come i rapporti competitivi con Pechino andassero gestiti «da una posizione di forza»¹⁷. Le relazioni si deteriorarono ulteriormente con l'amministrazione Trump. La strategia trumpiana del *Free and Open Indo-Pacific*, che riproponeva dal punto di vista cinese l'obiettivo statunitense di egemonia regionale stabilendo connessioni tra l'area dell'Oceano Indiano e quella del Pacifico, unita alle guerre commerciali e alla posizione ambigua di Washington sulla questione di Taiwan, portarono i rapporti ad un livello molto basso. Nella NSS del 2017, la Cina veniva definita senza mezzi termini una «potenza revisionista», il cui obiettivo è quello di sfidare, insieme alla Russia, «potere, influenza e interessi americani, tentando

¹⁶ R. Foot – A. King, *China's world view in the Xi Jinping Era: Where do Japan, Russia and the USA fit*, “The British Journal of Politics and International Relations”, vol. 23, n. 2 (2021), pp. 201-227.

¹⁷ The White House, *The National Security Strategy*, February 2015, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf

di erodere la sicurezza e la prosperità del nostro Paese»¹⁸. Alti e bassi hanno invece caratterizzato i legami tra Washington e Pechino negli anni di Biden e delle due fratture profonde del sistema internazionale rappresentate prima dalla pandemia di Covid-19 e poi dall'aggressione russa in Ucraina. Un generale miglioramento dei toni si è però accompagnato ad un'enfasi dell'amministrazione democratica sul tema dei diritti umani che ha rappresentato un ulteriore elemento di frizione tra i due Paesi. Nell'*Interim National Security Strategy* del 2021 la Cina veniva etichettata come «rivale strategico», per la natura autoritaria del suo regime e il carattere assertivo della sua politica estera¹⁹. Nella NSS di ottobre del 2022 il quadro appariva ancora più chiaro: «La Repubblica Popolare Cinese» – si legge nel documento – «è l'unico competitor che possiede sia l'intenzione di rimodellare l'ordine internazionale, sia le possibilità economiche, diplomatiche, militari e tecnologiche per farlo. Pechino ha l'ambizione di creare una rafforzata sfera di influenza nell'Indo-Pacifico e di diventare una potenza leader sul piano globale»²⁰.

Se nel corso del 2022 le relazioni tra i due Paesi parvero conoscere un certo miglioramento, dovuto anche all'atteggiamento di cautela assunto da Pechino sulla guerra russo-ucraina e fotografato nell'incontro tenutosi a Bali a novembre tra Xi e Biden, esse subirono un nuovo scossone all'inizio dell'anno successivo, quando un velivolo cinese senza pilota violò lo spazio aereo americano e venne abbattuto dall'aeronautica statunitense. Ma, al di là di queste oscillazioni contingenti, la natura dei rapporti tra Washington e Pechino ha ormai assunto con chiarezza un carattere nettamente più competitivo che cooperativo.

¹⁸ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

¹⁹ The White House, *The Interim National Security Strategy*, March 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>

²⁰ The White House, *The National Security Strategy*, October 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

Conclusioni

«Sogno cinese» è la formula con cui viene tradizionalmente identificata l'attuale leadership di Xi Jinping. L'espressione, coniata nel 2013, è diventata in un certo senso il simbolo di un'ideologia quasi ufficiale del partito. Ispirata probabilmente alla nozione di "sogno americano", che enfatizza le possibilità e le opportunità di realizzazione individuale, nella versione cinese essa si carica come è ovvio di contenuti collettivi e nazionalistici, legati al riscatto della nazione cinese dopo il "secolo dell'umiliazione", la lotta del PCC per la liberazione e l'indipendenza del popolo cinese, la costruzione della Cina comunista nella seconda metà del XX secolo, la politica di "riforme e apertura" di Deng e i due decenni di crescita economica e politica estera "responsabile" che hanno contrassegnato il Paese nel sistema post-bipolare. Come sottolineò l'*Economist*, «sogno cinese» sembrava inserire un nuovo registro linguistico nella politica cinese, un concetto astratto, slegato da riferimenti ideologici, senza nessun riferimento a obiettivi politici circostanziati²¹.

"Basso profilo" e "multipolarismo" possono essere in qualche modo considerate le due parole chiave dell'evoluzione della politica estera cinese negli ultimi trentacinque anni. Il progressivo abbandono dell'approccio di cautela e di raccoglimento auspicato da Deng e la rivendicazione sempre più assertiva della necessità di costruire un mondo multipolare, contrapposto all'unipolarismo di stampo statunitense, consentono di racchiudere, pur con le inevitabili semplificazioni, il percorso internazionale della Cina dalla fine della Guerra Fredda ad oggi.

I due mandati di Jang Zemin videro la Cina impegnata ad accrescere la propria statura regionale nello spazio asiatico e ad irrobustire la propria partecipazione ai meccanismi della *governance* globale. Così facendo, riuscì a "cancellare" la macchia di Tienanmen, a rassicurare il mondo sul carattere cooperativo della sua ascesa e a ritagliarsi il ruolo di "potenza responsabile" sullo scacchiere internazionale.

"Ascesa pacifica" rappresentò la parola chiave della politica estera di Hu Jintao. Nel corso degli anni Duemila, imperativo della

²¹ *Xi Jinping and the Chinese dream. The vision of China's new president should serve his people, not a nationalist state*, "The Economist", 04.05.2013, <https://www.economist.com/leaders/2013/05/04/xi-jinping-and-the-chinese-dream>

Cina apparve quello di evitare la competizione con gli Stati Uniti, perché essa avrebbe potuto compromettere la stabilità del sistema internazionale, spingere Pechino in un confronto strategico a cui era impreparata, innescare reazioni di contenimento sul piano regionale e compromettere in ultima analisi la crescita economica e la tenuta interna del Paese.

Il “sogno cinese” rappresenta il marchio di fabbrica dell’attuale Cina di Xi Jinping. Il nesso tra sicurezza e prosperità interna, da un lato, e proiezione di potenza, dall’altro, costituisce il tratto fondamentale della narrazione della quinta generazione di leader rivoluzionari. Con la «politica estera da grande potenza con caratteristiche cinesi», promossa da Xi Jinping, la Repubblica Popolare Cinese sembra aver ormai superato del tutto la tattica di “basso profilo” ereditata da Deng, perseguendo con decisione, quale obiettivi strategici prioritari del Paese, la revisione dell’ordine globale in una direzione coerente con gli interessi cinesi e affine alla sua visione del mondo e il riconoscimento dello spazio dell’Asia-Pacifico come area di proiezione egemonica della RPC. Questo ha determinato un progressivo deterioramento dei rapporti con gli Stati Uniti, che pur caratterizzati da un’innegabile interdipendenza finanziaria, economica e commerciale, sono stati però marcati nell’ultimo decennio da un’evidente spirale competitiva in termini di *global governance*, sicurezza internazionale e regionale e dazi commerciali. Un *trend* che ha riguardato, pur con caratteristiche diverse, tutte le ultime amministrazioni statunitensi e che il ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca promette di proseguire e intensificare.

La “minaccia fantasma”: la Repubblica Popolare Cinese nell’elaborazione politico-strategica della NATO

di MIRENO BERRETTINI

Abstract – *The article aims to analyze the evolving role of China in NATO’s strategic considerations, tracing the shift from a peripheral issue to a central concern within the Alliance. It examines how the People’s Republic of China (PRC) has transformed from a normative and economic question into a pressing security challenge, influencing NATO’s agenda through its growing global influence, hybrid threats, and alignment with Russia. By exploring key milestones — such as the NATO 2030 initiative and recent summits — the article highlights the strategic recalibration required to address China’s multifaceted challenges while maintaining transatlantic unity. Ultimately, it seeks to understand how NATO is adapting to China’s assertiveness in a multipolar, increasingly competitive world order.*

Keywords: *China, Transatlantic Relations, Security*

Negli ormai trentacinque anni che ci separano dagli eventi di Piazza Tiananmen, il sistema delle relazioni internazionali è profondamente cambiato, tanto nel racconto, quanto nelle condizioni oggettive. Se nei primi anni successivi alla conclusione della Guerra Fredda le parole chiave della politica globale erano «governance», «sviluppo», «globalizzazione», «mercato», oggi, a determinare le priorità delle relazioni internazionali sono vocaboli più “classici” come «sicurezza», «competizione», «deterrenza» e «difesa». Dopo una fase in cui il terrorismo transnazionale appariva la principale minaccia all’ordine globale fondato sul diritto internazionale e sull’economica liberal-capitalista, da ormai alcuni anni sono invece ritornati gli Stati, quali attori fondamentali del sistema-mondo, Stati dalle dimensioni imperiali. È cambiata l’agenda internazionale, e i protagonisti dell’agenda stessa. Uno di questi ultimi è, appunto, la Repubblica Popolare Cinese (RPC). Il 25 aprile del 2024, l’allora Segretario Generale della NATO, Jens Stoltenberg, parlando all’*Atlantik-Brücke* (una delle principali

organizzazioni-associazioni atlantiste tedesche) con toni allarmati nei confronti del ritorno della competizione a livello globale, dell'acuirsi delle tensioni internazionali e soprattutto del ruolo di alcuni Stati, nell'aggravare lo scenario attuale ha chiaramente menzionato proprio la RPC¹. Che si condivida questa visione o meno, oggi è assolutamente impensabile parlare di politica globale senza prendere in considerazione Pechino. Gli stessi studiosi che hanno solide radici nella metodologia e in oggetti di studio "euro-atlantici", hanno iniziato a tenere in forte considerazione ciò che avviene in Asia, e in concreto Pechino, perché quel quadrante e quel *player* sono ormai essenziali.

Lo sguardo dei media e degli studiosi accademici è andato in parallelo all'interesse della NATO che ha progressivamente messo Pechino nel quadro della sua riflessione. Si è trattato di un percorso che è diventato sistematico partire dal biennio 2017-2019, ma di cui si possono ritrovare tracce di un'attenzione di gran lunga precedente, e che ha coinvolto le istituzioni dell'Alleanza Atlantica ma anche la galassia di think tank, intellettuali, pensatori, che gravita attorno alla NATO o di essa si interessa.

Tra sicurezze statunitensi e ambiguità europee

L'attenzione verso le azioni di Pechino è maturata prima nella prospettiva statunitense. Indirettamente dall'Amministrazione guidata da Barak Obama², direttamente da quella Trump³, molto della riflessione strategica USA e dei documenti relativi alla sicurezza di Washington sono stati centrati sulla RPC. In particolare, dal 2017 il linguaggio della politica statunitense si è iniziato ha chiaramente identificato nella RPC un *competitor* su scala globale, tanto che è plausibile considerare quell'anno come ciò che il 1947 apprenda

¹ NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Atlantik-Brücke event, 25.4.2024 [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_224838.htm?selectedLocale=en].

² M. Berrettini, *Verso un nuovo equilibrio globale. Le relazioni internazionali in prospettiva storica*, Roma, Carocci, 2017.

³ M. Berrettini, *American (next) Pacific Century? Gli Stati Uniti di Donald Trump alla fine della «Great Divergence»*, "Quaderni di Scienze Politiche", vol. 12 (2017), pp. 129-157; M. Berrettini, *La fine dell'inizio o l'inizio della fine? Le relazioni sino-statunitensi nell'era di Donald Trump*, "Quaderni di Scienze Politiche", vol. 17-18 (2020), pp. 91-116.

per la Guerra Fredda. La *National Security Strategy* (NSS) del 2017, per esempio, accusava Pechino di «*steal US intellectual property valued at hundreds of billions of dollars*», considerando la RPC tra «*the revisionist powers*»⁴. Di tono analogo la *National Defense Strategy* (NDS) dell'anno successivo, dove il Dipartimento della Difesa accomunava la Cina alla Russia di «*undermining the international order from within the system by exploiting its benefits while simultaneously undercutting its principles and "rules of the road"*»⁵. Si tratta di toni e modi che sono transitati anche nella postura del pensiero strategico dell'era Biden, la cui NSS sosteneva che la RPC «*harbors the intention and, increasingly, the capacity to reshape the international order in favor of one that tilts the global playing field to its benefit*»⁶. Sebbene Washington ribadisca costantemente anche la necessità di mantenere una relazione positiva, dal 2017 in avanti il tema della competizione strategica tra le due Superpotenze non è più un tabù, nemmeno dal punto di vista del vocabolario.

Da parte europea, questa presa d'atto dell'incognita cinese è stata più lenta, riflesso della governance multilivello delle istituzioni dell'Unione, ma anche delle diverse prospettive e dei differenti interessi dei Paesi membri che nonostante un certo affinamento, permangono tutt'oggi differenti. Significativamente, lo *Strategic Outlook policy paper on EU-China relations* del 12 marzo 2019 definiva la RPC, tanto come «partner» (ad es. ambiente e cambiamento climatico), quanto come «concorrente» (ad es. tecnologia, affari commerciali ed economici) ma anche come «rivale sistemico» (modello alternativo di governance). Parimenti, in questa ambivalenza diplomatico-strategica, l'UE è oscillata tra la firma del *EU-China Comprehensive Agreement on Investments* (CAI) del 30 dicembre 2020, il più grande accordo commerciale mai siglato da Pechino con un partner occidentale, e il congelamento dell'iter di

⁴ White House Office, *National Security Strategy 2017*, 5.12.2017, <https://trump-whitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

⁵ Department of Defense, *National Defense Strategy of the United States*, 19.1.2018, <https://www.hsdl.org/c/2018-national-defense-strategy/>.

⁶ White House Office, *National Security Strategy 2022*, 22.10.2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

ratifica nel Parlamento Europeo, a causa del progressivo deterioramento dell'immagine della Cina a seguito del Covid-19⁷.

La NATO si è inserita in questo contesto di maturazione strategica in modo progressivamente sempre più formalizzato. Il percorso iniziato dal discorso di Stoltenberg alla *Munich Security Conference* del 15 febbraio 2019, nel quale il Segretario indicava che la RPC «*also presents a challenge*», ha preso concretezza nella Dichiarazione di Londra del 4 dicembre successivo. Per la prima volta un documento NATO, significativamente prodotto dai Capi di Stato e di Governo riuniti nel *North Atlantic Council*, metteva a tema la “questione cinese” considerando la RPC «*growing influence and international policies*» al tempo stesso presentare «*opportunities and challenges*»⁸. Da quel momento, Pechino sarebbe sistematicamente apparsa nel dibattito e nei documenti dell'Alleanza. Pochi mesi dopo, il 17 aprile 2020, Stoltenberg avrebbe criticato la RPC per il Covid-19⁹, e ancora nel 17 giugno successivo al *meeting* dei Ministri della Difesa NATO avrebbe affermato, anzi confermato, che «*China is high on the NATO agenda*»¹⁰.

Il documento di Londra però avrebbe avviato un dibattito significativo all'interno della NATO relativo alle implicazioni dell'ascesa della RPC. Travasavano in questo la presa di coscienza americana della valenza politico/strategica delle relazioni commerciali, consapevolezza che la società e la politica USA hanno messo a fuoco durante gli anni della Presidenza di Trump¹¹. Gli Stati Uniti in effetti sono stati i principali perno di questa riflessione, seguiti dal Regno Unito, dopo una fase di incertezza iniziale dovuta all'ambizione (come sappiamo ricorrente) di giocare un ruolo autonomo

⁷ M. Berrettini, *Gli Stati Uniti alla prova del virus*, in R. Caruso – D. Palano (a cura di), *Il mondo fragile: scenari globali dopo la pandemia*, Milano, 2020, pp. 139-146.

⁸ North Atlantic Council, *London Declaration*, 4.12.2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm.

⁹ R. Gramer, *NATO Chief Rebukes China Over Coronavirus Disinformation*, “Foreign Policy”, 17.4.2020.

¹⁰ *Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meetings of NATO Defence Ministers*, 17.6.2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_176520.htm?selectedLocale=en.

¹¹ M. Berrettini, *Cina e Asia-Pacifico: la sfida egemonica nel nuovo centro del sistema internazionale*, in A. Quarenghi (a cura di), *Trump e l'ordine internazionale. Continuità e discontinuità nella politica estera statunitense del XXI secolo*, Milano, 2018, pp. 109-128.

con Pechino¹², quando Londra nella fase dopo la Brexit ambiva diventare la «*Singapore on Thames*»¹³.

Non si è trattato di un dibattito semplice, perché alcuni membri europei, e le opinioni pubbliche di alcuni Paesi europei, dell'Alleanza hanno avanzato dubbi e perplessità su questo interesse di Bruxelles per la RPC. Tra le maglie c'erano le perplessità di compromettere un rapporto commerciale significativo, specie per i Paesi dell'Europa centro-orientale o meridionale, inseriti più o meno formalmente nella cornice della *Belt & Road Initiative* (BRI)¹⁴. Inoltre, rimanevano in questi ambiti gli interrogativi su uno spostamento di interesse della NATO verso un nuovo settore, che l'avrebbe portata a distrarsi dal *core business* della difesa dall'assertività della Russia o dalla sicurezza in ambito balcanico/mediterraneo che peraltro che tornavano a incendiarsi¹⁵.

La pandemia del Covid-19 avrebbe costituito un altro punto di svolta, e il documento del 25 novembre 2020 *NATO 2030: United For a New Era* ha registrato questa nuova atmosfera e impostazione. Il documento è stato redatto da esperti nominati dal Segretario e ha mirato a rilanciare l'Alleanza nel suo ruolo di forum transatlantico per le consultazioni e il dialogo tra membri, in modo da superare le incertezze nel rapporto durante gli anni di Trump. La lettura del memorandum era chiara: «*the scale of Chinese power and global reach poses acute challenges to open and democratic societies, particularly because of that country's trajectory to greater authoritarianism and an expansion of its territorial ambitions*». Significativamente, l'Alleanza si dava un arco di tempo decennale per riflettere e rielaborare le proprie specificità e politiche alla luce

¹² M. Berrettini, «*Accarezzando*» il drago comunista: *La diplomazia britannica tra la rivoluzione cinese e l'alleanza sino-sovietica (1949-1950)*, «Ricerche di Storia Politica», vol. 20 (2017), n. 3, pp. 251-271.

¹³ M. Berrettini, *Il Regno Unito: verso una nuova relazione con Bruxelles*, in AA. VV., *Treccani Atlante Geopolitico*, Roma, 2018, p. 75.

¹⁴ M. Berrettini, «*Go West!*»: *Pechino, la nuova via della seta e il 'Cina-terraneo'*, «Tetide. Rivista di Studi Mediterranei», vol. 2 (2016), n. 3, pp. 1-11.

¹⁵ Un'analisi cursoria delle pubblicazioni, invece, centrate sulla questione cinese, registra molto meno il timore di analisti ed esperti gravitanti attorno all'Alleanza per le implicazioni di un nuovo fuori-area.

di un 2030, appunto, in cui Pechino avrebbe assunto un ruolo decisivo non solo a livello regionale asiatico, ma anche transregionale, e dunque europeo¹⁶.

In quel contesto, infatti, si era molto discusso della decisione italiana di siglare nel marzo del 2019 il *Memorandum of Understanding* (MoU) relativo alla BRI¹⁷, e soprattutto era aperto il dibattito e dunque le incognite relative al già citato *EU-China Comprehensive Agreement on Investments* (CAI). A fronte di Washington che negli anni di Trump si introfletteva minacciando (non da solo) i limiti strutturali del rapporto transatlantico e della stessa NATO, l'Europa a trazione tedesca, anzi merkelinana, stava concludendo l'iter per la firma di uno dei più grandi accordi commerciali mai messi in cantiere dall'UE.

Nel rapporto *NATO 2030* non mancavano richiami alla tradizionale *issues* di competenza dell'Alleanza Atlantica, nella necessità di affrontare la sfida cinese a livello globale, tanto sul piano geostrategico, quanto su quello ideologico, attraverso il rafforzamento della cooperazione con i partner chiave nell'Indo-Pacifico, in particolare Australia, Giappone, Nuova Zelanda e Repubblica di Corea (i «*Partners Across the Globe*») attraverso il format NATO+4 o *NATO-Pacific Partnership Council* e «*internal discussions about a possible future partnership with India*». Ma le salde posizioni degli Stati Uniti incontravano quelle più ambivalenti dell'Unione Europea soprattutto sugli aspetti intangibili della sicurezza, quello della dimensione normativa della proiezione politica e della *cybersecurity*. La convergenza dunque tra Bruxelles e Washington triangolava attraverso Mons, nella presa di coscienza da parte dell'UE, nano militare ma superpotenza normativa, che la combinazione tra il *Military-Civil Fusion* (MCF) impostato da Pechino per sviluppare l'intelligenza artificiale utilizzando in ambito militare dati acquisiti da tecnologie civili, e la BRI, ovvero la proiezione degli

¹⁶ *NATO 2030: United For a New Era*, 25.11.2020, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf.

¹⁷ *Memorandum of understanding between the government of the Italian Republic and the Government of the People's Republic of China on cooperation within the framework of the silk road economic belt and the 21st century maritime silk road initiative*, marzo 2019, https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Italia-Cina_EN.pdf.

standard normativi cinesi, potesse costituire un problema diretto anche alle posizioni e agli interessi del Vecchio Continente.

Pur non essendo un documento ufficiale, *NATO 2030* costituiva il *memorandum* di più ampia portata sulla RPC prodotto fino a quel momento dell'Alleanza e ha contribuito a spianare la strada a una discussione più sostanziale. Avrebbe anticipato il riallineamento atlantico progressivamente avvenuto sulla scia di due elementi: da un lato, l'esaurimento dimostratosi momentaneo dopo le elezioni del 5 novembre 2024 della spinta isolazionista trumpiana, e, dall'altro, l'accrescersi di timori in Europa circa l'incognita cinese, anche sul piano della sicurezza più convenzionale.

Nel gennaio 2021 gli Stati Uniti tornarono ad essere a guida democratica, con l'avvio dell'Amministrazione guidata da Joe Biden. Mentre anche nel Vecchio Continente, anche a livello mediatico, si rendevano note le persecuzioni nello Xinjiang (apertasi invero nel tardo 2019), la questione della legge sulla sicurezza nazionale a Hong Kong (2019) o sull'extradizione (2020) e si riacutizzava la questione di Taiwan. Parallelamente, aveva avuto progressiva fine l'era di Angela Merkel, e la Germania sarebbe approdata dopo le elezioni del settembre 2021 al nuovo Governo tedesco a trazione socialdemocratica di Olaf Scholz (8 dicembre 2021), interlocutore di ambienti produttivi decisamente preoccupati dal dinamismo commerciale di Pechino. Analogamente, la nomina di Mario Draghi il 13 febbraio 2021 quale Presidente del Consiglio dei Ministri italiano, riportava indiscussamente Roma nell'alveo della comunità atlantica di stretta ortodossia, sancendo la chiusura del periodo dei giri di valzer del Governo gialloverde che non era certo privo di una propria logica, ma si era mosso in un contesto di isolamento internazionale.

Insomma, l'America era ritornata, e l'Europa anche. Il *summit* NATO di Bruxelles avrebbe sancito questo riallineamento nel comunicato redatto il 14 giugno 2021, dove Pechino era nominata più volte di Mosca nella denuncia che «*China's growing influence and international policies can present challenges that we need to address together as an Alliance. We will engage China with a view to defending the security interests of the Alliance*». Il documento si inseriva nel solco aperto dal *memorandum* dell'anno precedente, ma a differenza di quello che rimaneva sul piano generale, sottolineava una serie di problemi concreti, come l'espansione dell'arsenale

nucleare cinese, la crescente cooperazione militare con la Russia, la strategia di MCF di cui abbiamo già brevemente accennato, le azioni nel cyberspazio e nell'ambito della disinformazione. Allo stesso tempo, ma di nuovo sulla scia dell'elaborazione precedente, il Comunicato ribadiva l'importanza di mantenere un dialogo aperto con la PRC¹⁸.

La guerra in Ucraina ha evidenziato la fragilità delle catene globali di approvvigionamento occidentali e confermato come molti degli alleati (specialmente europei) dipendessero dall'Indo-Pacifico, riportando (proprio per il tilt della relazione con la Russia) molta dell'attenzione verso quelle aree. Il *summit* di Madrid del luglio 2022 non ha potuto che prendere atto della nuova situazione strategica e del deterioramento delle relazioni internazionali a livello globale. Sebbene più defilata rispetto alla sfida lanciata da Mosca, Pechino è rimasta nel radar della riflessione dell'Alleanza che l'ha nominata nel nuovo *Strategic Concept* ben 11 volte, stigmatizzando le «ambitions and coercive policies challenge our interests, security and values» e «the deepening strategic partnership between the People's Republic of China and the Russian Federation and their mutually reinforcing attempts to undercut the rules-based international order run counter to our values and interests»¹⁹.

Tanto il vertice dell'estate 2023 a Vilnius, quanto quello a Washington del luglio 2024, hanno confermato quanto delineato dal nuovo Concetto Strategico. L'Alleanza si è dimostrata preoccupata da un lato, dagli aspetti di intervento ibrido, cyber e di proiezione normativa con cui si muove Pechino su scala transregionale, dall'altro, dal progressivo avvicinamento sino-russo derivante dagli scenari apertisi in Ucraina. A questo proposito i leader della NATO avevano prima invitato la RPC «to condemn Russia's war of aggression against Ukraine, to abstain from supporting Russia's war effort in any way, to cease amplifying [...] to act responsibly and refrain from providing any lethal aid to Russia»²⁰, per poi denunciare «the deepening strategic partnership between Russia and the PRC

¹⁸ *Brussels Summit Communiqué*, 14.6.2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm.

¹⁹ *2022 NATO' Strategic Concept*, 30.6.2022, <https://www.nato.int/strategic-concept/>.

²⁰ *Vilnius Summit Communiqué*, 11.7.2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm.

and their mutually reinforcing attempts to undercut and reshape the rules-based international order», etichettandola molto gravemente come «*Decisive Enabler*» nel contesto del conflitto in Europa centro-orientale²¹.

Da “minaccia fantasma” a «*Decisive Enabler*»?

Dopo questo breve excursus ricostruttivo del sinuoso percorso fatto dalla NATO in merito alla RPC appare forse necessario passare a un altro piano di analisi, più speculativo ma altrettanto radicato nelle scienze della politica. La prima considerazione che emerge dalla genealogia evidenziata è che Pechino non sia più *munere alieno* per l'Alleanza Atlantica.

Al di là dunque degli aspetti operativi, la riflessione sulla PRC ha soprattutto permesso alla NATO di funzionare, ancora una volta, come elemento di agevolazione nel riallineamento delle agende dei diversi membri dell'Alleanza. La RPC non è territorialmente parte della costruzione del concetto di sicurezza della NATO ma certamente è uno dei perni che l'Alleanza ha messo a fuoco per «*stay strong militarily. Be more united politically. And take a broader approach globally*»²². La questione cinese, nelle sue diverse dimensioni concorre a definire una versione di sicurezza più onnicomprensiva, riflesso della natura multidimensionale delle sfide all'ordine sistemico attuale. Adottare tale postura significa lavorare ancora più strettamente con partner per sviluppare risposte coerenti, forti, unificate e collettive per difendere i valori condivisi in un mondo di crescente competizione globale.

In questo momento di transizione che stiamo vivendo, Pechino è dunque ancora sempre di meno un partner, mentre sempre di più, per utilizzare una citazione cinematografica che vuole essere una metafora, risulta una “minaccia fantasma”. Dove fantasma, significa intangibile e ancora virtuale, e non di per sé inesistente. Lo è per tre ragioni che costituiscono aspetti di novità o di continuità nel rapporto tra Occidente e RPC.

²¹ *Washington Summit Declaration*, 10.7.2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227678.htm.

²² *Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg on launching #NATO2030*, 8.6.2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_176197.htm.

In primis, perché per un'Alleanza che ancora articola il *core* della propria sicurezza in ambito regionale e su questioni di *hard-power*²³, l'Asia-Pacifico costituisce un «*out-of-area*» per il momento ancora non valicato, ma non più invalicabile: più che un confine la sicurezza è oggi un *limes* che si va progressivamente permeando. La NATO non si sta dotando di una capacità di proiezione militare in Asia per contenere la minaccia bellica cinese, ma alcuni Stati membri europei stanno progressivamente prestando attenzione a quel teatro, a che dal punto di vista operativo: dalla strategia dell'Indo-Pacifico francese (2019)²⁴, all'omonima adottata dai tedeschi (2020)²⁵, e all'AUKUS dove giocano un ruolo significativo anche i britannici (2021)²⁶. L'Alleanza si è mossa su questa linea rinforzando i legami con gli AP-4, i partner dell'Asia-Pacifico (ovvero Australia, Giappone, Nuova Zelanda e Corea del Sud), che dal vertice di Madrid in avanti sono stati invitati a partecipare attivamente ai *summit*, e dall'ottobre 2024 ai *meeting* a livello dei Ministri della Difesa²⁷, mentre si intensificano le sinergie anche a livello di riflessione accademica sui problemi e sulle preoccupazioni comuni²⁸. Proprio il vertice spagnolo e quello statunitense hanno tracciato la rotta di un'evoluzione e che ha alimentato un dibattito sulla via da prendere per concretizzarla. Sulla scia delle dichiarazioni di Kurt Campbell, Vice Segretario di Stato degli Stati Uniti²⁹, alcuni analisti hanno sostenuto la necessità di una maggiore istituzionalizzazione del rapporto con i partner dell'Asia e dell'Oceania,

²³ M. de Leonardis (eds), *NATO in the Post-Cold War Era: Continuity and Transformation*, Londra, 2022.

²⁴ *La stratégie de la France dans l'Indopacifique*, 11.7.2019, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/fr_a4_indopacifique_022022_dcp_v1-10-web_cle017d22.pdf.

²⁵ Auswärtiges Amt, *Deutschland – Europa – Asien: Das 21. Jahrhundert gemeinsam gestalten*, 12.9.2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/asien/indo-pazifik-leitlinien/2380340>.

²⁶ *Joint Leaders Statement on AUKUS*, 15.9.2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aukus/>.

²⁷ *NATO Defence Ministers Meeting opens with a focus on Ukraine and the Indo-Pacific*, 17.10.2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_229541.htm.

²⁸ Si veda: United States Institute of Peace, *NATO and Indo-Pacific Partners: Understanding Views and Interests*, 19.02.2024, <https://www.usip.org/publications/2024/02/report-expert-study-group-nato-and-indo-pacific-partners>.

²⁹ *NATO Public Forum: NATO's Partnerships*, 11.7.2024, <https://www.youtube.com/watch?v=TbV4GVKJuCE&t=1866>.

passando dall'architettura multilaterale degli *Individually Tailored Partnership Programmes*³⁰, a una struttura di dialogo permanente nella cornice dell'*Atlantic-Pacific Cooperation* (APC)³¹. Altri autori si sono esposti parlando di un'allineamento operativo e di standard militari in chiara funzione antirussa e anticinese³². D'altro canto, nel 2023 la proposta di creare un ufficio di collegamento della NATO a Tokyo non ha avuto seguito, a causa delle perplessità di alcuni Stati membri, in particolare della Francia³³. La capacità di influenza normativa cinese, quella di interdizione sul piano della cybersicurezza che Pechino può operare in ambito metaspaziale³⁴, e l'attivismo nei classici domini della politica di potenza, sono forieri di consolidare in ambito NATO il ripensamento che già è in fieri.

La RPC però è una "minaccia fantasma" anche a causa della nostra carenza nella conoscenza dell'oggetto di analisi: il mondo della politica cinese. La lettura semplificatoria di un sistema delle relazioni internazionali che contrappone le democrazie agli autoritarismi tende a confondere strumenti ermeneutici peraltro già poco utili sul piano euristico con categorie politiche che sono invece dannose, alimentando le incomprensioni. Il sostegno di Pechino alla Russia nel contesto della guerra in Ucraina, le recenti esercitazioni militari congiunte in Bielorussia³⁵, una politica cinese in Europa percepita da alcuni attori UE come *dividi et impera* più che come *win-win*, e le reazioni di Pechino alle dichiarazioni dei vertici NATO definite come «*a product of the Cold War mentality and full of belligerent*

³⁰ *Individually Tailored Partnership Programmes*, 21.10.2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_225037.htm.

³¹ I. Stratus – F. Shin, *How to institutionalize NATO's cooperation with its closest Pacific partners*, "Atlantic Council", 19.7.2024, <https://www.atlanticcouncil.org>.

³² L. Simón, *NATO should be think big about the Indo-Pacific*, "War on the Rock", 1.7.2024, <https://warontherocks.com/2024/07/nato-should-think-big-about-the-indo-pacific/>.

³³ A. Gray – J. Irish, *NATO leaders send mixed messages in Japan office controversy*, "Reuters", 12.7.2023.

³⁴ B. Onnis, *Serve the Nation. 'Wolf Warrior' diplomats in defense of the official narrative on Covid-19 between fake news and disinformation*, in G. Borzoni – B. Onnis – C. Rossi (eds), *Beyond fake news. Governments, press and disinformation through international history*, Milano, 2021, pp. 229-245.

³⁵ A. Saxena, *China's Show of Force With Belarus Amid NATO Concerns*, "The Diplomat", 17.07.2024.

rhetoric»³⁶, sono indubbiamente parte della strategia negoziale assertiva, a tratti sgrammaticata, volta a massimizzare le posizioni di potere di Pechino. Al tempo stesso però occorre ponderazione perché corrispondono, o possono corrispondere, anche alla logica di incrementare la propria sicurezza, rimandando a un'ansia diffusa nella classe politica e nell'opinione pubblica cinese circa un possibile accerchiamento da parte occidentale³⁷. L'ampliamento dello spettro di funzioni della NATO, la dimensione multidimensionale della sicurezza, l'«allargamento funzionale» dei compiti dell'Alleanza costituiscono un enorme interrogativo per Pechino³⁸. Una RPC in difficoltà interna congiunturalmente dal punto di vista economico e strutturalmente da quello demografico, è forse più problematica di un attore stabile. Si trattano questi di accenti di una logica kissingeriana che la meccanica dell'equilibrio sistemico impone di tenere presente quando si programma una *de-escalation* o un *de-risking* per evitare tanto una «Trappola di Tucidide»³⁹, quanto una nuova aperta Guerra Fredda⁴⁰.

Infine, la terza e conclusiva ragione. Il ruolo di “fantasma” è quello che la RPC ha sempre avuto in merito all'Alleanza Atlantica e alla NATO⁴¹, due entità uguali e distinte che hanno plasmato l'identità e i valori dell'Occidente durante la Guerra Fredda e che si sono costituite a difesa e contenimento dell'Unione Sovietica⁴², ma che indirettamente hanno acquisito senso strategico proprio a causa della stessa fondazione della RPC a seguito della vittoria maoista nella guerra civile, nel 1949, e della firma dell'asse sino-sovietico

³⁶ Foreign Ministry Spokesperson Lin Jian's Regular Press Conference on July 11, 2024, 11.7.2024, http://za.china-embassy.gov.cn/eng/fyrth/202407/t20240711_11452411.htm.

³⁷ M. Puranen, *China's NATO Anxiety*, “The Diplomat”, 15.5.2024.

³⁸ L. Odgaard, *China Views NATO: Beijing's Concerns about Transatlantic Cooperation in the Indo-Pacific*, “Hudson Institute”, 3.3.2023.

³⁹ G. Allison, *Destined For War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Harcourt, 2017.

⁴⁰ J. Gaddis, *The United States and the Origins of the Cold War: 1941-1947*, New York, 1972.

⁴¹ M. Berrettini, *The of Eurasian Heartland and the Atlantic Alliance: An Interpretative Essay*, in M. Berrettini – D. Borsani (eds), *Bringing Eurasia Back In? The Resilience of the Western-centric System between History and Politics*, Londra, 2023, pp. 17-32.

⁴² Su questo il classico: O. Barié (a cura di) *L'Alleanza occidentale. Nascita e sviluppo di un sistema di sicurezza collettivo*, Bologna, 1988.

nel 1950⁴³. Così come non si può capire storiograficamente il passaggio dall'Alleanza a NATO senza guardare ai difficili rapporti tra l'Occidente e Mosca, con una Pechino che pur rimanendo sullo sfondo era però determinante nel generale il contesto geostrategico che produsse la *National Security Council* (NSC) *Resolution 68*⁴⁴, probabilmente oggi non si può capire la nuova polarizzazione tra Occidente e Russia, né il compatimento (forse provvisorio?) tra le due sponde dell'Atlantico senza guardare indirettamente a Pechino.

A modo di conclusione

Non resta che concludere queste poche righe di riflessione considerando che nell'arco di pochi anni, sia stata significativa la velocità degli slittamenti a cui abbiamo assistito in merito alla posizione della RPC in ambito NATO: da "questione" di carattere normativo e generico, a "problema" sempre più pregnante; da materia securitaria quasi esclusivamente statunitense, ad ambito di apprensione anche per l'UE⁴⁵ e per gli Stati europei membri dell'Alleanza. L'asse su cui si è articolato questo riallineamento non è stato inizialmente quello della progressiva militarizzazione della politica estera di Pechino, o almeno la percezione occidentale di questa nuova assertività. La leva di convergenza sono stati gli aspetti normativi della *power projection* cinese⁴⁶, certamente, però, la torsione assertiva della RPC e la maggiore sicurezza con cui si muove a livello globale sono stati elementi di allarme costruitosi nel tempo⁴⁷, in un processo che si è intersecato in Occidente alla percezione di un ordine democratico sotto attacco anche dal punto di vista della legittimità

⁴³ M. Berrettini, *Guerra Fredda o transizione egemonica? La diplomazia "atlantica", l'asse Mosca-Pechino e l'alterazione dell'equilibrio strategico*, "Nuova Rivista Storica", vol. 1 (2017), pp. 11-32.

⁴⁴ M. Berrettini, *Genesi della Guerra Fredda*, in A. Giovagnoli – E. Giunipero (a cura di), *Cina, Europa, Stati Uniti. Dalla Guerra fredda a un mondo multipolare*, Milano, 2023, pp. 21-37.

⁴⁵ J. Oertel, *From Brussels with leverage: How the EU is recalibrating its China strategy*, "European Council on Foreign Relations Commentary", 24.10.2023.

⁴⁶ Non è un caso che la *NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence* ha prodotto una serie rilevanti di documenti e di paper centrati su Pechino. Si veda: <https://ccdcoe.org/>.

⁴⁷ Un inquadramento: B. Onnis, *La politica estera della RPC. Principi, politiche e obiettivi*, Canterano, 2020.

ideologica, specialmente dopo il 24 febbraio 2022, quando da un lato la minaccia diretta o indiretta a dei partner, e l'incremento delle tensioni in Medio Oriente, si sono ulteriormente rivelati problematici per i sistemi di produzione, gli interessi e le catene di approvvigionamento occidentali. Una crescita di preoccupazioni comuni nell'Alleanza Atlantica che è registrata dal sempre minore spazio che ha la dimensione costruttiva del rapporto tra Occidente e RPC nei documenti NATO e che con un po' di pessimismo ascientifico autorizzano a ipotizzare un ulteriore scivolamento nei rapporti che faranno di Pechino non più una "minaccia fantasma" ma un problema reale, anzi il problema reale.

La Cina guarda alla NATO. Le relazioni tra Pechino e l'Alleanza dalla fine della Guerra Fredda

di BARBARA ONNIS

Abstract – *This paper aims to analyze how the People's Republic of China (PRC) views the North Atlantic Alliance, focusing on the evolution of relations between Beijing and Brussels in the post-Cold War period when both parties were seeking new legitimacy and roles on the global stage. The first part examines the initial phase of mutual indifference, reflected in the near-total absence of NATO in Chinese government communications and documents (addressed in the second part), despite a limited collaboration and some moments of tension. The third part dwells on the shift in relations and perceptions in the mid-2010s, coinciding with Donald Trump's election in the U.S., which sparked increasing tensions between China and the West – further exacerbated by the COVID-19 pandemic – thus influencing Beijing's relations with both the European Union and NATO. The final section focuses on the results of a study by three Chinese researchers on the online platform Zhibu, exploring the Chinese middle class's perception of NATO. This group, representing about 50% of the population and characterized by high urbanization, education, and income levels, is deeply influenced by nationalist sentiments stemming from China's semi-colonial past.*

Keywords: *China, NATO, post-Cold War relations*

Introduzione

All'indomani della fondazione della Repubblica Popolare Cinese (RPC), il governo comunista decise, in assenza di un'alternativa percorribile, di “pendere da un lato”, allineandosi all'Unione Sovietica (politica dell'*yi bian dao* 一边倒), il nemico principale della neonata Alleanza Atlantica (NATO), il cui scopo precipuo era proprio quello di limitare l'espansione dell'influenza sovietica e contrastare la diffusione del comunismo. Nel corso della Guerra Fredda le relazioni tra la RPC e la NATO furono pertanto influenzate dalle più ampie tensioni geopolitiche tra le due principali superpotenze

dell'epoca – Stati Uniti e Unione Sovietica – e furono contrassegnate da fasi di ostilità, rivalità e occasionali aperture strategiche.

L'implosione dell'Unione Sovietica comportò una ricalibrazione delle relazioni tra Pechino e l'Occidente e, conseguentemente, si aprì una nuova fase nei rapporti con l'Alleanza Atlantica. Se, da un lato, la Cina popolare, superata la fase critica determinata dai fatti di Piazza Tiananmen, emerse come una potenza economica in rapida crescita, la NATO dovette adattarsi a un nuovo contesto geopolitico senza la minaccia sovietica. A una prima fase di sostanziale "disinteresse reciproco", ne è seguita una seconda in cui le relazioni sono state fondamentalmente cooperative (sia pure sostanzialmente limitate), che neppure alcuni episodi di grande tensione, quali il bombardamento dell'ambasciata cinese a Belgrado, nel maggio del 1999, sono riusciti a invertire. È stato solo all'indomani della vittoria repubblicana di Donald Trump – evento quest'ultimo che ha inaugurato un'epoca di grande tensione nei rapporti sino-statunitensi – che le relazioni tra Pechino e la NATO hanno conosciuto un progressivo deterioramento, a conferma del convincimento del governo comunista secondo il quale, dopo la fine della Guerra Fredda, l'Alleanza Atlantica si sia totalmente allineata agli interessi statunitensi, trasformandosi in uno strumento di perpetuazione dell'egemonia di Washington e di contrasto all'ascesa della RPC.

L'obiettivo del presente lavoro è indagare il modo attraverso il quale la RPC guarda all'Alleanza Atlantica, soffermandosi in particolare sull'evoluzione dei rapporti tra Pechino e la NATO nel post-Guerra Fredda, quando entrambe le parti erano alla ricerca di una nuova legittimazione e di un nuovo ruolo sulla scena globale. La prima parte sarà dedicata alla fase di sostanziale indifferenza tra le due parti – testimoniata dalla pressoché totale assenza della NATO nei comunicati e nei documenti ufficiali del governo cinese (trattata nella seconda parte), che pure ha visto una contestuale forma di limitata collaborazione, nonostante alcuni momenti di tensione. La terza sarà invece dedicata al cambiamento nelle relazioni (oltre che nella percezione) intervenuto a partire dalla seconda metà degli anni Dieci del Duemila, in coincidenza della vittoria di Donald Trump negli Stati Uniti d'America, che ha avviato una fase di tensione crescente nei rapporti con Pechino, che la pandemia del COVID-19 ha contribuito a rafforzare, influenzando anche i rapporti tra la Cina e l'Unione Europea e quelli tra

la Cina e la NATO. L'ultima parte sarà, infine, focalizzata sugli esiti di uno studio realizzato da tre ricercatori cinesi, sulla piattaforma online *Zhibu*, specificamente dedicato alla percezione che, della NATO, ha una componente rilevante dell'opinione pubblica cinese. Si tratta infatti di un campione rappresentativo del ceto medio (circa il 50 per cento della popolazione totale) che, a fronte di elevati tassi di urbanizzazione, istruzione e reddito, risulta profondamente permeato da sentimenti nazionalistici – eredità del passato semicoloniale del Paese.

Cina-NATO nel post-Guerra Fredda: tra indifferenza, tensione e limitata collaborazione

La fine della Guerra Fredda ha costituito sia per la RPC sia per la NATO un momento cruciale di crisi e di rinascita, teso alla ricerca di un nuovo ruolo sulla scena globale. Se, da un lato, la condanna e l'isolamento internazionali seguiti alla repressione del 4 giugno 1989 rendevano necessaria, per la Cina di Deng Xiaoping, la ricerca di nuove strategie, volte a recuperare il terreno perduto e salvaguardare gli importanti progressi realizzati nel primo decennio della politica di "riforma e apertura" (*gaige kaifang* 改革开放), in un contesto completamente cambiato, determinato dall'implosione dell'Unione Sovietica; dall'altro lato, proprio quest'ultimo evento, che aveva sancito la fine del bipolarismo e posto fine alla Guerra Fredda, imponeva all'Organizzazione per l'Alleanza Atlantica una riflessione circa la propria esistenza e il proprio destino.

In tali circostanze, la NATO non era in cima agli interessi di Pechino, né costituiva un "oggetto" di particolare apprensione per la leadership cinese. Per la verità, per buona parte del periodo post-Guerra Fredda, la RPC non ha manifestato un grande interesse nei confronti dell'Alleanza Atlantica, ergo le interazioni sono state relativamente contenute ma fondamentalmente cooperative¹. La ragione principale era da rinvenirsi nella volontà di Washington e dei suoi alleati occidentali di includere la Cina

¹ L. Odgaard, *China Views NATO: Beijing's Concerns about Transatlantic Cooperation in the Indo-Pacific*, 3.3.2023, pp. 112-3, <https://www.hudson.org/security-alliances/china-views-nato-beijings-concerns-about-transatlantic-cooperation-indo-pacific>.

comunista nel sistema internazionale, mossi dalla fiducia nei confronti di un'ascesa sostanzialmente pacifica volta ad integrare il Paese nelle strutture economiche, finanziarie e istituzionali internazionali². Di fatto, la suddetta strategia – che ha visto Pechino mantenere un sostanziale basso profilo sulla scena internazionale e concentrare tutte le risorse sulla politica di modernizzazione del Paese – ha consentito alla RPC di beneficiare di opportunità di investimento, accesso alla tecnologia e acquisizione di influenza, trasformandola in un attore imprescindibile sullo scacchiere internazionale dal punto di vista politico-diplomatico, economico-finanziario, ambientale, energetico, e un interlocutore obbligatorio in tutte le sedi che contano.

Vale la pena soffermarsi brevemente sul contesto cinese post-1989 e sulla crucialità delle decisioni prese dalla leadership comunista per sfuggire a un destino simile a quello dell'Unione Sovietica e proseguire lungo la strada del rinnovamento del Paese. Come è noto, all'indomani dell'intervento militare in piazza Tiananmen, la Cina andò incontro ad una grave crisi di legittimazione interna e internazionale, e il Partito Comunista Cinese (PCC) dovette mobilitare tutte le risorse a disposizione sia per ripulire la propria immagine agli occhi del popolo cinese – individuando nel nazionalismo-patriottismo la chiave per ricostruire il consenso e tenere unito il Paese³ – sia per riparare i danni alla statura della nazione e ridurre l'isolamento e la condanna internazionali. La cosiddetta *linea politica in 28 caratteri* (*ershiba zi fangzheng* 二十八字方针) elaborata da Deng Xiaoping nel dicembre del 1990⁴, che suggeriva di mantenere momentaneamente un “basso profilo”, si impose come una sorta di strategia di sopravvivenza, diventando parte integrante di una *Grand Strategy* volta, secondo il politologo statunitense Avery Goldstein, ad accrescere il peso internazionale del Paese, dal punto di vista economico, politico-diplomatico (e finanche militare), ma

² NATO Online Archives (NAO), PO (90)125, *Summaries of Regional Expert Working Group Reports*, <https://archives.nato.int/summaries-of-regional-expert-working-group-reports-6>.

³ Zhao Suisheng, *A state-led nationalism: The patriotic education campaign in post-Tiananmen China*, “Communist and Post-Communist Studies”, vol. 31, n. 3, 1998, pp. 287-302.

⁴ Deng Xiaoping, *Seize the Opportunity To Develop the Economy*, 24.12.1990, in *Selected Work*, vol. 3 (1982-1992), <https://dengxiaopingworks.wordpress.com/2013/03/18/seize-the-opportunity-to-develop-the-economy/>.

attenta a evitare strategie di controbilanciamento da parte di stati terzi (a partire dagli Stati Uniti d'America)⁵. Uno degli strumenti privilegiati adottati da Pechino rimanda ad una sorta di “conversione al multilateralismo” – da sempre considerato un veicolo di potenziali pressioni esterne – attraverso una solida partecipazione alle organizzazioni chiave (l'ONU *in primis*), un contributo crescente in materia di sicurezza globale, a partire dalla partecipazione alle operazioni di pace, e un coinvolgimento progressivo in seno ai consessi multilaterali diversi dalle Nazioni Unite. Si è trattata innegabilmente di una strategia vincente in quanto gli anni Novanta rappresentano un “decennio glorioso” per la RPC, che vive il suo miracolo economico con tassi di crescita molto elevati (con una media superiore al 10 per cento per anno), che la portano al principio del nuovo millennio a fare il suo ingresso nell'Organizzazione Mondiale del Commercio. Non stupisce che in tali circostanze la NATO non destasse alcuna particolare preoccupazione per la leadership cinese, al contrario. Nel momento stesso in cui l'Alleanza Atlantica era alla ricerca di risposte per la sua crisi esistenziale, tentava di reinventare sé stessa, attribuendosi una nuova missione e nuove funzioni, la Cina comunista cercava di trarre vantaggio dall'*engagement* con l'Occidente, mostrandosi disposta al dialogo e al coordinamento con Washington e l'Alleanza.

Per la verità, in quella fase, Pechino e la NATO avevano un comune interesse per il mantenimento della sicurezza globale in almeno quattro aree chiave – lotta al terrorismo, contrasto alla pirateria, gestione delle crisi e successive operazioni di stabilizzazione – e, nonostante la persistente tendenza cinese volta a rifuggire le alleanze, le due parti sono riuscite a sviluppare una limitata interazione in questi ambiti⁶. Si possono citare, a titolo d'esempio, il sostegno di Pechino alle iniziative antiterrorismo degli Stati Uniti e della NATO, in seguito agli attacchi terroristici dell'11 settembre; la collaborazione tra la Marina cinese e le flotte NATO nel contrasto alle azioni di pirateria nel Golfo di Aden, a partire dalla fine degli anni Duemila; la positiva accoglienza, da parte dell'Alleanza, di alcuni rappresentanti cinesi nei corsi organizzati dall'Alleanza presso la Scuola NATO di Oberammergau, nel 2012. Non

⁵ A. Goldstein, *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security*, Stanford, 2005, p. 12.

⁶ L. Odgaard, *op. cit.*

meno rilevante è stata la condivisione dell'obiettivo della NATO teso a stabilizzare l'Afghanistan, con la costituzione della missione *International Security Assistance Force* (ISAF). Con i suoi progetti infrastrutturali e i suoi investimenti, Pechino ha contribuito, sia pure indirettamente, agli sforzi di ricostruzione nel Paese, fornendo al contempo un apporto fondamentale per l'addestramento delle forze di sicurezza afgane⁷.

Questi esempi sono vieppiù rilevanti alla luce di alcuni episodi che, nel frattempo, hanno contribuito a generare non poche tensioni nei rapporti tra le due parti. Tra tutti, il bombardamento dell'ambasciata cinese a Belgrado, nel maggio del 1999, durante la guerra nel Kosovo, e l'attacco militare lanciato contro la Libia nel marzo del 2011.

Il bombardamento della NATO contro l'ambasciata della RPC a Belgrado, perpetrato nella notte del 7 maggio 1999, è stato un momento determinante nel seminare una profonda sfiducia da parte cinese nei confronti dell'Alleanza, contribuendo a rafforzare la visione secondo la quale la NATO fosse un'alleanza dominata dagli Stati Uniti e nella quale l'Europa non avesse molta voce in capitolo. Infatti, il governo comunista cinese non ha mai creduto all'affermazione di Washington che attribuiva il bombardamento ad un errore determinato da un mancato aggiornamento delle mappe, laddove le cinque bombe di precisione sganciate da un bombardiere stealth statunitense B-2 erano in realtà destinate ad una vicina installazione industriale jugoslava. Al contrario, riteneva che si trattasse di un attacco deliberato. Non a caso, l'incidente diede avvio, in Cina e fuori dalla Cina (presso le comunità studentesche e della diaspora), a imponenti e violente manifestazioni nazionalistiche anti-NATO e antiamericane, incoraggiate dal governo, ma frutto anche di reazioni spontanee, alimentate dalla persistente "mentalità da vittima" (*shouhai zhe taidu* 受害者态度), eredità del famigerato secolo di "vergogna e umiliazione" (*bainian chiru* 百年耻辱)⁸. Da quel momento, nell'immaginario cinese, l'Alleanza Atlantica rimase sempre collegata ai bombardamenti di

⁷ Zhao Huasheng, *China and Afghanistan. China's Interests, Stances, and Perspectives*, Center for Strategic and International Studies, marzo 2012, https://ciaotest.cc.columbia.edu/wps/csis/0024849/f_0024849_20320.pdf.

⁸ P.H. Gries, *Tears of Rage: Chinese Nationalist Reactions to the Belgrade Embassy Bombing*, "The China Journal", n. 46, 2001, pp. 25–43.

Belgrado⁹, tanto più che, in più di una circostanza (da ultimo il giorno dell'invasione russa dell'Ucraina, il 24 febbraio 2022), il governo comunista non ha esitato a ricordare come la NATO “abbia ancora un debito di sangue nei confronti dei cinesi” (*Beiyue zhijin hai qian zhongguo yi bi xuezhai* 北约至今还欠中国一笔血债)¹⁰. Nonostante la gravità, l'episodio non impedì la prosecuzione delle interazioni tra le due parti, probabilmente perché, per Pechino, costituivano un'opportunità unica (e per questo irrinunciabile) di studio e apprendimento delle dottrine e strategie delle forze statunitensi ed europee, ritenute cruciali per il “grande balzo in avanti” che le Forze Armate cinesi erano chiamate a compiere.

L'intervento delle forze NATO in Libia, a partire dal 19 marzo 2011, è stato un altro momento chiave che ha ulteriormente consolidato la visione negativa dell'Alleanza da parte cinese, sollevando dubbi e preoccupazioni in merito al suo allargamento funzionale. Come è noto, qualche giorno prima, la RPC si era astenuta dal voto sulla Risoluzione 1973 del Consiglio di Sicurezza che, agendo ai sensi del Capitolo VII della Carta dell'ONU, approvava la costituzione di una “no-fly zone” sulla Libia e autorizzava tutte le misure necessarie per proteggere i civili. Dal punto di vista di Pechino, la NATO aveva però abusato del mandato ricevuto dal Consiglio di Sicurezza per raggiungere altri obiettivi volti a favorire un cambio di regime, invece di limitare il suo intervento a quella che avrebbe dovuto essere la sua missione originaria, ossia porre fine alla violenza che minacciava di far deragliare la pace e la stabilità nel mondo arabo¹¹. Per i governanti cinesi si trattava di una palese dimostrazione di come la NATO fosse incline ad agire anche con il ricorso all'uso della forza per la difesa dei propri valori liberali, e questo contribuiva a generare allarmismi relativamente alla possibilità che, in futuro, anche la Cina avrebbe potuto diventare bersaglio di tali tipi di intervento.

⁹ Wang Yiwei – Wu Xinze, *The Likelihood of Cooperation between China and NATO*, “Transatlantic Policy Quarter”, vol. 19, n. 2, September 2020, <http://turkish-policy.com/article/1017/the-likelihood-of-cooperation-between-china-and-nato>.

¹⁰ <https://news.cctv.com/2022/02/24/ARTIPLm2lhnBADzhBFREi8im220224.shtml>.

¹¹ G. Ulfstein – C. Hege Føsum, *The Legality of The Nato Bombing in Libya*, “The International and Comparative Law Quarterly”, vol. 62, n. 1, 2013, pp. 159–171 (166).

Al di là degli incidenti sopracitati, almeno in un primo momento il rapporto tra la RPC e la NATO ha continuato a rimanere fondamentalmente costruttivo e focalizzato sul dialogo e sul coordinamento delle operazioni militari diverse dalla guerra, come le sopra menzionate operazioni antipirateria nel Golfo di Aden. Questo stato di cose inizia a mutare all'indomani della vittoria repubblicana di Donald Trump, per quanto gli appelli iniziali del nuovo Presidente statunitense che incitavano al ritiro graduale degli USA dagli obblighi dell'Alleanza, definita oramai come "obsoleta", costituissero musica per le orecchie di Pechino. Non a caso, il 16 gennaio 2017, alla vigilia dell'insediamento del nuovo Presidente alla Casa Bianca, il *Renmin Ribao* 人民日报 – quotidiano portavoce del PCC – nella sua versione online in lingua inglese (*People's Daily*) pubblicava un tweet che definiva la NATO "truly a relic of the past", specificando come anche Mosca concordasse con tale interpretazione¹². Furono, tuttavia, gli sforzi della nuova amministrazione volti a persuadere gli alleati europei che la Cina rappresentasse una minaccia sia alla sicurezza transatlantica (date le sue pratiche di mercato scorrette, le violazioni dei diritti umani e il rafforzamento militare), sia ai valori economici e politici liberali (visti i tentativi di Pechino di sostituire quei principi con un ordine mondiale sino-centrico), a costituire un fattore di alterazione determinante nei rapporti tra le due parti. Di fatto, questo sviluppo si è rivelato la tendenza più significativa nelle relazioni transatlantiche, che ha aperto la strada alla designazione della RPC quale "sfida sistemica per la sicurezza globale". In altre parole, il deterioramento delle relazioni tra la Cina di Xi Jinping e gli Stati Uniti di Donald Trump ha avuto delle inevitabili ripercussioni anche nelle relazioni tra la Cina e la NATO, interrompendo quel dialogo più o meno regolare avviato fin dai primi anni Novanta, e alterando quell'atteggiamento di sostanziale relativa indifferenza di Pechino nei confronti dell'Alleanza. Emblematica, al riguardo, è la scarsa produzione di analisi cinesi sull'argomento, soprattutto se rapportata alla cospicua produzione di analisi sulle relazioni internazionali della Cina in generale, e nonostante l'attenzione graduale, ma crescente, dell'Alleanza Atlantica verso l'Indo-Pacifico. In effetti, eccezion fatta per l'episodio legato al bombardamento

¹² <https://x.com/PDChina/status/821032513112014848>.

di Belgrado, la NATO è stata raramente contemplata nelle comunicazioni ufficiali di Pechino. Può essere interessante soffermarsi sull'“assenza” della NATO dalla maggior parte dei Libri Bianchi (*baipishu* 白皮书) dedicati alla Difesa, pubblicati dal governo cinese a partire dal 1995, a cadenza più o meno biennale¹³.

La NATO nei Libri Bianchi sulla Difesa

I Libri Bianchi sulla Difesa contengono informazioni importanti circa la postura strategica della RPC e offrono analisi aggiornate su obiettivi e capacità dell'Esercito Popolare di Liberazione (EPL) – nelle sue diverse componenti (Forze Terrestri, Marina, Aeronautica, Forza Missilistica, Forza di Supporto Strategico) –, sulle relazioni sul piano militare tra Pechino e altri attori internazionali e sulla posizione del governo cinese in merito a determinati contesti geopolitici.

Data la rilevanza di tali documenti, la pressoché totale “assenza” della NATO al loro interno può essere considerata significativa. Per la verità, il riferimento (più o meno esplicito) alla NATO è presente in quattro degli undici Libri Bianchi pubblicati dal 1995¹⁴. Laddove nella versione del 1998 compare una generica allusione all'allargamento dei blocchi militari quali fattori di instabilità (senza che l'Alleanza venga mai citata), in un contesto internazionale tutto sommato positivo, in cui sembrano dominare “pace e sviluppo”¹⁵, nella versione del 2000, la NATO è esplicitamente menzionata, in riferimento all'intervento militare in Kosovo e, in particolare, al bombardamento dell'ambasciata cinese a Belgrado¹⁶.

¹³ I *baipishu* sono uno strumento del governo della RPC volto ufficialmente ad “informare il mondo circa la visione cinese su molti aspetti”, legati sia alla sfera domestica sia alla sfera internazionale, e sono stampati dall'Ufficio Informazioni del Consiglio di Stato (SCIO) in duplice lingua (cinese e inglese). Dal 1991 (anno della pubblicazione del primo Libro Bianco), ne sono stati pubblicati un centinaio, tra cui undici dedicati alla Difesa. Cfr. <https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper>.

¹⁴ Per una lista completa si rimanda al sito di Andrew S. Erickson, docente di strategia presso il China Maritime Studies Institute dello US Naval War College di Newport, in Rhode Island: <https://www.andrewerickson.com/2019/07/china-defense-white-papers-1995-2019-download-complete-set-read-highlights-here/>.

¹⁵ <http://www.china.org.cn/e-white/5/index.htm>.

¹⁶ <http://www.china.org.cn/e-white/2000/>.

Dopo di che è nuovamente richiamata nel Libro Bianco del 2010, relativamente alla politica di collaborazione con vari comandi delle flotte navali nell'ambito della conduzione delle operazioni di scorta nel Golfo di Aden e nelle acque al largo della Somalia¹⁷, e nell'ultimo pubblicato nel luglio del 2019. Intitolato "Il Libro Bianco sulla Difesa nella nuova era" (*Xin shidai de zhongguo guofang baipishu* "新时代的中国国防"白皮书), il documento spiega la pratica, gli obiettivi e il significato degli sforzi di Pechino per costruire una difesa nazionale rafforzata e potente. Nel primo dei sei temi trattati, dedicato alla "Situazione della sicurezza internazionale", il documento osserva come nel mondo si stia compiendo una transizione epocale verso un sistema multipolare, a seguito dello sviluppo della "globalizzazione economica, della società dell'informazione e della diversificazione culturale", in cui permangono, tuttavia, alcuni "fattori destabilizzanti e incertezze per la sicurezza internazionale, a causa del crescente egemonismo, le politiche di forza, l'unilateralismo e i conflitti regionali". Tra i responsabili sono citati gli Stati Uniti – con la loro politica competitiva, destabilizzante e mirante all'egemonismo, con interventi armati in vari scacchieri e sostenuta da crescenti spese militari – e la NATO, per via del suo allargamento e potenziamento militare¹⁸.

Se ne può dedurre che la NATO, in quanto tale, non abbia giocato un ruolo significativo nella politica estera cinese del post-Guerra Fredda¹⁹. Tale constatazione trova conferma anche nel fatto che non vi sia alcun riferimento all'Alleanza Atlantica neppure nel Libro Bianco dedicato a "La Cina e il mondo nella nuova era" (*Xin shidai de zhongguo yu shijie* 新时代的中国与世界), pubblicato alla vigilia del settantesimo anniversario della nascita della RPC, che illustra i cambiamenti epocali e le sfide affrontate dal Paese in meno di un secolo, e dove trovano spazio Stati Uniti, l'Unione Europea,

¹⁷ http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7114675.htm.

¹⁸ È interessante osservare come anche la Russia sia menzionata tra i "fattori destabilizzanti", per via del rafforzamento delle sue forze nucleari e "non-nucleari". Cfr. <https://www.andrewerickson.com/2019/07/full-text-of-defense-whitepaper-chinas-national-defense-in-the-new-era-english-chinese-versions/>.

¹⁹ F. Sebok – R.Q. Turcsanyi, *China as A Narrative Challenge for Nato Member States*, 2.12.2021, p. 10, <https://stratcomcoe.org/publications/china-as-a-narrative-challenge-for-nato-member-states/220>.

oltre a Russia, Africa, America Latina e tutti i Paesi/continenti/organizzazioni con i quali ha sviluppato relazioni fruttuose²⁰.

Il “punto di non ritorno” tra Pechino e la NATO

Questo stato di cose inizia a cambiare all'indomani dell'invasione russa dell'Ucraina – in virtù anche della “partnership senza limiti” siglata tra Cina e Russia in occasione delle XXIV Olimpiadi invernali di Pechino, alla vigilia dell'invasione – che ha contribuito a dare alla NATO una “nuova prospettiva di vita”. Da quel momento, in cima all'agenda di sicurezza dei Paesi NATO, l'enfasi è stata posta sulle sfide crescenti rappresentate dalla Cina popolare, piuttosto che sui vantaggi reciproci derivanti dal mantenimento del dialogo e del coordinamento, come rivelano i comunicati degli ultimi tre vertici dell'Alleanza Atlantica – quello di Madrid (2022), di Vilnius (2023) e di Washington (2024). Quale diretta conseguenza, anche la posizione della RPC nei confronti della NATO è mutata, a partire dalle esternazioni dei portavoce ufficiali del governo, sempre più violente e aggressive. Si può citare a titolo d'esempio, la furibonda reazione di Pechino, per bocca del portavoce del Ministero degli Esteri Lin Jian, di fronte al comunicato finale dell'ultimo summit della NATO, riunito a Washington tra il 9 e l'11 luglio 2024, in cui la Cina è stata definita un *decisive enabler*, ossia un “facilitatore decisivo” della guerra in Ucraina. Secondo Lin: «La Dichiarazione del Vertice di Washington della NATO è un testo allarmante sull'Asia-Pacifico, un prodotto della mentalità della Guerra Fredda, pieno di retorica belligerante. I suoi paragrafi sulla Cina contengono un carico di pregiudizi, calunnie e provocazioni»²¹. Stando all'analisi del portavoce cinese, questa formulazione risente del fatto che, nel settantacinquesimo anniversario della sua fondazione, ha bisogno di giustificare la sua esistenza «esaltando la sua unità e la sua gloria, dipingendosi come organizzazione dedicata alla pace», laddove non è che «un

²⁰ State Council Information Office, *Full Text: China and the World in the New Era*, 27.09.2019, https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201909/27/content_WS5d8d80f9c6d0bcf8c4c142ef.html.

²¹ http://er.china-embassy.gov.cn/eng/fyrth/202407/t20240711_11452411.htm

residuo della Guerra Fredda, un prodotto della contrapposizione tra i blocchi»²².

Questo cambio di prospettiva, che ha portato la NATO a considerare la Cina popolare come una “sfida sistemica” e Pechino a radicare il suo convincimento che la NATO sia uno strumento nelle mani di Washington, va ricollegato alla naturale evoluzione del progressivo ribilanciamento economico e politico degli affari globali verso Oriente, che vede la Cina giocare un ruolo chiave. Parallelamente alla crescita economica, politico-diplomatica, a partire dagli anni Novanta la RPC ha, infatti, compiuto un vero e proprio “balzo in avanti” sotto il profilo tecnologico e militare, e questo rappresenta innegabilmente uno dei cambiamenti più rilevanti degli ultimi decenni.

Stando ai dati di *Statista*, la RPC ha aumentato le sue spese militari di quasi il 900% dal 1992²³ e con i suoi 296 miliardi di dollari stanziati nel 2023 (un aumento del 6% rispetto all’anno precedente), si è attestata quale secondo Paese al mondo per spesa militare, staccandosi notevolmente dalla Russia (109 miliardi) e dalle altri grandi potenze²⁴. Ciò detto, il bilancio militare di Pechino risulta ancora ben inferiore rispetto a quello statunitense (916 miliardi)²⁵, anche se sono numerosi i centri di ricerca e *think tank* internazionali a ritenere che le sue spese militari effettive ammontino a circa il 70% in più rispetto a quelle dichiarate²⁶.

In effetti, i progressi militari della RPC sono visibili a trecentosessanta gradi. Secondo il Dipartimento della Difesa statunitense, già nel 2022 la Marina militare cinese era diventata la più grande del mondo, con oltre 370 navi e sottomarini, laddove, con il varo della terza portaerei (la Fujian), nel 2022, la Cina è di fatto diventata la seconda potenza mondiale in tale ambito, superata

²² *Foreign Ministry Spokesperson Lin Jian's Regular Press Conference on July 11, 2024*, 11.7.2024, http://er.china-embassy.gov.cn/eng/fyrth/202407/t20240711_11452411.htm.

²³ <https://www.statista.com/statistics/267035/china-military-spending/>.

²⁴ *Trends in World Military Expenditure, 2023*, “SIPRI Fact Sheet”, April 2024, https://www.sipri.org/sites/default/files/2024-04/2404_fs_milex_2023.pdf.

²⁵ *Ibi*.

²⁶ P.R. Sagar, *Is China's military spending three times what it declared? US think-tank rings alarm*, «India Today», 2.5.2024, <https://www.indiatoday.in/india-today-insight/story/is-chinas-military-spending-three-times-what-it-declared-us-think-tank-rings-alarm-2534571-2024-05-02>.

solo dagli Stati Uniti (che ne possiede 10)²⁷ – un traguardo che dà al Paese la capacità di condurre operazioni a lungo termine e di proiettarne il potere lontano dai suoi confini. Per quanto attiene al nucleare, dal 2005 al 2023, 45 dei 55 reattori nucleari totali cinesi sono stati resi operativi, e altri 26 sono previsti entro il 2029. Oltre agli impianti nucleari costruiti in Cina, il governo comunista cinese vanta sei impianti (di cui due in costruzione) in Pakistan, uno già concordato in Argentina e altri ancora in fase di discussione con alcuni Stati medio-orientali²⁸. Pechino dispone altresì di un arsenale di missili balistici intercontinentali di primordine e sta investendo in droni contemporanei, armi ipersoniche e missili supersonici da crociera, con il preciso proposito di elevare le capacità delle Forze Armate cinesi in una serie di domini cruciali – spazio, cyber, spettro elettromagnetico – oltre a quello marittimo²⁹.

È stata soprattutto la quinta generazione di leader cinesi (*di wu dai* 第五代), incarnata da Xi Jinping, ad aver avviato una profonda ristrutturazione delle Forze Armate volta trasformare l'EPL da modello di quantità a uno di qualità ed efficienza. Tale processo è stato annunciato in occasione della terza sessione plenaria del XVIII Comitato Centrale del PCC, riunita nel novembre 2013, un anno dopo la nomina di Xi a Presidente della Commissione Militare Centrale (CMC)³⁰. Inizialmente vaghi, gli obiettivi delle riforme delle Forze Armate cinesi sono stati chiariti dallo stesso Presidente cinese nel discorso di apertura del XIX Congresso Nazionale del Partito: «Modernizzeremo le nostre Forze Armate su tutta la linea in termini di teoria, struttura organizzativa, personale di servizio e armamenti» in modo che «entro la metà del 21° secolo

²⁷ U.S. Department of Defense, *Military and Security Developments involving the People's Republic of China*, 2023, p. V, <https://media.defense.gov/2023/Oct/19/2003323409/-1/-1/1/2023-MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA.PDF>

²⁸ D. Bruseghin, *La Cina nucleare: una nuova potenza*, "Geopolitica", 19.01.2024, <https://www.geopolitica.info/la-cina-nucleare-una-nuova-potenza/>.

²⁹ U.S. Department of Defense, *Military and Security Developments involving the People's Republic of China*, cit.

³⁰ Xi Jinping, *Communiqué of the Third Plenary Session of the 18th Central Committee of the Communist Party of China*, "China.org.cn", 15.01.2014, http://www.china.org.cn/china/third_plenary_session/2014-01/15/content_31203056.htm.

le Forze Armate del nostro popolo saranno state completamente trasformate in forze di livello mondiale»³¹. Tali riforme si sono inserite in un contesto più ampio, contrassegnato dal definitivo “abbandono del basso profilo” da parte della nuova amministrazione, evidente nella crescente volontà di esercitare un proprio potere discorsivo (*huayuquan* 话语权) e raccontare una “buona storia della Cina” (*jianghao zhongguo gushi* 讲好中国故事), volta a contrastare la narrazione occidentale. In altre parole, la Cina di Xi Jinping è intenzionata ad essere riconosciuta e trattata da grande potenza (responsabile), il che implica l’adozione di una postura sempre più assertiva per il raggiungimento dei suoi obiettivi, coincidenti con il cosiddetto *Zhongguo meng* 中国梦 (sogno cinese), e il ringiovanimento della nazione (*fluxing* 复兴), che tradotto significa “riportare la Cina al centro”, e mettersi alla spalle una volta per tutte il “secolo di vergogna e umiliazione” e il persistente vittimismo nella mentalità cinese. Questa nuova postura emerge con chiarezza nei contenuti del già citato Libro Bianco pubblicato alla vigilia del settantesimo anniversario della fondazione della RPC, nel quale vengono elencati i traguardi e i successi raggiunti dal Paese anche con il ricorso ai dati e alle statistiche occidentali (WB, IMF, OECD).

La chiave per comprendere il nuovo rapporto che si è andato a costituire tra la RPC e la NATO risiede dunque nel fatto che la prima è diventata la vera sfida principale nelle relazioni internazionali del XXI secolo e questo ha determinato una crescente preoccupazione da parte dei membri della NATO, Stati Uniti in testa, come si evince da alcuni contenuti del Concetto Strategico 2022:

Le ambizioni dichiarate e le politiche coercitive della Repubblica popolare cinese (RPC) mettono a dura prova i nostri interessi, la nostra sicurezza e i nostri valori. La RPC impiega un’ampia gamma di strumenti politici, economici e militari per aumentare la propria impronta globale e il proprio potere progettuale, pur rimanendo opaca riguardo alla propria strategia, intenzioni e rafforzamento militare. Le operazioni ibride e informatiche dannose della RPC, la sua retorica conflittuale e la disinformazione prendono di mira

³¹ Xi Jinping, “Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era”, Speech, 19th National Congress of the Communist Party of China, Beijing, 18 October 2017, http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping's_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf.

gli alleati e danneggiano la sicurezza dell'Alleanza. [...] Usa la sua leva economica per creare dipendenze strategiche e aumentare la sua influenza. Si sforza di sovvertire l'ordine internazionale basato su regole, anche nei settori spaziale, informatico e marittimo. L'approfondimento del partenariato strategico tra la Repubblica popolare cinese e la Federazione Russa, e i loro tentativi di rafforzarsi reciprocamente e di minare l'ordine internazionale basato su regole, sono contrari ai nostri valori e interessi³².

A differenza del precedente Concetto Strategico (2010), che dava priorità al Medio Oriente, al Nord Africa e al Sahel quali aree da monitorare per via conflitti regionali e della paura nei confronti degli attori non statali³³, nel Concetto Strategico 2022 queste regioni sono a malapena menzionate, a testimonianza di come le priorità dell'Alleanza Atlantica siano mutate, lasciando spazio alla principale preoccupazione che ruota attorno alla sfida sistemica rappresentata da Pechino. Tale presa di coscienza non è stata un classico fulmine a ciel sereno, ma è maturata gradualmente, a partire dall'avvio del cosiddetto *Pivot to Asia* da parte dell'amministrazione democratica di Barak Obama. Annunciato ufficialmente nel 2011, dall'allora Segretario di Stato Hillary Clinton, attraverso le colonne del *Foreign Policy*, con questa nuova strategia di politica estera, gli Stati Uniti intendevano spostare la loro attenzione dall'Europa e dal Medio Oriente al Sud-Est asiatico – nella convinzione che il futuro della politica internazionale si sarebbe giocato in questa parte del mondo – seguendo un approccio cosiddetto di “*engage but hedge*”, volto ad approfondire le relazioni con la RPC, ma cercando al contempo di contenerne la crescita³⁴. Per quanto la suddetta strategia sia stata compromessa dalla successiva amministrazione Trump, focalizzata sulla politica dell'*American First*, ad essere rimasta invariata è la percezione che la Cina comunista sia l'unico rivale in grado di sconvolgere l'equilibrio dell'ordine internazionale e mettere in discussione l'egemonia statunitense.

³² NATO 2022 Strategic Concept, punto 13, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf.

³³ <https://www.comitatoatlantico.it/documenti/concetto-strategico-2010/>.

³⁴ H. Clinton, *America's Pacific Century. The future of politics will be decided in Asia, not Afghanistan or Iraq, and the United States will be right at the center of the action*, “Foreign Policy”, 11.10.2011, <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>.

Per rispondere alla crescente aggressività di Pechino, non solo gli Stati Uniti, ma buona parte degli alleati statunitensi (sia europei sia asiatici), e alcuni Paesi vicini di casa di Pechino, hanno manifestato la volontà di intraprendere azioni più incisive, come dimostrato dalla partecipazione agli ultimi tre summit della NATO di Giappone e Corea del Sud. Si comprende, pertanto, come non sia tanto l'ingresso di Svezia, Finlandia e, in prospettiva, dell'Ucraina nell'Alleanza a suscitare le maggiori preoccupazioni di Pechino, quanto piuttosto il suo allargamento ai cosiddetti Paesi *like minded*, specialmente nel suo cortile di casa. Ma, soprattutto, la leadership cinese, che sta tentando di costruire un'opposizione convincente all'ordine del mondo a guida occidentale, è impressionata dalla capacità di rigenerazione dell'Alleanza. Non bisogna dimenticare come fino a qualche anno essa fa venisse data per defunta, anche da alcuni suoi membri fondatori – è famosa l'intervista del Presidente francese Emmanuel Macron all'*Economist*, nel novembre 2019, in cui aveva definito la NATO in stato di "morte celebrale" (*brain dead*)³⁵.

Di fronte a questa "resurrezione" dell'Alleanza Atlantica e alla sua crescente espansione globale, Pechino si sente "comprensibilmente" sotto attacco. Nel comunicato finale del summit di Vilnius 2023 – alla presenza, per la seconda volta nella storia dell'Alleanza di Corea del Sud e Giappone – la Cina è menzionata (in modo inedito) per ben quindici volte. In un passaggio vengono messe sotto accusa «le ambizioni dichiarate e le politiche coercitive della Repubblica popolare cinese» che sfidano «i nostri interessi, la nostra sicurezza e i nostri valori» (punto 23), mentre al punto 25 essa è definita un «problema» che riguarda ufficialmente la NATO, anche nella sua «profonda e strategica partnership con la Russia»³⁶. Analogamente, nel comunicato finale del summit di Washington del 2024 il richiamo alla Cina ricorre per 14 volte, segnando però un'escalation significativa nei toni e nei contenuti, che riflette le crescenti tensioni tra le due parti. In particolare, la RPC è accusata di supportare la Russia nel conflitto in Ucraina attraverso forniture

³⁵ Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead, «The Economist», 7.11.2019, <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>.

³⁶ NATO "Vilnius Summit Communiqué", 11.07.2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm.

di componenti elettroniche *dual-use*, per questo è definita un “facilitatore decisivo” (*juedingxing tuidong zhe* 决定性推动者) della guerra, in virtù della sua presunta partnership “senza limiti” con Mosca e il suo sostegno su larga scala alla base industriale della difesa russa³⁷. Come si è già accennato, tale etichetta ha suscitato forti rimostranze da parte di Pechino, che ha respinto l'intero Comunicato definendolo «diffamatorio, provocatorio e belligerante», oltre che pretestuoso³⁸.

La NATO vista dai cinesi

Alla luce di quanto detto sopra, non stupisce la posizione dell'establishment cinese secondo la quale «gli Stati Uniti stanno strumentalizzando la guerra in Ucraina e il coinvolgimento della NATO nel conflitto è da intendersi come parte dei suoi sforzi per contenere non solo la Russia, ma anche la Cina». È quanto emerge dal *Policy Brief* del programma *InSight China* dell'European Council on Foreign Relations, pubblicato nel luglio 2023, intitolato *China and Ukraine: The Chinese Debate about Russia's War and Its Meaning for the World*. Il *Policy Brief* è l'esito di una ricerca condotta sul campo da Alicja Bachulska e Mark Leonard e basata su un campione di interviste ad intellettuali ed esperti di strategia cinesi provenienti da università di prim'ordine, think tank e organi affiliati al Partito. Dalle interviste realizzate traspare con chiarezza la consapevolezza del ruolo cruciale svolto dagli Stati Uniti nella NATO e la pressoché totale identificazione dell'Alleanza con gli interessi di Washington³⁹. In linea con quanto vanno sostenendo

³⁷ NATO, “Washington Summit Declaration”, 10.07.2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm.

³⁸ *China strongly opposes NATO's Washington summit declaration: spokesperson*, “People's Daily Online”, 12.07.2024, <http://en.people.cn/n3/2024/0712/c90000-20192773.html>; *China rebuts NATO declaration as 'defamatory, provocative, belligerent'*, “Global Times”, 11.07.2024, <https://www.globaltimes.cn/page/202407/1315895.shtml>.

³⁹ A. Bachulska – M. Leonard, *China and Ukraine: The Chinese debate about Russia's war and its meaning for the world*, Policy Brief, ECFR, July 2023, <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/2023/07/China-and-Ukraine-The-Chinese-debate-about-Russias-war-and-its-meaning-for-the-world.pdf>.

da tempo alcuni loro omologhi occidentali⁴⁰, gli studiosi cinesi sono concordi nel ritenere che senza gli Stati Uniti non esisterebbe la NATO, che il governo di Washington abbia utilizzato la NATO in maniera strumentale per controllare l'Europa ed espandere la propria influenza globale nel post-Guerra Fredda⁴¹. Ne consegue il fermo convincimento secondo cui la crescente presenza militare degli Stati Uniti nella regione dell'Indo-Pacifico sarebbe un tentativo di Washington (e dei suoi alleati della NATO) teso a ostacolare in modo significativo l'ascesa cinese e ad interferire nei suoi affari interni, in relazione soprattutto al caso di Taiwan e alle diatribe del Mar Cinese Meridionale e del Mar Cinese Orientale⁴².

Al netto di tali considerazioni, dal punto di vista cinese, sono almeno tre i fattori che hanno determinato un cambiamento significativo nella postura dell'Alleanza Atlantica verso la Cina: in primo luogo, il fatto che la Cina si inserisca perfettamente nell'agenda di sicurezza globale della NATO e ne giustifichi l'importanza. Il senso è che, all'indomani della dissoluzione dell'Unione Sovietica, la NATO abbia esaurito il suo scopo e che, per continuare ad esistere e rimanere rilevante, abbia avuto bisogno di "inventarsi" una nuova minaccia. Il secondo fattore si ricollega all'espansione della NATO verso Est, che è avvenuta contestualmente all'espansione della Cina popolare verso Ovest⁴³. In effetti, all'indomani degli attentati dell'11 settembre, le operazioni della NATO, prima in Afghanistan e poi in Iraq, hanno determinato uno spostamento verso Est del focus della NATO, fino ad allora rivolto al Mediterraneo e all'Europa. Questo ha rappresentato un pericolo, oltre che per la Russia, per la stessa Cina, in quanto questi episodi hanno avvicinato l'Alleanza Atlantica all'Asia e all'Indo-Pacifico, nel momento stesso in cui Pechino stava volgendo sempre più lo sguardo verso Ovest, dapprima con la cosiddetta strategia del "filo

⁴⁰ Tra questi John Andreas Olsen – Colonnello della Royal Norwegian Air Force e docente presso il Norwegian Institute for Defence Studies – curatore di *Future Nato: Adapting to new Realities*, Routledge, 2020.

⁴¹ A. Bachulska – M. Leonard, *op. cit.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ C. Lin, *NATO-China Cooperation: Opportunities and Challenges*, "ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security", n. 189, April 2012, https://www.files.ethz.ch/isn/141148/189_Lin.pdf.

di perle” – la strategia marittima cinese nella regione dell’Oceano Indiano volta a creare una collana ininterrotta di basi strategiche navali e avamposti commerciali ed energetici dall’Indocina al Mar Rosso – e successivamente con la Nuova Via della Seta (*Belt and Road Initiative*, BRI), avviata da Xi Jinping nel 2013. In terzo luogo, per quanto la Cina non rappresenti una minaccia diretta per la NATO, l’Alleanza è comunque preoccupata per l’impatto del partenariato strategico sino-russo sulla sicurezza transatlantica. Cina e Russia sono considerate le due sfide principali della NATO, sia militarmente sia politicamente, come risulta già da un rapporto del dicembre 2020, redatto da un gruppo di esperti nominato dal Segretario Generale NATO, intitolato *NATO 2030: United for a New Era*, secondo il quale «La NATO deve adattarsi a un’era di rivalità strategica con Russia e Cina»⁴⁴, e che trova conferma nei Comunicati degli ultimi vertici dell’Alleanza Atlantica, di cui si è già detto sopra.

Risultati simili sono emersi anche da uno studio condotto da tre ricercatori cinesi (Zhang Shixin Ivy, Peng Altman Yuzhu e Huang Ranna), basato su un’indagine online realizzata all’indomani dell’invasione russa dell’Ucraina, utilizzando la piattaforma Zhihu (知乎) – l’equivalente cinese di “Quora” – con un focus sulla percezione che l’opinione pubblica cinese ha della NATO⁴⁵. Per comprendere meglio i risultati di questo studio, può essere utile sottolineare come *Zhihu*, fondata nel 2011 come piattaforma online su invito, si sia rapidamente affermata come il principale sito di domande e risposte in Cina. Nel 2019 contava circa 220 milioni di utenti registrati, saliti a 420 milioni nel 2020, principalmente residenti in aree urbane. La maggior parte degli utenti aveva tra i 18 e i 30 anni, il 70% possedeva una laurea, e guadagnava in media 10.000 RMB al mese (circa 1300 dollari)⁴⁶. Questo gruppo rappresenta in larga parte la classe media cinese, o “gruppo a

⁴⁴ *NATO 2030: United for a New Era*, 25.11.2020, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf.

⁴⁵ Tale studio, intitolato *How is NATO viewed in China? NATO's strategic communication and perceptions of Zhihu users*, è parte integrante di un volume curato da due dei tre ricercatori (Zhang e Peng). Cfr. S.I. Zhang – A.Y. Peng, *China, Media and International Conflicts*, Routledge, 2023, cap. 8, pp. 111-132.

⁴⁶ <https://gab-china.com/zhihu-what-is-it-and-why-is-it-important/>.

reddito medio” secondo l’Ufficio Nazionale di Statistica, stimato in circa 700 milioni di persone, ovvero il 50% della popolazione totale⁴⁷. Pertanto, il campione di utenti *Zhibu* offre uno spunto interessante per analizzare come una componente significativa della società cinese, permeata da sentimenti nazionalisti, interpreti i nuovi assetti geopolitici internazionali.

I quesiti ai quali hanno risposto gli utenti vertono sulla percezione generale dell’Alleanza Atlantica; sui discorsi principali adottati dagli utenti nelle loro disquisizioni sulla NATO; sulle ideologie e le relazioni di potere prevalenti nei discorsi dominanti. L’analisi tematica ha rivelato come gli utenti di *Zhibu* tendano a elaborare le loro analisi circa il cambiamento di postura della NATO nei confronti del loro Paese, nel contesto più ampio della politica globale. Esprimono cioè la loro interpretazione delle recenti mosse della NATO come volte a prendere di mira Cina e Russia (le due minacce principali), manifestando per lo più atteggiamenti critici nei confronti dell’Alleanza. Le percezioni emerse sul campione indagato possono essere sintetizzate in cinque punti principali: in primo luogo, la NATO utilizza la Cina come un “nemico immaginario” per giustificare la propria esistenza – quasi tutti gli utenti si sono detti d’accordo nel ritenere gli Stati Uniti il vero *deus ex machina* della NATO, sebbene alcuni riconoscano gli sforzi di Germania e Francia per una propria autonomia di difesa; in secondo luogo la NATO utilizza la “minaccia Cina-Russia” per conformarsi alla strategia e agli interessi degli Stati Uniti, mentre lotta per la propria autonomia di difesa; in terzo luogo, la NATO usa la Cina quale “spauracchio” per distogliere l’attenzione pubblica dagli affari interni dei Paesi membri (crisi migratoria, crisi ambientale; focolai di guerra); in quarto luogo, in quanto “eredità e reliquia della Guerra Fredda” (*lengzhan yiji/yiliu wu* 冷战遗迹/遗留物) l’Alleanza è condannata al fallimento, in un mondo che si sta muovendo verso “una comunità di futuro condiviso” (*renlei mingyun gongtongti* 人类命运共同体)⁴⁸. Vi è, infine, la tendenza a ritenere che, date le circostanze di crescente tensione internazionale, la Cina debba prepararsi alla guerra. Per quanto, nell’immediato, lo scoppio di un conflitto in grado di coinvolgere Pechino

⁴⁷ *How Well-off is China’s Middle Class?*, “China Power”, 26.4.2017, <https://chinapower.csis.org/china-middle-class>.

⁴⁸ Uno degli obiettivi della Nuova via della seta di Xi Jinping.

sia ritenuto improbabile dai più, alcuni degli utenti intervistati concordano sul fatto che Pechino debba comunque migliorare la propria capacità di difesa e prepararsi, soprattutto psicologicamente, alla guerra⁴⁹. Quest'ultimo punto, in particolare, si ricollega a quanto il leader cinese è andato sostenendo, fin dal 2018, in diverse circostanze, riferendosi alla cosiddetta *hepingbing* 和平病, ossia la “malattia della pace”, della quale soffrirebbero i militari cinesi, con riferimento alla mancanza di esperienza sul campo di battaglia, oltre che di spirito combattivo⁵⁰. Questo malessere va dritto al cuore delle preoccupazioni del PCC riguardo alle capacità delle Forze Armate cinesi. In altre parole, il governo comunista teme che l'Esercito di Liberazione Popolare non sia in grado di comprendere la reale natura del combattimento moderno e si pone la necessità di trovare un rimedio efficace per affrontare il problema in assenza di una guerra vera e propria, fondamentale per ridurre il divario con l'Esercito statunitense, come emerge in un articolo pubblicato sul quotidiano delle Forze Armate, nel luglio del 2019, significativamente intitolato “*hepingbing*” *yi xu xinyao yi* “和平病”亦须心药医 (anche “la malattia della pace” richiede una cura per il cuore)⁵¹. Sulla stessa linea si pongono le misure adottate in seno ai programmi scolastici cinesi per contrastare la crescente “effeminatezza” da parte dei giovani cinesi⁵².

Tornando agli esiti del sondaggio, viene fuori, come era prevedibile, un'immagine piuttosto negativa della NATO, ritenuta per lo più come un'organizzazione militare “obsoleta”, “debole” e “incapace”, trasformatasi con il tempo in uno “strumento di perpetuazione

⁴⁹ S.I. Zhang – A.Y. Peng, *op. cit.*, p. 123.

⁵⁰ <https://www.aspistrategist.org.au/xi-believes-a-peace-disease-hampers-chinas-military-modernisation/>.

⁵¹ Chen Yongyi – Liu Yuanyuan, “*Hepingbing*” *yi xu xin yaobing* “和平病”亦须心药医, 解放军报 (*People's Liberation Army Daily*), 16.7.2019, http://www.81.cn/jfjbmap/content/2019-07/16/content_238504.htm.

⁵² Nel gennaio 2021, il Ministero dell'Istruzione della RPC ha pubblicato un piano per “coltivare la mascolinità” nei ragazzi, dalla scuola dell'infanzia fino al liceo. L'iniziativa prevede l'assunzione e la formazione di più insegnanti di ginnastica, test più approfonditi sugli studenti in educazione fisica, l'obbligo di educazione fisica e il sostegno alla ricerca su questioni legate all'influenza del fenomeno delle celebrità di Internet, in particolare la cultura pop, sui valori degli adolescenti, che il governo cinese considera tra le cause principali della crescente tendenza all'effeminatezza nei giovani cinesi. Cfr. http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk_jyta/jyta_jiaoshisi/202101/t20210128_511584.html.

dell'egemonia degli Stati Uniti" (*beiyue zuowei yanxu meiguo baquan de gonggju* 北约作为延续 美国霸权的工具), in un "carrozzone" (*zhanche* 战车) trainato da Washington, volto a controllare l'Europa e ad attuare la strategia globale degli Stati Uniti⁵³. Una visione di tal fatta si nutre di sentimenti antioccidentali risalenti alla storia delle interferenze occidentali negli affari interni della Cina, a partire dalla seconda metà dell'Ottocento, con l'avvio dei cosiddetti *trattati ineguali*, che la propaganda del Partito contribuisce a tenere sempre vivi.

Conclusioni

Questo contributo ha cercato di far luce sulle dinamiche che hanno contrassegnato le relazioni tra la Repubblica Popolare Cinese e la NATO all'indomani della fine della Guerra Fredda, quando entrambe le parti erano impegnate a ridefinire il proprio ruolo e legittimità sulla scena globale.

Come già accaduto durante la Guerra Fredda, quando le relazioni tra Pechino e l'Alleanza erano fortemente condizionate dalle tensioni geopolitiche tra le due superpotenze di allora, anche al termine di quel conflitto le dinamiche hanno seguito l'andamento dei rapporti tra l'unica superpotenza rimasta e la nuova potenza emergente.

In particolare, il cambiamento di rotta intrapreso dagli Stati Uniti con l'elezione di Donald Trump, che ha dato avvio a una guerra commerciale (e di fatto, a un confronto su più fronti) contro la Cina, ha determinato un progressivo deterioramento delle relazioni tra Pechino e la NATO. Questo ha rafforzato la convinzione, diffusa tra il governo cinese e parte dell'opinione pubblica del Paese, che dopo la Guerra Fredda l'Alleanza Atlantica si sia allineata completamente agli interessi di Washington, trasformandosi in uno strumento volto a perpetuare l'egemonia statunitense e contrastare l'ascesa cinese. Tale percezione è stata ulteriormente confermata dai recenti documenti ufficiali della NATO, che evidenziano il ruolo della Cina nelle crisi e nelle crescenti tensioni a livello internazionale.

⁵³ S.I. Zhang – A.Y. Peng, *op. cit.* Si veda anche Zhao Junjie, *NATO serves US' hegemony at EU's expense*, "China Daily", 8.07.2024, <https://www.chinadailyhk.com/hk/article/587554>.

La NATO e la Cina: dalla *cooperative security* alla nuova competizione globale

di ANDREA CARATI

Abstract – *Over the past three decades, the Atlantic alliance has undergone a profound transformation, during which both NATO's strategic posture and the perception of security threats have evolved. In the immediate period following the end of the Cold War, the dominant strategic vision within the Euro-Atlantic community was inspired by the concept of "cooperative security." However, over the last two decades, NATO has responded to emerging threats by returning to a more traditional and competitive political-strategic approach. Within this framework of transformation, China has gradually assumed an increasingly prominent role in the Alliance's reflection and strategic documents. This essay outlines two prevailing approaches through which NATO has addressed the threats posed by China: a minimalist approach, more focused on preserving the Eurocentric nature of the Alliance, and a maximalist approach that identifies China as one of the priorities for the security of NATO countries. To date, neither approach has unquestionably prevailed over the other; instead, the Alliance's policies and strategic planning have followed an intermediate path, privileging pragmatism over rigid ideological choices.*

Keywords: NATO, Cooperative security, China

Nel quadro delle organizzazioni internazionali multilaterali deputate alla gestione della sicurezza internazionale, la NATO ha avuto un ruolo da protagonista nelle relazioni internazionali del periodo successivo alla fine della Guerra Fredda. Nel cosiddetto 'momento unipolare'¹, nel quale la leadership globale degli Stati Uniti è rimasta incontrastata, l'alleanza ha garantito una gestione della sicurezza multilaterale e inclusiva. Per tutti gli anni Novanta e oltre il concetto di *cooperative security* ha infatti dominato il dibattito dentro la NATO e fra gli esperti di sicurezza internazionale.

¹ C. Krauthammer, *The unipolar moment*, "Foreign Affairs", vol. 70 (1990), n. 1, pp. 23-33; C. Krauthammer, *The unipolar moment revisited*, "The National Interest", vol. 70 (2002), pp. 5-18.

In questo quadro, le principali minacce alla sicurezza sembravano provenire principalmente da Stati deboli, o addirittura ‘falliti’, e da instabilità interne o regionali per i quali la NATO ha messo a punto una serie di strumenti di *crisis management*. Le rivalità o la competizione fra grandi potenze sembrava appartenere al passato. Negli ultimi due decenni, tuttavia, l’emersione o il ritorno del protagonismo di potenze che sfidano l’ordine egemonico a guida americana² – la Federazione russa, la Repubblica popolare cinese e più in generale Paesi emergenti come l’India o il Brasile – hanno riportato la NATO a una dimensione di sicurezza tradizionale, sempre più lontana dall’approccio alla sicurezza cooperativa degli anni Novanta. In questo processo di trasformazione, l’alleanza ha manifestato una crescente attenzione politica e strategica alla Cina e al tipo di minacce che può porre alla sicurezza dei Paesi membri. Un’attenzione del tutto inedita rispetto ai primi quindici anni successivi al crollo del Muro di Berlino.

Il saggio ripercorre brevemente il passaggio dalla *cooperative security* al ritorno della competizione fra grandi potenze nelle politiche della NATO, per concentrarsi in particolare sulla crescente attenzione riservata alla Cina. Dall’analisi emergono due approcci alle minacce poste da Pechino: il primo può essere definito minimalista e principalmente teso a preservare il carattere eurocentrico dell’alleanza; il secondo, definito per differenza come massimalista, reputa centrale la sfida posta dalla Cina ai Paesi NATO. Si ritiene che l’alleanza abbia finora adottato una postura intermedia fra i due, evitando sia scelte di campo nette che rigidità diplomatico-strategica. I paragrafi successivi si concentrano, dunque, sull’ascesa e tramonto della sicurezza cooperativa, sull’attivismo cinese in aree di rilevanza per la sicurezza della NATO, sugli approcci minimalista e massimalista e, infine, sulla via intermedia intrapresa dall’alleanza finora per fronteggiare la minaccia cinese.

La NATO dalla *cooperative security* al ritorno all’alleanza tradizionale

Il primo decennio successivo alla fine della Guerra Fredda, soprattutto se osservato dalla congiuntura internazionale attuale, rappresenta

² J. Sciutto, *The return of great powers. Russia, China, and the next world war*, New York, 2024.

un momento di stabilità internazionale inedito: la fine della reciproca minaccia nucleare, la posizione incontrastata degli Stati Uniti al vertice dell'ordine internazionale liberale, l'accelerazione dei processi di integrazione europea sono stati al centro di una stagione di sicurezza del tutto eccezionale per la NATO (e più in generale per l'Occidente)³. La politica di potenza che per secoli aveva dominato le relazioni internazionali dall'età moderna fino al confronto bipolare sembrava tramontare, lasciando il passo a un mondo globalizzato, interdipendente e in grado di gestire le dispute internazionali attraverso meccanismi istituzionali sovranazionali multilaterali⁴. Lo stato di iper-sicurezza in cui si sono trovati gli Stati Uniti e i loro alleati dopo il crollo dell'Unione Sovietica ha persino visto balenare l'ipotesi di uno scioglimento della NATO, considerata per l'appunto uno strumento del passato e fondamentalmente inadatta al nuovo contesto post-bipolare⁵.

Il concetto con cui si interpretò il ruolo della NATO nel nuovo sistema internazionale è stato quello di *cooperative security*, abbracciato da entrambe le sponde dell'Atlantico negli anni dell'amministrazione Clinton (1993-2001)⁶. Le novità rispetto alla nozione più tradizionale di sicurezza nazionale erano essenzialmente quattro. In primo luogo, come suggerisce la locuzione stessa, cooperazione e sicurezza non sono intesi come opposte o alternative. La prima alimenta la seconda invece che diluire il controllo politico della sicurezza nazionale.

In secondo luogo, il concetto di sicurezza cooperativa presuppone un nuovo contesto internazionale in cui i processi di profonda interdipendenza a livello globale non riguardano solo le dimensioni economico-finanziarie o commerciali ma anche le interazioni politiche. La gestione della sicurezza, in un'arena politica allargata e fortemente interconnessa, non può più essere confinata a livello nazionale ma deve costantemente agire in una rete di interazioni

³ A. Colombo, *Il governo mondiale dell'emergenza. Dall'apoteosi della sicurezza all'epidemia dell'insicurezza*, Milano, 2022.

⁴ E. Newman, *A crisis of global Institutions? Multilateralism and international security*, London, 2007.

⁵ J. Clarke, *Replacing NATO*, "Foreign Policy", vol. 93 (1993), pp. 22-40.

⁶ C.M. Kelleher, *A Renewed Security Partnership? The United States and the European Community in the 1990s*, "The Brookings Review", vol. 11 (1993), n. 4, pp. 30-35; B.J. Talbot, *Cooperative security in the era of United States primacy: Exploring the leader-follower relationship during coalition operations*, Denver, 2003.

allargate. Quanto maggiore è l'interdipendenza politico-strategica, tanto più la sicurezza nazionale viene a dipendere da quella internazionale e, dunque, il governo di quest'ultima è essenziale per le garanzie di sicurezza anche a livello nazionale.

In terzo luogo, nel sistema post-bipolare la stessa realtà della pace e della stabilità internazionale sono concepiti come beni indivisibili. Da un lato, è la stessa globalità del sistema a rendere impossibile per lo Stato provvedere alla propria sicurezza in modo isolato, senza contribuire al miglioramento dell'ambiente internazionale nel suo insieme. La sicurezza nazionale poteva essere perseguita autonomamente, a detrimento di quella di altri Stati in passato, in un mondo in cui pesavano le distanze e in cui le società e le economie erano maggiormente divise su base nazionale. Nel XXI secolo quel tipo di politiche non hanno più efficacia se sconnesse dal contesto globale. Dall'altro lato, le nuove minacce internazionali – dal terrorismo agli Stati falliti, dalle guerre cibernetiche alle sfide climatiche – hanno una natura transnazionale senza precedenti. In sintesi, non sono minacce che si possono affrontare autonomamente a livello nazionale, la cooperazione internazionale diventa dunque una componente ineludibile della sicurezza.

Infine, proprio con la fine delle ideologie e il trionfo del liberalismo a livello globale, il multilateralismo diviene il prisma di una nuova governance. Per la prima volta si ritiene che le Nazioni Unite possano finalmente esercitare il loro ruolo di sicurezza collettiva. Al loro fianco i processi di integrazione europea (nei quali di nuovo il governo nazionale sembra diluirsi a favore di organi post- e trans-nazionali) e delle alleanze regionali, come la NATO. Alleanze però informate non più a un vecchio concetto di *hard security* militare, intrappolata in un gioco a somma-zero costantemente competitivo, ma piuttosto a un gioco virtuoso di moltiplicatore di sicurezza cooperativa.

Il risultato concreto del concetto di *cooperative security* per le politiche della NATO è stato quello di inaugurare dai primi anni Novanta una serie di partnership, quantitativamente e qualitativamente senza precedenti⁷. La cosiddetta *open door policy* dell'alleanza, la quale non ha riguardato solo e solamente l'allargamento ma

⁷ E. Håkan – J.H. Matlary – M. Petersson (eds), *NATO: The power of partnerships*, Basingstoke, 2011.

un'infinità di accordi e partenariati in ogni quadrante regionale del sistema internazionale⁸. Quel che qui interessa sottolineare è la marginalità che il confronto e la competizione fra grandi potenze riveste in questo periodo dominato dall'approccio della sicurezza cooperativa. Non solo, se in questa fase gli scenari futuribili mettono in conto che le minacce possano emergere dalla riunificazione della Germania o dalla crescita economica del Giappone⁹, la Cina negli anni Novanta non compare come una delle fonti di minacce future per la NATO.

Il nuovo attivismo della Cina e gli effetti sulla pianificazione strategica della NATO

Gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001, la *global war on terror* con le due guerre in Afghanistan e in Iraq, la comparsa dello Stato Islamico e in definitiva le tensioni (se non i conflitti aperti) che coinvolgono grandi potenze emergenti – su tutte la Russia in Ucraina dal 2014 e più di recente la Cina su Taiwan – sortiscono un brusco risveglio in Occidente e nella NATO. La ricomparsa di minacce alla sicurezza tradizionali, ossia quelle che provengono da Stati nazionali 'forti' e non da dinamiche transnazionali che attraversano Stati 'deboli' o falliti (come la Somalia, l'Afghanistan o la Libia post-2011), sono tornate al centro della pianificazione delle cancellerie occidentali, a Washington e nei quartier generali della NATO e, con il consueto ritardo, in Europa¹⁰. Il paradigma del *crisis management* inaugurato nel corso degli anni Novanta nel quadro concettuale della sicurezza cooperativa lascia progressivamente sempre più spazio a una pianificazione strategica di tipo tradizionale, basata su linee di inimicizia interstatali sempre più distinte e che riportano al centro le rivalità e la competizione fra

⁸ Cfr. il portale del sito ufficiale della NATO riservato alle partnership: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84336.htm.

⁹ J.J. Mearsheimer, *Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War*, "International Security", vol. 15 (1990), n. 1, pp. 5-56.

¹⁰ S.G. Brooks – W.C. Wohlforth, *The rise and fall of the great powers in the twenty-first century: China's rise and the fate of America's global position*, "International security", vol. 40 (2015), n. 3, pp. 7-53; S.M. Walt, *The hell of good intentions: America's foreign policy elite and the decline of US primacy*, New York, 2018.

grandi potenze. Benché, questo nuovo processo di trasformazione e adattamento della NATO al sistema internazionale sia stato principalmente scaturito dalla riemersione della Russia come attore in competizione con i progetti di sicurezza dell'alleanza, la Cina ha rappresentato sullo sfondo anch'essa una potenziale fonte di minacce. In parte per la crescente competizione egemonica nell'Indo-Pacifico, che vede il ruolo degli Stati Uniti sempre più sfidato dalla proiezione di potenza regionale (e in prospettiva globale) della Cina, e in parte per il crescente attivismo della Cina in aree lontane dal Pacifico. È quest'ultimo che più ha sortito reazioni nel quadro dell'alleanza atlantica.

La NATO, almeno a partire dal 2010, riserva infatti un'attenzione crescente al nuovo attivismo della Cina in aree regionali che sono considerate sensibili per l'alleanza come il Baltico e il Mediterraneo. Le attività militari cinesi, infatti, da più di un decennio non sono confinate al vicinato, al Mar Cinese Meridionale e al Pacifico ma hanno assunto un respiro globale. Alle sfide sul piano geopolitico si aggiungono inoltre quelle nei domini dove gli Stati Uniti hanno mantenuto un primato fin dalla fine della Guerra Fredda: il *cyber space*, lo spazio extra atmosferico e quelli che nel dibattito anglosassone vengono definiti *commons* (gli spazi comuni extra-territoriali come gli oceani, il cielo e per l'appunto lo spazio)¹¹.

Nel bacino del Mediterraneo la Cina è attiva da almeno due decenni, sia con progetti infrastrutturali civili *dual-use* (quindi convertibili in logistica e asset militari) che in attività di carattere militare. Nel 2015 personale militare cinese ha svolto per la prima volta delle esercitazioni congiunte con la Russia nel Mediterraneo¹². Nel 2017 la Cina ha inaugurato una base militare in Gibuti, un hub che permette una proiezione strategica di notevole importanza per il contrasto di minacce su cui sono impegnati anche i Paesi della NATO (la più importante è attualmente quella della pirateria nel Golfo di Aden e nel Mar Rosso) e che, più in generale, si affaccia sullo stretto di Bâb el-Mandeb che, insieme al canale di Suez, è un'arteria strategica da cui dipendono tutti i flussi che

¹¹ B.R. Posen, *Command of the Commons: The military foundation of US hegemony*, "International security", vol. 28 (2003), n. 1, pp. 5-46.

¹² P. Haroche – M. Quencez, *NATO facing China: Responses and adaptations*, "Survival", vol. 64 (2022), n. 3, pp. 73-86.

insistono sul Mar Mediterraneo. La base cinese a Gibuti, al fianco di varie altre basi militari di Paesi della NATO (Stati Uniti, Italia, Spagna, Regno Unito, Francia e altri), ha inoltre le capacità di ospitare portaerei e sottomarini nucleari. Più in generale, l'attivismo cinese nel continente Africano è noto: la *Belt and Road Initiative* (BRI) coinvolge 46 Paesi africani, gli investimenti infrastrutturali sono straordinariamente ingenti, e la proiezione militare non è destinata a rimaner confinata a Gibuti – nel 2021 la Cina ha inaugurato una nuova base navale nella Guinea equatoriale, dunque direttamente sull'Atlantico¹³. Infine, va notato che per alcuni Paesi che si affacciano sulla sponda sud del Mediterraneo (Egitto e Algeria in particolare), coinvolti anche nella partnership della NATO *Mediterranean Dialogue*¹⁴, la Cina sta rappresentando in modo crescente una alternativa credibile ai Paesi europei nel ruolo di *security provider*¹⁵.

Seppur in misura minore un nuovo attivismo cinese si è registrato anche nel Mar Baltico, dove anche in questo caso personale militare cinese ha preso parte a esercitazioni congiunte con la flotta navale della Federazione Russa a partire dal 2017¹⁶. Infine, sebbene in misura ancora più defilata e con una presenza di basso profilo, la Cina conduce almeno su base annuale attività militari (o comunque registra una presenza militare) nell'Oceano Atlantico, dunque nel *global common* che rappresenta il cuore geopolitico della NATO¹⁷.

Al di là dei quadranti regionali e delle attività militari svolte, la Cina rappresenta una minaccia potenziale alla sicurezza dei Paesi dell'alleanza anche su altri due fronti. Anzitutto, la sua crescente

¹³ M. Tanchum, *China's new military base in Africa: What it means for Europe and America*, European Council on Foreign Relations – Commentary 14 December 2021, <https://ecfr.eu/article/chinas-new-military-base-in-africa-what-it-means-for-europe-and-america>.

¹⁴ Cfr. il portale online del *Mediterranean Dialogue* sul sito ufficiale della NATO, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52927.htm.

¹⁵ J. Holslag, *China, NATO, and the pitfall of empty engagement*, "The Washington Quarterly", vol. 42 (2019), n. 3, pp. 137-150.

¹⁶ M. Duchâtel, *Naval Bases: From Djibouti to a Global Network?*, "China Trends" (by Institute Montaigne), n. 2 (2019), <https://www.institutmontaigne.org/documents/china-trends/China-trends-2-print-web.pdf>.

¹⁷ R.D. Martinson, *China as an Atlantic naval power*, "The RUSI Journal", vol. 164 (2019), n. 7, pp. 18-31.

influenza nel dominio del cyber spazio che la rende di fatto quella che gli esperti definiscono una *global cybersecurity power* e nel dominio sempre più strategico dello spazio extraatmosferico¹⁸. In secondo luogo, i Paesi della NATO non possono ignorare la potenziale vulnerabilità derivata dalla proiezione di potenza degli armamenti: basti qui citare il dispiegamento su territorio cinese di modernissime installazioni di missili balistici intercontinentali di ultima generazione DF-41, missili in grado di colpire qualsiasi Paese europeo e per cui l'Europa non è in grado di proteggersi se non con l'aiuto degli Stati Uniti¹⁹.

Questo attivismo crescente della Cina e gli effetti che in prospettiva può avere sulla NATO si sono riflessi sull'elaborazione strategica di quest'ultima. Se la Cina era del tutto assente dalle riflessioni e nei documenti fondamentali (come ad esempio i primi Concetti Strategici adottati nel periodo post-bipolare), il colosso asiatico è recentemente entrato invece a far parte dei dibattiti, dell'ordine del giorno dei summit periodici della NATO e in definitiva del Concetto Strategico più recente, adottato nel 2022 al summit di Madrid²⁰. Se, dunque, negli anni cruciali della *cooperative security* la Cina non solo non preoccupava la NATO ma in buona parte era del tutto assente dalla sua pianificazione strategica, negli ultimi quindici anni è progressivamente passata dall'essere identificata con un attore centrale dell'attuale sistema internazionale ad essere intesa come una vera e propria sfida per i Paesi NATO. Questa nuova attenzione ha sortito reazioni di tipo diverso in ambito atlantico, fra queste sono identificabili due principali approcci, uno definibile come minimalista e un altro come massimalista, che sono oggetto della prossima sezione. Il dibattito è naturalmente più multiforme e senz'altro non riducibile a due sole posizioni in competizione. Tuttavia, ai fini dell'analisi, è utile tracciare i contorni dei due approcci per inquadrare un tipo di postura strategica che ha per ora un carattere reattivo e traccia un percorso *in fieri*, quindi ancora piuttosto confuso.

¹⁸ L. Odgaard, *NATO's China role: Defending cyber and outer space*, "The Washington Quarterly", vol. 45 (2022), n. 1, pp. 167-183.

¹⁹ J. Holslag, *op. cit.*, p. 141.

²⁰ *NATO 2022 Strategic Concept*, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_210907.htm.

La NATO di fronte alla Cina: approccio minimalista vs. approccio massimalista

La sfida proveniente dalla Cina ha, in certa misura, fatto riemergere un dilemma che sotto traccia ha percorso tutta la vicenda del ruolo della NATO nel sistema post-bipolare, quello fra eurocentrismo e proiezione globale. Da un lato, l'Alleanza come comunità euro-atlantica, dunque regionale, che rimane un'istituzione con una forte vocazione eurocentrica. Dall'altro, il nuovo sistema internazionale, con la proiezione egemonica globale degli Stati Uniti all'indomani del crollo dell'Unione Sovietica, ha imposto alla NATO un ruolo nuovo, se non pienamente globale, senz'altro aperto a un contesto molto più ampio rispetto allo spazio europeo. Vale la pena di notare che proprio la concezione prevalente negli anni Novanta, riferita alla *cooperative security*, era quella che richiedeva un impegno dell'alleanza su una scala molto più ampia rispetto al blocco occidentale del sistema bipolare. Era proprio il nesso fra sicurezza nazionale e sicurezza globale a dover impegnare gli alleati su una scala nuova e allargata. La Cina ha messo la NATO di fronte alla stessa ambivalenza già emersa negli anni dei primi allargamenti messi in agenda alla fine degli anni Novanta e poi esplosa in occasione della guerra globale al terrorismo (il grande dibattito sulla *global NATO* apparso negli anni dell'impegno militare in Afghanistan)²¹. Anche in questo caso il dibattito ha finito per dividersi fra coloro che hanno insistito sul carattere eurocentrico della NATO rifiutando un impegno globale, che potremmo definire i "minimalisti", e coloro che invece ritengono che la NATO non può sottrarsi alle minacce che arrivano da un attore emergente così imponente come la Cina, che potremmo dunque definire "massimalisti".

I presupposti dell'approccio minimalista sono essenzialmente quattro. In primo luogo, per quanto sia ragionevole proiettare la NATO in un orizzonte di partnership ampio e per quanto sia un imperativo il monitoraggio delle minacce potenziali a livello globale, l'alleanza atlantica è centrata su uno spazio geopolitico di carattere regionale. Sia normativamente che dal punto di vista concreto, la NATO di fatto si basa sulla priorità geo-strategica accordata all'area

²¹ T. Noetzel – B. Schreer, *NATO's Vietnam? Afghanistan and the Future of the Atlantic Alliance*, "Contemporary Security Policy", vol. 30 (2009), n. 3, pp. 529-547.

del Nord-Atlantico. Il Presidente francese Emmanuel Macron, con il consueto piglio polemico, alla vigilia del summit della NATO di Bruxelles del 2021 dichiarò: «per quanto mi riguarda, la Cina non è parte della geografia dell'Atlantico, oppure c'è qualcosa di sbagliato nella mia cartina»²². Benché una prospettiva così rigida appaia pletorica, soprattutto se espressa con il tono perentorio delle parole di Macron, nasconde un ineludibile elemento di verità: la NATO è *anzitutto* una comunità euro-atlantica, senza una chiara priorità accordata a quell'area rischia di perdere la propria identità e la propria bussola strategica.

In secondo luogo, la visione minimalista sottolinea un problema di efficienza: quanto più la NATO abbandona il suo baricentro eurocentrico, tanto più rischia di risultare inefficace. La vicenda della guerra globale al terrore lanciata dall'amministrazione Bush all'indomani dell'11 settembre 2001 è, da questa prospettiva, una lezione da tenere bene a mente per il futuro. La *global NATO* in Afghanistan ha sostanzialmente raccolto il suo primo insuccesso militare²³. Benché le ragioni profonde della debacle in Afghanistan siano molte e non tutte dipendano dalla NATO, è pur vero che la proiezione militare di un'alleanza regionale in un teatro così lontano ha prodotto una serie notevole di problemi: dalla logistica alle regole di ingaggio, dall'amplificazione dell'annosa questione del *burden sharing* all'eterogeneità delle domande di sicurezza degli alleati. Questi problemi sono emersi in buona parte perché la NATO si è trovata esposta a una sorta di *over stretching* rispetto alle sue risorse e possibilità. Mettere la Cina al centro della pianificazione strategica dell'alleanza, secondo la prospettiva minimalista, riproporrebbe i medesimi problemi e le medesime ricadute in termini di inefficacia.

In terzo luogo, molti ritengono che le minacce alla sicurezza dei Paesi della NATO arrivino in primo luogo dalla Russia. In particolare dalla crisi ucraina del 2014 in poi, non sarebbe necessariamente la nuova distribuzione del potere internazionale di per sé a dover preoccupare la NATO (infatti, in prospettiva, la Cina risulta molto più temibile della Russia su scala globale) ma la configurazione attuale delle minacce. Queste ultime dipendono non solo dal potere effettivo dello Stato che ci minaccia ma, spesso ancora

²² Citato in P. Haroche – M. Quencez, *op. cit.*, p. 74.

²³ A. Carati, *No Easy Way Out: Origins of NATO's Difficulties in Afghanistan*, "Contemporary Security Policy", vol. 36 (2015), n. 2, pp. 200-218.

di più, da fattori politici (aggressività) e geografici (prossimità)²⁴. Per un verso, quindi, un eccesso di attenzione accordato alla Cina sottrarrebbe attenzione ed energie a quella che è invece la vera priorità per la sicurezza della NATO oggi, ossia il contenimento della Russia.

Infine, l'approccio minimalista non ritiene che la Cina vada ignorata ma piuttosto che la gestione di quella minaccia sia meglio gestita con una sorta di divisione dei lavori: da un lato, la NATO deve rimanere impegnata in Europa dove risiedono le principali minacce attuali e dove l'alleanza ha i mezzi migliori e non rischia l'*over stretching*; dall'altro, nel Pacifico sono già in campo partnership strategiche lanciate dagli Stati Uniti che sono deputate al contenimento della Cina – come ad esempio il *Quadilateral Security Dialogue* (QUAD), che comprende Stati Uniti, India, Giappone e Australia e la partnership fra Stati Uniti, Australia e Regno Unito in materia di sicurezza (AUKUS). Da questo punto di vista, impegnare anche la NATO nel Pacifico sarebbe irragionevole e controproducente, senz'altro foriero di duplicazioni e di attriti fra attori regionali nei diversi quadranti molto eterogenei.

La visione massimalista suggerisce un approccio diametralmente opposto e propone dunque di includere la Cina fra le priorità strategiche della NATO. Questa prospettiva si basa su due considerazioni di fondo, una pragmatica e una di tipo ideologico. La prima parte dall'assunto che la Cina è diventata una minaccia diretta per i Paesi della NATO. Non si tratta di cercare nel Pacifico le ragioni di un inedito impegno dell'alleanza in un'area tanto distante ma, piuttosto, di prendere atto che la Cina è diventata attiva nelle aree di primario interesse per la sicurezza nel Nord Atlantico. Come si è visto, la Cina ha avviato attività militari (esercitazioni e inaugurazioni di nuove basi) in settori cruciali come il Mediterraneo, il Baltico e in definitiva anche nell'Oceano Atlantico. Non è dunque la NATO a interessarsi del Pacifico ma è la Cina ad essersi interessata dello spazio geopolitico di competenza della NATO. Da questo punto di vista, l'analogia con l'impegno in Afghanistan e le ambizioni della *global NATO* è del tutto fuorviante. In un caso si è trattato di un azzardato *over stretching* militare che ha allontanato

²⁴ S. Diamandi, *Rethinking Balance from Power to Threat*, "Euro-Atlantic Studies", vol. 14 (2009), pp. 43-56.

la NATO dal suo naturale perimetro geopolitico, nell'altro si tratta di affrontare una minaccia imminente proprio su quel perimetro²⁵.

La seconda riflessione deriva invece da una lettura più generale e dottrinarica dell'attuale congiuntura internazionale. Secondo quest'ultima, la Cina sfida apertamente l'ordine internazionale liberale a guida statunitense affermatosi entro il blocco occidentale nel secondo dopoguerra ed estesi a livello globale dopo la fine della Guerra Fredda. Da questa prospettiva, non c'è differenza di priorità per la NATO fra Russia e Cina. Entrambe incombono sull'ordine a guida americana e dunque sull'alleanza atlantica. Dal punto di vista dei massimalisti, le considerazioni di carattere geopolitico (se non la geopolitica tout court) sono sbagliate e pretenderebbero di distinguere fra due fonti di minaccia che in realtà sono simili²⁶. In definitiva, se le grandi minacce che deve affrontare la NATO non sono di natura puramente strategico-militari ma implicano una competizione politico-ideologica a livello globale, l'alleanza atlantica non può sottovalutare o addirittura disinteressarsi della Cina e del Pacifico.

Conclusioni: la Cina come sfida o come avversario?

L'alleanza atlantica, come si è visto, non solo ha manifestato nell'ultimo quindicennio una crescente attenzione alle sfide provenienti dal nuovo ruolo internazionale della Cina. I due approcci prevalenti emersi in ambito NATO che si sono illustrati hanno interpretato quelle sfide in modo differente, prescrivendo agende politiche quasi opposte. Tuttavia, finora nelle scelte politiche e nei documenti ufficiali nessuno dei due approcci è prevalso sull'altro. Al contrario, con una buona dose di pragmatismo, l'alleanza sembra aver percorso negli ultimi anni una via intermedia: da un lato, come suggerito dai minimalisti, la Cina non è identificata come una minaccia diretta o come un avversario della NATO; dall'altro, in linea con quanto prescritto dai massimalisti, l'alleanza riserva grande

²⁵ Citato in P. Haroche – M. Quencez, *op. cit.*, pp. 75-76.

²⁶ G. Bettiza – D. Lewis, *Authoritarian powers and norm contestation in the liberal international order: Theorizing the power politics of ideas and identity*, "Journal of Global Security Studies", vol. 5 (2020), n. 4, pp. 559-577.

attenzione alle minacce provenienti dall'Indo-Pacifico e non intende affatto ignorare le sfide poste dall'attivismo cinese.

Il Concetto Strategico adottato nel 2022 registra infatti un atteggiamento strategico e politico della NATO nei confronti della Cina ambivalente ma anche chiaramente opposto a quello adottato nei confronti della Russia. Se quest'ultima è chiaramente identificata come un avversario, come «la più significativa e diretta minaccia per la sicurezza degli alleati e per la stabilità dell'area euro-atlantica»²⁷, la Cina è invece assimilata a una sfida, non a una minaccia diretta. Più precisamente, secondo il documento di indirizzo strategico più importante dell'alleanza, «le ambizioni e le politiche coercitive della Repubblica Popolare Cinese (RPC) sfidano i nostri interessi, la nostra sicurezza e i nostri valori» ma subito dopo nel Concetto Strategico si dichiara che «noi [*Paesi membri della NATO*] rimaniamo aperti a un coinvolgimento costruttivo con la RPC, inclusa la creazione di una reciproca trasparenza, in vista della salvaguardia degli obiettivi di sicurezza dell'Alleanza»²⁸.

La politica e le scelte strategiche della NATO nei confronti della Cina sono, tuttavia, in buona parte ancora tutte da scrivere. Per ora, in modo molto pragmatico e flessibile, l'alleanza ha rifiutato di fare una scelta di campo decisa fra l'approccio minimalista e quello massimalista. La Cina rimane dunque un fattore importante per la pianificazione strategica presente e futura della NATO, contro quel che sostengono i minimalisti che vorrebbero un'alleanza esclusivamente eurocentrica. Nondimeno, la Cina non è affatto identificata come un avversario o un nemico, e tanto meno come una priorità irrinunciabile per la sicurezza degli alleati. Al contrario di ciò che prescrivono i massimalisti, la NATO non è affatto proiettata nel Pacifico e non ha aderito alla visione ideologica che iscrive la Cina nella lista degli irriducibili nemici dell'Occidente. Una tale flessibilità strategico-diplomatica da parte della NATO nei confronti della Cina è tuttavia una scelta tanto pragmatica quanto precaria. La fluidità e le incertezze che segnano l'attuale sistema internazionale non offrono garanzie tali da ritenere che l'equilibrio fra minimalismo e massimalismo nella NATO possa valere anche per il prossimo futuro.

²⁷ *NATO 2022 Strategic Concept*, op. cit., p. 4.

²⁸ *Ibi*, p. 5.

L'Unione Europea, la NATO e lo *Strategic Compass*

di SILVIO BERARDI

Abstract – *Relations between the European Union and NATO are constantly evolving, also in the light of the crisis in Ukraine which has, inevitably, affected the priorities of the political agenda of the two international players. The Strategic Compass project, albeit with its current undefined contours, is intended to be the reinforcement of the European military dimension. The EU document, which set the strategic vision of the twenty-seven countries for the next decade, found approval during the French Presidency of the Council of the European Union, in March 2022. The European Union, through the Strategic Compass, therefore aims, in the medium to long term, at real strategic autonomy, both technological-industrial and in terms of intervention capacity, with a view to burden-sharing.*

The implementation of effective military cooperation in the European sphere, which will bring about a concrete political strengthening of the EU institutions, is, however, not intended to reduce but only to redefine, in a spirit of solidarity, the role of NATO in the Old Continent.

Keywords: *NATO, European Union, Strategic Compass*

Lungi da avere pretese di esaustività, lo scritto mira a stimolare una riflessione sull'impatto che il progetto dello *Strategic Compass*¹

¹ Cfr. European Union – External Action, *A Strategic Compass for Security and Defence. For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf. Nelle conclusioni del documento, fra gli obiettivi prefissati, tra l'altro, è evidenziato: «This Strategic Compass details how the European Union and its Member States will strengthen our security and defence. Over the next decade, we will make a quantum leap to become a more assertive and decisive security provider, better prepared to tackle present and future threats and challenges. Our ability to deploy, exercise and plan together is central to our ambition. Moreover, we must be more resilient against hybrid threats, cyberattacks and climate-related risks, natural disasters and pandemics. We must secure our access to strategic domains. We must invest more and better. More targeted and coordinated investments in innovative defence capabilities and mechanisms will increase our ability to act and lower unwanted strategic

potrebbe giocare nelle relazioni tra UE-NATO, prendendo in considerazione la pur non ancora elevata letteratura scientifica presente sul tema². Come ha sottolineato Knud Erik Jørgensen: «The ideas of strategic autonomy and European (strategic) sovereignty are conceptual twins, each pursued in political discourse and each attracting book-length interpretations. As policy paradigm concepts, their ambiguity is perfect for political discourse and sufficiently vague to remain relevant, also when circumstances change»³.

I contorni di tale progetto, in aderenza alle priorità definite dall'*EU Global Strategy* (EUGS)⁴, appaiono a tutt'oggi non perfettamente delineati anche alla luce della inevitabile preminenza accordata dalle istituzioni comunitarie alla crisi in Ucraina⁵ che ha svelato, ancora di più, le fragilità europee in termini di difesa e sicurezza comune⁶ e reso più evidente la centralità delle funzioni ricoperte dalla NATO nel Vecchio Continente⁷.

dependencies. And our strengthened partnerships will enhance our security. In carrying this forward, we must ensure synergies with work under the Security Union, as well as other relevant Commission's policies and initiatives». *Ibi*, p. 62.

² Per una sintesi sul tema, cfr. L. Ratti, *The European Union's Strategic Compass*, "Centre for European Studies, Carleton University", 20.4.2022, <https://carleton.ca/ces/wp-content/uploads/Ratti-EU-Policy-Brief-Strategic-Compass.pdf>. Come ha ben sottolineato Charlotte Beaucillon: «Since its first use in the context of EU defence policy ten years ago, strategic autonomy has progressively assumed a pivotal role in the practice of, and contemporary discourse relating to, EU external action. In turn an ambition, an objective and a new political method, strategic autonomy raises a set of core legal issues that are instrumental in understanding what kind of global actor the EU aims at turning itself into — and the hurdles that may come in its way — in the context of the evolution of contemporary international relations». C. Beaucillon, *Strategic Autonomy: A New Identity for the EU as a Global Actor*, "European Papers", vol. 8 (2023), n. 2, p. 417.

³ K.E. Jørgensen, *Europe's Hour of Reckoning?*, "Transatlantic Policy Quarterly", *The Future of the Europe*, vol. 21 (2022), n. 1, Spring, p. 24.

⁴ Cfr. N. Chaban – M. Holland (eds), *Shaping the EU Global Strategy: Partners and Perceptions*, Cham, 2019.

⁵ In tale prospettiva, deve essere, in ogni caso, ricordato che il 5 marzo 2024 la Commissione Europea e l'Alto Rappresentante hanno presentato la prima strategia industriale europea in materia di difesa. Cfr. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_24_1321.

⁶ Cfr. N. Struk – M. Prokop – O. Struk (eds), *The Economics of Russia's War in Ukraine. Impact Analysis of Economic Policy and Finance*, Abingdon-New York, 2024.

⁷ Per un approfondimento, cfr. G. Česnakas – J. Juozaitis (eds), *European Strategic Autonomy and Small States' Security. In the Shadow of Power*, Abingdon-New York, 2023.

Il progetto dello *Strategic Compass* si è prefissato, sin dalle origini⁸, come primario obiettivo quello di far divenire l'Unione europea un garante, in termini di sicurezza e di difesa comune, più forte e capace in una dimensione che, inevitabilmente, dovrà mantenersi, almeno nell'immediato futuro, complementare al ruolo giocato dalla NATO, destinata dunque a rimanere il pilastro centrale della difesa collettiva per i suoi Stati membri⁹, come, non da ultimo, dimostrato dalle recenti adesioni nella dimensione atlantica della Finlandia¹⁰ (4 aprile 2023) e della Svezia¹¹ (11 marzo 2024)¹².

Dopo la caotica ritirata dell'Occidente dall'Afghanistan nell'estate del 2021¹³, del resto, l'Alto rappresentante dell'Unione europea per la politica estera e di sicurezza comune, Josep Borrell, presentò, nel mese di novembre dello stesso anno, al Collegio dei commissari europei, tale progetto finalizzato a rafforzare la politica di sicurezza e di difesa entro il 2030 e imperniato sull'istituzione di

⁸ Cfr. L. Simão, *A World in Crisis: The EU's Evolving Security and Defence Policies*, in M.R. Freire – D. Nascimento (ed), *The European Union as an International Actor. Peace and Security in Narratives and Practices*, Coimbra, 2023, p. 93-114; M. Quinlan, *European Defense Cooperation: Asset Or Threat to NATO?*, Washington D.C., 2001. Cfr. anche, per una sintesi sul tema, S. Yuksel, *A Quick Overview of the Strategic Compass*, "Beyond the Horizon", 06.04.2022. <https://behorizon.org/a-quick-overview-of-the-strategic-compass/>.

⁹ Cfr. M. de Leonardis (ed), *NATO in the Post-Cold War Era: Continuity and Transformation*, Cham, 2023; Id., *Europa-Stati Uniti: un Atlantico più largo?*, prefazione di O. Barié, Milano, 2001.

¹⁰ Cfr. T. Iso-Markku – M. Pesu, *Insufficiency of informal alignment: why did Finland choose formal NATO membership?*, "International Affairs", vol. 100(2024), Issue 2, March, pp. 569-588.

¹¹ Cfr. V. Zaremboite – C. Skaluba, A.-M. Dailey, *Navigating Sweden NATO's Membership: Insights for Political and Operational Adaptation*, Issue Brief, Atlantic Council, 22.12.2023, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/navigating-swedens-nato-membership-insights-for-political-and-operational-adaptation/>.

¹² Per un approfondimento, cfr. M. Gisclon – F. Keyman, *The Three Dimensions of NATO Enlargement in 2023: From the Arctic to the Balck Sea and Beyond*, "Transatlantic Policy Quarterly", *Expanding NATO: What Challenges and Opportunities Wait Ahead?*, vol. 22 (2023), n. 1, Spring, pp. 63-71. J.W. Davidson, *European Strategic Autonomy is dead*, "The National Interest", 28.06.2022, <https://nationalinterest.org/feature/european-strategic-autonomy-dead-203222>; T. Benner, *NATO's Precarious Revival*, "Global Public Policy Institute", 01.07.2022, <https://gppi.net/2022/07/01/natos-precarius-revival>.

¹³ Cfr. A. Noori – N. Coburn, *The Last Days of the Afghan Republic. A Doomed Evacuation Twenty Years in the Making*, Lanham, 2023.

una forza militare d'intervento rapido dell'UE (*Rapid Deployment Capacity*), consistente in cinquemila soldati da impiegare, a partire dal 2025, nei possibili diversi scenari di crisi¹⁴. Il rafforzamento della politica estera e di difesa comune passava, pertanto, attraverso l'implementazione di quattro distinti pilastri: azione, investimenti, partner e sicurezza. La proposta, tra l'altro, poneva in risalto le minacce che l'Unione europea avrebbe potuto affrontare nei successivi cinque-dieci anni: su tutte, ad esempio, quelle legate alle stesse velleità espansioniste di Russia e Cina¹⁵.

Il documento comunitario, che fissò la visione strategica dei ventisette Paesi per il successivo decennio, trovò approvazione durante la presidenza francese del Consiglio dell'Unione europea, nel marzo del 2022¹⁶. Lo stesso Borrell, tuttavia, rimarcò che la NATO sarebbe rimasta il partner comunitario privilegiato, ma l'obiettivo da perseguire per l'Europa era quello di ottenere, a medio-lungo termine, una concreta autonomia strategica¹⁷. Obiettivo che

¹⁴ Cfr. T. Hoerber – I. Oikonomou (eds), *The militarization of European space policy*, Abingdon-New York, 2024.

¹⁵ Cfr. G. Groitl, *Russia, China and the Revisionist Assault on the Western Liberal International Order*, Cham, 2023.

¹⁶ Come sottolineò proprio Borrell: «The threats are rising and the cost of inaction is clear. The Strategic Compass is a guide for action. It sets out an ambitious way forward for our security and defence policy for the next decade. It will help us face our security responsibilities, in front of our citizens and the rest of the world. If not now, then when?». Cfr. *A Strategic Compass for a stronger EU security and defence in the next decade*, Council of the EU – Press release, 21.03.2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>.

Cfr. anche L. Lonardo, *Russia's 2022 War Against Ukraine and the Foreign Policy Reaction of the EU Context, Diplomacy, and Law*, Cham, 2022, pp. 40-44.

¹⁷ Cfr. A.-G. Corpădean, *The European Union's Foreign Policy Capabilities*, in V. Naumescu (ed), *Great Powers' Foreign Policy. Approaching the Global Competition and the Russian War Against the West*, Leiden-Boston, 2022, pp. 76-94. Deve essere, tra l'altro, sottolineato che già nel dicembre 2020, Borrell aveva rimarcato l'urgenza, per l'Unione Europea, di pianificare un percorso finalizzato al raggiungimento dell'autonomia strategica: «The conclusion is simple. If we do not act together now, we will become irrelevant, as many have forcefully argued. Strategic autonomy is, in this perspective, a process of political survival. In such a context, our traditional alliances remain essential. However, they will not be sufficient. As power differentials narrow, the world will become more transactional, and all powers, including Europe, will tend to be so. This is an inescapable truth [...] The second factor is linked to the transformation of economic interdependence in which we Europeans have invested a lot, notably through the defence of multilateralism. Today, we are

all'attuale stato dell'arte appare complesso raggiungere nel rispetto delle scadenze indicate, nonostante, in una sessione congiunta, nel marzo 2023, i ministri degli Affari Esteri e della Difesa hanno registrato i progressi compiuti nell'attuazione dello *Strategic Compass*, a un anno dalla sua approvazione¹⁸, pur nella piena consapevolezza dell'imprecindibile ruolo dell'Alleanza Atlantica, ribadito, tra l'altro, nella *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation* del 10 gennaio 2023:

1. The NATO-EU strategic partnership is founded on our shared values, our determination to tackle common challenges and our unequivocal commitment to promote and safeguard peace, freedom and prosperity in the Euro-Atlantic area. [...] 8. NATO remains the foundation of collective defence for its Allies and essential for Euro Atlantic security. We recognise the value of a stronger and more capable European defence that contributes positively to global and transatlantic security and is complementary to, and interoperable with NATO. [...] 13. In signing this declaration, we will take the NATO-EU partnership forward in close consultation and cooperation with all NATO Allies and EU Member States, in the

in a situation where economic interdependence is becoming politically very conflictual. And what was traditionally called soft power is becoming an instrument of hard power». J. Borrell, *Why European Strategic Autonomy Matters*, 3.12.2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/why-european-strategic-autonomy-matters_en.

¹⁸ Cfr. European Union – External Action, *Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence. Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to the Council*, March 2023, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/StrategicCompass_1stYear_Report.pdf. Nelle conclusioni del documento erano, pertanto, evidenziati i progressi posti in essere dalle istituzioni comunitarie nel processo di implementazione dello *Strategic Compass*: «Over the last twelve months, we have made significant progress and achieved concrete results across all four chapters of the Strategic Compass. This first progress report demonstrates that we are narrowing the gap between our aspirations and our actions. The world we are facing is changing drastically and our security environment has further deteriorated. Now more than ever, we need to stay the course. We need to accelerate our efforts and deliver on the commitments and ambitions of our Strategic Compass. We need to continue mobilizing our political will and all the resources and tools at our disposal. Member States will remain in the driving seat in this endeavour; the High Representative, in consultation with the Commission and the European Defence Agency, will continue to offer support where needed». *Ibi*, p. 22. Per un approfondimento, cfr. A. Günar – D. Saygin (eds), *The European Union in the Twenty-First Century. Major Political, Economic and Security Policy Trends*, Bingley, 2023.

spirit of full mutual openness and in compliance with the decision-making autonomy of our respective organisations and without prejudice to the specific character of the security and defence policy of any of our members. In this context, we view transparency as crucial. We encourage the fullest possible involvement of the NATO Allies that are not members of the EU in its initiatives. We encourage the fullest possible involvement of the EU members that are not part of the Alliance in its initiatives¹⁹.

Uno sguardo al passato

Alla luce di quanto già affermato, bisogna dunque sottolineare che l'attuale progetto non può trovare dei significativi punti di contatto nei riguardi del certamente più ambizioso piano della Comunità europea di difesa (CED), sviluppato parallelamente al progetto della Comunità politica europea (CPE), agli albori degli anni Cinquanta²⁰. Infatti, in quell'occasione, René Pleven, come lo stesso

¹⁹ *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation*, “European Council Press Release”, n. 7, 2023, 10.1.2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/>. Nella stesadichiarazione, tra l'altro, era espressa la piena condanna dell'aggressione russa in Ucraina: «3. We condemn in the strongest possible terms Russia's aggression. Russia must immediately stop this war and withdraw from Ukraine. We express our full solidarity with Ukraine and reiterate our unwavering and continued support for its independence, sovereignty and territorial integrity within its internationally recognized borders. We fully support Ukraine's inherent right to self-defence and to choose its own destiny». *Ibid.*

²⁰ Per un approfondimento, tra i tanti riferimenti, cfr. S. Berardi, *Ivan Matteo Lombardo, un Européen socialiste à Paris (1951-1952)*, Roma, 2018; Id., *Paolo Emilio Taviani: l'Armée européenne, la Conférence de Paris (1950-1951)*, Roma, 2018; P.L. Ballini (a cura di), *La Comunità europea di difesa (Ced)*, Soveria Mannelli, 2009; S. Bertozzi, *La Comunità Europea di Difesa. Profili storici, istituzionali e giuridici*, Torino, 2003; M. Dumoulin (sous la direction de), *La Communauté Européenne de Défense, leçons pour demain?*, Bruxelles-Berne, 2000; A. Canavero, *La CED tra solidarietà atlantica e integrazione europea*, in A. Ciampani (a cura di), *L'altra via dell'Europa. Forze sociali e organizzazione degli interessi nell'integrazione europea, 1947-1957*, Milano, 1995, pp. 320-349; D. Preda, *Storia di una speranza. La battaglia per la Ced e la Federazione Europea nelle carte della delegazione italiana (1950-1952)*, Milano, 1990; A. Varsori, *L'Italia fra Alleanza Atlantica e CED (1949-1954)*, “Storia delle Relazioni Internazionali”, n. 1, 1988, pp. 125-165. Cfr. anche A. Varsori, *La Cenerentola d'Europa. L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Soveria Mannelli, 2010, pp. 91-98.

Jean Monnet, ritennero possibile, pur non ponendo in discussione il sistema di difesa atlantico guidato dagli Stati Uniti, una significativa integrazione militare autonoma degli Stati europei²¹ e, allo stesso tempo, come ricordato da Alcide De Gasperi, la possibilità di compiere un indicativo primo passo verso una chiara integrazione politica comunitaria²². Tra l'altro, lo stesso Plevén fu fermamente convinto del necessario sostegno di Washington: proprio in tale prospettiva, ad esempio, alla fine di gennaio 1951, egli si recò da Harry Truman per discutere i dettagli del progetto²³.

²¹ Il progetto politico-militare della CED fu presentato proprio da Plevén, in qualità di *Premier ministre*, il 24 ottobre 1950 all' *Assemblée nationale*: «Une armée de l'Europe unie, formée d'hommes issus de diverses nations européennes, doit réaliser, dans toute la mesure du possible, une fusion complète des éléments humains et matériels qu'elle rassemble sous une autorité européenne unique, politique et militaire. [...] La France avait déjà résolu d'assumer virilement sa part dans l'effort de défense commune au sein de l'association atlantique. Elle prend aujourd'hui l'initiative d'une proposition constructive pour l'édification de l'Europe unie. Celle-ci ne doit pas oublier les leçons de deux guerres mondiales et, au moment où se reconstituent ses forces, elle doit s'organiser pour qu'elles ne servent jamais qu'à la défense de la sécurité internationale et de la paix ». R. Plevén, *Déclaration sur la création d'une armée européenne*, Assemblée nationale, Débats parlementaires, deuxième séance du 24 Octobre 1950, "Journal officiel de la République française", n. 104, 25.10.1950, p. 7119.

Per un approfondimento, cfr. anche B. Lefort (sous la direction de), *Une Europe inédite. Documents des Archives Jean Monnet réunis et introduits par B. Lefort*, Villeneuve d'Ascq, 2001.

²² Come ricordato da Daniela Preda, De Gasperi fu, in Italia, tra i principali sostenitori del progetto CED; la rilevanza politica del Trattato era evidente soprattutto nell'articolo 38, fortemente sostenuto proprio dallo statista trentino: «per la prima volta [...] i governi dei sei Paesi della cosiddetta 'piccola Europa' accettavano, seppur con qualche ambiguità, il principio della costituente europea, incamminandosi verso la creazione di uno Stato europeo». D. Preda, *De Gasperi, Spinelli e l'art. 38 della CED*, "Il Politico", n. 4, 1989, p. 575. Per un approfondimento, cfr. anche Ead., *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Bologna, 2005; M. de Leonardis, *La diplomazia atlantica e la soluzione del problema di Trieste (1952-1954)*, Napoli, 1992. Cfr. anche S. Berardi, *Cesare Merzagora. Un liberale europeista tra difesa dello Stato e anti-partitocrazia*, Milano, 2021, pp. 98-123.

²³ In quella circostanza, le parole di Plevén sintetizzavano, perfettamente, il suo liberalismo di respiro europeo: « [...] la politique française en Europe est une politique fondée sur le principe de l'unité. [...] C'est une Europe unie que nous autres Français, souhaitons construire. Mais, pour cela, nous devons d'abord bâtir les deux piliers fondamentaux de cette fédération: le Plan Schuman et l'armée européenne ». R. Plevén, *A travers la presse. Après les entretiens de Washington*, "La Revue des Deux Mondes. Littérature, Histoire, Arts et Sciences", 15 Février

La mancata ratifica del Trattato da parte della Francia, nel 1954²⁴, con il conseguente fallimento del piano, segnò un evidente punto di non ritorno, tanto che nei successivi decenni il processo di costruzione europea assunse un approccio funzionalista e intergovernativo, abbandonando qualsiasi tentativo di integrazione politica-federale e, di conseguenza, anche militare²⁵.

Come ha sottolineato Umberto Morelli, ciò che manca veramente, al fine di riproporre quel tipo di progetto, è la volontà politica degli Stati membri dell'Unione europea, o meglio, la capacità dei governi di raggiungere un accordo politico finalizzato alla graduale erosione di parti di sovranità nazionale. L'integrazione politica, dunque, in tale ottica, sarebbe la *condicio sine qua non* per raggiungere l'integrazione militare:

L'identità europea deve garantire la convivenza di gruppi umani diversi e sempre più mobili nella democrazia e sotto un'autorità politica comune. Si tratta di costruire un modello di società che garantisca la pluri-identità e la pluri-appartenenza, l'unità politica (per poter convivere pacificamente nonostante le differenze) e preservi le differenze (per rimanere diversi e quindi liberi) nonostante l'unità politica. L'identità europea, a differenza di quella nazionale, non è esclusiva, né etnica, ma aperta alle differenze, cosmopolita, basata sulla condivisione di valori²⁶.

1951, p. 754. Cfr. anche P. Mélandri, *Les États-Unis et le plan Pleven. Octobre 1950-Juillet 1951*, in "Relations Internationales", n. 11, 1977, pp. 201-229. Per un approfondimento, tra i tanti riferimenti, cfr. anche S. Patrick, *The Best Laid Plans. The Origins of American Multilateralism and the Dawn of the Cold War*, Lanham, 2009, pp. 267-324.

²⁴ Per un approfondimento, cfr. M. Creswell, *A Question of Balance: How France and the United States Created Cold War Europe*, Cambridge-London, 2006; W.I. Hitchcock, *France Restored: Cold War Diplomacy and the Quest for Leadership in Europe, 1944-1954*, foreword by J.L. Caddis, Chapel Hill-London, 1998. Cfr. anche J. Rafluk-Grenouilleau, *La Quatrième République et l'Alliance atlantique. Influence et dépendance, (1945-1958)*, Rennes, 2019.

²⁵ Cfr., tra i tanti riferimenti, S.G. Jones, *The Rise of European Security Cooperation*, Cambridge, 2007; E. Di Nolfo (ed), *Power in Europe? II, Great Britain, France, Germany and Italy and the Origins of the EEC, 1952-1957*, Berlin-New York, 1992. Cfr. anche M.E. Guasconi, *Prove di politica estera. La cooperazione politica europea, l'Atto Unico Europeo e la fine della guerra fredda*, Milano, 2020.

²⁶ U. Morelli, *L'integrazione europea e la pandemia da Coronavirus*, "Europa", anno VI, n. 1, 2021, p. 60.

Lo *Strategic Compass*, quindi, propone prospettive diverse e ha fini altrettanto distanti rispetto a quelli proposti dai padri europei con il piano della CED. Come ha evidenziato, con molto realismo, Christian Franck: «Il y a un aspect “tigre de papier” dans les activités de la PSDC! Il n'est pas certain que “l'initiative européenne d'intervention”, chère au président Macron, et notamment la *EU intervention Force* de 5.000 hommes prévue dans la Boussole stratégique adoptée en mars 2022 à Versailles inverseront la tendance»²⁷.

Le origini culturali dell'autonomia strategica

Ma da dove nasce, dal punto di vista culturale, questo diverso approccio europeo in termini di sicurezza e difesa comune?

Abbandonato, di fatto, l'approccio sovranazionale dei padri fondatori, le logiche bipolari della Guerra Fredda indussero, ad esempio, tra gli altri, già a partire dagli anni Sessanta, soprattutto il gruppo dei *Libéraux et apparentés*, all'interno del Parlamento europeo, a porsi come obiettivo quello di favorire un processo di integrazione militare europea non in contraddizione o in alternativa alla NATO, ma a supporto dell'azione che già questa svolgeva in Europa²⁸. Analizzando le carte del gruppo liberale, conservate presso gli *Historical Archives of the European Union* di Firenze e, in particolar modo, quelle inerenti ai loro dibattiti interni, è possibile sostenere che personalità come l'olandese Cornelis Berkhouwer²⁹ o

²⁷ C. Franck, *La PESC dans la « saga des traités »*, “Europea”, anno VIII, n. 2, dicembre 2023, p. 46.

²⁸ Per un approfondimento, cfr. S. Berardi, *Alle origini del liberalismo comunitario. Dal Groupe des libéraux et apparentés al Groupe libéral et démocratique (1953-1978)*, Bruxelles, 2024; M.A. Napolitano, *Il Gruppo Liberale e Democratico al Parlamento europeo. Un profilo politico (1976-1986)*, Soveria Mannelli, 2023.

²⁹ Per un approfondimento, cfr. Th., Coosemans, *Les Pays-Bas. Le double héritage du libéralisme conservateur (VVD) et du social-libéralisme (D66)*, in Id., *Les libéraux dans l'Union Européenne. Richesse et diversité des partis libéraux dans 15 États membres*, vol. II, Pays-Bas, Belgique, Grand-Duché de Luxembourg, Suède, Finlande, Irlande, Autriche, Paris, 2016, p. 39 ss. Cfr. anche F.A., Wijsenbeek, C. Berkhouwer, *Liberaal Europeaan uit Noord-Holland*, in M.F. Westers et al., *Kopstukken van de VVD, 16 Biografische Schetsen. 40 jaar libéralisme in Nederland 1948-1988*, Houten, 1988, p. 173 ss.

il francese Jean Durieux³⁰ siano stati effettivi precursori di questo nuovo approccio, volto a supportare l'azione militare della NATO e a tentare di stabilire una più stretta cooperazione tra le istituzioni comunitarie e l'Alleanza Atlantica³¹.

Una nota del Gruppo liberale del febbraio 1974, ad esempio, intitolata *L'Europe et le monde. Objectifs de la politique libérale*, chiariva le stesse aspirazioni dei liberali in relazione ai futuri rapporti con Washington: le sinergie con l'alleato d'oltreoceano, pur necessarie e indispensabili, non avrebbero dovuto impedire il raggiungimento di una effettiva autonomia strategica. Si leggeva, infatti, nel documento:

1. Jouer un rôle de premier plan dans la transformation de l'Europe occidentale en une communauté internationale unie et démocratique, grâce à notre participation à la Communauté économique européenne.
2. Garder confiance dans l'Organisation des Nations Unies et renforcer son autorité en cas de conflits internationaux.
3. Dans l'attente d'un accord satisfaisant sur le désarmement contrôlé – qu'il s'agisse des armes nucléaires ou des armes traditionnelles – maintenir notre adhésion à l'alliance occidentale en vue d'assurer les bases de notre défense.
4. Participer pleinement à l'œuvre de suppression de l'écart entre les pays riches et les pays pauvres³².

Il documento, pertanto, chiariva, senza alcuna possibilità di equivoci, quelle che sarebbero state le priorità dell'agenda dei liberali,

³⁰ Per un approfondimento, cfr. C. Baeckeroot *et al.*, *À droite pour la France, pour le Nord*, préface de J.-M. Le Pen, Paris, 1986; cfr. anche S. Berardi, *Jean Durieux, président du Groupe des libéraux et apparentés (1973-1978)*, "Processi storici e politiche di pace", anno XVII, n. 33, 2024, pp. 7-24.

³¹ Tra i tanti riferimenti, cfr. F. Biermann, *The Battle for Authority in European Defence Cooperation*, Cham, 2023; S.J. Smith – C. Gebhard – N. Graeger (eds), *EU-NATO Relations: Running on the Fumes of Informed Deconfliction*, Abingdon-New York, 2020;

³² Groupe des Libéraux et Apparentés, *L'Europe et le monde. Objectifs de la politique libérale*, in Parlement européen (PEO), Février 1974, Luxembourg, in Historical Archives of the European Union – Firenze (Haeu), Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (Adle), b. 1177, p. 1.

in relazione al futuro ruolo internazionale dell'allora Comunità economica europea: «Les libéraux désirent que la Communauté définisse une politique étrangère et de défense commune qui, tout en assurant notre sécurité dans le cadre de l'OTAN, nous permettrait de réduire notre dépendance vis-à-vis des Etats-Unis»³³.

Il possibile nuovo ruolo dell'Italia

Quale sarà il ruolo che l'Italia giocherà all'interno di questa nuova dialettica UE-NATO?

Una riflessione, al riguardo, potrebbe, ad esempio, essere sviluppata prendendo in considerazione l'area del cosiddetto *Enlarged Mediterranean*³⁴. Come noto, la regione mediterranea costituisce il cosiddetto *Southern Flank* sia dell'Alleanza Atlantica che dell'Unione europea e risulta, tra l'altro, chiaramente di primaria importanza proprio per l'Italia in relazione a questioni di sicurezza e difesa nazionale³⁵. È pertanto fondamentale, anche per il governo di Roma, che lo stesso Mediterraneo allargato trovi una giusta attenzione nei futuri orientamenti strategici comunitari, come già

³³ *Ibi*, p. 6.

Sempre nello stesso documento, tra l'altro, il gruppo liberale, nel riflettere sulla crisi energetica «provoquée par la reprise de la guerre au Moyen-Orient en octobre 1973», auspicava una più forte coesione tra gli Stati comunitari e un maggior senso di responsabilità tra le forze partitiche. Nello specifico, riguardo alla Francia, la nota, senza mezzi termini, poneva in essere delle rilevanti critiche nei riguardi dei «gouvernements gaullistes et conservateurs qui n'ont pas respecté leurs engagements de membres». *Ibid.*

³⁴ Per un approfondimento, tra i tanti riferimenti, cfr. E. Campelli, G. Gomel (a cura di), *Il Mediterraneo allargato, una regione in transizione. Conflitti, sfide, prospettive*, Roma, 2023; L. Tsoukalis, *The European Community and its Mediterranean Enlargement*, London, 2022; F.M. Corrao – R. Redaelli (eds), *States, Actors and Geopolitical Drivers in the Mediterranean: Perspectives on the New Centrality in a Changing Region*, Cham, 2021.

³⁵ Tra i tanti riferimenti, cfr. M. Testoni (ed), *NATO and Transatlantic Relations in the 21st Century: Foreign and Security Policy Perspectives*, Cham, 2020; M. Baumeister – R. Sala (eds), *Southern Europe?: Italy, Spain, Portugal, and Greece from the 1950s until the present day*, Frankfurt-on-Main, 2015.

considerato nel *New Strategic Concept* della NATO³⁶ adottato nel corso del Summit di Madrid del 28-30 giugno 2022³⁷.

Proprio la centralità ma, al tempo stesso, la fragilità dell'area mediterranea costituiscono elementi di rilevante analisi del *New Strategic Concept* per la difesa e per la sicurezza dell'area euro-atlantica, come confermato dalla stessa agenda di politica internazionale dell'amministrazione Biden. Secondo quanto ha precisato Raffaele Sciortino: «In the realm of military affairs, the new administration, as evidenced by the Pentagon's November 2021 Global Posture Review and NATO's adoption of a New Strategic Concept 2030 at the 2022 Madrid summit, demonstrated a renewed commitment to investing in the European geopolitical theatre»³⁸.

Per l'Unione europea, e dunque anche per l'Italia, il Fianco Sud è destinato a restare, anche nei prossimi anni, un'area di particolare rilevanza. Basti del resto, già da ora, osservare come la maggioranza delle missioni civili e delle operazioni militari comunitarie trovino attuazione

³⁶ Cfr. *NATO 2022 Strategic Concept. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid, 29 June 2022*, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf.

³⁷ Come ha sottolineato Arif Bağbaşıoğlu: «In contrast to NATO's three previous post-Cold War strategic concepts, the 2022 concept marks a significant shift in the Alliance's official discourse by stating that the Euro-Atlantic region is not at peace and identifying the Russian Federation as the most important and direct threat to NATO members. For this reason, it can be stated that the document makes it a fundamental priority to increase the Alliance's capabilities in NATO's defence and deterrence issues. NATO's new Strategic Concept can be considered the roadmap for the Alliance's future course of action». – A. Bağbaşıoğlu, *The COVID-19 Pandemic as a Security Issue and Its Implication for NATO*, in E. Akıllı – B. Güneş – A. Gökbel, *Diplomacy, Society and the COVID-19 Challenge*, Abingdon-New York, 2024, p. 223. Per un approfondimento, cfr. C.J. Dolan, *The Politics of U.S. Foreign Policy and NATO: Continuity and Change from The Cold War to the Rise of China*, Cham, 2023; J. Blessing – K. Kjellström Elgin – N.M. Ewers-Peters (eds), *NATO 2030: Towards a New Strategic Concept and Beyond*, Washington D.C., 2021.

³⁸ R. Sciortino, *The US–China Rift and Its Impact on Globalisation: Crisis, Strategy, Transitions*, Leiden, 2024, p. 62. Per un approfondimento, cfr. S.J. Wayne, *The Biden Presidency: Politics, Policy and Polarization*, New York–Abingdon, 2022; S.R. Sloan, *De-Trumping U.S. Foreign Policy: Can Biden Bring America Back?*, Berlin–Boston, 2022.

proprio tra il Mediterraneo e il continente africano, in un'area sostanzialmente sovrapponibile a quella del Mediterraneo allargato³⁹.

In tale prospettiva, pertanto, per il governo di Roma:

La sicurezza della Regione è cruciale [...] e richiede che il Paese svolga un ruolo da protagonista, quale media potenza regionale a forte connotazione marittima, in grado di tutelare i propri interessi strategici, nonché svolgere un ruolo di riferimento per i principali Alleati in ambito NATO e UE. Ciò postula un approccio genuinamente interforze/multi dominio, ma anche multidimensionale, in cui la Difesa deve contribuire con un ruolo proattivo nei vari contesti nei quali è chiamata ad operare⁴⁰.

L'Unione europea, attraverso proprio lo *Strategic Compass*, si prefigge, perciò, nel medio-lungo termine, non soltanto nell'area del Mediterraneo allargato, ma in ogni contesto internazionale di rilievo per la sua stabilità e sicurezza, di raggiungere, come già rimarcato, un'effettiva e reale autonomia strategica, sia tecnologico-industriale, sia in termini di capacità di intervento, in un'ottica di condivisione degli oneri, che intenda rafforzare la cooperazione con la NATO. Del resto, nel già ricordato Summit di Madrid, il Segretario Generale dell'Alleanza Atlantica Jens Stoltenberg, evidenziò «that NATO's Strategic Concept and the EU's Strategic Compass are different documents, but they “reflect the same reality” in a more dangerous, competitive and unpredictable world»⁴¹.

³⁹ Cfr. Ministero della Difesa, *Strategia di sicurezza e difesa per il Mediterraneo*, Roma, 2022, p. 7, <https://ciram.unimc.it/it/focus/diritto-geopolitica-mare/italia-sicurezza-spazi-marittimi/litalia-e-la-sicurezza-degli-spazi-marittimi/Strategia-Mediterraneo2022.pdf>.

⁴⁰ *Ibi*, p. 11. Per un approfondimento, cfr. anche M. Bressan *et al.*, *Le sfide multidimensionali ed emergenti del Mediterraneo allargato: quale ruolo per l'Italia. Sicurezza, energia, ambiente e alimentazione nell'attuale contesto internazionale*, “La Comunità Internazionale”, quaderno 26, 2023; A. Carteny, *et al.* (a cura di), *Verso un nuovo Concetto Strategico NATO. Prospettive e interessi dell'Italia*, Roma, 2022.

⁴¹ Cfr. NATO Secretary General meets with members of EU Parliament, 13.07.2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_197904.htm. Per un approfondimento, cfr. R. Borges de Castro – R. Barbosa Lobo, *A Compass and a Concept: a Guide to the EU and NATO Strategic Outlooks*, “Transatlantic Policy Quarterly”, *NATO's Changing Priorities*, vol. 21, 2022, n. 2, Summer, pp. 113-130.

Conclusioni

Nel suo saggio *The EU in the Eastern Mediterranean: Multilateral and Bilateral Relations*, Foteini Asderaki ha sottolineato come la futura possibile implementazione dello *Strategic Compass*, anche nell'area mediterranea, lungi dall'essere motivo di tensione o contraddizione, potrebbe divenire una significativa opportunità per rafforzare la partnership tra Unione europea e NATO, facilitando, al tempo stesso, il processo di stabilizzazione di una realtà storicamente di primario interesse strategico per entrambi gli attori internazionali:

And as NATO's primary role in EU defense is challenged by Emmanuel Macron, the question if the EU is able or want to stand alone as a security and defense actor arises. Strategic autonomy goes beyond the EUGS call for deepening the EU-NATO partnership, but it does not necessarily contradict it. The Permanent Structured Cooperation (PESCO) counting 47 joint projects in 2019, the European Defense Fund (EDF), the European Peace Facility and the elaboration of the Strategic Compass (EEAS 2020) enhances politico-strategic direction and common culture for EU defense and security⁴².

Come ha, del resto, sottolineato anche Riccardo Redaelli, nel suo studio *A Geo-Historical Compass for the 'New Mediterranean'*, tale stabilizzazione dovrà passare, inevitabilmente, per una nuova presa di coscienza da parte di tutti i Paesi dell'Unione europea, atta a considerare una priorità politica non soltanto nazionale, ma soprattutto internazionale, la risoluzione delle sfide proposte dall'area mediterranea. Tale percorso potrà arrecare, infatti, innegabili vantaggi, sia in termini economici e commerciali, sia di natura politico-diplomatica a tutta l'area comunitaria⁴³.

La guerra in Ucraina ha chiaramente modificato repentinamente la dialettica UE-NATO, rendendo inevitabile una nuova

⁴² F. Asderaki, *The EU in the Eastern Mediterranean: Multilateral and Bilateral Relations*, in A. Tziampiris – F. Asderaki (eds), *The New Eastern Mediterranean Transformed: Emerging Issues and New Actors*, Cham, 2021, p. 38.

⁴³ Deve essere, inoltre, considerato che «the Mediterranean basin maintained a marked strategic stillness: it was basically perceived as the southern flank of the Atlantic Alliance, a well-defined and easily identifiable geographical space, where NATO had a dominant military role». R. Redaelli, *A Geo-Historical Compass for the New Mediterranean*, in F.M. Corrao – R. Redaelli, (eds), *States, Actors and Geopolitical Drivers in the Mediterranean: Perspectives on the New Centrality in a Changing Region*, cit., p. 46.

riflessione sulle future forme di cooperazione militare tra i due attori internazionali e una più elevata consapevolezza sulle indispensabili assunzioni di maggiori responsabilità, anche in questo campo, da parte di Bruxelles⁴⁴.

Come ha sottolineato Paolo Wulzer, se proprio la guerra in Ucraina potrebbe costituire un volano atto a favorire la creazione di un clima favorevole per garantire decisivi progressi dell'integrazione in tema di difesa e sicurezza, sarà altresì necessario «superare l'approccio intergovernativo che caratterizza la politica estera, di sicurezza e di difesa europea a favore di una dimensione comunitaria, come già fatto in altri ambiti come quello economico»⁴⁵. In quest'ottica dovrà, inoltre, essere ribilanciato il rapporto con gli Stati Uniti al fine di «ribadire che la difesa europea non rappresenta un'alternativa alla NATO, ma uno strumento fondamentale per permettere all'UE d'intervenire in specifici contesti di crisi»⁴⁶. Infine, come ha sottolineato Salvatore Farina: «appare essenziale l'incremento in qualità e quantità delle forze prontamente schierabili, basandole su formazioni del livello Brigate terrestri e complessi similari per forze aeree e navali, portandone il livello a 10-15000 unità, prevedendo altresì un comando in teatro possibilmente incentrato su Corpi d'Armata multinazionali già disponibili tra i Paesi membri»⁴⁷.

Nell'introduzione all'*Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence* del marzo 2024, proprio Borrell ha così sottolineato, nonostante le innegabili e imprevedibili difficoltà incontrate nel corso degli ultimi due anni, i progressi realizzati dalle istituzioni comunitarie nell'attuazione della

⁴⁴ Tra i tanti riferimenti, cfr. C. Wiesner – M. Knodt (eds), *The War Against Ukraine and the EU: Facing New Realities*, Cham, 2024; N. Chaban – O. Elgstöm, *The Ukraine Crisis and EU Foreign Policy Roles: Images of the EU in the Context of EU-Ukraine Relations*, Cheltenham-Northampton, 2021. Cfr. anche N.I.M. Nováky, *European Union Military Operations: A Collective Action Perspective*, Abingdon-New York, 2018.

⁴⁵ P. Wulzer – E. Palo, *Dopo la pandemia, dopo la guerra: l'“autonomia strategica” e le prospettive di rilancio per la politica estera dell'Unione Europea*, “Europea”, a. VIII, n. 2, dicembre 2022, p. 68.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ S. Farina, *EU Strategic Compass. Azioni da implementare e missioni da potenziare nel breve termine*, “Europea”, anno IX, n. 1, 2024, p. 133.

Bussola Strategica, ponendo, tra l'altro, in particolare rilievo, le strette sinergie realizzate con la NATO:

Over the last two years, we have demonstrated unity and resolve. We must build on that, and make a bold leap forward to take control of our own destiny. We need to establish a European Defence Union that maximises the effectiveness of our missions and operations abroad, the joint development and procurement of defence capabilities, and the robustness of our European defence industry. A Union that is resilient and able to counter fast-evolving and multi-dimensional threats affecting all aspects of citizens' lives. A Union in which cooperation is the norm, not the exception. A Union that serves as strong European pillar within NATO. This is what will establish us as a valuable global security partner⁴⁸.

⁴⁸ J. Borrell, *Foreword*, in European Union – External Action, *Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence. Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to the Council*, March 2024, p. 6, https://www.eas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/StrategicCompass_2ndYear_Report_0.pdf.

Verso il «Mediterraneo globale»? La proiezione oltremare dell'Italia (1979-2024)

di DAVIDE BORSANI

Abstract – *This essay examines Italy's strategic evolution from the end of the Cold War to the present, with a focus on its increasing military engagement beyond national borders. Since the 1980s, Italy has expanded its involvement in overseas missions, reflecting its enhanced capacity for military projection and closer cooperation within NATO and other coalitions. During this period, Italy adopted a more proactive approach to global security, moving beyond the defensive posture it had maintained throughout the Cold War. Throughout the 1990s and 2000s, Italy solidified its international posture, participating in key missions across the Wider Mediterranean region and even beyond, such as in Afghanistan. These operations highlighted, among other aspects, the growing significance of naval aviation and deployable capabilities, demonstrating Italy's ability to adapt to a range of geopolitical challenges. More recently, Italy has further broadened its focus, turning attention to the Indo-Pacific region, signaling its apparent ambitions to establish itself as a key player in global security. Nonetheless, realizing these ambitions will require sustained political commitment, strong international alliances, and a cultural shift towards embracing a more assertive role.*

Keywords: *Italian Security Policy, Power Projection, Coalition Warfare*

Un nuovo inizio

Durante la Guerra Fredda, l'uso di concetti come 'strategia' o 'proiezione oltremare' fu per lungo tempo considerato un tabù dalla classe dirigente italiana. La sconfitta subita nella Seconda guerra mondiale, unita al pacifismo di una larga parte dell'elettorato e alla protezione fornita dall'ombrello di sicurezza statunitense e NATO contribuirono a ridimensionare significativamente – se non a negare – la centralità nel dibattito pubblico di alcuni aspetti essenziali per la sicurezza e la prosperità del Paese¹. Tra questi, in particolare,

¹ M. de Leonardis, *Guerra fredda e interessi nazionali. L'Italia nella politica internazionale del secondo dopoguerra*, Soveria Mannelli, 2014, pp. 22-ss.

la questione di come tutelare e promuovere attivamente l'interesse nazionale in scenari che avrebbero richiesto l'impiego dello strumento militare non con un approccio centrato unicamente sulla difesa territoriale, come nel caso di un'eventuale invasione da parte dell'Armata Rossa – ipotesi che con il passare del tempo apparve meno probabile – quanto di un impegno più ampio e proattivo, lontano dai confini nazionali, che implicasse a sua volta una visione della sicurezza distinta e perciò non perfettamente sovrapponibile a quella della difesa territoriale².

L'Italia, in quanto nazione peninsulare, è circondata per gran parte dal mare. Sebbene questo fatto possa apparire scontato, è essenziale evidenziarlo per comprendere come il suo passato e il suo futuro siano profondamente intrecciati con il mare, di certo in una misura ben più rilevante di quanto spesso si tende a pensare nel più ampio dibattito politico. Tale connessione marittima non può comunque limitarsi esclusivamente al bacino del Mediterraneo; si estende, invece, anche alle principali vie internazionali che vi confluiscono. La posizione geografica dell'Italia, infatti, ne fa storicamente un nodo cruciale nei flussi commerciali transregionali, con le evidenti conseguenze geopolitiche. Non sorprende quindi che, a partire dagli anni Settanta, in funzione di tale marittimità, la Marina Militare abbia assunto un ruolo di primo piano nella promozione di nuovi strumenti e iniziative finalizzate a consolidare la posizione internazionale dell'Italia, la quale, nonostante le sue ricorrenti crisi interne e le altresì frequenti turbolenze politiche, restava una delle principali economie occidentali, come dimostrato dall'adesione nel 1975 al G6 (divenuto G7 dall'anno successivo)³. D'altronde, come osservato da Giorgio Giorgerini, «La Marina ha fatto diplomazia navale e scelte strategiche per anni cercando di indovinare, di interpretare, di prevedere, di anticipare quello che avrebbe potuto essere lo sviluppo e l'indirizzo delle nostre relazioni internazionali»⁴.

² Sulla percezione dei rischi e delle minacce da Sud a partire dagli anni Settanta, si veda V. Ilari, *La percezione del «rischio/minaccia da sud» in Italia*, in C.M. Santoro (a cura di), *Rischio da sud. Geopolitica delle crisi nel bacino mediterraneo*, Milano, 1996, pp. 53-101.

³ P.P. Ramoino, *Una storia «strategica» della Marina Militare italiana*, Supplemento alla «Rivista Marittima», Settembre 2018, p. 155.

⁴ G. Giorgerini, *Marina Militare e diplomazia navale*, in M. de Leonardis (a cura di), *Il Mediterraneo nella politica estera italiana dal secondo dopoguerra*, Bologna,

La partecipazione italiana alla *Multinational Force* in Libano nel 1982 con la missione Italcon è spesso identificata come la prima vera prova della volontà dell'Italia di (ri)assumere un ruolo attivo oltre i propri confini nazionali, nella fattispecie nel Mediterraneo orientale⁵. Italcon, in effetti, non fu solo strategicamente rilevante per operare al fianco dei maggiori alleati, su tutti gli Stati Uniti, ma servì anche a sensibilizzare l'opinione pubblica italiana in una fase trasformativa della politica estera e di sicurezza del Paese, creando una più diffusa consapevolezza riguardo al ruolo che l'Italia intendeva ora ritagliarsi nel contesto regionale e internazionale⁶. Le radici di questo processo, però, risalgono a diversi anni prima, in particolare alla promulgazione della Legge Navale del 1975, quando il Parlamento approvò il finanziamento di un ambizioso piano di rinnovo della flotta volto a garantire alla Marina rinnovate capacità necessarie per affrontare un contesto geopolitico – quello mediterraneo – in profonda e rapida trasformazione. Tra questi nuovi strumenti, vi fu la costruzione di un incrociatore tuttoponte dotato della capacità di imbarcare velivoli: non solo quelli ad ala rotante come gli elicotteri ma, eventualmente, anche quelli ad ala fissa, ad esempio i caccia a decollo verticale, fossero stati anche quelli degli alleati per ragioni di interoperabilità. In altri termini, l'Italia metteva in cantiere la sua prima portaerei⁷.

Naturalmente non si sarebbe trattata di una 'fortezza dei mari', per dirla con Tom Clancy⁸, ovvero una nave dalle dimensioni imponenti come quelle statunitensi della classe *Nimitz*. Il progetto italiano era su scala assai più ridotta, prendendo spunto da quello che contestualmente stava facendo l'Unione Sovietica con le sue portaerei classe *Kiev* (in realtà, incrociatori portaeromobili) dalle dimensioni più ridotte di quelle americane. Ovviamente, gli obiettivi dell'Italia erano diversi da quelli dell'URSS, riflettendosi sul dislocamento delle navi. Per Mosca, era necessario proiettarsi

2003, pp. 269-273. Dello stesso autore si veda anche *Da Matapan al Golfo Persico. La Marina Militare italiana dal Fascismo alla Repubblica*, Milano, 2003.

⁵ Ad esempio, si veda P. Ignazi – G. Giacomello – F. Cotichchia, *Italian Military Operations Abroad. Just Don't Call It War*, Londra, 2012, p. 42.

⁶ G. Pastori, *Shaping National Role Abroad: Italian Military Missions Since the Eighties*, in "UNISCI Discussion Papers", n. 25, January 2011, pp. 183-198.

⁷ F. Zampieri, *1975, la Marina rinasce. La Legge Navale del 1975*, Vicenza, 2014.

⁸ T. Clancy, *Fortezze dei mari. Tutti i segreti delle grandi portaerei*, Milano, 2000.

come Potenza oceanica in grado di contestare l'egemonia statunitense sui mari⁹. La Marina italiana, invece, mirava a dotarsi di una nave portaeromobili capace di superare i limiti dei tradizionali compiti antisommergibili, assegnatili dall'Alleanza Atlantica nel Mediterraneo centrale, e di trasformarsi in un attore proattivo capace di rispondere ai rapidi mutamenti geopolitici regionali. Questa nuova priorità si rendeva necessaria non solo per la gestione delle tensioni derivanti dai conflitti arabo-israeliani, ma anche per far fronte ai cambiamenti dovuti all'emergere di nuovi attori regionali, come la Libia di Mu'ammar Gheddafi, e all'espansione della stessa Marina sovietica, che stavano ridisegnando gli equilibri nel Mediterraneo¹⁰.

Quando il Partito Repubblicano, quello Liberale e i Socialisti di Bettino Craxi giunsero al potere nel 1979, l'orientamento della Marina Militare si saldò con le nuove linee politiche di quella che presto sarebbe stata la coalizione del 'pentapartito'. In particolare, il matrimonio si celebrò grazie all'azione del Ministro della Difesa, il socialista Lelio Lagorio, il quale, anche ispirato da un'ideologia con radici risorgimentali, promosse il riposizionamento strategico dell'Italia nello scacchiere mediterraneo in senso proattivo. Lagorio diede così un forte impulso a una politica militare più assertiva, che mirava a riaffermare la centralità dell'Italia in un'area chiave, e dunque da rendere stabile, per gli interessi nazionali¹¹. Successivamente, anche Giovanni Spadolini e Valerio Zanone, che gli succedettero a Palazzo Baracchini, proseguirono su questa linea, consolidando il ruolo delle Forze Armate nella proiezione oltremare¹².

⁹ M. de Leonardis, *Ultima Ratio Regum. Forza militare e relazioni internazionali*, Bologna, 2013, pp. 30-31.

¹⁰ O. Barié, *Dal Sistema europeo alla Comunità mondiale. Storia delle relazioni internazionali dal Congresso di Vienna alla fine della Guerra Fredda*, Vol. II, Tomo II: *Verso la Comunità mondiale*, Milano, 2005, pp. 827-ss.

¹¹ A. Varsori, *Italy's Foreign Policy in the 1980s: From Enthusiasm to Disillusion*, in A. Varsori – B. Zaccaria (eds), *Italy in the International System from Détente to the End of the Cold War. The Underrated Ally*, Cham, 2018, pp. 95-127. Si veda anche L. Monzali – P. Soave (eds), *Italy and the Middle East. Geopolitics, Dialogue and Power during the Cold War*, Londra-New York, 2021, in particolare l'introduzione dei due curatori, pp. 1-6.

¹² M. Cremasco, *Italy: A New Role in the Mediterranean?*, in J. Chipman (ed), *NATO's Southern Allies: Internal and External Challenges*, Londra-New York, 1988, pp. 195-235.

Prima ancora della celebre missione in Libano avviata nell'agosto 1982 – e senza considerare le singolarità delle operazioni in Somalia negli anni Cinquanta o in Congo nel 1960-61 e in Zambia nel 1969-73 – vi furono, a partire dal 1979, altre tre operazioni significative che dimostrarono la volontà dell'Italia di ritagliarsi un ruolo nuovo e più attivo nello scenario securitario. La prima, fondamentale per la distanza con cui si agì, si svolse tra luglio e agosto 1979 nel Golfo del Siam e nel Mar Cinese Meridionale, dove la Marina italiana fu impiegata per assistere i *boat people* vietnamiti in fuga dal regime di Hanoi. La seconda, nello stesso arco temporale, fu la partecipazione al primo dispiegamento della *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL), che fu non solo un segnale concreto dell'impegno italiano nel Mediterraneo orientale, ma che, con il senno di poi, avrebbe evidenziato una forte continuità con l'attività attuale in Libano, sempre sotto l'egida delle Nazioni Unite. La terza, infine, del marzo 1982 è rappresentata dal pattugliamento dello Stretto di Tiran, anch'essa un'attività che prosegue tutt'oggi nell'ambito della *Multinational Force and Observers* (MFO), istituita per garantire la libertà di navigazione dopo la firma del trattato di pace tra Israele ed Egitto (1979)¹³.

Nel corso degli anni Ottanta, in parallelo al rinnovato impegno militare (si pensi anche allo sminamento del canale di Suez nel 1984), si sviluppò gradualmente una consapevolezza politica sempre più marcata riguardo alla dipendenza dell'Italia non solo dalle vie marittime all'interno del Mediterraneo, ma anche da quelle che vi conducono direttamente. Tale riconoscimento richiedeva di essere inserito in una visione strategica più ampia e comprensiva, che considerasse la stretta interdipendenza tra le rotte commerciali e la sicurezza nazionale. In questo contesto, prese forma e si consolidò progressivamente il concetto di 'Mediterraneo allargato', inizialmente all'interno del mondo militare, in particolare quello navale, per poi, soprattutto dalla fine della Guerra Fredda, essere pienamente adottato e integrato nella visione geopolitica dei governi italiani¹⁴. Oggi, come afferma il *Documento Programmatico Pluriennale della Difesa per il Triennio 2023-2025*, il 'Mediterraneo allargato'

¹³ M. Pizzigallo – P. Alberini (a cura di), *Missioni militari italiane all'estero in tempo di pace (1946-1989)*, Roma, 2002.

¹⁴ Si vedano le parole dell'ammiraglio Aurelio De Carolis, attuale Comandante in Capo della Squadra Navale, in *Mediterraneo allargato e sue*

è «la regione che incorpora l'Europa continentale (inclusa l'area balcanica e il Mar Nero), il Medio Oriente (inclusa la Penisola Arabica e il Golfo Persico) e l'Africa relativamente alle fasce settentrionali e sub-sahariana, che dal Corno d'Africa e attraverso il Sahel si estende al Golfo di Guinea»¹⁵. Tale vasta area geopolitica ha costituito per circa quarant'anni l'ambito di interesse nazionale prioritario per l'Italia¹⁶.

In virtù della riscoperta del legame con l'oltremare, non è dunque sorprendente che, nel 1987, l'Italia partecipasse alla missione navale nel Golfo Persico e nel Golfo dell'Oman a fianco di altri Paesi, su tutti gli Stati Uniti. Durante la guerra tra Iran e Iraq (1980-1988), che minacciava le rotte di comunicazione marittima e, di conseguenza, il commercio internazionale – anzitutto energetico – e la libertà di navigazione tra Europa e Asia, Washington decise di impiegare una parte della propria flotta, a cominciare da unità della Sesta flotta che erano stanziate nel Mediterraneo, per evitare ripercussioni potenzialmente devastanti sui mercati globali. L'iniziativa rientrava in una visione strategica precisa, promossa in particolare dal Segretario alla Difesa Caspar Weinberger, che già da diversi anni considerava il cosiddetto *out of area* della NATO come la nuova frontiera per l'Alleanza Atlantica¹⁷. Weinberger, inoltre, auspicava fortemente un maggiore impegno oltremare degli alleati europei, tra cui proprio l'Italia, e invitò esplicitamente le autorità italiane a prendere parte alle operazioni nel Golfo nel quadro di una coalizione internazionale. Le forze navali europee e statunitensi poi dispiegate, da un lato, operarono senza un comando congiunto formale, ma, dall'altro, perseguirono l'obiettivo comune di garantire la sicurezza marittima consultandosi su base regolare¹⁸.

implicazioni economiche e geopolitiche per l'Italia, “Quaderni Strategici”, Centro Studi di Geopolitica e Strategia Marittima, n. 3 (2022), pp. 3-4.

¹⁵ Ministero della Difesa, *Documento Programmatico Pluriennale della Difesa per il Triennio 2023-2025*, Roma, 2023, p. 1.

¹⁶ Marina Militare, *Rapporto Marina Militare 2023*, Roma, 2024, p. 6.

¹⁷ C. Weinberger, *Fighting for Peace. Seven Critical Years in the Pentagon*, New York, 1991, p. 211.

¹⁸ L'Italia approfondì la cooperazione con la Francia sia per ragioni strategiche – la Marine Nationale, con cui la Marina italiana condivideva l'area di responsabilità, fu l'unica forza europea a dispiegare una portaerei – sia in un'ottica di potenziamento delle iniziative europee, inclusa l'Unione Europea Occidentale (UEO), che già il governo transalpino aveva contribuito a riattivare

La Marina Militare non fu l'unica forza armata coinvolta attivamente nel processo di proiezione oltremare che l'Italia (ri)avviò negli anni Ottanta. La già citata missione Italcon in Libano, essendo un'operazione interforze, aveva visto l'Esercito come la sua componente principale. Benché l'esito complessivo degli sforzi occidentali durante quella missione si rivelasse, a voler essere generosi, limitato in termini di influenza concreta degli avvenimenti sul campo, essa rappresentò un passaggio importante per l'Italia come attore strategico, permettendole di costruire una buona reputazione in termini di affidabilità nelle missioni internazionali di *peacekeeping* e contribuendo a stabilire un concreto precedente per i successivi impegni¹⁹.

Anche l'Aeronautica Militare italiana iniziò, nel medesimo periodo, a espandere progressivamente il proprio raggio d'azione oltremare, parallelamente a un ampio rinnovamento della linea di volo come conseguenza della Legge promozionale del 1977. Malgrado le iniziali perplessità delle alte sfere dell'Arma Azzurra – che, a metà degli anni Ottanta, erano ancora scettiche riguardo all'idea di operare al di fuori del Mediterraneo centrale e dell'ambito tradizionale che si estendeva fino alla soglia di Gorizia²⁰ – l'Aeronautica si adattò gradualmente alle nuove esigenze operative. Ciò avvenne anche attraverso l'introduzione di nuovi velivoli, come il Tornado o l'AMX, e tecnologie che consentirono una maggiore flessibilità e capacità di proiezione²¹. Quando, nel 1991, i nuovi Tornado italiani furono

per controbilanciare gli Stati Uniti nel contesto securitario transatlantico. L'UEO fu una piattaforma attraverso cui governi e militari europei si confrontarono, ma senza dar vita a una catena di comando unificata. Si vedano L. Bernardini, *Golfo-1: il dibattito politico e la missione militare. Nuove prospettive di ricerca dalle carte del Fondo Valerio Zanone*, "Quaderni di Scienze Politiche", n. 25 (2024), pp. 79-116; M.R. DeVore, *A convenient framework: the Western European Union in the Persian Gulf, 1987-1988 and 1990-1991*, "European Security", vol. 18, n. 2 (2009), pp. 227-243.

¹⁹ S. Labbate, *L'Italia e la missione di pace in Libano, 1982-1984. Alla ricerca di una nuova centralità nel Mediterraneo*, Milano, 2022; L. Nuti, *Linee generali della politica di difesa italiana (1945-1989)*, in L. Goglia – R. Moro – L. Nuti (a cura di), *Guerra e pace nell'Italia del Novecento. Politica estera, cultura politica e correnti dell'opinione pubblica*, Bologna, 2006, pp. 463-503.

²⁰ Sulla strategia militare italiana durante la Guerra Fredda, si veda V. Ilari, *Storia militare della Prima Repubblica, 1943-1993*, Ancona, 1994, pp. 77-ss.

²¹ M. Napier, *In Cold War Skies. NATO and Soviet Air Power, 1949-89*, Oxford-New York, 2020, pp. 226-227.

impiegati nei cieli mediorientali durante la Guerra del Golfo contro l'Iraq, i risultati operativi furono complessivamente modesti nonostante l'impegno dimostrato dagli equipaggi. Tuttavia, il loro impiego segnò la prima partecipazione italiana a campagne aeree di coalizione su vasta scala, dimostrando la volontà del Paese di essere un alleato disposto a investire risorse e capacità, nonostante un persistente e vivace dibattito nazionale al riguardo²². Come ha osservato Richard P. Hallion, «l'Italia fu l'unica altra nazione» dell'Alleanza Atlantica «oltre a Gran Bretagna e Francia a condurre operazioni offensive di combattimento contro l'Iraq»²³.

L'interventismo del post-Guerra Fredda

La trasformazione della politica di sicurezza italiana dovette fare i conti con la realtà di un'opinione pubblica attenta e spesso critica verso gli impegni militari all'estero. Parte dell'elettorato infatti – anche se non necessariamente maggioritaria – si mostrò particolarmente contraria ai dispiegamenti oltremare, invocando una lettura 'ostativa' dell'articolo 11 della Costituzione, che ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali²⁴. Tale resistenza interna spinse la classe politica e i militari a cercare un compromesso pubblico, cercando di costruire un consenso – anche con contorsioni linguistiche – che bilanciassero le necessità operative con le sensibilità politiche e sociali del Paese. Questo equilibrio, spesso delicato, sarebbe poi diventato un elemento centrale (e controverso) nella definizione della politica estera e di sicurezza italiana²⁵.

La fase successiva alla fine della Guerra Fredda rappresentò un momento cruciale non solo per il consolidamento del ruolo dell'Italia sulla scena internazionale, ma anche per l'impegno più

²² Sulla politica estera italiana in Medio Oriente negli anni immediatamente successivi alla fine della Guerra Fredda, si veda L. Riccardi, *L'ultima politica estera. L'Italia e il Medio Oriente alla fine della Prima Repubblica*, Soveria Mannelli, 2014.

²³ R.P. Hallion, *Coalition Air Power in the Gulf War, 1991*, in S. Paget (ed), *Allies in Air Power. A History of Multinational Air Operations*, Lexington, 2020, pp. 168-198.

²⁴ L. Bonanate, *Art. 11. Costituzione italiana*, Roma, 2018.

²⁵ L. Cigliioni, *L'Italia e la guerra del Golfo. Istituzioni, partiti, società (1990-91)*, Roma, 2022.

ampio da parte degli Stati Uniti e, in generale, dell'Occidente in operazioni volte a tutelare la pace e, si diceva, i diritti umani e la libertà. In altri termini, a promuovere la globalizzazione, intesa come occidentalizzazione – se non americanizzazione – del mondo²⁶. In questo contesto, le Forze Armate italiane furono coinvolte in un ampio spettro di missioni internazionali, dimostrando effettivamente una crescente capacità di proiezione e interoperabilità. Tra le operazioni più significative, si possono citare quelle in Africa, come in Somalia e Mozambico, nonché nel 'cortile di casa' dell'Adriatico, che comprendeva gli interventi in Albania ed ex Jugoslavia. La partecipazione italiana si estese anche a teatri lontani come Timor Est²⁷.

Numerose sono le tappe militari che potrebbero essere menzionate in questo quadro di crescente coinvolgimento, ma alcune di esse, per l'importanza strategica e per il simbolismo associato, meritano un'attenzione particolare. Tra queste, i primi dispiegamenti operativi del *Giuseppe Garibaldi*, la piccola portaerei italiana. Ciò rappresentò un salto qualitativo nella capacità di proiettare la propria presenza al di là del Mediterraneo, anche in virtù degli AV8B+ Harrier II – contestualmente acquistati e sviluppati insieme a Stati Uniti e Spagna – che abitavano il suo ponte di volo. Un esempio emblematico fu l'impiego del *Garibaldi* tra 1994 e 1995 al largo di Mogadiscio, dove fu fornita copertura aerea per il ritiro delle forze italiane (e non solo), sfruttando sia la componente elicotteristica sia quella ad ala fissa²⁸. La complessità dell'operazione, tra l'altro condotta in parte al fianco delle unità americane, mostrò al più ampio pubblico l'importanza come strumento per le missioni oltremare dell'aviazione imbarcata, soprattutto se a distanza strategica²⁹.

Durante gli stessi anni, l'Italia approfondì significativamente la cooperazione militare con i principali alleati, raggiungendo un

²⁶ M. Cesa, *Globalizzazione*, in N. Bobbio – N. Matteucci – G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di Politica*, Torino, 2004, pp. 399-403.

²⁷ F. Coticchia, *Qualcosa è cambiato. Evoluzione della politica di difesa italiana dall'Iraq alla Libia (1991-2011)*, Pisa, 2013; N. Labanca, *Nella Guerra fredda e oltre*, in Id. (a cura di), *Guerre ed eserciti nell'età contemporanea*, Bologna, 2022, pp. 211-256, in particolare 242-ss.

²⁸ C. Paoletti, *La Marina italiana nelle operazioni di pace, 1832-2004*, Roma, 2005, pp. 316-ss.

²⁹ Stato Maggiore della Marina Militare, *Mar Rosso – Attività storica della Marina dall'Unità d'Italia ad oggi*, 13.4.2021.

alto livello di integrazione ad esempio nel quadro aeronavale. Tale collaborazione, sviluppata principalmente attraverso esercitazioni congiunte, gettò le basi per uno dei pilastri attuali della proiezione strategica italiana: l'interoperabilità, se non addirittura l'intercambiabilità, con gli alleati. Questo garantisce che le forze italiane possano operare efficacemente da piattaforme non esclusivamente nazionali, così come ospitare sistemi d'arma stranieri, purché standardizzati. Rilevante sia sul piano simbolico che operativo fu «il battesimo del fuoco» per i caccia imbarcati nei cieli della Serbia nel 1999 durante i bombardamenti della NATO al fianco dei velivoli dell'Aeronautica³⁰. Per la prima volta, l'aviazione navale italiana partecipava a operazioni di attacco, segnando un punto di svolta per il Paese, specialmente considerando il lungo dibattito e le difficoltà storiche legate allo sviluppo e all'impiego dell'aviazione della Marina³¹.

Parallelamente, le forze terrestri italiane furono impegnate in numerose operazioni *boots on the ground*, prendendo parte anzitutto alle missioni di stabilizzazione nei Balcani, e dimostrando la crescente flessibilità e adattabilità dell'Esercito. L'Aeronautica, tra il 1993 e il 1999, partecipò a ben sei campagne aeree, mostrando sì un grande coinvolgimento, ma ovviamente in misura limitata rispetto agli Stati Uniti. Tuttavia, il contributo aereo italiano, pur essendo inferiore anche a quello di Francia e Gran Bretagna, si rivelò superiore a quello della Germania³².

Negli anni Novanta, quindi, l'Italia consolidò la propria immagine di nazione fortemente impegnata nella sicurezza internazionale con le conseguenti ricadute positive, anche in termini

³⁰ M. Sciarretta, *La Marina Militare e l'evoluzione delle missioni all'estero, 1990-2000*, in AA.VV., *Le Forze Armate e la Nazione Italiana, 1990-2000*, *Atti del Convegno di Studi Storici 2022*, Roma, 2023, pp. 169-192.

³¹ Per una prospettiva dal lato della Marina Militare, si vedano C. De Risio, *L'Aviazione di Marina*, Roma, 1995; M. Cosentino, *Dall'Aviazione per la Regia Marina all'Aviazione Navale Italiana. Speranze, tragedie, rinascita, maturazione e prospettive*, Roma, 2020; Id., *Dal Piemonte al Trieste. Portaerei e portaelicotteri italiane*, Roma, 2021.

³² V. Camporini et al., *Il ruolo dei velivoli da combattimento italiani nelle missioni internazionali: trend e necessità*, "Quaderni IAI", Istituto Affari Internazionali, Roma, 2014, pp. 40-44.

di immagine³³. Emerse però che la piena legittimazione ottenuta dal mandato delle Nazioni Unite non veniva ritenuta a Roma una condizione indispensabile per l'impiego delle Forze Armate. Esempi erano già state le stesse missioni MFO e Italcon in Libano negli anni Ottanta, che, pur operando all'interno di una coalizione, non furono supportate da un mandato ONU. Allo stesso modo, la campagna aerea della NATO del 1999 in Serbia venne condotta senza l'approvazione del Consiglio di Sicurezza. D'altro canto, è altrettanto significativo notare che, dal Secondo dopoguerra, l'Italia non ha pressoché mai dispiegato le proprie forze senza il sostegno e la collaborazione di altri Paesi. Di certo, non in operazioni potenzialmente ad alta intensità. Il che, si può dire, costituisce ormai una tradizione consolidata, bipartisan e radicata nella cultura strategica, secondo cui l'uso della forza militare è giustificabile solo all'interno di una piattaforma multinazionale. Ciò risponde non solo alla necessità di garantire una maggiore legittimità interna, ma anche alla volontà di minimizzare i rischi e condividere i costi delle operazioni con alleati e partner³⁴.

Il coinvolgimento del Parlamento italiano, tuttavia, è un aspetto più controverso. Diversi esempi illustrano come il ruolo del ramo legislativo sia stato variabile e influenzato dal contesto politico. Nel caso del Kosovo, è vero che il governo guidato da Massimo D'Alema autorizzò ufficialmente i primi attacchi aerei dopo aver ottenuto il voto di approvazione delle Camere; eppure, l'esecutivo aveva già concesso agli alleati l'uso delle basi italiane e dello spazio aereo nazionale ben prima dell'approvazione parlamentare, dimostrando una certa elasticità nel processo decisionale³⁵. Al contrario, durante la crisi libica del 2011, il governo di Silvio Berlusconi adottò un approccio diverso, consultando il Parlamento preventivamente non solo sull'eventuale partecipazione italiana alle operazioni

³³ G. Checchia, *Le missioni militari italiane all'estero fattore di prestigio nazionale*, "Quaderni di Scienze Politiche", n. 7 (2014), pp. 63-66.

³⁴ M.L. Maniscalco, *Forze Armate Italiane, Forze Armate Europee*, in Id. (a cura di), *Opinione pubblica, sicurezza e difesa europea*, Soveria Mannelli, 2004, pp. 90-124, in particolare 98-104.

³⁵ P. Carnevale, *Il ruolo del Parlamento e l'assetto dei rapporti fra Camere e Governo nella gestione dei conflitti armati. Riflessioni alla luce della prassi seguita in occasione delle crisi internazionali del Golfo Persico, Kosovo e Afghanistan*, in Id. (a cura di), *Guerra e Costituzione*, Torino, 2004, pp. 79-136.

militari, ma anche sull'uso delle basi³⁶. Più recentemente, tra 2023 e 2024, in occasione del dibattito riguardante la possibile presenza dell'Italia nelle operazioni cinetiche condotte da Stati Uniti e Gran Bretagna nel Mar Rosso contro le postazioni degli Houthi yemeniti, il governo di Giorgia Meloni ha giustificato la scelta di non affiancarsi agli anglo-americani facendo prima riferimento all'assenza di un mandato parlamentare³⁷, successivamente dichiarando di voler evitare il coinvolgimento del Parlamento stesso, ripiegando sulla dimensione europea e su una missione «prevalentemente di politica di difesa»³⁸. Senza speculare oltremodo su eventi ancora in corso nel momento in cui si scrive, tale posizione sembrerebbe esser intesa in primo luogo a evitare tensioni all'interno della coalizione di governo, mettendo ancora una volta in luce le complessità che persistono sull'impiego delle forze militari all'estero in rapporto a parte dell'opinione pubblica.

Il primo decennio del Ventunesimo secolo è stato contraddistinto dalla cosiddetta 'guerra al terrorismo', proclamata dall'amministrazione di George W. Bush in risposta agli attacchi dell'11 settembre 2001. In Afghanistan e Iraq, gli Stati Uniti optarono per non avvalersi della struttura militare integrata della NATO per le operazioni di *war fighting*, preferendo invece istituire delle *coalitions of the willing and the able* in cui i partecipanti 'volenterosi e capaci' erano chiamati a contribuire in maniera concreta e tangibile alle operazioni militari. Il partner più leale e impegnato di Washington fu, come noto, Londra. Meno noto tra il grande pubblico, tuttavia, è che anche l'Italia giocò un ruolo di primo piano

³⁶ V. Bianchi, *L'Italia nella crisi libica: protagonista "con cautela"*, in L. Micheletta (a cura di), *Riflessioni sulla crisi libica del 2011. Guerra, economia e migrazioni*, Roma, 2017, pp. 23-ss.

³⁷ Si veda l'intervista al Ministro degli Esteri, Antonio Tajani, in "Il Corriere della Sera", 14.1.2024.

³⁸ Il Presidente del Consiglio ha aggiunto: «L'Italia ha sempre sostenuto la difesa della libertà di navigazione, lo facciamo nell'ambito delle nostre normative. Per questa missione europea di difesa non dobbiamo passare in Parlamento, ma quella di iniziativa statunitense avrebbe significato un passaggio parlamentare». Si vedano le dichiarazioni rese alla trasmissione televisiva *Quarta Repubblica* il 22 gennaio 2024 e poi rilanciate dalle agenzie, tra cui ANSA: https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2024/01/22/meloni-non-accetto-lezioni-da-nessuno.-decido-allultimo-se-candidarmi-alle-europee_0100ebb7-cf6b-48d2-a9fa-c65b-dee80b95.html.

nella coalizione, partecipando alle fasi iniziali della campagna militare e dunque ben prima di dispiegare le sue unità in Afghanistan sotto la bandiera di *International Security Assistance Force* (ISAF)³⁹. Nell'ambito dell'operazione *Enduring Freedom*, che aveva l'obiettivo di rovesciare il regime talebano complice di ospitare e sostenere Al Qaeda, l'Italia schierò fin dalle prime fasi un gruppo navale nel Golfo Persico incentrato sulla portaerei *Giuseppe Garibaldi*. I velivoli imbarcati a bordo del *Garibaldi* operarono congiuntamente a quelli statunitensi, britannici e francesi, dimostrando la capacità della Marina italiana di integrarsi efficacemente nelle operazioni aeree a distanza strategica. L'intervento fu apprezzato dai partner per il contributo operativo e logistico fornito, anche se non necessariamente attraverso azioni di bombardamento⁴⁰.

Nel 2003 l'impegno italiano in *Enduring Freedom* si estese anche al terreno con la *task force* terrestre *Nibbio*, che intervenne in Afghanistan, a Khost, con compiti di *war fighting*, evidenziando come i militari italiani fossero in grado di assumere ruoli attivi e rischiosi in operazioni ad alta intensità. Intanto, nell'ambito della missione ISAF, le Forze Armate italiane si distinsero nelle attività di comando del *Provincial Reconstruction Team* di Herat al confine con l'Iran, attraverso cui il contingente italiano contribuì agli sforzi di stabilizzazione e ricostruzione dell'area, ottenendo risultati valutati positivamente sul piano civile e militare, di certo rispetto ad altre aree dell'Afghanistan. La missione ISAF proseguì poi fino al dicembre 2014, momento in cui venne sostituita da *Resolute Support*, una nuova operazione a guida NATO con obiettivi di addestramento e supporto alle forze di sicurezza afgane. L'Italia continuò a mantenere un ruolo centrale, schierando, a fine missione, il terzo contingente più numeroso e dimostrando ancora una volta il suo impegno e la sua capacità di cooperare in un quadro internazionale molto complesso⁴¹. Tuttavia, nonostante gli sforzi sostenuti

³⁹ M. de Leonardis, *Alla ricerca della rotta transatlantica dopo l'11 settembre 2001. Le relazioni tra Europa e Stati Uniti durante la presidenza di George W. Bush*, Milano, 2016, pp. 51-ss.

⁴⁰ P. Baroni – F. Bufalini, *Enduring Freedom. Una moderna operazione navale della Marina Militare*, Supplemento alla "Rivista Marittima", Gennaio 2003.

⁴¹ L'Italia, al febbraio 2021, era il terzo contributore su 36 Paesi dopo Stati Uniti e Germania, ma davanti al Regno Unito e alla Turchia. Si vedano i dati sul sito della NATO: <https://www.nato.int/cps/en/natolive/107995.htm>.

per quasi vent'anni, l'impegno afgano si è concluso nel 2021 con un ritiro degli Stati Uniti, seguiti dagli alleati, ben poco glorioso, lasciando nuovamente il Paese in mano ai talebani⁴².

L'operazione *Leonte* nel 2006 in Libano, tutt'ora in corso, e, soprattutto, quella NATO *Unified Protector* del 2011 sono state un ulteriore esempio dell'impiego dello strumento militare italiano oltremare. Entrambe, considerando la vicinanza geografica del teatro operativo, non hanno richiesto per l'Italia lo stesso livello di sforzo logistico e organizzativo che era stato necessario un decennio prima per le attività in Afghanistan. In particolare *Unified Protector* fu molto importante, poiché tanto l'Aeronautica quanto la Marina furono impiegate in un ruolo più che strettamente militare, anzitutto politico. Il loro impiego aveva infatti l'obiettivo di dimostrare ad alcuni alleati, in particolare alla Francia, che l'Italia era in grado di esercitare una propria influenza nella regione, e non semplicemente di subire quella altrui⁴³. Dal punto di vista strettamente militare, *Unified Protector* raggiunse gli obiettivi prefissati, contribuendo in maniera significativa alla fine del regime di Gheddafi. Tuttavia, sul piano politico, le conseguenze e le evoluzioni successive della situazione in Libia – ancora oggi estremamente instabile e frammentata – hanno eufemisticamente messo in discussione i reali benefici strategici dell'intervento⁴⁴.

Un'altra tappa fondamentale nel processo di proiezione dell'Italia è stata l'inaugurazione, nel 2013, della prima base logistica operativa oltremare, a Gibuti, all'imbocco del Mar Rosso. Questo «avamposto permanente», come lo definì l'allora Capo di Stato Maggiore della Difesa, Ammiraglio Luigi Binelli Mantelli, è stato un importante cambio di passo per Roma, che poteva ora disporre di una base strategica ben al di fuori dei propri confini⁴⁵. L'avamposto di Gibuti, oltre a rafforzare la capacità italiana di

⁴² A. Carati, *NATO and the Impact of the Long War in Afghanistan: Avoiding a Wrong Memory About ISAF*, in M. de Leonardis (ed), *NATO in the Post-Cold War Era. Continuity and Transformation*, Cham, 2023, pp. 181-198.

⁴³ A. Varvelli, *Italy and new Libya between continuity and change*, "ISPI Policy Brief", Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, n. 219 (2012), https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/pb_219_2012_1.pdf.

⁴⁴ S. Van Genukten, *Libya in Western Foreign Policies, 1911–2011*, Londra, 2016, pp. 147-ss.

⁴⁵ G. Gaiani, *L'Italia apre una base militare a Gibuti*, "Il Sole 24 Ore", 25.10.2013.

supportare le operazioni navali e aeree in un'area strategica per i traffici marittimi e la sicurezza energetica globale, era un concreto segnale della volontà italiana di espandere il proprio ruolo, rendendolo più strutturato e duraturo nella gestione degli equilibri fino all'Oceano Indiano. Nelle parole del Ministro della Difesa, Lorenzo Guerini, in visita nel Corno d'Africa nel marzo 2021, la base di Gibuti «è diventata il fondamentale riferimento logistico per le operazioni militari nazionali che si svolgono nell'area del Corno d'Africa, del Golfo di Aden, del bacino somalo, dell'Oceano Indiano, nonché per il personale italiano in transito sul territorio della Repubblica di Gibuti o impiegato in Somalia»⁴⁶.

Da ultimo ma non per ultimo, a partire dal 2014, l'impegno nel quadro della Coalizione anti-Daesh/ISIS in Iraq e Siria è stato l'ennesimo capitolo delle operazioni italiane oltremare, che sembrerebbe – almeno nel momento in cui si scrive – aver ottenuto risultati complessivamente positivi. D'altro canto, il successo relativo di questa missione può essere attribuito anche alla presenza già consolidata delle forze occidentali nella regione, soprattutto in Iraq, eredità dei dispiegamenti post-2003. Ciò sembrerebbe aver consentito un utilizzo più efficiente delle risorse multinazionali, con attività di addestramento delle forze locali che hanno tratto vantaggio dall'esperienza maturata in anni di presenza sul campo, combinate con un impiego ottimale del potere aereo⁴⁷.

Verso un ruolo globale?

L'ultimo decennio ha visto un progressivo ritorno delle cosiddette Potenze revisioniste – Russia e Cina – che ambiscono a rimodellare l'ordine internazionale esistente, a cominciare dalle dinamiche in Eurasia. Sebbene il focus principale della NATO sia rivolto al fianco Est per rispondere alle minacce provenienti dalla Russia, un altro aspetto fondamentale per gli alleati è lo spostamento del

⁴⁶ Si veda il comunicato dell'Ambasciata italiana in Etiopia al seguente link: https://ambaddisabeba.esteri.it/it/news/dall_ambasciata/2021/03/il-ministro-della-difesa-on-lorenzo/.

⁴⁷ A. Mumford, *The West's War against Islamic State. Operation Inherent Resolve in Syria and Iraq*, Londra-New York-Dublino, 2021.

baricentro del sistema internazionale verso l'Oriente, con un'attenzione crescente all'Indo-Pacifico⁴⁸.

Tale scenario sta ridefinendo il ruolo dell'Italia e, in parte, della NATO stessa. In questa sede è necessario evidenziare che il nuovo Concetto Strategico dell'Alleanza Atlantica approvato nel 2022 sottolinea le sfide crescenti poste da Pechino e l'importanza della sicurezza marittima al fianco della deterrenza in chiave anti-russa come elemento fondamentale per mantenere gli equilibri globali. «La sicurezza marittima», afferma il documento, «è fondamentale per la nostra pace e prosperità. Rafforzeremo la nostra postura e la consapevolezza situazionale per scoraggiare e difenderci da tutte le minacce nel dominio marittimo, mantenere la libertà di navigazione, proteggere le rotte commerciali marittime e garantire le nostre principali linee di comunicazione». La Cina, con il sostegno di Mosca, si sta invece impegnando «a sovvertire l'ordine internazionale basato sulle regole, inclusi i domini spaziale, cibernetico e marittimo»⁴⁹.

A ciò si aggiunge l'azione di attori parastatali, i quali contribuiscono a rendere instabile uno scenario sempre più complesso. Si pensi alla sopracitata recente crisi nel Mar Rosso, scatenata dai ribelli Houthi yemeniti come forma di ritorsione contro Israele e i Paesi che lo sostengono nel conflitto di Gaza. A seguito dei crescenti attacchi ai mercantili in transito attraverso lo stretto di Bab El-Mandeb, diversi Stati, tra cui l'Italia, hanno dispiegato navi militari nella zona per proteggere la libertà di navigazione e garantire la sicurezza delle rotte commerciali. L'area che collega il canale di Suez al Golfo di Aden, cruciale per i traffici commerciali, è stata dunque teatro di una serie di attività militari⁵⁰. Si è osservata però una differenza sostanziale nei compiti e nelle modalità operative tra i Paesi coinvolti. Da un lato, gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, nell'ambito dell'operazione *Poseidon Archer* (a sua volta nel più ampio quadro di *Prosperity Guardian*), hanno adottato un approccio più diretto e aggressivo, attaccando preventivamente le postazioni degli Houthi con l'obiettivo di neutralizzare le minacce

⁴⁸ M. Berrettini – D. Borsani (eds), *Bringing Eurasia Back In? The Resilience of the Western-Centric Alliance System Between History and Politics*, Bern, 2023.

⁴⁹ NATO 2022 Strategic Concept. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid, 29.06.2022, <https://www.nato.int/strategic-concept/>.

⁵⁰ F. Sanfelice di Monteforte, *I conflitti e il mare*, in *Atlante Geopolitico Treccani*, Roma, 2024, pp. 13-16.

prima che potessero causare ulteriori danni ai mercantili. Dall'altro lato, la missione europea *Aspides*, che nel luglio 2024 ha 'assorbito' l'operazione *Agenor* nello Stretto di Hormuz e alla quale partecipa anche l'Italia, si svolge con regole di ingaggio più stringenti e un approccio più prudente, caratteristico delle operazioni dell'Unione Europea (UE)⁵¹. La diversità nelle modalità operative tra gli anglo-americani e l'UE però non sorprende. Le differenze si erano già manifestate in passato, in contesti come quello dell'Afghanistan, dove le priorità e i *caveat* dei singoli governi spesso divergevano significativamente tra loro. La NATO, a differenza dell'UE (pur con i suoi limiti), non ha colto l'opportunità di giocare un ruolo diretto nel teatro del Mar Rosso, evidenziando una mancanza di attenzione verso il fianco Sud 'allargato' in un contesto che però è chiaramente prioritario per la sicurezza e la prosperità dell'area euro-atlantica, come appunto riconosce il Concetto Strategico. Tale approccio, tra l'altro, contrasta con le operazioni anti-pirateria precedentemente condotte dalla stessa NATO nel Corno d'Africa, come *Allied Protector* e *Ocean Shield*, terminate rispettivamente nel 2009 e nel 2016, mentre invece l'operazione *Atalanta* dell'UE, intrapresa nel 2008, è ancora attiva⁵².

Se è vero che ormai è un fatto consolidato che la proiezione oltremare costituisca una priorità strategica per l'Italia, si nota oggi che tendono a espandersi i confini di questo oltremare. Concordemente con quanto sta accadendo nell'ambito NATO, la visione geopolitica italiana sta difatti evolvendo nel collegare sempre più strettamente il teatro del Mediterraneo allargato con quello dell'Asia-Pacifico, adottando una prospettiva che attraversa l'Oceano Indiano e include le acque del Mar Cinese come parte di un unico spazio strategico, declinando secondo i propri interessi la concezione promossa dagli Stati Uniti fin dal primo mandato

⁵¹ Nelle parole del Capo di Stato Maggiore della Difesa, Ammiraglio Giuseppe Cavo Dragone, «nell'ambito dell'iniziativa "Prosperity Guardian", americani e inglesi adottano una policy più decisa attraverso attacchi sistematici, ancorché avvisando quattro ore prima le installazioni che vanno a colpire. L'approccio e la risoluzione delle Nazioni unite sono improntati a misure non escalatorie e difensive. L'Operazione *Aspides*, che segue questo orientamento, mi sembra stia dimostrando efficacia nella salvaguardia del traffico mercantile attraverso lo Stretto» ("Rivista Marittima", giugno 2024, p. 32).

⁵² C. Fahron-Hussey, *Military Crisis Management Operations by NATO and the EU. The Decision-Making Process*, Wiesbaden, 2019, pp. 233-236.

di Donald Trump⁵³. Nell'estate del 2024, ciò è stato plasticamente rappresentato dall'invio nelle acque dell'Estremo Oriente della nave ammiraglia italiana, la portaerei *Cavour*, entrata in linea nel 2009. Dalla prospettiva dello storico, la presenza italiana in quelle acque non è certo una novità assoluta. Oltre all'attività del 'mostrar bandiera', già presente negli anni precedenti l'Unità d'Italia, nel 1898 fu istituita la Divisione Navale dell'Estremo Oriente con il compito di proteggere le concessioni italiane in Cina, e due anni dopo le forze italiane parteciparono a quella che oggi chiameremmo un'operazione di polizia internazionale, intervenendo nel contesto della rivolta dei Boxer. Il nostro impegno navale nella regione proseguì fino alla fine della Seconda guerra mondiale, per poi riemergere nel 1979, come accennato sopra, quando due incrociatori italiani supportati da una nave rifornimento operarono nelle acque di fronte al Vietnam per soccorrere i *boat people* vietnamiti⁵⁴.

Ciò che stiamo osservando oggi, tuttavia, è diverso e di portata più sistemica. La strategia italiana tende a poggiarsi sul concetto di deterrenza e si inserisce nel quadro di una nuova coalizione occidentale composta da 'volenterosi e capaci' (Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Italia, sostenuti dall'India) nata informalmente con la Conferenza navale di Parigi del gennaio 2024, che si è dimostrata già intesa a dissuadere la Cina dal compiere azioni unilaterali nella sua prima catena di isole, che potrebbero avere conseguenze su scala globale. L'attuale Presidente del Consiglio, Meloni, durante una visita in Giappone nel febbraio 2024, ha poi dichiarato che l'Italia «intende avere una presenza [in termini politici e strategici] sempre più significativa» nell'Indo-Pacífico, annunciando dunque l'estensione dell'interesse nazionale ben oltre i confini del Mediterraneo allargato⁵⁵. Parallelamente, l'allora Capo di Stato Maggiore della Difesa nonché designato Presidente

⁵³ Sul passaggio da Asia-Pacífico a Indo-Pacífico negli anni della prima presidenza Trump e le relative conseguenze strategiche e diplomatiche, si vedano L.W. Ford, *The Trump administration and the 'Free and Open Indo-Pacific'*, Brookings Institute, maggio 2020, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/05/fp_20200505_free_open_indo_pacific.pdf; R.G. Patman – P. Kollner – B. Kiglics (eds), *From Asia-Pacific to Indo-Pacific. Diplomacy in a Contested Region*, Singapore, 2021.

⁵⁴ C. Paoletti, *La Marina italiana in Estremo Oriente, 1866-2000*, Roma, 2000.

⁵⁵ Si vedano le dichiarazioni del Presidente del Consiglio a margine del colloquio tenutosi a Tokyo del 5 febbraio 2024 con il Primo Ministro

del Comitato Militare della NATO, Ammiraglio Giuseppe Cavo Dragone, comunicò durante un'audizione alla Camera dei Deputati che l'Italia prevedeva di stabilire una «presenza strutturata» nell'area⁵⁶, collaborando al fianco della Francia e del Regno Unito in termini di coordinamento nelle pianificazioni delle proiezioni dei gruppi portaerei. Nel successivo agosto, come già sopra anticipato, un gruppo navale incentrato sul *Cavour* si è recato nelle acque del Pacifico occidentale, dove si è esercitato per rafforzare l'interoperabilità con le unità della Settima flotta statunitense e della Marina giapponese, presso cui sono state condotte attività di addestramento per il personale nipponico nell'utilizzo dei gruppi di volo imbarcati. Poco prima, il *Cavour* aveva partecipato all'imponente esercitazione aeronavale multinazionale *Pitch Black 2024* in Australia, mentre contestualmente il pattugliatore polivalente d'altura *Montecuccoli* aveva preso parte alla RIMPAC (*Rim of the Pacific*), l'evento addestrativo più grande al mondo organizzato fin dal 1971 dalla US Navy. In entrambi i casi, si è trattata della prima volta per una nave italiana⁵⁷. Inoltre, nell'ottica di perseguire nuovi compiti strategici, il Global Combat Air Programme (GCAP) per la produzione di velivoli di sesta generazione, firmato da Roma con Tokyo e Londra nel dicembre 2023, «è effettivamente di grande importanza, e dimostra l'impegno del nostro Paese a rispondere alle nuove sfide securitarie e tecnologiche tramite collaborazioni con partner *likeminded* anche al di là degli ambiti comunitari»⁵⁸.

In altre parole, il processo di proiezione oltremare (ri)avviato più di quarant'anni fa nel Mediterraneo, e che è proseguito con

giapponese Fumio Kishida al seguente link: <https://www.governo.it/it/articolo/incontro-meloni-kishida-le-dichiarazioni-alla-stampa/24945>.

⁵⁶ L'audizione del 26 marzo 2024 dell'Ammiraglio Cavo Dragone è visionabile sulla pagina Youtube della Camera dei Deputati al seguente link: <https://www.youtube.com/watch?v=rvAqTD7BcQ8>.

⁵⁷ Si vedano il *Notiziario della Marina*, a. LXX (agosto-settembre 2024), pp. 10-18 e A. Patalano, *What is an Italian Carrier Strike Group Doing in the Indo-Pacific?*, "War on the Rocks", 29.08.2024, <https://warontherocks.com/2024/08/what-is-an-italian-carrier-strike-group-doing-in-the-indo-pacific/>.

⁵⁸ Così Alessandra Schiavo, Direttrice per l'Asia del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, durante il dibattito organizzato dal Circolo Studi Diplomatici sul *Ruolo dell'UE e dell'Italia nell'Indo-Pacifico*, "Dialoghi Diplomatici", n. 265 (2024), https://circolostudidiplomatici.unilink.it/repository/Dialogo_000000269.pdf.

regolarità nella sua versione ‘allargata’, si sta ora evolvendo in un progetto ambizioso teso a ‘consacrare’ l’Italia in una Potenza regionale con interessi globali. Una categoria, questa, in cui si identificano tradizionalmente Paesi come la Gran Bretagna e la Francia (e ora anche l’Australia!). D’altronde, come affermato recentemente dal Capo di Stato Maggiore della Marina, Ammiraglio Enrico Credendino, «Il Mediterraneo, come riconosciuto in tutti i documenti strategici della Difesa italiana, è l’area di nostro interesse prioritario e tale resta. Tuttavia, oggi ciò che succede anche in teatri più lontani, come, appunto, l’Indo-Pacifico, si riverbera immediatamente sulla nostra sicurezza e sul nostro benessere. Del resto l’Italia è una media Potenza con interessi globali, basata su un’economia di trasformazione. Per questo, oggi, si potrebbe iniziare tranquillamente a parlare di *Mediterraneo globale*, proprio a voler sottolineare la stretta interdipendenza tra i 2 scacchieri, determinata dalla necessità – ripeto, per il tipo di Paese che è l’Italia – di dover mantenere “aperti” i mari, garantendo la libertà dei commerci e delle rotte»⁵⁹.

Alcune riflessioni conclusive

Una simile ambizione – che prima ancora di essere di natura marittima riguarda naturalmente la politica estera – non dovrebbe stupire gli storici, i quali, da un lato, conoscono bene le aspirazioni passate di Roma e i complessi sviluppi che hanno segnato l’espansione (o la contrazione) del ruolo internazionale dell’Italia nel corso del tempo; dall’altro, riconoscono anche che, sebbene tale obiettivo si collochi in continuità con le tendenze di più ampio periodo, essa comporta nuove sfide che richiedono in primo luogo una coerente pianificazione di lungo termine e un consenso politico stabile per sortire un risultato non effimero.

Certamente, nessuno può prevedere il futuro. Tuttavia, se l’obiettivo è quello di accrescere il ruolo dell’Italia a livello globale, l’esito non potrà che dipendere da una pluralità di fattori. Non

⁵⁹ P. Batacchi, *Indo-Pacifico, droni e missili, parola all’Amm. Credendino*, “Rivista Italiana Difesa”, 29.10.2024, <https://www.rid.it/shownews/6893/indo-pacifico-droni-e-missili-parola-all-rsquo-amm-credendino>. Il corsivo è aggiunto dall’Autore.

solo dalle risorse economiche e militari, che, storicamente, non sono paragonabili a quelle delle principali Potenze, sebbene sia fondamentale riconoscere che, grazie ai progetti di integrazione di cui l'Italia oggi è parte, essa dispone di una 'cassetta degli attrezzi' potenzialmente più fornita rispetto al passato. Piuttosto, vi sono alcuni aspetti tra loro interdipendenti, tanto ovvi quanto essenziali, da tenere in considerazione per valutare realisticamente le prospettive.

Il primo riguarda la volontà politica dei governi – quello attuale e i futuri – di compiere scelte dirimenti e di ampio respiro, mantenendo una continuità strategica anche di fronte a potenziali impopolarità. L'accrescimento del ruolo internazionale richiede tanto una visione che sia coerente e stabile nel tempo, dipendente il meno possibile dalle fluttuazioni politiche interne che potrebbero influenzare le decisioni governative, quanto esecutivi capaci di indirizzare e sensibilizzare l'opinione pubblica per garantire il sostegno necessario alle scelte strategiche nazionali. Solo attraverso tale approccio l'Italia potrà compiere investimenti di lungo termine, anche qualora ciò comporti l'adozione di politiche che vadano controcorrente rispetto agli interessi di breve periodo. Il secondo aspetto, delicato in prospettiva storica, riguarda la capacità di concentrare le risorse su alleanze e partenariati affidabili e funzionali, consolidando i rapporti strategici con quei Paesi che considerano l'Italia un interlocutore di rilievo non solo a parole, ma anche nei fatti, e che siano pronti a investire in una collaborazione reciproca condividendone oneri e responsabilità da pari a pari, quantomeno in relazione al rispettivo status internazionale e alle aree di interesse comune.

Tuttavia, le ricorrenti titubanze italiane, a giudizio di chi scrive, molto spesso non dipendono tanto da limiti materiali del Paese o vincoli esterni, quanto da ragioni più profonde. Come nazione, l'Italia è ancora legata a un retaggio storico che in molti non hanno ancora accettato e superato, la cui capacità di influenzare l'opinione pubblica è tutt'altro che trascurabile. Ciò condiziona inevitabilmente la (auto)percezione del Paese e la sua azione sulla scena internazionale. Per conseguire l'ambizioso obiettivo di diventare un attore strategico di peso globale – se poi questo si confermerà davvero essere l'obiettivo – pare necessario anzitutto un cambiamento culturale che, per mutuare il pensiero di Alfred Thayer

Mahan, coinvolga non solo l'intera classe dirigente (*character of the government*), ma pure il *national character*, e dunque l'opinione pubblica, creando quella consapevolezza condivisa che è essenziale per sostenere le decisioni strategiche di lungo termine, soprattutto quando si attraversano momenti di crisi⁶⁰.

⁶⁰ Sul *national character* e *character of the government*, si veda il classico A.T. Mahan, *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*, Boston, 1898, pp. 50-81. Dal 1994 è disponibile anche la traduzione italiana a cura dell'Ufficio Storico della Marina Militare.

Il ritorno del conservatorismo trumpiano e le prospettive per l'Italia nel quadrante transatlantico

di SIMONE ZUCCARELLI

Abstract – *In 2020, when Donald Trump was not reelected, numerous commentators, experts, and policymakers saw an opportunity to revitalize more cooperative relations between the two sides of the Atlantic, after the previous four years had led to significant conflicts on at least two crucial issues: trade policies and burden sharing. However, the rushed withdrawal from Afghanistan by the Biden Administration, the outbreak of the war in Ukraine, and the October 7, 2023, Hamas attack forced the West to find a new balance. In this challenging context, Italy has sought to position itself in line with its historical foreign policy, though it has had to contend with the economic and military limitations that have complicated its action in the international system for at least two decades. Donald Trump's return to the White House has added another layer of uncertainty and had opened new challenges that, if well managed, could provide opportunities to revitalize Italy's foreign policy. At this difficult historical juncture, where the number of threats continues to grow, Italy must begin to develop a more proactive foreign policy, not only capable of keeping the country afloat but also of charting an Atlantic course that would grant it an international status commensurate with its stature.*

Keywords: *Trump, Italy, Conservatism*

Quando nel 2020 Donald Trump non è stato rieletto, numerosi commentatori, esperti e policy-maker¹ hanno visto la possibilità

¹ «A full-throttled U.S. diplomatic reset with the European Union is well underway to repair and rebuild damaged ties after Donald Trump's presidency. Many European diplomats are already infatuated with Biden and pleased with his team's level of engagement and messaging, as well as the stated desire to raise the level of ambition in U.S.-EU relations after four years of mostly quarreling and putting out fires». E. Brattberg, *Transatlantic Relations After Biden's First 100 Days*, "Carnegie Endowment for International Peace", 6.5.2021, <https://carnegieendowment.org/research/2021/05/transatlantic-relations-after-bidens-first-100-days?lang=en>

di rivitalizzare relazioni più cooperative tra le due sponde dell'Atlantico, dopo che i quattro anni precedenti avevano portato significativi conflitti su almeno due questioni cruciali: politiche commerciali e *burden sharing*. Tale visione era condivisa anche dai vertici dell'Unione Europea. La Presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen, l'indomani della vittoria di Joe Biden, ha affermato convintamente: «it is wonderful to know that we have a friend again in the White House»². Allo stesso modo, l'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la politica di sicurezza, Josep Borrell, ha sostenuto: «Joe Biden's presidency gives us a unique opportunity to work together again to tackle a variety of global challenges. The EU is ready for that»³. Di riflesso, il 25 marzo 2021 il Presidente Biden ha omaggiato l'Unione prendendo parte, per la prima volta dopo undici anni, a un Consiglio Europeo, dimostrando così la volontà comune di rilanciare l'asse transatlantico. Tale iniziativa si collocava nella visione di politica estera dell'Amministrazione entrante, che criticava a quella uscente di aver compromesso la rete di alleanze americane, soprattutto in Europa⁴. Nonostante i problemi non potessero dirsi svaniti, soprattutto perché di lungo corso (ovvero, almeno dalla presidenza Eisenhower⁵), a livello retorico la situazione sembrava

² U. Von der Leyen, *Statement by President von der Leyen on the occasion of the visit of U.S. Special Presidential Envoy for Climate Kerry to the weekly meeting of the College of Commissioners*. "Commissione Europea", 9.3.2021.

³ *Biden's presidency begins: a fresh start for the US but also for transatlantic relations*, "European Union External Action", 22.1.2021, https://www.eeas.europa.eu/eeas/biden%E2%80%99s-presidency-begins-fresh-start-us-also-transatlantic-relations_en

⁴ «We will repair our alliances and engage with the world once again». J. Biden, *Inaugural Address by President Joseph R. Biden, Jr.*, Washington, D.C., 20.01.2021.

⁵ Si veda, ad esempio, la sua costante richiesta di un maggior contributo europeo nel mantenimento della sicurezza collettiva: *Foreign Relations of The United States [FRUS], 1955-1957, Western European Security and Integration, Volume IV, United States Government Printing Office, Washington, 1988, Documento 38*. Verso la fine della sua presidenza, Eisenhower era diventato parecchio insofferente verso l'attitudine degli alleati europei, al punto da arrivare a volere il ritiro parziale delle forze americane dall'Europa: «I've said that I want to start reducing our forces in Europe [...] I want action to be initiated on that». Kernell, S. – Popkin, S.L. (eds), *Chief of Staff: Twenty-five Years of Managing the Presidency*, University of California Press, 1988, p. 23.

destinata a migliorare rapidamente. La precipitosa e male gestita ritirata americana dall'Afghanistan, tuttavia, ha riportato subito l'attenzione sulle differenze di interessi tra le due sponde dell'Oceano Atlantico, con gli europei che hanno considerato la decisione americana, precipitosa nelle modalità e giunta in assenza di coordinamento, un errore di portata storica⁶. L'unità transatlantica è stata però presto ritrovata, come spesso è accaduto nella storia, grazie alla comparsa di una minaccia comune, la più seria sfida all'ordine liberal-democratico occidentale dal crollo del Muro di Berlino: l'invasione russa dell'Ucraina. Anche se prima della stessa le differenze di vedute tra alcuni importanti Paesi europei e gli Stati Uniti su come affrontare le minacce provenienti da Mosca erano in parte rilevanti⁷, dopo l'attacco l'Occidente ha mostrato una coesione raramente vista, almeno dalla fine della Guerra Fredda. Mentre Biden rispondeva duramente alla decisione russa di risolvere la questione ucraina con la forza, introducendo

⁶ M. Lowen, *Afghanistan crisis: How Europe's relationship with Joe Biden turned sour*. "BBC", 19.8.2021, <https://www.bbc.com/news/world-europe-58416848>; M. Landler, *Biden Rattles U.K. With His Afghanistan Policy*. "The New York Times", 18.08.2021 <https://www.nytimes.com/2021/08/18/world/europe/britain-afghanistan-johnson-biden.html>

⁷ Il Presidente francese Macron, per esempio, ha sempre ritenuto un profondo errore strategico «pushing Russia from Europe» in quanto l'Europa «will never be stable, will never be in security, if we don't pacify and clarify our relations with Russia». Ancora a luglio 2021 Macron ripeteva al suo omologo russo l'intenzione di ricostruire buone relazioni tra Europa e Russia, mentre pochi giorni prima dell'invasione russa sosteneva: «There is no security for Europeans if there is no security for Russia». Anche la Germania ha tenuto una posizione simile a quella francese, con il Cancelliere Scholz che, poco prima dell'inizio del conflitto, ha cercato di trovare un accordo tra Occidente e Russia basato sulla neutralizzazione dell'Ucraina. *Keeping Russia out of Western fold a 'strategic error', Macron says in key speech*, "France 24", 27.8.2019, [https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/russia/news/article/russia-call-between-president-emmanuel-macron-and-president-vladimir-poutine; P. Wintour, Emmanuel Macron's remarks on Russia set alarm bells ringing, "The Guardian", 8.2.2022, https://www.theguardian.com/world/2022/feb/08/emmanuel-macron-remark-russia-set-alarm-bell-ringing-ukraine-crisis-talk-vladimir-putin; M.R. Gordon et al., Vladimir Putin's 20-Year March to War in Ukraine - and How the West Mishandled It, "The Wall Street Journal", 1.4.2022, https://www.wsj.com/articles/vladimir-putins-20-year-march-to-war-in-ukraineand-how-the-west-mishandled-it-11648826461](https://www.france24.com/en/20190827-france-macron-ambassadors-speech-new-economic-order-diplomacy-foreign-policy; Russia - Call between Emmanuel Macron and President Vladimir Poutine - Press Release, 02.07.2021, https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/russia/news/article/russia-call-between-president-emmanuel-macron-and-president-vladimir-poutine; P. Wintour, Emmanuel Macron's remarks on Russia set alarm bells ringing,)

sanzioni e promettendo sostegno diretto a Kyiv, l'Unione Europea si muoveva rapidamente nella stessa direzione.

Nella difficile congiuntura, l'Italia ha dovuto trovare un complesso equilibrio tra questioni economiche, lealtà allo schieramento Atlantico, necessità di impegnarsi nella preservazione di un ordine internazionale sulla base del quale Roma ha costruito la sua politica estera negli ultimi ottant'anni e la volontà di non tagliare tutti i ponti con la Federazione Russa, nella consapevolezza che, se non nel breve almeno nel medio periodo, dopo l'inevitabile forte sostegno all'Ucraina aggredita sarebbe stato necessario tornare a interfacciarsi diplomaticamente con Mosca. Fin dalle prime ore seguenti lo scoppio del conflitto, l'Italia ha espresso una ferma condanna verso le azioni russe, con un linguaggio in linea con le dichiarazioni degli altri principali Paesi occidentali. Il Primo Ministro Draghi, in particolare, ha ricordato come per il nostro Paese fosse intollerabile «il ritorno della guerra in Europa»⁸, e la direzione non è cambiata quando, pochi mesi più tardi, Draghi è stato sostituito da Giorgia Meloni a Palazzo Chigi, la quale ha più volte ribadito, senza mostrare tentennamenti, il sostegno dell'Italia all'Ucraina⁹.

A differenza del Governo precedente, inoltre, il Governo Meloni ha dovuto anche dissipare i dubbi e le incognite che, a livello internazionale, si erano creati sull'arrivo del nuovo governo. Immediatamente dopo le elezioni, ad esempio, il Presidente Biden non è apparso particolarmente soddisfatto per la vittoria della coalizione di centro-destra – e, segnatamente, di Fratelli d'Italia –,

⁸ Aggiungendo: «L'Italia condanna la guerra con assoluta fermezza. L'attacco all'Ucraina è una violazione della sovranità, dei trattati internazionali e dei valori fondamentali europei». Draghi: *“Il ritorno della guerra in Europa non può essere tollerato. La Nato si è già attivata”*, “RaiNews”, 25.2.2022, <https://www.rainews.it/articoli/2022/02/draghi-alla-camera-e-senato-il-ritorno-della-guerra-in-europa-non-puo-essere-tollerato-la-nato-gia-attivata-c97b6b2a-f2d7-458c-9d24-7801b625efef.html>

⁹ E questo non solo nei primi mesi del suo Governo e nelle fasi iniziali del conflitto, ma anche di recente, quando ha considerato la decisione statunitense di autorizzare l'Ucraina all'uso di missili forniti da Washington per colpire direttamente il suolo russo come una «risposta all'aggressività senza precedenti da parte della Russia»; e questo nonostante l'Italia non abbia dato una simile autorizzazione. *Ucraina e missili a lungo raggio, Meloni: “Scelta Usa risposta ad aggressività Russia”*, “adnkronos”, 19.11.2024, https://www.adnkronos.com/politica/ucraina-e-missili-a-lungo-raggio-usa-cosa-ha-detto-meloni_63hGwnq3oRxso8HcbE62ky

collegando la stessa al momento di difficoltà che vivono le democrazie occidentali¹⁰ e segnalando così la progressiva ideologizzazione e polarizzazione della politica americana, che sempre più si riflette anche sulla proiezione internazionale degli Stati Uniti. Nonostante l'inizio difficile, la capacità del Primo Ministro italiano di costruirsi un'immagine di leader affidabile, ancorata a una solida visione atlantica, ha poi permesso di rafforzare gli storici rapporti con Washington e ha mostrato quanto l'atlantismo costituisca uno dei pilastri fondamentali della politica estera italiana, a prescindere dalla figura che riveste il ruolo di Primo Ministro. Questo è stato poi riconosciuto dallo stesso Presidente Biden, che nel corso della prima visita di Meloni alla Casa Bianca ha lodato l'importante ruolo svolto dall'Italia nel conflitto in Ucraina e ha ribadito la forte amicizia che lega i due Paesi¹¹.

È da questo assunto che è necessario partire per poter analizzare sfide e prospettive per l'Italia nel quadro transatlantico, soprattutto nel momento del ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca, che aprirà una nuova e delicata fase nelle relazioni tra le due sponde dell'Atlantico. Per l'Italia, infatti, una presidenza statunitense più assertiva può indubbiamente creare difficoltà visto il posizionamento del Paese costantemente volto alla ricerca dell'equilibrio. Questo perché, almeno dalla fine della Seconda guerra mondiale, la politica estera italiana è fortemente condizionata da quanto avviene tra Europa e Atlantico. Ieri, nella chiara consapevolezza che solo una collocazione occidentale del Paese avrebbe permesso la ripresa economica e il ritorno a una posizione di prestigio; oggi, perché è ciò che consente al Paese di meglio tutelare i suoi interessi nazionali. Ma in un mondo sempre più caotico, in cui la competizione tra potenze è tornata a costituire la normalità, lo spazio transatlantico si trova immerso in un cruciale momento di transizione. In conseguenza di ciò, una attenta riflessione sulla direzione che prenderanno Stati Uniti, NATO, Unione Europea e sistema internazionale nel suo complesso è fondamentale per permettere

¹⁰ J. Biden, *Remarks by President Biden at a Democratic Governors Association Reception*, "White House", 28.9.2022,

¹¹ *Remarks by President Biden and Prime Minister Meloni of the Italian Republic Before Bilateral Meeting*, "U.S. Embassy & Consulates in Italy", 27.7.2023, <https://it.usembassy.gov/remarks-by-president-biden-and-prime-minister-meloni-of-the-italian-republic-before-bilateral-meeting/>

all'Italia di sfruttare le prospettive offerte in ambito transatlantico e calibrare la sua politica estera in modo da tutelare efficacemente gli interessi nazionali nel prossimo futuro.

Innanzitutto, di basilare importanza riveste il mantenimento di un rapporto privilegiato tra Roma e Washington. Da una parte, per l'Italia risulta più confortevole muoversi sul piano atlantico rispetto a quello europeo, dominato dall'asse franco-tedesco. A Washington, poi, spesso l'Italia ha trovato una sponda a sostegno delle sue posizioni in ambito europeo. Negli anni recenti, ad esempio, Barack Obama si è più volte espresso sulla necessità di rivedere l'*austerità* europea e di introdurre un sistema capace di sostenere i Paesi di primo arrivo per l'immigrazione¹². Inoltre, l'Italia può anche far leva sulla sua posizione di alleato privilegiato per gli Stati Uniti nell'Europa continentale. Per questi, infatti, l'Italia non rappresenta solo un fondamentale punto di appoggio nel Mediterraneo. Dopo aver costruito un solido rapporto nel secondo dopoguerra, negli ultimi trent'anni l'Italia si è fatta sempre più carico degli oneri per il mantenimento della sicurezza collettiva, contribuendo così, in alcune circostanze in maniera rilevante, a scaricare parte del peso dalle spalle statunitensi. Fin dal momento in cui, con l'Operazione Locusta in occasione della Prima Guerra del Golfo, l'Aeronautica Militare italiana è tornata in missioni di combattimento, l'Italia ha partecipato alle campagne dei Balcani – e rimane a oggi il Paese con più militari impegnati nella missione KFOR –, ha dato un contributo essenziale per il mantenimento della pace e della sicurezza in Afghanistan e Iraq, oltre ad aver partecipato a diverse altre operazioni, dalla Guerra in Libia alle missioni anti-pirateria, inclusa la recente Missione *Aspides*.

Anche nel contesto dell'Alleanza Atlantica, nonostante il grave ritardo nel raggiungimento del fondamentale obiettivo del 2% del PIL destinato alla Difesa, l'Italia ha comunque sempre contribuito in misura significativa ai processi di adattamento dell'Alleanza e all'assolvimento dei suoi compiti operativi. In particolare, negli ultimi tre decenni l'Italia ha espresso una capacità di dispiegamento delle sue truppe in missioni NATO superiore rispetto ad altri

¹² F. Rampini, *Obama: "Austerity measures contributed to slower growth in Europe"*, "La Repubblica", 18.10.2016, https://www.repubblica.it/esteri/2016/10/18/news/obama_austerity_measures_contributed_to_slower_growth_in_europe-150019546/

importanti alleati¹³. Anche sul fronte orientale, l'Italia si è sempre fatta trovare pronta e dal 2016, in solidarietà con gli alleati, contribuisce attivamente al mantenimento della postura di Deterrenza e Difesa della NATO. Nel 2022, in particolare, all'Italia è stato affidato il comando di uno dei quattro nuovi *battlegroup* NATO, stanziato in Bulgaria.

Diverse sfide, intrecciate con le politiche di Stati Uniti e degli altri importanti alleati NATO, complicano però l'azione italiana sullo scacchiere internazionale. Innanzitutto, la questione ucraina. Come mostrato anche dalla volontà italiana di approvare un nuovo pacchetto di aiuti militari per Kyiv prima del G7 che si è tenuto in Puglia il 13 giugno 2024, l'impegno del Governo italiano verso la difesa della sovranità ucraina resta solido. Tuttavia, negli ultimi mesi esponenti di rilievo del Governo, tra cui il Ministro della Difesa, hanno sottolineato la necessità, parallelamente al sostegno militare, di arrivare a una soluzione politica del conflitto. Ciò che più risulta interessante, forse, è che l'Italia abbia iniziato a riposizionarsi come possibile ponte tra Occidente e Russia – un ruolo non nuovo per Roma – in vista di una futura pace negoziata proprio mentre la Francia ha dato l'idea di muoversi nella direzione opposta. Era Macron il leader del G7 che, prima dello scoppio del conflitto, più spingeva per un approccio accomodante verso le richieste di Putin. Ancora nel giugno del 2022 Macron invitava a non umiliare la Russia¹⁴, mentre nel dicembre dello stesso anno riteneva necessario fornire garanzie di sicurezza a Mosca qualora fosse tornata al tavolo dei negoziati¹⁵. Alla luce dell'evoluzione del conflitto in Ucraina, nel corso del 2024 la posizione della Francia è profondamente mutata, con Macron che, come noto, è stato il primo a valutare il possibile invio di truppe occidentali per contrastare la Federazione Russa in Ucraina e, nonostante la dichiarata opposizione degli altri principali Paesi, tra cui gli Stati Uniti, ha costantemente reiterato la sua posizione. Secondo

¹³ E ha recentemente ripreso la guida della missione KFOR in Kosovo, dopo averla rafforzata a settembre 2024 con altri 230 uomini.

¹⁴ D. Sabbagh, *Russia must not be humiliated in Ukraine, says Emmanuel Macron*, "The Guardian", 4.6.2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/jun/04/russia-must-not-be-humiliated-ukraine-emmanuel-macron>

¹⁵ *Macron says new security architecture should give guarantees for Russia*, "Reuters", 3.12.2022, <https://www.reuters.com/world/europe/macron-says-new-security-architecture-should-give-guarantees-russia-2022-12-03/>

Macron, infatti, una eventuale vittoria russa significherebbe la fine dell'architettura di sicurezza europea, qualcosa che l'Occidente non può permettersi¹⁶. La posizione di Roma in merito è chiara: sostegno all'Ucraina sì ma senza alcuna ipotesi di invio truppe, anche perché, come ribadito dal Ministro degli Esteri Tajani, l'Italia – così come la NATO – non è in guerra con la Russia¹⁷.

Attualmente, tuttavia, l'Ucraina sta vivendo uno dei momenti più difficili dall'inizio del conflitto: qualora la Russia dovesse continuare ad avanzare sul campo, ed eventualmente riuscire a sfondare la linea del fronte, l'Italia e la Comunità euro-atlantica si troveranno di fronte a un serio dilemma. Diversi Paesi, ad esempio, potrebbero avanzare una posizione volta a una maggiore assistenza sul terreno. La decisione dell'uscente Amministrazione Biden di autorizzare l'impiego di missili ATACMS americani per colpire il territorio russo è una chiara azione volta a provare a contrastare il momento positivo che le Forze Armate di Mosca vivono sul campo e fornire una risposta decisa all'impiego di soldati nordcoreani al fianco di quelli russi nella guerra con l'Ucraina. Tuttavia, la rielezione di Donald Trump alla Casa Bianca ha il potenziale di portare a una evoluzione del conflitto in corso. Come noto, il Presidente americano ha annunciato in diverse occasioni la volontà di porre rapidamente fine alla guerra. L'obiettivo non è dei più semplici, ma gli Stati Uniti possono utilizzare diverse leve per ottenerlo. Comunque, non è – almeno in teoria – in controtendenza rispetto alla politica che il governo italiano sta progressivamente facendo propria. Già nei primi mesi del 2024, ad esempio, il Ministro della Difesa Crosetto aveva invitato a «tessere la tela della diplomazia»¹⁸.

¹⁶ Anche se resta da capire quanto questa posizione sia dettata da ferma convinzione o da, invece, mero *opportunismo geopolitico*. Difficile ipotizzare, infatti, una politica estera francese che mantiene a lungo un assetto così ostile verso la Federazione Russa, soprattutto nell'ipotetico momento in cui si dovesse tornare a dialogare con Mosca.

¹⁷ Si veda, ad esempio: A. Tajani, *Tajani: «Non siamo in guerra con la Russia, nessuno andrà a combattere»*, “LA7”, 16.5.2024, <https://www.la7.it/piazzapulita/video/tajani-non-siamo-in-guerra-con-la-russia-nessuno-andra-a-combattere-16-05-2024-542809>

¹⁸ P. Di Caro, *Crosetto: «Non ci sono le condizioni per un intervento italiano in Ucraina. Da Parigi dichiarazioni che innalzano la tensione»*, “Il Corriere della Sera”, 4.5.2024, https://roma.corriere.it/notizie/politica/24_maggio_04/guido-crosetto-intervista-7246d13b-c91e-4517-846e-b2526cea9xlk.shtml

È possibile, dunque, che qualora gli Stati Uniti inizino a muoversi in quella direzione il Governo italiano seguirà, allineandosi, almeno parzialmente e come fatto negli ultimi anni, alla posizione statunitense sulla guerra in Ucraina.

Esiste, poi, un altro tema cruciale che unisce guerra in Ucraina e dimensione transatlantica, ossia cosa fare dei circa trecento miliardi di asset russi congelati tra Europa e Stati Uniti. Da diversi mesi Washington fa circolare proposte in merito al possibile utilizzo di questi fondi, inclusa la totale confisca per destinarli a Kyiv. Dato che la maggioranza degli asset è però detenuta nel Vecchio Continente, il contraccolpo, sia economico che in termini di credibilità, graverebbe sostanzialmente solo sulle spalle europee. Il diritto internazionale, inoltre, non prevede la confisca di beni sovrani di altri Paesi, e la stessa, comunque, genererebbe sicuramente seri problemi in due ambiti fondamentali: innanzitutto, minerebbe la credibilità europea con riguardo al rispetto delle norme del diritto e porterebbe gli Stati terzi a non considerare l'investimento in Europa come sicuro, con chiari contraccolpi sulla moneta unica e sulle economie europee; secondariamente, con il trasferimento, per ora temporaneo, delle filiali russe di Ariston e Bosch al gruppo Gazprom, Putin ha lanciato un segnale chiaro a Italia e Germania, i due Paesi probabilmente più contrari all'esproprio dei fondi sovrani russi: in caso si procedesse con la confisca dei fondi, la risposta prevederebbe quasi certamente la nazionalizzazione di diverse aziende occidentali presenti in Russia, incluse italiane e tedesche. Per il momento, la formula trovata a ottobre 2024, che ha permesso l'elargizione di un prestito all'Ucraina di cinquanta miliardi di dollari garantito dagli interessi sui fondi russi congelati, sembra essere il compromesso capace di incontrare il sostegno dei principali Paesi occidentali.

Il secondo fronte verso il quale l'Italia si trova a dover strategicamente guardare è chiaramente il Mediterraneo allargato: anche qui, le scelte americane avranno un impatto rilevante su quelle italiane. Alle stesse, nondimeno, l'Italia deve prepararsi: l'area MENA, infatti, non riveste più per gli Stati Uniti l'importanza che era attribuita alla stessa vent'anni fa. Inoltre, con la crescita decisa della Cina e la guerra in Europa, per gli Stati Uniti diventa difficile riuscire a rimanere fortemente impegnati nell'area, soprattutto in Africa, dove gli ultimi rivolgimenti politici hanno portato all'allontanamento

degli occidentali da diversi Paesi, venendo poi sostituiti dagli *Africa Corps*, ex Wagner ora alle dirette dipendenze del Cremlino. Anche il brutale attacco di Hamas del 7 ottobre 2023, e la dura risposta israeliana che ne è seguita, hanno forzato l'Italia in uno stretto passaggio, rimanendo solidamente al fianco di Israele aggredito ma, allo stesso tempo, ricordando la necessità di una soluzione a due Stati¹⁹ per pensare a un futuro di pace per la regione.

Tuttavia, il ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca, con il suo approccio conservatore alla politica estera, porterà sicuramente un maggior sostegno a Israele. Inoltre, la nuova Amministrazione chiederà ai Paesi europei, inclusa l'Italia, di aumentare il suo impegno per la stabilizzazione del Mediterraneo allargato e un maggior sostegno alle scelte politiche della Casa Bianca²⁰; questo, di riflesso, potrebbe complicare il mantenimento di alcune posizioni di compromesso adottate da Roma. In ogni modo, a prescindere dalle richieste di Trump, il Mediterraneo è un'area di vitale importanza per la sicurezza e l'economia italiane. Pertanto, l'Italia non può che impegnarsi nel mantenimento della stabilità dell'area e in tal senso va anche la sua partecipazione alla missione *Aspides*. Indubbiamente, però, l'Italia deve essere più presente nella regione se vuole tornare ad avere un ruolo di primo piano nel Mediterraneo, a prescindere dalle richieste che proverranno da Washington. Dal punto di vista economico e strategico, poi, occorre segnalare l'ingresso del Paese,

¹⁹ Si veda, come esempi: M.M. D'Alessandro, *Herzog a Roma tra le proteste, Meloni: "Lavorare a soluzione due Stati, Italia vicina a Israele"*, "Euronews", 25.07.2024, <https://it.euronews.com/2024/07/25/herzog-a-roma-tra-le-proteste-meloni-lavorare-a-soluzione-due-stati-italia-vicina-a-israel>; *Il Presidente Meloni in Giordania*, "Presidenza del Consiglio dei Ministri", 18.10.2024, <https://www.governo.it/it/articolo/il-presidente-meloni-giordania/26849>

²⁰ In particolare, l'ala *MAGA* del Partito Repubblicano, oramai decisamente rilevante, difficilmente accetterà di continuare a sostenere una politica estera volta a garantire la sicurezza degli alleati europei senza un ritorno sia in termini commerciali che di impegno nel mantenimento della sicurezza collettiva. Non è un caso se Steve Bannon, una delle anime del movimento *MAGA*, ha già voluto avvisare l'Italia in merito al suo impegno nel Mediterraneo: «[...] l'Italia non ha fatto abbastanza per tenere il canale di Suez aperto per il commercio: tra i gruppi tattici di portaerei là, credo che ci sia solo una corvetta italiana». V. Mazza, *Steve Bannon: «I soldati sono finiti, se l'Europa tiene all'Ucraina ce li metta lei. Meloni ponte con l'Ue? Non ci serve»*, "Il Corriere della Sera", 12.11.2024, https://www.corriere.it/esteri/24_novembre_12/steve-bannon-intervista-2d23940b-fcc7-4a21-b4f8-baf68b67bxlk.shtml

nel settembre del 2023, nell'*India Middle East Europe Economic Corridor* (IMEC). Tuttavia, la guerra in Terra Santa ha complicato l'esecuzione del progetto dato che lo stesso dovrebbe transitare per Israele e altri Paesi arabi, ma quest'ultimi hanno ora difficoltà a procedere in qualsiasi iniziativa che includa anche lo Stato ebraico. Lo sviluppo del corridoio, che dovrebbe aggirare punti sensibili come Suez e Bab el-Mandeb e competere con la Via della Seta cinese, procede dunque a rilento.

Ed è proprio la politica da adottare verso la Cina che costituisce per l'Italia un'altra questione di spicco, soprattutto per l'importanza che a tale sfida è attribuita dagli Stati Uniti. Anche qui, Roma è chiamata a contemperare i vari interessi. Per Washington, la sfida cinese è la sfida del presente e in particolare del futuro: le prime nomine della nuova Amministrazione Trump mostrano chiaramente come la politica estera degli Stati Uniti sarà decisamente più dura verso Pechino anche rispetto ai primi quattro anni del *tycoon* alla Casa Bianca²¹. È indubbio che, in un momento in cui, anche per le mancanze europee, gli Stati Uniti stanno profondendo un serio sforzo per la difesa del Vecchio Continente, in cambio l'attesa è – e soprattutto sarà nei prossimi quattro anni – di un crescente sostegno nel quadrante di loro maggiore interesse, quello indo-pacifico. In tal senso è andata la decisione del Governo Meloni di non estendere il Memorandum sulla Via della Seta a dicembre 2023, segnalando la volontà politica e strategica di collocare il Paese in linea con le posizioni statunitensi. Tuttavia, per una Europa che oramai coltiva, o può permettersi di coltivare, prettamente ambizioni regionali, quanto accade nel Mar Cinese è visto come decisamente distante. Pur uscendo dal Memorandum, ad esempio, l'Italia ha chiarito la volontà di mantenere un partenariato e solidi rapporti con la Cina²², secondo un approccio principalmente volto al *de-*

²¹ È significativa la scelta di Marco Rubio come Segretario di Stato e di Mike Waltz come *National Security Advisor*. In particolare, Rubio ha dichiarato che la Cina è ora in vantaggio in diversi settori industriali cruciali per la supremazia nel XXI secolo a causa di «theft, market distorting subsidies, and strategic planning». In risposta, l'obiettivo di Rubio è quello di «leading the charge to rebalance our relationship with Communist China». H. Ellyatt, *Here's what the U.S.' enemies — and allies — might see from Marco Rubio as secretary of State*, “CNBC”, 14.11.2024, <https://www.cnn.com/2024/11/14/what-has-marco-rubio-said-about-china-iran-israel-and-ukraine.html>

²² Come ribadito nel novembre 2024 in occasione della visita del Presidente Sergio Mattarella a Pechino dove ha incontrato l'omologo cinese Xi Jinping.

risking piuttosto che al *decoupling*. Questo, non solo per i legami economici tra i due Paesi, ma anche perché Pechino è vista come partner essenziale nell'ambito della transizione verde, soprattutto visto il dominio cinese della *supply chain* legata alle cosiddette energie pulite: anche in questo caso, dunque, all'Italia sarà richiesto un delicato gioco di bilanciamento tra l'appartenenza allo schieramento atlantico e la necessità, forzata anche dalla volontà dell'Unione di accelerare sulla transizione verde, di mantenere buoni rapporti con Pechino.

Su tutto questo si muove poi lo spettro delle future decisioni statunitensi con riguardo alla questione del *burden sharing*: a prescindere da chi sederà alla Casa Bianca anche al termine del nuovo mandato Trump, alla luce delle crescenti minacce e sfide Washington continuerà a richiedere un maggiore impegno e responsabilità dell'Europa per la sicurezza continentale e nel Mediterraneo, a fronte di Stati Uniti chiamati a concentrarsi sulla sfida portata dalla Cina nella regione dell'Indo-Pacifico. Il ritorno di Trump alla Casa Bianca, tuttavia, renderà particolarmente pressanti le richieste provenienti da oltre Oceano. Il neo eletto Presidente, infatti, ha fatto del contributo al mantenimento della sicurezza collettiva uno dei temi cardine della sua impostazione politica. Già nel corso del primo mandato la pressione sugli alleati europei per spendere maggiormente nella difesa è stata alta²³; il secondo mandato non sarà diverso. Per Paesi come l'Italia che spendono meno della soglia del 2% del PIL in difesa il rischio di ritorsioni da parte statunitense è indubbiamente presente. Pertanto,

Secondo Mattarella è necessario evitare «tentazioni di anacronistici ritorni a un mondo di blocchi contrapposti». Xi: «*Con l'amico Mattarella ripartono i rapporti Italia-Cina*», "ANSA", 8.11.2024, https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2024/11/08/mattarella-a-pechino-no-a-anacronistici-ritorni-a-blocchi-contrapposti.-xiil-presidente-mio-buon_c5a330af-78df-4803-9129-b1cd113496e7.html

²³ Arrivando a minacciare gli alleati di far mancare la protezione statunitense qualora non avessero ottemperato. A questo riguardo hanno fatto scalpore le dichiarazioni che Trump ha fatto in occasione di un comizio in South Carolina nel corso della campagna per la rielezione del 2024. Il *tycoon*, infatti, ha rivelato che nel corso del suo primo mandato ha minacciato di incoraggiare la Russia a fare «whatever the hell they want» con tutti i Paesi che non investivano sufficientemente nella difesa. K. Sullivan, *Trump says he would encourage Russia to 'do whatever the hell they want' to any NATO country that doesn't pay enough*, "CNN", 11.2.2024, <https://edition.cnn.com/2024/02/10/politics/trump-russia-nato/index.html>

non è più possibile ritardare l'adeguamento delle spese militari al mutato contesto internazionale e alle richieste di un maggior impegno provenienti da Washington.

L'Italia, negli spazi progressivamente aperti dopo il crollo del Muro di Berlino, ha provato a trovare una sua collocazione e ruolo, riuscendo però limitatamente nell'intento. Storicamente impegnata a promuovere i propri interessi attraverso una partecipazione attiva nelle organizzazioni internazionali, l'Italia, all'indomani dell'uscita del Regno Unito ha trovato ancora più difficoltà ad affermare le proprie posizioni in seno all'Unione Europea, e questo nonostante il fatto che, almeno fino a pochi anni fa, la «politica estera italiana è apparsa velleitariamente sbilanciata»²⁴ verso Bruxelles. In generale, negli ultimi decenni è sembrato che l'Italia, complice anche la difficile situazione interna, abbia faticato a adattarsi alle trasformazioni in corso nell'arena internazionale, arrivando a vedere sempre più le organizzazioni internazionali e il multilateralismo più come fini che come mezzi. Gli spazi per agire, però, sono numerosi e la multipolarizzazione del sistema, con il ritorno della competizione tra potenze, ne aprirà di ulteriori. L'Italia dovrà dunque costruire la sua azione su una *grand strategy* attentamente studiata e fondata sul recupero della volontà di agire con decisione nel sistema internazionale. Innanzitutto, l'Italia deve sfruttare maggiormente il proprio ruolo e le opportunità offerte dall'Alleanza Atlantica, dove Roma potrà trovare gli spazi di manovra che in Unione Europea appaiono per ora più limitati. Secondariamente, l'Italia deve iniziare a farsi più carico del mantenimento della stabilità nel Mediterraneo allargato, tutelando così i suoi interessi nazionali, rafforzando il ruolo di partner privilegiato degli Stati Uniti e usando poi questo come leva per consolidare la posizione del Paese a livello europeo e internazionale. Inoltre, l'Italia dovrà riuscire a trovare il modo di ottemperare alla sua aspirazione storica di fare da ponte con il mondo non occidentale senza però minare la compattezza nel suo campo di appartenenza: un'altra sfida decisamente complessa.

Un risultato simile, tuttavia, non si può raggiungere se non si affianca all'azione a sostegno delle organizzazioni internazionali

²⁴ F.W. Lucioli, *Perché l'Italia deve mantenere la rotta atlantica. L'analisi di Lucioli*, "Formiche", 9.7.2018, <https://formiche.net/2018/07/perche-litalia-deve-mantenere-la-rotta-atlantica-parla-lucioli/>

e la preferenza per il multilateralismo la volontà di tracciare una politica estera capace anche di agire al di fuori da questi schemi. Su questo fronte, come detto, con un'Unione Europea tendenzialmente diretta a Berlino e Parigi, gli spazi di manovra per Roma si restringono: l'Italia dovrebbe dunque cogliere appieno le opportunità offerte dall'Alleanza Atlantica, rafforzando il contributo italiano in ambito NATO e, soprattutto, l'asse con i Paesi anglofoni. La partecipazione dell'Italia al *Programma Aereo da Combattimento Globale* (PACG) con Regno Unito e Giappone, ad esempio, è un ottimo segnale nella direzione sopra riportata e lascia ben sperare per l'adozione di un approccio più deciso anche per quanto concerne altri ambiti di interesse nazionale. L'Italia, inoltre, si trova in una posizione migliore di altri Paesi occidentali per rispondere alle sfide che l'Amministrazione Trump porterà nei prossimi anni. In primo luogo, l'attuale contesto italiano è segnato dalla stabilità politica mentre Francia e Germania si trovano invischiate in situazioni politiche non ottimali; inoltre, il Governo Meloni può contare sulla vicinanza politico-ideologica all'Amministrazione Trump e questo può consentirle maggiori spazi di manovra per giocare un ruolo da mediatore tra diverse sensibilità.

Resta tuttavia aperta la questione dell'adeguato investimento nel comparto difesa, necessario per sostenere una politica estera proattiva. L'Italia, da questo punto di vista, risulta decisamente attardata. Nondimeno, in un sistema internazionale sempre più conflittuale e caotico l'Italia non può più permettersi di non destinare adeguate risorse a un settore che sarà sempre più importante nei prossimi anni, almeno raggiungendo in tempi rapidi il target NATO del 2%. Questo avrebbe ricadute positive non solo sull'industria della difesa, e quindi sull'economia italiana nel suo complesso, ma consentirebbe anche al Paese di guadagnare credibilità all'interno dell'Alleanza Atlantica e con i principali alleati, Stati Uniti in testa. Inoltre, fornirebbe all'Italia più strumenti per poter impostare una politica estera capace di servire meglio gli interessi nazionali. Sicuramente, il ritorno di Trump impone un'accelerazione in tale senso, ma è fondamentale comprendere come nei prossimi anni, a prescindere da chi siederà alla Casa Bianca, le richieste americane andranno sempre più nella direzione sopra tracciata. Questo, innanzitutto a causa delle trasformazioni in corso a livello globale, che impongono a Washington di richiedere

un sostegno maggiore agli alleati; secondariamente, perché la trasformazione del Partito Repubblicano in chiave conservatrice non si arresterà e, con essa, si rafforzerà anche l'attitudine a mettere *America First*. Essenzialmente, in un sistema internazionale in progressiva multipolarizzazione, dove il numero delle minacce cresce costantemente, l'Italia deve iniziare a sviluppare una politica estera più proattiva, non solo capace di tenerla a galla ma anche di tracciare una rotta, Atlantica, per dare al Paese uno *status* internazionale all'altezza della sua statura.

La NATO tra sfide globali e adattamento strategico

di GIORGIO BATTISTI

Abstract – *The North Atlantic Treaty, signed on April 4, 1949, by twelve nations, established NATO as a collective defense alliance to protect Western Europe from the Soviet threat during the early Cold War. Over 75 years, NATO has evolved into the world's most successful and enduring security organization, expanding to 32 member states while adapting to new geopolitical realities. Initially focused on protecting external borders, NATO transformed after the Cold War into a global actor, addressing threats like terrorism, regional instability, and cyber warfare. It has intervened in major crises, including in the Balkans, Afghanistan, and Libya, and continues to redefine its role through strategic documents like the 2022 Strategic Concept. Key challenges discussed in the text include NATO's adaptation to hybrid threats, the shifting global balance of power, and the evolving nature of collective defense. The text also explores NATO's strategic expansion, its interactions with global powers like Russia and China, and debates around European defense autonomy. Through these themes, the analysis highlights NATO's adaptability and relevance in addressing the security challenges of the 21st century.*

Keywords: *Collective Defense, Strategic Adaptation, European Defense*

Il 4 aprile 1949, dodici Stati (Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito e Stati Uniti d'America) firmavano a Washington il trattato istitutivo della *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) per difendere l'Europa occidentale dalla imminente minaccia sovietica. Era l'approdo di un percorso iniziato formalmente nel dicembre 1947, ma la cui necessità era stata evidenziata dal Primo Ministro britannico Winston Churchill fin dal 12 maggio 1945, quattro giorni dopo la fine della guerra in Europa (il Giappone si sarebbe arreso il 2 settembre).

Inizialmente l'Alleanza si è limitata ad essere una intesa politica di mutua difesa collettiva tra gli Stati membri. Il blocco di Berlino nel 1948, la vittoria di Mao Zedong in Cina (1949) e, soprattutto, l'invasione della filo-occidentale Corea del Sud (giugno

1950) da parte della comunista Corea del Nord (filo-sovietica e filo-cinese), che fece temere un'analogia aggressione nei confronti della Germania Ovest, ha determinato la sua trasformazione nella NATO: una struttura militare permanente (costituita nell'aprile 1951) in grado di provvedere alla difesa collettiva degli Stati membri secondo i termini dell'articolo 5 del Trattato di Washington, che richiama la regola dei tre Moschettieri: uno per tutti e tutti per uno, cioè «le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell'America settentrionale sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le parti [...]».

L'anniversario dei 75 anni vede ancora la NATO solida e rinvigorita quale organizzazione di sicurezza più estesa del pianeta e di maggior successo della storia, che rappresenta ancora oggi il più efficiente ed efficace strumento multilaterale di gestione delle crisi attraverso iniziative diplomatiche, politiche e militari, che ha saputo superare le prove del tempo e i mutamenti geopolitici mondiali: il suo successo è dovuto alla sua omogeneità di valori ed alla leadership americana.

Per lungo tempo la NATO ha garantito pace e stabilità in Europa, assicurando a quattro generazioni di cittadini il privilegio di aver vissuto con un elevato livello di libertà e di diritti, beneficiando di una prosperità e di un progresso mai avuti sino ad allora.

La conferma della sua capacità di attrazione – per i valori che esprime – è data dal numero di Paesi che democraticamente hanno chiesto di entrare a far parte di questa Alleanza. Oggi la NATO è composta da 32 Paesi (rispetto ai 12 iniziali): Stati Uniti, Canada, Regno Unito, Francia, Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi, Danimarca, Islanda, Norvegia, Portogallo, Italia (all'atto della fondazione nel 1949), Grecia, Turchia (1952), Germania Occidentale (1955), Spagna (1982), Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia (1999), Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia, Slovenia (2004), Albania, Croazia (2009), Montenegro (2017), Macedonia del Nord (2020), Finlandia (2023) e Svezia (2024).

La fine della Guerra Fredda (1991) non è coincisa né con il suo scioglimento né con la sua irrilevanza strategica. Al contrario, negli ultimi 30 anni la NATO ha dato prova di una singolare capacità di evoluzione e di un attivismo politico-militare inaspettato.

Il suo carattere difensivo ed eurocentrico ha lasciato spazio a una proiezione che varcava di gran lunga i confini dei Paesi membri. Le

principali crisi internazionali hanno in diversa misura coinvolto direttamente o chiamato in causa il ruolo della NATO.

Sebbene ci siano state decine di alleanze politiche e militari nella storia dell'umanità, specialmente nel XIX e XX secolo, che hanno agito sia su scala regionale sia perseguendo obiettivi e missioni globali, nessuna di queste ha saputo durare così a lungo come l'Alleanza Atlantica.

Uno studio condotto da *Brookings Institution* (2010) ha quantificato in 15 anni la vita media delle organizzazioni o alleanze che nella storia si sono occupate di aspetti di difesa e militari. Negli ultimi cinque secoli, solo 10 delle 63 organizzazioni di sicurezza esaminate dalla ricerca hanno superato i 40 anni di vita. La storia, infatti, insegna che le alleanze si dissolvono al termine dell'esigenza per la quale si erano costituite, non appena viene meno l'avversario da affrontare.

La chiave della longevità dell'Alleanza risiede nella sua capacità di adattamento ai mutamenti dello scenario internazionale, affermandosi quale organizzazione in grado di mantenere la propria rilevanza per affrontare le sfide, presenti e future, dovute al ritorno della competizione tra Grandi Potenze, non più regolata dal confronto Est-Ovest, alla nuova corsa agli armamenti nucleari, all'instabilità dei confini meridionali; tutte minacce che nessun Paese può affrontare da solo.

La finalità dell'Alleanza Atlantica è sempre rimasta ancorata a quella fissata dal Trattato di Washington, ovvero l'integrità del territorio degli attuali 32 Paesi membri e del sistema di valori e di libertà basato sul rispetto delle regole del diritto.

Ciò che nel tempo è stato "adattato" sono la strategia e i mezzi per perseguirla indicati dai diversi Concetti Strategici (documenti di orientamento politico-strategico con cui gli Stati membri definiscono periodicamente, in base a una comune valutazione delle minacce, il ruolo e i compiti che intendono affidare all'Alleanza alla luce dei cambiamenti sullo scenario internazionale) che hanno declinato e attuato gli scopi del Trattato secondo il mutato scenario di sicurezza.

Le fasi evolutive dell'Alleanza Atlantica

L'Alleanza Atlantica nei suoi 75 anni di vita è passata attraverso varie fasi evolutive per adeguarsi alla realtà del contesto internazionale.

Durante la Guerra Fredda (1945-1991), e in un mondo bipolare, il concetto di sicurezza si basava sulla protezione dei confini esterni, rappresentato dalla difesa collettiva sancita dal citato art. 5 del Trattato.

Con la dissoluzione dell'URSS (1991), la NATO si è trasformata da organizzazione difensiva, di contrapposizione al blocco sovietico, in soggetto attivo inizialmente sullo scenario europeo e successivamente su quello mondiale, adeguandosi progressivamente alla comparsa di nuove minacce o rischi alla sicurezza, pur mantenendo valida la missione originaria di difesa collettiva.

La NATO ha saputo rivedere, in poco tempo, le proprie finalità strategiche intervenendo "fuori area" (non art. 5) per missioni di stabilizzazione nelle varie aree di crisi, sia direttamente su mandato delle Nazioni Unite (Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Mar Mediterraneo, Afghanistan, Baia di Aden, Mar Arabico e Libia) sia indirettamente supportando altre organizzazioni regionali o Paesi alleati (Unione Europea in Congo e in Somalia, Unione Africana in Darfur, Francia e Unione Africana in Mali, nella Repubblica dell'Africa Centrale e operazioni contro lo Stato islamico in Siria e Iraq).

Gli attentati alle Torri Gemelle (2001) hanno provocato l'attivazione per la prima volta dell'art. 5 (difesa dello spazio aereo USA e pattugliamento del Mediterraneo), accelerando i processi di adesione e integrazione euro-atlantica e una configurazione ancora più *expeditionary* (proiezione di una forza militare in un'area operativa remota) operando in Afghanistan, laddove le minacce si originavano.

Il passaggio dal confronto alla cooperazione con la Federazione Russa, avviato con la firma a Parigi nel 1997 del *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security*, sembrava trovare consacrazione con il Vertice voluto dall'Italia il 28 maggio 2002 a Pratica di Mare, dove veniva sancito un partenariato "strategico" con il quale era offerta a Mosca la possibilità di dialogare alla pari con gli allora 19 membri NATO dei temi più rilevanti dell'agenda di sicurezza dell'Alleanza.

Il discorso del Presidente Putin pronunciato nel febbraio del 2007, in occasione della Conferenza per la sicurezza di Monaco, il successivo breve conflitto con la Georgia (2008) e, soprattutto, l'occupazione della Crimea del 2014, hanno cambiato drammaticamente

lo scenario e imposto alla NATO di compiere il più rilevante incremento della prontezza operativa e dispiegamento di assetti militari mai effettuato dai tempi della Guerra Fredda.

Misure di “riassicurazione” sono state adottate a favore dei Paesi baltici con lo schieramento di reparti multinazionali e rafforzando la deterrenza e difesa del fianco Est attraverso una più robusta struttura dei comandi e delle forze di reazione rapida (*NATO Response Force*).

L'annessione della Crimea ha costituito il prodromo dell'aggressione all'Ucraina del 24 febbraio 2022, voluta dalle visioni vetero-imperialiste di Putin, verosimilmente alimentate dalla debolezza manifestata dall'Occidente nell'agosto 2021 con il disordinato ritiro dall'Afghanistan.

Nel 2014, contemporaneamente, si sono manifestate nel fianco Sud le più pericolose condizioni di instabilità causate dal sorgere dell'ISIS.

Il progressivo allargamento della NATO verso Est, tuttavia, con l'adesione – per scelta democratica – dei Paesi dell'ex Patto di Varsavia, ha risvegliato nella Russia la cosiddetta “sindrome Barbarossa” (dal nome dell'Operazione tedesca d'invasione dell'URSS nel giugno 1941), essendo venuta a meno la zona cuscinetto degli Stati dell'Europa orientale.

In Russia, infatti, è sempre vivo il timore di essere invasi (Svedesi nel 1700-1721 e Napoleone nel 1812-1813). Una valutazione – strumentale – di Mosca relativa alla progressiva estensione dei confini dell'Alleanza sul confine russo senza tener conto che la NATO non ha mai invaso altri Paesi nel corso della sua pluridecennale esistenza.

Nuove minacce e sfide

Lo scenario che l'Alleanza Atlantica si trova ora ad affrontare appare di grande complessità e impone una profonda riflessione e un ulteriore adattamento, in quanto la NATO deve confrontarsi con una situazione di crisi multilaterale e in divenire, che richiede di affrontare contemporaneamente sia compiti di difesa collettiva a Est sia di gestione delle minacce a Sud.

Ai tradizionali tre domini operativi (aria, terra, mare) si sono aggiunti quello cibernetico e lo spazio, nonché quello “sommerso”,

ove transitano i cavi che permettono il 90% delle transazioni transatlantiche, oltre che alle *pipeline* per gli approvvigionamenti energetici necessari alle economie europee.

Le minacce odierne si palesano con velocità senza precedenti, non solo nell'ambito cibernetico ma anche nello sviluppo di armi ipersoniche e nell'affacciarsi di nuove tecnologie emergenti e disruptive (intelligenza artificiale, sistemi autonomi, sistemi d'arma ipersonici, tecnologie spaziali, biotecnologie cognitive, ecc.) che hanno un potenziale impatto sulle operazioni militari, sulle capacità difensive, sulla protezione delle forze e sul processo decisionale, senza dimenticare i crescenti rischi di proliferazione nucleare nel quadrante mediorientale.

I conflitti sono spesso condotti per mezzo di azioni di guerra ibrida, rimanendo al di sotto della soglia dell'art. 5 con il ricorso in maniera spregiudicata a tutti gli strumenti a disposizione di uno Stato (militari, economici, diplomatici, intelligence, cibernetici, propaganda e sociali), ma che possono tuttavia comportare sensibili danni alle società occidentali, per definizioni libere, democratiche, aperte e pertanto più vulnerabili.

Il Concetto Strategico 2022

Il Concetto Strategico adottato il 29 giugno 2022, in occasione del Vertice di Madrid, ha mantenuto formalmente i tre *Core Tasks* (*Deterrence & Defense, Crisis Prevention & Management, Cooperative Security*) per il conseguimento dell'unico scopo dell'Alleanza, che rimane essere la difesa collettiva.

La guerra all'Ucraina e l'ingresso di Finlandia, ed ora della Svezia, ha spostato significativamente il baricentro della NATO verso il Nord dell'Alleanza, penalizzando gli interessi di sicurezza dell'Italia verso il Mediterraneo (nei 49 punti cui si articola il Concetto, la Russia è citata 12 volte, la Cina 10, i Balcani 2 e il Mediterraneo 1 volta).

Il documento afferma, infatti, che la Federazione Russa costituisce la «più significativa e diretta minaccia» alla sicurezza euroatlantica. Non va, tuttavia, sottovalutata l'aumentata presenza russa in Siria (con il raddoppio della base di Tartus), la costruzione di una base navale in Sudan, l'azione del gruppo Wagner (ora rinominato *Afrikansky Korpus*) in Libia, Burkina Faso, Mali, Niger,

Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo, Sudan. In Africa si stima che il 57% delle armi vendute siano russe.

La Federazione Russa, inoltre, mantiene stretti legami nei Balcani che all'occorrenza consentono di riaccendere focolai d'instabilità nella regione, come recentemente avvenuto in Kosovo.

Per la prima volta il Concetto Strategico ha menzionato l'Indo-Pacifico come regione d'interesse dell'Alleanza per i riflessi (soprattutto economico-commerciali) nei confronti dei Paesi membri e individua nella Cina un *competitor* che porta una «sfida ai nostri interessi, sicurezza e valori».

L'Indo-Pacifico, dove viene esercitato lo sforzo principale cinese per affermarsi come Potenza marittima planetaria, è un *continuum* con il Mediterraneo per il commercio verso Occidente: attraverso lo Stretto di Malacca e il Canale di Suez transita il 60% del traffico mondiale.

La sfida globale della Cina

La sfida della Cina appare globale non solo geograficamente, con il tentativo di creare una cintura intorno all'Europa attraverso il controllo dei suoi porti, ma anche in quanto tale sfida viene portata da Pechino con una strategia olistica e attraverso la combinazione di tutti i possibili strumenti a disposizione. La *Belt and Road Initiative*, pertanto, va considerata come una componente di una strategia ben più ampia e articolata che spazia dalle tecnologie civili e militari, alle infrastrutture critiche, alle catene logistiche, alla economia verde europea e allo sfruttamento del continente africano, ove la Cina ha stabilito una base navale a Gibuti (sarebbero in fase di allestimento o di prossima progettazione basi in Cambogia, Emirati Arabi Uniti, Gabon, Guinea Equatoriale e Tanzania).

L'assertività di Pechino nel quadrante Indo-Pacifico e, in particolare, nel Mare Cinese Meridionale ha inoltre un impatto diretto sulla sicurezza euro-atlantica. Una possibile crisi con Taiwan impegnerebbe seriamente gli Stati Uniti in Asia e inevitabilmente indebolirebbe la presenza e il supporto statunitense alla sicurezza europea, avvantaggiando la Federazione Russa.

Tale assertività è associata a una crescita esponenziale delle capacità militari, soprattutto della Marina, in grado – in prospettiva – di eguagliare quella statunitense, così come degli armamenti

nucleari che si stima potranno raggiungere le 1.000 testate nucleari (secondo la *Federation of America Scientists* le testate sono passate da 350 nel 2022 a 500 nel 2024).

Le spese militari

La questione del *burden sharing* è sempre stato un aspetto critico sin dalla costituzione dell'Alleanza Atlantica. Gli Stati Uniti hanno sempre sostenuto la spesa più alta per la NATO, facendo di fatto pagare la sicurezza europea ai contribuenti americani.

Negli ultimi anni, soprattutto dopo l'invasione dell'Ucraina, gli Stati europei si sono impegnati ad avvicinarsi gradualmente alla soglia del 2% del PIL entro il 2024, come concordato da tutti i Paesi membri (Italia compresa) in occasione del Vertice del Galles del 2014. Tuttavia, solo 11 Paesi (10 europei di cui 8 ad Est) superano ad oggi tale soglia: Estonia, Finlandia, Grecia, Lettonia, Lituania, Polonia, Regno Unito, Romania, Slovacchia, Ungheria, USA). L'Islanda, invece, non avendo Forze Armate è omessa da tale situazione. La Svezia appena entrata nella NATO (7 marzo 2024) come 32° membro si è impegnata a spendere il 2,1% del suo PIL.

Gli Stati Uniti sono al secondo posto, con il 3,5%, ma in termini numerici, gli 860 miliardi di dollari di budget per la Difesa sono più del doppio di quelli di tutti gli altri Alleati messi insieme.

La difesa europea: tra fatti ed illusioni

Il conflitto in Ucraina ha riportato al centro del dibattito europeo la questione della difesa, confondendo tuttavia, per superficialità o per scarsa conoscenza della problematica o semplicemente per retorica politica, il tema della difesa comune con quello dell'Esercito europeo, che sono invece due argomenti completamente diversi.

Un fatto è certo, per garantire la sua difesa, l'Europa non può contare esclusivamente sull'ombrello protettivo degli USA, sia perché "distratti" dall'Indo-Pacifico sia in quanto gli interessi regionali potrebbero non sempre coincidere.

La debolezza nel progetto della difesa comune è dovuta dall'aver avviato il processo unitario (1951) basandosi sull'economia, mentre i padri fondatori avevano individuato tra gli aspetti portanti

l'energia e la difesa. La Comunità Europea della Difesa (CED), abbozzata nel 1951, non ha trovato realizzazione nel 1954 per l'opposizione della Francia che temeva il riarmo tedesco.

La difesa comune ipotizza una "politica estera comunitaria", che non esiste per via di un limitato coordinamento tra Paesi membri, da cui dovrebbe discendere una condivisa "politica di sicurezza" e conseguente la "politica di difesa comune". L'iniziativa è stata ostacolata soprattutto dalla resistenza a aderire ad un principio fondamentale dell'Unione Europea: la cessione di sovranità nazionale a vantaggio di una sovranità comune europea, come già avvenuto in altri settori (economico, monetario, ecc.).

Per tali divergenze Bruxelles ha preferito indirizzare le iniziative nel settore della difesa nel processo d'integrazione del mercato europeo (della difesa) promuovendo la cooperazione tecnologica e industriale tra i governi e/o le imprese del settore, senza aver definito preventivamente gli obiettivi politico-strategici da conseguire (protezione confini e/o proiezione "fuori area", aree d'intervento, natura delle operazioni da condurre, ecc.), da cui devono scaturire le risorse finanziarie, umane e materiali necessarie per dare consistenza al progetto ed i tempi per conseguirle.

L'Esercito europeo troverà difficilmente realizzazione almeno nei prossimi anni. Un Esercito europeo, se inteso come una organizzazione omogenea, comporta innanzitutto la creazione di una struttura dedicata di comando (doppione del *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* – SHAPE in Belgio?) che richiederebbe disponibilità di un elevato numero di qualificato personale conoscitore delle lingue (inglese e francese o tedesco?); successivamente sarebbe necessario definire i regolamenti e le dottrine operative.

Per la loro limitata consistenza le Forze Armate europee non avrebbero le capacità di articolarsi su due componenti distinte: una nella NATO e l'altra sotto la bandiera dell'Europa. Sarebbero sempre gli stessi comandi e reparti ad essere impiegati (e con quale priorità?).

Questa è una delle ragioni che ha portato alla decisione di costituire entro il 2025 una forza di reazione rapida di 5.000 unità che dovrebbe essere in grado di operare in stretto coordinamento con l'Alleanza Atlantica. È evidente che questo limitato contingente non consentirà di condurre interventi di rilievo e che abbiano un peso politico sullo scenario internazionale, trattandosi di forze equiparabili a quelle dei *Battle Group* preesistenti che non

sono mai stati impiegati in alcuna missione dalla loro costituzione nel 2007 per le divergenze a livello politico (nell'UE ogni decisione deve essere presa all'unanimità mentre in ambito NATO sono prese per consenso).

Di fatto la NATO è già prevalentemente un'Alleanza europea: delle 32 Nazioni della NATO, 29 sono del Vecchio Continente (oltre alla Turchia) di cui 23 su 27 nell'UE. Risulterebbe più opportuno, invece, procedere ad un migliore coordinamento nell'acquisizione degli equipaggiamenti tenuto conto che oggi quasi tutti gli Stati membri procedono ancora per conto loro. Secondo il rapporto della *Munich Security Conference 2017*, i Paesi europei sono dotati, tra l'altro, di 17 diversi carri armati (USA solo 1), 27 tipologie di artiglierie (2 gli USA), 20 aerei da caccia (6 gli USA). Un'esigenza di sinergia sempre più impellente, tenuto conto del possibile disimpegno degli Stati Uniti, oramai proiettati verso l'Indo-Pacifico, che lascerebbero una NATO inevitabilmente più "europea" a proteggere i confini dell'Alleanza.

Gli Autori

MASSIMO DE LEONARDIS, già Professore Ordinario di Storia delle Relazioni e delle Istituzioni Internazionali presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore, dal 2005 al 2017 è stato Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche, vi ha poi insegnato fino al 2024 Storia dei Trattati e Politica Internazionale. Dal 2024 è componente della Giunta Storica Nazionale. Coordinatore per la Storia al Master in *Diplomacy* dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Presidente della *International Commission of Military History* (dal 2015, rieletto nel 2020), Membro della *European Academy of Arts and Sciences* ed insignito della medaglia *Marin Drinov* della Accademia delle Scienze Bulgara, Consigliere Scientifico per l'area umanistica del Capo di Stato Maggiore della Marina Militare e Membro Decano del Comitato Consultivo dell'Ufficio Storico della Marina Militare. Direttore dei *Quaderni di Scienze Politiche* e membro dei Comitati Scientifici di varie collane, riviste e centri studi. Ha pubblicato 25 volumi e quasi 300 altri saggi in varie lingue.

MIRENO BERRETTINI è Professore Ordinario di Storia delle Relazioni e delle Istituzioni Internazionali presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore. Partecipa a prestigiosi comitati scientifici e redazionali, tra cui quelli delle riviste *Spagna Contemporanea* e *Modernism*. Collabora con l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) di Milano. Le sue ricerche hanno esplorato i rapporti tra antifascismo, Resistenza italiana e mondo politico britannico. Attualmente, si concentra sull'analisi delle relazioni tra Stati Uniti, Regno Unito e Repubblica Popolare Cinese, con uno sguardo che abbraccia il XX e il XXI secolo.

GIANLUCA PASTORI è Professore Associato di Storia delle Relazioni Politiche fra il Nord America e l'Europa presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore. Membro del Collegio dei Docenti della Scuola di Dottorato in Istituzioni e Politiche del

medesimo Ateneo, è parte della *Faculty* di Storia delle Relazioni Internazionali del Master in *Diplomacy* dell'ISPI, dove coordina diverse *School*. Ha collaborato con il Centro Militare di Studi Strategici (CeMiSS), il *Multinational CIMIC Group* (MNCG) e il *NATO Rapid Deployable Corps Italy* in attività di ricerca, formazione e addestramento.

DAVIDE BORSANI è Ricercatore in Storia delle Relazioni Internazionali presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore. È Segretario di Redazione dei *Quaderni di Scienze Politiche* e collabora con vari enti, tra cui l'Istituto dell'Enciclopedia Italiana Giovanni Treccani e l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI). È stato più volte relatore all'*International Congress of Military History* della Commissione Internazionale di Storia Militare (ICMH) come membro della delegazione dell'Ufficio Storico dello Stato Maggiore della Difesa. Per la medesima Commissione, è membro del Comitato Bibliografico e *Academic Assistant* del Presidente. È inoltre membro dell'*Editorial Board* dell'*International Journal of Military History and Historiography* (IJMH) e collabora con l'Ufficio Storico della Marina Militare e la *Rivista Marittima*.

SIMONE ZUCCARELLI è Direttore del Programma Transatlantico presso il Comitato Atlantico Italiano, dove svolge attività di ricerca su relazioni transatlantiche e politica estera statunitense. Dal 2018 al 2020 è stato Presidente della *Youth Atlantic Treaty Association* (YATA), mentre dal 2017 al 2021 ha presieduto YATA Italy, componente giovanile del Comitato Atlantico. È titolare del ciclo seminariale sulla politica estera degli Stati Uniti del corso di *International History* presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove ha anche conseguito con lode un dottorato in Istituzioni e Politiche. È professore a contratto presso l'Università Pegaso e assistente di cattedra per diversi corsi presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore e l'Università degli Studi di Milano. Collabora inoltre con Treccani e ha ricevuto una borsa di ricerca post-doc dal Centro Universitario Cattolico (CUC).

ANTONGIULIO DE' ROBERTIS, già Professore Ordinario di Storia dei Trattati e Politica Internazionale presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Attualmente ricopre il ruolo di Vicepresidente

del Comitato Atlantico Italiano e dell'International *Institute for Peace* di Vienna. Fondatore e primo Segretario Generale della Fondazione De Gasperi, è stato membro del Consiglio Scientifico dell'Istituto di Studi Giuridici Internazionali del CNR e della Commissione *Fulbright*. Ha tenuto e continua a tenere lezioni e seminari presso istituzioni di prestigio, tra cui "La Sapienza" Università di Roma, l'Università Cattolica del Sacro Cuore, l'ISPI, la Georgetown University di Washington e le Università di Mosca e San Pietroburgo.

FRANCESCO RANDAZZO è Professore Associato di Storia delle Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi di Perugia. Già docente di Storia dell'Europa Orientale, è autore di numerosi saggi e monografie dedicati alla Russia tardo-imperiale e presovietica. Ha collaborato e collabora con prestigiose istituzioni accademiche italiane e internazionali, tra cui l'Università Statale di San Pietroburgo, l'Università di Targu Mures in Romania, l'Università di Granada, l'Università "L'Orientale" di Napoli e la Società Dante Alighieri di San Pietroburgo. Dirige le collane di studi storici EurAsia e *I Quaderni del Cirseu* per le edizioni Libellula (Tricase) ed è membro editoriale di diverse riviste accademiche, sia italiane che straniere.

PAOLO WULZER è Professore Ordinario di Storia delle Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi di Napoli "L'Orientale", dove presiede il Centro Studi sull'Europa Contemporanea (CeSEC) e il Collegio dei Docenti del Dottorato di Ricerca in Studi Internazionali. È anche docente di *American Foreign Policy* presso la John Cabot University e di Storia della Cina presso la Libera Università Maria Ss. Assunta (LUMSA). Le sue ricerche si concentrano sulla politica estera e di sicurezza italiana in Medio Oriente durante e dopo la Guerra Fredda, sulle relazioni transatlantiche, sulla politica mediterranea della Comunità Europea/Unione Europea e sulla storia della politica di sicurezza degli Stati Uniti in Medio Oriente e nel Golfo Persico.

SILVIO BERARDI è Professore Ordinario di Storia delle Relazioni Internazionali e docente di Storia dell'Integrazione Europea e Storia della Cooperazione Politica Europea presso l'Università Niccolò

Cusano di Roma. È membro di prestigiosi comitati scientifici di riviste accademiche nazionali e internazionali, tra cui la Fondazione Ugo Spirito e Renzo De Felice di Roma e la *Federation for Public History – Fédération Internationale pour l'Histoire Publique* (IFPH-FIHP). Dal 2021 è *Fellow* della Royal Historical Society. I suoi interessi di ricerca si focalizzano sull'apporto del mondo repubblicano e liberale italiano ed europeo al processo di integrazione europea, sulla decolonizzazione dell'Africa italiana e sulla cooperazione euro-africana, temi cruciali per comprendere l'evoluzione storica delle relazioni internazionali e delle dinamiche globali.

BARBARA ONNIS è Professoressa Ordinaria di Storia e Istituzioni dell'Asia presso l'Università degli Studi di Cagliari, dove è Vicecoordinatrice e membro del Collegio dei Docenti del Dottorato in Storia, Beni culturali e Studi internazionali. Dal 2016 è referente scientifica dell'Aula Confucio, affiliata all'Istituto Confucio de "La Sapienza" Università di Roma. È stata *Visiting Scholar* presso l'Università Fudan di Shanghai (*Institute for Global Public Policy*). I suoi principali interessi di ricerca riguardano la politica estera della Repubblica Popolare Cinese, con particolare attenzione al recupero della centralità internazionale del Paese e ai negoziati per il ritorno di Hong Kong sotto la sovranità cinese. Ha inoltre approfondito la storia coloniale cinese, focalizzandosi sulle concessioni straniere a Shanghai, offrendo nuovi spunti di riflessione sulle dinamiche storiche e politiche dell'area asiatica.

ANDREA CARATI è Professore Associato di Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi di Milano. È Ricercatore Associato presso l'ISPI. I suoi ambiti di ricerca si concentrano sull'evoluzione della NATO, sugli interventi militari nei Balcani e in Afghanistan, e sulle relazioni transatlantiche. Autore di numerosi libri e articoli, il suo contributo accademico offre analisi approfondite sulla politica estera e sulla sicurezza internazionale, con un focus sulle dinamiche strategiche globali.

ANDREA ROMUSSI è Capo dell'Ufficio IV (NATO e questioni strategiche di sicurezza e politico-militari) presso la Direzione Generale Affari Politici e di Sicurezza del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI). Si è laureato

in Giurisprudenza all'Università Amedeo Avogadro di Alessandria nel 1998 e ha conseguito un *Diplôme d'École Supérieure* all'Université Robert Schuman di Strasburgo nel 1999. Entrato in carriera diplomatica nel gennaio 2000, ha ricoperto vari incarichi, tra cui Vicario dell'Ambasciatore a Lusaka, Primo Segretario alla Conferenza del Disarmo di Ginevra e Consigliere Politico del Comandante ISAF nell'Afghanistan occidentale. Dal 2014 al 2019 è stato Primo Consigliere presso la Rappresentanza Permanente d'Italia alle Nazioni Unite a New York. Nel marzo 2019 è stato nominato primo Ambasciatore d'Italia in Burkina Faso, incarico che ha ricoperto fino al 2022. Oltre al ruolo al MAECI, è Ricercatore Associato presso l'ISPI.

FRANCESCO MARIA TALÒ è Consigliere del Ministro della Difesa, è un diplomatico con una carriera di oltre quarant'anni e dal 2019 al 2022 è stato il Rappresentante Permanente dell'Italia presso la NATO. Laureato in Giurisprudenza presso l'Università "La Sapienza" di Roma, è entrato in carriera diplomatica nel 1984, distinguendosi in numerosi incarichi di rilievo. Ha ricoperto incarichi di rilievo, tra cui Console Generale a New York (2007-2011), Inviato Speciale per Afghanistan e Pakistan (2011-2012) e Ambasciatore in Israele (2012-2017). Ha servito come Consigliere Diplomatico del Presidente del Consiglio dei Ministri.

MARCO PERONACI è il Rappresentante Permanente d'Italia presso il Consiglio del Nord Atlantico, è entrato nel servizio diplomatico italiano nel 1988 con quasi quarant'anni d'esperienza. Laureatosi con lode in Scienze Politiche presso l'Università "La Sapienza" di Roma nel 1987, ha conseguito un Master in Relazioni Internazionali alla SIOI di Roma nel 1988. Ha ricoperto incarichi in diverse sedi estere, tra cui Kampala, Tokyo, Parigi e Bruxelles. In particolare, è stato Rappresentante Permanente Aggiunto presso l'Unione Europea a Bruxelles (2012-2015), Consigliere Diplomatico del Ministro dell'Interno (2015-2017) e Inviato Speciale per la Brexit del Ministero degli Affari Esteri (2018-2020). Dal 2020 al 2022, ha servito come Rappresentante Permanente d'Italia presso il Comitato Politico e di Sicurezza dell'Unione Europea.

GIORGIO BATTISTI, Generale di Corpo d'Armata, Ufficiale di Artiglieria da Montagna, ha ricoperto ruoli di comando nelle Brigate Alpine Taurinense, Tridentina e Julia, oltre a numerosi incarichi presso lo Stato Maggiore dell'Esercito. Ha guidato la Brigata Taurinense, il Corpo d'Armata Italiano di Reazione Rapida della NATO (NRDC-ITA), l'Ispettorato delle Infrastrutture dell'Esercito e il Comando per la Formazione, Specializzazione e Dottrina. Ha partecipato alle operazioni in Somalia, Bosnia e Afghanistan (quattro turni). Presiede la Commissione Militare del Comitato Atlantico Italiano e ha ricevuto prestigiose onorificenze, tra cui due Ordini Militari d'Italia, la *US Bronze Star Medal* e la *US Legion of Merit*. Tra le sue pubblicazioni, "Penne Nere in Afghanistan" (2004) e "Storia Militare dell'Afghanistan" (2015).

finito di stampare
nel mese di gennaio 2025
presso la LITOGRAFIA SOLARI
Peschiera Borromeo (MI)
su materiali e tecnologia ecocompatibili

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione)
web: libri.educatt.online

ISBN: 979-12-5535-372-0 / ISBN edizione digitale: 979-12-5535-373-7
ISSN: 2532-5302 / ISSN edizione digitale: 2532-5310

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili all'indirizzo Internet <http://www.quaderniscienzepolitiche.it>
È possibile ordinare la versione cartacea: on line all'indirizzo www.educatt.it/libri; tramite fax allo 02.80.53.215
o via e-mail all'indirizzo librario.dsu@educatt.it (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:

- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 08 R 03069 03390 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena - IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

I *Quaderni di Scienze Politiche*, la cui pubblicazione è iniziata nel 2011 sotto la denominazione di *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche*, si ispirano ad una tradizione scientifica interdisciplinare orientata allo studio dei fenomeni politici nelle loro espressioni istituzionali e organizzative a livello internazionale e, in un'ottica comparatistica, anche all'interno agli Stati. Essi sono promossi dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, costituito nel 1983 e interprete fedele della tradizione dell'Ateneo.

Il fondatore dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Padre Agostino Gemelli, affermava nel 1942 che diritto, storia e politica costituiscono «un tripode» sul quale si fondano le Facoltà di Scienze Politiche, delle quali difendeva l'identità e la funzione. Circa vent'anni dopo, Francesco Vito, successore del fondatore nel Rettorato e già Preside della Facoltà di Scienze Politiche, scriveva: «Noi rimaniamo fedeli alla tradizione scientifica secondo la quale l'indagine del fenomeno politico non può essere esaurita senza residui da una sola disciplina scientifica. Concorrono alla comprensione della politica gli studi storici, quelli filosofici, quelli giuridici, quelli socio-economici». Per Gianfranco Miglio, Preside per trent'anni della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica e per otto anche Docente di Storia dei Trattati e Politica Internazionale, la storia è il laboratorio privilegiato della ricerca politologica.

Pubblicati sia a stampa sia *online* sul sito internet www.quaderniscienzepolitiche.it, i *Quaderni* ospitano articoli soggetti a *Peer Review*.

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

In copertina: Martin Waldseemüller (1470 ca.-post 1522), *Mappa della terra*, 1507. Edito a Saint-Die, Lorena, attualmente alla Staatsbibliothek di Berlino - Foto: Ruth Schacht. Map Division. © 2019. Foto Scala, Firenze.

La mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller, la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America" e dichiarata nel 2005 dall'UNESCO "Memoria del mondo", è stata scelta come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica.



euro 15,00