



N. 52 - febbraio 2015

NATO, il Vertice di Newport e i più recenti sviluppi

Il Vertice dei Capi di Stato e di Governo della NATO del 4-5 settembre 2014 in Galles è stato dedicato ai principali temi dell'agenda politica dell'Alleanza e alle crisi regionali che circondano l'area Euroatlantica.

Capacità di pronta reazione della NATO: un upgrade

Al vertice di Newport del 4-5 settembre 2014, è stato approvato il *Readiness Action Plan* (RAP) come risposta dell'Alleanza Atlantica alle minacce di sicurezza provenienti dal fianco Est, individuando tuttavia uno strumento flessibile per far fronte a sfide originate da qualunque fianco.

In termini operativi, oltre ad elencare le "misure di riassicurazione" adottate a favore degli Alleati dell'Est, il RAP prevede tra le "misure di adattamento" un aumento della capacità di pronta reazione della *NATO Response Force* (NRF), con la costituzione di forze prontamente disponibili (*Very High Readiness Joint Task Force-VJTF*), una brigata multinazionale capace di entrare in azione in sole 48 ore. Essa sarà composta da circa 4.000 uomini e non avrà una base fissa, ma si avvarrà di cinque basi situate in Romania, Polonia e paesi baltici. In queste basi verranno inoltre stoccati equipaggiamenti e materiali, come carburante, munizioni e mezzi militari. Inoltre, i Capi di Stato e di Governo alleati hanno deciso il rafforzamento delle capacità di risposta al cosiddetto "*hybrid warfare*", cioè la forma di guerra caratterizzata dall'utilizzo coordinato di un'ampia gamma di risorse militari, paramilitari e civili

in funzione bellica, ed a minacce quali il terrorismo, la proliferazione, gli attacchi cibernetici.

Come contributo alle "misure di rassicurazione", l'Italia ha già assunto dal 1° gennaio 2015, e fino ad aprile 2015, il comando delle missioni della *Baltic Air Policing* dalla base lituana di Siaulai, con lo schieramento di quattro *EuroFighter Typhoon*. In occasione della Ministeriale Difesa della NATO di inizio febbraio 2015, il Ministro Pinotti ha annunciato che il nostro contributo sarà rinnovato per ulteriori quattro mesi. L'Italia si è inoltre resa disponibile come *Framework Nation* per la *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) nel 2018, mettendo a disposizione una brigata terrestre.

Spese per la difesa: obiettivo tendenziale di un budget della difesa pari al 2% del PIL

Il problema del *burden sharing* in materia di spese per il settore della difesa rappresenta una tematica che periodicamente si riaffaccia in ambito NATO. Nel 2011 sono state adottate alcune *Linee Guida* che prevedono che i membri della NATO mirino a spendere il 2% del PIL nazionale per le spese della difesa ed il 20% per i principali investimenti (spese di carattere strutturale e maggiore importo). Ta-

li impegni sono stati ribaditi dai Capi di Stato e di Governo al Vertice di Newport.

Fermo restando che i parametri del 2% e del 20% non sono vincolanti, e che vanno interpretati come obiettivi cui tendere, l'Italia è lontana dal *target* fissato dalla NATO: le stime per il nostro Paese prevedono che per il 2015 le spese per la difesa ammontino ad una percentuale pari all'1,08% del PIL, ed in questo ambito il 12,5% ai principali investimenti.

Circa l'evoluzione di tale rapporto, la "Nota aggiuntiva allo stato di previsione della Difesa per il 2015" ricorda che tale rapporto si attestava all'1,3% per gli anni 2010 e 2011, all'1,28% per il 2012 e 2013, mentre nel 2014 era pari a 1,25%.

Secondo i dati pubblicati nel 2014 dalla stessa NATO¹ e relativi al 2013, pochi Alleati supererebbero l'obiettivo del 2%: oltre agli Stati Uniti, il Regno Unito, la Grecia (in ragione dei contenziosi territoriali con la Turchia), l'Estonia e la Polonia.

Si ricorda che l'allora Capo per la Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio atlantico Checchia, in occasione della sua audizione innanzi alla Commissione Difesa del Senato del 23 luglio 2014, delineava con puntualità le principali questioni sul tappeto in vista del Vertice gallese, a cominciare dal problema finanziario, con le ripetute sollecitazioni statunitensi a un aumento delle spese per la difesa da parte degli alleati europei, onde alleggerire parzialmente il carico preponderante della NATO per il contribuente americano. In proposito la posizione italiana era per un riequilibrio degli oneri tra le due sponde dell'Atlantico, essenzialmente attraverso la messa in comune a livello europeo delle risorse già disponibili. Poco compatibile con le esigenze generalizzate in Europa di contenimento dei bilanci pubblici appare invece l'approccio incentrato sull'incremento delle spese per la difesa.

Le implicazioni della crisi ucraina sulle relazioni NATO-Ucraina e NATO-Russia

Al vertice della NATO di Newport il 4 e 5 settembre 2014 i Capi di Stato e di Governo alleati hanno condannato l'intervento militare russo, considerato "illegittimo ed illegale" in Ucraina e hanno chiesto a Mosca l'immediato ritiro di tutte le truppe dall'Ucraina. Il Comunicato finale inoltre richiedeva alla Russia di restituire la penisola di Crimea all'Ucraina e di fermare il flusso di armi, attrezzature e denaro diretto ai ribelli attivi nell'est del paese.

Oltre a sostenere l'indipendenza, l'integrità territoriale e la sovranità del Paese, l'azione dell'Alleanza è volta a rafforzare il rapporto di partenariato nell'alveo della *Distinctive Partnership* istituita nel 1997 e nel quadro di riferimento della Commissione NATO-Ucraina, con l'approvazione da parte degli Alleati di una serie di misure volte ad intensificare il dialogo politico con le Autorità ucraine, l'assistenza della NATO e la cooperazione pratica nel settore sicurezza e difesa.

Si ricorda anche che il Governo ucraino nel dicembre 2014 ha presentato una proposta di legge per l'abbandono dello *status* di neutralità (deciso nel 2010 dal presidente Janukovic) che potrebbe preludere ad una richiesta di adesione alla NATO.

Già nell'aprile 2014, la NATO ha sospeso ogni forma di cooperazione pratica tra NATO e Russia incluso il Consiglio NATO-Russia. Tuttavia, tra le decisioni di Newport figura l'opportunità di tenere aperti canali di comunicazione politica con la Russia nel Consiglio NATO-Russia e nel Consiglio della Partnership euro-atlantica. Finora non vi sono state riunioni del Consiglio NATO-Russia a livello di ambasciatori a causa dell'opposizione di alcuni Alleati dell'Europa Orientale, nonché di alcuni altri Alleati.

Contatti diretti tra il Segretariato Generale Stoltenberg ed il Ministro degli Esteri Lavrov

¹ http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm

si sono avuti, invece, in occasione della Conferenza per la Sicurezza di Monaco di febbraio 2015.

Il post-ISAF in Afghanistan

L'insediamento del nuovo Presidente della Repubblica Ashraf Ghani e la formazione di un Governo di Unità Nazionale nel settembre 2014, che include il suo ex-rivale Abdullah Abdullah in qualità di Chief Executive Officer (ovvero di Primo Ministro), ha consentito la firma e la ratifica del *Bilateral Security Agreement* (BSA) con gli Stati Uniti e dei SoFA (*Status of Forces Agreement*) con la NATO, preliminari all'avvio della missione NATO *Resolute Support*, che dal 1° gennaio 2015 ha sostituito la missione ISAF. La *Resolute Support* conterà su circa 12.500 unità provenienti dagli Stati membri della NATO e da ventuno Paesi partner. La missione *Resolute Support*, di consulenza, formazione e addestramento delle Forze di Sicurezza afgane, ha avuto inizio il 1° gennaio 2015 e si concluderà, secondo l'attuale calendario, alla fine del 2016. Nella sua fase iniziale, si articolerà in un comando centrale e quattro periferici, tra cui quello di Herat, in cui la presenza della NATO è assicurata dall'Italia. Successivamente, sarà concentrata nella sola Kabul.

Come ribadito nel Vertice di Newport in una dichiarazione *ad hoc* sull'Afghanistan, alla conclusione di *Resolute Support*, la collaborazione della NATO con l'Afghanistan continuerà nel medio periodo con il sostegno finanziario alle ANSF (forze di sicurezza afgane), nel lungo periodo con la *Enduring Partnership*.

L'ultimo decreto Missioni autorizza la partecipazione in Afghanistan, nell'ambito della missione *Resolute Support*, di 630 unità di personale militare italiano.² Questa presenza

si ridurrà gradualmente nel corso dell'anno. Una volta ultimato il ritiro da Herat, dovrebbero rimanere a Kabul circa un centinaio di uomini.

Contrasto a DAESH (ISIS)

Il Vertice di Newport registrava una notevole compattezza rispetto alla minaccia medio-orientale rappresentata dall'espansione dell'ISIS (o DAESH secondo l'acronimo arabo) in Iraq e Siria e condannava il ricorso alla violenza e i barbarici attacchi contro le popolazioni civili e le comunità religiose. Minacciava il ricorso alla difesa collettiva se fosse minacciata la sicurezza di un Alleato. Ribadiva il sostegno al processo politico iracheno. Tuttavia, la formazione di una coalizione guidata dagli Stati Uniti e con la presenza di Regno Unito, Francia, Italia e di altri paesi, per giungere all'obiettivo di contrastare l'ISIS senza tuttavia l'utilizzazione di truppe di terra, coinvolgendo altresì i vari attori regionali, in *primis* la Turchia, è stata decisa a margine del vertice di Newport. Si è infatti tenuta una riunione ministeriale specifica per il contrasto a DAESH che ha coinvolto i Ministri degli esteri e della difesa di dieci Paesi tra cui anche l'Italia, il cui senso era quello di creare una rete di Paesi più ampia anche al di fuori dell'Alleanza atlantica, a partire dai Paesi arabi e islamici, con una pluralità di strumenti, non solo sul piano militare, ma anche sul versante dell'aiuto umanitario, del controllo dei flussi economici e finanziari, nella cornice delle Nazioni Unite.

Le principali linee di azione nelle quali si articola lo sforzo collettivo sono state meglio individuate successivamente, il 3 dicembre 2014, nel corso della riunione della coalizione anti-DAESH (composta da 61 Paesi), a margine della riunione ministeriale NATO; esse consistono in: contributo militare, contrasto al flusso dei *foreign fighters*, confronto sul terreno della narrativa jihadista, lotta alle fonti di finanziamento e assistenza umanitaria, rinnovo dell'impegno per l'Iraq.

² La partecipazione di personale militare alla missione *Resolute Support* dal 1° gennaio al 30 settembre 2015 è autorizzata dall'art. 12, co. 1, del DL n. 7/2015 (Contrasto al terrorismo e proroga missioni).

L'ulteriore ministeriale di Londra del 22 gennaio 2015 ha formalizzato la nascita di un gruppo ristretto della coalizione, cosiddetto *Small Group*, composto da 21 Paesi, tra cui l'Italia, sugli oltre sessanta che partecipano alla coalizione. A tale formazione ristretta, che si riunirà con regolarità a livello tecnico e ministeriale, spetterà il compito di supervisione politica della strategia collettiva.

Giova ricordare che l'impegno italiano nel contrasto a DAESH si esprime sul piano militare con le forniture di armi e munizioni ai *Peshmerga* curdi, la presenza di 280 addestratori tra Erbil e Baghdad (il secondo contingente dopo gli Stati Uniti) e gli assetti aerei di stanza in Kuwait con compiti di sorveglianza, ricognizione ed *intelligence*.³

Libia⁴

Alla vigilia del Vertice di Newport, il conflitto sul terreno fra le differenti fazioni libiche in lotta per il potere veniva acuito dalla creazione di due realtà istituzionali distinte, ognuna con un proprio Parlamento: da un lato il Congresso Nazionale (a Tripoli), in contrapposizione al Consiglio dei Rappresentanti (a Tobruk) democraticamente eletto il 25 giugno 2014, ma dichiarato illegittimo dagli islamisti.

In occasione del vertice di Newport, la NATO ha ribadito l'appello a tutte le parti libiche ad accettare un cessate il fuoco immediato e a impegnarsi in maniera costruttiva in un dialogo politico inclusivo. Ha riconosciuto il ruolo centrale dell'ONU nel coordinamento degli sforzi internazionali e ribadito il sostegno ad UNSMIL. La NATO ha ribadito la sua disponibilità a sostenere la Libia nell'*institution building* in materia di sicurezza e difesa e a sviluppare una *partnership* di lungo periodo che possibilmente conduca alla

membership della Libia nel Dialogo Mediterraneo.

Il Rappresentante speciale dell'ONU Leon inaugura a Ghadames il 29 settembre 2014 un nuovo processo di Dialogo politico in Libia. Alla metà di gennaio 2015, Leon riesce a riavviare un nuovo *round* del Dialogo politico libico a Ginevra. L'obiettivo del Dialogo è giungere alla fine dei combattimenti e alla formazione di un Governo di unità nazionale (in cui Leon prefigura la nomina di un Primo Ministro e due Vice Premier, uno per parte, con diritto di veto), che rispetti i principi della democrazia e rigetti il terrorismo.

Attualmente, mentre l'andamento del processo politico sotto l'egida dell'ONU mostra segni incoraggianti, la situazione sul terreno appare in deterioramento.

Infatti, uno sviluppo positivo dell'andamento del dialogo, si è registrato l'11 febbraio 2015 quando al *round* di Ghadames ha partecipato il Congresso di Tripoli. Non è da escludere che la crescente minaccia dell'estremismo jihadista favorisca un'accelerazione nel processo di riconciliazione.

Partenariati e interoperabilità

Il vertice NATO di Newport si proponeva anche una riflessione sui partenariati che non disperdesse il patrimonio di operabilità non solo tra Alleati ma con in partner e di elevare una collaborazione pragmatica già consolidata come quella con l'UE (che riflette ancora una concezione di divisione dei compiti Berlin plus) ad un livello veramente strategico.

Nelle Conclusioni del Vertice NATO di Newport viene ribadito che l'UE resta un partner unico ed essenziale per la NATO e che le due organizzazioni condividono valori ed interessi strategici comuni. La NATO riconosce l'importanza di una Difesa europea più forte e più capace, che porterà ad una NATO più forte. Pertanto va mantenuto l'impegno, in uno spirito di piena reciproca apertura, trasparenza, complementarità e rispetto dell'au-

³ L'art. 12 (*Asia*), co. 9, del DI n. 7/2015 (Contrasto al terrorismo e proroga missioni) autorizza la partecipazione di personale militare alle attività della Coalizione anti-ISIL.

⁴ V. Nota Breve n. 50 "Libia: una cronologia (febbraio 2014 - febbraio 2015)".

tonomia e dell'integrità istituzionale sia della NATO sia dell'UE, a lavorare fianco a fianco nelle operazioni di *crisis management*, ad allargare le consultazioni politiche: già allargate alle sfide alla sicurezza come la minaccia cibernetica, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, il contro-terrorismo e la sicurezza energetica, da allargare ulteriormente ad altre aree quali sicurezza marittima, difesa e *capacity building* in materia di sicurezza, minacce ibride.

Il Vertice del Galles stabilisce la *Interoperability Platform* (ed il programma ristretto di “*Enhanced Opportunities/Opportunità avanzate*”), rivolta esclusivamente ai Paesi Partner, come strumento per capitalizzare, ed in prospettiva accrescere l'interoperabilità delle forze acquisite sul campo grazie alla partecipazione dei partner alle operazioni NATO (ISAF anzitutto).

E' ancora in discussione la modalità concreta di applicazione del programma “*Enhanced Opportunities*” (di cui fanno al momento parte Georgia, Finlandia, Australia, Giordania e Svezia); fra le opzioni in discussione vi è anche quella della partecipazione di tali partner alla VJTF – tramite la loro partecipazione alla NATO Response Force.

Nell'ambito della politica della "porta aperta" (segnatamente agli allargamenti all'Europa orientale) inaugurata a partire dal 1990, il percorso verso la *Membership* della NATO rispetto ai quattro paesi "aspiranti" colloca in uno stadio più avanzato il Montenegro e la Georgia - pur dovendo il primo paese compiere ancora progressi rispetto al livello dell'intelligence, laddove il secondo deve ancora accentuare l'interoperabilità con gli altri paesi della NATO (peraltro già positivamente verificata nell'ambito del contributo di Tbilisi alla missione ISAF in Afghanistan); più indietro si trovano invece la Macedonia e la Bosnia.

a cura di A. Mattiello

L'ultima nota breve:

[Sintesi degli emendamenti approvati in sede referente nel disegno di legge A.S. n. 1733](#)
["Conversione in legge del decreto-legge 5 gennaio 2015, recante disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto"](#)
[\(N. 51 - febbraio 2015\)](#)

nota breve

sintesi di argomenti di attualità
del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:

<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

progetto grafico the washing machine

www.senato.it