



Senato della Repubblica

Servizio Affari internazionali
International Affairs Department



Nota n. 43

22 aprile 2021

Il futuro dell'Alleanza atlantica.

Dal Rapporto degli esperti ad un nuovo Concetto strategico

La complessità dello scenario di sicurezza internazionale e le tensioni politiche che hanno attraversato l'Alleanza atlantica hanno attivato un processo di riflessione strategica in ambito Nato, nell'Unione europea e nel Regno Unito dopo la Brexit. La pubblicazione del rapporto "Nato 2030" sul rafforzamento della dimensione politica dell'Alleanza ha dato l'avvio ad un dibattito pubblico, mentre il Segretario generale della Nato ha sviluppato un pacchetto di raccomandazioni che saranno presentate al prossimo vertice dei Capi di Stato e di Governo della Nato. È un lungo percorso, volto a rendere l'Alleanza atlantica politicamente e militarmente pronta ad affrontare le sfide future e si concluderà nel 2022 con l'aggiornamento dell'attuale Concetto strategico.

IL VERTICE DI LONDRA DEL 2019

L'ultimo Vertice dei Capi di Stato e di governo dei paesi Nato, che si è svolto a Londra nel dicembre 2019, è stato preceduto da una stagione di tensioni sulle più rilevanti sfide strategiche che hanno attraversato l'Alleanza; fra le principali, il rapporto con la Russia, la posizione della Turchia come membro dell'Alleanza, la politica di sicurezza e difesa dell'UE e - non certo ultima per importanza - la postura dell'Amministrazione Trump nei confronti delle sedi multilaterali, financo della Nato. Trump, oltre ad accusare gli alleati europei di non fare abbastanza per raggiungere i concordati obiettivi di spesa per la difesa, aveva più volte messo in dubbio il valore stesso della Nato per gli Stati Uniti. La mancanza di un approccio condiviso in seno all'Alleanza su tali questioni ha spinto alcuni leader, in primo luogo il presidente francese, Emmanuel Macron, in una dura intervista di poco precedente il Vertice di Londra, a mettere fortemente in discussione la direzione strategica e il futuro della Nato¹ e a rilanciare con determinazione la necessità di una prospettiva strategica europea.

¹ <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead> -

A queste tensioni il Vertice di Londra ha cercato di dare risposta, dando mandato al Segretario generale, Jens Stoltenberg, di avviare un processo di riflessione - detto "Nato 2030" - sul futuro ruolo della Nato e sul rafforzamento della dimensione politica e militare dell'Alleanza atlantica. Pochi mesi dopo, nell'aprile 2020, su mandato del Consiglio atlantico, Stoltenberg ha costituito un Gruppo di riflessione indipendente composto da 10 esperti, 5 uomini e 5 donne.

VITE PARALLELE: I DOCUMENTI STRATEGICI DELL'UNIONE EUROPEA E DEL REGNO UNITO

In parallelo al processo di riflessione in ambito Nato, il mutato scenario geopolitico e di sicurezza ha indotto anche l'Unione europea a sviluppare una nuova riflessione strategica; la stessa urgenza è stata avvertita da Londra, che ha pubblicato la nuova Strategia di sicurezza del Regno Unito dopo la Brexit.

Quanto all'UE, con il varo, il 16 giugno 2020, dell'iniziativa detta "Bussola Strategica", il Consiglio europeo ha avviato un processo volto a definire il livello di ambizione dell'Europa in materia di sicurezza e di difesa e a chiarirne la cornice politica e gli obiettivi specifici per la gestione delle crisi, la resilienza, lo sviluppo delle capacità e i partenariati. A novembre 2020 il Consiglio affari esteri ha preso atto di una prima analisi della minaccia basata sui contributi provenienti dai servizi di *intelligence* dei 27 Stati membri dell'UE; tale analisi è oggetto di approfondimento e discussione fra i paesi membri e un documento conclusivo è atteso per ottobre 2021², mentre l'approvazione definitiva della Bussola è prevista nel marzo 2022, durante il semestre di Presidenza francese.

Il 16 marzo scorso il Regno Unito ha pubblicato il documento "[Global Britain in a Competitive Age](#)", una revisione strategica della sicurezza, della difesa e della politica estera e di sviluppo del paese. Si afferma la vocazione del Regno Unito ad operare a livello globale, spostando ad est il centro d'interesse e dichiarando l'ambizione di diventare una super potenza a livello scientifico e tecnologico. Il Regno Unito intende infatti: a) sostenere il suo vantaggio strategico attraverso la scienza e la tecnologia; b) modellare un ordine internazionale aperto al futuro; c) rafforzare la sicurezza e la difesa interna e all'estero; d) accrescere la sua resilienza. Individuato nella Cina un concorrente strategico, la regione Asia-Pacifico diviene un'area centrale d'interesse, con la previsione di una maggiore presenza militare del Regno Unito. L'impegno per la sicurezza per la regione euro-atlantica è ribadito esclusivamente attraverso la Nato³, dal che alcuni analisti evincono il disinteresse del Regno Unito a sviluppare un rapporto di sicurezza con l'Unione europea⁴.

L'AVVIO DEL PROCESSO DI RIFLESSIONE IN AMBITO NATO

Tornando alle dinamiche in corso nell'Alleanza, il Gruppo degli esperti costituito dal Segretario generale della Nato è copresieduto da Thomas de Maizière (Germania) e A. Wess Mitchell (Usa) ed è composto da John Bew (Regno Unito), Greta Bossenmaier (Canada), Anja Dalgaard-Nielsen (Danimarca), Marta Dassù (Italia), Anna Fotyga (Polonia), Tacan Ildem (Turchia), Hubert

² Per approfondimenti vedi il Dossier "Conferenza interparlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e sulla politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC)" 3-4 marzo 2021

³ Il Regno Unito globale non ha riscosso unanimi consensi: Rusi, Trevor Taylor *The UK Integrated Review, or the Unconditional Optimism of Political Leadership*- e <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2021-03-23/delusions-global-britain>

⁴ <https://www.affarinternazionali.it/2021/03/la-global-britain-nello-scenario-internazionale/>

Vedrine (Francia) e Herna Verhagen (Paesi Bassi). Il lavoro del Gruppo degli esperti si inquadra - e ne è il tassello più importante - nel più ampio processo di consultazione sulle prospettive della Nato avviato dal Segretario generale e che ha coinvolto numerosi altri attori: i parlamentari dei paesi Nato, le organizzazioni della società civile, rappresentanti del settore privato. Il Segretario generale ha anche istituito un gruppo di 14 giovani leader di Paesi alleati che il 14 febbraio 2021 hanno presentato un [Rapporto](#) sul futuro della Nato, nonché un gruppo di 12 esperti di tecnologie emergenti, provenienti dal mondo accademico e dall'imprenditoria, che ha pubblicato un primo [Rapporto](#) nel marzo 2021.

IL RAPPORTO DEL GRUPPO DI ESPERTI

Il Gruppo degli esperti, dopo un'ampia attività di consultazione, in occasione della Riunione dei Ministri degli affari esteri dell'Alleanza del 2 dicembre 2020, ha presentato il Rapporto "[NATO 2030. United for a new era](#)",⁵ in cui sono formulate analisi e raccomandazioni finalizzate a delineare la Nato del futuro.

Tre i settori su cui il Segretario generale aveva incaricato il Gruppo di offrire raccomandazioni:

- Rafforzare l'unità, la solidarietà e la coesione degli alleati, anche per consolidare la centralità del legame transatlantico;
- Intensificare la consultazione politica e il coordinamento tra gli alleati della Nato;
- Rafforzare il ruolo politico della Nato e gli strumenti pertinenti per affrontare le minacce e le sfide attuali e future alla sicurezza dell'Alleanza provenienti da tutte le direzioni strategiche.⁶

CAMBIAMENTO DELLO SCENARIO DELLA SICUREZZA

Il Rapporto prende le mosse dall'analisi dello scenario di sicurezza internazionale ed evidenzia i cambiamenti che si sono verificati negli ultimi anni. La crisi tra Russia e Ucraina del 2013-2014, culminata con l'annessione della Crimea da parte di Mosca, ha mutato sostanzialmente il contesto in cui la Nato si trova a operare. Secondo il Rapporto degli esperti "la sfida geopolitica più profonda è rappresentata dalla Russia". La permanenza di un potente esercito convenzionale e di un solido arsenale nucleare costituisce una minaccia in tutto il territorio dell'Alleanza la quale deve dunque continuare ad assumere come priorità la "deterrenza e difesa su questo fronte". Espandendo il suo tradizionale ambito strategico orientale, la Russia ha cercato negli ultimi anni "di affermarsi nel bacino orientale e in Africa, anche ricorrendo a guerre per procura e a compagnie militari private russe". La minaccia non è più solo di tipo convenzionale ma riguarda un'ampia serie di armi ibride "che comprendono gli attacchi informatici, gli assassini di stato e gli avvelenamenti"⁷; tutto ciò deve sollecitare la Nato a dotarsi di nuovi strumenti politici e non politici per svolgere azioni di contrasto.

Oltre alla competizione con la Russia, paese con il quale il Concetto strategico adottato a Lisbona nel 2010 auspicava una *partnership* strategica, il Rapporto si sofferma sulla principale novità strategica, rappresentata dal crescente potere e dall'assertività della Cina. A differenza della

⁵ *Nato 2030. United for a new era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group appointed by the Nato Secretary General*, 25 novembre 2020. Il Rapporto si cita di seguito in traduzione italiana non ufficiale.

⁶ *Nato 2030*, cit., p. 3.

⁷ *Nato 2030*, cit. p. 20.

Russia, non si tratta per la regione euro-atlantica di una minaccia militare diretta, ma della sfida strategica di un paese che, sostenuto dalla crescita economica e dalla modernizzazione militare, mira a estendere la propria influenza a livello globale e comporta nuovi rischi e potenziali minacce per l'Alleanza in settori critici quali le telecomunicazioni, lo spazio, il cyberspazio e le nuove tecnologie, nonché le campagne di disinformazione. D'altra parte si riconosce che la Cina è anche un motore della crescita e degli investimenti mondiali e dunque si stima che gli alleati continueranno "a costruire legami economici e commerciali" con essa e a collaborare su alcune fondamentali questioni globali come il cambiamento climatico e lo sviluppo sostenibile.⁸

Il terrorismo è stato nell'ultimo decennio e continua a essere una delle minacce più immediate, asimmetriche e significative con cui si è confrontata l'Alleanza. Sebbene, spiega il Rapporto, negli ultimi anni gli attacchi terroristici nella zona euro-atlantica siano diminuiti, anche in virtù della sconfitta dello Stato islamico, il rischio di attacchi da parte di attori terroristici non statali, motivati da ragioni religiose o politiche estremiste, continua a restare elevato. D'altra parte il "Sud" della Nato - l'ampia area geografica che include Africa settentrionale e vaste parti del Medio Oriente estendendosi all'Africa subsahariana e all'Afghanistan - continua a essere attraversato da instabilità e insicurezza e genera grandi flussi migratori che si riversano sull'Europa, in particolare verso i Paesi del Mediterraneo.

Un cambiamento decisivo rispetto allo scenario precedente è indubbiamente lo sviluppo delle nuove tecnologie, che svolgeranno un ruolo sempre più importante nel contesto della sicurezza e della concorrenza sistemica, anche perché Cina e Russia stanno destinando risorse significative a questo settore. Allo stesso modo il tema dei cambiamenti climatici, con il rischio dell'aumento della penuria idrica e alimentare e dell'accelerazione dei flussi migratori, può diventare un fattore di moltiplicazione della minaccia e rappresenta un ulteriore elemento per la definizione della strategia di sicurezza dell'Alleanza.

LE RACCOMANDAZIONI DEL RAPPORTO⁹

Sulla base dell'analisi del nuovo ambiente strategico e della pluralità delle minacce che l'Alleanza deve affrontare, il rapporto "Nato 2030" formula 138 Raccomandazioni suddivise secondo le priorità strategiche individuate. A seguire, in estrema sintesi, i punti più salienti.

Dimensione politica della Nato. Per adattarsi al cambiamento e affrontare efficacemente le sfide del prossimo decennio, il Gruppo raccomanda innanzitutto alla Nato l'adozione di un nuovo Concetto strategico che, senza rinnegare i tre compiti fondamentali della difesa collettiva, della gestione delle crisi e della sicurezza cooperativa, dovrà riunire in un unico quadro coerente le diverse priorità e direttrici.

La direttrice principale indicata dal Gruppo degli esperti è il rafforzamento del ruolo politico della Nato: l'unità e la solidarietà dell'Alleanza sono considerate condizioni decisive per fronteggiare l'insieme delle diverse minacce che si sono consolidate nel nuovo ambiente strategico e che si manifesteranno nel prossimo decennio; le sfide sono molteplici e il diverso peso che gli alleati attribuiscono a ciascuna di esse rende più difficile il processo di raggiungimento di un consenso politico interno sulle priorità dell'Alleanza.

Le divergenze tra gli alleati rappresentano infatti una leva che i rivali sistemici sfruttano per indebolire e allontanare i membri dell'Alleanza, anche attraverso azioni e campagne non

⁸ *Nato 2030, cit. p. 21.*

⁹ Si riportano sinteticamente le Raccomandazioni del Gruppo di esperti contenute nel già citato rapporto "Nato 2030". *United for a new era* (pp. 22-63).

tradizionali che coinvolgono i settori informatico, commerciale e tecnologico e che spesso vengono poste in essere in modo simultaneo. Anche da questo deriva la necessità di lavorare a una più robusta dimensione politica dell'Alleanza per costruire un consenso diffuso sulle priorità.

Gli esperti sono convinti che per convergere sulle priorità politiche e strategiche gli alleati debbano adottare un approccio maggiormente "proattivo" invece che "reattivo", così da permettere alla Nato di plasmare il proprio ambiente strategico e non solo di gestire le crisi una volta che queste, emergendo, lo abbiano alterato.

Invocando il mantenimento della coesione e dell'unità politica, il Rapporto propone anche l'osservanza di *"un codice di condotta per rispettare lo spirito e la lettera del Trattato del Nord Atlantico"* e degli impegni alla condivisione degli oneri (*cd. burden sharing*). La Nato dovrebbe inoltre ribadire la propria identità di alleanza radicata nei principi della democrazia; a questo riguardo il Rapporto propone l'istituzione di un *"centro di eccellenza per la resilienza democratica"* con il compito di aiutare gli alleati a contrastare i fattori esterni ostili ai processi democratici.

Le risorse per la difesa. Resta centrale il ruolo delle risorse da destinare alla capacità di difesa e l'impegno preso dagli alleati nel Vertice del Galles del 2014 di portare entro il 2024 al 2% del Pil la spesa per la difesa, di cui il 20% destinato agli investimenti. Il rapporto non manca di riconoscere che le difficoltà economiche generate dalla pandemia di Covid-19 potranno incidere sui bilanci degli alleati.¹⁰

I rivali sistemici: Russia e Cina. Riguardo alla Russia, la riflessione del Gruppo di esperti raccomanda di rispondere alle minacce e alle azioni ostili russe in modo politicamente unito, determinato e coerente e di proseguire l'approccio duale di deterrenza e dialogo. Da un lato la Nato dovrebbe far evolvere la sua strategia duale per garantirne la costante efficacia aumentando i costi dell'aggressione russa e il contrasto alle forme ibride di aggressione; dall'altro lato, sostenere una maggiore apertura al dialogo politico in materia di controllo degli armamenti e di contenimento dei rischi.

Per quanto riguarda la Cina, il rapporto "Nato 2030" muove dalla considerazione del peso economico e degli obiettivi ideologici dichiarati dai leader cinesi, fattori alla luce dei quali le sfide di sicurezza poste dal gigante asiatico rappresentano inevitabilmente una priorità strategica. Viene proposta l'istituzione di una sede di consultazione fra alleati per discutere tutte le questioni di sicurezza che coinvolgono la Cina e si richiede di intensificare gli sforzi per valutare le implicazioni dello sviluppo tecnologico cinese e monitorare le attività che possano incidere sulla difesa collettiva della Nato.

Tecnologie dirompenti. Le tecnologie emergenti e dirompenti (*EDTs*)¹¹ rappresentano una nuova sfida di sicurezza per l'Alleanza, ma anche un'opportunità per accrescere le proprie capacità e competere adeguatamente con i rivali sistemici. È necessario un coordinamento tra governi e

¹⁰ Il [Rapporto annuale per il 2020](#) presentato il 16 marzo 2021 dal Segretario generale della Nato, Jens Stoltenberg, sottolinea che, nonostante l'impatto del Covid-19 sulle economie dei paesi membri, il 2020 è stato il sesto anno consecutivo di aumento della spesa per la difesa tra gli alleati europei e il Canada, con un incremento in termini reali del 3,9%. Il Rapporto riferisce, inoltre, i risultati di nuovi sondaggi sulla percezione pubblica dell'Alleanza: in un anno di grandi sconvolgimenti, il sostegno generale all'Alleanza Nato, al legame transatlantico e alla difesa collettiva rimane forte.

¹¹ Non esiste una definizione univoca di tecnologie emergenti, il Business Dictionary le definisce come "nuove tecnologie, attualmente in fase di sviluppo o che verranno sviluppate nei prossimi 5-10 anni e che influenzeranno significativamente il commercio e la società". Le tecnologie dirompenti sono le tecnologie innovative che generano effetti improvvisi e inaspettati. Per approfondimenti si veda: Centro Alti studi della difesa, *Tecnologie emergenti e possibili impieghi futuri in campo militare*, Pierpaolo Dotoli.

settore privato al fine di individuare le lacune esistenti nelle strategie di difesa collettiva e proteggersi dall'impiego ostile e aggressivo dell'Intelligenza Artificiale.

Terrorismo. Il terrorismo continua a rappresentare una delle minacce più immediate e asimmetriche per i cittadini e i paesi alleati. La Nato dovrebbe rafforzare le attività di contrasto nel quadro della convergenza ibrida e cibernetica e migliorare le pratiche di condivisione dell'*intelligence*.

Fronte Sud. Il rapporto con la Russia, con la Cina, e l'azione contro il terrorismo si integrano con l'approccio che la Nato deve adottare nei confronti del suo fianco Sud. Il Gruppo di esperti raccomanda dunque alla Nato di mantenere viva l'attenzione politica sul versante meridionale/mediterraneo e irrobustire il Polo per il Sud presso il Comando Nato di Napoli (JFC) e di rafforzare altresì la cooperazione con l'UE, nel quadro di un approccio coordinato.

Controllo degli armamenti. Il Rapporto sottolinea che la Nato dovrebbe riaffermare il proprio sostegno al controllo degli armamenti, mantenendo nel contempo un effettivo deterrente nucleare, nonché continuare a sostenere efficaci regimi di verifica. Dovrebbe quindi sviluppare un'agenda per il controllo internazionale delle armi nel settore chiave delle tecnologie emergenti e adattare ulteriormente la propria posizione di difesa e deterrenza per tenere conto della minaccia rappresentata dalle capacità militari esistenti e nuove della Russia.

Cambiamenti climatici. Tra le nuove minacce strategiche alla sicurezza internazionale vi è l'emergenza dei cambiamenti climatici. La Nato può favorire in questo campo un ruolo di condivisione delle informazioni e prendere in considerazione l'istituzione di un centro di eccellenza in materia di clima e sicurezza. Il Rapporto degli esperti sottolinea la necessità per la Nato di includere i cambiamenti climatici e altre minacce non militari, come le pandemie, nella pianificazione dell'Alleanza in materia di resilienza e gestione delle crisi.

Consultazione transatlantica. Il Gruppo di esperti raccomanda che la consultazione transatlantica sia rafforzata in modo sistematico, credibile e autorevole. Gli alleati devono in questo senso riaffermare il ruolo del Consiglio del Nord Atlantico quale autentico forum di consultazione sulle principali questioni strategiche e politiche e sforzarsi di mantenere le politiche nazionali sulla linea politica sviluppata in seno alla Nato. È anche richiesto di tenere più frequentemente riunioni a livello di ministri, anche ampliandone il formato.

Consenso. Il principio del consenso è una pietra miliare dell'Alleanza; il Rapporto richiede peraltro di prendere in considerazione la possibilità di rafforzare il ruolo del Segretario generale nell'assunzione delle decisioni di routine e che questi faccia emergere tempestivamente le questioni più complesse. Per far fronte alla crescente frequenza di minoranze di blocco che concernono controversie bilaterali esterne, si dovrebbe considerare anche la possibilità di innalzare la soglia per tali blocchi al livello ministeriale.

Unione europea. Una particolare attenzione è dedicata al rapporto tra la Nato e l'Unione europea. Oltre a intensificare gli ambiti di cooperazione tra le due organizzazioni, il Rapporto sottolinea che la Nato dovrebbe guardare favorevolmente agli sforzi dell'UE verso una maggiore e più ampia capacità di difesa europea, nella misura in cui tali sforzi rafforzano la Nato, contribuiscono a un'equa ripartizione transatlantica degli oneri e al pieno coinvolgimento degli alleati non-UE. Le due organizzazioni dovrebbero inoltre creare un collegamento permanente tra gli staff delle due organizzazioni, la Nato ed il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE).

Partenariati. La Nato dovrebbe delineare un piano globale per valorizzare i suoi partenariati al fine di promuovere gli interessi generali dell'Alleanza. In questo senso è auspicato il rafforzamento dei partenariati con l'Ucraina e la Georgia, l'intensificazione del dialogo con la Bosnia-Erzegovina e il contrasto alla destabilizzazione in tutti i Balcani occidentali. La Nato

dovrebbe dare impulso al Dialogo Mediterraneo e all'Iniziativa di Cooperazione di Istanbul (ICI) rafforzando l'impegno politico, lo sviluppo di capacità e il rafforzamento della resilienza. Dovrebbe infine approfondire la cooperazione con i partner dell'Indo-Pacifico.

Personale e risorse. Il Rapporto sottolinea infine la necessità di un rafforzamento strutturale dell'Alleanza.

IL CONTRIBUTO DELL'ASSEMBLEA PARLAMENTARE DELLA NATO

L'Assemblea parlamentare della Nato - composta da delegazioni dei parlamenti dei paesi membri dell'Alleanza - ha partecipato anch'essa al processo di consultazione. Con un questionario distribuito alle delegazioni nazionali si chiedeva loro:

- come l'Alleanza possa rinforzare l'unità, la coesione, la solidarietà e il legame transatlantico, la consultazione politica e il processo di coordinamento specialmente in situazioni d'emergenza o di divergenze tra alleati;
- quali siano le principali sfide e minacce percepite e come la Nato dovrebbe rispondere ad una Cina in ascesa, nel contesto dell'ambiente strategico del 2030;
- ulteriori priorità per il contributo dell'Assemblea parlamentare al processo "Nato 2030".

Le osservazioni e i suggerimenti delle delegazioni nazionali sono confluite nella Dichiarazione 460 adottata nella 66° Sessione dell'Assemblea parlamentare (18-23 novembre 2020).

La Dichiarazione "[Nato 2030: un'alleanza più unita e più forte sulla scena internazionale](#)" riafferma l'indivisibilità della sicurezza dell'Europa e del Nord America e la centralità del legame transatlantico per la politica estera e di sicurezza dei paesi alleati. Il mutamento dell'ambiente di sicurezza rende necessario - secondo l'Assemblea parlamentare - aggiornare il Concetto strategico dell'Alleanza per fronteggiare, a 360 gradi, minacce e sfide in continua evoluzione. Circa la Russia, l'invito è a mantenere una forte politica di deterrenza e dialogo, non rinunciando tuttavia ad affermarne le responsabilità per le inaccettabili violazioni del diritto internazionale commesse. Sulla Cina, la Nato dovrebbe valutare tanto le opportunità quanto le sfide poste dalle sue ambizioni e azioni globali, ed esaminare anche la possibilità di un dialogo più stretto. Meccanismi di consultazione e riunioni più regolari potranno aumentare la coesione politica dell'Alleanza. L'Assemblea parlamentare esorta i governi alleati a sostenere l'unità transatlantica incrementando gli sforzi per accrescere le capacità militari e raggiungere gli obiettivi di spesa per la difesa; e soprattutto a riscoprire e promuovere i valori fondanti che furono posti alla base della stessa Alleanza: la democrazia, la libertà individuale e lo stato di diritto. E' in questa ultima prospettiva che si inserisce la proposta del Presidente dell'Assemblea parlamentare della Nato, Gerald E. Connolly (Usa), di istituire all'interno della Nato un "[Centro per la resilienza democratica](#)", finalizzato a difendere i sistemi democratici da attacchi esterni di varia natura. Questa proposta, nata e approvata nell'Assemblea parlamentare, è stata poi recepita nel Rapporto del Gruppo di esperti.¹²

Lo scorso 2 marzo, nel corso di una [riunione virtuale](#) fra una rappresentanza di parlamentari dell'Assemblea e il Consiglio Atlantico, dedicata all'iniziativa "Nato 2030" e in particolare alla protezione dei valori democratici, il Segretario generale Stoltenberg ha espresso apprezzamento per il contributo dell'Assemblea al processo di riflessione.

¹² Per maggiori approfondimenti vedi: <https://nato-pa.foleon.com/coordination-centre-on-democracy-resilience/the-case-for-a-center-for-democratic-resilience-in-nato/introduction/>

LE PROPOSTE DEL SEGRETARIO GENERALE DELLA NATO

Il 17 e 18 febbraio 2021, in occasione della Riunione dei Ministri della difesa Nato¹³, dedicata anche al processo di riforma 2030, il Segretario generale ha presentato un set di [proposte concrete, incentrate su otto temi](#) tratti in gran parte dal Rapporto degli esperti:

- 1) utilizzare i fondi comuni della Nato per contribuire ai costi sostenuti degli alleati quando impiegano forze per attività di difesa e deterrenza;
- 2) rafforzare la resilienza degli alleati. Stoltenberg ha proposto l'adozione di obiettivi più chiari e misurabili e di condurre una revisione annuale a livello nazionale della vulnerabilità delle infrastrutture critiche e della tecnologia¹⁴;
- 3) preservare il vantaggio tecnologico della Nato. Si propone il lancio di un'iniziativa a favore dell'innovazione nel campo della difesa con l'obiettivo di promuovere l'interoperabilità, stabilire delle norme standard e sviluppare la cooperazione transatlantica in questo campo;
- 4) aumentare il coordinamento politico. Al riguardo il Segretario generale propone di svolgere più consultazioni su un maggior numero di questioni, incluse le questioni economiche connesse alla sicurezza, e di organizzare riunioni innovative, che comprendano incontri con i consiglieri per la sicurezza nazionale e i Ministri dell'interno;
- 5) cooperare con i paesi partner migliorando il dialogo politico e la cooperazione pratica;
- 6) migliorare la formazione dei paesi partner e la loro attitudine alla costituzione di capacità;
- 7) affrontare le implicazioni di sicurezza - ad esempio sul dispiegamento delle truppe - connesse ai cambiamenti climatici, che Stoltenberg definisce come "un serio moltiplicatore di crisi". La Nato dovrà anche stabilire il corretto parametro di riduzione delle emissioni prodotte dal settore militare;
- 8) aggiornare il nuovo Concetto strategico. In un ambiente strategico in cambiamento, il Segretario generale ritiene necessario rinnovare l'impegno nei valori dell'Alleanza e rafforzare il vincolo transatlantico¹⁵.

¹³ Conferenza stampa del Segretario generale di presentazione della Ministeriale difesa https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_181427.htm

¹⁴ Nella conferenza stampa del Segretario generale del 4 febbraio ci sono vari riferimenti al tema della resilienza. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_181208.htm

¹⁵ Sulla Riunione dei Ministri della difesa si veda l'intervista all'Ambasciatore alla Nato Francesco Talò <https://www.geopolitica.info/ministeriale-difesa-nato-2030-e-le-nuove-sfide-cooperazione-con-lue-e-il-ruolo-dellitalia-parla-lambasciatore-francesco-m-talo-rappresentante-permanente-dellit/>

L'audizione di Marta Dassù al Senato (17 marzo 2021)

La Commissione difesa del Senato - nell'ambito dell'affare assegnato n. [571](#) sulle prospettive strategiche della politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea - ha svolto mercoledì 17 marzo l'audizione di Marta Dassù, direttrice dell'Aspen Institute,¹⁶ e membro del Gruppo di esperti autori del rapporto "Nato 2030". Marta Dassù ha riassunto le finalità e il percorso del processo di riflessione "Nato 2030", evidenziando a sua volta la necessità di un rafforzamento politico dell'Alleanza e di un suo "adattamento globale". Quattro, a suo giudizio, le principali indicazioni desumibili dal Rapporto: in primo luogo, la necessità di adottare un nuovo Concetto strategico, essendo mutate le condizioni globali di sicurezza a causa dell'ampliamento e della diversificazione, per quantità e natura delle minacce. La seconda indicazione è che la Nato, pur restando un'alleanza di difesa regionale, concentrata sullo spazio euro-atlantico, debba acquisire una prospettiva sempre più globale esaminando e promuovendo consultazioni sui problemi globali di sicurezza. La terza è che la Nato affianchi alla tradizionale funzione della difesa collettiva e della deterrenza quella di piattaforma a sostegno delle società democratiche, sia per evitare ingerenze esterne da parte di Stati autoritari, sia per affrontare i rischi globali quali cambiamenti climatici e pandemie. La quarta indicazione, infine, è prevedere meccanismi per preservare il fondamentale valore della coesione interna dell'Alleanza, come l'adozione di un codice di condotta per i paesi membri e la maggiore frequenza delle consultazioni ministeriali.

Ad avviso di Marta Dassù - secondo la quale peraltro il Rapporto non considera adeguatamente il confine mediterraneo dell'Alleanza e in generale la rilevanza del Global South - l'Italia avrebbe interesse ad approfondire la proposta del Segretario generale, avanzata alla Ministeriale difesa, di migliorare la formazione dei Paesi partner, prevedendo un coinvolgimento del Comando Nato (JFC) di Napoli. Sul rafforzamento della resilienza degli Stati membri, con l'individuazione di obiettivi misurabili e la revisione annuale delle vulnerabilità delle infrastrutture critiche, Marta Dassù ha sottolineato l'importanza di definire il contributo e il giusto equilibrio della Nato rispetto alle responsabilità nazionali e dell'Unione europea. Ha inoltre sottolineato la diversità di percezione tra gli alleati sulla risposta da dare all'ascesa della Cina, considerata da molti come una sfida e un'opportunità, nonché le criticità derivanti dalla contrapposizione valoriale tra democrazia e autoritarismo proposta dalla presidenza Biden e riflessa nell'analisi del Rapporto degli esperti. Ha evidenziato infine la necessità di migliorare le sinergie tra Nato e Unione europea; una giusta combinazione di europeismo e atlantismo è interesse nazionale dell'Italia.

LA RIUNIONE DEI MINISTRI DEGLI ESTERI DELLA NATO DEL 23-24 MARZO 2021

Un'altra tappa del processo verso il nuovo Concetto strategico è stata la riunione dei Ministri degli esteri Nato del 23-24 marzo, nella quale il Segretario generale della Nato Jens Stoltenberg ha illustrato i due principali obiettivi del processo di riforma - l'adattamento al nuovo ambiente di sicurezza e la riaffermazione dei valori fondamentali dell'Alleanza - e ha nuovamente declinato le priorità già formulate nella Ministeriale difesa di febbraio. Nella [Dichiarazione adottata dai Ministri](#), si esprime la necessità di continuare il processo di adattamento dell'Alleanza, al fine di

¹⁶ https://webtv.senato.it/webtv_comm_hq?video_evento=172501

fronteggiare la competizione sistemica e le nuove tipologie di minacce dirette contro lo spazio euro-atlantico¹⁷.

La *partnership* transatlantica resta il fondamento della difesa collettiva, della coesione politica alleata e dell'ordine internazionale. Il prossimo Vertice della Nato, sottolinea la Dichiarazione, aprirà in questo senso un nuovo capitolo nelle relazioni transatlantiche e definirà il percorso della Nato fino al 2030 e oltre. In linea con il Vertice di Londra 2019, i Ministri riaffermano il rafforzamento della dimensione politica della Nato e del processo di consultazione e accolgono con favore il processo di riflessione e le Raccomandazioni che ne sono emerse per l'aggiornamento del Concetto strategico, compresi i dossier relativi alla resilienza, alla forza militare e alla proiezione globale della Nato, attivando rapporti più stretti con organizzazioni internazionali e partner che condividono i medesimi obiettivi.

VERSO UN NUOVO CONCETTO STRATEGICO. PROCESSO DI RIFLESSIONE E PRINCIPALI POSIZIONI NAZIONALI

Il processo di riflessione e la presentazione del Rapporto degli esperti hanno avviato un'intensa consultazione tra gli alleati nell'ambito del Consiglio Atlantico. Un prossimo Vertice dei Capi di Stato e di Governo dovrebbe avere luogo a Bruxelles nel mese di giugno; in quella sede il Segretario generale dovrebbe ricevere l'incarico di avviare la revisione del Concetto strategico in vista di una sua approvazione al Vertice dei Capi di Stato e di Governo del 2022.

Il nuovo Concetto strategico sarà il settimo della storia dell'Alleanza dal Trattato di Washington e il quarto dopo la caduta del muro di Berlino. Il più recente [Concetto strategico](#) è quello adottato al Vertice di Lisbona nel 2010. È significativo ricordare che sono sempre stati Presidenti americani appena insediati a inaugurare un nuovo corso dell'Alleanza: George H.W. Bush con il Concetto strategico del 1991, Bill Clinton con quello del 1999 e Barack Obama con quello del 2010.

La presidenza Biden ha subito ricalibrato la politica estera degli **Stati Uniti**, sottolineando l'importanza della relazione transatlantica.¹⁸ Il nuovo Segretario alla difesa Lloyd Austin, in un editoriale sul *Washington Post* pubblicato alla vigilia della Ministeriale difesa dello scorso febbraio, ha ribadito la centralità dell'Alleanza nella politica estera e di difesa statunitense,¹⁹ confermando l'attenzione al processo di riflessione in corso e alla definizione delle nuove minacce, ma al contempo richiamando la necessità di un più equilibrato *burden sharing* tra gli alleati. E' stata poi la volta del Segretario di Stato Blinken, che ha partecipato alla citata Ministeriale esteri del 23 marzo scorso; in una [conferenza stampa congiunta con Stoltenberg](#), Blinken ha condiviso l'idea di una Nato pronta a difendersi da ogni minaccia, comprese quelle dei cambiamenti climatici e degli attacchi informatici.²⁰ Il Congresso degli Stati Uniti, che

¹⁷ Per approfondire le dichiarazioni di Anthony Blinken al Quartier Generale della Nato: <https://www.state.gov/reaffirming-and-reimagining-americas-alliances/>

¹⁸ Si veda il discorso del Presidente Biden alla Conferenza di Monaco sulla sicurezza del 21 febbraio 2021: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>

¹⁹ Lloyd J. Austin, *The U.S. can't meet its responsibilities alone. That's why we believe in NATO* (Washington Post online)

²⁰ <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-nato-secretary-general-jens-stoltenberg-before-their-meeting/>

tradizionalmente lamenta l'insufficiente condivisione dei costi dell'Alleanza, continuando nondimeno a garantire uno stabile e consistente sostegno alla Nato.²¹

Sin dal Vertice di Londra del 2019 il presidente francese Macron era stato il leader che con più evidenza aveva sostenuto la necessità di una riforma dell'assetto strategico della Nato. La **Francia**²² ritiene fondamentale rafforzare la coesione politica dell'Alleanza e propone l'adozione di un codice di condotta che impegnerebbe gli Stati membri a non assumere decisioni unilaterali.²³ Il tema si lega strettamente alle divergenze strategiche con la Turchia emerse con forza nel Mediterraneo (Libia e Cipro) e nel Caucaso (Nagorno-Karabakh). Inoltre Parigi guarda all'evoluzione della Nato in stretta connessione con gli obiettivi di difesa europea che saranno contenuti nella "Bussola strategica europea".

Sulla stessa lunghezza d'onda l'Assemblea Nazionale francese: un coordinamento costruttivo dei processi di revisione del Concetto strategico della Nato e della Bussola strategica²⁴ dell'UE è stato chiaramente auspicato dai parlamentari francesi in occasione dell'esame in plenaria della relazione annuale pubblicata il 21 febbraio scorso dalla delegazione francese presso l'Assemblea Nato. Il parlamento francese, nel merito, condivide la necessità di rafforzare una comune visione transatlantica attraverso meccanismi di consultazione politica, e quella di mantenere la superiorità tecnologica dell'Alleanza.

La posizione della **Turchia** assume una particolare complessità all'interno delle dinamiche dell'Alleanza e della sua evoluzione: da una parte essa continua a essere un elemento fondamentale dell'architettura di sicurezza occidentale ed euro-atlantica, come ha ribadito di recente anche il Segretario di Stato americano Blinken; dall'altra si afferma che l'assertività con cui Ankara agisce sullo scenario mediterraneo e mediorientale può mettere a rischio la coesione interna della Nato. I dissensi aperti con la Grecia sulla gestione delle acque territoriali, le polemiche di Parigi e le sanzioni di Washington sull'acquisto dei sistemi russi di difesa aerea (S-400), le strategie autonome turche adottate in Libia e in Siria sono gli elementi più evidenti di questo disallineamento.²⁵

La Turchia non mette in discussione la fedeltà all'Alleanza atlantica, ribadisce l'importanza dell'appartenenza alla Nato e i legami consolidati con "il mondo occidentale", come ha sostenuto anche di recente il Ministro degli esteri turco Mevlüt Çavuşoğlu. In un mondo multipolare ritiene tuttavia necessario considerare relazioni con tutti gli attori in campo ad ovest come ad est; e, per evitare divergenze tra gli alleati, concordare sulla necessità di perseguire una maggiore cooperazione interna alla Nato. D'altra parte Ankara rivendica una certa autonomia strategica e

²¹ A testimonianza il *Nato Support Act* adottato dal Congresso nel corso della Presidenza Trump. H.R. 676 <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/676/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22H.R.676%22%5D%7D&r=3&s=2>

²² Si veda la conferenza stampa del presidente Macron e della Cancelliera Merkel in occasione del Vertice franco-tedesco su difesa e sicurezza del 5 febbraio 2021: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/02/05/conference-de-presse-conjointe-du-president-emmanuel-macron-et-de-la-chanceliere-angela-merkel>

²³ Si vedano le dichiarazioni espresse nel corso della Conferenza stampa congiunta

²⁴ *Rapport d'information(...) sur l'activité de la délégation française au cours de l'année 2020, 21 febbraio 2021:* https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/otan/l15b3929_rapport-information

²⁵ Sul rapporto tra Nato e Turchia si veda tra gli altri Mariano Giustino, *La Turchia torna contesa terra di frontiera fra Nato e Russia*, "Huffington post", 24 marzo 2021: https://www.huffingtonpost.it/entry/la-turchia-torna-contesa-terra-di-frontiera-fra-nato-e-russia_it_605b8497c5b6531eed015cc8

mantiene un rapporto peculiare di collaborazione con la Russia in nome della difesa della sovranità e degli interessi nazionali.²⁶

Oltre a promuovere, congiuntamente alla Francia, la necessità di una riforma dell'Alleanza²⁷, la **Germania** sottolinea la necessità di rafforzare la sovranità europea e allo stesso tempo di rendere più bilanciata l'Alleanza da ambedue le parti dell'Atlantico.²⁸ La Germania inoltre, nell'ambito del processo di riflessione sul futuro della Nato, ha posto particolare enfasi sul tema della resilienza delle società democratiche come fattore distintivo dell'Alleanza. La questione si declina non solo con la messa a punto di strumenti di difesa contro la penetrazione da parte di stati autoritari nei sistemi democratici, ma anche sottolineando il contributo della Nato a fronteggiare i rischi globali, cambiamenti climatici e pandemia in particolare.

PROSPETTIVE E APPROFONDIMENTI

Quale sarà il ruolo della Nato nel futuro? Con quali nuovi rivali e nuove minacce dovrà confrontarsi? E come rafforzare la dimensione politica e militare dell'Alleanza atlantica? A questi interrogativi intende dare una risposta il processo di riflessione "Nato 2030" che è stato sintetizzato nella presente nota e che sfocerà nell'adozione del nuovo Concetto strategico dell'Alleanza. Sulla base del percorso finora compiuto, dell'attività di consultazione ed elaborazione che è attualmente in corso tra i membri della Nato e degli obiettivi del prossimo Vertice che si svolgerà a giugno 2021, è ragionevole prevedere che i seguenti temi richiederanno ulteriore approfondimento:

- Visione globale della Nato e partenariati strategici;
- Nuova immagine della Cina e suo ruolo strategico;
- Cooperazione Nato-Ue – coordinamento dei due processi di analisi strategica;
- Resilienza. Obiettivi e competenze nazionali, europee e pianificazione della difesa Nato;
- Rafforzamento della consultazione politica e dei valori democratici della Nato, creazione di un codice di condotta;
- L'interesse/disinteresse per il Mediterraneo allargato, quale il ruolo per l'Unione europea e per l'Italia;
- Spesa per la difesa e per l'innovazione in campo tecnologico;
- La Nato, il controllo degli armamenti e la deterrenza nucleare.

La documentazione dei servizi e degli uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per le attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

²⁶ Si veda Alper Coşkun, *A Turkish Perspective on NATO 2030 and the Transformation of the Alliance*, "Centre for economics and Foreign policies studies", febbraio 2021.

²⁷ Si vedano gli esiti del Vertice franco-tedesco sopra citato: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/02/05/conference-de-presse-conjointe-du-president-emmanuel-macron-et-de-la-chanceliere-angela-merkel>

²⁸ Si veda l'intervento del Ministro degli esteri tedesco Heiko Maas del 1° dicembre 2020: <https://nato.diplo.de/nato-en/themen/aktuelles/-/2422376>