Quaderni

di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

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

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

EDUCatt

13

2018

Quaderni

di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

13

2018

Quaderni
di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

Anno VIII - 13/2018
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, 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 all'indirizzo Internet http://www.quaderniscienzepolitiche.it

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

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

© 2018 **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: 978-88-9335-260-4
ISBN edizione digitale: 978-88-9335-261-1
ISSN: 2532-5302
ISSN edizione online: 2532-5310

Indice

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

Atti del Seminario
La Rivoluzione russa del 1917 e le Chiese

Introduzione 9
di Bernard Ardura

Santa Sede e Russia rivoluzionaria 13
di Roberto Morozzo della Rocca

La Chiesa ortodossa e la Rivoluzione russa: dallo Zar al Patriarca 23
di Adriano Roccucci

La Rivoluzione del 1917 nelle relazioni
del Nunzio a Monaco, Eugenio Pacelli 45
di Philippe Chenaux

La Rivoluzione russa e la genesi della Cecoslovacchia 57
di Emilia Hrabovec

La Rivoluzione russa nelle adunanze cardinalizie
della Congregazione degli Affari Ecclesiastici Straordinari 83
di Roberto Regoli

La Chiesa ortodossa bulgara e la Rivoluzione russa 97
di Kiril Pl. Kartaloff

Atti del X Convegno di studio sull'Alleanza Atlantica
Il rapporto transatlantico dalla storia all'attualità:
fasi e compiti della NATO

Presentazione del X Convegno sull'Alleanza Atlantica 107
di Massimo de Leonardis

L'amministrazione Trump e la NATO
di fronte alle crisi attuali 113
di Antonio Donno

La "relazione speciale" tra Stati Uniti e Gran Bretagna..... 125
di Davide Borsani

The European Security and Defence Policy
of the EU and NATO 139
di Antonio Marquina Barrio

L'Alleanza Atlantica, il Mediterraneo
e il problema dell'*out-of-area* 155
di Gianluca Pastori

Un italiano Segretario Generale della NATO:
Manlio Brosio e la sopravvivenza dell'Alleanza 175
di Daria Sauleo

Gaetano Martino e il Comitato dei Tre Saggi 199
di Angela Villani

Testimonianza 223
di Giorgio Battisti

Miscellanea

L'insegnamento sociale della Chiesa:
un *corpus* tra principi e storicità..... 233
di Beniamino Di Martino

Gli Autori..... 263

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

I *Quaderni di Scienze Politiche*, la cui pubblicazione è iniziata nel 2011 sotto la denominazione di *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche,* si ispirano ad una tradizione scientifica orientata allo studio dei fenomeni politici nelle loro espressioni istituzionali e organizzative a livello internazionale e, in un'ottica comparatistica, anche all'interno agli Stati. Essi sono promossi dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, costituito nel 1983 e interprete fedele della tradizione dell'Ateneo.

Il fondatore dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Padre Agostino Gemelli, affermava nel 1942 che diritto, storia e politica costituiscono «un tripode» sul quale si fondano le Facoltà di Scienze Politiche, delle quali difendeva l'identità e la funzione. Circa vent'anni dopo, Francesco Vito, successore del fondatore nel Rettorato e già Preside della Facoltà di Scienze Politiche, scriveva: «Noi rimaniamo fedeli alla tradizione scientifica secondo la quale l'indagine del fenomeno politico non può essere esaurita senza residui da una sola disciplina scientifica. Concorrono alla comprensione della politica gli studi storici, quelli filosofici, quelli giuridici, quelli socio-economici». Per Gianfranco Miglio, Preside per trent'anni della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica e per otto anche Docente di Storia dei trattati e politica internazionale, la storia è il laboratorio privilegiato della ricerca politologica.

Come immagine caratterizzante della vocazione internazionalista dei *Quaderni*, 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 ispirata alla vocazione cattolica, utilizza alcune espressioni della seguente preghiera di San Tommaso

d'Aquino: «Concede mihi, misericors Deus, quae tibi placita sunt, ardenter 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».

Pubblicati sia a stampa sia *online* sul sito internet www.quaderniscienzepolitiche.it, i *Quaderni* ospitano articoli soggetti a *Peer Review* anonima.

Il presente numero 13 pubblica alcune relazioni presentate al seminario scientifico sul tema *La Rivoluzione russa del 1917 e le Chiese*, organizzato nel maggio 2016 dal Pontificio Comitato di Scienze Storiche con la partecipazione anche di storici russi. Inoltre, questo numero dei *Quaderni* ospita una selezione delle relazioni al convegno sul tema *Il rapporto transatlantico dalla storia all'attualità: fasi e compiti della NATO*, organizzato nel maggio 2017 dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, nonché un articolo sulla Dottrina Sociale della Chiesa.

The *Quaderni di Scienze Politiche* follow a scientific tradition of multidisciplinary study of politics based on history, political science and law. International history, international relations and international law are the fields covered. This internationalist approach is reflected by the cover image: the map of 1507 by Martin Waldseemüller, the first in which the New Continent discovered by Cristoforo Colombo is called "America".

L'Alleanza Atlantica, il Mediterraneo e il problema dell'out-of-area

di Gianluca Pastori

Abstract *– The geographic dimension lies at very heart of the Atlantic Alliance. This is the reason why "out-of-area" has always been a divisive issue. At the beginning of the Cold War, the Mediterranean was the Alliance's "soft underbelly", a role that changed during the years, since in the Eighties the region became one of the core areas for common security. When the Soviet Union dissolved, efforts were made to develop a new Mediterranean strategy, more attentive to the emerging threats and more "projected" towards the new fronts of crisis. These efforts went side by side with the enlargement process in Eastern Europe, with the aim of shaping new forms of collaboration between the Alliance and its partners. The Mediterranean Dialogue (1994) and the Istanbul Cooperation Initiative (2004) were the two main tools developed to this end. However, none of them seems having been really successful. The emphasis that NATO placed on technical cooperation triggered criticisms among the Mediterranean partners, hoping for a more political engagement. At the same time, the quickly evolving strategic environment contributed in fuelling divergences among the members states as to the real threat the Alliance have to face. The increasing weight of the Eastern European partners and their fear of the new Russian assertiveness, as well as the widespread concerns about the costs of the "projected" mission, have favoured a return to the old "deterrence and defence" posture; a posture that – in the eyes of the Mediterranean members – underestimates their security needs and makes NATO more vulnerable to the many threats coming from its southern side.*

La dimensione geografica si colloca – sin dal nome – alle radici dell'Alleanza Atlantica. L'ampiezza del *casus foederis* delineato dall'art. 5 del Trattato di Washington (4 aprile 1949)[1] corrisponde, infatti, a una

[1] «The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North

definizione altrettanto ampia della *membership* dell'organizzazione, rispetto alla quale proprio il dato geografico (l'appartenenza all'Europa e la capacità di contribuire alla sicurezza della regione nordatlantica) è elemento centrale (art. 10[2]) Non a caso, il significato da dare all'aggettivo "atlantico" e l'impatto delle diverse interpretazioni occupa una parte importante nei colloqui che, fra il 1947 e il 1949, portano all'elaborazione del trattato nordatlantico (*Pentagon Talks e Exploratory Talks on Security*). In questi colloqui, il ruolo da attribuire al Mediterraneo è il discrimine principale fra i fautori di una visione ristretta della comunità atlantica, sostanzialmente coincidente con lo "spazio anglosassone" dell'alleanza di guerra, e quanti si facevano portatori di una visione più ampia, che integrasse la sicurezza dell'Atlantico settentrionale con quella del bacino adiacente, inteso in termini geografici e di sicurezza come la sua propaggine naturale in direzione sud-est. Il timore di una sovraestensione dell'impegno e – di conseguenza – di una diluizione del contributo statunitense è il perno su cui ruota il dibattito, un perno destinato a tornare centrale in molte delle crisi che, durante e dopo la Guerra Fredda, hanno punteggiato la vita dell'Alleanza.

Il problema del "fuori area" (*out-of-area*) si lega, a sua volta, da una parte al tema dei limiti geografici dell'Alleanza Atlantica, dell'altro a quello della definizione della sua *mission* e dei suoi compiti. Come un convitato di pietra, esso sottende alla scelta originaria in favore di una difesa statica del fronte centroeuropeo sostenuta dall'ombrello nucleare statunitense: la diade "deterrenza e difesa" (*deterrence and defence*) si cui si reggono i vari concetti adottati dalla NATO e che non ha perso di centralità neppure con la fine della Guerra Fredda. Nel corso degli anni, esso presiede all'incorporazione delle "ali" (Grecia e Turchia) entro questo dispositivo (anche per colmare un vuoto di potere potenzialmente pericoloso), alla rimilitarizzazione della Germania occidentale e alla sua trasformazione in perno del dispositivo

Atlantic area». Il testo del trattato nordatlantico è all'indirizzo Internet: https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_17120.htm.

[2] «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».

alleato fino alla fine degli anni Ottanta, con lo spostamento della linea di difesa avanzata dal Reno all'*innerdeutsche Grenze*. A esso si lega la (ri?)scoperta, negli anni Settanta, della dimensione mediterranea dell'Alleanza. Esso, infine, condiziona i rapporti transatlantici agli inizi dei processi di decolonizzazione, contribuendo a sostenere le residue ambizioni imperiali di Francia e Gran Bretagna e a perpetuare un certo margine di ambiguità nei loro rapporti con Washington almeno fino all'epoca della crisi di Suez (ottobre-novembre 1956) e dell'enunciazione della dottrina Eisenhower (gennaio-marzo 1957).

Ampiamente richiamato già nel "Rapporto dei tre saggi" (1956) e poi più volte negli anni Sessanta e Settanta, dal Rapporto Harmel (1967) in avanti, alla luce della crescente postura "globale" degli Stati Uniti, della differenziazione delle loro esigenze di sicurezza rispetto a quelle europee e del sempre maggiore "sfrangiamento" del fronte transatlantico, il tema del "fuori area" riemerge al volgere degli Ottanta parallelamente all'adozione da parte di Washington della c.d. "dottrina dell'arco di crisi" e alla definitiva incorporazione di Medio Oriente e Golfo nell'orizzonte di riferimento della sicurezza occidentale ("dottrina Carter")[3]. È in questi anni che il tema si afferma all'attenzione del grande pubblico e che il dibattito intorno a esso acquista visibilità anche fuori dalla cerchia dei "professionisti della sicurezza". In questo periodo, la questione si salda a quella dell'aggressione indiretta, dibattuta anch'essa al tempo dell'elaborazione del trattato nordatlantico e anch'essa risolta con la formula compromissoria della consultazione, prospettata dall'art. 4 del trattato di Washington «ogni volta che, secondo una di esse, l'integrità territoriale, l'indipendenza politica o la sicurezza di una delle parti sia minacciata»[4]. Dal punto di vista dell'Italia (ma anche di un'Europa che, negli anni del post-Vietnam, cerca di ritagliarsi nuovi margini di manovra rispetto all'alleato statunitense), è questo il periodo della riscoperta del "fronte sud" e di un teatro mediterraneo cui il Paese aveva dedicato un'attenzione privilegiata sin dalla metà

[3] L'enunciazione della dottrina Carter è in *The State of the Union Address. Delivered before a Joint Session of the Congress*, 23.1.1980, ora all'indirizzo Internet: http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=33079; la Direttiva NSC63 (*Persian Gulf Security Framework*, 15.1.1981), che della dottrina tratteggia le dimensioni operative, è all'indirizzo Internet: https://www.hsdl.org/?view&did=459079.

[4] «The Parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened».

degli anni Cinquanta, grazie a una politica "dei tre cerchi" in cui l'ex *mare nostrum* agiva da raccordo fra dimensione europea e atlantica dell'azione nazionale[5].

Alle origini della centralità mediterranea

La possibilità di definire nuovi modelli d'intervento, compatibili con i vincoli dell'epoca bipolare caratterizza il primo "decennio di transizione" dell'Alleanza Atlantica (1981-91), con una concentrazione particolare intorno alla metà del decennio stesso (la nomina di Michail Gorbačëv a Segretario Generale del PCUS e l'avvio del processo di "ristrutturazione" della politica interna del Paese sono del 1985), quando l'evoluzione della posizione sovietica verso gli Stati Uniti e l'Europa lascia intravedere da una parte la possibilità di identificare spazi di collaborazione sino allora inesplorati, dall'altra il rischio di assistere a una riformulazione e a una riproposizione in termini nuovi della sfida ideologica sottesa all'idea di "coesistenza competitiva"[6]. A

[5] Sull'Italia «media potenza regionale» nel teatro mediterraneo cfr. i contributi in M. de Leonardis (a cura di), *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*, Bologna, 2003. Sulla politica "dei tre cerchi" cfr. Id., *Guerra fredda e interessi nazionali. L'Italia nella politica internazionale del secondo dopoguerra*, Soveria Mannelli, 2014. Un profilo della politica estera italiana è, fra i tanti, in R. Gaja, *L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*, Bologna, 1995 e, in termini più strutturali, in C.M. Santoro, *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'Unità ad oggi*, Bologna, 1991.

[6] Non a caso, il volume di Gorbačëv s'intitola *Perestrojka: il nuovo pensiero per il nostro paese e per il mondo*, trad. it., Milano, 1987; cfr. anche Id., *Pensare il mondo nuovo*, trad. it., Roma, 1989. Come esempi degli interrogativi all'epoca sollevati dal *leader* sovietico negli Stati Uniti cfr. A.L. Horelick, *Soviet Foreign Policy under Gorbachev*, Santa Monca, CA, 1986, e T.M. Magstadt, *Gorbachev and Glasnost – A New Soviet Order? Implications for U.S. Foreign Policy*, CATO Policy Analysis 117, 20.3.1989. Ancora nel febbraio 1989, la CIA inquadrava la politica estera gorbacioviana «nella tradizione leninista» e individuava come suo obiettivo quello di «indebolire il nemico principale – gli Stati Uniti – sfruttando le "contraddizioni" [esistenti] fra questo e altri centri del potere capitalistico in Europa occidentale, Asia orientale e nel mondo in via di sviluppo» (*Gorbachev's Foreign Policy, An Intelligence Assessment*, SOV89-10014N, February 1989, ora all'indirizzo Internet https://www.cia.gov/ library/readingroom/docs/DOC_0000499113.pdf). In prospettiva europea cfr., per tutti, W. Joyce – H. Ticktin – S. White (eds), *Gorbachev and Gorbachevism*, London-Totowa, NJ, 1989; sui temi di politica estera cfr. A. Pravda, *Is There a Gorbachev Foreign Policy*, *ibi,* pp. 100-20, e J. Iivonen, *Gorbachev and Europe: Reflection of the Future World Order*, *ibi,* pp. 121-26. Per una visione "dall'interno" cfr. infine (seppure *a posteriori*) A.S.

questa si aggiungono le ricadute della Rivoluzione iraniana del 1979 e dalla sua trasformazione in Rivoluzione islamica, che tracimano verso le coste orientali del Mediterraneo attraverso il sostegno fornito da Teheran al movimento Hezbollah nella lotta per il monopolio della rappresentanza politica della *shi'a* libanese, che attribuiscono colori nuovi a un conflitto che, sino a quel momento, sotto le lenti bipolari della Guerra Fredda, si era tinto di quelli del nazionalismo laico e sostanzialmente filo-sovietico. Il deteriorarsi della situazione in Medio Oriente che caratterizza buona parte degli anni Ottanta, che si esprime soprattutto nella perdurante crisi libanese e che trova una (parziale e momentanea) composizione solo con la firma degli accordi di Ta'if (22 ottobre 1989), concorre anch'essa ad accentuare l'importanza del Mediterraneo, soprattutto alla luce del progressivo calo della tensione sul fronte centrale prima negli anni del "riformismo" gorbacioviano, quindi in quelli più problematici della crisi e dello sfaldamento dell'URSS[7].

Anche a causa di ciò, il Mediterraneo e le sue propaggini medio-orientali finiscono sempre più chiaramente per diventare il banco di prova della nuova prassi NATO e delle rinnovate ambizioni dei suoi membri. Lo spostamento verso sud del baricentro dell'Alleanza dopo l'entrata della Spagna (1982, confermato dal referendum del 1986) concorre anch'esso a questo processo. Nel caso dell'Italia, la nuova centralità mediterranea e le ambizioni nazionali nella regione si impongono come il fondamento implicito del Libro Bianco della Difesa del 1985[8] che – seppure all'interno del "vecchio" schema bipolare – attribuisce al fronte sud un peso che lo distacca largamente dalle precedenti rappresentazioni di "ventre molle" dell'Alleanza. Il Libro Bianco (che, di fatto, ribalta l'approccio largamente restrittivo

---

Grachev, *Gorbachev's Gamble: Soviet Foreign Policy and the End of the Cold War*, Cambridge, 2008.

[7] Sulla guerra civile libanese e le sue ricadute nel teatro mediorientale cfr. E. O'Ballance, *Civil War in Lebanon, 1975-92*, Basingstoke, 1998; cfr. anche W.W. Harris, *Faces of Lebanon: Sects, Wars, and Global Extensions*, Princeton, NJ, 1997. Su Ta'if e i suoi effetti cfr. la (peraltro critica) analisi di G. Corm, *Il mondo arabo in conflitto. Il Vicino Oriente dal dramma libanese all'invasione del Kuwayt*, trad. it., Milano, 2005, p. 117 ss., e Id. *Il Libano contemporaneo, Storia e società*, trad.it., Milano, 2006, p. 152 ss. Una sintetica presentazione del quadro di riferimento è in M. Emiliani, *Il Medio Oriente. Una storia dal 1918 al 1991*, Roma-Bari, 2012.

[8] Ministero della Difesa, *La Difesa: Libro Bianco 1985*, 2 voll., Roma, 1985.

di quello che, nel 1977, lo aveva preceduto[9]) costituisce, comunque, solo un momento – nello stesso tempo di arrivo e di partenza – di un'azione che si era già concretizzata, fra le altre cose, nell'approvazione della Legge Navale nel 1975 (L. 22 marzo 1975, n. 57, "Costruzione e ammodernamento di mezzi navali della Marina militare"), nella partecipazione alle due missioni multinazionali in Libano nel 1982, nella promozione e adesione alla MFO – *Multinational Force and Observers* nel Sinai, sempre nel 1982, o, su un altro livello e in un altro contesto, nella scelta – all'epoca ampiamente contestata – di ospitare, su richiesta dell'amministrazione statunitense, i missili *cruise* (BGM-109G *Gryphon*) nella base di Comiso fra il 1983 e il 1991[10].

Non stupisce che, in questo periodo, la questione del fianco sud della NATO si collochi anche al centro della riflessione teorica. Il "terremoto geopolitico" che si innesca dalla metà degli anni Ottanta offre, infatti, nuova centralità al tema della proiezione mediterranea di un'alleanza che aveva tradizionalmente cercato la sua identità – più radicalmente: la sua ragion d'essere – nelle pianure dell'Europa centrale e nella "grande battaglia di annientamento" che, sul modello dei grandi scontri della Seconda guerra mondiale, avrebbe dovuto contrapporre le divisioni corazzate dell'Alleanza Atlantica a quelle del Patto di Varsavia. Questo vale in modo particolare per l'Italia, che, dopo le difficoltà interne ed esterne del decennio precedente, stava cercando (faticosamente) di elaborare un nuovo ruolo internazionale. Pur mantenendosi entro i (rigidi) limiti definiti dalla logica della Guerra Fredda[11] questa riflessione prospettava una revisione concettuale di non poco momento rispetto alla visione dominante dell'Alleanza

[9] Ministero della Difesa, *Libro Bianco della Difesa. La sicurezza dell'Italia ed i problemi delle sue Forze Armate*, Roma, 1977.

[10] Una visione sintetica della posizione internazionale dell'Italia nel periodo compreso fra gli anni Settanta e Ottanta è in E. Di Nolfo, *La Guerra Fredda e l'Italia (1941-1989)*, Firenze, 2010, cap. VI (*L'Italia e la fine della Guerra fredda*); sugli anni Ottanta cfr. anche Id. (a cura di), *La politica estera italiana negli anni ottanta*, Venezia, 2007. Per un inquadramento dei due decenni nel contesto più ampio della Guerra Fredda cfr. F. Romero, *Storia della Guerra Fredda. L'ultimo conflitto per l'Europa*, Torino, 2009, pp. 224 ss. Un profilo (necessariamente sintetico) delle vicende nazionali coeve è in S. Colarizi, *Storia del Novecento italiano. Cento anni di entusiasmo, di paure, di speranza*, Milano, 2000, capp. 9-10.

[11] Indicativo di questo approccio è, ad es., S. Silvestri – M. Cremasco, *Il fianco sud della Nato. Rapporti politici e strutture militari nel Mediterraneo*, Milano, 1980; un utile raffronto è – tredici anni dopo ma nello stesso ambito di ricerca – R. Aliboni (a cura di), *Le minacce dal fuori area contro il fianco sud della Nato*, Roma, 1993.

Atlantica; una revisione che – nel particolare momento storico – si collegava, da una parte, all'(apparente) riorientamento della minaccia sovietica in direzione dei mari caldi del Golfo e dell'Oceano indiano occidentale, dall'altra alla nuova attenzione statunitense verso la regione del Grande Medio Oriente, definitivamente sanzionata dalla politica dell'amministrazione Reagan.

La questione centrale ruotava intorno all'interrogativo: «esiste un "fianco mediterraneo" della NATO contrapposto a quello meridionale?». In altre parole, il Mediterraneo rappresentava un'area dotata «di sufficiente coesione da giustificare una strategia comune» nei suoi confronti?[12]. Nei fatti, questa domanda adombrava – implicita – la questione dei limiti di un'alleanza che, sin dalle origini, aveva dovuto confrontarsi con una tensione strutturale fra allargamento e integrazione o – se si preferisce – fra ampiezza e profondità. Com'è stato rilevato: «questioni legate al "fuori area" sono state una fonte di tensioni all'interno dell'alleanza [atlantica] sin da quando la NATO è stata costituita» e non hanno rappresentato il prodotto di «minacce [...] uniche e senza precedenti [emerse] negli anni Ottanta»[13]. Tuttavia, la trasformazione dell'ambiente internazionale avviata all'inizio degli anni Ottanta e accelerata improvvisamente fra la fine del decennio e l'inizio di quello successivo avrebbe imposto a questa tematica un'inattesa centralità, anche a causa delle sue potenziali implicazioni politiche e operative. Di lì a poco, l'Alleanza Atlantica si sarebbe trovata di fronte alla necessità di colmare un nuovo *vacuum of power* emerso nell'Europa centro-orientale e di "proiettare sicurezza" al di là di confini che, da un giorno all'altro, sembravano essere diventati troppo angusti per i timori dei Paesi membri. Si trattava, inoltre, di garantire la tenuta di un vincolo transatlantico apparentemente svuotato della sua ragion d'essere dal venire meno di quello che era stato sempre (seppure implicitamente) considerato il suo "nemico strutturale" e della crisi del tradizionale "paradigma Ismay" del «tenere gli americani dentro, i russi fuori e in tedeschi sotto»[14].

---

[12] L.S. Kaplan – R.W. Clawson – R. Luraghi (eds), *NATO and the Mediterranean*, Wilmington, DE, 1985, p. ix.

[13] D. Smith – W. Tow, *The Limits of Alliance. NATO Out-of-Area Problems since 1949*, Baltimore, MD-London, 1990, p. 3.

[14] Hastings Lionel, Lord Isamy, primo Segretario Generale della NATO, cit. in D. Reynolds (ed), *The Origins of the Cold War in Europe. International Perspectives*, New Haven, CT, 1994, p. 13.

In questa fase, il processo di allargamento dell'Alleanza Atlantica si sviluppa, quindi, lungo tre assi: quello dell'espansione geografica (seppure solo in termini di "area di interesse"; la problematica entrata della Spagna nell'Alleanza è, tuttavia, un segno importante rispetto alla nuova proiezione mediterranea della NATO), quello dell'ampliamento dei compiti e quello dell'integrazione delle strategie. L'importanza di questa "triade" emerge, ad esempio, nel comunicato finale del *NATO Defence Planning Committee* del maggio 1982. In particolare, rispetto ai temi dell'*out-of-area*, il documento osserva come «[l]e aggressioni armate operate fuori dalla zona della NATO possono minacciare gli interessi vitali dei membri dell'Alleanza» e come «[i] Paesi alleati hanno il dovere di contribuire direttamente o indirettamente agli sforzi tesi a scoraggiare l'aggressione, come pure a rispondere alle richieste di aiuti da parte delle nazioni esterne alla zona della NATO»[15]. Anche l'enfasi posta sui temi dell'integrazione e della proiettabilità delle forze all'interno del paradigma dell'*air-land battle* (in parte legata all'imminente inizio dell'operatività della *Rapid Deployment Joint Task Force* statunitense[16]) contribuisce a rendere più permeabili i confini tradizionali dell'Alleanza, pur di fronte alla riaffermata validità della strategia alleata di «deterrence and defence coupled with a strong commitment to arms control and disarmament».

Resta sullo sfondo il problema (che si sarebbe rivelato critico negli anni successivi) della disponibilità degli alleati a sostenere questo processo di trasformazione soprattutto di fonte all'affievolirsi della minaccia militare diretta e immediata e all'emergere, al suo posto, della dimensione sfuggente e multidimensionale del rischio. In seno all'Alleanza Atlantica, questa transizione si sarebbe realizzata formalmente con l'adozione del

[15] Defence Planning Committee, Brussels, 6th-7th May, 1981. *Final Communiqué.* Nella dichiarazione finale del vertice di Bonn del giugno dell'anno successivo si legge, fra l'altro: «All of us have an interest in peace and security in other regions of the world. We will consult together as appropriate on events in these regions which may have implications for our security, taking into account our commonly identified objectives. Those of us who are in a position to do so will endeavour to respond to requests for assistance from sovereign states whose security and independence is threatened» (*Declaration of the Heads of State and Government*, Bonn, 10.6.1982, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c820610a.htm).

[16] Sulla RDJTF cfr. P.K. Davis, *Observations on the Rapid Deployment Joint Task Force: Origins, Direction, and Mission*, Santa Monica, CA, 1982; *a posteriori*, cfr. anche H. Bliddal, *Reforming Military Command Arrangements: The Case of the Rapid Deployment Joint Task Force*, Carlisle, PA, 2011.

Concetto Strategico del 1991[17]. La capacità di rispondere in maniera adeguata a questa sfida avrebbe, tuttavia, risentito dei pesanti tagli alle spese militari intervenuti dapprima negli anni Settanta e nella prima parte degli Ottanta a seguito delle difficoltà economiche sperimentate un po' in tutta Europa, successivamente proprio a causa di quello che era percepito come il venire meno della necessità di tale genere di spesa (il c.d. "dividendo della pace"). Da questo punto di vista, come è stato osservato con riferimento al caso italiano,

> [s]i è molto discusso, nel corso degli anni Ottanta, del rapporto tra quantità e qualità, prontezza operativa e mobilitazione, leva e volontariato, durata della ferma e professionalizzazione dell'Esercito [...] Tuttavia si ha la netta impressione che la configurazione dell'Esercito sia stata condizionata, in ultima analisi dalla necessità di fare fronte a situazioni contingenti: conservare quel che è possibile sia nel numero di unità che nei programmi già avviati sulla base di ipotesi finanziarie e di situazioni strategiche del tutto differenti da quelle attuali[18].

Resta egualmente sullo sfondo la questione – non meno ambigua – degli strumenti con cui procedere in concreto al ri-orientamento delle priorità comuni. Da questo punto di vista, non aiuta il fatto che la "rivoluzione" degli anni Ottanta avvenga in un periodo di forte attenzione alle dimensioni militari dell'Alleanza alimentata dalla retorica e dalle esigenze della "seconda Guerra Fredda" e che la definizione di una nuova strategia di *engagement* "politico" dei potenziali *partner* mediterranei (destinata, alla fine, a sfociare nel lancio del poco fortunato Dialogo mediterraneo) avvenga all'ombra del successo, nel Golfo, delle operazioni *Desert Shield* e *Desert Storm*,

---

[17] *The Alliance's New Strategic Concept. Agreed by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council*, Roma, 7-8.11.1991, ora all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/cps/en/natohq/ official_texts_23847.htm; sulla nuova postura dell'Alleanza verso la minaccia sovietica e i Paesi del Patto di Varsavia cfr. anche *Rome Declaration on Peace and Cooperation. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Rome, 8th Nov. 1991*, ora all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/ docu/comm/49-95/c911108a.htm.

[18] V. Ilari, *Storia del servizio militare in Italia*, vol. V, *la difesa della Patria (1945-1991)*, t. I, *Pianificazione operativa e sistema di reclutamento*, Roma, 1992, p. 150. Cfr. *ibi*, pp. 138-63 e 183-204 rispettivamente per la panificazione delle tre Armi nel corso degli anni Ottanta e per la forza bilanciata e l'evoluzione ordinamentale dell'Esercito nel periodo 1945-91.

destinate a sancire (forse frettolosamente) una superiorità militare occidentale discutibile ma comunque foriera di varie preoccupazioni. Timori e attese avrebbero, quindi, condizionato non poco la collaborazione con gli interlocutori della "sponda sud", collaborazione che anche per questo avrebbe trovato il riconoscimento formale della sua dimensione politica solo durante il vertice di Istanbul (2004), con la trasformazione del Dialogo in *Mediterranean Partnership* e con l'attivazione del *format* multilaterale "NATO+7" sia a livello di ambasciatori che di gruppi di lavoro[19].

Con riferimento allo scacchiere mediterraneo e alle ambizioni nazionali in tale scacchiere, nella stessa sede è stato inoltre osservato come

> nonostante le due missioni di pace in Libano (1982-1984), restava ancora abbastanza nebuloso il contesto strategico nel quale un Paese come l'Italia avrebbe dovuto disporre di una autonoma capacità di "proiezione di forza" al di là dei limiti regionali dell'Alleanza Atlantica [...] Inoltre la costituzione di una forza di intervento qualitativamente sul livello della FAR [la *Force d'Action Rapide* francese], ancorché quantitativamente ridotta rispetto agli effettivi di quest'ultima [...] superava le possibilità finanziare, a meno di non rinunciare a gran parte dei programmi, non solo terrestri, già avviati. Infine, la ridotta "spendibilità" del personale di leva nel caso di impiego furi dal territorio nazionale implicava necessariamente la disponibilità di personale volontario a lunga ferma per la costituzione di un certo numero di battaglioni operativi e non più semplicemente per l'espletamento di determinati incarichi tecnico-operativi[20].

I problemi del "nuovo ordine"

Il riallineamento geopolitico prodotto (seppure attraverso un ambiguo rapporto di causazione) dalle crisi del 1989 rappresenta l'elemento catalizzante della triplice tendenza esposta sopra. Lo scardinamento

[19] Cfr. N. De Santis, *NATO's Outreach to and Cooperation with Mediterranean Countries through the Mediterranean Dialogue*, in *IEMed Mediterranean Yearbook Med.2010*, Barcellona, 2010, pp. 139-43; cfr. anche Y.A. Stivatchis – B. Jones, *NATO's Mediterranean Dialogue: An Assessment*, RIEAS Research Paper n. 137, Atene, 2009; P. Razoux, *The NATO Mediterranean Dialogue at a Crossroads*, NATO Defense College Research Paper n. 35, Roma, 2008. Il format "NATO+7" comprendeva, oltre a membri dell'Alleanza, Egitto, Algeria, Israele, Giordania, Marocco, Mauritania e Tunisia.

[20] Ilari, *Storia del servizio militare in Italia*, cit., p. 147.

dei limiti sistemici del gioco bipolare e, al contempo, il venire meno dei tradizionali freni clausewitziani alla proliferazione della violenza alimentano un "revival della guerra" icasticamente rappresentato in termini di transizione da un mondo bipolare caratterizzato da una situazione di «pace impossibile e guerra improbabile» a uno post-bipolare caratterizzato da una situazione di «pace possibile e guerre probabili»[21]. Su questo sfondo, il Concetto Strategico del 1991 richiama apertamente la Guerra del Golfo (2 agosto 1990-28 febbraio 1991) come esempio di come «la stabilità e la pace dei Paesi alla frontiera meridionale dell'Europa sono importanti per la sicurezza dell'Alleanza»[22]. Il mutato scenario strategico "aggancia", così, il tema dell'*out-of-area* a una visione parzialmente inedita della minaccia indiretta, individuando la sfera del rischio (identificato come multidimensionale, policentrico, imprevedibile e per definizione non quantificabile) come il nuovo orizzonte di riferimento per l'azione comune. Nel conflitto, la NATO in sé svolge un ruolo marginale, limitandosi a una funzione di garanzia contro eventuali iniziative irachene nella Turchia sudorientale (operazioni *Anchor Guard* e *Ace Guard*). La partecipazione dei Paesi membri alle operazioni nella Penisola arabica è, tuttavia, più attiva: nella coalizione internazionale promossa dall'ONU sono coinvolti a vario titolo Belgio, Canada, Danimarca, Germania, Grecia, Gran Bretagna, Italia, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, e Turchia, oltre – ovviamente – agli Stati Uniti in funzione di *leading nation*. In questo senso, la campagna costituisce un banco di prova importante sia per le capacità operative dell'Alleanza e dei suoi membri, sia per il suo eventuale ruolo negli anni dei post-Guerra Fredda. L'integrazione con aliquote – seppur ridotte – di Paesi del Patto di Varsavia (Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria) fornisce, inoltre, un'inattesa concretezza alla politica della "porta aperta" richiamata nella Dichiarazione di Londra del luglio precedente e anticipa implicitamente un modello di collaborazione che, di lì a qualche anno, avrebbe trovato nuova e più articolata applicazione all'interno del programma *Partnership for Peace* (PfP, 1994)[23].

---

[21] C. Jean, *L'uso della forza. Se vuoi la pace comprendi la guerra*, Roma-Bari, 1996. Sulla falsariga, in modo più organico, cfr. Id., *Guerra, strategia e sicurezza*, Roma-Bari, 1997. Sui fattori che hanno reso possibile questo processo cfr., per tutti, A. Colombo, *La guerra ineguale. Pace e violenza nel tramonto della società internazionale*, Bologna, 2006.

[22] *The Alliance's New Strategic Concept*, cit., (11).

[23] *London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance. Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council,*

Il Concetto Strategico del 1991 fa proprie, quindi, queste considerazioni, riflettendo in eguale misura la necessità di rispondere alle nuove sfide dello scenario internazionale e la fine dello stallo prodotto dal permanere del rapporto antagonistico con l'Unione Sovietica. Lo stesso vale per la strategia d'inclusione prospettata con la Dichiarazione di Londra su un'Alleanza Atlantica trasformata (1990) e lanciata – non senza ambiguità – con la PfP. Fra questi due eventi, lo scioglimento dell'URSS (26 dicembre 1991) e la dislocazione dello spazio ex sovietico in una molteplicità di soggetti statuali indipendenti hanno, però, scompigliato significativamente le carte. Da una parte, la scomparsa dell'URSS risolve, infatti, il dilemma dell'*out-of-area* così come tradizionalmente formulato, permettendo la reintegrazione dell'ambito di sicurezza euroatlantico sotto l'egida di un'unica organizzazione egemone. In questo senso, l'"inclusività" della NATO post-1991 prefigura un successivo modello di alleanza a "cerchi concentrici" che estende la sua influenza stabilizzante oltre il *core* degli Stati membri attraverso varie formule d'integrazione. È, questa, una delle possibili chiavi di lettura di quella che da è stata talora percepita come la "bulimia associativa" dell'organizzazione. D'altra parte, il mutato scenario internazionale ha finito per spostare i termini del problema ben oltre i confini europei, proiettando la NATO in una dimensione "globale" forse non interamente voluta[24]. Tuttavia, contrariamente alle attese

London, 5-6.7.1990, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c900706a.htm; l'invito ai Paesi del Patto di Varsavia a stabilire relazioni diplomatiche regolari con l'Alleanza al fine di «permetterci di condividere con loro i nostri pensieri e le nostre deliberazioni in questo storico periodo di cambiamento» è al punto (7). Il contributo dei Paesi del Patto di Varsavia alla coalizione anti-irachena comprendeva un'unità di protezione chimica cecoslovacca con una forza di circa 200 uomini; due unità navali e reparti del genio polacchi per un totale di circa 300 uomini, e un piccolo contingente ungherese di circa 50 uomini. La Polonia avrebbe inoltre fornito un importante contributo in materia di *intelligence*, mentre la Bulgaria, pur non partecipando formalmente alla coalizione, avrebbe concesso agli assetti di quest'ultima il libero transito attraverso il proprio spazio aereo.

[24] Sul tema della "NATO globale" cfr. l'articolo seminale di I. Daalder – J. Goldgeier, *Global NATO*, "Foreign Affairs", vol. 85 (2006), n. 5, pp. 105-13; cfr. anche *Global NATO. Overdue or Overstrech?*, Brussels 2006. Il dibattito successivo è sintetizzato in M. Clarke – T. Richard, *Le debat sur l'OTAN globale*, "Politique Etrangère", vol. 74 (2009), pp. 779-90; nello stesso fascicolo cfr. anche gli interventi di Zbigniew Brzezinski e Diana Hochraich (*Un programme pour l'OTAN: vers un réseau de sécurité mondiale*, pp. 763-78) e di Christophe Chivvis e Gregory Danel (*Quelle orientation future pour l'OTAN?*, pp. 791-803). L'avvicinarsi del

dei suoi promotori, il moltiplicarsi delle iniziative di collaborazione e partenariato si è tradotto, in molti casi, in una moltiplicazione degli impegni e – almeno potenzialmente – delle occasioni di rischio, tanto da avvalorare le critiche di *overstretching* che hanno toccato l'Alleanza. Dubbi sono stati inoltre avanzati riguardo alla convenienza di questo *overstretching*, ad esempio con riferimento ai costi (possibili) e ai benefici (limitati) derivanti dalla collaborazione con i Paesi arabi del Golfo, che solo in minima parte hanno aderito alla ICI[25].

L'impegno sul campo della NATO, prima nei Balcani, poi in Afghanistan ha accentuato la postura globale dell'Alleanza, rimodulando ulteriormente il significato dell'*out-of-area* all'interno delle sue strategie. Sul piano formale, ciò si è espresso nell'adozione – durante il vertice di Washington del 23-25 aprile 1999 – di un nuovo Concetto Strategico che (seppure in modo non del tutto organico) integrava quello del 1991 proprio con le lezioni apprese nei Balcani ed enfatizzava il ruolo dell'Alleanza nel campo della gestione delle crisi e della cooperazione per la sicurezza, introducendo la categoria delle missioni "non articolo 5". Sul piano strutturale, anche alla luce degli avvenimenti dell'11 settembre 2001, essa ha inoltre accelerato (e parzialmente rivisto) il processo di trasformazione del dispositivo militare avviato nel decennio precedente con quella che è stata chiamata la "riconvenzionalizzazione" delle sue forze. In questo campo, i successivi vertici – soprattutto quelli di Praga (novembre 2002, con l'adozione del *Prague Capabilities Committment*), Istanbul (giugno 2004, con il rilievo dedicato alla *NATO Response Force*, che di lì a poco avrebbe raggiunto la prima fase di operatività[26]) e Riga (novembre 2006, con l'adozione della

---

sessantesimo anniversario dell'Alleanza contribuisce anch'esso ad alimentare il dibattito; a questo proposito cfr. J. Medcalf, *Going Global or Going Nowhere? NATO's Role in Contemporary International Security*, Bern, 2008, ed E. Hallams, *NATO at 60: Going Global?*, "International Journal", vol. 64 (2009), n. 2, pp. 423-50. Per una lettura critica del processo di "globalizzazione" dell'Alleanza cfr., infine, T. Bunde – T. Noetzel, *Unavoidable Tensions. The Liberal Path to Global NATO*, "Contemporary Security Policy", vol. 31 (2010), n. 2, pp. 295-318.

[25] Il Kuwait ha aderito formalmente all'ICI il 1° dicembre 2004, il Bahrein e il Qatar il 16 febbraio 2005, gli Emirati Arabi Uniti il 22 giugno dello stesso anno; dei potenziali membri identificati al vertice di Istanbul non hanno invece aderito all'iniziativa l'Arabia Saudita e l'Oman.

[26] Il raggiungimento della prima fase di operatività della NRF sarebbe stato annunciato durante il vertice informale dei Ministri della Difesa a Poiana Brasov (Romania, 13 ottobre 2004); all'epoca la consistenza della forza era di 17.000 uomini;

Comprehensive Political Guidance) – sono stati passi importanti per la strutturazione di un dispositivo militare sempre più chiaramente *joint* ed *expeditionary* per «strengthening its [Alliance's] ability to meet the challenges, from wherever they may come, to the security of its populations, territory and force» e per «respond to complex and unpredictable challenges, which may emanate far from member states' borders and arise at short notice»[27].

È tuttavia degno di nota come, parallelamente, crescenti riserve siano emerse fra i "Paesi del dialogo" intorno a un rapporto sempre più percepito come sbilanciato e – in ultima analisi – incapace di offrire loro i benefici attesi dall'avvio del rapporto con l'Alleanza occidentale. La richiesta ricorrente è di un ripensamento della *partnership* mediterranea che si basi su un approccio più "geopolitico" che "funzionalista"; che si allontani, cioè, dai limiti della "semplice" cooperazione tecnica per affrontare in modo più deciso le peculiarità del quadro di sicurezza regionale. Si tratta, per certi aspetti, della tensione "strutturale" che esiste fra l'anima politica dell'Alleanza Atlantica quale "camera di compensazione" fra le posizioni presenti al suo interno e la sua dimensione tecnica di alleanza militare preposta alla difesa dei membri entro i limiti delineati dall'art. 5 del trattato di Washington e alla luce delle indicazioni fornite, di volta in volta, nel suo Concetto Strategico. Questo tipo di riserve è stato espresso in modo particolare proprio rispetto alla politica mediterranea dell'Alleanza e con riferimento allo strumento del Dialogo, che a tale politica avrebbe dovuto dare forma. Come è stato osservato, ad esempio:

> [i]t is true that the M[editerranean] D[ialogue] introduced new principles throughout its process: inclusivity and diversity instead of imposition tailored to each stakeholder. However, the trend is a transposition of cooperation models and programs in a context of a strategic and technological gap [...] This process eventually installed a kind of division of labor: NATO provides tailored expertise and contributes to the convergence of standards and procedures. Mediterranean partners are in turn invited to participate in part in maintaining peace operations. We are therefore facing a kind

la prontezza operativa completa sarà invece dichiarata ufficialmente durante il vertice di Riga, due anni dopo, per una forza di complessivi 25.000 uomini.

[27] *Comprehensive Political Guidance Endorsed by NATO Heads of State and Government on 29 November 2006*, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/cps/on/natohq/official_texts_56425.htm.

> of outsourcing that involves a transfer of NATO solutions and, in turn, an alignment on NATO security and strategic objectives. It is not so much a structural strategic imbalance between the two sides of the Mediterranean than it is a Mediterranean situational paradox that distorts the partnership; the conceptual and operational over-expansion of NATO occurs within a context of a geopolitical contraction of the Mediterranean's southern shore[28].

Sono osservazioni che, per vari aspetti, rispecchiano le posizioni espresse dai membri "meridionali" dell'Alleanza nel vertice nordatlantico di Varsavia (8-9 luglio 2016). Il vertice ha coinciso con una fase particolare nella storia dell'Alleanza. Il perdurare delle tensioni con la Russia, i dubbi intorno all'incerta campagna presidenziale statunitense e l'impatto di una Brexit non ancora metabolizzata hanno portano nella capitale polacca i vertici di una organizzazione divisa, in cui, sotto la convergenza formale, fratture profonde separavano Washington dai suoi alleati europei e – fra questi – i membri "storici" da quelli di più recente accessione. Il ritorno dell'Alleanza al *core business* della sicurezza collettiva, la fine della proiezione "a braccio lungo" che aveva segnato gli anni Duemila, il ridispiegamento a Est dei comandi e degli assetti comuni a scapito della loro presenza sul fronte meridionale sono solo alcuni aspetti legati all'emergere e all'approfondirsi di tale frattura. Questo stato di cose ha alimentato dubbi crescenti e non solo da parte dei Paesi del "fronte sud". Anche alcuni Paesi dell'Europa continentale hanno cominciato, infatti, a interrogarsi su una strategia che, se da un lato tiene alta la tensione in Europa, non sembra riuscire, dall'altro, a contenere davvero le ambizioni e la proiezione "neo-imperiale" di Mosca.

---

[28] R. El Houdaigui, *NATO's Mediterranean Dialogue: What Are New Possible Approaches?*, OCP Policy Center Policy Brief n. 16, Rabat, 2016, all'indirizzo Internet: http://www.ocppc.ma/publications/natos-mediterranean-dialogue-what-are-new-possible-approaches#.WhMMlJdrxdg. Con obiettivi diversi, la necessità di una maggiore collaborazione con i *partner* della sponda Sud è stata evidenziata anche in altri ambienti, primo fra tutti gli Stati Uniti, che vedono in essa anche uno strumento di contenimento della presenza russa nella regione. In questo senso cfr., ad esempio, L. Coffey, *NATO Should Improve Relations with Its Southern Neighbors*, The Heritage Foundation Issue Brief n. 3683, Washington, DC, 2012; F.S. Larrabee – P.A. Wilson, *NATO Needs a Southern Strategy*, "The National Interest", 27.1.2014, all'indirizzo Internet: http://nationalinterest.org/commentary/nato-needs-southern-strategy-9769?page=show; e I.O. Lesser, *The United States and the Future of Mediterranean Security: Reflections from GMF's Mediterranean Strategy Group*, The German Marshall Fund – Mediterranean Policy Program Policy Brief, Washington, DC, 2015.

Non stupisce, quindi, che dopo due giorni di lavori, il vertice si sia chiuso rispettando sostanzialmente le attese della vigilia. Il comunicato finale dei Capi di Stato e di Governo ha espresso diffusamente i timori dell'Alleanza per le «azioni aggressive» di Mosca, le sue «attività provocatorie» alla periferia del territorio NATO e la «volontà» che essa ha dimostrato «di perseguire obiettivi politici attraverso la minaccia e l'uso della forza»[29]. La politica di Mosca è stata identificata come fonte d'instabilità regionale, una sfida per l'Alleanza e un *vulnus* alla sicurezza europea ed euro-atlantica. A ciò si è legata la scelta di rafforzare lo schieramento difensivo alleato con il dispiegamento di quattro battaglioni multinazionali a organico rinforzato ("robusti") in Polonia e nelle repubbliche baltiche. Agli ciò si è legata, inoltre, la scelta di estendere il sostegno garantito a Ucraina, Georgia e Moldova, di riaffermare la validità della politica "della porta aperta" e di confermare la sospensione di qualsiasi forma di dialogo e collaborazione pratica con Mosca fino al ripristino dello *status quo* precedente la «illegale» e «non riconosciuta» annessione della Crimea.

Accanto a questo tema, tuttavia, un posto di primo piano è stato occupato da quello della lotta al terrorismo. A questo proposito, l'Alleanza ha espresso il suo impegno a rafforzare l'attività di addestramento e *capacty building* a favore delle autorità irachene e a fornire assistenza operativa alla coalizione anti-ISIL attraverso il dispiegamento, a sostengo di essa, dei propri assetti AWACS. Sempre in tema di lotta al terrorismo, l'Alleanza ha ratificato il prolungamento del suo impegno in Afghanistan anche dopo il dicembre 2016, data originariamente fissata come termine della missione *Resolute Support*. Una scelta, questa, che ricalca quella compiuta da Washington nelle settimane precedenti, quando aveva annunciato il rallentamento delle operazioni di uscita dal teatro date le condizioni di sicurezza ancora precarie e la persistente debolezza delle forze di sicurezza nazionali[30].

---

[29] *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, 9.7.2016, all'indirizzo Internet: https://www.nato.int/cps/en/ natohq/official_texts_133169.htm.

[30] Questa scelta, assunta dall'amministrazione Obama a pochi mesi dalla scadenza del suo mandato, è stata confermata da Donald Trump, che nell'agosto 2017 ha annunciato un nuovo *surge* nella presenza militare statunitense. Con l'invio in settembre di circa 3.000 uomini *on combat duty*, a fine 2017 la presenza militare statunitense in Afghanistan si attesta, quindi, intorno ai 14.000 uomini, impegnati sia in compiti addestrativi sia di combattimento. Nel novembre 2017, inoltre, i Ministri della Difesa

È stato inoltre ribadito l'impegno dell'Alleanza per una composizione della crisi siriana e di quella libica, di cui è stato riconosciuto, da una parte il legame con la diffusione e il consolidamento della minaccia terroristica, all'altra quello con le minacce *soft* (traffico d'armi, proliferazione delle armi di distruzione di massa, sfruttamento a fini criminali di fenomeni migratori e di delocalizzazione delle popolazioni, traffico di droga, minacce alla sicurezza dei collegamenti marittimi, ecc.) da tempo oggetto di attenzione da parte dei membri della sponda Sud. Sullo stesso fronte, è stata riaffermata la validità del *Readiness Action Plan* varato durante il vertice di South Wales (4-5 settembre 2014), integrato da una serie di misure di adattamento (*adaptation measures*) volte a rafforzare gli organici della *NATO Response Force* (NRF) e ad accrescere il suo livello di integrazione, flessibilità e proiettabilità[31].

Considerazioni conclusive

Anche alla luce di quanto osservato sugli esiti del vertice di Varsavia (in primo luogo, l'apparente ribilanciamento degli impegni dell'Alleanza fra il fronte orientale e quello meridionale), è possibile giungere a qualche conclusione rispetto a quello che è, oggi, il rapporto della NATO con la questione del "fuori area". La lotta alla minaccia

dei Paesi contributori hanno annunciato un aumento della consistenza della missione *Resolute Support* da 13.000 a 16.000 uomini, anche a fronte della permanente instabilità della situazione sul campo.

[31] Sul *Readiness Action Plan* cfr. *Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales*, Newport, 5.9.2014, all'indirizzo Internet: https://www.nato.int/ cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm. Fra le misure di adattamento prospettate, merita di essere ricordata la costituzione, dall'interno della NRF, della *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF), costituita da una brigata multinazionale su cinque battaglioni di manovra (circa cinquemila uomini) e i relativi supporti navali, aerei e di forze speciali, specificamente concepita per reagire alle sfide che dovessero presentarsi «alla periferia dell'Alleanza». Sull'efficacia dello strumento sono state avanzate, tuttavia, valutazioni contrastanti. A questo proposito cfr., fra gli altri, M. Zapfe, *NATO's "Spearhead Force"*, CSS Analyses in Security Policy n. 174, Zürich, 2015; J. Ringsmose – S. Rynning, *Can NATO's New Very High Readiness Joint Task Force Deter?,* NUPI Policy Brief n. 15, Oslo, 2016; Idd., *The NATO Response Force: A Qualified Failure No More?*, "Contemporary Security Policy", vol. 38 (2017), n. 3, pp. 443-56; S. Maguire, *NATO's Very High Readiness Joint Task Force (Land) 2017: An Analysis*, "Small Wars Journal", 7.9.2017, all'indirizzo Internet: http://smallwarsjournal.com/jrnl/ art/nato%E2%80%99s-very-high-readiness-joint-task-force-land-2017-an-analysis.

terroristica e agli effetti dell'instabilità nella regione del Grande Medio Oriente occupa, infatti, largo spazio tanto nel comunicato finale del vertice quanto nella Dichiarazione sulla sicurezza transatlantica approvata nella stessa sede[32]. Da questo punto di vista, se da una parte è evidente come la forza della "trazione orientale" continui a influenzare le scelte dell'organizzazione, dall'altra qualche segno di cambiamento sembra potere essere scorto. Al di là del valore concreto, l'avvio dell'operazione *Sea Guardian* (9 novembre 2016) rappresenta un primo importante segale di attenzione verso il Mediterraneo e i suoi problemi. Il punto è quanto, in futuro, questi segnali si tradurranno in cambiamenti effettivi. In termini strategici, Varsavia ha confermato l'immagine di una NATO "ripiegata", con uno spiegamento di forze volto soprattutto a contenere una possibile minaccia da Est. E non è facile vedere come, in una fase di risorse scarse (seppure in aumento) come l'attuale, questa postura si possa accompagnare a un impegno altrettanto importante sul fronte meridionale.

In questa prospettiva, il tema del "fuori area" finisce con l'acquisire una nuova problematicità. Negli scorsi anni, l'espletamento della missione dell'Alleanza è stato sempre più chiaramente frutto di un'azione "a braccio lungo". Sostenuto dalle trasformazioni dello scenario internazionale, ciò corrispondeva a una mutata percezione dei bisogni di sicurezza dell'organizzazione e dei suoi membri. A questo ha fatto da contraltare una diffusa differenziazione delle posizioni. Tale differenziazione è emersa con particolare evidenza proprio quando la questione del "fuori area" si è imposta con più forza. Il difficile consenso coagulato intorno all'intervento in Kosovo nel 1999 (nuovamente problematizzato dalla dichiarazione d'indipendenza del 2008[33]) ha rappresentato un primo segnale in questo senso; lo stesso vale – in seguito – per i *caveat* da cui è stata condizionata la partecipazione di numerosi contingenti nazionali alle operazioni in Afghanistan. Il fatto che sin dal vertice di Riga (2007) l'Alleanza

[32] *The Warsaw declaration on Transatlantic Security. Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016*, Warsaw, 9.7.2016, all'indirizzo Internet https://www. nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133168.htm.

[33] Fra i membri della NATO, Grecia, Romania, Slovacchia e Spagna (oltre a Cipro, membro dell'UE ma il cui *status* rispetto alla NATO è ancora in sospeso) non hanno ancora riconosciuto l'indipendenza del Kosovo e non sembrano intenzionati a farlo prima di una pronuncia definitiva da parte della Corte Internazionale di Giustizia sulla legittimità della sua proclamazione.

abbia ritenuto opportuno riaffermare la solidarietà esistente fra i suoi membri e il loro accordo a «remove national caveats on how, when and where forces can be used to further strengthen the effectiveness of the NATO-led International Security Assistance Force»[34] è un chiaro segnale del peso politico della questione. Lo stesso vale per quella che alcuni osservatori hanno considerato la scelta, computa a Bucarest l'anno successivo, di affrontare la stessa questione in maniera sostanzialmente "cosmetica"[35], pur ribadendo la volontà di considerare ISAF come la sua principale priorità (*top priority*) e il sostegno alle autorità afgane un *committment* a lungo termine[36].

Questa differenziazione era anch'essa una delle conseguenze della nuova complessità del sistema internazionale e del venire meno dell'obiettivo condiviso di "tenere gli americani dentro, i russi fuori e i tedeschi sotto". In questo senso, il processo di rinazionalizzazione delle politiche di sicurezza iniziato negli anni Novanta non poteva non avere riflessi anche in ambito NATO. Anche per questo, proprio intorno al tema dell'*out-of-area* ha finito con concentrarsi il dibattito riguardo al ruolo presente e futuro dell'Alleanza. Per oltre vent'anni la NATO ha investito molto – sia dal punto di vista politico sia militare – sulla sua capacità di proiettare sicurezza oltre i suoi confini. Questa capacità contribuisce in larga misura a spiegare il successo registrato dal programma PfP, o la volontà di aderire rapidamente all'Alleanza che i Paesi dell'Europa centro-orientale hanno dimostrato per tutti gli anni Novanta. Di contro, proprio questa capacità si è tradotta, nel tempo, in un rovesciamento delle priorità dell'Alleanza Atlantica e nella sua attuale "introversione". Un processo che da una parte rischia di lasciare in un cono d'ombra una parte importante delle minacce che gravano sugli Stati membri, escludendo dall'altra, dall'orizzonte di riferimento, lo spazio geografico e politico che si trova fuori da una NATO che il cui carattere "globale" rischia di diventare il principale fattore di debolezza.

---

[34] *Prevailing in Afghanistan, Improving Capabilities, Enhancing Cooperation*, 14.2.2007, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/docu/nato_after_riga/nato_after_riga_en.htm.

[35] *NATO's Bucharest Summit: Implications for Afghanistan*, http://blogs.sipri.org/Afghanistan/my-first-blog-entry egualmente critico *Cracks in the Foundations: NATO After the Bucharest Summit, CSS Analyses in Security Policy*, vol. 3, n. 33, May 2008.

[36] *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*, Bucarest, 3.4.2008, all'indirizzo Internet: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8444.htm.

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: 978-88-9335-260-4 / ISSN: 2532-5302 / ISSN edizione online: 2532-5310

I *Quaderni di Scienze Politiche*, la cui pubblicazione è iniziata nel 2011 sotto la denominazione di *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche*, si ispirano ad una tradizione scientifica interdisciplinare orientata allo studio dei fenomeni politici nelle loro espressioni istituzionali e organizzative a livello internazionale e, in un'ottica comparatistica, anche all'interno agli Stati. Essi sono promossi dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, costituito nel 1983 e interprete fedele della tradizione dell'Ateneo.

Il fondatore dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Padre Agostino Gemelli, affermava nel 1942 che diritto, storia e politica costituiscono «un tripode» sul quale si fondano le Facoltà di Scienze Politiche, delle quali difendeva l'identità e la funzione. Circa vent'anni dopo, Francesco Vito, successore del fondatore nel Rettorato e già Preside della Facoltà di Scienze Politiche, scriveva: «Noi rimaniamo fedeli alla tradizione scientifica secondo la quale l'indagine del fenomeno politico non può essere esaurita senza residui da una sola disciplina scientifica. Concorrono alla comprensione della politica gli studi storici, quelli filosofici, quelli giuridici, quelli socio-economici». Per Gianfranco Miglio, Preside per trent'anni della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica e per otto anche Docente di Storia dei Trattati e Politica Internazionale, la storia è il laboratorio privilegiato della ricerca politologica.

Pubblicati sia a stampa sia *online* sul sito internet www.quaderniscienzepolitiche.it, i *Quaderni* ospitano articoli soggetti a *Peer Review*.

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

In copertina: Martin Waldseemüller (1470 ca.-post 1522), *Mappa della terra*, 1507. Edito a Saint-Die, Lorena, attualmente alla Staatsbibliothek di Berlino - © Foto 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.

9 788893 352604

euro 15,00