CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

\_\_\_\_\_\_\_

**Quaderni di Politica Internazionale**

**34**

****

**La Sapienza 24 maggio 2018**

**1*.* Politica di sicurezza e di difesa europea p. 2**

**(Amb. Maurizio Melani)**

**2. La NATO oggi: un’Alleanza ancora vitale e a 360 gradi p. 13**

**(Amb. Gabriele Checchia)**

***Politica di sicurezza e di difesa europea***

***Amb. Maurizio Melani***

***(La Sapienza, 24 maggio 2018)***

L'intervento si è largamente basato sui due testi che seguono. Il primo è la versione aggiornata al maggio 2018, in inglese, del capitolo relativo alla PESC e alla PESD del manuale "Lezioni di governance politica ed economica internazionale" tenute alla Link Campus University, edito da Eurilink, ed il secondo è il testo di una conferenza tenuta alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione nel quadro di attività di approfondimento sull'Unione Europea in corso di pubblicazione.

**Link Campus University**

**INTERNATIONAL POLITICAL AND ECONOMIC GOVERNANCE**

*(by Prof. Maurizio Melani)*

**CHAPTER VI**

**CFSP (PESC), ESDP (PESD) and crisis management to contribute to global security. The European security strategy. The relations between EU and NATO**

***1. The European need to manage crisis***

We have seen how the foreign and security policy has been an important element of the Maastricht Treaty after the end of the cold war according to a compromise taking into account the very cautious positions of the United Kingdom

The Balkan wars and other crisis in the neighbourhood of the EU have enhanced the need to go forward in that direction.

In connection with the improvements introduced by the Amsterdam Treaty in 1997, the two major military powers of the Union, France and UK, the latter led by Tony Blair who was considering at that time the merits of the EU, have agreed at the bilateral summit in Saint Malo in December 1998 that on the light of the crisis in the Balkans and in Africa a substantial step forward was necessary.

The Declaration on the European Defence subscribed on that occasion by President Chirac and Prime Minister Blair registered the intention to put in place European capabilities supported by a credible military force.

On that basis, in the following summits in Koln and Helsinki, the security and defence dimension of the EU was shaped and later enshrined in the Nice Treaty signed in 2001 and entered into force in 2003.

The Union absorbed the assets and the mandate of WEU, while permanent intergovernmental institutions to manage this new dimension were established: the Political and Security Committee (PSC or COPS) formed by Ambassadors of member states with the participation of the Commission, and the Military Committee assisted by a Military Staff.

The European Council in Helsinki in December 1999 announced the ambitious but later not implemented commitment (Helsinki Headline Goals) to have the possibility to deploy, starting from 2003, 60.000 troops within 60 days for one year for the conduct of military crisis management operations.

It was immediately clear that for effective crisis management also police, judicial, public administration and civil protection capabilities were required. On the light of the Balkans experience it was decided that an holistic approach of the EU in this field should include:

- the military and security aspects with a police component (a civil police or during the first phase of stabilisation processes a police with a military status or gendarmerie as the Carabinieri which had developed a particular capability in this field also on the light of their experience in fighting internal terrorism and organised crime);

- the disarmament, the demobilisation and the reintegration of fighters and militias, collections of arms and demining;

- the reconstruction of the rule of law and therefore of constitutional and legislative institutions, of electoral systems, of the judiciary and of the public administration;

- the humanitarian aid;

- the reconstruction of infrastructures and of educational and health systems;

- the support to economic and financial governance;

- the support to civil society;

- development aid in its various forms.

Within this approach a coordination and then an integration of the second pillar CFSP and ESDP activities with those of the Commission were progressively developed.

According to the Nice Treaty (art. 25), the Political and Security Committee (PSC or COPS) shall monitor the international situation in the areas covered by CFSP,

contribute to the definition of policies, follow their implementation and exercise, under the responsibility of the Council, the political control and strategic direction of military and civilian crisis management operations. It receives advices on planning and monitoring of military operations from the Military Committee, assisted by a Military Staff.

Since the beginning crucial aspects of such developments have been the relations with NATO and therefore the perceptions and reactions of the United States.

Washington had indicated that the development of a European security and defence policy was welcomed provided that three "d" pointed out by the Secretary of State Madelaine Albright were avoided: decoupling from NATO, discrimination in the participation to EU missions of European members of NATO non-members of the EU (Turkey and Norway), duplication of capacities.

The concept was that on the basis of an indivisible European security there should be complementarity and strategic and operational symbiosis between NATO and the EU, being clear that the role of the EU is limited to crisis management outside the territories of the EU and NATO, while the defence of the member states is the duty where applicable of NATO and of national armed forces.

On this basis a framework of cooperation has been established and completed on the occasion of the European Council in Copenaghen in December 2002 (the so called "Berlin plus" agreement).

According to such agreement, the EU utilises for the planning, command and control and intelligence of military missions either the common assets and capabilities of NATO (SHAPE headquarter and its dependent bodies) or those of one of its member states having national headquarters certified for this purpose (they are in France, United Kingdom, Germany and Italy) assuming the role of "framework nation"

The interpretation in this context of the principles of autonomy and non-duplication has been for many years at the core of the debate within and between the two organisations, with difficulties increased by different positions on the status of Cyprus (a member of the EU since 2004, non- member of NATO and non-recognised by Turkey), on the French proposal in 2003 supported by Germany and Belgium to establish an EU autonomous military headquarter to plan and conduct operations, and on the war in Iraq.

Such tensions did not prevent however a process of constant even if continuously negotiated growth of ESDP and of its instruments, developed also through the effective conducting of operations.

***2. The first steps of the European Defence and Security Policy***

The establishment and the beginning of functioning of the structures for the political control, strategic direction, planning and conduct of military and civilian crisis management missions had brought at the end of 2001 to the declaration of operationality of ESDP by the European Council in Larken despite the recognition of

gaps and shortfalls limiting its scope.

Since then and in connection with the focus on all issues concerning security deriving from the September 11 terrorist attack on the United States, the process of growth of ESDP has moved on three directions closely interlinked:

- the effective conduct of crisis management operations;

- the development of the necessary capabilities;

- the definition of the strategic framework of such activities.

The first operation was a police mission in Bosnia Herzegovina (EUPOL) in 2002 in order to support the construction of an appropriate security system in the country.

Such mission gave an important contribution to the stabilisation of Bosnia within the security framework provided by NATO, and allowed to test procedures, decision making processes and management practices.

At the beginning of 2003, in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, the first military mission of the EU (Concordia) was launched. It utilised assets and capabilities of NATO in the framework of the Berlin plus agreements and replaced a previous NATO operation for the provision of the security needed for the implementation of the Ocrida agreement between the Slav and the Albanian Macedonian factions guaranteed by the International community.

The operation, although small in number of troops (500), has allowed to verify the good functioning of the EU-NATO agreements and the role of the planning and command and control structures of the latter. A police mission was afterword added to it.

At the request of the United Nations a military mission has been conducted in the second half of 2003 in the north-eastern part of the Democratic Republic of Congo. It was the first high intensity operation of the EU with an high level of risk and robust rules of engagement and combat capabilities. It has prevented a serious humanitarian crisis after that in Rwanda in 1994, and has allowed the United Nations to reorganise its own peacekeeping mission in the area. It has been also the first military mission autonomously conducted by the EU without utilising NATO assets and capabilities, but with instead a European "framework nation", in this case France, which has provided the planning and command and control structures, integrated with officers of other member states, as well as most of the forces on the ground including significant British, Belgian and Sweden presences and symbolic contributions from other countries including Italy.

All these aspects were under the chain of command of the EU and therefore of the political control and strategic direction of the PSC that I was chairing at that time.

It has also been an important test for the cooperation between the EU and the UN in crisis management on which a Joint Declaration had been issued in New Yok in September 2003 during the Italian Presidency of the European Union.

The following year the EU has replaced NATO in the military stabilisation mission in Bosnia Herzegovina with 6.000 troops utilising assets and capabilities of NATO in close coordination with the United Nations.

Other missions have been deployed in support of the judiciary in Georgia, for the monitoring of the border between Moldova and Ukraine in connection to the situation in Transnistria, and a large police mission in Kosovo.

In the framework of a plan of action in support of peace and security in Africa and in particular of the partnership launched with the African Union (AU), an assistance has been given to this Organisation for monitoring activities in Darfur also through the utilisation of funds of the "peace facility" of the Commission established at the initiative of its then President Romano Prodi.

Similar supports have been given to the AU for activities in Somalia and in the Democratic Republic of Congo where the EU has also launched a police mission and a programme for the reform of the security sector and the demobilisation and integration of militias.

In the occupied territories and in the Gaza strip a mission for the assistance to the Palestinian police and an Italian led mission mainly formed by Carabinieri for the control of the crossing between Gaza and Egypt with the Israeli and Palestinian authorities have also been deployed.

In Iraq an activity in support of the rule of law through the training of police officers, judges and prisons officers has been for several years complementary to a NATO mission for the training of the Federal Police led by Italy and conducted by the Carabinieri.

There have also been a monitoring mission for the separation of forces in the Indonesian province of Aceh, a naval mission against piracy in the Indian Ocean, a police mission in Afghanistan and more recently a naval mission for the fight against human trafficking in the Mediterranean (Euromedfor).

***3. New instruments for security***

The gaps and shortfalls recognised when in December 2001 the European Council in Dublin has declared the operationality of ESDF have underlined the need to move forward in the field of capabilities.

A consensus was thus reached to establish an European Defence Agency (ADA or AED) to assist the collaboration among member states for the pooling and sharing of resources and the industrial cooperation to improve the productive basis, the research and the market of defence equipment in cooperation with the Commission, and therefore for a rationalisation and an optimisation of the acquisitions and more in general of expenditures in relation to targets. The decision to establish the Agency was taken in December 2003 at the end of the Italian Presidency. And at the top of its governance were put the High Representative for CFSP and a Steering Board" formed by the Ministers of Defence considering their specific national competences in the field of development of capacities.

In the same context it has also been decided to adapt the objectives set in Helsinki in 1999 to the new strategic context partially changed after the September 11 attack, giving more room to the aspects of rapid deployability, interoperability, sustainability, specialisation and protection of forces.

Among the first results of this process there has been the adoption of the concept of battlegroups as tactical integrated units, national and multinational, of about 1500 troops each with high levels of readiness, projectability and sustainability for the conduct of high intensity operations. 17 of them have been established among which one fully Italian, one Italian led amphibian multinational with Spain, Portugal and Greece, and one Italian led with Hungary and Slovenia.

In the same perspective is the establishment of a "European Gendarmerie" (GDE) which on the basis of the positive experiences of special police units with military status in the Balkans, in Afghanistan and in Iraq, mostly led by Carabinieri, has the task to ensure a robust action of stabilisation, public order, affirmation of legality with the involvement of the populations especially in the transition phases from mostly military to civilian crisis management activities.

***4. Accelerations and brakes towards more integration***

At the end of the Italian Presidency in 2003 a European Security Strategy prepared by the High Representative Javier Solana after a wide consultation with Member States and major European research institute was adopted.

Terrorism, the proliferation of weapons of mass destruction, the dissolution of State structures ("failed states") and transnational criminal organisation were identified by such strategy as major threats to the EU. The political implication was that Europe should be equipped with instruments in order to be more active, more coherent and more capable, should operate for the security in its neighbourhood and should pursuit an effective multilateralism realising collaborations and synergies with the United Nations, regional organisations and NATO.

A great importance is given to preventive activities and to a complex strategy against the proliferation of weapons of mass destruction. Force should be used only as a last resort in a framework of international legality and proportionality to the threat.

The need that the European Union become an effective and recognised actor in the world scene was recognised within the EU, knowing that in an international context profoundly changed in previous decades the interests of the Member States would be preserved in the world only if the latter were able to have common policies and capabilities in the field of security.

There was in other words a growing awareness that defence, in the framework of a common foreign and security policy, should become an important element of an integration process necessary to the global role of Europe, to its values and to the maintenance of its prosperity in a framework of transatlantic solidarity.

Steps forward have been defined by the Treaty for a European constitution, which did not enter however into force because of negative votes in referenda which took place in France and in the Netherland for reasons concerning other aspects of the same Treaty. Its contents in the security field have been however largely taken on board by the Lisbon Treaty signed in 2007 and entered into force in 2009

Such Treaty has established that the High Representative, renamed "for foreign affairs and security policy", be also Vice President of the Commission and Commissioner for external relations, assisted by and External Action Service as a kind of diplomatic service of the EU with personnel from the General Secretariat of the Council, from the Commission and from Member States.

This should strengthen the global coherence of the external action of the Union and the coordination of all instruments of political, economic, commercial, technical, financial and military and civilian crisis management activities which represent a typical feature of the European approach and of the EU presence in the world.

Another crucial aspect of the Treaty is that Member States willing to establish higher levels of integration in the defence sector may put in place among them a "permanent structured cooperation" according to specific procedures.

The Treaty has also a clause of mutual defence and a solidarity clause, which engage its parties to assist with all possible means, according to art. 51 of the United Nations Charter on self-defence, any member state hit by an aggression or by a natural or man- made disaster on its territory. The activation of this clause has been requested by France after the terrorist attacks in Paris in November to 2013 by persons linked to the so called Islamic States (ISIS).

The European needs of cohesion has been increased also by the economic and political growth of great emerging nations and by the economic and financial crisis which has hit the West and in particular Europe.

The threats indicated in the security strategy of 2003, revised in 2008 and replaced by an European global strategy in 2016, have been integrated by new contents and modalities in fields like cyber, energy and environmental security, as well as issues deriving from migrations, which require an adequate management at the European level.

An important aspect is also that there has been an evolution of the attitude of the United States on European defence and therefore also on NATO-EU relations, less conditioned than few years before by suspicions and intentions to limit the European ambitions.

This evolution by the Obama Administration has been largely determined by factors as:

- the difficulties for the United States to sustain a military exposure on all theatres;

- a reduction of military expenditures due to the financial crisis and to a reconfiguration of the priorities in the American internal policy;

- an increased focus of the United States on the challenges coming from the Asia-Pacific region;

- the reduction of the American dependency from hydrocarbons coming from the Middle East following the energy revolution due to the utilisation of shale oil and gas and to the development of renewable sources of energy.

The Europeans are therefore required to have a greater engagement on security especially in the Mediterranean and in Africa.

And this not only in the framework of NATO, as it has been in Libya in 2011, but also with an autonomous capacity and with the peculiarity of civil-military integration which characterize the action of the European Union.

In this context, also the issues of complementarity, interdependence and mutual reinforcing with NATO, which for a long time have been a difficult element in Euro-American relations and within the European Union, have become less controversial, especially after the reintegration of France within the allied integrated military structure decided by President Sarkozy in 2007 and implemented in 2009.

It has now to be seen what will be the real policy of President Trump who has several times indicated, although in unclear and ambiguous ways, that the American guarantee within NATO will depend on a stronger engagement of the Europeans for their own defence.

***5. Resources in common for the willing***

As in all other sectors of the European integration, it is highly desired that all member states, and in particular those who have more to offer, participate to the integration process and to the development of their capacities and of their industrial and technological basis especially in terms of force protection, mobility, strategic transport, unmanned air and ground vehicles, communications and electronic warfare, access to space and remote control of territories.

Should this not be possible it will be necessary to use the instruments of the Treaty of Lisbon and in particular the structured permanent co-operations, or alternatively to agreements among a limited number of countries, as it has been done for borders control with the Shenghen Treaty, in order to allow those who want it to move forward.

A stronger integration in this field has been advocated especially by the Governments of Italy, France and Germany. Also Spain and other countries of the Eurozone, in particular among the six founders of the European Community, have expressed similar positions. The more advanced has been expressed by Italy in the proposals of the then Minister of Foreign Affairs Gentiloni and the Minister of Defence Pinotti, as well as in other documents built on indications already contained in conclusions of the European Council, and in particular that of December 2013, and in the Global strategy for the foreign and security policy of the EU presented by the High Representative Federica Mogherini in June 2016. The proposal, refined in 2017, increases the level of ambitions in the new context after Brexit considering the constant resistance of the United Kingdom to further integration and contains in the logic of pooling and sharing the establishment of a permanent European Headquarter for strategic planning and the conduct of operations, a multinational European Force permanently available maximising thus the costs-benefits ratio in terms of readiness, interoperability, protection of forces, a common system of training and a coordination of the planning of national acquisitions. There are also provisions for the support to the development of the industrial and technological basis in order to produce the required capabilities. And this through a strengthening of EDA, fiscal and financial incentives by a Defence Fund to industrial cooperation for capabilities jointly defined, the participation of the Commission to the financing of research and possibilities of loans by the European Investments Bank, a system of joint financing of operations improving the present situation in which most of the costs are covered by the participants.

The door of this architecture is open to the United Kingdom considering its military weight and the contribution that it can give to the European defence including the development of industrial capabilities.

And his hoping that the current factors of crisis and the growth for the reasons that we will see of sovereignist, nationalist and euro-skeptical or anti-European forces will not undermine the whole European integration process but will stimulate instead those who want to go forward.

President Macron, in his speech at the Sorbonne University in September 2017, has strongly stressed the need to establish an autonomous European defence capability as a complement of NATO.

After favourable deliberations of the European Council it has thus been decided in December 2017 the establishment of a Permanent structured cooperation (PESCO). 25 countries have decided to participate and at this stage the inclusive attitude of Germany has prevailed on that more selective of France. It is clear however that not all those that have joined, and in particular the Central Easter European Member States with their sovereignist tendencies, will be ready to go along with the needed integration process in all the above aspects in the field of Defence. Within PESCO it will therefore be inevitable that more close forms of cooperation and integration will be established among a restricted number of willing countries considering the flexibility of the system.

*May 2018*

**SNA**

**Prospettive delle decisioni europee su sicurezza e difesa**

31 gennaio 2018

***1. Le ragioni di una difesa comune***

La Brexit prima e la Presidenza Trump poi hanno avuto l’effetto di imprimere una accelerazione ai progressi nel campo della politica europea di sicurezza e di difesa comune (PSDC).

Di questa accelerazione viene sottolineata in misura crescente l'esigenza in un contesto geopolitico globale nel quale la gestione delle crisi, con tutte le loro conseguenze sui piani della sicurezza, dell'economia e dei flussi migratori, richiede una attiva presenza dell'Europa che i singoli stati membri, anche i più grandi, non possono realizzare senza una progressiva integrazione delle loro capacità.

Il processo in questo campo era iniziato con il Trattato di Maastricht, quando la Francia pose come condizione all'unificazione tedesca la creazione della moneta unica e la previsione, sia pure con una gestione intergovernativa e non comunitaria, di una politica estera e di sicurezza comune, comprensiva di una politica della difesa che secondo le parole dello stesso trattato, concordate dal Presidente Mitterrand e dal cancelliere Kohl, "può condurre ad una difesa comune".

Il concetto fu fatto digerire al Regno Unito con un compromesso al ribasso che tendeva essenzialmente ad escludere la possibilità di capacità autonome dell'UE rispetto alla NATO.

In presenza delle crisi nei Balcani e in Africa e dopo l'elezione nel Regno Unito di Tony Blair, più attento ai meriti dell'Unione Europea, il processo assunse comunque vigore con la Dichiarazione di Saint Malo del Dicembre 1998 nella quale il Presidente Chirac e il Primo Ministro britannico, pur con le rispettive riserve mentali, avevano posto le basi per un necessario salto di qualità.

Questo accadde con diverse decisioni del Consiglio europeo e poi soprattutto con il Trattato di Nizza, firmato nel 2001 ed entrato in vigore nel 2003, seguiti dalla messa in campo di istituzioni, strumenti e procedure, e con l'avvio, sotto la spinta appunto delle crisi balcaniche e africane, di missioni militari e civili per la loro gestione in un quadro multilaterale.

Il contesto, voluto soprattutto da Londra, è però rimasto quello di una subordinazione delle capacità militari dell'UE a quelle della NATO con tentativi della Francia di svincolarsene.

Su queste basi è stato quindi concordato che l'UE debba ricorrere per le proprie operazioni militari alle capacità di pianificazione, comando e controllo della NATO o alternativamente di uno degli stati membri dell'Unione, rinunciando ad averne di proprie.

Il tentativo franco-tedesco nel 2003 di costituire un quartier generale europeo dotato di tali capacità, in coincidenza del resto con le divisioni sull'intervento anglo-americano in Iraq, segnò uno dei momenti di maggiore tensione all'interno delle due organizzazioni e tra le loro strutture, acuite anche dai contrasti su Cipro (membro dell'UE, ma non della NATO, che la Turchia, membro della NATO, non riconosce).

Le operazioni militari dell’UE nei Balcani utilizzarono quindi assetti e capacità della NATO, mentre in Africa furono utilizzate quelle della Francia come “*framework nation*”.

All'UE è stata comunque lasciata la competenza pressoché esclusiva delle missioni civili di stabilizzazione o di prevenzione come quelle di polizia, di *rule of law*, di edificazione istituzionale nei campi della sicurezza, della giustizia, della pubblica amministrazione e dello sviluppo economico, spesso in sinergia con attività della Commissione finanziate con fondi comunitari.

Altro aspetto caratterizzante delle missioni europee è stato quello della collaborazione operativa con le organizzazioni internazionali e regionali.

Questo è stato ed è particolarmente rilevante per le crisi africane, rispetto alle quali l'UE sostiene le capacità e le attività di gestione anche militare dell'Unione Africana e delle organizzazioni sub-regionali, come ad esempio sta accadendo con le missioni nel Sahel, tra le quali potrà essere quella in Niger al momento non inserita in un quadro PSDC (come invece dovrebbe essere) cui l’Italia ha manifestato l’intenzione di partecipare.

Si tratta in tale regione di missioni per la lotta al terrorismo e al traffico di esseri umani nel quadro di un approccio complessivo al tema delle migrazioni centrato sul sostegno ad uno sviluppo sostenibile e inclusivo e su una gestione legale e concordata della mobilità.

E' sempre più evidente in questo quadro la consapevolezza dell’esigenza di economie di scala e del superamento o della riduzione di sprechi e duplicazioni che una maggiore integrazione o effettivi processi di messa in comune e condivisione di assetti e capacità comporterebbe, considerato che a fronte di una spesa militare dei paesi dell'UE pari a poco meno della metà di quella degli Stati Uniti la loro efficacia operativa risulta essere soltanto del 15%.

Vi sono poi i mutati e mutevoli atteggiamenti americani nei confronti dell'integrazione europea nel campo della difesa. Diffidenti, sia pure con gradazioni diverse, quelli delle Amministrazioni Clinton e Bush, più favorevoli quelli dell’Amministrazione Obama con l’invito ad un maggiore impegno europeo nel Mediterraneo, nel Medio Oriente e in Africa, poco chiari quelli dell’Amministrazione Trump, la cui imprevedibilità costituisce un ulteriore incentivo per gli europei a rafforzare coesivamente le proprie capacità.

Trump insiste, con una più ostentata enfasi rispetto ai suoi predecessori, soprattutto sull’aumento delle spese per la difesa dei paesi europei che senza ulteriori qualificazioni e maggiore efficienza grazie a processi di integrazione rischiano tuttavia di non portare a risultati concreti sul piano delle effettive capacità ma di produrre anzi maggiori sprechi.

***2. Un più elevato livello di ambizione***

E' cosi cresciuto il livello di ambizione prospettato dall'Alta Rappresentante e Vice Presidente della Commissione con il sostegno di alcuni paesi nella logica di "*pooling and sharing*" enunciata, malgrado le diluizioni britanniche, in diversi documenti adottati dal Consiglio Europeo e dal Consiglio Esteri-Difesa a partire dalla fine del 2013 ma poi poco attuata.

Coerentemente con le indicazioni della Strategia globale dell’UE presentata dall’Alta Rappresentante Mogherini e approvata dal Consiglio Europeo nel 2016, ed andando successivamente oltre essendo venuti meno i condizionamenti britannici di cui risentiva ancora il documento, è stato infatti affermato che l’UE deve dotarsi di autonomia strategica e quindi della capacità di agire autonomamente nel proprio vicinato, di schierare forze e di possedere le strutture operative ed industriali necessarie a farlo. E per evitare duplicazioni e dispersione delle spese è previsto un meccanismo di coordinamento per la sincronizzazione dei cicli di pianificazione degli stati membri (Coordinated Annual Review of Defence o CARD).

Sono inoltre proposti in questo ambito:

- una struttura europea permanente per la pianificazione strategica e la conduzione delle operazioni militari, partendo da quelle "non esecutive" di capacity building, il cui concetto è stato approvato dal Consiglio Esteri del marzo 2017;

- lo stabilimento di una forza multinazionale europea permanentemente disponibile con una massimizzazione del rapporto costi-benefici in termini di prontezza, mobilità strategica, maggiore interoperabilità e protezione delle forze;

- un sistema comune di formazione;

- un crescente impegno nella cyber security, nella sicurezza navale e nell’intelligence.

Viene anche prospettato un sostegno allo sviluppo di una base industriale e tecnologica strategicamente autonoma nel campo degli armamenti in grado di fornire le capacità richieste. E ciò anche attraverso:

- un potenziamento dell'Agenzia Europea di Difesa (EDA), costituita nel 2004 per sostenere la ricerca e progetti comuni ma rimasta sostanzialmente inoperante a causa dei freni britannici;

- incentivi fiscali e finanziari alla cooperazione industriale diretta allo sviluppo di capacità definite congiuntamente e in coordinamento con le analoghe attività condotte in ambito NATO;

- il concorso della Commissione per il finanziamento di attività di ricerca a doppio uso e finanziamenti della Banca Europea degli Investimenti.

E' prospettato quindi un sistema di finanziamento comune (European Defence Fund) per la ricerca, lo sviluppo e l’acquisizione di capacità di difesa, argomento in qualche modo collegato a quello della costituzione di una capacità di spesa o di un bilancio per la gestione di alcuni beni comuni, concetto ripreso dal Presidente Macron e dal Presidente del Consiglio Gentiloni, riferiti ad una autorità politica con la legittimazione democratica assicurata da un controllo, da una investitura e da un potere decisionale e normativo a livello parlamentare. Il Fondo Europeo per la Difesa ha attualmente uno stanziamento pluriennale di soli 500 milioni di euro.

La crescita che si vorrebbe perseguire è diretta anche a rafforzare il pilastro europeo della NATO e quindi la capacità europea di contribuire alla difesa transatlantica e a favorire la stabilità in aree critiche per la sicurezza comune.

***3. Integrazione differenziata***

Una effettiva più intensa integrazione appare comunque di difficile realizzazione a 27, tenuto conto delle ostilità e resistenze soprattutto dei paesi dell'Europa centro-orientale e delle remore dei paesi neutrali.

Vanno quindi usati per andare in tale direzione gli strumenti previsti dai Trattati quali la cooperazione strutturata permanente (PESCO) tra i paesi che lo vogliano oppure nuovi accordi tra gruppi limitati di stati con il rischio però che questi producano nuove fratture nel continente dai seguiti imprevedibili.

Una PESCO è stata effettivamente costituita nella riunione del Consiglio del 13 dicembre scorso.

Ad essa, con termini di riferimento da riempire di realizzazioni concrete, hanno deciso di aderire 23, poi diventati 25, Stati membri su 27.

Questa larghissima partecipazione, inclusiva di paesi esplicitamente euroscettici ma desiderosi di non essere esclusi come la Polonia e l’Ungheria, rischia tuttavia di diluire il processo e le sue ambizioni. E’ stata sostenuta con queste dimensioni soprattutto dalla Germania per mantenere ancorati paesi a rischio di deriva sul suo confine orientale, mentre la Francia avrebbe preferito una compagine più ristretta ma più coesa e con maggiori ambizioni.

Si tratta ora di vedere quali progetti comuni saranno effettivamente realizzati, con o senza la partecipazione di tutti i 25. La Governance della PESCO sarà comunque assicurata dalle istituzioni europee esistenti, in particolare il Consiglio, il Comitato Politico e di Sicurezza e il Comitato Militare che da quest’anno sarà guidato dall’attuale Capo di Stato Maggiore italiano della Difesa Generale Graziano.

Nell’ambito della PESCO sono stati identificati 17 progetti di integrazione per coloro che lo vogliano nei settori in particolare della cyber security, della mobilità, della formazione militare, dell’impiego in caso di disastri, della sanità militare, della sorveglianza marittima, del comando e controllo delle missioni, dei veicoli da combattimento terrestri e anfibi (All. 1).

La PESCO è quindi ancora un contenitore che va riempito, con partecipazioni differenziate per i singoli progetti.

Con la Brexit l'Unione Europea perde lo Stato membro che assieme alla Francia ha le maggiori capacità sul piano militare.

La sua uscita, come già indicato, rende tuttavia possibile l'auspicata maggiore integrazione sul piano militare tra chi la vuole.

Ma ad esso, come ad altri paesi membri che non intendano procedere ora sulla strada della maggiore integrazione, va comunque lasciata la porta aperta per partecipazioni a specifiche attività o per unirsi successivamente al processo integrativo.

Per il Regno Unito questo riguarda soprattutto la partecipazione ad operazioni e la cooperazione industriale, nella quale numerosi sono i progetti realizzati negli ultimi anni da imprese britanniche con imprese italiane, francesi e tedesche soprattutto nei settori aeronautico e missilistico.

4. ***La volontà politica***

Sul terreno del sostegno ad una maggiore integrazione si sono in particolare spesi il Ministro degli Esteri e poi Presidente del Consiglio Paolo Gentiloni e la Ministra della Difesa Roberta Pinotti. Almeno nelle enunciazioni e sia pure con alcune ambiguità hanno parlato di una più intensa integrazione esponenti di Francia, Germania, Spagna e paesi del Benelux come è indicato in diversi documenti.

Nel suo discorso alla Sorbona del 26 settembre scorso, il Presidente Macron ha affermato che obbiettivo europeo dovrà essere la costituzione di una capacità di azione autonoma, in complemento con la NATO. Dopo quanto fatto finora, ha detto il Presidente francese, occorre andare più avanti. Serve una cultura strategica comune da realizzare attraverso integrazioni reciproche nelle rispettive forze armate a tutti i livelli. La Francia è pronta a farlo subito nella prospettiva - è sempre Macron che parla - di una forza comune di intervento e di un bilancio della difesa comune (All. 2).

Fuga in avanti? E’ probabile. Ed intanto vediamo quanto sarà di tutto questo nel nuovo Trattato dell’Eliseo e comunque nei rapporti franco-tedeschi nel cui ambito la cooperazione in campo militare è già molto avanzata.

Va quindi verificato quanto faranno compiere passi concreti in questa direzione l'annunciato europeismo di Macron e la volontà del nuovo Governo tedesco, nonché come l’Italia, dopo le elezioni legislative, saprà svolgere un ruolo di protagonista assieme agli altri due maggiori paesi europei e a coloro che convintamente vorranno unirsi a loro.

E' questo un tema inevitabilmente legato a quello delle scelte di politica estera per le quali può essere deciso l’uso dello strumento militare.

Costantemente la Francia ha mostrato di volere un sostegno europeo, con strumenti europei, a proprie decisioni e per propri disegni soprattutto in Africa, a volte pienamente coincidenti con quelli dell’Unione nel suo insieme e a volte meno.

Lo si è visto nella Repubblica Democratica del Congo, in Mali, nella Repubblica Centro Africana e in prospettiva in Niger. Le risposte sono spesso state al di sotto delle aspettative. I partner sono stati a volte riluttanti o pronti a dare contributi poco più che simbolici.

La Germania ha mostrato recentemente una maggiore, seppur sempre limitata, disponibilità, al pari del Regno Unito, mentre a Parigi è stata considerata deludente la risposta italiana prima della decisione di partecipazione alla missione in Niger che nasce peraltro già con qualche incomprensione .

In questo caso gli interessi europei e italiani sono abbastanza chiari, e probabilmente simili iniziative a sostegno di forze africane potrebbero essere estese anche alla Libia con una maggiore enfasi sulla protezione dei migranti, un loro rimpatrio assistito nei paesi di origine laddove possibile e l’asilo in Europa e altrove per chi ne abbia il diritto assieme alla previsione di un aumento dei canali di immigrazione legale.

Sullo sfondo vi sono tuttavia i diversi atteggiamenti ai livelli di Governo, di Parlamento e di opinione pubblica riguardo all'impiego dello strumento militare. Più interventista e abituato al combattimento e alla sopportazione di perdite è quello della Francia (come del resto quello del Regno Unito). Più prudente e restio ad elevare l'intensità dello sforzo militare e le regole d'ingaggio è invece quello di Germania e Italia che anche nelle operazioni NATO forniscono in genere aerei per la ricognizione e il supporto logistico ma non per l'attacco, nonché truppe di terra per l'addestramento e il presidio del territorio ma non per il combattimento. Fino a quale livello potranno realizzarsi integrazione e condivisioni di sovranità con queste diversità di approccio e in mancanza di una piena identità di obiettivi e di visioni politiche?

Resta inoltre il fatto che se si vuole passare dal livello della gestione delle crisi, per la quale servono comunque obiettivi politici pienamente condivisi, a quello di una vera difesa comune, pur senza pregiudicare l'essenziale copertura NATO fin quando gli Stati Uniti vorranno mantenerla, sarà inevitabile porsi il problema della deterrenza nucleare francese, finora considerata come una capacita che non si può condividere per la sua stessa natura e per la sua intima identificazione con il cuore della sovranità e con la stessa sopravvivenza del soggetto che la detiene e ne decide l’uso.

Come per la moneta unica uno strumento militare unificato, seppure con le gradualità che le circostanze richiedono, può essere difficilmente funzionante senza una vera unione politica in una prospettiva federale o di gestione sovranazionale come è stato perseguito in altri settori fin dall’inizio del processo integrativo europeo. E’ difficile, ma è a questa prospettiva che occorre puntare da parte dei tre maggiori paesi dell’UE assieme agli altri che vogliano seguirli su questa strada, ben sapendo che per le ragioni già esposte il percorso sarà lento e complicato e che occorre intanto realizzare tutte le collaborazioni e forme di integrazione che le circostanze rendono possibili.

Per l’Europa il rapporto transatlantico resta un pilastro fondamentale della propria sicurezza, anche per la superiorità nucleare e convenzionale non raggiungibile degli americani. Ma per rafforzarlo di fronte ai segnali preoccupanti che vengono da oltre Atlantico occorre, oggi più che mai, che gli Europei accrescano la loro capacità di essere gestori, assieme all’alleato americano, di una sicurezza finora sostanzialmente lasciata nelle mani dello stesso alleato.

Come ha recentemente sottolineato la Cancelliera Merkel occorre che l’Europa riprenda in mano il proprio destino.

***Maurizio Melani***

***La NATO oggi: un’Alleanza ancora vitale e a 360 gradi***

***Amb. Gabriele Checchia***

***(La Sapienza, 24 maggio 2018)***

Consentitemi di iniziare con una riflessione di ordine generale: la percezione veicolata da qualche tempo a questa parte da un certo numero di organi di informazione, italiani e non solo, è quella di un’Alleanza in crisi di identità e dal valore aggiunto non evidente.

Tale “narrativa” - diffusa e da molti interiorizzata nel periodo immediatamente successivo alla fine della “guerra fredda” e dunque della logica dei “blocchi”- aveva conosciuto un ridimensionamento intorno alla metà degli anni ’90. Questo grazie anche al ruolo decisivo svolto dall’Alleanza Atlantica - in proficuo raccordo con altre OO.I, a cominciare dall’Unione Europea- per porre fine ai sanguinosi conflitti inter-etnici innescati dalla dissoluzione della ex-Jugoslavia e, più in generale, per assicurare una qualche stabilizzazione dell’area balcanica.

Essa è però riemersa con visibilità - pur non essendo mai del tutto scomparsa - con l’avvento della Presidenza Trump, sull’onda tra l’altro della qualifica di “obsoleta” come noto conferita dal nuovo inquilino della Casa Bianca alla NATO pochi giorni dopo il suo insediamento.

E’ difficile negare che vi sia qualcosa di vero nella lettura dello stato di salute dell’Alleanza che ho sopra evocato.

Le criticità infatti non mancano. Vanno, per non citarne che alcune, dall’apparente citata presa di distanza dalla visione tradizionale dell’Alleanza da parte dell’attuale Amministrazione statunitense alle differenti vedute in essere tra importanti Capitali alleate in termini di percezione della minaccia (con gli Alleati di più recente adesione, Polonia e Repubbliche baltiche “in primis” preoccupati - come sapete - in via direi pressoché esclusiva dalla riaffiorante assertività russa ai loro confini orientali e Stati membri di peso - come Italia, Francia e Spagna - convinti che il rischio principale per la stabilità sia oggi invece rappresentato dalle ricadute in Europa delle gravi crisi in atto nella regione medio-orientale, a cominciare dalla Libia, e in quella sub-sahariana); ai fattori di fragilità riconducibili alle ricorrenti incomprensioni e differenze di posizionamento su una pluralità di versanti tra un Paese chiave come la Turchia di Erdogan e importanti alleati europei e di oltre-oceano (da ultimo come sapete, con specifico riferimento ai rapporti tra Ankara e Washington, con riferimento alla decisione del Presidente Trump di fare di Gerusalemme la sede dell’Ambasciata statunitense in Israele).

Per non parlare delle ulteriori tensioni introdotte nel rapporto tra Washington e rilevanti alleati europei (Francia, Germania e Regno Unito in primis) dalla recente scelta della Casa Bianca di uscire di fatto dalla nota intesa “5 più 1” sul nucleare iraniano.

Altro elemento di preoccupazione per l’avvenire degli assetti “atlantici” è poi, per più d’uno, rappresentato dall’enfasi che la Presidenza Trump (ma, a dire il vero, richiami non meno vigorosi seppure meno mediatizzati, erano stati indirizzati a noi Alleati europei dalle due precedenti Amministrazioni) ha sin dall’inizio inteso porre sull’esigenza che gli alleati europei raggiungano entro i prossimi dieci anni l’obiettivo, concordato al vertice di Celtic Manor del settembre 2014, del 2% del PIL da destinare alle spese per la difesa. E’ tema, quello del “*burden-sharing*”, che figurerà certamente tra i punti principali dell’Agenda del prossimo Vertice NATO: quello che si terrà a Bruxelles nel nuovo e avveniristico Quartier Generale dell’Alleanza l’11 e 12 luglio.

Vi segnalo, per inciso, che sotto tale profilo le sollecitazioni dell’Amministrazione Trump sembrano star producendo risultati incoraggianti. I primi rapporti nazionali sull’adeguamento dei bilanci della difesa presentati alla NATO all’inizio del corrente anno indicano infatti una inversione di tendenza rispetto ai tagli del passato: con una crescita dell’impegno degli Alleati europei sia in termini di quota finanziaria che di sviluppo di capacità e di contributo alle operazioni.

E tuttavia, fermo restando quanto precede, la mia valutazione del presente e avvenire dell’Alleanza - che è anche l’unico foro di regolare consultazione e concertazione sui temi geo-politici e securitari tra le democrazie sulle due sponde dell’Atlantico - è meno pessimistica.

Questo per una serie di motivi che brevemente vi illustrerò. Il primo è rappresentato dal fatto che essa ha, sino a oggi, sempre mostrato di saper far prevalere nei passaggi difficili - e ve ne sono stati di non meno gravi dell’attuale: basti pensare alla frattura drammatica a suo tempo innescata nel rapporto trans-atlantico dalla “crisi di Suez” - le ragioni dell’unità su quelle della divisione.

Vi è riuscita, mi sembra doveroso ricordarlo, facendo tesoro - anche nella fase post-guerra fredda e nonostante la consistente crescita nel novero dei suoi membri dal 1990 a oggi - dell’appello/monito contenuto nel Rapporto elaborato dai “Tre Saggi” (tra i quali il nostro Gaetano Martino) nell’ormai lontano 1956 proprio, e non casualmente, in concomitanza con la vicenda di Suez.

Avvertimento ancor oggi attuale del quale mi limiterò a citare un solo ma a mio avviso pregnante passaggio: “….alcuni Stati possono certo godere di un qualche margine di autonomia politica ed economica quando le cose vanno bene. Ma nessun alleato, per quanto potente, può garantire la propria sicurezza e il proprio benessere su base esclusivamente nazionale”. Era vero allora, è vero oggi.

Il secondo fattore che mi induce a non condividere la visione “declinista” (per usare un termine alla moda) del futuro dell’Alleanza risiede nel fatto che lo stesso Trump ha - dai giorni del suo insediamento a oggi - progressivamente ricalibrato il suo linguaggio e atteggiamento complessivo nei confronti della NATO. A cominciare dalla sua importante allocuzione al Congresso nel febbraio dello scorso anno, che gli ha offerto l’opportunità di ribadire la perdurante validità dei vincoli di solidarietà tra le due rive dell’Atlantico e dalla sua successiva e partecipazione all’“Incontro Straordinario dei Capi di Stato e Governo alleati” del maggio 2017 a Bruxelles.

Sempre nella direzione di una incoraggiante attenzione anche dell’Amministrazione Trump nei confronti della NATO vanno, più di recente, la apprezzata partecipazione alla Ministeriale Esteri dell’Alleanza dello scorso aprile del nuovo Segretario di Stato, Pompeo, poche ore dopo la sua entrata in carica, così come recenti dichiarazioni dell’autorevole Segretario alla Difesa, Generale Mattis, che ha definito l’Alleanza Atlantica “ una solida isola di stabilità in un mare turbolento”.

Il terzo e ultimo fattore che mi induce a nutrire fiducia è di carattere meno legato alle contingenze. Vale a dire il fatto che nella politica internazionale gli “interessi nazionali” - generalmente stabili nel tempo a prescindere dalle personalità dei singoli “leader” pro-tempore - tendono alla fine a prevalere.

Questa la mia visione complessiva dello stato dell’Alleanza e del suo avvenire, quanto meno nel breve/medio periodo.

**\* \* \***

Vorrei ora entrare un po’ più nel merito di taluni aspetti qualificanti del suo ruolo, e valore aggiunto, nell’attuale contesto internazionale.

Ho parlato prima di capacità mostrata in ogni occasione dall’Alleanza, nel corso della sua ormai settantennale esistenza, di pervenire comunque a decisioni - sempre, come sapete, sulla base dell’aurea regola del “*consensus*”.. (uno dei tratti qualificanti di un Alleanza tra Stati sovrani come è la NATO) – a un linguaggio nel quale tutti gli alleati alla fine possano riconoscersi.

Prova convincente di tale capacità è stata offerta da ultimo dall’esito del più recente Vertice alleato: quello tenutosi a Varsavia nel luglio del 2016 le cui Conclusioni vi invito a leggere.

Anche in tale circostanza - in uno scenario internazionale tra i più delicati dalla fine della “guerra fredda” e che tale purtroppo permane.. - essa si è rivelata infatti in grado di conseguire due traguardi: da un lato, quello di offrire visibile dimostrazione di unità di intenti e solidarietà transatlantica; dall’altro, quello di adottare conclusioni che non sacrificano nessuno dei tre compiti fondamentali (i cd “core-tasks”, diversi ma a vario titolo complementari) assegnati alla NATO, oltre che dal Trattato istitutivo dell’aprile 1949, dal tuttora valido “Concetto Strategico” adottato al vertice di Lisbona nel 2010: quelli cioè della “*collective defense*” sulla base dell’art. 5 del Trattato di Washington, della gestione delle crisi (“*crisis management*”) e della sicurezza cooperativa (“*cooperative security*”).

Si è trattato di risultato non scontato - le tensioni tra taluni alleati, a cominciare dagli Stati Uniti, e la Federazione Russa non erano infatti all’epoca inferiori a quelle attuali né le criticità nello scacchiere meridionale…- che testimonia di un altro tratto qualificante dell’Alleanza sul quale mi permetto di attirare la vostra attenzione: vale a dire la comune determinazione dei governi alleati di non disperdere quella dimensione di natura “politica” (nella più nobile accezione del termine) che i Padri Fondatori vollero conferire al “*Covenant*” transatlantico a fianco, e direi a complemento, della componente difensiva e militare.

Oserei dire che il vertice di Celtic Manor (e sono certo che, “*mutatis mutandis*…”, analogo segnale scaturirà da quello del prossimo luglio a Bruxelles) ha consacrato il raggiungimento dell’equilibrio tra lo spirito ispiratore del fondamentale art. 5 cui ho sopra fatto riferimento (“… un attacco diretto contro un alleato sarà considerato come un attacco diretto contro tute le Parti”) e quello alla base dei meno conosciuti, ma non per questo meno qualificanti, art.2 (“….. le Parti contribuiranno allo sviluppo di relazioni internazionali pacifiche e amichevoli rafforzandole loro libere istituzioni e promuovendo condizioni di stabilità e benessere”) e art.4 (“le Parti si consulteranno ogni volta che, nell’opinione di una di esse, l’integrità territoriale, l’indipendenza politica e la sicurezza di una delle Parti fosse minacciata”).

**\* \* \***

Un versante sul quale questo filo-rosso di ricerca costante di un punto di equilibrio si manifesta è mio avviso rappresentato (nonostante la lettura di segno diverso che da più parti, in Italia e non solo, si continuano ad accreditare: quella cioè di una NATO “aggressiva” e intrusiva in spazi non di sua competenza) dalle conclusioni adottate dai Capi di Stato e Governo alleati in tema di risposta ai comportamenti posti in essere da Mosca con riferimento alla crisi ucraina e sulla scia dell’annessione della Crimea nella primavera del 2014.

Da una lettura attenta e non partigiana delle stesse emerge infatti che - come avvenuto per quelle deliberate a Celtic Manor nel 2014 - siamo ancora una volta in presenza di misure di natura reattiva, in territorio alleato, a esclusivo beneficio e “rassicurazione” di Stati membri nonché, “*last but not least..*”, improntate a principî di proporzionalità coerenti, dunque, con l’obiettivo di una deterrenza credibile ma al tempo stesso misurata.

Si è passati, è vero, al Vertice di Varsavia dall’iniziale “*Readiness Action Plan*”- istituito a Celtic Manor e incentrato su forze di reazione rapida multinazionali coordinate, a rotazione, da una “*Framework Nation*”- all’integrazione di tali assetti con una componente di deterrenza più assertiva caratterizzata cioè dalla cosiddetta “*enhanced forward presence*” di truppe alleate, sempre comunque di natura multinazionale e a rotazione, dislocate nei territori dei tre Stati baltici e in Polonia.

Si resta però pur sempre, tengo a farvi notare, in un contesto di misure difensive e di rassicurazione a beneficio, e su richiesta, di alleati che si sentono esposti e vulnerabili ai loro confini orientali.

Per giunta tutte misure ed assetti la cui adeguatezza e “proporzionalità” andrà attentamente monitorata e valutata (anche, se del caso, ai fini di un loro graduale ridimensionamento) alla luce dei comportamenti di cui darà prova la Federazione Russa.

A ciò si aggiunga - aspetto, mi sembra, sovente trascurato nei commenti di pur autorevoli analisti - che si tratta di dispiegamento comunque rispettoso, come è giusto che sia, tanto della lettera quanto dello spirito di quel documento-chiave nella definizione delle nuove relazioni tra l’Alleanza e Mosca, terminato il confronto est-ovest su basi ideologiche, che è il “NATO - Russia Founding Act” del 1997.

E’ del resto proprio in virtù di tale spirito - che vede, grazie anche a una forte azione di stimolo del nostro Paese, un’Alleanza sempre attenta a coniugare la deterrenza a una mai venuta meno disponibilità, a certe condizioni, al dialogo con Mosca - che hanno potuto riprendere avvio a Bruxelles, già nell’aprile del 2016 anche se non ancora con la da noi auspicata regolarità, le riunioni del “Consiglio NATO-Russia” a livello ambasciatori per la discussione di tutti i temi politici di comune interesse (come la situazione in Afghanistan o in Asia Centrale) o oggetto di disaccordo, crisi siriana compresa.

Alla stessa logica di calibrato e responsabile “mix” di deterrenza e dialogo (in fondo, direi, due lati della stessa medaglia) risponde la riattivazione lo scorso anno, sempre su impulso dell’Alleanza, dei contatti al più alto livello tra la filiera militare della NATO e le controparti russe, in particolare tra il “*Chairman*” del Comitato Militare Atlantico e il Capo di Stato Maggiore delle forze russe.

Mi sembra in sostanza, per chiudere sull’argomento, che da parte alleata si stia oggettivamente facendo il possibile per dare corpo - ovviamente, ripeto, in presenza delle necessarie condizioni - a quell’obiettivo di salvaguardia del massimo grado possibile di interazione con Mosca evocato a Varsavia nel suo discorso di apertura (e in successivi più recenti interventi) dallo stesso Stoltenberg con la formula “non vogliamo isolare la Russia”.

**\* \* \***

Sin qui per quanto attiene ai rapporti tra l’Alleanza e la Federazione Russa. Non minori sono però come sappiamo, e l’Italia in particolare, le sfide in provenienza dalla “sponda sud” e da altre aree di crisi. Non a caso il punto 5 delle conclusioni del Vertice di Varsavia recita “…vi è un arco di instabilità e insicurezza lungo la periferia della NATO e oltre..”.

A tali criticità l’Alleanza dedica i da tempo - ancora una volta, mi piace sottolinearlo, anche grazie a una forte opera di sensibilizzazione del nostro Paesi e dei nostri rappresentanti diplomatici e militari presso il Consiglio Atlantico - la dovuta attenzione.

Tutto ciò, aggiungo, a conferma di quel “modus operandi” adattativo (“*adaptive*”) e multi-direzionale che caratterizza l’attuale stagione di una Organizzazione che, come accennato, ha ormai incorporato la “sicurezza cooperativa” e la “gestione delle crisi” - anche attraverso missioni fuori area - quali condizioni imprescindibili per restare adeguata e vitale (specie in epoca Trump).

Permettetemi di fornirvi alcuni esempi di tale capacità e volontà di azione ad ampio raggio:

**1)** l’impegno dell’Alleanza e dei suoi “partner”, ribadito a Varsavia, a prorogare l’opera di addestramento, assistenza e consulenza alle Forze Armate afghane - in un’ottica di contributo alla prevenzione del terrorismo su scala regionale e internazionale - attraverso la missione “no combat” “Resolute Support” (succeduta alla missione ISAF, con l’Italia al comando del “Train, Advise, Assist Command” nella Regione ovest, quella di Herat); **2)** l’attenzione crescente e mirata riservata alle crisi in atto a ridosso del suo perimetro meridionale grazie allo sviluppo di strutturati partenariati sul terreno del cd “Defence Capacity Building” (DCB) con una pluralità di Paesi della Regione: dalla Tunisia, alla Giordania, al Marocco, alla Libia (anche attraverso, in tale ultimo caso, un assiduo dialogo col governo riconosciuto di Tripoli); **3)** la sinergia in atto nel Mediterraneo Orientale, anche sul terreno del monitoraggio e contrasto all’immigrazione illegale, tra l’operazione a guida NATO “Sea Guardian” e quella SOPHIA a guida UE, con la nostra Marina Militare al comando; **4)** il mantenimento in Kosovo della missione KFOR (anch’essa a lungo e, di nuovo dal 2010, a guida italiana) che ha contribuito e sta continuando a contribuire alla stabilizzazione del Kosovo e dei Balcani Occidentali; **5)** il supporto, infine, che l’Alleanza ha fornito, pur se inizialmente non come parte integrante della stessa, agli sforzi della “Global Coalition” anti-ISIS corroborato sia dalla messa a disposizione della Coalizione, per finalità di adeguata contezza della situazione sul terreno (la cd “situational awareness”), di assetti AWACS del dispositivo NATO sia dall’avvio in Iraq di attività di formazione a beneficio di quelle Forze Armate.

Ulteriore tassello in questa architettura di contributo alla “proiezione di stabilità” verso l’area nord-africana e sub-sahariana - tassello particolarmente importante per il nostro Paese che si è battuto per ottenerlo - è la recente entrata in funzione presso il Comando Nato di Napoli (JFC-Naples) dell’“Hub NATO Strategic Direction South” - che avrà il compito di comprendere, monitorare e ove possibile anticipare dinamiche/sfide di rilievo per la sicurezza e prosperità dell’area atlantica, in provenienza dalla sponda sud: da quelle legate al terrorismo internazionale, a quelle derivanti dal traffico di armi leggere, a quelle infine attinenti la sicurezza navale, la protezione dei corridoi marittimi così come dei canali di rifornimento energetico. Tutto questo sulla base di fonti aperte e in raccordo con le locali espressioni della società civile a livello accademico, di ricerca, di impresa e anche di ONG.

**\* \* \***

Va da sé che, ancor più in un contesto di generali ristrettezze di bilancio, la collaborazione con l’Unione Europea - alimentata da una sostanziale comunanza di valori e da una “membership” in buona misura convergente (le due Organizzazioni hanno, come sapete, 22 membri in comune) - più che una opzione è da considerare ormai per entrambi una necessità.

Su tale strada, dall’inizio degli anni 2000 a oggi, NATO e Unione Europea hanno d’altra parte ottenuto risultati sia sul terreno (basti ricordare la felice transizione in Macedonia/FYROM, nel 2003, dalla missione a guida NATO “Allied Armony” a quella Concordia a guida UE o l’analogo passaggio di consegne negli stessi anni, in Bosnia Erzegovina, tra la missione SFOR a guida NATO e quella Althea a guida UE) che in termini di affinamento delle procedure di collaborazione: valga per tutte il salto di qualità registratosi sempre nel 2003 con l’intesa nota come “Berlin plus” (volta ad assicurare il sostegno logistico delle strutture e dei Comandi NATO a operazioni/missioni a guida UE quando non sia coinvolta l’Alleanza nel suo complesso).

La via sembra dunque tracciata e irreversibile. Non sarebbe tuttavia da parte mia onesto nascondervi che tale risultato potrebbe rivelarsi meno scontato del previsto per una pluralità di motivi. Il primo risiede a mio avviso nel fatto che la similitudine di “membership” che ho sopra evocato non equivale a identità di “membership”, e come sappiamo, il diavolo sovente è nei dettagli.

Basti pensare alla presenza, in seno all’Unione Europea, di ben sei Stati neutrali che potrebbero in taluni casi trovare difficile (almeno taluni di essi) associarsi a eventuali future operazioni congiunte NATO-UE con una troppo marcata impronta “atlantica”. O ancora alla “criticità” rappresentata dall’essere un Paese-chiave dal punto di vista strategico come la Turchia membro della NATO ma non dell’Unione Europea. E per giunta in aperto contrasto con uno dei più recenti membri dell’UE (vale a dire la Repubblica di Cipro). E’ chiaro che una Turchia che volesse, per qualsivoglia motivo, rallentare se non ostacolare l’ulteriore approfondimento della collaborazione tra la NATO e la UE non mancherebbe di carte da giocare a tal fine.

Da ultimo non mi sembrano da sottovalutare in prospettiva, come possibile fattore di criticità, due altri aspetti: **a)** innanzitutto la diversità di vedute che - specie dall’avvento della Presidenza Trump - si stanno registrando tra gli Stati Uniti (vale a dire l’azionista di maggioranza dell’Alleanza…) e importanti Alleati Europei - nonché membri dell’Unione Europea - su “dossier” internazionali di primo piano: dal nucleare iraniano alla questione palestinese; **b)** in secondo luogo, le inquietudini destate in taluni circoli statunitensi la recente istituzione da parte europea della PESCO (sulla quale si è brillantemente soffermato l’Ambasciatore Melani) nel timore che quest’ultima possa divenire strumento per garantire la sicurezza europea alternativo (e non più complementare) a quello “storico” rappresentato Alleanza Atlantica.

Tutto ciò non implica ovviamente, e non deve implicare, che si tratti di difficoltà insormontabili. Le vedo piuttosto come altrettante ragioni per procedere tanto sul versante atlantico quanto su quello europeo in via incrementale, certo con determinazione ma anche con consapevolezza degli ostacoli che potrebbero sorgere e che si tratterà, insieme, di superare.

In positivo, e concludo, quello che è certo è che la volontà politica delle due Organizzazioni di continuare sulla strada intrapresa esiste e resta visibile. Lo dimostra, da ultimo, l’ambiziosa Dichiarazione Congiunta UE-NATO adottata, nel luglio 2016, a margine del Vertice di Varsavia che apre nuovi campi di azione alla collaborazione in atto: dalla risposta alle minacce ibride, alla difesa dagli attacchi “cyber”, alla crescita nella capacità di risposta a qualsiasi sfida (la cosiddetta “resilience”), alla sicurezza dei traffici marittimi e impegno comune per la libertà di navigazione.

Tale progressiva convergenza e, auspicabilmente, complementarietà di iniziative potrà contare, ai fini del suo ulteriore approfondimento, su un “*acquis*” importante maturato negli anni: a cominciare, come sopra accennato, da quello rappresentato dall’accordo “*Berlin plus*” nell’ormai lontano 2003.

Ma tale “*acquis*” andrà costantemente adattato al mutamento dei tempi e delle sfide, ancora una volta in quello spirito “*adaptive*” indispensabile tanto per la NATO quanto per l’Unione Europea. Tanto che proprio con riferimento al “*Berlin plus*” vi è chi sostiene, a mio avviso con più di una ragione, che sia ormai in atto un passaggio dalla formula appunto “*Berlin plus*” a quella, più aggiornata, di “*Warsaw plus*” (con riferimento, ovviamente, alla dichiarazione Congiunta NAT-UE adottata a margine del più recente vertice dell’Alleanza a Varsavia che ho sopra evocato).

E questo perché, si sostiene, se nel 2003 era l’Unione Europea a trovarsi nella necessità di disporre per le proprie operazioni degli assetti NATO è oggi l’Alleanza Atlantica ad avere necessità di attingere alla esperienza e strumenti acquisiti negli anni dalla UE per fare fronte a sfide di natura non militare (i cosiddetti “*atouts*” civili dell’Unione Europea): da quelle rappresentate dagli attacchi “*cyber*” a quelle insite nelle cosiddette minacce “ ibride”.