

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

ISSN: 2239-7302



ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



11
2017

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

11

2017

Anno VII - 11/2017

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.06.2011

DIRETTORE RESPONSABILE

Massimo de Leonardis

COMITATO EDITORIALE

Romeo Astorri, Paolo Colombo, Massimo de Leonardis (Direttore), Ugo Draetta,
Damiano Palano, Vittorio Emanuele Parsi, Valeria Piacentini Fiorani, Riccardo Redaelli

COMITATO DI REDAZIONE

Mireno Berrettini, Cristina Bon, Luca G. Castellin, Andrea Locatelli

SEGRETARIO DI REDAZIONE

Davide Borsani

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

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili dall'area web agli indirizzi www.educatt/libri/QDSP
e http://dipartimenti.unicatt.it/scienze_politiche_1830.html

È possibile ordinare la versione cartacea:

on line all'indirizzo www.educatt.it/libri; tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo
librario.dsu@educatt.it (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:

- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 08 R 03069 03390 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena- IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

© 2017 EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica

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

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

web: www.educatt.it/libri

ISBN edizione cartacea: 978-88-9335-121-8

ISBN edizione digitale: 978-88-9335-132-4

ISSN: 2239-7302

Indice

I Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche
dell'Università Cattolica del Sacro Cuore..... 5

ATTI DEL IX CONVEGNO DI STUDIO SULL'ALLEANZA ATLANTICA
LA LOTTA AL TERRORISMO TRANSAZIONALE:
UN RUOLO PER LA NATO?

Introduction 11
di MASSIMO DE LEONARDIS

The Historical Role of NATO 15
di MASSIMO DE LEONARDIS

Europe, Transnational Terrorism and Hybrid War 27
di MARCO LOMBARDI

The Reasons of a No Victory and the Future Perspectives.
The New Phase of the Afghan War
and the Role of the Islamic State (IS/Daesh)..... 39
di CLAUDIO BERTOLOTTI

Il “Syraq” tra “Stato Islamico” e frammentazione..... 49
di ANDREA PLEBANI

La NATO e la Federazione Russa,
dalla crisi ucraina alla lotta contro Daesh 67
di EUGENIO DI RIENZO

International Relations Theory and
NATO's Post-Cold War Path: an Ongoing Debate 85
di LUCA RATTI

La NATO e le partnership: un “serbatoio di coalizioni”? 111
di GIANLUCA PASTORI

Il ruolo della NATO nella lotta al terrorismo secondo gli Stati Uniti	129
di DAVIDE BORSANI	
From Flank Defence to War Against Terrorism. Germany's Posture on the NATO Periphery since the Cold War (1961-2016)	155
di BERND LEMKE	
Turkey and NATO as seen from Ankara.....	169
di STEFANO M. TORELLI	
L'Italia nel contrasto al terrorismo	175
di GIUSEPPE CUCCHI	
Uomini e mezzi per un intervento italiano	193
di PIETRO BATAACCHI	

MISCELLANEA

Società e Stato nel magistero di Pio XII	207
di BENIAMINO DI MARTINO	
La questione dei diritti umani nello spazio post-sovietico.....	251
di RUSTAM KASYANOV ed EKATERINA TORKUNOVA	
<i>Gli Autori</i>	263
<i>Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Membri di prima afferenza</i>	269

I Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore

Il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore ha più di trent'anni di vita, essendo stato costituito nel 1983 sulla base del precedente Istituto di Scienze Politiche. Conta attualmente ventisei membri di prima afferenza; oltre ai Docenti e Ricercatori di ruolo ed ai Professori a contratto, svolgono la loro attività di studio e di ricerca nell'ambito del Dipartimento un numero rilevante di collaboratori a vario titolo (Assegnisti di ricerca, Borsisti post-dottorato, Dottori e Dottorandi di ricerca, Addetti alle esercitazioni, Cultori della materia).

Il Dipartimento costituisce una delle due strutture scientifiche di riferimento della Scuola di Dottorato in Istituzioni e Politiche. Inoltre il Centro di Ricerche sul Sistema Sud e il Mediterraneo allargato (CRiSSMA), costituito nel 1999, «collabora – in particolare – con la Facoltà di Scienze Politiche [oggi Facoltà di Scienze Politiche e Sociali] e con il Dipartimento di Scienze Politiche».

Gli afferenti al Dipartimento appartengono a diverse aree scientifico-disciplinari – diritto, scienza politica, storia – orientate allo studio dei fenomeni politici, nelle loro espressioni istituzionali e organizzative, a livello internazionale ed interno agli Stati. Il fondatore del nostro Ateneo, Padre Agostino Gemelli, affermava nel 1942 che diritto, storia e politica costituiscono «un tripode» sul quale si fondano le Facoltà di Scienze Politiche, delle quali difendeva l'identità e la funzione. Circa vent'anni dopo, Francesco Vito, successore del fondatore nel Rettorato e in precedenza Preside della Facoltà di Scienze Politiche affermava: «Noi rimaniamo fedeli alla tradizione scientifica secondo la quale l'indagine del fenomeno politico non può essere esaurita senza residui da una sola disciplina scientifica. Concorrono alla comprensione della politica gli studi storici, quelli filosofici, quelli giuridici, quelli socio-economici». Per Gianfranco Miglio, la storia è il laboratorio privilegiato della ricerca politologica.

I Docenti e i Ricercatori del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore sono quindi tutti profondamente radicati nelle loro rispettive discipline, ma ritengono che il loro rigore metodologico, la loro specifica competenza, la loro capacità di comprendere i fenomeni oggetto dei loro studi siano arricchiti dal confronto interdisciplinare consentito dalla struttura scientifica alla quale appartengono. Vi sarà modo di verificare e approfondire anche in questi *Quaderni* il valore scientifico irrinunciabile del Dipartimento di Scienze Politiche.

Come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionale, è stata scelta la mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller (1470-1521), di grande importanza storica essendo la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America". Nel 2005 tale mappa è stata dichiarata dall'UNESCO "Memoria del mondo".

La frase «*Orbem prudenter investigare et veraciter agnoscere*», che esprime lo spirito di libera ricerca nella fedeltà alla vocazione cattolica, utilizza alcune espressioni della seguente preghiera di S. Tommaso d'Aquino: «*Concede mihi, misericors Deus, quae tibi placita sunt, ardentem concupiscere, prudenter investigare, veraciter agnoscere, et perfecte adimplere ad laudem et gloriam nominis tui. Amen*». Tale preghiera, «*dicenda ante studium vel lectionem*», a sua volta forma la prima parte di una più lunga orazione «*Ad vitam sapienter instituendam*».

Il Dipartimento di Scienze Politiche promuove:

- il coordinamento fra Docenti e Ricercatori per un efficace svolgimento della ricerca negli ambiti disciplinari di competenza;
- lo sviluppo della ricerca scientifica in ambito storico, politico, giuridico-internazionale e un attivo dialogo tra gli studiosi delle varie discipline;
- l'organizzazione di convegni, seminari e conferenze, attraverso i quali realizzare un proficuo confronto fra studiosi, l'avanzamento e la diffusione delle conoscenze nel campo delle scienze politiche;
- la realizzazione di pubblicazioni scientifiche, che raccolgano i risultati delle ricerche promosse e i contributi dei membri del Dipartimento e degli studiosi partecipanti alle attività seminariali e di ricerca organizzate dal Dipartimento stesso.

Proprio la rilevante e qualificata attività promossa dal Dipartimento ha indotto alla pubblicazione (a stampa e su Internet) dei presenti *Quaderni*, per ospitare atti e testi derivanti dalle iniziative promosse dal Dipartimento, nonché saggi e articoli dei suoi Docenti e Ricercatori, dei loro collaboratori a tutti i livelli e di autori esterni.

Da questo numero entrano in vigore alcune modifiche nell'organizzazione scientifica e redazionale dei *Quaderni*, rese necessarie dal loro crescente sviluppo. La pubblicazione degli articoli già da questo numero è soggetta a *Peer Review* anonima. Viene creato un Comitato di redazione il cui segretario sarà il Dr. Davide Borsani. Il Direttore ringrazia per il suo impegno il Prof. Gianluca Pastori, che ricopriva l'incarico di Capo redattore, ora abolito.

Il presente numero pubblica nella prima parte le relazioni pervenute e pubblicabili presentate al IX Convegno di studio sull'Alleanza Atlantica: *La lotta al terrorismo transnazionale: un ruolo per la NATO?* Nella sezione *Miscellanea* compaiono due articoli su aspetti del pensiero cristiano, cattolico e ortodosso, in campo politico.

Il prossimo Quaderno n. 12 verrà pubblicato nel corso del 2017.

La NATO e le partnership: un “serbatoio di coalizioni”?

di GIANLUCA PASTORI

***Abstract** – The relation between the Atlantic Alliance and its partners has little directly to do with the role that the former can play in the war against transnational terrorism. However, it can exert a relevant influence on its political posture, especially affecting the consensus building process. Since mid-Nineties, the Atlantic Alliance has expanded its geographic scope. While enhancing its operational capabilities and allowing it to extend the reach of its “security umbrella”, this process has made more and more difficult the building of a “meaningful” consensus, i.e. a consensus that is not a mere juxtaposition of multiple national priorities. At the same time, it has deeply affected the Alliance’s structure, promoting the emergence of a sort of “star-shaped organization”, with a central core including the member countries connected in different ways to a loose network of partners, whose participation in NATO’s activities largely rests on the convergence of their mutual interests. This state of things somehow recalls the principle “the mission determines the coalition” that the US administration posed as a base of its security policy when Donald Rumsfeld was Secretary of Defence, in 2001-2006. In this perspective, the “star-shaped NATO” appears as a sort of toolbox, in which the assets of both members and partners can be assembled freely, according to the needs of the different missions and the interest that the subjects have in discharging them. A potentially dangerous situation if – as in present-day fragmented Alliance – no subject can play a balancing role and provide the political guidance that the United States have provided until very recent times.*

Il tema delle *partnership* e, più in generale, dell’allargamento dell’Alleanza Atlantica non si rapporta specificamente con quello della minaccia terroristica. Esso ha, piuttosto, a che fare con la capacità complessiva dell’organizzazione (e della NATO come suo braccio militare) di affrontare le attuali sfide globali, di cui il terrorismo transnazionale rappresenta una sorta di epitome. In altre parole, esso riguarda soprattutto il processo di lungo periodo attraverso cui l’Alleanza stessa cerca (faticosamente e non senza errori) di adattarsi al sistema internazionale del post-guerra fredda. Negli ultimi venticinque anni, le trasformazioni di questo sistema hanno spinto l’Alleanza in

molte direzioni diverse e non di rado contraddittorie: dalla NATO “stabilizzante” degli anni Novanta alla NATO proiettata “a braccio lungo” degli anni Duemila, alla NATO “*vigilant and prepared*” degli ultimi anni, prodotto della chiusura dell’esperienza di ISAF e del ritorno al *core business* della sicurezza collettiva, in seguito allo scoppio della crisi ucraina¹. Questo processo ha trovato riflesso (anche se spesso *a posteriori*) nei diversi Concetti Strategici approvati fra il 1991 e il 2010². Nel corso degli anni, tali documenti si sono sempre più chiaramente proposti come una sorta di “integrazione” politica alle previsioni del trattato del 1949. Se il Concetto Strategico ha sempre rappresentato «la visione operativa e dinamica del trattato fondativo dell’Alleanza»³, dopo la fine della guerra fredda questa caratteristica ha assunto un rilievo crescente, a causa, fra l’altro, dal carattere pubblico che tale documento ha assunto a partire dal 1991 e dall’importanza che si è visto attribuire all’interno della strategia comunicativa dell’organizzazione. Si è trattato di un processo alluvionale, che si è sviluppato spesso secondo una logica di accumulazione progressiva e le cui scorie hanno mostrato una spiccata – e fastidiosa – tendenza a permanere, producendo effetti inattesi e talora problematici.

In questa prospettiva, allargamento e *partnership*, se non due facce della stessa medaglia, costituiscono almeno due dimensioni intimamente collegate, parti di un processo che – negli intenti dei suoi promotori – avrebbe dovuto affiancare la proiezione della stabilità politica nell’area protetta dall’“ombrello atlantico” all’estensione dell’ambito della cooperazione militare. L’ambiguità del rapporto che unisce queste due dimensioni emerge chiaramente, ad esempio,

¹ Sulle necessità dell’adattamento cfr., per tutti, M. Webber – J. Sperling – M.A. Smith, *NATO’s Post-Cold War Trajectory. Decline or Regeneration?*, Houndmills, Basingstoke – New York, 2012; sulla parabola dell’Alleanza negli ultimi anni cfr. gli interventi presentati nel corso del convegno *La NATO da “vigilant and prepared” a “deployed out of area”: un viaggio andata e ritorno*, Milano, 21.04.2015, ora in *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche* [dell’Università Cattolica del Sacro Cuore], n. 8/2015.

² Il testo dei concetti strategici del 1991, 1999 e 2010, insieme con una selezione di documenti significativi per lo sviluppo dell’Alleanza, è reperibile all’indirizzo Internet http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_56626.htm; un’analisi dettagliata dei vari concetti è in F. Sanfelice di Monteforte, *Le strategie dichiaratorie della NATO e dell’UE. Analisi dei concetti strategici*, Roma, 2014.

³ J. Ringsmose – S. Rynning, *Introduction. Taking Stock of NATO’s New Strategic Concept*, in Id. (eds.), *NATO’s New Strategic Concept. A Comprehensive Assessment*, DISS Report 2011:02, Copenhagen, 2011, p. 8.

nella dichiarazione del Consiglio Nordatlantico costituiva della *Partnership for Peace* (PfP); un programma che, nelle parole del Consiglio stesso, mirava esplicitamente ad andare «oltre il dialogo e la cooperazione» e che, attraverso il coinvolgimento attivo dei Paesi membri del *North Atlantic Cooperation Council* (NACC) e della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) in quello che qualcuno ha voluto definire un processo di «socializzazione internazionale» – avrebbe dovuto giocare un ruolo importante nel processo di espansione della NATO⁴.

The Partnership for Peace [...] will forge new security relationships between the North Atlantic Alliance and its Partners for Peace [...] The Partnership will expand and intensify political and military cooperation throughout Europe, increase stability, diminish threats to peace, and build strengthened relationships by promoting the spirit of practical cooperation and commitment to democratic principles that underpin our Alliance. NATO will consult with any active participant in the Partnership if that partner perceives a direct threat to its territorial integrity, political independence, or security. At a pace and scope determined by the capacity and desire of the individual participating states, we will work in concrete ways towards transparency in defence budgeting, promoting democratic control of defence ministries, joint planning, joint military exercises, and creating an ability to operate with NATO forces in such fields as peacekeeping, search and rescue and humanitarian operations, and others as may be agreed⁵.

⁴ Come affermato dai vertici dell'Alleanza: «[t]his new programme goes beyond dialogue and cooperation to forge a real partnership – a Partnership for Peace. We invite the other states participating in the NACC, and other CSCE countries able and willing to contribute to this programme, to join with us in this Partnership. Active participation in the Partnership for Peace will play an important role in the evolutionary process of the expansion of NATO» [*The Brussels Summit Declaration. Declaration of the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Brussels, 11.01.1994, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24470.htm?mode=pressrelease, sub (13)*]. Sull'allargamento dell'Alleanza Atlantica come processo di «socializzazione internazionale» cfr. A. Gheciu, *NATO in the "New Europe". The Politics of International Socialization after the Cold War*, Stanford, CA, 2005.

⁵ *The Brussels Summit Declaration*, cit., sub (14).

Il nodo dell'allargamento

Allargamento e *partnership* si muovono, quindi, sostanzialmente in parallelo e, pur rappresentando – sul piano formale – entità ben distinte, conservano, nel loro mutuo rapporto, un certo grado di sovrapponibilità, se non di vera e propria ambiguità. Le conseguenze di tale ambiguità sono importanti. Come a suo tempo rilevato:

NATO's transformation and the way that NATO enlargement has unfolded have in some ways blurred the line dividing NATO members and non-members, making military planning more complex. By taking on a larger responsibility for European security as a whole and identifying specific countries as potential future members, NATO may be seen as having extended an implicit security guarantee to non-member states. At the same time, NATO membership entails a unique level of cooperation, trust, and specific preparations for joint operations, all of which become more complicated as NATO's size increases⁶.

Ad esempio, in questa prospettiva, l'adesione alla *Partnership for Peace* è stata spesso percepita dagli Stati partner (o, almeno, da parte di questi) come una sorta di "anticamera" alla *membership* a pieno titolo nell'Alleanza Atlantica⁷; ciò nonostante la PpP fosse stata «deliberatamente concepita per permettere agli Stati membri di rinviare la questione dell'allargamento formale e di cosa fare, in definitiva, della NATO nell'Europa del post-guerra fredda»⁸ e nonostante nulla – nel suo Statuto o negli altri documenti dell'Alleanza – contribuisse a strutturare una relazione di questo tipo fra *partnership* e *membership*. Se da un lato ciò ha favorito il processo di ammodernamento dei dispositivi militari di questi Paesi e una sostanziale convergenza allo

⁶ T.S. Szayna, *NATO Enlargement, 2000-2015. Determinants and Implications for Defense Planning and Shaping*, Santa Monica, CA, 2001, pp. 1-2.

⁷ Cfr., ad es., T.S. Szayna – R.D. Asmus, *German and Polish Views of the Partnership for Peace*, Santa Monica, CA, 1995. Questa visione era in parte giustificata dalle affermazioni dell'allora Presidente Bill Clinton, secondo il quale la partecipazione alla PpP, se da una parte non poteva essere equiparata alla *membership* a pieno titolo dell'Alleanza, dall'altro non avrebbe nemmeno dovuto rappresentare, per i Paesi aderenti, «una sala d'attesa permanente» (cit. in R. Rupp, *NATO After 9/11. An Alliance in Continuing Decline*, New York, 2006, p. 57).

⁸ C. Kupchan, *Strategic Visions*, "World Policy Journal", vol. 11 (1994), n. 3, pp. 112-21 (113). Sugli obiettivi formali della PpP cfr. *Ministerial Meeting of the North Atlantic Council/North Atlantic Cooperation Council, Partnership for Peace Framework Document*, Brussels, 10-11.1.1994, all'indirizzo Internet: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940110b.htm>.

“standard NATO”, dall'altra esso si è tradotto – per l'Alleanza – in un significativo aumento dei costi di transazione e in un consenso che – come dimostrano le tensioni che hanno attraversato tutti i recenti vertici – appare sempre più difficile da trovare⁹.

Dopo l'attenzione raccolta dalla prima “vera” espansione del post-Guerra Fredda (12 marzo 1999, con l'ammissione di Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria), negli anni successivi il tema dell'allargamento della NATO sembra, così, passare sottotraccia, soprattutto di fronte alla profondità e alla pervasività delle trasformazioni che interessano la dimensione militare. Nel corso degli anni Duemila, di fronte alle sfide e ai cambiamenti che l'Alleanza Atlantica è stata chiamata ad affrontare e a un impegno fuori area considerato centrale per il suo futuro¹⁰, il tema riscuote, quindi, un interesse, tutto sommato, limitato. Se si escludono le reazioni (spesso emotive) legate alla graduale incorporazione degli ex membri del Patto di Varsavia e alle conseguenze che ciò ha nella sfera dei rapporti con la Russia (reazioni e conseguenze che sembrano essersi accentuate negli ultimi anni¹¹), il processo che porta un

⁹ Su questo aspetto cfr., per tutti, le osservazioni di H. Foy a margine del vertice NATO di Varsavia: *Nato show of unity masks domestic divisions*, “Financial Times”, 10.07.2016; più positive (anche se elaborate in un'altra prospettiva) sono le valutazioni di L.G. Michel, *NATO Decision-Making: The ‘Consensus Rule’ Endures Despite Challenges*, in S. Mayer (ed.), *NATO's Post-Cold War Politics. The Changing Provision of Security*, Houndmills, Basingstoke – New York, 2014, pp. 107-23. Sui limiti del meccanismo del consenso cfr. anche quanto notato da I. Daalder, *US Ambassador: Consensus Rule in NATO ‘Unsustainable’ if Burden Sharing Remains ‘So Unequal’*, 18.6.2013, all'indirizzo Internet: <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/us-ambassador-consensus-rule-in-nato-unsustainable-if-burden-sharing-remains-so-unequal>. Che il meccanismo del consenso fosse un punto dolente dell'Alleanza già negli anni della Guerra Fredda è attestato, ad es., da W.K. Domke – R.C. Eichenberg – C.M. Kelleher, *Consensus Lost?: Domestic Politics and the ‘Crisis’ in NATO*, “World Politics”, vol. 39 (1987), n. 3, pp. 382-407.

¹⁰ Cfr., ad es., la serie di analisi che il *Congressional Reserach Service* statunitense ha dedicato all'esperienza afgana come banco di prova del legame transatlantico: Plures, *NATO in Afghanistan. A Test of the Transatlantic Alliance*, Washington, DC, 2006 e ss.

¹¹ Negli ultimi anni, il tema della presunta “promessa” occidentale a Mosca di non procedere a un allargamento a Est dell'Alleanza Atlantica sembra essere tornato di moda, complice il deterioramento delle relazioni con la Russia e il peso assunto dalla questione nel quadro della strategia “neo-imperiale” di Vladimir Putin. Sul piano storiografico, il tema è largamente dibattuto, come attesta, ad es., la sintesi presentata da L. Ratti, *NATO e Russia dopo Maidan: crisi e prospettive in La NATO da “vigilant and prepared”...*, cit., pp. 71-92, cui si rimanda per approfondimenti. Per ulteriori suggestioni cfr. anche, fra gli altri, C. Clark – K. Spohr, *Moscow's account of Nato expansion is a case of false memory syndrome*, “The Guardian”, 24.05.2015,

numero crescente di Stati all'interno dell'orbita della NATO è vissuto come tutto sommato "naturale" per un'organizzazione che colloca esplicitamente il principio della "porta aperta" al cuore del proprio documento fondativo (art. 10)¹².

I modi e i tempi con cui quello che può essere chiamato l'"allargamento formale" dell'Alleanza è stato portato avanti contribuiscono a spiegare, in parte, questo fenomeno. I tempi lunghi e le cautele con cui si è concretizzato il primo allargamento, coinciso con il cinquantesimo anniversario della firma del trattato di Washington; le particolari condizioni in cui giunge a termine il secondo (che estende la *membership* a Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Slovenia, nel marzo 2004), sull'onda politica ed emotiva dell'intervento statunitense in Iraq e delle tensioni che esso provoca con alleati storici come Francia e Germania; la relativa marginalità degli Stati coinvolti nel terzo (Albania e Croazia, entrati nell'Alleanza in occasione del vertice di Strasburgo-Kehl, nel 2009), in un momento in cui le attese innescate dall'arrivo alla Casa Bianca di Barack Obama spingevano molti osservatori a ipotizzare la possibilità di giungere in tempi brevi alla contrattazione di un "nuovo patto transatlantico"¹³, sono elementi che, in vario modo, hanno concorso a diluire l'importanza di un processo le cui implicazioni, al contrario, sono centrali tanto per il funzionamento quanto per la natura stessa dell'Alleanza.

all'indirizzo Internet: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/may/24/russia-nato-expansion-memory-grievances>; J.R. Itzkowitz Shiffrinson, *Deal or No Deal? The End of the Cold War and the U.S. Offer to Limit NATO Expansion*, "International Security", vol. 40 (2016), n. 4, pp. 7-44, e S. R. Braithwaite, *NATO Enlargement: Assurances and Misunderstandings*, European Council on Foreign Relations, 07.07.2016, all'indirizzo Internet: http://www.ecfr.eu/article/commentary_nato_enlargement_assurances_and_misunderstandings.

¹² «The Parties may, by unanimous agreement, invite any other European State in a position to further the principles of this Treaty and to contribute to the security of the North Atlantic area to accede to this Treaty. Any State so invited may become a Party to the Treaty by depositing its instrument of accession with the Government of the United States of America. The Government of the United States of America will inform each of the Parties of the deposit of each such instrument of accession» (*The North Atlantic Treaty*, Washington, DC, 04.04.1949; Il testo completo del trattato è reperibile all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm).

¹³ In questo senso, significativo è M.E. Sarotte, *Enlarging NATO, Expanding Confusion*, "The New York Times", 29.11.2009, all'indirizzo Internet: http://www.nytimes.com/2009/11/30/opinion/30sarotte.html?_r=0.

L'estensione della *membership* ai Paesi dell'Europa centro-orientale ha impattato in molti modi sull'Alleanza Atlantica. Da una parte, essa ha influito in maniera positiva sulle sue capacità operative, favorendo (seppure attraverso un processo di transizione non ancora del tutto compiuto) l'inglobamento degli assetti e delle capacità dei nuovi membri e la loro messa "a fattore comune" in una fase in cui la proliferazione degli impegni internazionali si traduceva in una accresciuta "voracità" dell'organizzazione in termini di risorse. Parallelamente, esso ha però ampliato in maniera potenzialmente pericolosa l'ombrello protettivo che l'Alleanza garantisce agli Stati membri, estendendo la sua sfera di responsabilità e gettando le basi per quelli che sarebbero stati i problemi degli ultimi a venire. Oltre ad alimentare i timori di Mosca per le presunte ambizioni egemoniche di Washington, il rafforzamento della "dimensione orientale" della NATO, ha, infatti, favorito l'emergere di una dicotomia "forte" rispetto al nucleo storico dell'Alleanza, raccolto intorno ai Paesi della "vecchia Europa"; dicotomia che si radica, da un lato, nelle diverse percezioni di sicurezza, dall'altro in due visioni diverse del carattere politico dell'Alleanza.

L'aumento dell'instabilità nell'area mediterranea ha accentuato tale dicotomia, anche a causa del carattere più intangibile della minaccia che promana da quest'area. Fattori come quelli legati all'incremento dei flussi migratori, all'accresciuta instabilità socio-economica dei Paesi della "sponda Sud" o al rafforzamento della minaccia terroristica sfuggono, in larga misura, al controllo degli strumenti di cui l'Alleanza è tradizionalmente dotata. Significativo, a questo proposito, è il fatto che la stessa dottrina NATO, nel suo Concetto militare per la difesa contro il terrorismo (MC-472), consideri la riduzione della vulnerabilità agli attacchi terroristici competenza interna ai singoli Stati membri e riservi all'Alleanza un ruolo fondamentalmente residuale. Come è stato osservato: *«[s]ince reduction of vulnerability is considered mainly a "national affair", the Alliance's goal is to help Member States deter, defend, disrupt and protect against terrorist threat from abroad, and as where needed, upon the approval of the North Atlantic Councils»*. In virtù di ciò,

[t]he role played by NATO is [...] primarily preventive. Although MC-472 covers the full gamut of actions from defensive to offensive, stressing the importance of the latter in counter-terrorism measures, NATO as not yet conducted straight combat operations in a counter-terrorist role

within a NATO-commanded operation. It is surely engaged in a number of valuable initiatives but has not tailored an offensive strategy, the imperative so far being to “restrain”¹⁴.

Da questo punto di vista, la necessità di un ribilanciamento fra le due dimensioni dell'Alleanza si è imposta come essenziale, tanto da costituire uno dei punti-chiave del vertice dei Capi di Stato e di Governo svoltosi a Varsavia nel luglio 2016. Al di là dei risultati ottenuti in tale occasione, da questo ribilanciamento sono destinate a dipendere varie cose. Sul piano operativo, fra l'altro, il tipo, la consistenza e lo schieramento degli assetti comuni, oltre alla strategia nucleare che l'Alleanza sceglierà di adottare; un elemento, questo, di particolare importanza in una fase storica in cui il concetto di deterrenza sembra avere riguadagnato importanza¹⁵. Sul piano politico, esso potrà rappresentare il segnale di un passaggio dell'attuale NATO “a trazione orientale” a un'Alleanza più equilibrata fra interessi e priorità della “nuova” e della “vecchia Europa”. In ciò, il processo in corso s'inserisce in una dinamica “di lungo periodo”, che da quindici anni circa concorre a strutturare i rapporti di potere all'interno dell'Alleanza, sullo sfondo di Stati Uniti sempre più ripiegati su se stessi. Dalla prima metà degli anni Duemila, le tensioni sull'asse euro-atlantico legate all'intervento statunitense in Iraq e alla crisi dei

¹⁴ C. Bernasconi, *NATO's Fight against Terrorism. Where Do We Stand*, “NATO Research Paper”, n. 66, 2011, pp. 2-3. Sull'MC-472 cfr. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69482.htm. Sul tema più ampio dei rapporti fra terrorismo e strategia NATO ci si permette di rinviare a G. Pastori, *L'Alleanza Atlantica e la lotta al terrorismo internazionale: breve storia di un rapporto difficile*, in *La NATO da “vigilant and prepared”...*, cit., pp. 27-42.

¹⁵ Fra i molti lavori pubblicati negli ultimi mesi sulla questione cfr. J. Rathke – S. de Galbert, *NATO's Nuclear Policy as Part of a Revitalized Deterrence Strategy*, “CSIS Commentary”, 27.01.2016, all'indirizzo Internet: <https://www.csis.org/analysis/nato%E2%80%99s-nuclear-policy-part-revitalized-deterrence-strategy>; C. Baroudos, *Nuclear Deterrence: Still Relevant Against Russia*, “The National Interest”, 27.04.2016, all'indirizzo Internet: <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/nuclear-deterrence-still-relevant-against-russia-15961>; A. Bermant, *NATO's Nuclear Deterrence in the Post-Ukraine Era*, «INSS Memorandum», n. 155, Tel Aviv, June 2016; S. Lunn – I. Williams – S. Andreasen, *NATO'S Nuclear Future: Deter, Reassure, Engage?*, “NTI Papers”, Washington, DC, 2016. Sulla posizione russa cfr., per tutti, K. Ven Bruusgaard, *Russian Strategic Deterrence*, “Survival”, vol. 58 (2016), n. 4, pp. 7-26. Cfr. anche *Secretary of Defense: NATO is Updating its 'Nuclear Playbook' to Deter Russia*, 29.09.2016, all'indirizzo Internet: <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/secretary-of-defense-nato-is-updating-its-nuclear-playbook-to-deter-russia>.

rapporti con Mosca determinato dallo scoppio della guerra in Georgia (2008) hanno, infatti, progressivamente rafforzato – agli occhi di Washington – il valore strategico dei “nuovi membri” dell’Europa centro-orientale che, dal canto loro, hanno saputo capitalizzare bene questo stato di cose. I timori destati da un “espansionismo russo” visto come sempre più aggressivo e il ruolo svolto da Mosca nella crisi ucraina hanno apparentemente confermato la bontà di questa scelta, favorendo ulteriormente il ripiegamento della NATO sul *core business* della sicurezza collettiva e del contenimento della tradizionale “minaccia da Est”.

Verso un’Alleanza “ad assetto variabile”?

Se il tema dell’allargamento “formale” dell’Alleanza Atlantica (ovvero dell’ampliamento della sua *membership*) sembra avere destato poca attenzione, ancora meno sembra averne destato quello del suo allargamento “informale” (ovvero della costruzione del reticolo delle *partnership*), che si è svolto in parallelo al primo e che con il primo ha interagito nel delineare la struttura attuale dell’organizzazione. Intorno alla metà degli anni Novanta, nel quadro del dibattito che ha accompagnato proprio l’allargamento formale, l’Alleanza Atlantica ha cominciato a sviluppare nuove forme di *partnership*, volte a ingaggiare un numero crescente di Stati e a proiettare su di loro il proprio ombrello di sicurezza. Se per i Paesi dell’ex Patto di Varsavia la Pfp si è dimostrata uno strumento efficace nel garantirne l’inclusione, il Dialogo Mediterraneo avviato nel 1994 con un numero selezionato di interlocutori della “sponda Sud” (dapprima Egitto, Israele, Marocco, Mauritania e Tunisia, cui in un secondo momento si sono aggiunte Giordania e Algeria) si è rivelato più problematico. Condizionato da obiettivi forse troppo ambiziosi, il Dialogo Mediterraneo si è trovato presto intrappolato in una collaborazione tecnica multifaccettata ma di corto respiro che, se da una parte si è dimostrata utile per mantenere in vita lo strumento, dall’altra ha non è riuscita a garantirgli una prospettiva politica a lungo termine. Le ragioni di tale risultato sono diverse e spaziano dalla radicata sfiducia che esiste fra le varie parti coinvolte (sfiducia aggravata – nonostante le intenzioni dei promotori del progetto – dall’inclusione di Israele fra i membri “della prima ora”) alla

mancanza di incentivi tangibili per approfondire la collaborazione passando dal livello tecnico a quello politico-diplomatico¹⁶.

Dopo gli attacchi dell'11 settembre 2001, le necessità della "Guerra globale al terrore" (*Global War on Terror – GWOT*) dichiarata da George W. Bush e il crescente coinvolgimento "fuori area"

¹⁶ L'esistenza di queste difficoltà è stata sottolineata già pochi anni dopo l'avvio del programma. Nel 1998, un *assessment* dei progressi compiuti rilevava come: «*NATO's Mediterranean Initiative has not really gotten off the ground. It remains largely an after-thought rather than a serious Alliance initiative with strong political support and momentum. If it is to succeed, the initiative needs to be reinvigorated with stronger political backing ... It also needs to be more closely harmonized with other initiatives in the region ... Otherwise, it is likely to become yet another in a long line of failed Western initiatives in the Mediterranean*» (F.S. Larrabee et al., *NATO's Mediterranean Initiative. Policy Issues and Dilemmas*, Santa Monica, CA, 1998, p. xiv). Considerazioni simili sono state ripetute in seguito, anche se in toni più sfumati, che tendono a guardare a quelli incontrati come a "problemi di gioventù" di uno strumento destinato a produrre frutti solo nel lungo periodo. È comunque significativo che ancora nel 2000 si dovesse rimarcare come, per mantenere attivamente coinvolti l'Alleanza e i Paesi *partner*, bisognasse definire una visione a lungo termine, che rendesse il Dialogo Mediterraneo parte integrante della strategia NATO verso il fronte Sud «ricalcando in parte (anche se non in tutto) al ruolo svolto della Pfp e dell'EAPC [*Euro-Atlantic Partnership Council*] nella strategia NATO verso l'Europa e l'Eurasia». (I.O. Lesser et al., *The Future of NATO's Mediterranean Initiative Evolution and Next Steps*, Santa Monica, CA, 2000, pp. 43-44). Su questo sfondo, quasi paradossale appare l'invito indirizzato alla Libia, in occasione del vertice NATO di Chicago (20-21 maggio 2012), di aderire al programma «se lo desidera» [*We welcome Libya's stated interest to deepen relations with the Alliance. We are ready to welcome Libya as a partner, if it so wishes*]. *Chicago Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Chicago on 20 May 2012*, Chicago, 20.05.2012, *sub* (43)]. Ancora più paradossale appare, tuttavia, il fatto che tale invito sia stato ripetuto sia durante il vertice di Newport [*On the basis of NATO's decision in October 2013, following a request by the Libyan authorities, we continue to stand ready to support Libya with advice on defence and security institution building and to develop a long-term partnership, possibly leading to Libya's membership in the Mediterranean Dialogue, which would be a natural framework for our cooperation*]. *Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales*, Celtic Manor, 5.9.2014, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm, *sub* (38)], sia durante quello di Varsavia [*In accordance with our Wales decision, we are ready to provide Libya with advice in the field of defence and security institution building, following a request by the Government of National Accord, and to develop a long-term partnership, possibly leading to Libya's membership in the Mediterranean Dialogue, which would be a natural framework for our cooperation*]. *Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016*, Warsaw, 09.07.2016, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm, *sub* (97)].

della NATO hanno dato nuovo impulso alla ricerca di *partner* da parte della Alleanza Atlantica, soprattutto all'interno del variegato mondo musulmano. Tuttavia, anche in questo caso, i risultati si sono rivelati, nella migliore delle ipotesi, "a luci e ombre". La *Istanbul Cooperation Initiative* (ICI), lanciata nel corso del vertice NATO di Istanbul (28-29 giugno 2004)¹⁷ e destinata a forgiare legami con le monarchie del Golfo, non è riuscita a coinvolgere quello che era considerato il partner più ambito (l'Arabia Saudita); inoltre, anche con gli altri interlocutori, una vera collaborazione non sembra essere mai materializzata davvero. Molti di questi partner, d'altro canto, si sono dimostrati più che disponibili a stringere relazioni bilaterali con alcuni Paesi NATO (Stati Uniti *in primis*) o – come si sarebbe visto meglio negli anni a venire – con l'Alleanza Atlantica ma non all'interno del suo tradizionale schema multilaterale. Significativamente, più o meno nello stesso periodo, ISAF offriva a quanti volessero costruire un rapporto "pragmatico" con l'Alleanza Atlantica, un diverso – e, in certa misura, più efficace – quadro di cooperazione (la formula "NATO+"), che negli anni successivi si è imposto come modello, ad esempio, nel caso dell'operazione *Unified Protector* (OUP). La gestione politica di ISAF si sarebbe dimostrata comunque problematica, traducendosi in un processo di continua e defaticante contrattazione fra i partner e l'Alleanza e spesso anche all'interno di questa; uno stato di cose vividamente esemplificato dalla proliferazione dei c.d. "caveat nazionali".

Proprio il tema dei *caveat* nazionali mette in luce quello che è stato uno dei problemi-chiave della politica di allargamento, ovvero la possibilità di costruire un "consenso significativo" fra un numero crescente di soggetti portatori di interessi divergenti. Vale la pena di sottolineare l'importanza di parlare di "consenso significativo" e non di semplice consenso "per accumulazione", prodotto – appunto – dall'accumulazione dei *desiderata* dei diversi soggetti coinvolti; un *modus operandi* cui i Concetti Strategici più recenti sembrano

¹⁷ Sull'ICI e i suoi obiettivi cfr. Istanbul Summit Communiqué. *Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council*, Istanbul, 28.6.2004, all'indirizzo Internet: <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm>, sub 37 ss. Per un bilancio dell'iniziativa a dieci anni dalla sua attivazione cfr., per tutti, F. Gaub, *The Odd Couple: NATO and the GCC*, in R. Alcaro – A. Dessì (eds.), *The Uneasy Balance. Potential and Challenges of the West's Relations with the Gulf States*, Roma, 2013, pp. 113-26.

indulgere in maniera crescente. La politica dei *caveat* è stata spesso criticata come espressione di “egoismo” e di “ipocrisia nazionale”. Che dal vertice di Riga (28-29 novembre 2006) in avanti l’Alleanza abbia ritenuto opportuno affermare ripetutamente la solidarietà che esiste fra i suoi membri e sottolineare il loro accordo a «rimuovere i *caveat* nazionali rispetto al come, quando e dove le forze possano essere impiegate per accrescere ulteriormente l’efficacia dell’International Security Assistance Force a guida NATO»¹⁸ è un chiaro segnale del peso politico assunto dalla questione. Lo stesso vale per quella che alcuni osservatori hanno considerato la scelta – computa durante il vertice di Bucarest (2-4 aprile 2008) – di affrontare la questione in modo sostanzialmente “cosmetico”¹⁹, pur ribadendo la volontà di considerare ISAF la principale priorità dell’Alleanza e l’intenzione di operare a sostegno dell’autorità di Kabul sulla base «di un impegno a lungo termine chiaro e condiviso»²⁰. I *caveat* sono stati anche oggetto di ironia, soprattutto quelli introdotti da alcuni Paesi. D’altra parte, il loro operare ha fornito lo strumento “di breve periodo” che ha permesso all’Alleanza di funzionare “in concreto”. Non appare casuale che tale strumento abbia acquisito visibilità nel quadro di un’esperienza operativa come quella di ISAF. Esso, tuttavia, non può costituire uno strumento “ordinario” per superare la rigidità “naturali” dei meccanismi che presiedono al funzionamento di un’alleanza.

In questa prospettiva, le *partnership* globali previste nel Concetto Strategico del 2010 (*Partnerships across the globe*) offrono una sorta di formalizzazione della formula “NATO+”²¹. Il loro carattere bilaterale

¹⁸ *NATO After Riga. Prevailing in Afghanistan, Improving Capabilities, Enhancing Cooperation*, 14.02.2007, all’indirizzo Internet: http://www.nato.int/docu/nato_after_riga/nato_after_riga_en.htm.

¹⁹ Cfr., ad es., V. Mauer, *Cracks in the Foundations: NATO after the Bucharest Summit*, “CSS Analyses in Security Policy”, vol. 3, n. 33, maggio 2008.

²⁰ *ISAF’s Strategic Vision. Declaration by the Heads of State and Government of the Nations Contributing to the UN-Mandated NATO-Led International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan*, 03.04.2008, all’indirizzo Internet: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8444.htm.

²¹ Attualmente, i *NATO global partner* comprendono Afghanistan, Australia, Iraq, Giappone, Corea del Sud, Mongolia, Nuova Zelanda e Pakistan. Non stupisce che – anche per l’eterogeneità degli interlocutori – la politica delle “partnership globali” abbia sollevato perplessità ancora prima della sua adozione ufficiale, in occasione del vertice di Riga. Cfr., ad es., K.-H. Kamp, “*Global Partnership: A New Conflict Within NATO?*”, “Analysen und Argumenten der Konrad-Adenauer-Stiftung”, n. 29, May 2006.

le rende strutturalmente diverse dalla Pfp e abbastanza flessibili da adattarsi alle priorità differenti di Paesi che spaziano dall'Afghanistan al Giappone. Allo stesso tempo, esse cercano di evitare la proliferazione dei *caveat* nazionali che ha caratterizzato l'esperienza di ISAF offrendo i partner ampia latitudine nel definire le basi del loro rapporto con l'Alleanza. Il rischio è – per contro – quello di trasformare la NATO in una sorta di rete di coalizioni "ad assetto variabile", la cui aggregazione e dis-aggregazione non dipendono da alcun impegno a lungo termine (la «*spiritual federation of the West*» evocata da Ernest Bevin, dopo il fallimento della conferenza ministeriale di Londra del dicembre 1947) ma, piuttosto, da una definizione sempre più volatile degli interessi dei diversi *partner*; un limite, questo, che è emerso chiaramente in occasione della crisi libica del 2011, rispetto alla quale il coinvolgimento dell'Alleanza Atlantica ha comunque svolto una funzione stabilizzante rispetto allo "scatto in avanti" di alcuni dei membri²².

Ciò che configurano queste evoluzioni è, quindi, per certi aspetti, una NATO "a configurazione stellare", con un nocciolo duro di membri (il cui impegno è, tuttavia, affievolito – almeno in linea teorica – dal meccanismo dei *caveat*) sul quale s'innesta un reticolo complesso e articolato di *partner* che mantengono con il *core* rapporti di collaborazione più o meno stretta in funzione delle loro priorità e convenienze. Una NATO che, quindi, configura i suoi rapporti con membri e *partner* secondo la logica del *toolbox*: la "cassetta dei ferri" con cui assemblare coalizioni *ad hoc* sulla base della missione di volta in volta da compiere. In questa prospettiva, la scelta di entrare a fare parte della "cassetta" dipende, in ultima analisi, da una valutazione "di convenienza" rispetto ai costi e ai benefici derivanti dal partecipare a una data missione, secondo una logica non molto diversa da quella che presiede alla formazione delle "coalizioni dei volenterosi" (*coalitions of the willing*) degli anni Duemila. Una vittoria postuma – forse – dell'idea che sia la missione determinare la coalizione e dello scetticismo nutrito dell'ex Segretario della Difesa USA, Donald Rumsfeld (in carica: 2001-2006), circa la capacità di un'alleanza

²² Sul ruolo politico della NATO durante crisi libica e, in particolare, sulla delicata questione dei rapporti fra Stati Uniti e alleati europei cfr., per tutti, M. Petersson, *The US NATO Debate. From Libya to Ukraine*, New York et al., 2015. Per un inquadramento generale del problema cfr. D. Henriksen – A.K. Larssen (eds.), *Political Rationale and International Consequences of the War in Libya*, Oxford et al., 2016.

militare “formale” di affrontare in maniera efficace le attuali minacce alla sicurezza nazionale e globale²³.

Ovviamente, da una parte non c'è nulla di male “in sé” in un'evoluzione su queste linee; fra strategia e struttura esiste una relazione che – generalmente – è difficile mettere in discussione. D'altra parte, la ricerca di efficienza che questa evoluzione sottende non è del tutto priva di rischi, soprattutto in una fase in cui – a fronte di una percezione del rischio estremamente differenziata – non sembra esistere più un soggetto capace di mediare fra le diverse priorità, facendo ricorso – se necessario – alla sua *vis coactiva*. Le evoluzioni della politica estera statunitense – anche negli anni del post-Obama – sembrano destinati a influire poco su questo processo. A titolo di monito può essere utile ricordare come – nonostante le aspettative della vigilia – l'elezione di Barack Obama (2008) a tutto abbia portato tranne che alla definizione del *new transatlantic bargain* che i suoi ammiratori europei auspicavano dopo gli “anni bui” di George W. Bush²⁴. Il rischio di una NATO “ad assetto variabile” è, quindi, quello che – sull'altare dell'efficienza operativa – finisca per essere sacrificato quello che dell'Alleanza è stato sinora il valore aggiunto, almeno agli occhi dei Paesi del *core* europeo: la sua capacità di agire da “camera di compensazione” fra le esigenze e le priorità dei vari membri e da luogo di mediazione fra i loro diversi interessi.

²³ Su Donald Rumsfeld e il suo impatto sul modo statunitense di intendere il ruolo delle alleanze internazionali cfr., per tutti, S. Patrick, “*The Mission Determines the Coalition*”: *The United States and Multilateral Cooperation after 9/11*, in B.D. Jones – S. Forman – R. Gowan (eds.), *Cooperating for Peace and Security. Evolving Institutions and Arrangements in a Context of Changing U.S. Security Policy*, Cambridge et al., 2009, pp. 20-44. Sul rapporto membri-*partner* all'interno dell'Alleanza Atlantica e le sue possibili implicazioni su una NATO “ad assetto variabile” cfr. J. Haaland Matlary, *Partners versus Members? NATO as an Arena for Coalitions*, in Mayer (ed.), *NATO's Post-Cold War Politics*, cit., pp. 251-66.

²⁴ Sull'eredità politica di Barack Obama cfr., per tutti, P. Magri (a cura di), *Il mondo di Obama. 2008-2016. L'America nello scenario globale*, Milano, 2016; sulla questione dei rapporti con l'Europa cfr., in particolare, E. Jones, *Le relazioni transatlantiche: tra continuità, cambiamento e disinganno*, *ivi*, pp. 21-45. Sui rapporti Europa-Stati Uniti durante la presidenza di George W. Bush cfr. M. de Leonardis, *Alla ricerca della rotta transatlantica dopo l'11 settembre 2001. Le reazioni tra Europa e Stati Uniti durante la presidenza di George W. Bush*, Milano, 2016.

Considerazioni conclusive

Quello della risposta alla minaccia del terrorismo transnazionale rappresenterà quindi, in futuro, un nuovo ambito di frizione fra Europa e Stati Uniti? Al di là delle petizioni di principio, la *issue* è stata, sinora, fortemente divisiva, anche se, rispetto alle fasi iniziali della GWOT, le posizioni delle parti sembrano essersi invertite. Oggi, dopo la scoperta di una vulnerabilità largamente inattesa, è l'Europa per prima a farsi promotrice della necessità di un'azione decisa – se del caso militare – che esprima la propria volontà di contrastare “con ogni mezzo” quella che è sempre più largamente vissuta come una minaccia “totale” alla sua identità, ai suoi valori e alle forme con cui essi si manifestano. La risposta “muscolare” della Francia dopo gli attentati del novembre 2015 (risposta che, tuttavia, sembra essere stata più “d’immagine” che “di sostanza”) appare indicativa di questa nuova attitudine, così come indicativo appare il consenso diffuso che incontra – a livello di opinione pubblica – l'azione altrettanto “muscolare” della Russia nel quadro della lotta contro il sedicente “Stato Islamico”²⁵. L'assenza di una capacità militare credibile, unita alle difficoltà che l'Europa continua a sperimentare nel suo sforzo di “parlare con una sola voce”, rende, tuttavia, ineludibile il problema di quale rapporto mantenere con degli Stati Uniti sempre meno disposti ad agire come “gendarmi del mondo”. Per l'Italia, poi, il problema assume connotazioni particolari nella misura in cui la ricerca di un legame privilegiato con Washington è stata sempre la via maestra per compensare la sua debolezza nei riguardi dei *partner* europei. Una debolezza che, negli ultimi tempi, non sembra essere diminuita e che sembra emergere con forza proprio sui temi della sicurezza nazionale e globale.

Anche in questo caso, l'interrogativo che affiora è quello della capacità dell'Alleanza Atlantica di superare la frattura che

²⁵ Sulla GWOT di George W. Bush cfr., per tutti, M. Buckley – R. Singh (eds.), *The Bush Doctrine and the War on Terrorism. Global Responses, Global Consequences*, London – New York, 2006; sull'evoluzione della dottrina USA di contrasto al terrorismo cfr. Y. Alexander – M.B. Kraft (eds.), *Evolution of U.S. Counterterrorism Policy*, 3 voll., Westport, CT – London, 2008. Sul crescente favore dell'Europa verso una politica “muscolare” di contrasto al terrorismo cfr., ad es., M. Vidon-White – J. Dyer, *Europe shifts policy in escalating war on terror*, “USA Today”, 25.01.2015; cfr. anche Y. Trofimov, *France Had Taken War to Islamists Before Paris Attacks*, “The Wall Street Journal”, 16.11.2015; sui limiti di questa politica cfr., ad es., N. Feldman, *Declaring War on Terror Is Good Rhetoric, Bad Policy*, “Bloomberg”, 15.11.2015.

l'attraversa fra la "trazione orientale" e un "fianco Sud" che sempre più chiaramente sembra tornato ad essere il suo "ventre molle". Alle prese con le tensioni che oppongono questi due ambiti, la NATO può forse trovare in una nuova *détente* con la Russia la via verso quel ribilanciamento dei suoi compiti che è stato l'obiettivo mancato dal vertice di Varsavia. In un'ottica di medio/lungo periodo, questa *détente* potrebbe, quindi, svolgere una funzione lenitiva rispetto ai problemi attuali dell'Alleanza. Rimane aperto il punto di quale potrà essere la risposta di chi ha fatto, a suo tempo, della scelta di adesione alla NATO lo strumento per costruire una relazione privilegiata con Washington e che ora vede minacciata questa "rendita di posizione". Un altro punto che rimane aperto è quello della volontà e della capacità dell'amministrazione USA di continuare a svolgere sua tradizionale funzione di compensazione fra le istanze nazionali che si esprimono all'interno dell'Alleanza. Come è stato rilevato, sia l'esperienza storica, sia le vicende recenti dimostrano come la capacità dell'Alleanza Atlantica di esprimere una posizione comune dipenda, in buona misura, dalla capacità e della volontà di Washington di agire come centro di mediazione fra le diverse spinte che la attraversano. La rinuncia a esercitare questa funzione – più che qualsiasi considerazione in materia di *burden sharing* – rischia di essere il vero problema di Stati Uniti "astensionisti" sui temi della difesa collettiva.

Queste considerazioni valgono a maggiore ragione se ci si pone nella prospettiva di un processo di allargamento ancora non completato. Dopo l'invito formale rivolto dai ministri degli Esteri dell'Alleanza il 2 dicembre 2015, il Montenegro si accinge, nei prossimi mesi, a diventare il ventinovesimo membro dell'organizzazione. Una scelta alla quale – nonostante il trascurabile valore militare del Paese balcanico – la NATO attribuisce un notevole valore. L'ammissione del Montenegro rappresenta – agli occhi di Bruxelles – un segnale importante per gli altri Stati della regione che aspirano a trovare un posto all'interno della comunità atlantica. Essa rappresenta, inoltre, la riaffermazione del principio della "porta aperta"; un principio tanto più importante perché opposto – nell'attuale clima di rinnovata tensione – al "diritto di veto" rivendicato da Mosca nei confronti degli Stati che considera parte della sua "sfera d'influenza". L'ammissione di Podgorica all'Alleanza Atlantica rischia, tuttavia, di non essere del tutto indolore. Al di là delle ripercussioni sulla politica interna del

Paese e delle conseguenze che potrebbe avere in tema di rapporti con la Russia, essa rischia, infatti, di accentuare la polarizzazione esistente in seno all'Alleanza, spostandone ulteriormente ad Est il baricentro ed enfatizzando la necessità di mantenere l'attuale postura "ripiegata" sul piano internazionale. Una scelta che difficilmente risulterebbe gradita a quanti – all'interno dell'Alleanza stessa – premono per una sua maggiore apertura, anche nel tentativo di "incontrare" la minaccia terrorista il più possibile lontano dalla soglia di casa. Come è stato rilevato:

To the extent that there is an actual trade-off and that more resources for the Southern flank mean fewer resources for the Eastern flank, differences between the threat perceptions of the NATO allies can create a real bottleneck. The Eastern flank and Baltic countries that continue to perceive a threat from Russia would legitimately seek to skew future alliance assets and capabilities toward the aim of strengthening NATO's traditional deterrence posture. But for Southern flank countries, the threat landscape is more diffuse and more complex. They would hence seek to pull NATO in the direction of a capabilities-development strategy, fully reflecting the versatility of the alliance's Comprehensive Approach²⁶.

²⁶ S. Ülgen – C. Kasapoğlu, *A Threat-Based Strategy for NATO's Southern Flank*, 10.06.2016, all'indirizzo Internet: <http://carnegieeurope.eu/2016/06/10/threat-based-strategy-for-nato-s-southern-flank-pub-63785>.

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione)
web: www.educatt.it/libri
ISBN: 978-88-9335-121-8 / ISSN: 2239-7302

I *Quaderni* nascono per ospitare atti e testi derivanti dalle iniziative promosse dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, nonché saggi e articoli dei suoi Docenti e Ricercatori, dei loro collaboratori a tutti i livelli e di autori esterni.

Gli afferenti al Dipartimento appartengono a diverse aree scientifico-disciplinari, diritto, scienza politica e storia, orientate allo studio dei fenomeni politici, nelle loro espressioni istituzionali ed organizzative, a livello internazionale ed interno agli Stati.

I Docenti e i Ricercatori del Dipartimento sono tutti profondamente radicati nelle loro rispettive discipline, ma ritengono che il loro rigore metodologico, la loro specifica competenza, la loro capacità di comprendere i fenomeni oggetto dei loro studi siano arricchiti dal confronto interdisciplinare consentito dalla struttura scientifica alla quale appartengono. I *Quaderni* vogliono anche contribuire a riaffermare il valore scientifico irrinunciabile del Dipartimento di Scienze Politiche.

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

In copertina: Martin Waldseemüller (1470 ca.-post 1522), *Mapa della terra*, 1507. Edito a Saint-Die, Lorena, attualmente alla Staatsbibliothek di Berlino - © Foto Scala Firenze. La mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller, la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America" e dichiarata nel 2005 dall'UNESCO "Memoria del mondo", è stata scelta come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica.



euro 15,00