

# Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche  
Università Cattolica del Sacro Cuore

ISSN: 2239-7302



**ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE**



EDUCatt

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](http://www.educatt/libri/QDSP)  
e [http://dipartimenti.unicatt.it/scienze\\_politiche\\_1830.html](http://dipartimenti.unicatt.it/scienze_politiche_1830.html)

È possibile ordinare la versione cartacea:

on line all'indirizzo [www.educatt.it/libri](http://www.educatt.it/libri); tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo  
[librario.dsu@educatt.it](mailto: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](mailto:editoriale.dsu@educatt.it) (*produzione*); [librario.dsu@educatt.it](mailto:librario.dsu@educatt.it) (*distribuzione*)

web: [www.educatt.it/libri](http://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 BERTELOTTI

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.



ATTI DEL IX CONVEGNO DI STUDIO  
SULL'ALLEANZA ATLANTICA

LA LOTTA AL TERRORISMO  
TRANSNAZIONALE:  
UN RUOLO PER LA NATO?



# Introduction

di MASSIMO DE LEONARDIS

***Abstract** – La conferenza continua una lunga tradizione di studi sulla sicurezza internazionale e sull'Alleanza Atlantica in particolare, che impegna il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore con il sostegno costante della Divisione di Diplomazia Pubblica della NATO nonché di altre istituzioni militari e culturali. Questo IX Convegno intende far luce sui molteplici aspetti strategici, politici e religiosi della minaccia del terrorismo transnazionale e sulle possibili risposte sul fronte interno e oltremare da parte della NATO.*

These Acta, published after an anonymous peer review, continue along the path of studies on the history and the current affairs of the Atlantic Alliance, which the Department of Political Sciences initiated more than 30 years ago, since its foundation in 1983. In the more recent years, this is the 9<sup>th</sup> annual Conference. I am confident that next year we shall be able to organize the 10<sup>th</sup> Conference.

These annual Conferences have been made possible by the constant support of the Faculty of Political Sciences, now Faculty of Political and Social Sciences, and of the Public Diplomacy Division of NATO. Other important institutions sponsoring these events are the Atlantic Treaty Association and the Atlantic Italian Committee. The Italian Armed Forces also demonstrated their constant appreciation and this year we have the sponsorship of the Comando per la Formazione, Specializzazione e Dottrina dell'Esercito, the Command in Charge of the Academies, Staff Colleges and Schools which prepare the Army's cadres. I wish also to remark that a number of speakers, including the Vice-President Prof. Paolo Magri, are affiliated to the Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, the prominent think tank in the field of foreign politics.

In 2015 we debated NATO's role in the Ukrainian crisis and NATO's more detached position towards the issue of terrorism. This year we address precisely this latter issue, which is now prominent. Diplomacy required using the expression "transnational terrorism";

everybody however knows that we are talking of “Islamic terrorism”, or, to be more precise, terrorism ignited by Islamic fundamentalism.

From 21<sup>st</sup> November to 6<sup>th</sup> November 2015, NATO staged in the Mediterranean its largest military exercise since 2002. *Trident Juncture 2015* saw the engagement of about 36,000 military personnel, 140 aircrafts and 60 ships from all the 28 NATO member States plus 7 partner countries. The exercise began and was concluded at Trapani Birgi air base in Sicily, a reminder that Italy remains on the front line in this geopolitical area of the Wider Mediterranean.

However, even this exercise was presented as being staged in the context of deterrence towards Russia and it is still unclear if NATO will ever intervene directly as an organization in the struggle against Islamic terrorism or will just provide a framework for coalitions of the willing, including some States who are members of the Alliance and some who are not.

We tried in our programme to address most of the relevant issues involved, starting with Mr López-Navarro’s keynote speech (whose text is not available, as other presented at the Conference) on NATO immediate future, followed by my intervention which on the opposite will address the long-time historical perspective of the Atlantic Alliance. Prof. Ratti’s and Prof. Pastori’s papers are probably somewhere in the middle of these two perspectives.

Islamic terrorism needs to be addressed from various points of view, including the sociological and the military ones. So we paid attention to the situation in the various theatres of operations: Afghanistan and Pakistan, Iraq and Syria, Libya.

The roles and positions of some key members of NATO were addressed: France, Germany, Turkey and of course the United States, also considering that next November a new President will be elected, a fact which makes unlikely any major change in NATO’s posture until Spring 2017. Hillary Clinton would have continued Obama’s policy: keep a foot in Europe waving the spectre of the Russian threat. President elected Donald Trump endorsed the unilateralist position “America First”, declared NATO «obsolete», warned that the United States will no longer foot the major part of NATO’s bill (a position shared also by Obama) and does not antagonize Russian President Vladimir Putin, whose collaboration he deems necessary against Islamic terrorism.

Russia was at the centre of NATO concerns last year; later Moscow became a partner in the fight against *Da'ish*, albeit a problematic one, not differently from Turkey, an old formal ally. Interesting and rather different views on relations between NATO and Russia are presented by Prof. Di Rienzo and Prof. Strzałka (whose paper is not published). The events which took place in Turkey in July and the following developments cast many questions on the future relations with Ankara. Turkey is the only member of NATO having an almost totally Muslim population. In the past Turkish Armed Forces were a bulwark of the secular tradition of Kemal Atatürk; now this bastion is being eroded and Erdogan's government follows a path of Islamization, which is incorrect to describe simply as a return to the Ottoman tradition, since that Empire was a patchwork of different nationalities and religions.

Finally, a specific session is devoted to the role of Italy. If I may formulate here a personal opinion, in the last months the Italian government's policy appeared oscillating and not entirely convincing on the issue of using the military instrument against terrorism. Well-known experts discussed this.

While we were preparing these Acta, NATO held its Summit in Warsaw. I will not analyse here its conclusions<sup>1</sup>. The key word of the very long final communiqué is "adaptation", which recurs twelve times. From the narrow technical point of view "adaptation" might be sufficient; in long historical terms certainly much more is required, as I argue in my paper.

---

<sup>1</sup> I did it in my article *La NATO dopo il vertice di Varsavia. «Adattamento» in attesa del nuovo Presidente americano*, "Rivista Marittima", settembre 2016, pp. 18-23.



# The Historical Role of NATO

di MASSIMO DE LEONARDIS

***Abstract** – Fino a pochi anni fa, il compito principale della NATO era lo schieramento “fuori area”. In Europa, l’Alleanza rimaneva “vigilant and prepared”, ma nessuno pensava realmente che ci sarebbe stato bisogno di un intervento. Tuttavia, alla vigilia dello scoppio della crisi in Ucraina, c’erano stati segni che facevano pensare che quella fase stesse giungendo a conclusione. Fra questi, si ricordi il ritiro degli Stati Uniti dall’Iraq e, soprattutto, dall’Afghanistan, dove la NATO stava chiudendo la più importante missione della sua storia. L’emergere della minaccia transnazionale dello Stato Islamico (Dā’ish) non cambiava lo stato delle cose. Allo stesso tempo, il deteriorarsi delle relazioni con la Russia ha portato l’Alleanza all’approvazione del nuovo Readiness Action Plan, a rafforzare il suo schieramento militare lungo il confine orientale e ad istituire una Very High Readiness Joint Task Force di quattromila uomini. Stiamo tornando alla Guerra Fredda? No, dato che il confronto attuale fra NATO e Russia non è da considerarsi alla stregua di uno scontro ideologico globale; piuttosto, la sfida posta da Putin è l’espressione del tradizionale interesse nazionale russo di preservare la propria sfera di influenza. Nel contesto strategico odierno, il rischio principale è dunque che la NATO dedichi troppe risorse alla risposta alla minaccia russa, a spese di altri scenari, a cominciare da quello mediorientale. Una NATO vigile in Europa è un fatto positivo, ma non è abbastanza, se essa non è pronta a fronteggiare la minaccia principale, ovunque essa emerga.*

## The debate among the historians

This year, I choose to address a long term issue. There are good reasons for this, even if my subject might appear rather out of tune respecting current pressing issues. However, I am an historian and I think that, at the beginning of this conference, it is appropriate to discuss if NATO is still historically relevant. I do not discuss the fact that NATO is still useful, certainly the most effective among international organizations and alliances. But is NATO a key player in current affairs, an expression of a rather solid community of purpose as it was during the Cold War? Are the threats NATO pretends to face really relevant?

The question of NATO adaptation to a new phase of international relations is not new, since it was widely discussed exactly sixty years

ago by the Committee of the “three wise man”, the Italian Gaetano Martino, the Canadian Lester Pearson and the Norwegian Halvard Lange. The Committee was formed after years of discussions on the necessity of creating something more than a simple military alliance, of building a real “Atlantic community”. As I will briefly explain later, the project of an “Atlantic community” remained a dead letter, and in 1978 the Italian Manlio Brosio, who had been NATO Secretary General between 1964 and 1971, remarked that «for a long period the perception of the danger and the necessity of common defence were quite sufficient to prop up the Alliance»<sup>1</sup>.

This issue of the “Atlantic community” drew also the attention of historians. In September 1955, in Rome, the X International Congress of Historical Sciences dedicated a session to *Le problème de l'Atlantique du XVIII au XX siècle*, with the participation of prominent historians. The introductory report was prepared by Jacques Godechot and Richard Palmer, who both studied the age of “Atlantic revolutions”, which shook Europe and the Americas between the 1770s and the 1820s. Discussing that report, the distinguished British historian Sir Charles Webster maintained that «the regionalisation of the world had been a theme for discussion since modern historiography began, but the Atlantic was not suggested as a “region” until the Second World War» and added that «the Atlantic Community might be a temporary phenomenon. It was created by the policy of the USSR and if this changed it might change also»<sup>2</sup>.

Indeed, the Soviet Union has not only changed but disappeared. Paraphrasing Dean Acheson's well-known remark on Britain<sup>3</sup>, we might say that the Atlantic Alliance “has lost an enemy and not yet found a role”. The efforts to revive the Russian threat look to me as the lifting of an old lady in search for a new youth.

---

<sup>1</sup> M. Brosio, *Introduzione to AA.VV., Trent'anni di Alleanza Atlantica*, Roma, 1979, p. VII.

<sup>2</sup> *Atti del X Congresso Internazionale: Roma 4-11 settembre 1955*, Roma, 1957, p. 571. The introductory paper was: J. Godechot – R.R. Palmer, *Le problème de l'Atlantique du XVIIIème au XXème siècle*, in *Relazioni: riassunti delle comunicazioni. Atti a cura della Giunta Centrale per gli Studi Storici e Comitato internazionale di Scienze Storiche*, vol. V, Storia contemporanea, Sansoni, Firenze, 1955, pp. 173-239.

<sup>3</sup> In a speech at West Point military academy on 5<sup>th</sup> December 1962, the former Secretary of State said: «Great Britain has lost an Empire and has not yet found a role». (In *Vital Speeches*, January 1<sup>st</sup>, 1963, p. 163).

Another British historian, the Marxist Eric Hobsbawm, agreed with Sir Charles «that this idea [of the “Atlantic community”] has been brought into historical analysis as a result of the political situation since 1945, which might be a very temporary situation». A few years later, this vision was contested by the Italian liberal historian Vittorio De Caprariis, who wrote about «a new civilization» which, in Modern age, «was born indeed on the Atlantic», and on «a coherent development of the European and American history». NATO was «not only the result of a specific contingent situation, it was also the finishing line of an historical process at the same time manifold and univocal»<sup>4</sup>.

### **The United States towards Europe: a challenge or a resource?**

In the perspective of diplomatic history<sup>5</sup>, I tend to agree with Webster’s and Hobsbawm’s opinions. In the system of international relations the birth of the independent United States of America marked a major break, which became evident more than one century later, but was immediately perceived at the moment by expert observers. Many Founding fathers, from George Washington to James Madison and Alexander Hamilton, envisaged an “imperial” destiny for the young republic<sup>6</sup>. In 1816, Thomas Jefferson, third President of the United States, wrote to his predecessor John Adams that «old Europe will have to lean on our shoulders, and to hobble along to our side, under the monkish trammels of priests and Kings, as she can. What a colossus shall we be»<sup>7</sup>. Actually in 1794 the Spanish minister in Paris had made this comment on the United States: «This federal republic was born as

---

<sup>4</sup> V. De Caprariis, *Storia di un'alleanza. Genesi e significato del Patto Atlantico*, Roma, 1958, pp. 18-19, 129. At the end of the XIX century, British historian John Robert Seeley had described the formation of an Atlantic civilization as the key factor of modern history (*The Expansion of England. Two Courses of Lectures*, London – New York, 1895<sup>2</sup>).

<sup>5</sup> De Caprariis writes that «maybe the professional deformation of the scholar of diplomatic virtuosities of the last century had veiled the clarity of the English historians’ judgment» (*op. cit.*, p. 11).

<sup>6</sup> Cfr. N. Ferguson, *Colossus. The Price of America’s Empire*, New York, 2004, pp. 1, 38; R. Kagan, *Dangerous Nation: America’s Place in the World from Its Earliest Days to the Dawn of the Twentieth Century*, New York, 2006, chapter 1.

<sup>7</sup> Quoted in N. Boyle, 2014. *How to Survive the Next World Crisis*, London – New York, 2012, p. 65.

a pygmy, but a day will come that it will be a giant, even a colossus»<sup>8</sup>. In 1817, the American minister in London and future President John Quincy Adams (son of the above-mentioned John) wrote that «the universal feeling of Europe in witnessing the gigantic growth of our population and power is that we shall, if united, become a very dangerous member of the society of nations»<sup>9</sup>.

On the issue of the birth of independent States in Latin America, British Foreign minister George Canning tried to call «the New World into existence, to redress the balance of the Old»<sup>10</sup>, but Washington didn't follow London's lead and reaffirmed its unilateralism with the Monroe doctrine, the third pillar of which rejected the *raison d'état* and the European tradition, indicating the republic as the institutional regime most adapted to the American continent. Commenting that doctrine, Prince Metternich rightly observed that the United States «had declared [...] their intention not only to oppose power to power, but also, to speak with greater exactitude, altar to altar»<sup>11</sup>.

From 1815 to 1914, the United States completed the conquest of the West, survived a civil war, and, at the turn of the century, appeared as a new protagonist in the international arena. The United Kingdom had to come to terms with the new situation hoping to control it, but, as the Scottish historian Donald Cameron Watt puts it<sup>12</sup>, the ground was prepared for Uncle Sam replacing John Bull as “imperial power”.

With the First World War, Europe committed a “suicide”, as remarked already in 1916 by Pope Benedict XV<sup>13</sup>. The United States at least aggravated this suicide. In 1917, they were prominent in killing the idea of a compromise peace and in 1918 inaugurated the

---

<sup>8</sup> Cit. in Kagan, *op. cit.*, p. 4.

<sup>9</sup> Cit. *ibi* in exergue to chapter 5.

<sup>10</sup> Speech of 12<sup>th</sup> December 1826 at the House of Commons, *Hansard*, XVI (N.S.), 390-98.

<sup>11</sup> D. Perkins, *Storia della dottrina di Monroe*, Bologna, 1960, p. 30; on this subject see Kagan, *op. cit.*, chapter 6.

<sup>12</sup> D.C. Watt, *Succeeding John Bull: America in Britain's Place, 1900-1975*, Cambridge, 1984.

<sup>13</sup> The Pope described the Great War as «the suicide of civilized Europe» in three subsequent occasions, including his famous Apostolic exhortation *Dès les début* of 1<sup>st</sup> August 1917, published in French and Italian in *Acta Apostolicae Sedis, Commentarium Officiale*, a. IX, vol. IX, part I, Roma, 1917, pp. 417-20, 421-23. The complete Italian text is also published in *Insegnamenti pontifici*, ed. by Monaci di Solesmes, vol. V, *La pace internazionale*, part I, *La guerra moderna*, Roma, 1958, pp. 131-35.

policy that recently has been labelled as “regime change”, when they refused to negotiate an armistice with Germany unless the Imperial government was replaced by a republic. The Germans complied, but the Weimar republic got no reward for going fully democratic and dragon’s teeth were sown, while Washington plunged into neo-isolationism, or better an “America first” position. The Wall Street crash in 1929 had serious consequences around the world, in particular revived the fortunes of Hitler’s Nazi party.

After the Second World War, the United Kingdom fully realized that a new American Empire was born. In 1944, Harold Macmillan uttered his famous quip: «We [...] are Greeks in this American empire. You will find the Americans much as the Greeks found the Romans – great big, vulgar, bustling people, more vigorous than we are and also more idle, with more unspoiled virtues but also more corrupt. We must run AFHQ [Allied Forces Headquarters] as the Greek slaves ran the operations of the Emperor Claudius»<sup>14</sup>. There is little doubt that the birth of the Atlantic Alliance owed a lot to the Anglo-American “special relationship” and, more in general, was the product of an Anglo-American-Canadian inner group with a cultural and political background almost exclusively WASP (White Anglo-Saxon Protestant)<sup>15</sup>. Still in recent years, maybe «we are faced with a third Anglo-American West strictly Atlantic which is in the middle or over the other two»<sup>16</sup>.

The historical studies on the origins of the Atlantic Pact clearly demonstrate that few people in Europe considered the link with Washington something more than a necessity, unpleasant to many, imposed by the political and military confrontation with the Soviet Union. For the Italian statesman Alcide De Gasperi, it was a

---

<sup>14</sup> A. Sampson, *Macmillan: A Study in Ambiguity*, London, 1967, p. 61.

<sup>15</sup> E. Reid, *Time of Fear and Hope. The Making of the North Atlantic Treaty 1947-1949*, Toronto, 1977, pp. 11, 62-69. On the importance of the Anglo-American “special relationship” as premise and foundation of the Atlantic Alliance there is a very large literature; for a synthesis and bibliographic suggestions cfr. R. Ovendale, *Anglo-American Relations in the Twentieth Century*, London, 1998 and Id., *La NATO e la «relazione speciale» fra Gran Bretagna e Stati Uniti*, in M. de Leonardis (ed.), *La nuova NATO: i membri, le strutture, i compiti*, Bologna, 2001, pp. 63-88. For a long term cultural history, see De Caprariis, *op. cit.*, chapter I, *Gli incunaboli dell’atlantismo*.

<sup>16</sup> O. Barié, *Dalla Guerra Fredda alla grande crisi. Il nuovo mondo delle relazioni internazionali*, Bologna, 2013, p. 219.

«marriage of convenience»<sup>17</sup>. Already in the early Fifties, the French government feared that the Alliance with the United States might become a kind of Cominform and later General De Gaulle described American President Lyndon Johnson as «the greatest threat to world peace today», an opinion shared by one third of the French<sup>18</sup>. In the aftermath of the Suez crisis, the German Chancellor Konrad Adenauer, albeit a staunch supporter of Atlanticism, expressed his solidarity to the French President of the Council of ministers Guy Mollet with these words: «In this moment, the European countries must unite. It is not a problem of supra nationality. But we must unite against America [...]. The United States is so badly acquainted with the situation in Europe and with European politics that we have to cry»<sup>19</sup>. Even the British often expressed, in private, their irritation towards their cousins beyond the Atlantic<sup>20</sup>. In the Suez crisis, the Americans

---

<sup>17</sup> M. Del Pero, *Gli Stati Uniti e De Gasperi (1945-1953)*, in *Quaderni Degasperiani per la storia dell'Italia contemporanea*, ed. by P.L. Ballini, vol. III, Roma, 2011, p. 47. De Gasperi did not share the thesis of the «big American boys» that the attack in Korea could be a general rehearsal of a similar aggression in Europe (*ibi*, p. 43). A stinging remark of the same type was made years later by the Italian President of the Council of ministers Amintore Fanfani to NATO Secretary General Dirk Stikker: «Christopher Columbus discovered America but could not bring to the New Continent the wisdom and the experience of the Europeans ... the United States put into NATO strenght, the Europeans experience» (*Colloqui a Roma con Stikker*, 9.10.1961, Archivio Fanfani, Senato della Repubblica, Roma [AF], Sez. 1, Serie 1, Busta 14, Fasc. 17). Similar opinions may be found in the British Foreign Office's documents at the beginning of 1948 [see M. de Leonardis, *I «tre cerchi»: il Regno Unito e la ricerca della sicurezza tra Commonwealth, Europa e «relazione speciale» con gli Stati Uniti (1948-1949)*, in O. Barié [ed.], *L'alleanza occidentale. Nascita e sviluppi di un sistema di sicurezza collettivo*, Bologna, 1988, pp. 29-30]. Later Britons pointed their cards on the «special relationship» with Washington, but stinging judgments of British statesmen towards the United States are not lacking.

<sup>18</sup> M. Kahler, *US politics and transatlantic relations: we are all Europeans now*, in D.M. Andrews (ed.), *The Atlantic Alliance Under Stress. US-European Relations After Iraq*, Cambridge, 2005, pp. 81-101.

<sup>19</sup> *Adenauer to Mollet, Compte-rendu d'un entretien*, 6.11.1956, in Documents diplomatiques français (DDF), *Série après 1954*, vol. VIII, tome II, 1<sup>er</sup> juillet-23 octobre 1956, Paris, 1989, n. 138, pp. 231-38.

<sup>20</sup> For example Harold Macmillan, in his diary, once labelled as «stupid» a speech of the American Secretary of Defense Robert McNamara (H. Macmillan, *At the End of the Day 1961-1963*, London, 1973, p. 123) and on a previous occasion lamented with strong words the treatment the British received from the Americans («a mixture of patronising pity and contempt») and gave a very critical description of the latter's character (*The Macmillan Diaries, The Cabinet Years, 1950-1957*, London, 2003, pp.

humiliated their two major European Allies, but soon inherited their problems and their imperial responsibilities.

In 1973 American Secretary of State Henry Kissinger «remarked that he was beginning to draw melancholy conclusions about the cohesiveness of the [Atlantic] alliance. It never cohered on anything except the one thing least likely to arise: a military attack on Western Europe»<sup>21</sup>.

### The debate on art. 2 in the 1950s

The Preamble and art. 2 of the Atlantic Treaty of 1949 expressed the intention of building something more than a mere military alliance. As a matter of fact, art. 2 was never put into practice, not even after the end of the Cold War, when there has been much talk about the political role of NATO in respect to its military role; on the contrary, the Atlantic has become “larger”<sup>22</sup>.

I will now briefly recall the failed efforts in the Fifties of the XX century to develop an “Atlantic community”. In September 1951, the Atlantic Council in Ottawa, with the participation of Foreign, Defence and Economy ministers of the member States, deliberated the formation of a five members<sup>23</sup> ministerial Committee for this purpose. On 30th October, one of the Committee’s working groups presented a report of 51 pages<sup>24</sup>. The issues considered were the «co-ordination;

---

187-88, diary of 27<sup>th</sup> September 1952). As Winston Churchill, Macmillan had an American mother.

<sup>21</sup> *Cromer to the Foreign and Commonwealth Office*, 25.10.1973, *Ceasefires in ME War*, National Archives – London, FCO 93/295, E 371. NFW 10/16 part A (Rowland, III Earl Cromer, was Her Majesty’s Ambassador to Washington and a grandson of the famous colonial proconsul).

<sup>22</sup> Also on this topic there is a very large historical and political literature, for which I refer to the bibliographies in M. de Leonardis, *Europa-Stati Uniti: un Atlantico più largo?*, Milano, 2001 and Id., *Alla ricerca della rotta transatlantica. Le relazioni tra Europa e Stati Uniti dopo l’11 settembre 2001 durante la presidenza di George W. Bush*, Milano, 2016.

<sup>23</sup> With representatives of Belgium, Canada, Italy (the minister of the Treasury Giuseppe Pella), the Netherlands and Norway. The topic of this paragraph is examined at length in M. de Leonardis, *L’atlantismo italiano da Alcide De Gasperi a Gaetano Martino: l’art. 2 del Patto atlantico*, in *Quaderni Degasperiani*, to be published, pp. 181-207.

<sup>24</sup> [http://archives.nato.int/uploads/r/null/2/5/2581/AC\\_10-D\\_1\\_ENG.pdf](http://archives.nato.int/uploads/r/null/2/5/2581/AC_10-D_1_ENG.pdf). On 16<sup>th</sup> November was circulated an updated version: <http://archives.nato.int/uploads/r/>

and frequent consultation on foreign policy, having particular regard to steps designed to promote peace», a «closer economic, financial and social co-operation; designed: to promote conditions of economic stability and well-being, both during and after the present period of the defence effort, within the North Atlantic Treaty Organization or through other Agencies», the «collaboration in the fields of Culture and Public Information». However, it was remarked that some members of the working group «were very dubious» whether some of these topics «ever would or should become matters of active consideration within NATO», but this did not prevent listing a long series of recommendations<sup>25</sup>. Certainly, it was a “list of wishes”, which found a modest realization, as for example the formation on 18th June 1954 of the Atlantic Treaty Association and in 1955 of the North-Atlantic Parliamentary Assembly, moreover two bodies formally independent from NATO.

The first détente seemed to provide the great occasion for activating art. 2. In December 1955, the Atlantic Council in Paris recognized that «recent developments in the international situation made it more necessary than ever to have closer co-operation between the members of the Alliance as envisaged in Article 2 of the Treaty»<sup>26</sup>. The Committee of the “three wise men” was charged to present a report on «non-military co-operation in NATO». During its works, two crises, the Soviet invasion of Hungary and the Anglo-French military expedition in Egypt (concocted with Israel), attenuated the hopes of détente, stressed the permanent necessity of keeping a high military readiness and marked a very serious break between the United States and their two major European allies.

The Report<sup>27</sup> noted that «inter-Allied relations have also undergone severe strains. [...] An Alliance in which the members ignore each other's interests or engage in political or economic conflict, or harbour

---

null/2/5/2593/AC\_10-D\_2\_ENG.pdf

<sup>25</sup> Attachment n° 1 of the document was a list («in no way exhaustive») of 26 international organizations (including the Universal Postal Union!) and 13 other non-governmental bodies at world or regional level the tasks of which were of interest for NATO.

<sup>26</sup> C-M (55) 128, [http://archives.nato.int/uploads/r/null/2/5/25149/C-M\\_55\\_128\\_ENG.pdf](http://archives.nato.int/uploads/r/null/2/5/25149/C-M_55_128_ENG.pdf).

<sup>27</sup> [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_17481.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17481.htm?selectedLocale=en).

suspicious of each other, cannot be effective either for deterrence or defence. Recent experience makes this clearer than ever before».

Creating «a sense of Atlantic Community» had not been «the decisive, or even the main impulse in the creation of NATO. Nevertheless, it gave birth to the hope that NATO would grow beyond and above the emergency which brought it into being». This hope had found expression in the preamble and in articles 2 and 4 of the Treaty, which contained «at least the promise of the grand design of an Atlantic Community [...] because of this insistent feeling that NATO must become more than a military alliance [...]. There is the even more far-reaching question: “Can a loose association of sovereign states hold together at all without the common binding force of fear?” [...] Strengthening the political and economic side of NATO is an essential complement to – not a substitute for – continuous cooperation in defence». On the “out of area” issue, the Report remarked that «NATO should not forget that the influence and interests of its members are not confined to the area covered by the Treaty, and that common interests of the Atlantic Community can be seriously affected by developments outside the Treaty area».

At the Atlantic Council in Paris of December 1956<sup>28</sup>, discussing the report the Canadian minister of Foreign affairs Lester Pearson admitted that perhaps the States with greater responsibilities «must get a little tired of hearing those of us who represent States without so much power and responsibility talking so much about consultation». The British Foreign Secretary John Selwyn Brooke Lloyd recalled London’s worldwide responsibilities and declared his agreement to consultation if it was aimed to share the burden and not simply to express criticism and give way to obstructionism. This approach was strongly endorsed by Secretary of State John Foster Dulles who stated that, in the light of United States’ global commitments, the coordination of all the aspects of foreign policy was impossible, also because sometimes it was necessary to act before consulting. Therefore, he shared the Report’s and agreed to approve it in general terms, but its concrete application had to be verified on a case by case basis.

The result of the Atlantic Council was a list of good intentions, but in practice little was realized; during the entire Cold War, NATO

---

<sup>28</sup> The access to the minutes of the various sessions of the Atlantic Council is at <http://archives.nato.int/verbatim-record-of-meeting-final-25;isad>.

continued to remain what had been since its origins, a military alliance with a precise *casus foederis* and a well-delimited geographical outreach. After all, the “three wise men” themselves had remarked: «It has not been difficult to make these recommendations. It will be far more difficult for the member governments to carry them into effect».

### **Conclusion: increasingly diverging perspectives**

I come to my conclusions. I believe that the period of the Cold War was a parenthesis between two epochs in which the approach of the European countries and of the United States to international politics has been quite different, since their culture and historical experience are different. I would also say that the Cold War was a period with unprecedented characteristics in the field of international relations, which no longer exist. During the Cold War, inside the West, intended as Europe and the United States, disputes, even bitter ones, did not lack, but were downplayed or shelved since there was an agreement on the identification of the common enemy and on the means to face it. However, even during the Cold War it was impossible to create a real “Atlantic community” and of course today it’s almost completely unrealistic with an Alliance which includes 28, soon 29, and not 15 members.

There is no sign on the horizon that NATO might become a global alliance for freedom and for the Western values and interests as advocated ten years ago by former Spanish Prime Minister José María Aznar and by a good number of Americans, which was the only strategic idea advanced for the future of the Alliance. As I said at the beginning, NATO is still the most effective among international organizations and alliances: «the question for the foreseeable future may not be whether the alliance will persist, but whether or not it will be of increasing or diminishing value to the participants»<sup>29</sup>.

In any case, there is no hope that, to use the expression of De Caprariis, NATO might be «the political brain of the West»<sup>30</sup>. Indeed, while at the origins of the Alliance British Labour Foreign minister Ernest Bevin talked of creating «a sort of spiritual federation of

---

<sup>29</sup> S. Sloan, *Permanent Alliance? NATO and the Transatlantic Bargain from Truman to Obama*, London – New York, 2010, p. 287.

<sup>30</sup> De Caprariis, *op. cit.*, p. 167.

the west»<sup>31</sup>, nowadays the West is losing ground and does no longer appear as united as during the Cold War.

NATO appears quite focused on its core task, the defence of the territory of the member States ex art. 5 and Russia is again perceived as the major threat<sup>32</sup>, at least by a number of countries which have understandable reasons for thinking so. This view is contested by other countries and German Foreign minister Frank-Walter Steinmeier in June 2016 spoke out against recent NATO military exercises in Poland and the Baltics, describing them as «sabre-rattling»: «the one thing we shouldn't do now is inflame the situation with loud sabre-rattling and warmongering [...]. Anyone who thinks a symbolic tank parade on the alliance's eastern border will bring security is wrong [...]. We would be well advised not to provide a pretext to renew an old confrontation»<sup>33</sup>. The process of enlargement shows NATO's bulimia and, after having been a factor of stabilization, now risks to provoke destabilization, pushing the Alliance's posture very close to St. Petersburg.

NATO has failed to recognize that Islamic fundamentalism has replaced Communism as the major threat; it's unlikely that the summit in Warsaw, in Poland, will change this situation, given also that we have as a formal ally Turkey, which is progressively returning to her Islamic traditions.

In any case, NATO has to wait for the new American President. Mrs Clinton is more safe and experimented, but lacks any vision and I would repeat for her the famous slogan against Nixon: «would you buy a used car from this woman?». Her record as Secretary of State is not smart at all. She followed a contradictory policy on the “Arab Springs” and was a convinced supporter of the disastrous intervention in Libya. Her election would continue Obama's policy: keep a foot in Europe agitating the spectre of the Russian threat.

---

<sup>31</sup> See M. de Leonardis, *I «tre cerchi»...*, cit., pp. 28-29.

<sup>32</sup> An interesting news is that Anders Fogh Rasmussen, Denmark's Prime Minister from 2001 al 2009 and NATO Secretary General from 2009 to 2014, has gladly accepted the post of Adviser to Ukraine's President Petro Poroshenko and his first statement was in favour of strengthened sanctions against Moscow.

<sup>33</sup> <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/18/german-foreign-minister-ac-cuses-nato-of-warmongering-against-rus/>.

Mr Trump has expressed an “America First” position, declared that NATO is «obsolete»<sup>34</sup>, and warned that the United States will no longer foot the largest part of NATO’s bill (a position shared also by Obama). He does not antagonize Russian President Vladimir Putin<sup>35</sup> and supports protectionism. His election is a shock for the European Union, if in January 2017 there will still be one.

---

<sup>34</sup> «NATO is something that at the time was excellent. Today, it has to be changed. It has to be changed to include terror. It has to be changed from the standpoint of cost because the United States bears far too much of the cost of NATO» ([http://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-interview-highlights.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-interview-highlights.html?_r=0)).

<sup>35</sup> In his interview, appeared both on the *Sunday Times* and on the *Corriere della Sera* on 19<sup>th</sup> June 2016, Trump advocates an agreement with Russia, which would have benefic effects over the entire world.

# Europe, Transnational Terrorism and Hybrid War

di MARCO LOMBARDI

***Abstract** – Il presente saggio cerca di rispondere ad una domanda fondamentale: “Come mai il concetto di terrorismo è rimasto lo stesso di quello riferito a Brigate Rosse, ETA, IRA e altri gruppi simili?”. Anche se non c’era motivo di convincersi dell’esistenza di un terrorismo “tradizionale”, ciò ci ha permesso di credere che fossimo in possesso di norme e politiche appropriate per combattere questo fenomeno. Il terrorismo del nuovo millennio, è di tipo diverso e può esser compreso solo come parte della nuova “guerra ibrida”, ossia un tipo di conflitto pervasivo, diffuso e demoralizzato, che caratterizza i giorni nostri, con Daesh come attore fondamentale. Il problema è che, per ragioni politiche, tale concetto “invasivo” di “guerra ibrida” non è stato accettato, così che ci si trova tuttora impreparati ad affrontare la minaccia che ne deriva.*

## **Preface**

«The cast iron pedestal, with its circumference of a meter and a half and the same height, has increased a hundredfold the violence of the explosion. Every splinter became a bullet». In total, there were 16 dead and dozens of injured people, many of them were severe. The 17<sup>th</sup> victim was a three-year-old boy who was pronounced dead later on at the hospital. In the end, the death toll of the attack to the Milan trade fair was 20.

This is not a novel, but a forgotten event dated 12<sup>th</sup> April 1928. The quote at the beginning of this paper is taken from the newspaper *La Stampa* of April 13<sup>th</sup>; the Fiera is the Milan trade fair; the device is a time bomb that was placed at the base of a lamppost in order to amplify the explosion. King Vittorio Emanuele III inaugurated the fair despite the bombing, but the reception at the Scala theatre was cancelled. The investigation covered different directions: communists, anarchists, members of the movement “Justice and Freedom”, Balkan nationalists and more. There was no result to the investigation and after 8<sup>th</sup> September 1943 the investigation did not continue.

There were other “terrorist attacks” in the history of the 20<sup>th</sup> century before the episode mentioned above. In Los Angeles, on 1<sup>st</sup>

October 1910 the headquarter building of the “Los Angeles Times” was the target of a dynamite attack with a bomb placed in the hall: 21 dead and over 100 injured. It was the extreme protest of the members of the Iron Workers Union. Again in the US, a horse-pulled wagon exploded on 16<sup>th</sup> September 1920 at JPMorgan Chase at Wall Street, New York, leaving 38 people dead and 143 injured. The perpetrators were never found. On 18<sup>th</sup> May 1927, in Bath Township, in Michigan (US), a Mr. Kehoe called blew up the Bath Consolidated School using dynamite, after killing his wife and blowing up his farm. Then, he blew himself up in his car filled with other dynamite. In total there were 45 people dead and 58 injured, many were children. He did this to protest a tax.

It is in these historical episodes that we can trace back some characteristics of the terrorism that hit Europe in the last century and then changed into what we now call Islamic terrorism and it is identified with the Islamic State, ISIS, Caliphate or Daesh.

In the last few decades many things have changed. The world is globalized and has become “smaller”; therefore, the security that derived from the conflicts between the static power blocks has dissolved in the uncertainty of too many actors. The dream of a constant increase of wealth has crumbled. The real and virtual mobility has transformed into movement frenzy. The sturdy tree of our roots has overturned and the foliage is now buried in the ground.

Why would the concept of terrorism have remained the same as that of the Red Brigades, ETA, IRA and similar groups? There was no reason to think of “usual terrorism”, but it was easier to believe it, so that we could feel we had regulations and policies able to fight it. The terrorism of the new millennium is different and, perhaps, it is not even terrorism, based on the knowledge we have of it. With a set phrase, we can say “even terrorism is not what it used to be”.

The result is an increased vulnerability due to regulations and practices that are not suitable to the new form of terrorism in the new millennium.

### **Daesh and the Hybrid Warfare**

Today, there is Daesh (*al-Dawlah al-Islamiyya fial-Iraq wa-al-Sham*): a significant threat even before the proclamation of the Caliphate, on 29<sup>th</sup> June 2014, when I was writing that the most efficient and least

expensive solution would have been an immediate military campaign to rapidly destroy the Islamic State. Whoever would have led the military campaign, alone, would have suffered immediate political costs and would have gained advantages only in the foreseeable future. But overall, everybody would have benefited from a military intervention that was not feasible because of the multiple political interests underlying it: the guarantees on North Iran for the Kurds, the Turkish interests to conquer the new empire, the Qatar and Saudi Arabia's interests against those of Iran, and, above all a complete disagreement on the future governance of the crucial area of the Middle East. The more time that passed from June 29<sup>th</sup>, the less probable a military intervention against the auto proclaimed Caliphate. At this point, the possibility of a military intervention, that we can call one of "eradication", has vanished and it is not wanted by the coalitions that see the Daesh "only" as a common enemy, that, in any case, has the task to avoid a clash between present partners who would compete for a freed territory waiting for a new governance upon which no agreement can be found.

It was already written: there were documents on the plans of expansion of al-Qaeda dated at the end of the 1990's and signed by Osama Bin Laden and Ayaman al-Zawahiri. The plan of Islamic infiltration by the radical Islamists was articulated over the following fifty years, including both the proclamation of the Caliphate and the attacks of the last few years.

But not only that.

We all consider September 11<sup>th</sup>, 2001 as the capstone of the new Islamic terrorism. In fact, everything started two days before, on September 9<sup>th</sup> when Ahmad Shah Massoud, the Lion of Panjshir, was killed. He was the commander of the Northern Alliance that was fighting against the Taliban. This date marks the beginning of the following hybrid war. Massoud was killed during an interview led by two false journalists, one of whom blew himself up with a bomb placed in a video camera. The suicidal false journalist was identified as Abedessatar Dahman: a Tunisian, immigrated to Belgium, and linked to Moroccan Islam. Later on, the Belgian Court identified 13 accomplices that had helped and provided documents to the false journalists. The other terrorist was identified as Adel Tebourski, also Tunisian, and expelled from France in 2006 due to the participation in Massoud's assassination. If we continue scouting,

a well-structured network especially at the family level can be found which connects Massoud's assassination with Salah and the attacks in Paris and Belgium. Therefore, what is revealed in the 2015 and 2016 "surprising" attacks of Paris and Belgium was already written in the history of the past 15 years, which see a constant development of radicalization towards terrorism in the heart of Europe, especially in Belgium in which violent extremism has been nourished.

Although many present events were already written, there are still many novelties. The one that characterizes Daesh lies in the possibility to control a territory in a para-state organized form and it set itself up as the main actor of the "hybrid war", which is a pervasive, widespread and delocalized conflict that characterizes our current era. Today, war is not limited within the borders of a geographical territory, but it extends beyond with interconnected micro-actions that can be carried out anywhere not only by men in uniform, but also terrorist groups, organized crime, etc. For political reasons this "invasive" concept of a hybrid war has not been accepted: the politics does not want to accept this phenomenon and it is therefore unprepared to fight the real threat that it brings. As a consequence, the answer given is very vulnerable and this is at the basis of the continuous threats: Daesh is not strong, but it best manages to take advantage of the vulnerability of its enemies.

The President of the Italian Republic, Sergio Mattarella, in his message at the 36<sup>th</sup> Meeting of Rimini (19<sup>th</sup> August 2015), which opened with an important conference on religions, wrote:

World peace will depend on the ability to dialogue, to understand each other, to collaborate between monotheistic religions. We need to be aware of this. The terrorism, fostered also by a fanatical misrepresentation of faith in God, is trying to introduce in the Mediterranean Sea, in the Middle East, and in Africa, the seeds of a Third World War. [...] The humanity shown in welcoming desperate refugees, the intelligence used to deal with migrations, the strength with which we'll fight the human traffickers will show the world the quality of the democratic life.

In these last sentences there is the first reference to the "Third World War" brought by terrorism. Almost exactly a year in advance (18<sup>th</sup> August 2014), Pope Francis, on his way back from South Korea, declared: «We have entered the Third World War; though it is fought in phases, in chapters». He also denounced the brutality

of non-conventional wars that have reached «a level of horrendous cruelty», whose victims are often defenceless civilians, women and children and during which «torture has become almost an ordinary means of usage». The theme of the Third World War in chapters has been mentioned many times by Pope Francis and, eventually, it has been legitimized by the President Mattarella. Some analysts had already used this discourse, but politicians have eschewed (and continue to do so) due to the implications hidden in this expression. In any case, the two above-mentioned people, Pope Francis and President Mattarella, seem to understand better than anyone else the new geopolitical scenario that is characterized by the hybrid war. This war presents a multiplicity of conflicts in which different actors (conventional armies, terrorists, organized crime, NGOs, media, etc.) maintain conflicting relationships without sharing a system of regulations. In simple words: this new form of war is pervasive, widespread and delocalized. The start and the end of the war are not declared. All types of weapons can be used by men in uniform or not, among whom the terrorists are the main actors. It is the new look of war in a globalized world, in which also local wars are interconnected and potentially coherent with a single strategic project. This form of conflict seems to exist and is realized in the Daesh development with much greater awareness than the one expressed by the uncohesive answers of the various alliances that fight it.

In 2007, American Frank Hoffman suggested a definition for the new conflicts characterized by: «Hybrid wars incorporate a range of different modes of warfare including conventional capabilities, irregular tactic and formations, terrorist acts including indiscriminate violence and coercion, and criminal disorder»<sup>1</sup>. But only after the Russian intervention in Ukraine has the expression “hybrid war” entered into NATO terminology.

The formal definition of the characteristics of a war is necessary for various political, organizational, cultural, and normative reasons: agreeing on the definition of an object means maintaining control and managing to place it in the context of shared rules. For this reason, the war, the most uncertain type of conflict, is characterized by the

---

<sup>1</sup> F.G. Hoffman, *Conflict in the 21st Century: the Rise of Hybrid wars*, Arlington, VA, 2007, p. 14.

opportunities that allow easy changes and has been defined as regular/irregular, symmetric/asymmetric, and conventional/nonconventional.

This is how wars were described sometime ago.

The best way to represent the new hybrid war is to imagine it as a field where a team plays soccer, another one rugby, a third one plays handball (and so on), with a referee who thinks to arbitrate a tennis match (the referee is usually the UN): everyone plays on their own rules and objectives and of course... everyone will get hurt. This form of conflict is the hybrid war:

- the change in the idea of national identity, that requires a claim of power on the basis of simple labels (for example ethnicity) in the context where legitimate politics is weak;
- new fighting forms, from guerrilla warfare to spectacularization of conflicts, from strategies that tend to avoid direct conflict and to create more victims among civilians, producing numerous evacuees and refugees;
- a war economy that does not depend only on the state, but is decentralized and, therefore, is influenced by extra State resources, including illegal trafficking of weapons, drug, and refined goods.

Today, however, there is no definition of hybrid war that is recognized at international level, while the only present, recurring definition is the already mentioned definition by Hoffman. In hybrid wars, there simultaneously exist a conventional army that must defeat their regular enemies as well as other military forces that must work to free areas from irregular forces and deal with the population of those areas to bring peace. Success with local population is crucial. The danger of the hybrid war is intensified by the proliferation of advanced armaments available to the numerous actors at stake.

This is the context where the “Third World War” takes place. It is happening and it is the result of the system of interdependence that the global world has created.

But only a few want to be aware of this.

It is a new form of war that was generated from the same logic of globalization that is embodied in the dense network of relationships that rules the world of communication, economy, and politics, and it has redefined conflicts too, but has not yet been accepted.

Globalization is characterized by a rich system of relationships that passes on the effects of an action from a single knot to all the

knots of a big network. All the knots are interconnected. An example of the consequences of globalization could be the unpredictability of the stock markets and the development of the economic crisis, or the usage of the same formats for TV programs, and global information. It is now obvious that whatever happens in London, New York, Shanghai or Cairo has an impact also on each individual's grocery shopping. This awareness is now widespread and is part of our daily life. However, the awareness of interdependent systems and their "domino effects" is not adopted in understanding ongoing conflicts, that after the end of the Second World War have multiplied, with a much higher number of victims among civilians than military.

The novelty of the present situation is not found in the high number of conflicts, rather in the interdependent and interconnected traits of these conflicts, as highlighted in the definition of hybrid war. For example, there are strong connections between the terrorism of Daesh and the American drug cartels, between the different groups of organized crime, between States that have a regular army and the terrorist groups, and so on. The numerous actors that have a role in the hybrid war in the context of global interdependent relationships, have efficiently (and strategically) made connections between the different delocalized conflicts, and have created the so called "Third World War" that is «fought in chapters» as Pope Francis has defined it. The problem is that the so-called Western world has not been able to recognize this logical effect of the globalization on conflicts and therefore does not have the culture (tactics and strategies) to face the hybrid war. On the other hand, many other actors, for instance terrorists and organized crime, have taken advantage of the chances offered by this new context.

The Daesh's expansion plan fits well in the context of the hybrid war. It is indeed focused on exporting the model of the Islamic State through various tools: alliances with local jihadist groups; synergic relationship with groups of organized crime that are a source of profit and logistic opportunities on the territory; the recruitment of fighters and families to populate the conquered areas. Together with these tools, the Daesh efficiently uses *soft power*, that is to say communicative strategies which are the fundamental strategic asset of the new conflicts.

Daesh has interpreted the changes well and the first result of this ability is that the countries that fight it are not prepared both on the

cultural and normative level. In addition to the investigative and military ones, the political culture above all has stuck to old models that have better allowed their institutional survival. The norms that tackled terrorism could not regulate phenomena like online circulation and penetration of propaganda, recruitment and auto recruitment, new deregulated forms of fighting, etc.

In this context, Daesh's project as represented in the motto "Stay and Expand" ("Stay and Expand" is often repeated in Daesh's propaganda) has exposed all the contradictions of the motley crew, that has responded to Daesh with its motto "Degrade and Destroy" (President Obama, February 2016).

The communication war is an important part of the new form of conflict and Daesh is playing it well, with a great sociological capacity to interpret and take advantage of the distress in order to promote the spread of its ideology.

### **From Belgium to Europe**

The dramatic episodes of Brussels dated 22<sup>nd</sup> March 2016 are a clear example that Belgium, the heart of Europe, shows itself as the hotbed of European Jihadism with about 500 fighters for the Caliphate. This is the highest in Europe between population of a country and foreign fighters. However, Belgium is also a difficult country on the political, cultural, and social level because it is fragmented by "tribal" interests that divide the language and ethnic components of the country from within. These opponents, Flemings and Walloons, are so confrontational with each other that whoever does not belong to the two big factions is not even considered "Belgian". That is how Molenbeek, the creator of the networks that attacked Paris and Brussels arose. Those networks have also supported and covered the terrorists on the run. It is a State within the State. It is independent, uniform and it grows in the general indifference that does not take into consideration the high unemployment rates and distress that characterizes it because "it is a different Belgium". This is the ecosystem that becomes the favourite incubator for terrorists recruited by Daesh and that openly protested against the institutions (not recognized as own institutions) when the killers of Paris were caught. The cultural, political, and institutional fragmentation complicates the necessary

exchange among actors who feel closer to their “tribe” rather than to a common “being Belgian”.

The lack of “being Belgian” not only in the specific case above, but also in general for all EU members who lack any kind of European and national sense of belonging, deprives young people of an identity and leaves them with less hope for the future. Daesh is also an idea that is sold and advertised with effective propaganda to an audience who search for an identity after ideologies and ideals have collapsed. Europe saw the fall of ideologies as a great conquest until it realized (but, has it really?) that the lack of ideologies has given a chance to other ideologies, even more monstrous in form and results, to take their place.

The lack of awareness: this is what exposes everyone to big risks.

After the attacks in Brussels, politics has focused on warning everyone “not to change our habits” because we would give in to the terrorists. Of course this is what they would like us to believe, but this warning is now only a ritual mantra, some kind of exorcism to convince us that things have changed. The situation is, however, very different from the past few years and the threat is increasing significantly. In the context of the hybrid war and the specific environmental conditions, it is important to wonder whether to change our behaviour or whether this change has the advantage to increase the sense and the reality of safety. The repeated mantra prevents the development of the awareness of the dramatic moment we are living in and increases everyone’s vulnerability. Now it is the time to take into consideration all the possibilities that allow us to undergo a difficult and problematic historical situation, and possibility to change our habits. This does not mean to give in to terrorists, but, on the contrary, to be in the best situation to build normality again on the basis of a reasonable acceptance that our world is threatened.

So, it is undeniable that it is important to take the necessary steps and take action.

Furthermore, after the attacks in Brussels, politics keeps repeating another refrain (similar to the one that invites us not to change our habits) that focused on the creation of a European intelligence. This is another even more dangerous mantra because it is delivered by people in charge in the world of politics. It is a dream, even if pushed by emergency. By nature, the intelligence agency reports to the government of a specific country to protect the interest of that state,

which is its right hand. The sharing of information, on the operative level, always occurs in terms of utilitarian terms of exchange as in “what do you give me in exchange for...?”. And, luckily, the informal operative level operates independently from the formal institutional one. How can a European intelligence exist if there is no European central government? For decades the necessity of a European defense policy has been discussed without any result against the resistance of the single member States. The Daesh has contributed to increase this resistance, pressing them towards the auto destructive illusion that it is better to fight alone than together.

In the perspective that the risk of Islamic terrorism inevitably increases during 2016 together with a progressive regional instability, two intervention strategies are necessary, with two different timelines and different times to be realized.

In the short term, it is necessary to reduce and contain the threat with intelligence and police and military repression actions. In the long term, it is necessary to eliminate the motivations that push people to embrace the cause of terrorism, irrespective of the possible “good reasons” and undertaking actions that regenerate young generation’s trust in the future.

Both these policies, the short and long term ones, are necessary and intertwined, and they collide with a general lack of awareness that allows a company like Apple, in the name of its trademark and its consumers’ privacy protection, to refuse to help the FBI to decrypt the Iphone 5C used by the attackers in the San Bernardino attack on 2<sup>nd</sup> December 2015. Also, for too many years, many European countries have considered going to fight for Daesh as an expression of individual freedom. Additionally, another mistake lies in the fact that the link between organised crime and terrorism is not even taken into consideration. Organized crime facilitates the passage and the recruitment of foreign fighters among those desperate people who cross mountains and sea in search for a better life. Furthermore, preaching about violent jihad in many mosques has been tolerated too, while representatives of moderate Islam (which exists) have failed to clearly and publicly dissociate themselves from the radical and terrorist forms of Islam.

These are only a few relevant examples among many.

Therefore, if only the first line of intervention is realized, the conflict will continue indefinitely and the defensive line will sooner

or later collapse. On the other hand, the second strategy cannot be realized without the stability that can be guaranteed only by the first intervention strategy.

In this context, in the near future, I do not expect much from the countries that are fighting Daesh now, although it is probable that the coalition will take progressive action to contain Daesh's expansion and to take away conquered territory, especially in East Syria. However, Daesh will probably expand in the troubled North Africa with a non-homogenous penetration in various territories thanks to terrorist groups that already exist and create flexible and uncertain alliances, but which are still destabilising for the entire area. In addition to this, the conflict within the Muslim world will continue and Daesh will continue to fight for the leadership of the conflict. The year ahead of us, or maybe the next ones, will essentially be troubled by the perspective that these apparently far away conflicts will appear more and more often in Europe, isolating the Western world to the role of "collateral victim" but leaving it with enormous damage.

Therefore, we are in a Europe that has not yet realized that it either fights united or will die fragmented.



# 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)

di CLAUDIO BERLOTTI

**Abstract** – *Il 2015 ha visto l'avvio della nuova missione della NATO in Afghanistan: Resolute Support (RS). A causa del deterioramento della sicurezza e dell'incapacità delle forze afgane di garantire un minimo livello di sicurezza, colpite da grandi perdite, diserzioni e forte corruzione, gli Stati Uniti hanno avviato un'ulteriore revisione del piano di disimpegno: uno sforzo pari a 10.000 soldati, oltre ai quali 5.000 militari della NATO, sino a tutto il 2017. Sul terreno, prosegue incontrastata l'offensiva dei talebani, in grado di detenere il controllo di circa il 20% del territorio e la capacità di operare efficacemente in un altro 30%. Inoltre, gli sviluppi del percorso per la pace avviati dal Quadrilateral Coordination Group (Cina, Pakistan, Stati Uniti, Afghanistan ma, al momento, non i talebani) sono in bilico a causa del rischio di tre fattori principali. Il primo è l'impasse politica della diarchia di potere (Ghani-Abdullah), incapace di dare al paese un governo in grado di operare. Il secondo è la frammentazione del fronte insurrezionale, conseguenza della morte del mullah Omar e di una leadership insurrezionale non più condivisa (quella del mullah Mohammad Aktar Mansour). Infine, terzo fattore, è la penetrazione in Afghanistan del nuovo attore della violenza, lo Stato islamico (IS/Daesh), che potrebbe trasformare una guerra di liberazione nazionale (il punto di vista dei talebani) in guerra globale fortemente ideologizzata. È l'evoluzione di un fenomeno che è corretto definire "Nuovo Terrorismo Insurrezionale".*

## **Afghanistan general situation**

In 2015, NATO has commenced its Resolute Support (RS) mission in Afghanistan, a train, assist and advise mission in support of the Afghan Defence and Security Forces (ANDSF). Therefore, the combat role of the NATO in the Afghan operational theatre has come to an end (excluding the residual special forces). On the other hand,

---

\* Original article is C. Bertolotti, *Afghan Theatre*, in *2016 Borders and Conflicts. Geopolitics Is back*, Roma, 2016, pp. 95-104.

with the ending of the Enduring Freedom mission, the USA is now proceeding with the counter-terrorism operations with the Enduring Sentinel (ES) mission. As anticipated in March, the US President Barack Obama has announced his revision plan for the disengagement from Afghanistan in November. No longer an extensive pull-out as previously illustrated, but a long-lasting presence until the end of 2017. The US effort will consist of a minimum of 10,000 soldiers (split between the RS and the ES missions), in addition to them there will be 5,000 servicemen sent by NATO and approximately 15,000 contractors will be joining them. The US presence has now been confirmed in Afghanistan (but not the numbers) until the end of 2024, based on what was arranged with the Security and Defense Cooperation Agreement endorsed by Washington and Kabul in September last year. This choice is the response to a formal request by Afghan President Mohammad Ashraf Ghani and it is a consequence of the progressive deterioration of the security and the ability to govern of the State of Afghanistan – thus confirming the evaluations expressed in the *Global Outlook 2014* and *Global Outlook 2015*. The aim of this decision is to avert the reoccurrence of a total failure seen in Iraq – with a rushed pull-out of the troops and the ensuing state of chaos with the advent of the Islamic State (IS/Daesh). One of the reasons why the US has failed to turn the military efforts into political reforms in Afghanistan was the connection between the investments made and a clear-cut strategic end-state. This failure was accelerated by President Obama's choice to establish his strategy making his domestic policy a priority, and not taking into consideration the outlook of Afghanistan and how to keep up with its pace. The announcement of the deployment of troops (surge) and setting a specific date for their pull-out initiated a non-synchronous process that has not taken into account the Afghan developments. The Taliban onslaught and their territorial expansion are persisting – the most violent and intense in the last fourteen years. The occupation of the city of Kunduz at the end of September is an event that adds to the process of insurrectional expansion and that represents the biggest success ever obtained by the Taliban in their “resistance war”: a clear example of tactical and headline grabbing abilities – from insurrectional armed opposition groups (AOG) and, at the same time, of operational and strategic inabilities of the ANDSFs. The Taliban proceed respectively:

- on the battlefield, hitting highly symbolic targets (the conquest of a city, the occupation of military bases, etc...) and rewarding as they attract publicity through the news broadcasting
- on the political and diplomatic front, with the aim to gain power and a *de facto* division of the country

### **Peace process and fragmentation on the insurrectional front**

All parts – the US administration, the Afghan President Ashraf Ghani, and the Taliban – agree on the need for the peace talks as the only solution in the current conflict, such a development is seriously at risk. Nowadays, the Taliban movement is seeking formal recognition of its own role “in” Afghanistan and “for” Afghanistan pursuing the political goal also through the use of diplomacy (notwithstanding a military confrontation); a strategic approach that led to a dialogue with several countries interested in the process of stabilization (e.g. Qatar, China, Pakistan). There has been a slow attempt to initiate negotiations with the principal insurrectional movement that since first contacts in 2007 have met officially beyond the Afghan borders. The fragmentation process and the internal power struggle to succeed the historical leader, Mullah Mohammad Omar – whose death in 2003 was announced last July have led to new conflicts: its mechanisms are a consequence of the diffusion of the IS/Daesh in Afghanistan. Firstly, the issue of a change of leadership needs to be addressed, today the *de facto* leader is Mullah Aktar Mansour, once Mullah Omar’s closest aide indicated as pragmatic and willing to negotiate with the Afghan Government. He has a delicate role that has been challenged. Secondly the ability of the Taliban leadership to maintain a united front and tackle the internal power struggle. Lastly, the external pressure on the process of insurrectional fragmentation. They are pressures and mechanisms related to the fight for power and the diffusion of IS/Daesh. Some of the youngest and most radical fighters, ex Taliban chiefs, in some way marginalised or expelled by the movement, or other fighters refusing to disarm in the event of a peace agreement would have joined the insurrectional jihadism (NIT – New Insurrectional Terrorism), accelerating the division and incrementing the number of conflicts from within and without.

### **IS/Daesh: a new threat**

Two years after conquering the Iraqi city of Mosul, IS/Daesh keeps expanding from “Syraq” to the Greater Middle East, from Libya to Afghanistan, competing with a weaker al-Qaeda faced by a new opponent seeking new operational bases and allies: thus, Pakistan and Afghanistan are the aim of a strategic design that has become rooted in the Indian sub-continent with the premium brand Islamic State “Wilayat Khorasan” (Khorasan Province). IS/Daesh has managed to infiltrate Afghanistan, through affiliation, operational activities and the recruitment of fighters, including foreigners. Thousands of foreign fighters are known to be with al-Qaeda and IS/Daesh or other groups affiliated to them; approximately 6,500 are believed to be fighting in the Afghan operational theatre and a part of them are members of the Islamic Movement of Uzbekistan (IMU).

### **Political deadlock and external priorities**

The Ghani-Abdullah diarchy – the administration by two leaders, respectively President and CEO, although the post of CEO is not formally recognised by the Afghan constitution – has led to a substantial and chronic political deadlock of this national unity government, as a result of vote rigging in the latest controversial elections. Corruption, weak leadership, abuse of power, permanent conflicts and political competition are amongst the factors that have led the insurrectional phenomenon to prosper, despite the military engagement and investments made by the international community over the past few years. A year after the beginning of its administration, the substantial differences in interests have brought the government to a halt, unable to lead the country properly and forfeiting the US and NATO military effort. At present governance and security are extremely important, although it is difficult to believe that the country will rise from the ashes when its government is risking collapse and it constantly needs aid from external sources.

### **Outlook**

Taking into account the country’s strengths is essential for a correct forecast for 2016 and 2017. First of all, we should note the political

and economic support of the International Community (IC) and the interests of the regional actors in a common process of stabilization. Lastly, there are practical benefits in the presence of a small foreign military force. On the other hand there are weaknesses to be taken into consideration: the political weakness resulting from the Ghani-Abdullah administration (and of their respective lobbies), a weak democracy, large scale corruption, government malfunctioning, the slowing down in the negotiation process, the lack of collaboration among national agendas (of the contributing countries) and the goals reached in Afghanistan, the search for a conclusion in the short term, the state of war and the reduction of the international military presence, the unstable geopolitical situation and finally a weak financial system. The aforementioned factors confirm for 2016 and 2017 the weaknesses of the Afghan State, as witnessed in the last few years. From a security point of view, the ANDSFs have demonstrated that they are not adequately maintaining the security of the country, they have limited operational abilities and they are not able to fight the AOGs' insurrectional movement. On the insurrectional front, the AOGs have proved their operational abilities that they have demonstrated with the occupation of important symbolic targets, with the deployment on land of compact units of few hundreds of men at the same time and, in few cases, deploying up to a thousand men. Opportunities for the country are the international interest (primarily, the US) and effort, and its role as a transit area for regional trade. Chinese interests in the natural resources of Afghanistan (e.g. oil, gas and minerals) and the cooperative relationship between Afghanistan, the bordering countries and the region. Last but not least, the opening to Iran thanks to their dialogue on nuclear power. Italy, Germany, Turkey and the United States of America have an active role in co-operating and supporting the country, as principal actors of the effort of NATO. Potential threats need to be taken into consideration. In the first instance, the absence of international troops has given AOGs ample room to manoeuvre; IS/Daesh infiltrates Afghanistan (and more widely in the Indian sub-continent) in an ever changing scenario and contributes to the shattering of the insurrectional front. Lastly, the alternative choices (trade-offs). These are variables that can interfere on/affect the socio-political and diplomatic, military development in progress. The interests of the regional actors are linked to those of the Afghan lobbies in a relationship of cooperation and competition. The role that the

CI will be able to play and its ability not to get involved in the vastly growing crisis of the MENA area, particularly “Syraq” and Libya, but also Russia that is looking outward in order to defend its national interests. On a security level, the shattering of the insurrectional front can slow down and potentially destabilize the negotiations for a power sharing and a balance of power with the AOGs.

On a domestic social and political level, there may be the certain outcomes. They can be caused by the ability of the Afghan government to overcome the critical political deadlock, the origin of which is to be found in a precarious balance of power and power sharing between the lobbies of Ashraf Ghani and Abdullah Abdullah; the power-sharing between lobbies, AOGs and criminals; the IS/Daesh’s ability to penetrate the social fabric and the military. From a security point of view, the internal dynamics will affect the insurrectional phenomenon and the IS/Daesh’s role. Overall AOGs have not been defeated either formally or substantially. They are capable soldiers and are able to lead successful operations and limit the ANDSF’s actions. The role that the AOGs will be able to play and maintain in the next couple of years could drive to the collapse of the Afghan State and lead to a new phase of the civil war. The Afghan government, afflicted by structural problems due to a 40 year-long war and by one of the largest scale corruption in the world, is open to negotiations. At best, such agreement could cost a revision of the constitution (individual and family rights), power-sharing and the control over peripheral areas (and of the illegal drug trade). In the wake of the conflict that has been degenerating, it is possible to confirm that for the next two years what outlined in the previous *Global Outlook 2015*. This will result in a rise in conflicts due to the activities of the AOGs and the appeal and operational abilities of IS/Daesh, a reduction in the capabilities of the Afghan State with a substantial pull-out from the peripheral/suburban areas, and an increasing socio-political instability as a result of critical economic issues. In the next couple of years, we will probably see in Afghanistan:

- political weakness caused by a precarious power-sharing and unable to handle the balance of power with the lobbies, adversaries but linked to the Ghani-Abdullah diarchy;
- vulnerability to the pressure exerted by the AOGs;
- unstable domestic security;
- inability to manage international funding.

### **Analysis, assessment, forecasting**

We foresee for the short to medium term a significant rise in the activity of both domestic and foreign AOGs, as shown in the past few years a rise in the number and the increased intensity of the actions led against the ANDSFs and against targets with a wide media appeal (e.g. cities, institutional infrastructures, military targets).

Moreover, several Taliban fighters might join IS/Daesh in Afghanistan (Wilayat Khorasan), among them there would be many of the foreign fighters in the region; other foreign volunteers militating in the ranks of the AQIS (al-Qaeda in the Indian Sub-continent), created by al-Qaeda as a reaction to the expansion of IS/Daesh. The above dynamic factors have led Afghan conflict to increased instability and to further violence. The Ghani-Abdullah administration is interested in a constructive dialogue with Pakistan in the role of facilitator. As a consequence of the presence of IS/Daesh, the talks with the Taliban could prove difficult as a result of the secessionism that might see the leadership (older generations) and its counterpart (young and radical individuals that might choose IS/Daesh) drift apart. Besides Iran's regional role and ambitions are growing as a possible consequence of the dialogue on nuclear power with the US and thanks to Teheran's effort in contrasting the IS/Daesh's expansion in "Syraq" and also in Afghanistan, where Iran is ready to support the counter-terrorism activities alongside Islamabad and Kabul. This would start a new phase of the Iranian role in the region.

### **What are the consequences of a fragmentary insurrectional phenomenon?**

Proceeding with the negotiations and the beginning of a process of power-sharing contemplating the inclusion of the Taliban might persuade part of the insurrectional front to carry on fighting, but there are 4 mechanisms to be taken into account when addressing the succession to the leadership of the movement:

- a leadership open to negotiations would lead to the polarization of the currents that are for and against a peace-making process involving Pakistan in a leading role;
- the risk of a violent secession of the insurrectional front;

- the risk of the “national” conflict (the mujahidin’s Resistance) turning into a global war (an ideological supported and instigated by IS/Daesh) that would drive Afghanistan towards a scenario of conflicts involving the other areas of the Greater Middle East;
- al-Qaeda welcoming other jihadist groups (including IS/Daesh) with common ground against the West as formalised last November – the declaration of the alliance (*bayah*) with the Taliban as announced by emir Ayman al-Zawahiri – with regard to this we should acknowledge two possible scenarios: the awareness of the decline of the al-Qaeda brand and the pursuit of a last minute solution in order to escape the shattering of the insurrectional front.

This might lead to four scenarios:

*First scenario.* The invigorating nature of IS/Daesh might convince the Taliban to accept negotiations as a solution involving substantial power-sharing. This would facilitate the disengagement of a significant part of the foreign military. Possible, not very likely.

*Second scenario.* The competition with IS/Daesh could lead to a new phase of the civil war. The Taliban might launch an offensive against the new target. An evolution of the conflict that would involve minor players, local second rank or marginalised AOGs, lobbies and outlaws. Likely.

*Third scenario.* Coalition of mujahidin. If conflicts do not cease, the likelihood of a collaboration among the main insurrectional actors: IS/Daesh, Taliban and HIG (Hezb-e-Islami Gulbuddin Hekmatyar). Possible.

*Fourth scenario.* As observed with the Pakistani Taliban members (Teherik-e Taliban-e Pakistan), the Afghan Taliban might get involved in a secession process where the two opposing factions would be: the older fringe willing to negotiate a compromise solution and the radical fringe of the young mujahidin that might choose to join the IS/Daesh project. This is the most likely hypothesis.

### **Policy indications**

It is widely known that the IS/Daesh phenomenon and premium brand has also shown its abilities in Afghanistan. Analyzing how the phenomenon has developed using a double perspective method of “time” and “space”, it is essential for decision-makers to be aware that

in order to repress, fight and defeat IS/Daesh it is extremely important to act wherever the phenomenon can be found, fighting against it as it represents a trans-national and global threat. We cannot analyze the events and violent actions in the whole of the MENA area separately: each event, although not co-ordinated, is part of a greater political plan based on ideological, revolutionary and destructive principles. This is the true nature of the New Insurrectional Terrorism (NIT) and IS/Daesh is leading the way.



# Il “Syrac” tra “Stato Islamico” e frammentazione

di ANDREA PLEBANI

**Abstract** – *The “Syrac” represents one of the main junctures of an arch of crisis stretching all over the Middle Eastern region. While the success of this geo-political term is deeply related with the emergence of the auto-proclaimed “Islamic State”, other factors contributed to the “strategic merging” of two countries whose relations have always been defined by open competition and whose destinies appeared to be – just a few years ago – completely different. A situation that has been deeply affected by what could be defined as a game of shadow played by multiple actors that are altering equilibriums that dominated the area for decades. A competition that risks to threaten the very foundation of the post-first world war order. And, with it, the lives of entire communities. The paper aims at analysing the dynamics defining the Syrian and Iraqi theatres through a multipronged approach taking in exam the evolution of IS presence in the region, the deep fragmentation of the Syrian and Iraqi polities, the critical role played by a wide array of local actors and the influence exerted by key regional and extra-regional players.*

Di tutte le aree del composito arco di crisi mediorientale, il quadrante siro-iracheno è quella che negli ultimi anni ha subito le modifiche più significative, tanto da spingere diversi analisti a considerarlo come un unico teatro operativo. Da sempre su posizioni fortemente divergenti, Damasco e Baghdad si sono trovate accomunate nell'affrontare una fase estremamente critica, segnata dalla marcata erosione della loro legittimità, dall'ascesa di movimenti di opposizione caratterizzati da una netta alterità rispetto al governo centrale e dalla perdita di controllo su fasce sempre più importanti di territorio. Fattori, questi, che hanno favorito il radicamento all'interno dei confini nazionali di formazioni eversive, oltre che l'influenza di attori regionali ed extra-regionali latori di agende diverse e, in molti casi, confliggenti. Le condizioni ideali per una “tempesta perfetta” che ha ridefinito in maniera significativa equilibri consolidati e dinamiche che per quasi un secolo hanno plasmato l'intera regione.

Se lo scoppio della “Primavera araba” siriana ha rappresentato l'imprescindibile punto di partenza di questo processo, è stata però l'ascesa del sedicente “Stato Islamico” (IS) a dare senso al concetto di

“Syraq”. Un neologismo che, sulla falsariga della regione costituita da Afghanistan e Pakistan (“AfPak”), sottendeva progressi storici, dinamiche sociali e interessi geopolitici, strategici ed economici tutt’altro che irrilevanti. Fattori che il movimento retto da Abu Bakr al-Baghdadi ha saputo mettere al servizio di una *weltanschauung* proiettata verso il superamento dell’attuale ordine internazionale e nella ricostituzione di un “califfato” quanto mai “glocale”. Una “nuova Medina” da costruirsi sulle ceneri di ideologie allogene dimostrate fallimentari e di realtà statuali create in epoca coloniale per separare ciò che, secondo i sostenitori del movimento jihadista, doveva essere unito:

*It was 98 years ago that the Allies of WWI forged a secret agreement to carve up the territories of the Muslim lands. [...] Years after the agreement, invisible borders would go on to separate between a Muslim and his brother, and pave the way for ruthless, nationalistic tawaghit to entrench the ummah's division. [...] Last week, the mujahidin [...] succeeded in taking control of the border region between Wilayat Al-Barakah in Sham, and Wilayat Ninawa in Iraq, and in demolishing the barriers set up to enforce the crusader partitions of the past century. The mujahidin had taken a major step in casting off the shackles of the kafir nations and proving that no kafir was strong enough to separate the Muslims from one another<sup>1</sup>.*

Sarebbe impossibile, però, comprendere l’evoluzione del teatro siro-iracheno limitando l’indagine al solo “Stato Islamico”. Per quanto importante e dotato di capacità operative e gestionali elevate, infatti, esso rappresenta solo una delle componenti di uno scenario estremamente complesso, segnato dalla compresenza di forze endogene ed esogene protagoniste di un gioco di ombre dai contorni sempre più sfumati. Una competizione originata da crisi eminentemente locali che hanno finito col saldarsi tra loro e coll’accomunare due Paesi che, solo pochi anni prima, parevano segnati da destini assolutamente divergenti.

Se alla fine del 2011, infatti, Damasco era alle prese con una *escalation* di violenza che aveva messo in dubbio le fondamenta stesse dello Stato siriano, nello stesso momento Baghdad sembrava pronta a inaugurare una nuova fase della propria storia, oltre nove anni dopo lo scoppio di un conflitto costato la vita a centinaia di migliaia di vittime. Una situazione ben esemplificata dalle parole pronunciate

---

<sup>1</sup> *Smashing the Borders of the Tawaghit*, “Islamic State Report”, n. 4, 2014, pp. 1-2.

dal Presidente Barack Obama alla vigilia della chiusura della missione militare statunitense in Iraq:

*Tomorrow, the colours of United States Forces-Iraq [...] will be formally cased in a ceremony in Baghdad. Then they'll begin their journey across an ocean, back home. [...] Iraqis future will be in the hands of its people. America's war in Iraq will be over. [...] Now, Iraq is not a perfect place. It has many challenges ahead. But we're leaving behind a sovereign, stable and self-reliant Iraq, with a representative government that was elected by its people<sup>2</sup>.*

Poco meno di due anni dopo, le distanze tra i due Paesi sarebbero state quasi annullate. Mentre in Siria la guerra civile imperversava, l'Iraq cadeva preda di una spirale di instabilità che, emersa in maniera sempre più marcata all'inizio del 2014, sarebbe esplosa in tutta la sua gravità a giugno con la caduta di Mosul. In entrambi i casi, la crisi – originata da istanze eminentemente politiche e dalla marginalizzazione di segmenti sempre più ampi della popolazione<sup>3</sup> – aveva assunto connotazioni marcatamente settarie, che avevano finito coll'esasperare linee di frattura latenti. Confini identitari che, in assenza di agenzie istituzionali neutre e in concomitanza con processi di radicalizzazione sempre più marcati, avevano favorito l'emergere di attori locali latori di agende particolaristiche spesso completamente antitetiche a quelle esposte dall'*establishment*. Ed è proprio sfruttando il vuoto di potere creatosi in seguito alla contrapposizione maturata in seno ai due Paesi che si è registrato l'ingresso in campo di potenze straniere che hanno aggiunto alla dimensione intestina del conflitto dinamiche tipiche delle guerre per procura. Un groviglio di interessi, alleanze e collaborazioni che ha trascinato nella crisi alcune delle maggiori potenze mediorientali (Iran, Arabia Saudita e Turchia su tutti) e attori extra-regionali di primo piano (Stati Uniti e Federazione Russa *in primis*).

È alla luce di questa complessità che il presente contributo intende studiare l'evoluzione del quadro siro-iracheno attraverso una prospettiva multidimensionale. Muovendo dall'analisi del percorso intrapreso da IS negli ultimi due anni, il saggio ne collocherà la

---

<sup>2</sup> *Transcript: President Obama Iraq Speech*, "BBC News", 15.12.2011, all'indirizzo Internet: <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-16191394> (ultimo accesso: 15.5.2016).

<sup>3</sup> In particolare di estrazione arabo-sunnita.

parabola all'interno di un sistema caratterizzato dalla presenza di molteplici centri decisionali, oltre che dalle agende contrapposte di attori statuali il cui impatto sul "Syraq" è tuttora ben lungi dall'aver esaurito i propri effetti.

### **La parabola dell'autoproclamato "Stato Islamico"**

A due anni dalla presa di Mosul e dalla nomina a "califfo" di Abu Bakr al-Baghdadi, lo "Stato Islamico" vive uno dei suoi momenti più difficili. Dopo essere riuscito, tra il 2014 e il 2015, a raggiungere l'apice della propria espansione, l'inerzia dello scontro si è progressivamente volta a suo sfavore.

A dispetto delle importanti affermazioni ottenute a Palmira e Ramadi (maggio 2015) e della sua capacità di consolidare la sua presenza nella Siria centro-meridionale e nel governatorato di Deir el-Zor, IS non è stato in grado di proseguire un'offensiva che, nel corso degli anni precedenti, lo aveva portato a estendere la sua autorità su un territorio più ampio di quello della Gran Bretagna. Particolarmente rilevante per capire le origini e le dinamiche connesse all'ascesa del movimento non è però tanto il dibattito relativo alla sua reale estensione, quanto la peculiarità delle aree controllate. In una regione caratterizzata dalla predominanza di zone desertiche, infatti, il mero controllo territoriale non è un fattore di per sé determinante, al contrario del dominio esercitato su aree strategicamente rilevanti per la loro posizione (strade, bacini fluviali, zone di confine), le loro risorse (giacimenti di idrocarburi, riserve idriche, poli industriali, infrastrutture) o il loro peso specifico dal punto di vista simbolico e della coesione interna. Non è un caso, infatti, che l'offensiva scatenata da IS già a partire dal 2013 si sia mossa lungo queste direttrici, in modo da rafforzare la presa del movimento sull'Alto e Medio Eufrate, sulle province poste lungo il confine siriano-iracheno e siriano-turco, su aree ricche di risorse (come i giacimenti petroliferi di Deir el-Zor) e su centri urbani, industriali e commerciali di primo piano (la già citata Mosul, ma anche Raqqa, Ramadi, Fallujah, Tikrit e Baiji, solo per citare alcuni degli esempi più rappresentativi)<sup>4</sup>. Tutti territori

---

<sup>4</sup> Per una disamina puntuale della presenza del sedicente "Stato Islamico" (IS) nella regione, si rimanda alle analisi condotte dall'*Institute for the Study of War* sin dallo scoppio della crisi.

posti all'interno di quell'*heartland* arabo-sunnita<sup>5</sup> che, sebbene tutt'altro che allineato con la visione e gli interessi del "califfato", è stato la sede prima della sua espansione. Un risultato figlio delle capacità operative del gruppo e dei suoi metodi brutali<sup>6</sup>, ma anche di un graduale processo di radicamento sul territorio reso possibile dalla forte ostilità maturata dalle comunità locali nei confronti dei governi siriano e iracheno<sup>7</sup>, dalla progressiva chiusura degli spazi politici<sup>8</sup> e dalla mancanza di alternative<sup>9</sup>.

È significativo, in tal senso, notare come la spinta propulsiva dello "Stato Islamico" abbia iniziato a mostrare i primi segni di cedimento nel momento in cui le forze jihadiste si sono spinte al di fuori delle aree a maggioranza arabo-sunnita dove tradizionalmente avevano trovato maggior facilità di manovra e sostegno. È a Kobane alla fine del 2014, lungo il confine siro-turco, che l'offensiva di IS si è infranta per la prima volta. Presidiata da un manipolo di guerriglieri affiliati alle unità di protezione popolare (YPG – sigla vicina al PKK), la cittadina era riuscita a resistere per settimane all'offensiva delle milizie jihadiste, a dispetto dell'isolamento a cui era stata condannata da Ankara. Certo, determinanti si erano rivelate le operazioni condotte dall'aviazione statunitense, ma egualmente importante era stata la determinazione dei guerriglieri curdi e l'impermeabilità del tessuto sociale locale al "fascino" e alla fama brutale di IS. Un fattore, quest'ultimo, che il gruppo aveva sino ad allora sfruttato ampiamente per addivenire al controllo di territori chiave senza dover sparare un colpo.

Solo pochi mesi dopo la rottura dell'assedio di Kobane, questa dinamica si sarebbe fatta ancora più evidente in occasione dell'offensiva

---

<sup>5</sup> Area generalmente fatta risalire ai territori compresi tra i governatorati di al-Anbar, Niniveh, Salahaddin, Tamim, Diyala e Baghdad, dove la presenza di comunità arabo-sunnite è più marcata.

<sup>6</sup> Il massacro perpetrato ai danni di intere sezioni della tribù Sheitat a Deir el-Zor nel 2014 ne è un esempio lampante. L'opposizione di una parte del clan a IS ha portato alla sua completa eliminazione, in ossequio a una visione incentrata sul concetto di "colpirne uno per educarne cento".

<sup>7</sup> Per uno studio approfondito del caso iracheno, si rimanda a T. Dodge – B. Wasser, *The Crisis of the Iraqi State*, in T. Dodge – E. Hokayem (ed.), *Middle Eastern Security, the US Pivot and the Rise of ISIS*, London – New York, 2014. Sulla situazione siriana, invece, si veda il volume curato da E. Hokayem, *Syria's Uprising and the Fracturing of the Levant*, London – New York, 2013.

<sup>8</sup> A. Plebani, *Le diverse responsabilità della crisi irachena*, Milano, 18.06.2014.

<sup>9</sup> Si veda, a tal proposito, l'interessante rapporto stilato dall'*International Crisis Group* in relazione alla caduta di Fallujah in mano jihadista. ICG, *Iraq: Fallujah's Faustian Bargain*, "Middle East Report", n. 150 (2014).

lanciata dalle milizie curdo-siriane contro Tal Abyad. L'avamposto, che grazie alla sua prossimità al confine turco era considerato uno snodo commerciale cruciale per il "califfato", rivestiva un'importanza strategica elevata anche in virtù della sua vicinanza a Raqqa, di cui era considerato la prima linea di difesa. Prive del sostegno delle comunità locali e nel mezzo di un'area considerata dal YPG parte integrante di Rojava, la cittadina cadde nel giugno 2015 nelle mani delle milizie curde, trasformandole da reietti a "protette" di Washington e protagoniste della campagna anti-IS<sup>10</sup>.

Se la pretesa invincibilità di IS ha subito in Siria i suoi primi, pesantissimi, colpi, è in Iraq che le sconfitte patite dal gruppo hanno finito col metterne in dubbio la stessa sopravvivenza, segnalando la fine di una parabola ascendente che, sino ad allora, sembrava inarrestabile e in linea col motto *baqiya wa tatamaddad* ("rimanere ed espandersi"). Dopo una fase di pesante riorganizzazione interna culminata nella nomina di un nuovo esecutivo (guidato da Haider al-Abadi) e nella ristrutturazione delle forze di sicurezza, Baghdad riuscì a mettere a segno una prima, importante, vittoria nel marzo 2015 con la liberazione di Tikrit, città natale di Saddam Hussein e bastione di IS nel governatorato di Salahaddin. La sconfitta maturata dalle forze irachene a Ramadi, capitale della provincia di al-Anbar, rappresentò un colpo durissimo per l'esecutivo al-Abadi, ma non ne riuscì a fermarne l'offensiva. Nel novembre 2015, dopo più di un anno dal massacro che aveva scosso le coscienze dell'intera comunità internazionale<sup>11</sup>, Sinjar veniva sottratta alla presa di IS, grazie a un'azione congiunta tra milizie curdo-siriane, *peshmerga* iracheni e aviazione statunitense. La presa della città, oltre ad avere un importante valore simbolico, era significativa anche dal punto di vista strategico, dato che da Sinjar passava la principale via di comunicazione tra Raqqa e Mosul, le due maggiori città del "califfato". Alla fine del 2015 era il turno di Ramadi, mentre nel giugno 2016 Fallujah, la prima città irachena a cadere (gennaio 2014) in mano jihadista, veniva liberata dopo un assedio

---

<sup>10</sup> M. Gunter, *Iraq, Syria, ISIS and the Kurds: Geostrategic Concerns for the U.S. and Turkey*, "Middle East Policy", vol. 22 (2015), n. 1.

<sup>11</sup> Nell'estate del 2014, poche settimane dopo la presa di Mosul, le forze del "califfato" avevano obbligato i *peshmerga* curdi ad abbandonare la cittadina di Sinjar. Da sempre punto di riferimento della comunità yazide, la città era stata teatro di un massacro brutale: gli uomini fatti prigionieri erano stati giustiziati, mentre donne e bambini erano stati considerati "spoglie di guerra" e, come tali, posti in un regime di schiavitù.

protrattosi per mesi. Un risultato importante, dato che la cittadina era divenuta nel corso degli anni l'emblema dell'opposizione al nuovo ordine iracheno e che la sua prossimità a Baghdad (distante poco meno di 70 km) aveva avuto un ruolo importante nella conduzione della campagna stragista lanciata contro la capitale.

Tutto questo mentre, sul fronte siriano, l'offensiva lanciata da Mosca nel settembre 2015 infliggeva seri colpi alle posizioni dello "Stato Islamico" che, nel marzo 2015, si vedeva sottrarre Palmira.

A distanza di poco più di due anni dalla proclamazione del "califfato", questi sembra sempre più costretto sulla difensiva, come dimostrato da una serie di stime che riportano come il movimento abbia perso oltre il 45% dei territori una volta sotto il suo controllo in Iraq e oltre il 30% delle aree abitate che esso occupava nella regione siro-irachena<sup>12</sup>. Al netto di questi importanti risultati, però, lo "Stato Islamico" continua ad avere un ruolo centrale in Syraq: sebbene esso abbia subito importanti sconfitte, Mosul e Raqqa rimangono saldamente nelle sue mani e, a fronte di un marcato indebolimento in Mesopotamia, si è registrata una sua significativa espansione nelle province della Siria centrale e meridionale, attorno alla stessa capitale e nella città di Deir el-Zor, a riprova della vitalità di un movimento che ha sempre fatto della sua flessibilità uno dei fattori di forza.

### **La frammentazione del tessuto sociale siro-iracheno e la presenza di molteplici centri decisionali**

Se IS ha rappresentato il fattore che maggiormente ha contribuito a definire il teatro siro-iracheno, la profonda frammentazione che ha colpito la regione è sicuramente un altro elemento dimostratosi cruciale per l'affermazione del "Syraq". In assenza di un potere centrale forte, infatti, nei due Paesi sono sorti centri decisionali autonomi, se non spesso apertamente alternativi, ai governi di Damasco e Baghdad – attori che hanno di fatto contribuito a lacerare uno spazio sociale che non sembra essere che l'ombra di quello antecedente allo scoppio della crisi.

---

<sup>12</sup> S. Warren, *Department of Defense Press Briefing by Col. Warren via teleconference from Baghdad*, Iraq, U.S. Department of Defense, 18.05.2016, <http://www.defense.gov/News/News-Transcripts/Transcript-View/Article/775752/departament-of-defense-press-briefing-by-col-warren-via-teleconference-from-bagh>

Delle due aree, la Siria è senza dubbio quella che, anche nell'immaginario collettivo, è stata maggiormente segnata da questo processo di frammentazione. A prescindere dal reale numero di gruppi armati attivi sul territorio, che secondo alcune stime supererebbero addirittura il migliaio<sup>13</sup>, le principali forze coinvolte nel conflitto rimangono il regime di Bashar al-Assad (sostenuto da forze russe e iraniane, così come da Hezbollah), lo "Stato Islamico" (di cui si è già trattato nelle pagine precedenti), le unità di protezione popolare a maggioranza curda e tre delle principali forze dell'opposizione: Jabhat al-Nusra, Ahrar al-Sham e l'ombrello di formazioni legate all'Esercito Libero Siriano.

Sebbene sia stato fortemente indebolito da oltre cinque anni di guerra civile e detenga il controllo solamente su circa un quinto del territorio, il regime continua a rimanere l'attore più importante del teatro siriano. Oltre che sulle significative capacità operative delle Forze Armate, esso ha potuto contare sul sostegno costante di Teheran, sull'appoggio di Hezbollah (rivelatosi determinante nella battaglia di Qusayr della primavera del 2013 e tuttora dirimente per il controllo delle regioni di confine col Libano) e su una *partnership* con Mosca che ha raggiunto il suo apice a partire dalla seconda metà del 2015, quando l'intervento delle forze russe ha permesso ai lealisti di superare una congiuntura particolarmente negativa e di recuperare importanti posizioni. Tutto questo ha richiesto un pesante tributo in termini di autonomia, ma ha consentito a Bashar al-Assad di mantenere il controllo su buona parte della cosiddetta "Siria utile": l'asse verticale che, unendo idealmente Aleppo a Damasco, racchiude al suo interno le aree più importanti dal punto di vista demografico, strategico e industriale del Paese. Il *rais* può contare, inoltre, sul sostegno delle principali minoranze, che – sconvolte dalle brutalità commesse da IS e da diverse sigle dell'opposizione – si sono schierate a sostegno di un regime tutt'altro che amato, ma percepito come l'ultimo baluardo che le separa dalla completa distruzione.

Altro importante protagonista del conflitto siriano è senza alcun dubbio il Partito dell'Unione Democratica (PYD)<sup>14</sup>, attivo

---

<sup>13</sup> S. Zuhur, *The Syrian Opposition: Salafi and Nationalist Jihadism and Populist Idealism*, "Contemporary Review of the Middle East", vol. 2 (2015), n. 1-2.

<sup>14</sup> Facendo seguito a una serie di importanti azioni congiunte condotte con diverse formazioni attive nel nord della Siria, alla fine del 2015 il gruppo è entrato formalmente all'interno di una piattaforma politico-militare conosciuta col nome di Forze Democratiche Siriane (SDF). Il movimento, seppur dominato a livello politico,

principalmente nelle regioni settentrionali lungo il confine con la Turchia. Le vittorie ottenute negli ultimi due anni dal suo braccio armato, le unità di protezione popolare (YPG) hanno permesso al movimento curdo non solo di penetrare a fondo nel territorio di IS e di attestarsi a soli trenta chilometri da Raqqa, ma anche di sottrarre importanti territori all'opposizione filo-turca. Questi fattori, uniti a capacità operative di gran lunga superiori rispetto a quelle palesate dalle altre forze dell'opposizione, ne hanno fatto un prezioso alleato di Washington nella lotta al "califfato"<sup>15</sup>, a dispetto degli storici legami da esso intrattenuti con il PKK. Un elemento che, unito alle ambigue relazioni intrattenute dal movimento con Damasco, ha protetto il gruppo dalle rappresaglie scatenate dal regime contro le altre forze di opposizione, trasformando in possibilità concreta quello che per lunghi anni è stato solo un miraggio: l'unificazione dei distretti di Jazira, Tal Abyad, Kobane e Afrin in un'unica regione autonoma (Rojava).

Jabhat al-Nusra e Ahrar al-Sham costituiscono, invece, i due movimenti dell'opposizione di matrice islamista più importanti all'interno dello Sham (IS, ovviamente, escluso). Dopo essere stata a un passo dalla dissoluzione in seguito alla rottura del 2013 con lo "Stato Islamico"<sup>16</sup>, la sezione locale di al-Qaeda ha saputo sfruttare la sua doppia anima, siriana e internazionale, divenendo un attore chiave nella regione di Idlib, ma anche in tutti i principali fronti della lotta contro le forze lealiste<sup>17</sup>. Questo grazie alle significative capacità operative di una realtà che, con tutta probabilità, non ha eguali all'interno dell'opposizione a Bashar al-Assad, ma anche per la marcata attenzione che il movimento ha da sempre dedicato alle comunità locali. Un fattore rivelatosi essenziale per la formazione di legami di collaborazione fortissimi con molti dei maggiori movimenti dell'opposizione e, in particolare, con Ahrar al-Sham. La *partnership* con la più importante formazione salafita siriana è stata alla base di molte delle più recenti vittorie maturate nei confronti del regime e si è

---

militare ed operativo del PYD, riunisce al suo interno molteplici attori appartenenti a comunità (inclusi arabi, assiri, armeni, turcomanni, etc) e fedi diverse.

<sup>15</sup> Gunter, *op. cit.*

<sup>16</sup> A.Y. Zelin, *The War between ISIS and al-Qaeda for Supremacy of the Global Jihadist Movement*, Washington, DC, 20.06.2014.

<sup>17</sup> Y. Abbas, *Another "State" of Hate: Al-Nusra's Quest to Establish an Islamic Emirate in the Levant*, "Current Trends in Islamist Ideology", vol. 20 (2016).

dimostrata cruciale in particolare per la presa di Idlib nella primavera del 2015 – un risultato dal peso specifico notevole non solo perché poneva le basi per la formazione di quello che è stato definito come una sorta di “emirato islamista”, ma anche perché portava lo scontro alla porte di Latakia, una delle principali roccaforti della comunità alawita e della famiglia al-Assad.

A completare il quadro fin qui delineato vi sono poi i movimenti di quello che era stata la principale piattaforma di opposizione al regime: il Esercito Libero Siriano. Già pesantemente segnato da profonde fratture interne, il fronte si è trovato negli ultimi anni tra l’incudine delle principali formazioni salafite e jihadiste (*in primis* “Stato Islamico”, Jabhat al-Nusra e, seppur in misura minore, Ahrar al-Sham) e il martello del regime che lo ha sempre considerato il proprio principale nemico (non a caso, proprio le posizioni del FSA sono state tra i principali obiettivi dell’offensiva russa iniziata nel settembre 2015 e delle successive operazioni congiunte condotte con il supporto di unità fedeli ad al-Assad). Una situazione che, unita a una crescente scarsità di fondi e supporto esterno, ha fortemente limitato le sue capacità operative e favorito un esodo costante di guerriglieri a tutto beneficio delle formazioni islamiste. Sebbene il suo peso specifico non possa essere comparato con quello detenuto nella prima fase della guerra civile, esso mantiene importanti posizioni nelle regioni di Hama e Homs, oltre che nel sud, nei dintorni di Aleppo e in alcune roccaforti rimaste a nord.

Se la profonda frammentazione che ha colpito il tessuto socio-politico siriano è un fatto di pubblico dominio, la portata della polarizzazione del sistema iracheno risulta molto meno conosciuta, se non lungo una tradizionale visione tripartita che vede un nord non meglio definito a maggioranza curda (e sotto l’autorità del Governo Regionale del Kurdistan – KRG), un centro dai contorni altrettanto sfumati feudo della comunità arabo sunnita (associato in maniera immediata, a partire dal 2014, con lo “Stato Islamico”) e un sud dominato dalla comunità arabo sciita gravitante attorno alle *‘atabat* e a Bassora. Il tutto teoricamente connesso da una capitale, Baghdad, più immaginata che reale, quasi separata dal resto. La realtà, però, come sempre, tende a essere assai più articolata e, soprattutto in Iraq – Paese “misto per eccellenza” – a rifuggire rigidi schematismi. Nel nostro caso, in particolare, non solo non è possibile individuare catene di comando e controllo rispondenti alle tre macro-regioni indicate,

ma nemmeno centri decisionali dotati di completa autorità all'interno del KRG, del "Sunnistan" e del sud a impronta sciita.

A nord, infatti, la formale unità della regione autonoma del Kurdistan deve fare i conti con la tradizionale divisione dei *peshmerga* tra formazioni fedeli al Partito Democratico del Kurdistan (KDP), dislocate attorno a Erbil e Dohuk e, in generale, nel nord-ovest iracheno, e reparti vicini all'Unione Patriottica del Kurdistan (PUK) di stanza attorno a Sulaimaniyya e Kirkuk e, tendenzialmente, nel nord-est del Paese<sup>18</sup>. A complicare ulteriormente il quadro di sicurezza dell'Iraq settentrionale contribuisce, inoltre, la presenza di unità del YPG siriano nella regione di Sinjar e l'esistenza di basi del PKK lungo l'area di Qandil. Tutto questo senza dimenticare l'esistenza di avamposti del "califfato" che, sebbene costretto ad abbandonare molteplici posizioni, detiene ancora la città chiave di Mosul.

Proprio la seconda metropoli irachena, posta lungo l'ideale linea di faglia che separerebbe il Kurdistan dall'Iraq "sunnita", permette di fare chiarezza sulle delicate dinamiche intra-irachene. Sebbene formalmente sottoposte all'autorità di Baghdad, infatti, le forze curde di fatto stanno portando avanti una campagna indipendente che mira non solo alla sconfitta di IS, ma anche a ridefinire gli equilibri di potere interni alla "terra dei due fiumi", garantendo quanti più territori e risorse possibili a un KRG che ormai si percepisce sempre più come realtà indipendente di fatto, se non *de iure*. Lo stesso governo di al-Abadi, poi, deve fare i conti con una catena di comando e controllo disfunzionale – specchio fedele di un contingente che è in realtà pervaso da linee di frattura profonde e stratificatesi nel tempo. A dispetto delle enormi risorse allocate, delle importanti dotazioni a loro disposizione e della riorganizzazione interna seguita alla *débâcle* di Mosul, infatti, le Forze Armate continuano a essere affette da limiti significativi sul piano delle capacità operative, oltre che da un profondo deficit di legittimità (dovuto in gran parte alla sovra-rappresentazione al loro interno di esponenti della comunità arabo-sciita) e da un'evidente mancanza di spirito di corpo. Un fattore, quest'ultimo, direttamente connesso al fenomeno delle *multiple and conflicting loyalties* dei suoi reparti: sebbene formalmente sottoposti all'autorità di Baghdad, infatti, molti di essi mantengono importanti legami con attori politici e milizie di

---

<sup>18</sup> International Crisis Group, *Arming Iraq's Kurds: Fighting IS, Inviting Conflict*, "Middle East Report", n. 158 (2015).

varia natura ed estrazione<sup>19</sup>. È anche per far fronte a questi limiti che l'esecutivo ha dovuto contare su forze irregolari (*hashd al-shaabi* – unità di mobilitazione popolare) riunitesi all'indomani della sconfitta di Mosul in risposta all'appello lanciato dalla massima autorità sciita irachena, il grande *ayatollah* Ali al-Sistani<sup>20</sup>. Realtà legate a formazioni politiche, gruppi paramilitari e potenze straniere (Iran *in primis*) che hanno giocato un ruolo importante nella protezione dell'entroterra iracheno e nella liberazione di molteplici territori, ma che si sono circondate da una fama di brutalità, impunità e indipendenza che riflette la loro sostanziale autonomia rispetto a Baghdad.

### **Agende regionali ed extra-regionali divergenti**

Non sono state, però, solo la presenza di IS e la profonda frammentazione interna ad accomunare Siria e Iraq. Determinanti si sono rivelate anche le posizioni assunte dalle principali potenze regionali, oltre che da Stati Uniti e Federazione Russa. Attori, questi, che hanno ingabbiato il “Syraq” in una fitta rete di interessi, alleanze e dinamiche confliggenti che ha complicato oltremodo la situazione descritta nelle pagine precedenti. Il loro coinvolgimento nella crisi ha fatto sì che la dimensione locale del conflitto si saldasse con la più ampia competizione egemonica regionale, dando vita a un gioco d'ombre che, oltre a esasperare i processi di polarizzazione già in atto, ha ridefinito profondamente gli equilibri della regione, finendo con l'assottigliare e, in alcuni casi, persino annullare i confini esistenti tra alleato e nemico, cliente e patrono.

Basti pensare, a tal proposito, alle ambigue posizioni assunte da Arabia Saudita e Turchia in relazione alla lotta allo “Stato Islamico”. A fronte di una condanna netta nei confronti del gruppo guidato da al-Baghdadi, infatti, le due potenze hanno accuratamente evitato di ricorrere all'intera panoplia di strumenti in loro possesso per porre fine alla minaccia da esso rappresentata. E questo anche in virtù dell'“utilità” che IS può presentare alle agende dei due Paesi<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> R. Redaelli – A. Plebani, *L'Iraq contemporaneo*, Roma, 2013.

<sup>20</sup> F. Haddad, *The Hashd: Redrawing the Military and Political Map of Iraq*, Washington, DC, 09.04.2015.

<sup>21</sup> A. Plebani, *Jihadismo globale. Strategie del terrore tra Oriente e Occidente*, Firenze, 2016.

Per Riad, pur rimanendo una minaccia alla propria autorità ed essendo, di fatto, un *competitor* dei movimenti di opposizione sostenuti in Siria, IS non rappresenta un pericolo esiziale. Certo, gli attentati condotti dal movimento negli ultimi mesi, soprattutto nelle province orientali a maggioranza sciita, hanno evidenziato importanti falle nel sistema di sicurezza, ma le agenzie di sicurezza sono riuscite in passato ad aver ragione di *network* eversivi ben più estesi di quelli che paiono essere al momento attivi nel regno. Di converso, la fortissima ostilità nutrita da "califfato" nei confronti della comunità sciita e dell'Iran è percepita, se non come un vero e proprio *asset*, quantomeno come un utile diversivo in grado di sottrarre risorse ed energie a Teheran e ai suoi alleati e di limitare lo strapotere sin qui palesato dalla Repubblica Islamica nell'ambito di quella che è stata definita come la guerra fredda del Medio Oriente<sup>22</sup>. Una guerra che, con la definizione del *nuclear deal* del luglio 2015, pare aver sovvertito in maniera definitiva gli equilibri sui quali si è retto l'intero sistema mediorientale sin dal 1979.

Per Ankara, invece, la situazione è ben diversa. Il movimento di al-Baghdadi rappresenta una minaccia significativa alla luce della sua prossimità al confine turco, della libertà di movimento concessa sino a poco tempo fa ai suoi uomini e degli attacchi che, nel corso dell'ultimo anno, hanno insanguinato il territorio turco. Eppure, la sopravvivenza del gruppo pare essere considerata il "male minore" rispetto alla possibilità che l'intera Siria settentrionale cada nelle mani del "ticket" composto da PYD e PKK, con tutte le conseguenze che questo potrebbe avere per la stabilità interna del Paese, così come per i complessi equilibri che dominano il teatro siriano<sup>23</sup>. Una prospettiva che, all'insegna del concetto de "il nemico del mio nemico è mio amico", ha spinto la Turchia a privilegiare la sconfitta delle forze curde sull'eliminazione dei "guerriglieri neri", anche a costo di entrare in rotta di collisione coi suoi principali alleati occidentali – Washington *in primis*.

---

<sup>22</sup> G. Gause III, *Beyond Sectarianism: The New Middle East Cold War*, Washington, DC, 22.07.2014.

<sup>23</sup> Nella regione di Aleppo e lungo il confine operano, infatti, una serie di movimenti di opposizione che la Turchia ha sostenuto sin dallo scoppio dell'insurrezione armata. La nascita di Rojava sancirebbe la separazione fisica di queste formazioni con l'entroterra turco e il loro conseguente collasso. Un'eventualità che segnerebbe il definitivo fallimento della politica di Ankara in Siria – già messa a dura prova negli ultimi mesi dall'offensiva russa e dalla ripresa delle forze lealiste.

Paradossalmente, l'ascesa di IS è stata di una qualche "utilità" anche allo stesso Iran. Sebbene essa abbia portato a un marcato indebolimento del regime di Bashar al-Assad, alla destabilizzazione del teatro iracheno e al coinvolgimento di Hezbollah in un conflitto che ne ha segnato in maniera indelebile l'immagine all'interno del mondo arabo, essa ha permesso a Teheran di rafforzare in maniera significativa la sua statura internazionale. Per quanto abbia rappresentato uno dei punti più controversi della sua politica estera, il sostegno costante garantito a Damasco ha evidenziato la solidità delle alleanze intessute da Teheran e la sua volontà di rimanere a fianco dei propri *partner* anche nei momenti di maggior difficoltà – un atteggiamento tutt'altro che scontato, soprattutto se raffrontato con il *modus operandi* di Washington e dei suoi *partner* europei nei confronti di alleati di lunga data durante la "Primavera araba"<sup>24</sup>. Il coinvolgimento dell'Iran a fianco del governo siriano e del governo iracheno, inoltre, oltre a cementare l'alleanza con due Paesi chiave della regione, gli ha permesso di rafforzare i suoi legami con un'ampia serie di milizie e gruppo paramilitari destinati a giocare un ruolo significativo in futuro non solo in ambito militare ma anche a livello politico. Un caso significativo, in tal senso, è quello rappresentato da Asaib Ahl al-Haq e Kataib Hezbollah in Iraq, ma dinamiche simili possono essere riscontrate anche in ambito siriano.

Sebbene pesantemente condizionata da un *disengagement* che ne ha fortemente ridotto l'influenza nell'area, Washington ha giocato – e continua tuttora a giocare – un ruolo cruciale nella regione. Dopo le incertezze palesate soprattutto nel corso del 2013 nei confronti dei *file* siriano e iracheno, l'amministrazione Obama ha gradualmente ridefinito le proprie posizioni, assumendo un atteggiamento sempre più proattivo che ha avuto un impatto determinante sugli equilibri della regione. In Iraq, infatti, la fine dell'esecutivo al-Maliki e la nomina a Primo ministro di Haider al-Abadi (settembre 2014) hanno favorito il "ritorno" degli Stati Uniti nel Paese, dopo la difficile fase seguita al ritiro delle truppe del 2011. Dopo aver risposto positivamente agli appelli di Erbil – minacciata nell'estate del 2014 da forze jihadiste giunte a poco più di trenta chilometri dai suoi confini – il comando statunitense ha intensificato la propria collaborazione con Baghdad

---

<sup>24</sup> E. Hokayem – B. Wasser, *Iran, The Gulf States and the Syrian Civil War*, in T. Dodge – E. Hokayem, *Middle Eastern Security, the US Pivot and the Rise of ISIS*, London – New York, 2014.

e le forze di sicurezza irachene, dando vita a una serie di operazioni congiunte rivelatesi determinanti per le vittorie ottenute nell'ultimo anno e mezzo. In Siria, invece, lo spartiacque è stato rappresentato dalla decisione di Washington di sostenere le milizie del PYD e di abbandonare – o almeno di ridurre notevolmente – la ricerca di *partner* "moderati" dell'opposizione in grado di rappresentare un degno avversario per Damasco e i suoi alleati. Una scelta maturata nell'ambito della difesa di Kobane che ha portato a una serie di importanti affermazioni nei confronti di IS, a dispetto del netto peggioramento che questo ha comportato nelle relazioni con Ankara.

E, infine, a completare la cerchia di attori internazionali che hanno influenzato in misura determinante gli equilibri della regione, vi è la Russia. Da sempre vicina al regime damasceno, Mosca ha inizialmente giocato un ruolo secondario rispetto a Teheran, pur continuando a fornire alle forze lealiste dotazioni d'arma e personale tecnico. La situazione è cambiata significativamente nel 2015, quando, dopo aver attuato un rafforzamento notevole delle sue posizioni e dei suoi effettivi nella base navale di Tartus, il Cremlino ha lanciato un'offensiva su ampia scala che ha ridefinito in maniera profonda gli equilibri interni al Paese. A partire da settembre le forze russe, in sinergia con reparti lealisti, hanno colpito in profondità le postazioni e le reti di sostegno dello "Stato Islamico" ma anche, e soprattutto, l'ampia serie di formazioni dell'opposizione. L'intervento ha contribuito a capovolgere le sorti del conflitto, dopo che nei mesi precedenti al-Assad aveva subito importanti sconfitte, ma ha anche generato una serie di dinamiche internazionali che hanno complicato in misura significativa il teatro siro-iracheno. L'attivismo di Mosca si è scontrato, infatti, con un netto irrigidimento delle posizioni turche<sup>25</sup> e con una crisi diplomatica che ha raggiunto il suo apice nel novembre 2015, in seguito all'abbattimento di un *jet* lungo il confine. L'intervento ha anche fatto segnare un nuovo capitolo delle relazioni con Washington, dando vita a una divisione di fatto del teatro siriano

---

<sup>25</sup> Per Ankara, l'intervento russo rappresentava una minaccia diretta alla propria strategia in Siria, dato che l'aviazione di Mosca aveva colpito con forza le posizioni degli alleati locali di Ankara soprattutto ad Aleppo e nel nord del paese. Il *military build-up* del Cremlino e le operazioni aeree condotte lungo il confine, inoltre, vennero lette come un chiaro messaggio intimidatorio che, secondo alcune analisi, sembrava presentare notevoli elementi di contatto con il *modus operandi* adottato durante la crisi ucraina.

in due aree di intervento distinte. Un cambiamento di posizioni significativo se solo si pensa che, nel corso del 2013, la triangolazione tra Mosca, Washington e Damasco aveva dato vita ad un accordo sullo smaltimento delle armi di distruzione di massa in possesso del regime rivelatosi determinante per garantire una *exit strategy* ad un'amministrazione statunitense che si era trovata legata dalle sue stesse dichiarazioni<sup>26</sup>.

A distanza di oltre cinque anni dallo scoppio delle sollevazioni che hanno portato a una profonda destabilizzazione del quadrante siriano, il futuro dell'area appare ancora impossibile da predire. Se le sconfitte subite dal sedicente "Stato Islamico" e l'indebolimento del suo modello di statualità rappresentano un fattore sicuramente positivo, le sfide che l'area si trova ad affrontare sono molteplici. Anche se per motivazioni e con intensità differenti, Damasco e Baghdad continuano a essere percepite da ampi segmenti delle rispettive popolazioni come nemici dai quali difendersi, più che come il punto di riferimento di istituzioni neutre capaci di comporre le diverse istanze. Nonostante le affermazioni ottenute dalle unità lealiste in Siria e dalle forze di sicurezza in Iraq, inoltre, permangono sul territorio attori dotati di un seguito significativo e di forme di autonomia, che – in diversi casi – sfociano in una sorta di indipendenza mascherata. Realtà che, grazie anche al sostegno garantito da attori esterni (statuali e non), rappresentano una seria ipoteca per il ritorno del "Syraq" allo *status quo ante* – posto che questo sia l'obiettivo a cui le popolazioni locali e la comunità internazionale intendano puntare.

Al di là dell'ovvia importanza delle operazioni militari condotte contro le posizioni del "califfato", quindi, è fondamentale concentrare l'attenzione sulle cause profonde alla base della sua ascesa e dar vita a

---

<sup>26</sup> Circa un anno prima dei tragici attacchi a base di armi chimiche lanciati contro al-Ghouta nell'agosto 2013, il Presidente Obama aveva dichiarato formalmente che l'uso di armi chimiche o batteriologiche rappresentasse una *red line* la cui violazione avrebbe prodotto enormi conseguenze per i responsabili. Una perifrasi che i più avevano interpretato come un monito rivolto ad Assad e ai suoi alleati che, se ignorato, avrebbe portato a un intervento diretto delle Forze Armate americane. Gli attacchi, di cui tuttora non è chiara la responsabilità (sebbene in molti ritengano siano stati opera del regime siriano), spinsero numerosi attori locali e internazionali a chiedere alla Casa Bianca di tener fede ai propri impegni. La mediazione russa e la decisione di procedere a un'eliminazione degli arsenali di Damasco rappresentò una *saving face measure* che permise a Washington di evitare un intervento fortemente osteggiato in patria e dalle conseguenze completamente imprevedibili.

canali di comunicazione in grado di riaprire il dialogo tra le diverse parti in causa. Per avere una minima possibilità di successo, queste misure devono essere coadiuvate da un serio impegno della comunità internazionale e da una profonda ridefinizione delle politiche sin qui adottate dai diversi attori internazionali coinvolti nel conflitto. Potenze che, pur con motivazioni e ragioni differenti, hanno di fatto trasformato il "Syraq" nel principale teatro di un conflitto che investe l'intera regione e che ha contribuito in misura determinante a dar vita all'arco di crisi mediorientale. Un fenomeno che ha avuto nel marcato indebolimento e persino nella disintegrazione di interi Stati uno dei suoi fattori principali; condizioni che, come imparato nel corso degli ultimi venticinque anni, rappresentano le premesse ideali per la nascita di attori anti-sistema. Si chiamino essi al-Qaeda o IS.



# La NATO e la Federazione Russa, dalla crisi ucraina alla lotta contro Daesh

di EUGENIO DI RIENZO

***Abstract** – The Coup d'État in Ukraine was the moment when the post-Cold War world genuinely ended for Russia. After February 2014, Putin has been remarkably successful in frustrating Western projects on former Soviet territory: he has halted NATO expansion, strengthened the role of Collective Security Treaty Organization, consolidated Russian friendship with China, Iran, India, Afghanistan, Syria, Serbia, Egypt, Greece, Israel, tightened his hold on Crimea, and, thanks to the Ukrainian adventure and the Russian military intervention in Syria, he took the West by an unpleasant and humiliating surprise. Nevertheless, Moscow's diplomatic restart and the Russian modest military revival did not change the situation. Europe alone vastly outranges Russia in economic strength and military spending. America's global reach is unparalleled. Despite the refusal by most European States to invest in their militaries, Moscow still lack the strength to stage a continental Blitzkrieg. The NATO-Russia Council (April 20th, 2016) has not led to change anyone's mind. Sanctions remain in force, even if they have not transformed Moscow's behaviour, while, by contrast, they have discouraged Russian cooperation with NATO on issues including Islamic terrorism, North Korea, Iran, Iraq, Syria and Afghanistan. Even worse, the Western economic attack has pushed Moscow toward Beijing, despite important differences between the two countries.*

*Nel giudicare le relazioni della Russia con le altre Nazioni, bisogna sempre ricordare che i valori geopolitici sono costanti e che non possono essere cancellati da nessun cambiamento storico.*

Evgenyj Primakov, 26 ottobre 1996

Quando la Guerra Fredda terminò, molti, sulle due sponde dell'Atlantico, si persuasero che le questioni geopolitiche più gravi erano state in gran parte superate dal corso degli eventi. Con l'eccezione di alcuni problemi relativamente minori, come la questione dell'ex Jugoslavia e l'assillante disputa israelo-palestinese, allora si reputò che i maggiori problemi della politica mondiale non avrebbero più riguardato la difesa dei confini, la conservazione e l'installazione di basi militari, la

delimitazione delle sfere d'influenza, i conflitti etnici, religiosi, nazionali. In quel momento apparve all'orizzonte della storia l'epifania dell'"Evo americano" e con esso la promessa di un assetto mondiale giusto, pacifico e duraturo. L'iscrizione virgiliano-massonica incisa nel 1782 sul lato posteriore del Gran Sigillo degli Stati Uniti d'America (*Novus Ordo Seclorum*) riacquistò nuovamente tutto il suo valore profetico.

In Medio Oriente, dopo il 26 dicembre 1991, il predominio delle Potenze sunnite (Arabia Saudita, Stati del Golfo, Egitto e Turchia legate a Washington dal desiderio di stabilizzare questa regione ma anche da interessi opachi e inconfessabili) garantì il successo della tattica del "doppio contenimento" verso Iran e Iraq. In Asia, si potenziò la preponderanza strategica statunitense, la cui tenuta fu assicurata da una serie di patti di cooperazione politico-militari con Giappone, Corea del Sud, Australia, Indonesia e altri minori alleati. In Europa, la sistemazione politico-territoriale post-Guerra Fredda consentì il ripristino dell'unità della Germania, lo smembramento dell'Unione Sovietica e l'integrazione degli Stati dell'ex Patto di Varsavia e delle Repubbliche Baltiche nella NATO e l'Unione Europea.

Questa fase appartiene ormai al passato. La teoria della "fine della storia" provocata dalla diffusione globale delle democrazie liberali, del capitalismo e dello stile di vita occidentale, secondo lo schema formulata da Francis Fukuyama in un saggio pubblicato su *The National Interest* nell'estate 1989 e poi ripresa nel volume del 1992<sup>1</sup>, è finita nello sterminato catalogo delle utopie inutili e dannose. Quella teoria, che postulava scopertamente l'avvento di una *governance* mondiale, unipolare, a guida euro-atlantica, è stata platealmente smentita dalla rinascita delle ambizioni imperiali di Cina, India, Iran, Turchia<sup>2</sup>, dalla destabilizzazione generale del Medio Oriente, provocata ancor più dall'insensata strategia statunitense in quella regione che dalla barbarie *jihadista*, e soprattutto dal ritorno a una situazione di confronto/scontro tra NATO e Russia definibile, almeno fino a questo momento, in termini di «*Little Cold War*»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Sul punto si veda C. Hughes, *Liberal Democracy as the End of History: Fukuyama and Postmodern Challenges*, Londra, 2012.

<sup>2</sup> G. Challand – J.P. Rageau, *Géopolitiques des Empires. Des Pharaons à l'Imperium américain*, Paris, 2012, in particolare pp. 191 ss.

<sup>3</sup> G. Friedman, *Ukraine and the "Little Cold War"*, "Stratfor Global Intelligence", 04.03.2014, disponibile al seguente link: <http://www.stratfor.com/weekly/ukraine-and-little-cold-war>.

Dopo il colpo di Stato di Kiev del 23-24 febbraio 2014, favorito dall'ingerenza negli affari interni ucraini dell'amministrazione Obama, del governo polacco, dei *Big Three* dell'Unione Europea (Berlino, Parigi, Londra)<sup>4</sup>, la frontiera russo-europea è tornata a essere una "linea di faglia" che evidenzia la contrapposizione di schieramenti politico-militari domani forse destinati a collidere. Albania, Croazia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Romania, Bulgaria, Polonia, Stati baltici sono nella NATO, dove entreranno probabilmente, anche Moldavia, Bosnia, Macedonia, Georgia, Finlandia, Svezia per completare l'assedio politico-militare della Russia<sup>5</sup>. Anche la Bielorussia è a rischio e quando un'altra sollevazione di piazza spontanea, oppure manovrata come quella di Kiev, o in alternativa una "rivoluzione di palazzo" obbligherà Minsk a ripudiare la sua lealtà verso il Cremlino, un potenziale schieramento avverso a Mosca sarà penetrato profondamente verso il cuore del territorio russo più di quanto abbiano fatto le armate del Terzo Reich durante la "Grande Guerra Patriottica" del 1941-1945<sup>6</sup>.

Pur tra ingenti problemi, dovuti in massima parte a una troppo limitata spesa militare, all'ancora insufficiente modernizzazione tecnologica dell'Esercito russo (ora in netto miglioramento), all'inquietante calo demografico, alla debolezza di un'economia troppo dipendente dal

---

<sup>4</sup> G. Friedman – M. Lanthemann, *A More Assertive German Foreign Policy*, "Stratfor Global Intelligence", 04.02.2014, disponibile al seguente link: <http://www.stratfor.com/weekly/more-assertive-german-foreign-policy>; G. Friedman, *New Dimensions of U.S. Foreign Policy Toward Russia*, "Stratfor Global Intelligence", 11.02.2014, disponibile al seguente link: <http://www.stratfor.com/weekly/new-dimensions-us-foreign-policy-toward-russia>; M. McFaul – S. Sestanovich – J.J. Mearsheimer, *Faulty Powers. Who Started the Ukraine Crisis?*, "Foreign Affairs", 31.10.2014, disponibile al seguente link: <http://www.foreignaffairs.com/articles/142260/michael-mcfaul-stephen-sestanovich-john-j-mearsheimer/faulty-powers>.

<sup>5</sup> M.E. Brown, *Nato's Biggest Mistake. The Alliance Drifted from Its Core Mission and the World is Paying the Price*, "Foreign Affairs", 08.05.2014 disponibile al seguente link: <http://www.foreignaffairs.com/articles/138432/michael-e-brown/natos-biggest-mistake>. L'analisi sul rischio di un deragliamento dell'Alleanza verso la funzione esclusiva di contenimento aggressivo della Russia era stato anticipato da B.H. Friedman – J. Logan, *Hitting the "stop" button on Nato Expansion*, 12.09.2008, disponibile al seguente link: [http://sites/cato.org/files/articles/friedman\\_logan\\_hittingstopbuttononnatoexpansion](http://sites/cato.org/files/articles/friedman_logan_hittingstopbuttononnatoexpansion).

<sup>6</sup> Per un'analisi della crisi ucraina nel quadro geopolitico globale rimando a E. Di Rienzo, *Il conflitto russo-ucraino. Geopolitica del nuovo (dis)ordine mondiale*, Soveria Mannelli, 2015. Si veda anche V. Levitsky (a cura di), *East Ukrainian Conflict in the Context of Global Transformations*, Ukrainian Institute of Strategies of Global Development and Adaptation, 2015; G. Gabellini, *Ucraina. Una guerra per procura*, Roma, 2016.

riciclaggio dei proventi derivanti dalla vendita di energia, ai perduranti affanni del settore agro-alimentare, Vladimir Putin ha risposto alla sfida dell'Occidente, riportando in questa congiuntura come nel passato un notevole successo nel frustrare i tentativi occidentali di penetrare nel *near abroad* post-sovietico. Ieri, Putin, dopo aver incassato, a denti stretti, la bruciante umiliazione della sconfitta di Belgrado che portò all'indipendenza del Kosovo, pose definitivamente fine al conflitto ceceno (che dimostrò per la prima volta, dopo il crollo dell'URSS, la volontà della Federazione Russa di non rinunciare al dominio del suo *hinterland* strategico)<sup>7</sup>, disgregò la Georgia, ricondusse il governo di Erevan nell'orbita di Mosca, rafforzò il ruolo dell'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva (sottoscritto da Russia, Armenia, Bielorussia, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan), rinsaldò i vincoli di amicizia con Cina, Iran, India, Afghanistan, Egitto, Siria, Israele, Grecia, Serbia<sup>8</sup>. Oggi l'ospite del Cremlino ha mantenuto la presa sulla Crimea, garantito la libertà di manovra della flotta russa nel Mar Nero e il suo accesso al Mediterraneo<sup>9</sup>, inflitto all'Occidente un'impresunta quanto mortificante sconfitta, con l'intervento in Ucraina la cui sottrazione alla sfera d'influenza di Mosca il Consigliere per la Sicurezza nazionale del Presidente Carter, Zbigniew Brzezinski, aveva indicato già nel 1994 come l'obiettivo primario per impedire alla Russia di ricostituire la sua dimensione imperiale<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> B. Rezvani, *Reflections on the Chechen Conflict: Geopolitics, Timing and Transformations*, "Middle Eastern Studies", vol. 50 (2014), n. 6, pp. 870-90.

<sup>8</sup> Sul *restart* della Russia di Putin nello scenario internazionale si veda: L. Jonson, *Vladimir Putin and Central Asia: The Shaping of Russian Foreign Policy*, Londra, 2004; M. Laruelle, *Russian Eurasianism: an Ideology of Empire*, Washington, 2008; Ead., *Russian Nationalism and the National Reassertion of Russia*, Londra, 2010; S.E. Cornell – S. Frederick Starr (a cura di), *The Guns of August 2008: Russia's War in Georgia*, Armonk, NY, 2009; R.E. Kanet (a cura di), *A Resurgent Russia and the West: The European Union, Nato and Beyond*, Dordrecht, 2009; A.P. Tsygankov, *Russia and the West from Alexander to Putin: Honor in International Relations*, Cambridge, 2012. Per un'analisi delle ricadute del *restart* sul piano interno rimando al pure parziale P. Kolsót-H. Blakkisrud (a cura di), *The New Russian Nationalism Imperialism, Ethnicity and Authoritarianism 2000-2015*, Edimburgo, 2016.

<sup>9</sup> D. Treisman, *Why Putin Took Crimea? The Gambler in the Kremlin*, "Foreign Affairs", 18.04.2016, disponibile al seguente link: <http://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2016-04-18/why-putin-took-crimea>.

<sup>10</sup> Z. Brzezinski, *The Premature Partnership*, "Foreign Affairs", vol. 73 (marzo-aprile 1994), n. 2, pp. 67-82.

Per dare un giudizio oggettivo sulla legittimità della risposta politico-militare di Putin al terremoto di Kiev e alle sue conseguenze prossime e remote, bisogna comunque ricordare che la maggiore responsabilità per la creazione dell'imbroglio ucraino appartiene agli Stati Uniti e in subordine agli altri "soci di minoranza" della NATO<sup>11</sup>. Ed è responsabilità di lunga durata. Nel marzo 2004 l'Unione Europea festeggiò l'allargamento della sua sfera a ben dieci Nazioni, di cui quattro (Repubblica Ceca, Polonia, Slovacchia, Ungheria) ex membri del Patto di Varsavia e tre (Estonia, Lituania, Lettonia) parte integrante dell'URSS. Questa espansione dell'Unione Europea non avrebbe avuto nulla d'irrituale se, tra 1999 e 2004, questi stessi Stati, con l'aggiunta di Bulgaria e Romania, non fossero divenuti membri della NATO, un'alleanza, che in ossequio alla sua stessa primitiva ragione sociale avrebbe dovuto essere sciolta dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica o almeno profondamente ripensata nella sua organizzazione e nei suoi obiettivi<sup>12</sup>. Un progetto che finora non è stato realizzato e che neppure è stata inserito nell'agenda dell'organizzazione. Evidentemente Bill Clinton e George Bush *junior* avevano deciso di ridurre a carta straccia la promessa fatta da George Bush *senior* a Michail Gorbačëv, quando lo persuase a consentire che la Germania unificata entrasse a far parte della NATO assicurandogli, come contropartita, che mai e in nessun caso la coalizione atlantica avrebbe esteso la sua presenza oltre la vecchia "cortina di ferro".

Quando cadde il muro di Berlino e l'Europa orientale cominciò a emanciparsi dal regime comunista, il primo Bush incontrò Gorbačëv nel *summit* di Malta (2-3 dicembre 1989) e i due statisti si accordarono per rilasciare un comunicato congiunto della massima importanza dove, sulla base degli accordi raggiunti durante i colloqui, si concordava sul fatto che l'Unione Sovietica si obbligava a rinunciare a ogni intervento per sostenere gli agonizzanti sistemi comunisti dell'Est, mentre gli Stati Uniti s'impegnavano a non ricavare alcun vantaggio strategico dagli sviluppi politici conseguenti alla decisione

---

<sup>11</sup> J.F. Matlock, *Ukraine: The Price of Internal Division*, 01.03.2014, consultabile al seguente link: <http://jackmatlock.com/2014/03/ukraine-the-price-of-internal-division/>; H. Kissinger, *How the Ukraine Crisis ends*, "The Washington Post", 05.03.2004; J.J. Mearsheimer, *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault*, "Foreign Affairs", vol. 93 (settembre-ottobre 2014), n. 5, pp. 77-89.

<sup>12</sup> M. McGwire, *Nato Expansion: "A Policy Error of Historic Importance"*, "International Affairs", vol. 84 (2008), n. 6, pp. 1281-1301.

del Cremlino. Si trattò di un *gentlemen's agreement*, che allora non fu formalizzato per iscritto, ma i cui contenuti sono enucleabili dal verbale sovietico del colloquio tra i due *premier*, nel punto in cui, Bush *senior*, rassicurando il suo interlocutore sul fatto che i profondi cambiamenti politici in corso non avrebbero danneggiato la posizione internazionale della Russia, dichiarava:

*I hope you noticed that while the changes in Eastern Europe have been going on, the United States has not engaged in condescending statements aimed at damaging the Soviet Union. At the same time, there are people in the United States who accuse me of being too cautious. It is true, I am a cautious man, but I am not a coward; and my administration will seek to avoid doing anything that would damage your position in the world. But I was persistently advised to do something of that sort, to climb the Berlin Wall and to make broad declarations. My administration, however, is avoiding these steps; we are in favor of reserved behavior*<sup>13</sup>.

Il 1° agosto 1991, Bush visitò Kiev, dove pronunciò un discorso, molto criticato dalla stampa statunitense conservatrice che fu ribattezzato dall'editorialista del *New York Times*, William Safire il «*Chicken Kiev Speech*» (letteralmente il «Menù del Discorso di Kiev») <sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Corsivo nostro. Il *Soviet Transcript of the Malta Summit*, composto di 35 ff., è conservato nell'Archivio della Fondazione Gorbačëv, Fond 1. Opis, consultabile al seguente link: <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB298/Document%2010.pdf>. Si veda f. 10 per la citazione. Estratti di questo documento sono stati già pubblicati dallo stesso Gorbačëv, *Gody Trudnykh Reshenii, 1985-1992*, Mosca, 1993, pp. 173-185. La traduzione dal russo in inglese del verbale è stata curata da Vladislav Zubok e Svetlana Savranskaya, per conto del *National Security Archive*, *think tank* che è emanazione della George Washington University. Durante il *summit* di Malta, Bush e Gorbačëv convennero sulla necessità di arrivare a un accordo sulle forze convenzionali in Europa (il cosiddetto CFE), ritenendolo l'elemento indispensabile per arrivare alla «*indispensable foundation for new European relationship and for a future security architecture in the continent*». Sul punto, si veda il *Summary of a joint statement by President George H.W. Bush and Soviet General Secretary/President Mikhail Gorbachev on efforts for an early conclusion of an agreement on Conventional Forces in Europe* del 26 maggio 1990, conservato nella *Bush Presidential Library*, 33.03. Ringrazio il Prof. Matteo Luigi Napoletano di avermi messo a disposizione questa documentazione.

<sup>14</sup> W. Safire, *Chicken Kiev Speech*, "The New York Times", 29.08.1991 e 06.12.2004, dove si accusava Bush di aver perso l'appuntamento con la storia. La critica più feroce fatta a Bush, in quell'occasione, proveniva però da *The Economist* dell'8 febbraio, che definiva il discorso «the most flagrant example of other Nations failing to recognize the inevitability of Ukraine becoming an independent State». Al coro delle critiche si aggiunse anche Margaret Thatcher, replicando che «essa si sentiva libera di aprire un'ambasciata a Kiev allo stesso modo in cui si sentiva autorizzata di

In quell'intervento, in ottemperanza alle promesse fatte a Gorbačëv, il primo Bush intimava ai movimenti nazionalisti ucraini, intenzionati a tagliare il cordone ombelicale che li legava alla Russia, di abbandonare questo insensato programma, segnato dallo «sciovinismo suicida basato sull'odio etnico», che non avrebbe avuto nessun sostegno da Washington. Nell'allocuzione indirizzata alla *Verkhovna Rada*, redatta dal futuro Segretario di Stato, Condoleezza Rice, Bush sostenne che l'Ucraina, in quel momento sul punto di ottenere lo *status* di Stato sovrano, doveva rimanere, in ogni caso, un Paese strettamente integrato con la Federazione Russa, nei vincoli economici e culturali, e che un taglio netto con Mosca avrebbe compromesso gli interessi strategici del potente vicino, mettendo a repentaglio l'equilibrio di potenza in Europa e la sicurezza globale<sup>15</sup>.

L'anno seguente, tuttavia, nel Discorso sullo Stato dell'Unione del gennaio 1992, il Presidente americano mutò di tono e affermò che «il maggiore evento che ha segnato la storia mondiale, verificatosi nel corso della mia e della nostra vita, è stato la vittoria della Guerra Fredda, ottenuta, in virtù dell'intervento divino, dagli Stati Uniti»<sup>16</sup>. Il Cremlino reagì con fastidio, ma anche con compostezza, ai toni biblici usati da Bush, consapevole, da un lato, che quei toni andavano letti con lo sguardo rivolto all'imminente campagna elettorale presidenziale, e, dall'altro, che la tronfia retorica dell'ospite della Casa Bianca era priva di fondamento perché la Russia comunista non era stata sconfitta dall'America né sul piano politico né su quello militare, ma unicamente su quello morale. Com'è stato osservato, il collasso del colosso orientale era stato provocato, infatti, da un'implosione sistemica interna, accelerata dalle riforme di Gorbačëv che avevano smantellato la capacità di reazione dell'apparato militare-industriale sovietico.

Una vittoria morale non è mai una vittoria politica e non vi era stata iniziativa americana, negli anni precedenti, a cui potesse attribuirsi il merito di aver sconfitto l'Unione Sovietica. Neppure i nazionalismi delle Repubbliche sovietiche potevano vantare il loro trionfo. Si erano

---

aprirne una a San Francisco». Si veda C. O'Clery, *Moscow, December 25 1991: The Last Day of the Soviet Union*, New York, 2012, p. 225.

<sup>15</sup> Sul «*Chicken Kiev Speech*» e sulle reazioni negative dell'opinione pubblica e della stampa statunitensi, si veda S. Plokhy, *The Last Empire. The Final Days of the Soviet Union*, New York, 2014, pp. 47 ss.

<sup>16</sup> *Transcript of President Bush's Address on the State Union*, «The New York Times», 09.01.1992.

risvegliati da un lungo letargo soltanto quando il logorio del potere centrale aveva aperto spazi che era necessario colmare e suscitato ambizioni personali che chiedevano di essere soddisfatte<sup>17</sup>.

L'esistenza dell'«accordo di Malta» fu comunque confermata dalle dichiarazioni del Primo ministro inglese, del Cancelliere tedesco, dal Presidente francese e dalla testimonianza dell'allora Ambasciatore statunitense a Mosca, Jack Foust Matlock. Più recentemente, dopo un lungo periodo di enigmatico silenzio, lo stesso Gorbačëv è tornato su questo punto. Rimproverandosi tardivamente per la passata ingenuità, l'ultimo Segretario Generale del Partito Comunista dell'Unione Sovietica ha espresso il rammarico che quell'impegno fosse restato un semplice accordo verbale senza trasformarsi in un'esplicita convenzione diplomatica dove si sarebbero potute recepire anche le assicurazioni fornitegli dal Segretario di Stato, James Baker, subito dopo la caduta del muro di Berlino secondo le quali «la giurisdizione della NATO non si sarebbe mossa di un pollice verso oriente». Come tutte le intese sulla parola, l'accordo stipulato nella piccola isola del Mediterraneo può essere sottoposto a molteplici interpretazioni, ma non azzerato nella sua sostanza. Il significato storico del compromesso tra URSS e Occidente era tutto nelle parole pronunciate da Baker: da una parte, la Russia rinunciava alla sua egemonia sull'Europa orientale e, dall'altra, gli Stati Uniti non avrebbero in alcun modo approfittato di quella concessione per allargare la loro influenza su quella regione<sup>18</sup>.

In un crescendo rossiniano, lo spirito di Malta fu poi ancora più profondamente tradito con le pressioni americane per l'ingresso dell'Ucraina e della Georgia nella NATO, fatte durante il vertice atlantico di Bucarest dell'aprile 2008, alle quali avrebbe fatto seguito la guerra russo-georgiana. Alcune Nazioni europee si sforzarono

---

<sup>17</sup> S. Romano, *In lode della Guerra Fredda. Una controstoria*, Milano, 2015, pp. 105-106.

<sup>18</sup> G. Friedman, *Georgia and the Balance of Power*, "New York Review of Books", vol. 55 (2008), n. 14, p. 24, disponibile al seguente link: <http://www.nybooks.com/articles/21772>; M. Kramer, *The Myth of a No-Nato-Enlargement Pledge to Russia*, "The Washington Quarterly", vol. 32 (2009), n. 2, pp. 39-61; M.E. Sarotte, *A Broken Promise? What the West Really Told Moscow about Nato Expansion*, "Foreign Affairs", 02.09.2014, disponibile al seguente link: <http://www.foreignaffairs.com/articles/141845/mary-elise-sarotte/a-broken-promise>; J.R. Itzkowitz Shifrinso, *Put It in Writing. How the West Broke Its Promise to Moscow*, "Foreign Affairs", 29.10.2014, disponibile al seguente link: <http://www.foreignaffairs.com/articles/142310/joshua-r-itzkowitz-shifrinson/put-it-in-writing>.

di attenuare il clima di crescente tensione. Nella capitale romena, Berlino arrivò a ritardare la discussione sull'ingresso di Ucraina e Georgia nell'Alleanza Atlantica e più tardi, a Tbilisi, Parigi, dopo l'inizio del conflitto georgiano, riuscì a negoziare un armistizio che permise a Mosca di conservare il controllo dell'Ossezia meridionale e dell'Abkhazia. Nulla e nessuno poterono, però, impedire prima la dichiarazione d'indipendenza del Kosovo da Belgrado (febbraio 2008) apertamente favorita da USA e cancellerie occidentali, che costituì un *vulnus* non rimarginabile per la Russia colpita nel suo antico, storico ruolo di protettrice dell'integrità della Nazione serba, poi l'adesione al Patto Atlantico di Albania e Croazia, che ebbe luogo nel 2009 sotto la presidenza di Obama, infine la ripresa dei negoziati finalizzati a integrare nella NATO Georgia e Moldavia.

L'ascesa di Obama alla Casa Bianca e le iniziali, concilianti prese di posizioni di Hillary Clinton parvero creare un clima meno conflittuale con la Federazione Russa. Si trattò, però, di una semplice illusione. Fedele al programma del suo predecessore, ribadito con l'introduzione del *NATO Enhancement Act* (8 marzo 2012), Obama continuò a favorire il riarmo di Polonia, Repubblica Ceca, Romania e iniziò a premere su Bruxelles per ottenere l'inclusione dell'Ucraina nell'Unione Europea, alla quale secondo un canovaccio già visto avrebbe dovuto far seguito, quasi automaticamente, l'ingresso di Kiev nella NATO<sup>19</sup>.

Fallito questo obiettivo, per l'appoggio diretto e indiretto del Cremlino alla rivolta nel Donbass, è iniziata la guerra delle sanzioni contro Mosca. Non avendo ottenuto da quelle ritorsioni tutto l'effetto sperato, si è passato, infine, alla fase del confronto bellico tra Occidente e Russia. Durante il vertice NATO di Newport nel Galles del 4 settembre 2014, il Segretario Generale della NATO, Rasmussen ha annunciato la costituzione di una Forza d'intervento immediato (*Spearhead*) provvista di cinque basi-deposito in Estonia, Lituania, Polonia e Romania<sup>20</sup>, la cui efficacia sarebbe stata amplificata

---

<sup>19</sup> M. Lorraine Roach – L. Coffey, *Nato Enlargement Should Top Obama Agenda in Chicago*, "The Heritage Foundation", 19.03.2012, pp. 1-3. Sul punto, si veda J. Nixey, *Russian Foreign Policy Towards the West and Western Responses*, pubblicato nel volume collettivo, *The Russian Challenge*, Londra, 2015, pp. 33-39. Sul processo di allargamento all'Ucraina si veda M. de Leonardis, *Ucraina: l'eredità della storia e il peso della geopolitica*, "Rivista Marittima", luglio 2014, pp. 10-20.

<sup>20</sup> S. Erlanger, *Nato Plans a Special Force to Reassure Eastern Europe and Deter Russia*, "The New York Times", 06.09.2014.

dal completamento del programma *Ballistic Missile Defence*<sup>21</sup>. La decisione di innalzare l'escalation militare non costituiva una misura d'eccezione dettata dall'incrudelirsi della guerra civile ucraina, ma si configurava piuttosto come una mossa pianificata, fin dal maggio 2014, da un rapporto depositato da ventidue senatori repubblicani, capeggiati dall'ex candidato alla Casa Bianca, McCain.

Con il *Russian Aggression Prevention Act of 2014* si prevedevano il rafforzamento del fianco Est della NATO (poi reso esecutivo nel vertice di Newport), azioni di deterrenza contro «nuove aggressioni russe in Europa», difesa dell'Ucraina e di altri Stati europei ed eurasiatici. La deterrenza riguardava pressioni di Washington su Bruxelles per accelerare l'ingresso di Ucraina, Georgia e Moldavia nell'UE, al fine di «consolidare la democrazia nell'est Europa», l'impegno degli USA a impedire la partecipazione della Russia al G8 e alla Banca Mondiale se Mosca non avesse rispettato l'integrità territoriale dei suoi vicini e se non si fosse uniformata agli standard politici delle società democratiche, finanziamenti a organizzazioni non governative disposte ad agire per «migliorare la governance democratica nella Federazione Russa». La difesa dell'Ucraina e di altri Paesi contro l'«aggressione russa» avrebbe comportato la concessione di un prestito di cento milioni di dollari per il riarmo dell'Esercito di Kiev e in alternativa la fornitura di dispositivi anti-aerei, anti-carro, sistemi d'arma a tecnologia avanzata; l'invio di materiale bellico su «semplice richiesta» agli altri «Governi minacciati da Mosca»; il riconoscimento di Ucraina, Georgia e Moldavia come «Maggiori Alleati Non-NATO», che li avrebbe equiparati di fatto ai membri dell'Alleanza Atlantica; accordi bilaterali di mutua cooperazione strategica con Bosnia, Kosovo, Montenegro, Azerbaigian, Serbia<sup>22</sup>.

Il confronto militare con la Russia ha portato poi a un importante rafforzamento del fronte NATO sul Mar Nero, al formale invito rivolto al Montenegro di aderire alla coalizione atlantica (dicembre 2015), alla partecipazione, in spregio a tutti i trattati, della Polonia alle manovre nucleari dell'Alleanza durante l'esercitazione *Steadfast Noon 2014*, all'invio di mezzi, materiali e di circa 300 addestratori statunitensi

---

<sup>21</sup> S.A. Hildreth – C. Ek, *Long-Range Ballistic Missile Defense in Europe*, CRS Report for Congress, 23.09.2009.

<sup>22</sup> W. Madsen, «*Russian Aggression Prevention Act of 2014*»: *Another U.S. Style Violent Regime Change?*, «Global Research», 26.05.2014, disponibile al seguente link: <http://www.globalresearch.ca/russian-aggression-prevention-act-of-2014-another-u-s-style-violent-regime-change/>.

in Ucraina, alla accelerazione delle trattative per l'ingresso di Svezia e Finlandia nella *North Atlantic Treaty Organization*<sup>23</sup>. Se i negoziati in questa direzione arriveranno a buon porto, come tutto lascia presupporre, gli USA saranno in grado di arruolare nell'intesa avversa a Mosca due nemici storici della Russia che dal Golfo di Finlandia potrebbero agevolmente minacciare San Pietroburgo con un attacco areo-navale, con la stessa facilità con la quale un'aggressione terrestre, sarebbe stata in grado di penetrare nel territorio della Federazione Russa oltrepassando il lunghissimo confine ucraino, pianeggiante, privo di ostacoli naturali e sito a soli 480 chilometri da Mosca.

Siamo così di fronte all'inquietante scenario che è stato recentemente definito «l'inizio della Guerra Fredda dopo la Guerra Fredda». Un inizio ampiamente testimoniato dal documento del *National Defense Panel*, redatto il 31 luglio 2014 da un gruppo di ex alti funzionari civili e militari di fede democratica e repubblicana, presieduto da William J. Perry, Segretario alla Difesa sotto la Presidenza Clinton, e dal generale John P. Abizaid, già capo dell'*United States Central Command*. Questo rapporto individuava come principali minacce alla sicurezza degli Stati Uniti non più la Corea del Nord, l'Iran, l'Iraq (le tre Nazioni che per George Bush *junior* costituivano il cosiddetto "*Axis of Evil*"), ma la Cina e la Russia<sup>24</sup>.

L'ultimo credibile tentativo di legare la Russia all'Europa fu sperimentato da François Mitterrand che nel 1990 propose, incassando il tiepido sostegno di Helmut Kohl, la creazione di una "Confederazione europea" inclusiva di Mosca. Il progetto fu bocciato dal Dipartimento di Stato che invece sostenne la formazione di un "triangolo strategico",

---

<sup>23</sup> G. Keir – S. Eskola, *Waking the Neighbour: Finland, Nato and Russia*, Defence Academy of the United Kingdom, 2009; M. Ford, *After Crimea, Sweden Flirts With Joining Nato*, "The Atlantic", 12.03.2014, disponibile al seguente link: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2014/03/after-crimea-sweden-flirts-with-joining-nato/>; S. Turtiainen, *Sweden and Finland Face Their Russian Fears*, "Real Clear World", 09.04.2014, disponibile al seguente link: <http://www.realclearworld.com/articles/2014/04/09/>; B. French, *A Bad Move: Further Nato Expansion*, "The National Interest", 02.05.2014, disponibile al seguente link: <http://nationalinterest.org/feature/bad-move-further-nato-expansion-10350>. In generale sul punto si veda P. Batacchi, *La crisi ucraina e la nuova postura militare della Nato*, "Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche", a. 5 (2015), n. 8, pp. 165-172.

<sup>24</sup> W.J. Perry-J.P. Abizaid (a cura di) *Ensuring a Strong U.S. Defense for the Future. The National Defense Panel Report of the 2014 Quadriennial Defense Review*, United States Institute of Peace, Washington, DC, 31.07.2014.

composto da USA, Germania e Francia, dominato da Washington. La prima decisione presa dal triumvirato fu l'espansione delle funzioni dell'OSCE: l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa che annoverava significativamente Washington e Ottawa tra i suoi fondatori. La seconda fu il rafforzamento della NATO, giustificato dall'emergenza provocata dalle guerre di secessione iugoslave. La terza portò al via libera dato alla precipitosa adesione all'Alleanza Atlantica di tutti i vecchi satelliti europei dell'URSS. Anche oggi una possibile soluzione della crisi ucraina resta confinata all'interno di questo direttorio euro-atlantico che ormai poggia prevalentemente sull'asse tedesco-statunitense. Dopo che le correnti del Dipartimento di Stato, favorevoli al riarmo di Kiev e al suo inserimento nella NATO, hanno subito una provvisoria battuta di arresto, Obama è stato costretto a delegare la gestione della crisi alla Merkel che, sotto il mantello di un'aggressiva retorica atlantista, è sembrata volersi muovere per riallacciare le fila del dialogo con Putin seppure nell'ambito di una dimensione transatlantica e non più euro-centrica<sup>25</sup>.

L'opposizione dell'amministrazione Obama a una ripresa delle forti relazioni tra Bruxelles e Mosca è restata comunque immutata. Così come si è mantenuta inalterata la volontà di Washington di sabotare con manovre irrituali e azioni di disturbo la "Rapallo energetica" che lega Russia e Unione Europea. C'è un incubo, infatti, che aleggia nelle stanze della Casa Bianca, del Pentagono, del Dipartimento di Stato, e in quelle che ospitano i comitati d'affari della finanza e dell'industria statunitense: la nascita di un asse Berlino-Mosca che farebbe dell'Eurasia, e cioè del blocco continentale costituito da Unione Europea e da Federazione Russa, la più grande Potenza globale esistente<sup>26</sup>. Se il progetto di arrivare a un'intesa europea, estesa da Lisbona a Vladivostok, per ricordare qui il "sogno" di Charles de Gaulle, è fallito per chiare responsabilità di Washington, bisogna aggiungere, tuttavia, che il prevalere della strategia statunitense in seno alla NATO ha portato tra 2014 e 2015, a una grave, seppur silente, spaccatura tra i membri dell'Alleanza.

---

<sup>25</sup> J. Lough, *Ukraine Crisis Prompts a Sea Change in Germany's Russia Policy*, 24.11.2014, disponibile al seguente link: <http://www.chathamhouse.org/expert/comment/16320#sthash.yVp0WDHM.dpuf>.

<sup>26</sup> Critico sulla possibilità di una rinascita della *partnership* russo-germanica è F. Niglia, *L'asse russo-tedesco: storia e attualità di un mito*, "Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche", a. 5 (2015), n. 8, pp. 93-114.

In questo momento l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord è scissa in due tronconi contrapposti. La coalizione, sorta il 4 aprile 1949, con la firma del Patto Atlantico, è ora divisa tra Nazioni favorevoli a riprendere e se possibile incrementare il dialogo con Mosca e ad avviare con essa una cooperazione idonea a contrastare la minaccia dell'islamismo militante (Italia, Francia, Germania, Ungheria, Grecia) e altre (Regno Unito, Turchia, Paesi del vecchio blocco socialista, Nazioni scandinave e dell'Europa settentrionale) che considerano la Federazione Russa, un potenziale nemico da contenere e possibilmente da spodestare, in modo definitivo, dal suo *status* di *Big Power*<sup>27</sup>.

La funzione politica dell'Alleanza Atlantica – tradizionale camera di compensazione fra le esigenze statunitensi e quelle dei suoi alleati – è stata snaturata in favore della sua dimensione più strettamente militare che è stata rilanciata con forza dalla Casa Bianca, in coincidenza della crisi ucraina, con la riscoperta della deterrenza nei confronti di Mosca come *mission* e *vision* dell'organizzazione e dei suoi antichi e futuri membri<sup>28</sup>. Gli ultimissimi eventi non mi pare abbiano mutato la situazione. Il fallimento del Consiglio NATO-Russia, il fiacco discorso di Obama a Hannover (20 e 23 aprile), insieme alla repentina accelerazione di un rapporto di cooperazione tra Ucraina e Unione Europea, hanno dimostrato ancora una volta la volontà della Casa Bianca di mobilitare USA e Paesi occidentali nella «*mini-Cold War*» contro Mosca, a scapito dell'impegno in Medio Oriente e Africa

---

<sup>27</sup> R. Righter, *Nato's "Obama problem". The Alliance is hamstrung by the least Atlanticist President since World War*, 10.11.2015, disponibile al seguente link: <http://www.politico.eu/article/natos-obama-problem/>. Sulla crisi dell'Alleanza Atlantica, si veda M. de Leonardis, *The Historical Role of Nato*, relazione presentata al IX Convegno di studio sull'Alleanza Atlantica – *La lotta al terrorismo transnazionale: un ruolo per la Nato?*, Milano, 19.04.2016. Si vedano anche i contributi dello stesso de Leonardis e di Luca Ratti *supra* e *infra*.

<sup>28</sup> G. Friedman, *Ukraine, Iraq and a Black Sea Strategy*, "Stratfor Global Intelligence", 02.09.2014, disponibile al seguente link: <http://www.stratfor.com/weekly/ukraine-iraq-anSeptember%20,%202014d-black-sea-strategy/>; Id., *From Estonia to Azerbaijan: American Strategy after Ukraine*, "Stratfor Global Intelligence", 25.03.2014, disponibile al seguente link: <http://www.stratfor.com/weekly/estonia-azerbaijan-american-strategy-after-ukraine/>; J. Ioffe, *The Pentagon Is Preparing New War Plans for a Baltic Battle Against Russia*, "Foreign Policy", 18.09.2015, disponibile al seguente link: <http://foreignpolicy.com/2015/09/18/exclusive-the-pentagon-is-preparing-new-war-plans-for-a-baltic-battle-against-russia>; J. Mackey, *Nato's New Baltic Challenge*, in A.S. Dahl, (a cura di), *Baltic Sea security. How can Allies and Partners meet the New Challenges in the region?*, Copenhagen, 2016, pp. 20-28.

setentrionale, quest'ultima, ora sempre più minacciata dall'avanzata dell'ISIS in Libia<sup>29</sup>. Difficilmente il prossimo vertice NATO, a Varsavia, muterà questa linea di tendenza, perché lo sganciamento di Washington dallo storico "Patto d'acciaio" con Riyad e il parallelo tentativo di operare un completo riallineamento con Teheran pare debba essere interpretato soprattutto come un tentativo di completare l'accerchiamento strategico della Russia<sup>30</sup>.

Quello che per ora è certo che questa sfida ha spinto la Federazione Russa a stringere un'innaturale e provvisoria alleanza con la Cina, anch'essa minacciata dall'*hybris* statunitense, che sarà destinata a durare finché la ripresa del *drive toward the East* di Mosca verso l'Asia centrale non entrerà in rotta di collisione con *il drive toward the West* di Pechino in aree tradizionalmente connesse alla sua «periferia imperiale»<sup>31</sup>, ora considerate da Pechino indispensabili alla protezione avanzata dei suoi interessi geopolitici e geo-economici.

L'aver provocato il riavvicinamento tra Mosca e Pechino non è stato, però, il solo *vulnus* inferto dall'amministrazione Obama alla sicurezza del mondo occidentale e al ruolo guida degli Stati Uniti. All'assenteismo politico e militare di Washington nella grande crisi

---

<sup>29</sup> Si veda il commento totalmente negativo sulla politica estera Obama, tanto più rilevante perché formulato da Doug Bandow, *Senior fellow* presso il *Cato Institute* e già *Special assistant* di Ronald Regan per la politica estera: *Russia And Nato Meet: Time For Allies To Call Off Mini-Cold War With Moscow*, "Forbes", 21.04.2016, disponibile al seguente link: <http://www.forbes.com/sites/dougbandow/2016/04/21/russia-and-nato-meet-time-for-allies-to-call-off-mini-cold-war-with-moscow/2/#43a60fde701a>. Particolarmente significativo è questo passo di Bandow: «*The U.S. and Europe must decide whether they are willing to wage a permanent mini-Cold War over Ukraine. Russia took back Crimea lawlessly, but no more so than the allies broke up Serbia and created an independent Kosovo. A majority of Crimeans probably supported the move, though only a free and fair referendum, unlike that conducted by Moscow, would tell for sure. In any case, Crimea is no more likely to go back to Ukraine than Kosovo is likely to go back to Serbia. The issue is effectively closed. No doubt Moscow has supported separatists in the Donbas, but also no doubt there are separatists. It's a mix of civil war and aggression, which isn't unusual. This certainly is not the first and won't be the last insurgency to have outside support: just ask Washington about the Mujahideen, Contras, and other U.S.-backed groups*».

<sup>30</sup> I. Mosalli, *Le coup de grâce US contre l'Arabie saoudite en 28 pages secrètes sur le 11-Septembre*, "L'Orient. Le Jour", 01.05.2016, disponibile al seguente link: <http://www.lorientlejour.com/article/983331/le-coup-de-grace-us-contre-larabie-saoudite-en-28-pages-secretes-sur-le-11-septembre.html>.

<sup>31</sup> F. Ying, *How China Sees Russia, Beijing and Moscow Are Close, but Not Allies*, "Foreign Affairs", vol. 95 (gennaio-febbraio 2016), n.1, disponibile al seguente link: <http://www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-12-14/how-china-sees-russia>.

mediorientale ha fatto riscontro, infatti, l'attivismo di Mosca in quel cruciale quadrante geopolitico. In Siria, Putin e Lavrov, come è già accaduto in Ucraina, hanno saputo incrociare, con spregiudicatezza, abilità e grande efficacia, intervento militare e iniziativa diplomatica, registrando una vittoria sul campo e un successo strategico di grande importanza che ha portato alla formazione di un'“alleanza sciita” a trazione russa (Iran, Iraq), tollerata se non addirittura incoraggiata da Israele. Alleanza che, dopo gli attentati di Parigi, rischia di inglobare anche la Francia, essendo oggi Putin e Hollande gli unici attori internazionali decisi, per interessi dissimili ma coincidenti, a realizzare la *debellatio* completa dello Stato Islamico.

A pochi mesi dalla fine del suo mandato, Obama è alla vigilia della scelta più difficile della sua presidenza: deciderà di scendere a compromessi con Putin, rinnovando l'intesa contro la minaccia *jihadista* stretta con la Federazione Russa dopo l'attentato del *World Trade Center* pur d'infliggere un colpo mortale all'*al-Dawla al-Islamiyya* oppure abbandonerà la Casa Bianca senza aver affrontato quella che egli stesso ha definito «la più terribile minaccia che pesa sull'Occidente». Nonostante alcuni segnali di distensione, i risultati meramente interlocutori del vertice moscovita tra il Segretario di Stato, John Kerry, Lavrov e Putin, svoltosi il 23-24 marzo 2016, non lasciano ben sperare a questo riguardo. I perduranti tentennamenti di Obama a premere con decisione sugli oppositori di Bashar Hâfiz al-Asad, sulla Turchia, sulle altre Potenze sunnite per agevolare il proseguimento dell'offensiva russo-siriana in direzione di Aleppo e al-Raqqa rischiano di minare la possibilità di dare una risposta globale alla minaccia di Daesh, di isolarlo in Libia, ostacolando così la sua penetrazione nelle aree calde dell'Africa e in Europa meridionale, e di consentire a NATO e a Stati Uniti di recuperare, almeno parzialmente, il loro status di attori politico-militari non inerti di fronte a una Russia che ha assunto il ruolo di protagonista in Medio Oriente.

Sono persuaso, comunque, che le debolezze e l'apparente irragionevolezza della strategia internazionale di Obama riflettano perfettamente le linee portanti della politica estera americana e le sue ambizioni di edificare un ordine mondiale unipolare. La politica di scontro/confronto con la Russia per il controllo dell'Eurasia, che

ricalca *ad litteram* il canovaccio illustrato da Brzezinski nel 1997<sup>32</sup>, fa parte di questo copione. Esattamente come anche l'abbandono del Medio Oriente, dell'Africa settentrionale e di conseguenza dell'Europa meridionale e balcanica al loro destino rientrano nel progetto del "World Order" statunitense che vede nella crescita economica, militare, demografica, finanziaria della Cina il suo principale avversario a breve termine<sup>33</sup>.

Per vincere questa partita Washington è determinata a sbarazzarsi di un ipotetico "nemico alle spalle", come la Federazione Russa, fingendo di ignorare che l'offensiva tattica di Putin in Ucraina ha nascosto in realtà una difesa strategica, perché Mosca, dopo il dicembre 1991, indebolita sul piano economico, demografico e di conseguenza neppure lontanamente paragonabile all'Unione Sovietica per quello che riguarda la potenza del suo apparato militare-industriale, è indubbiamente sulla difensiva nella politica mondiale<sup>34</sup>. Sempre per guadagnare la posta di questo nuovo "grande gioco". Obama si è dimostrato pronto a depotenziare il fronte meridionale e mediterraneo della NATO e a condannare l'arco di crisi che va dal Levante alla Libia agli orrori di un conflitto inter-religioso interminabile e i suoi alleati agli effetti destabilizzanti che il terrorismo e le ondate migratorie di massa, incontrollate e incontrollabili, stanno provocando<sup>35</sup>. Tutto questo costituisce per il Presidente americano un

---

<sup>32</sup> Z. Brzezinski, *A Geostrategy for Eurasia*, "Foreign Affairs", vol. 76 (settembre-ottobre 1997), n. 5, pp. 53-57; Id., *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, New York, 1997.

<sup>33</sup> T.R. Heath, *China and the U.S. Alliance System*, "The Diplomat", 11.06.2014, disponibile al seguente link: <http://thediplomat.com/2014/06/china-and-the-u-s-alliance-system/>. Sulla contesa sino-statunitense e il tramonto del sogno americano della "Unipolar Era", si veda anche Z. Keck, *America's Relative Decline: Should We Panic?*, "The Diplomat", 24.01.2014, disponibile al seguente link: <http://thediplomat.com/2014/01/americas-relative-decline-should-we-panic/>.

<sup>34</sup> Bandow, *op. cit.*: «*Despite all of the tub-thumping about the supposed new Russian threat, Vladimir Putin is a poor excuse for Joseph Stalin or Adolf Hitler. His aggregate "conquests" so far are pitiful: Crimea and some influence over Abkhazia, South Ossetia, and the Donbass. There's no evidence that he covets any other territory, certainly none without an ethnic-Russian majority. Moscow would have a hard enough time conquering and occupying Ukraine, let alone Europe. [...] Former Russian Finance Minister, Alexey Kudrin, recently observed that without its reserve funds Moscow would have had to cut military outlays in half after the drop in oil prices. Putin can demand national respect and intervene in small foreign conflicts, but his country is no longer a true Wehrmacht.*».

<sup>35</sup> C. Nünlist, *The Legacy of Obama's Foreign Policy*, "CSS Analyses in Security Policy", vol. 188, 21.03.2016, disponibile al seguente link: <http://www.css.ethz.ch/en/publications/css-analyses-in-security-policy>.

prezzo accettabile, se questo costo potesse consentire alla «Repubblica Imperiale», per dirla con Raymond Aron<sup>36</sup>, e ai suoi alleati di liquidare la Russia come potenza militare, attraverso l'azzeramento della sua deterrenza nucleare rendendo possibile la minaccia o lo scatenamento del *first strike* (secondo lo scenario delineato nel recente saggio, a metà tra analisi strategica e *science fiction*, del Generale Richard Shirreff, già *Deputy Supreme Allied Commander Europe NATO* in Europa, dal 2011 al 2014, e dall'angosciata analisi del docente emerito di *Russian Studies*, presso l'Università di Princeton, Stephen Cohen)<sup>37</sup>, per poi concentrare in Estremo Oriente il grosso delle forze in attesa dell'*Armageddon* che dovrà a opporre Washington a Pechino<sup>38</sup>. Uno scontro, questo, definito da molti analisti non solo «possibile» ma addirittura «probabile» nel breve-medio termine, che appare come la prevedibile conseguenza della strategia dell'*«American Pivot to Asia»* inaugurata da Obama tra 2010 e 2011<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> R. Aron, *République Impériale. Les États-unis dans le monde (1945-1972)*, Parigi, 1973.

<sup>37</sup> R. Shirreff, *2017 War With Russia: An Urgent Warning from Senior Military Command*, Londra, 2016; S.F. Cohen, *Slouching Toward War With Russia*, "The Nation", 18.05.2016, disponibile al seguente link: <http://www.thenation.com/article/slouching-toward-war-with-russia/>.

<sup>38</sup> T.G. Carpenter, *America's Coming War with China: A Collision Course over Taiwan*, Londra, 2005, D. Dillon, *The China Challenge: Standing Strong against the Military, Economic, and Political Threats that Imperil America*, Lanham, MD, 2007; B. Hayton, *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia*, New Haven, CT, 2014; M. Pillsbury, *The Hundred-Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower*, New York, 2015. Insiste sulla probabilità di un conflitto sino-statunitense nel Pacifico, destinato a degenerare in guerra globale, G. Allison, *Thucydides' trap has been sprung in the Pacific*, "The Atlantic", 21.08.2012, disponibile al seguente link: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/4067/>; Id., *The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?*, "The Atlantic", 24.09.2015, disponibile al seguente link: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>. Sul punto si veda E. Gin, *The La Tucydides Trap*, in V. Ilari (a cura di), *Future Wars. Storia della distopia militare*, Milano, 2016, pp. 681-686.

<sup>39</sup> K. Lieberthal, *The American Pivot to Asia: Why President Obama's turn to the East is easier than done*, "Foreign Policy", 21.12.2011, disponibile al seguente link: <http://foreignpolicy.com/2011/12/21/the-american-pivot-to-asia>. Sul punto si veda: B.S. Glaser, *Pivot to Asia: Prepare for Unintended Consequences*, "Center for Strategic and International Studies", 13.04.2012; K. Campell – B. Andrews, *Explaining the US Pivot to Asia*, Chatham House, 2013. Sul peso determinante di Tokyo nella nuova crisi estremo-orientale, si veda V. Gullo – M. Porto (a cura di), *Ruolo e prospettive del "Nuovo Giappone" in Asia-Pacifico*, Roma, 2016.



# International Relations Theory and NATO's Post-Cold War Path: an Ongoing Debate

di LUCA RATTI

***Abstract** – Dopo la fine della Guerra Fredda, prospettive analitiche differenti nello studio delle Relazioni Internazionali hanno fornito resoconti contrastanti circa l'abilità della NATO di sopravvivere al venir meno della minaccia sovietica, mantenendo al contempo un ruolo significativo nel sistema internazionale post-bipolare. Mentre i teorici liberali e costruttivisti hanno ritenuto che l'Alleanza avrebbe continuato a rivestire un ruolo importante, le valutazioni dei realisti sono state più pessimiste, mettendo in discussione la possibilità per la NATO di risultare rilevante in un sistema internazionale in rapida trasformazione. Le analisi neo-marxiste hanno ritratto l'Alleanza come strumento nelle mani di un gruppo di Stati capitalisti impegnati nel perpetrare strategie neo-colonialiste di sfruttamento al di fuori dell'area euro-atlantica. Le prospettive post-positiviste sono altresì risultate critiche, ritenendo che la rilevanza della NATO continui a fondarsi sull'abilità di riprodurre e rappresentare ancora l'Occidente come spazio geo-culturale nonché immagine della sicurezza. Un quarto di secolo dopo il crollo dell'Unione Sovietica, questo dibattito è ancora acceso. La conclusione del saggio è che, mentre la maggior parte dei membri dell'Alleanza mantiene un interesse per la sua sopravvivenza, dinamiche sistemiche di una certa portata hanno considerevolmente minato le visioni liberali e costruttiviste della NATO.*

## **NATO's post-Cold War trajectory and IR Theory**

The aim of this article is neither to arrive to one single truth about NATO's theoretical character nor to endorse one specific account of its post-Cold War trajectory. Rather, I will discuss a variety of different analytical approaches, each with their own ontologies and epistemologies leading to alternative or mutually reinforcing evaluations of historical and social dynamics. I will also debate the merits and weaknesses of their accounts of NATO's evolution. Contending perspectives provide different evaluations of the Alliance's post-Cold War purpose and trajectory. Having survived the Cold War's end, the turbulent 1990s and the watershed of 9/11, NATO has continued to evolve in a multifaceted manner. It has been

variously described, a “security community”, a “perpetual peace bloc”, a “community organization”, “constitutive entity”, a “post-modern alliance”, and a “social security enterprise”<sup>1</sup>. In the following sections I will discuss contending conceptualizations of NATO’s identity and evolution from the end of the East-West division to the upcoming Warsaw summit.

### **Realism: NATO’s uncertain future**

Realism, as a theoretical orientation in the study of International Relations, supposedly values what is over what should be<sup>2</sup>. Realist scholars have long cast the Alliance as a relic from a classic, bipolar power struggle. In realist theory, alliances are principally seen as vehicles for the combining of military resources by a group of States in response to, or in preparation for, some assumed contingencies<sup>3</sup>. Those contingencies are usually defined by reference to an external threat posed by another State or group of States. Realism’s common underlying assumption is that alliances are unlikely to outlive the threats they were created to address and enjoy a limited lifespan. Scott Bennett, having evaluated some 207 interstate alliances spanning the period from 1816 to 1984, found that the vast majority was temporary. They endured on average for just 12 years. Olson and Zeckhauser argued that an alliance thrives as long as it provides collective goods. However, smaller allies will free ride on the contributions of the larger<sup>4</sup>. Burden-sharing has been a recurrent issue in the history of the Alliance. Its emergence as a central theme in NATO’s evolution dates back to early 1950s, when the U.S. began to demand from its

---

<sup>1</sup> M. Weber – J. Sperling – M.A. Smith, *NATO’s Post-Cold War Trajectory: Decline Or Regeneration*, London – New York, 2012, p.29. See also C. Coker, ‘*NATO as a post-modern alliance*’, in S.P. Ramet – C. Ingebritsen (eds.), *Coming in From the Cold War: US-European Interactions Since 1980*, Lanham, MD, 2002, pp. 16-30.

<sup>2</sup> E.H. Carr, *The Twenty Years’ Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, New York, 1939, p.63.

<sup>3</sup> R. Jervis, *Realism, Neo-liberalism, and Co-operation*, “International Security”, vol. 24 (Summer 1999), n. 1, pp.42–63; S.M. Walt, *Origins of Alliances*, Ithaca, NY, 1987; T. J. Christensen, *Perceptions and Alliances in Europe, 1865–1940*, “International Organization”, vol. 51 (Winter 1997), n. 4, pp. 65–97.

<sup>4</sup> M. Weber, *NATO after 9/11: Theoretical Perspective*, in E. Hallams – L. Ratti – B. Zyla, *NATO beyond 9/11: The Transformation of the Atlantic Alliance*, London – New York, 2013, p. 30.

European allies a mutual willingness to share the burden of common defence<sup>5</sup>. Its significance was hardly downgraded by the Cold War's end, although realists expected the allies to be unable to reconcile their different interests after the Soviet threat's disappearance with negative implications on the cohesion of the Alliance.

Nonetheless, the traditional realist literature has focused on alliance origins, while discarding the issue of alliance persistence after an initial catalyzing threat had disappeared. Following the Soviet Union's disintegration, realist scholars argued that NATO had outlived its original purpose and would struggle to retain a meaningful role. It would not necessarily be formally disbanded; it might «persist on paper» but it would «[cease] to function as an alliance». They also expected a resurgence of traditional interstate rivalries in Europe<sup>6</sup>. In the absence of an outside threat to provide for internal cohesion, NATO would gradually lose relevance and wither away. Centrifugal systemic pressures would undermine cohesion among its members and result in a transatlantic drift. The U.S. would recline on itself, gradually losing sight of dynamics in Europe. Washington would thus shift the focus of its foreign and security policy towards other regions, namely the Pacific, and concentrate on the containment of China's vigorous rise<sup>7</sup>. Germany, having achieved unification and no longer a bone of contention between the two blocs would also lose interest in the Alliance. In the realist view, Berlin would also be unwilling to antagonize the Russian Federation in the case of a new surge in East-West tension<sup>8</sup>. Britain and France would react to American disengagement and Germany's economic and political resurgence by deepening bilateral ties. This is a development that dates back to the early 1980s, when Mitterrand and Thatcher rekindled Anglo-French military cooperation, before reacting with concern at the end of the decade to Germany's quest for unity. According to realist tenets, London and Paris might also try to resume cooperation with

---

<sup>5</sup> W.J. Thies, *Friendly Rivals: Bargaining and Burden-shifting in NATO*, Armonk, NY, 2003, pp. 64-72.

<sup>6</sup> J.J. Mearsheimer, *Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War*, "International Security", vol. 15 (Summer 1990), n. 1, pp. 5-56.

<sup>7</sup> J.J. Mearsheimer, *The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia*, "The Chinese Journal of International Politics", vol. 3 (2010), pp. 381-396.

<sup>8</sup> S.S. Szabo, *Can Berlin and Washington agree on Russia?*, "The Washington Quarterly", vol. 32 (2009), n. 4, pp. 23-41. See also A. Rahr, *Germany and Russia: A Special Relationship*, "The Washington Quarterly", vol. 30 (2007), n. 2, pp. 137-145.

Moscow as a counterweight to a united Germany's role in Europe<sup>9</sup>. The Alliance's remaining members would either bandwagon with the United States or renationalize their defense policy. For example, the countries of Eastern Europe might fall under the political and economic sphere of influence of Germany or become easy prey of Russian revisionist ambitions. Turkey might be tempted to revive its Ottoman past and adopt aggressive policies towards its neighbours.

In 1993 Kenneth Waltz emphatically warned that «NATO's days may not be numbered but its years are»<sup>10</sup>. In a similar fashion, John J. Mearsheimer expressed his doubts in an article emphatically titled: «Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War». In the absence of a clear external threat to the security of its members, the meaning of article 5 of the 1949 Washington Treaty would become somewhat vague. Realism points unambiguously to a pattern of increasingly difficult intra-alliance management and the emergence of transatlantic divergences. In contrast with bipolarity, under unipolarity, there is no rival State or alliance which acts as a single point of reference for internal cohesion. Threat perceptions in this situation «cannot be fully deduced from the system's structure» and, more so than under bipolarity, State priorities are influenced by «geographic variations, different perceptions of intentions, various domestic factors, and ideology»<sup>11</sup>. For these reasons, realist scholars also objected the alliance's enlargement to Eastern Europe and the admission of the former Soviet bloc States. Expansion towards Eastern Europe would provoke Moscow, create new unbalances and tension between the former Cold War enemies<sup>12</sup>. It might also lead Russia to set up other alliances or to deepen cooperation with China in order to balance

---

<sup>9</sup> H. Larsen, *Foreign Policy and Discourse Analysis: France, Britain and Europe*, London – New York, 1997, p. 145.

<sup>10</sup> K. Waltz, *The emerging structure of international politics*, “International Security”, vol.18 (Fall 1993), n. 2, p. 76.

<sup>11</sup> M. Weber – J. Sperling – M.A. Smith, *NATO's Post-Cold War Trajectory. Decline or Regeneration*, New York, 2012, p. 35.

<sup>12</sup> M.E. Brown, *The Flawed Logic of Expansion*, “Survival”, vol.37 (Spring 1995), n.1, pp. 34–52; M. Mandelbaum, *Preserving the New Peace: the Case against NATO Expansion*, “Foreign Affairs”, vol.74 (May–June 1995), n. 3, pp. 9–13; M. Mandelbaum, *The Dawn of Peace in Europe*, New York, 1996; P. Zelikow, *The Masque of Institutions*, “Survival”, vol. 38 (Spring 1996), n. 1, pp. 6–18; D. Reiter, *Why NATO Enlargement does not Spread Democracy*, “International Security”, vol. 25 (Spring 2001), n. 4, pp. 41–67.

the Alliance and to counter its expansionist policies. Furthermore, inviting new members would increase intra-alliance disputes and undermine NATO's cohesion. Ultimately, any attempt to artificially prolong NATO's span of life, including its eastern expansion, would only result in second best outcomes for its members<sup>13</sup>.

Realists were also critical of NATO's involvement in protracted military operations outside of the Euro-Atlantic area<sup>14</sup>. They argued that the allies had no enduring reason to intervene outside of the borders of the Alliance's member States or maintain a strategic presence in the Middle East, Afghanistan or Central Asia. In 2002, almost all realist scholars in the United States, with the notable exception of Henry Kissinger, opposed the war against Iraq and the American attempt to involve the European allies in the conflict<sup>15</sup>. More recently, realists have been very critical of the deterioration in relations between NATO and Russia<sup>16</sup>. They have argued that the United States and its European allies share most of the responsibility for the crisis in Ukraine. Mearsheimer has portrayed NATO's attempt to deepen ties with Ukraine and the prospect of the Alliance offering membership to Kiev as the taproot of the trouble<sup>17</sup>.

Nonetheless, realist theory also points towards an alternative understanding of NATO's post-Cold War trajectory<sup>18</sup>. The end of the Cold War did not change the anarchic structure of the international

---

<sup>13</sup> L. Ratti, *Post-Cold War NATO and International Relations Theory: The Case for Neo-Classical Realism*, "Journal of Transatlantic Studies", vol. 4 (2006), n. 1, pp.81-110.

<sup>14</sup> J.J. Mearsheimer – S.M. Walt, *An Unnecessary War*, "Foreign Policy", Jan./February 2003, pp. 51–59.

<sup>15</sup> J.J. Mearsheimer, *Hans Morgenthau and the Iraq war: realism versus neo-conservatism*, available at this link: [https://www.opendemocracy.net/democracy-american-power/morgenthau\\_2522.jsp](https://www.opendemocracy.net/democracy-american-power/morgenthau_2522.jsp).

<sup>16</sup> M. de Leonardis, *La NATO dopo il vertice di Newport e in attesa del nuovo Presidente americano: 'masterly inactivity'*, "Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche", a. V (2015), n. 8, pp.20-22. See also M. Mandelbaum, *Preserving the New Peace: the Case against NATO expansion*, "Foreign Affairs", vol. 74 (May-June 1995), n. 3, pp. 9–13. See also D. Reiter, *Why NATO enlargement does not spread democracy*, "International Security", vol. 25 (Spring 2001), n. 4, pp. 41-67.

<sup>17</sup> J.J. Mearsheimer, *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault*, "Foreign Affairs", vol. 93 (September/October 2014), n. 5, pp. 1-12.

<sup>18</sup> A. Hyde-Price *NATO and the European Security System: a Neo-Realist Analysis*, in M. Webber – A. Hyde-Price (eds.), *Theorising NATO: New Perspectives on the Atlantic Alliance*, London – New York, 2016, p. 41.

system and most of the Alliance's members retain, for a number of reasons, an interest in NATO's survival. First, the disintegration of the Soviet Union did not bring about the end of Russian nationalism. If anything, the resurgence of Russia and its revisionist ambitions remain a fundamental source of instability in Europe and insecurity for many of Moscow's former satellites. NATO therefore continues to provide a forum in which threatened countries can balance together and with the United States against Russia. Secondly, during the 1990s and in the aftermath of 9/11, the U.S. has benefited from the Alliance's endurance and involvement outside the Euro-Atlantic area. NATO's preservation against the risks posed by uncertainty and unpredictability was one of the main concerns of the administration of George H. W. Bush, as the U.S. government endorsed German unification between 1989 and 1990<sup>19</sup>. Its eastern enlargement also responds to this logic. Furthermore, in the aftermath of 9/11 Washington attempted to involve NATO in the stabilization of the Greater Middle East<sup>20</sup>. This demonstrates that the United States continues to regard the Alliance as useful platform for the maximization of U.S. interests and the projection of American power in Europe and in the world. In the early 2000s the administration of George W. Bush and a number of Republican senators called for the creation of a Global NATO through the incorporation of Australia, Japan, and South Korea into the Alliance<sup>21</sup>. These views also reflected U.S. concerns about the Pacific region and veiled attempt to involve NATO into this region. Washington might welcome an Alliance's role in Eastern Asia in light of the lack of a robust security framework for the containment of China in this region<sup>22</sup>.

However, while retaining a degree of utility, NATO would no longer constitute an indispensable framework for action for Washington. On occasions, as it was the case in Afghanistan between 2001 and 2003,

---

<sup>19</sup> J.A. Engel, *Bush, Germany, and the Power of Time: How History makes History*, "Diplomatic History", vol. 37 (2013), n.4, pp. 639-63.

<sup>20</sup> R.D. Asmus, *Rebuilding the Atlantic Alliance*, "Foreign Affairs", vol. 82 (Sept./Oct. 2003), n. 5, pp. 20-31.

<sup>21</sup> I. Daalder – J. Lindsay, *Democracies of the World Unite*, "The American Interest", January/February 2007, pp. 5-15.

<sup>22</sup> S.M. Walt, *Is NATO irrelevant?*, "Foreign Policy", 2010, available at this link: <http://foreignpolicy.com/2010/09/24/is-nato-irrelevant/> (downloaded on 03.06.2016) and D. Borsani, *Back in Business? Il Dibattito sulla NATO negli Stati Uniti*, "Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche", a. V, vol. 8 (2015), pp. 45-53.

in the process that led to the toppling of Saddam Hussein in Iraq between 2002 and 2003, and as it has been the case more recently in Syria and Iraq in the campaign against the Islamic State, the United States might prefer to work through “coalitions of the willing” as a viable alternative to the Alliance. *Ad-hoc* coalitions would provide Washington with the political legitimacy and strategic support for specific military operations without the constraints imposed by Alliance’s rules and consensual practices. Similar arguments also apply to the other members of NATO<sup>23</sup>. Ultimately, however, the Alliance’s members are likely to continue to retain an interest in its endurance. For Washington, it remains a provider of multilateral legitimacy and strategic projection. For the others, being part of the Alliance provides international prestige and visibility and an opportunity to discuss policies with the Americans multilaterally rather than bilaterally<sup>24</sup>. In other words, NATO membership is a guarantee of «a seat at the table»<sup>25</sup>. Hence, many of its medium and smaller members might continue to look at NATO as an opportunity for bandwagoning for profit with the U.S. If understood through these lenses, realist tenets provide at least a partial justification to explain NATO’s post-Cold War survival.

### **Liberal theory: NATO as a “security community”**

Liberal theories of International Relations have claimed significant analytical leverage when it comes to explain NATO’s post-Cold War relevance. Their argument is that the competitive consequences of international anarchy have been moderated by the global historical trend towards institutionalization. Liberal scholars emphasize the role of liberal-democratic principles and values in shaping NATO’s history, identity, and character. In the liberal view, since its establishment in 1949, besides its stated purpose of maintaining common security

---

<sup>23</sup> S. Erlanger, *Tested by Russia, NATO struggles to stay credible*, “The New York Times”, 01.06.2016.

<sup>24</sup> J. Spering, *Neoclassical Realism and Alliance Politics*, in Webber – Hyde-Price, *op. cit.*, pp. 61-92.

<sup>25</sup> O. Croci, *All Quiet on the Western front: Italy and Transatlantic Relations*, in L. Marchi – R. Whitman – G. Edwards (eds.), *Italy’s Foreign Policy in the Twenty-first Century: A Contested Nature?*, Abingdon, 2014, p. 58. See also J. Davidson, *America’s Allies and War: Kosovo, Afghanistan, and Iraq*, London – New York, 2011.

against external aggression, NATO has upheld notions of democracy and freedom, playing an important function in dampening and mediating conflicts. More specifically, the Alliance has proved itself as one of the most capable international regimes in building up peace and stability. Unlike realists, liberals enthusiastically argued that NATO would persist because of common democratic systems, parliamentary institutions, and market economies that link its members together and create a network of interdependence between them. The Alliance would become the living demonstration of the true power of liberal ideas over power balancing. According to John Ikenberry, NATO developed as a “binding institution”, one that both committed the U.S. to Europe’s defence and reassured the Western Europeans that Washington’s huge power advantage would be channelled to their benefit<sup>26</sup>.

During the Cold War, the Alliance helped to prevent conflict among its members in important ways: by increasing trust and transparency, by denationalizing defence policies and by «binding the United States to the continent». Even though elements of national policies persisted, such as on the issues of nuclear strategy or in the dispute over Cyprus between Greece and Turkey, the tensions and rivalries that they produced were minimized by the presence of a common institutional framework. In the early 1970s, NATO’s institutional coordination extended to dialogue with the Warsaw Pact States in the CSCE process and to conventional arms control frameworks in the MBFR negotiations. More broadly, at the moment of the signing of the Washington Treaty in 1949 and then during the period of East-West *détente*, NATO’s planners identified two substantive political tasks for the Alliance. The first, articulated in article 5 of the Alliance’s founding treaty first and then reiterated in the 1967 Harmel Report, coincided with the pursuit of a stable political order in Europe. The second was NATO’s role as a vehicle towards forging a political community in the Euro-Atlantic area. This view was enshrined in article 2 of the Washington Treaty in 1949, in which the allies stated that they «will seek to eliminate conflict in their international economic policies and will encourage economic collaboration between any or all of them». The Federal Republic of Germany’s admission into the Alliance in 1955 made

---

<sup>26</sup> G.J. Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton, NJ, 2001, pp. 41, 72, 206, 248.

this task even more urgent in light of the concerns that it arose among its Western European neighbours. In this sense, NATO not only contributed to seal the transatlantic relationship but also to encapsulate West Germany in the post-war Western liberal system<sup>27</sup>. The Committee of Three on Non-Military Cooperation asserted in 1956 that «[w]hile fear may have been the main urge for the creation of NATO [...] a sense of Atlantic Community» was also present, premised on «common cultural traditions, free institutions and democratic concepts»<sup>28</sup>.

These values, liberals argue, were reinforced throughout different moments of the Cold War and were not called into question by the Soviet bloc's collapse at the end of the 1980s. By contrast, at the end of the East-West division, NATO acquired renewed empirical and normative legitimacy. Its democratic character, rather than a common external threat, contributed to keep its members together. This optimism was grounded in the liberal assumptions about the nature of international institutions. In the liberal view, institutions are robust and sticky. Their development gives rise to “sunk costs”, that is investment of time, material resources and political reputation. Once they have been established and expended, institutions create an incentive to persevere with an existing pattern of action. Consequently, there is a predisposition to retain and adapt established institutional structures rather than create new ones<sup>29</sup>. The Alliance has been retained and reformed after the Cold War and 9/11. This has occurred because none of the possible alternatives – a reinforced Conference on Security and Cooperation in Europe, a revamped Western EU or, more recently, the EU-based CSDP – have provided the reliable, precise, and extensive functions offered by NATO itself<sup>30</sup>. To have disbanded it and created an entirely new structure, meanwhile, would have been so dispendious of political and material resources as to have proven counter-productive. Furthermore, in the liberal view, the Alliance has

---

<sup>27</sup> M.N. Hampton, *NATO, Germany and the United States: Creating Positive Identity in Trans-Atlantia*, “Security Studies”, vol. 8 (Winter 1998/99-Spring 1999) nn. 2-3, pp. 235–269.

<sup>28</sup> M. Kuus, ‘Love, Peace and NATO: Imperial Subject-Making in Central Europe, “Antipode”’, vol. 39 (2007), n. 2, p. 273.

<sup>29</sup> R.B. McCalla, *NATO's persistence after the Cold War*, “International Organization”, vol. 50 (Summer 1996), n. 3, pp. 445–475.

<sup>30</sup> M. Weber, *op. cit.*, p. 40.

claimed a leading role within a broader set of multilateral security arrangements, deepening ties to other international institutions, such as the UN, the EU, the OSCE, and the African Union<sup>31</sup>.

In the aftermath of the end of the Cold War and of 9/11, liberal scholarship also praised NATO's involvement outside of the borders of its member States. Since the end of the Cold War and, more powerfully since 9/11, NATO has become the instrument of the Western "democratic security community" in dealing with pressing transnational crises. After the Soviet bloc's collapse, the Alliance's member countries have started to regard each other as members of a "security community", which coalesce around liberal-democratic norms. Persisting power asymmetries have been mediated by norms of democratic decision-making, such as persuasion, compromise, and the non-use of force or coercive power<sup>32</sup>. Some liberals would even argue that, were it not for the opposition of autocratic regimes, between the late 1990s and early 2000s the Alliance might have gradually turned into the defensive arm of the United Nations, assisting it in the conduct of peacekeeping and peace enforcement operations outside of the Euro-Atlantic area.

Liberals also praised the alliance's role in establishing a network of technical and co-operation agreements with other States, including its former Cold War enemies<sup>33</sup>. Through these steps NATO has contributed to the spread of liberal-democratic principles, norms and values, encouraging political and economic reforms in former Soviet bloc States and reducing the dangers of regional instability. Unlike realists, liberals positively evaluated NATO's eastern enlargement. During the 1990, decision-makers in the Alliance's applicant and member countries, such as former Czech President Vaclav Havel, former U.S. president Bill Clinton and British Prime Minister Tony Blair, presented the spread of liberal and democratic values as the driving motivation behind NATO enlargement. By contributing to the spread of democratic

---

<sup>31</sup> C.A. Wallander, *NATO's Price: Shape up or Ship Out*, "Foreign Affairs", vol. 81 (Nov./Dec. 2002), n. 6, pp. 2–8.

<sup>32</sup> T. Risse-Kappen, *Collective Identity in a Democratic Community: The Case of NATO*, in P.J. Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, 1996, pp. 357–399.

<sup>33</sup> R.D. Asmus – R.L. Kluger – F.S. Larrabee, *Building a New NATO*, "Foreign Affairs", vol.72 (September/October 1993), n. 4, p. 23.

processes and free market economies, the Alliance established a relationship of interdependence between its current and future members, improving the political and business climate in the applicant States, where the prospect of NATO membership has been viewed by domestic and foreign consumers and investors as a “seal of approval” for political and economic reform. Finally, although reforming the economic structure of the new members and preparing them for membership has been financially costly in the short-run or has upset the Russians, in the long-run the expansion of the Alliance will help to prevent the outbreak of conflicts which would have much higher financial and human costs. Hence, in the liberal view, any responsibility for a resurgence in tension between NATO and Moscow lies in Russia’s inability to embrace the liberal-democratic values at the core of the Alliance’s policies and in the Kremlin’s autocratic reversal of the liberal-democratic reforms and cooperation with the West of the 1990s, rather than in the expansionist character of NATO’s strategy.

After the events of 9/11 the Alliance has demonstrated a willingness to reinforce cooperation with Moscow through the establishment of the NATO-Russia Council. This body stopped short of offering Russia full membership of the Alliance. However, it contributed to developing practical cooperation in a wide range of areas of common interest, such as crisis management, peacekeeping, and air defense, demonstrating that NATO was willing to reinforce mutual dialogue and cooperation. More recently, Washington and NATO’s member States, although remaining wary of Moscow’s conduct in Ukraine and Syria, have displayed an interest in resetting relations with Russia also through a revival of the NATO-Russia Council. This willingness demonstrates that NATO is not a traditional military alliance but a “security community” that privileges diplomatic engagement, dialogue, and socialization over realist logics of balance of power and containment<sup>34</sup>.

NATO’s trajectory after the Cold War and after 9/11 has at least in part validated these liberal arguments. The Alliance’s liberal-democratic soul was strengthened by the tragedy of 9/11, which

---

<sup>34</sup> B. Pohl, *NATO and Liberal International Relations Theory*, in Webber – Hyde-Price, op. cit., p. 121.

revitalized its efforts to take the shape of an institutional “regime”, whose policy is guided by liberal-democratic principles, norms, and values<sup>35</sup>. The Alliance also continued to take in new members, creating incentives for democratic reform at home and responsible behavior abroad, encouraging political and economic reforms, stimulating the establishment of value-based practices for solving disputes and reducing regional instability in the young Eastern European democracies. In the liberal perspective, rather than a mere defense organization, NATO is therefore best conceived as a “security community” in the sense used by Karl Deutsch, where members are integrated through a very high level of interaction and mutual benefit and a means to create, at least on a regional basis, a “perpetual peace bloc”. The Alliance has also reformed its command structures, undertaken strategic and doctrinal innovation, and pursued efforts to promote more efficient and effective economic and defence collaboration among its current and future members and NATO’s partners. Smart defence and cybersecurity are the most recent among NATO’s cooperative and innovative strategies. Also initiatives like the projected Transatlantic Trade and Economic Partnership are rooted in the liberal conception of NATO as not only a military but also a political and economic enterprise.

The Alliance has, in other words, demonstrated institutional breadth and elasticity. A plausible expectation of the fact that NATO is able to adapt is the likelihood that its members will continue to invest in the organization<sup>36</sup>. This is particularly true for NATO’s new Eastern European recruits that have been reconnected with their Western role models after almost half a century of subjugation to Moscow. However, this argument is also validated by the conduct of NATO’s older European members. Germany is a case in point here. While not always agreeing with U.S. policies, as in the case of the Bush administration’s decision to intervene in Iraq in the early 2000s, Germany has remained a committed member of the Alliance. Furthermore, after a number of years of cuts in the military sector Berlin has recently increased its defence spending in fulfilment of

---

<sup>35</sup> F. Schimmelfennig, *NATO and institutional theories of International Relations*, in Webber – Hyde-Price, *op. cit.*, pp. 93-115.

<sup>36</sup> M. Weber, *op. cit.*, p.40.

American demands for a more proportionate division of the security burden between Washington and its allies<sup>37</sup>.

The same is true for a country that for an extended part of the Cold War had an odd and partially conflictual relationship with the Alliance: France. After the end of the East-West division, Paris moved quickly to reinforce ties with NATO, participating in the 1990s in a number of peace enforcement and peacekeeping operations that were conducted by the Alliance in the Balkans. This cooperation was reinforced in the aftermath of 9/11 until in 2009 under the presidency of Nicholas Sarkozy France re-joined NATO's military structure after more than four decades of absence<sup>38</sup>. The case of France proves that Paris, although having encouraged during the 1990s the development of a European security and defence identity, views the Alliance not only as a defence organization but also as a community among like-minded liberal and democratic States. Also Italy, despite some of its political forces having manifested nationalist ambitions in the early 1990s, has continued to appeal to the Alliance's liberal-democratic values and solidarity to deal with regional crises in South-Eastern Europe and North Africa<sup>39</sup>. Ultimately, in the liberal views, functional efficiency and institutional adaptation provide the baseline set of reasons for explaining NATO's post-Cold War development, trajectory, and endurance. The multilateral practices developed by the Alliance have extended over decades, have proven adaptable, and in recent years have gained an additional edge in light of deepening defence austerity.

### **Constructivist theory: NATO as a “community of practice”**

Constructivist scholarship also provides an optimistic evaluation of NATO's post-Cold War and post 9-11 trajectory. For social-constructivists, the Alliance is neither an expression of balancing behaviour, as for realists, nor of functional and institutional efficiency,

---

<sup>37</sup> S. Wagstyl, *Germany to boost troop numbers for first time since cold war*, “The Financial Times”, 10.05.2016.

<sup>38</sup> L. Ratti, *Stepping up to reintegration: French Security Policy between Transatlantic and European Defence during and after the Cold War*, “Journal of Transatlantic Studies”, vol. 12 (2014), n. 4, pp. 4-18.

<sup>39</sup> R. Aliboni, *Neo-Nationalism and Neo-Atlanticism in Italian Foreign Policy*, “The International Spectator”, n. 1 (January-March 2003).

as for liberal institutionalists. By contrast, social-constructivists portray NATO not as a conventional alliance defined by the existence of external threats but as an organization whose essential identity and history is understood as one of cultural commonality, shared democratic values and practices<sup>40</sup>. In other words, they regard the Alliance as a community among societies which share the same political identity and cultural practices. Constructivists also argue that democratic principles and values, such as democracy, respect for human and civil rights and individual freedoms, are the distinguishing features of the communitarian identity which is centered on NATO. In the preamble to the North Atlantic Treaty, the signatory States declared that they are determined «to safeguard the freedom, common heritage and civilization of their peoples, founded on the principles of democracy, individual liberty and the rule of law»<sup>41</sup>. Helen Sjursen has pointed to norms of multilateralism, such as consultation, equality and non-hierarchical decision-making as distinguishing features of NATO's identity<sup>42</sup>.

Hence, from a social-constructivist viewpoint, the transatlantic alliance is not a mere tool of statecraft or a “security community” in the liberal sense, in which the use of force by member States against each other is no longer conceivable, but a “constitutive entity”, which can influence and shape States’ perceptions and preferences. As argued by Thomas Risse-Kappen, we would miss the point about NATO if we were to conceive of it as “just another military alliance”. The discursive pillar of its existence is Western civilian values and practices. In other words, social-constructivists regard NATO as a “communitarian entity”, whose essential character and cohesion is based upon common cultural and democratic bonds. «Democracies», Thomas Risse-Kappen has argued, «externalize their internal norms when cooperating with each other». This web of social interactions has allowed NATO to survive the Soviet bloc's collapse, endure after the end of the East-West division, and retain a function in the post-Cold War and post 9/11 system. Its durability is the living demonstration

---

<sup>40</sup> T. Flockart, *Understanding NATO through Constructivist Theorizing*, in Webber – Hyde-Price, op. cit., pp. 149-160.

<sup>41</sup> F. Schimmelfennig, *NATO Enlargement: A Constructivist Explanation*, “Security Studies”, vol. 8 (1999), nn. 2-3, pp. 198-234.

<sup>42</sup> H. Sjursen, *On the Identity of NATO*, “International Affairs”, vol. 80 (2004), n. 4, pp. 699-700.

of the causal preponderance of normative and social over material structures.

In the social-constructivist view, NATO's communitarian character has been reinforced by the Cold War's end. As Michael C. Williams has put it, against realist predictions of inexorable crisis and decline, the Alliance was «not rendered obsolete by the passing of the Cold War». By contrast, it continued to act as a "symbolic marker", allowing the U.S. and its European allies to counter the threats of fragmentation and of a return to the past<sup>43</sup>. For this reason, like liberals, social-constructivists were in favour of the Alliance's enlargement to former Soviet bloc States. In the social-constructivist perspective, expansion is a value-driven process and NATO is not a military alliance but a political and cultural organization<sup>44</sup>. Social-constructivists view the Alliance's expansion as a process of cultural socialization and explain the basic decision to expand NATO as a value-based action. They argue that the former Soviet bloc States' integration into the Alliance constitutes a successful case of socialization of former enemies to the values and norms of the Western international community. Since the early 1990s, NATO has designed specific instruments in order to prepare potential applicant States for membership. The Partnership for Peace Program (PfP), launched in 1994, allowed, through joint planning, exercises and other activities, Central and Eastern European countries and former Soviet Republics to become increasingly acquainted with the norms and functioning of the Alliance. In 1995 the Study of NATO enlargement established the criteria for being accepted as a candidate member. These criteria include respect for human and civil rights and reflect the Alliance's democratic character and communitarian identity. NATO also set up the Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) as a body for consultation among the Alliance's member States and partner countries with the aim of discussing co-operation activities and current political and security questions. According to the social-constructivist viewpoint, these initiatives reflect the attempt of this institution to export its democratic norms and values and expand the security community, which is centered on the Alliance, beyond the borders of its member States. Unlike the realist research paradigm suggests, the *raison d'être* of this community are the same liberal and

---

<sup>43</sup> M.C. Williams (with I.B. Neumann), *Culture and Security: Symbolic Power and the Politics of International Security*, London, 2007, pp. 70-73.

<sup>44</sup> Schimmelfennig, *op. cit.*, p. 211.

democratic principles which govern the domestic political systems of its members rather than a sense of a common external threat.

Nonetheless, constructivist scholars acknowledge that the creation of new national identities, compatible with the principles of the institution, can be achieved only after a period of transition, during which the new norms and values are “digested” by the applicant States. In some cases, more intervention is necessary to restructure State institutions, as the bidding countries may not be able to comply immediately with the new norms. Additional initiatives designed to assist applicants to prepare for admission, such as the Membership Action Plan (MAP), which was established at the NATO Washington summit in 1999, reflected this constructivist argument. Membership of the Alliance is granted when and the principles and values which are shared by the members of the community have been internalized by the applicant State. The bid of former Soviet bloc countries to join NATO reflects their identification with Western values and norms. For the new members the practical impact of membership is likely to be less important than the symbolism: becoming members of the Alliance means to be recognized as “one of us” by their Western role models. In the social-constructivist view it was this symbolism that prompted former Soviet Republics, such as the Baltic States, to join the Alliance in the early 2000s, and more recently Georgia and Ukraine to lobby for membership of NATO rather than searching for protection against Russia or a desire to antagonize Moscow. When the candidate States have been socialized to the values and norms of this “liberal federation”, they are admitted to the “democratic security community”. Cooperation with NATO becomes a precondition for being recognized as a modern, mature Western subject, while accession is achieved not through negative categories of threat but when socialization to the values and practices of the Alliance has sufficiently progressed. As argued by Emanuel Adler, NATO has become a “community of practice” with the potential of “cognitive authority” over nonmember countries.

Relations with Russia make no exception. Social-constructivists emphasize the importance of social structures and inter-subjective perceptions in relations between the Alliance and Moscow. Following the decision to enlarge, NATO made huge efforts to stress its political function over its military one, demonstrating the intention to develop a positive relationship with the Kremlin and avoid exacerbating its sense

of exclusion<sup>45</sup>. In the second half of the 1990s Russia's involvement in peacekeeping operations in Bosnia and Kosovo constituted an important step towards improving mutual relations<sup>46</sup>. Nonetheless, Russian decision-makers have not been willing to internalize NATO's practices and deepen cooperation with the Alliance. These steps would have been required in order to bring about a socialization of the Russian identity to the values and principles which shape NATO's character and identity. The same is true in the case of a number of countries with which NATO has established ties outside of the Euro-Atlantic area. Through co-operation programs, such as the NATO Mediterranean Dialogue and the NATO's Istanbul Co-operation Initiative established in the 1990s and in the early 2000s, the Alliance has established a number of partnerships with North African and Middle Eastern countries, providing technical assistance but also endeavoring to socialize their political and military leaders to NATO's cooperative practices. This is a process that is still ongoing and more interaction will be needed in order to socialize the partner countries. However, efforts to deepen these partnerships confirm that NATO cannot be conceived as a traditional military Alliance.

Empirical evidence in part validates constructivist views. The Alliance's membership has nearly doubled in size over the last two decades. Its partnerships initially started out as haphazard and focused on extending cooperation across the wider Europe (Partnership for Peace, the Euro-Atlantic Partnership Council, and tailored arrangements with Russia and Ukraine). However, since 9/11 they have extended well beyond to embrace Eurasia, North Africa, the Gulf and the Asia Pacific<sup>47</sup>. Constructivists accept that shared identities and a commitment to norms do not preclude the existence of disputes

---

<sup>45</sup> On social-constructivist accounts of NATO–Russia relations see Williams – Neumann, *From Alliance to Security Community: NATO, Russia, and the Power of Identity*, “Millennium: Journal of International Studies”, vol. 29 (2000), n. 2, pp. 357–387; J. Huysmans, *Shape-shifting NATO: Humanitarian Action and the Kosovo Refugee Crisis*, “Review of International Studies”, vol. 28 (2002), pp. 599–618; E. Adler, *The Spread of Security Communities: Communities of Practice, Self-Restraint, and NATO's Post–Cold War Transformation*, “European Journal of International Relations”, vol.14 (2008), n. 2, pp. 195–230.

<sup>46</sup> B. Crawford, *The Bosnian Road to NATO enlargement*, “Contemporary Security Policy”, vol. 21 (August 2000), n. 2, pp. 39–59.

<sup>47</sup> T. Flockhart, *NATO's Global Partnerships – A Haphazard Strategy?*, in Hallams – Ratti – Zyla, *op. cit.*, pp. 278–96.

within communities or autocratic backlashes in some of their members. Indeed, in the post–Cold War period NATO has experienced a succession of deep disagreements. It is an open question as to whether 9/11 has accelerated this dynamic. The dispute over Iraq in 2002 was NATO’s deepest rift since the Cold War’s end and, arguably the worst since the Suez crisis of 1956. This led to a view among some that the constitutive norms of the Alliance had been violated to a dangerous degree and that the common identities among the allies would not suffice to guarantee NATO’s survival as a community of States<sup>48</sup>. Some of its members, particularly, Turkey have embraced policies which cannot be easily reconciled with NATO’s democratic identity and prevailing practices. Nonetheless, constructivist scholars also look at the strength and positive effects of shared practices. Over the course of its existence, NATO has consolidated habits of cooperation and self-restraint, with new members being socialized into such practices. These practices have proven capable of modifying disagreements and steering members towards consensus. The Alliance has also extended its operational functions beyond the military sphere. Its major missions in Kosovo and in Afghanistan have entailed a civilian dimension, giving rise to a distinct operational methodology – the so-called “comprehensive approach”. By such means, the Alliance’s identity as the constitutive pillar of a transatlantic security community – a “community of practice” – has been preserved.

### **Post-Positivism: NATO as a “social security enterprise”**

Critical and post-positivist perspectives provide a quite different and more critical account of the Alliance’s post–Cold War trajectory. Their explanations of NATO’s evolution reflect the nature of these approaches and their concern to undermine mainstream narratives of international relations rather than the attempt to offer new explanatory paradigms. For post-positivist scholarship, theory is not an end in itself but an instrument to unmask, disempower, and deconstruct biased and hegemonic representations of the international system. It is also a tool to denounce and deconstruct cultural and linguistic myths which rely on racist conceptions of international relations and

---

<sup>48</sup> M. Weber, *op. cit.*, p. 44.

fuel discriminatory endeavours and policies<sup>49</sup>. Critical approaches, particularly those that embrace a post-colonial perspective, view the Alliance as the expression of a Western hegemonic discourse, of a Euro-centric identity, and of Western arrogance. This is an identity that cannot be separated from the “cultural and symbolic power” that sustains it. Hence, for post-positivist analyses, NATO’s character is not an ideational construction derived from its constitutive democratic values, norms, and practices. It is rather a reference point from which to legitimize its ongoing existence and the Western discourse of its primacy in international affairs. In other words, for post-positivist scholars NATO’s «continued existence and political relevance [...] rests on a continued ability to re-produce and re-present “the West” as a geo-cultural space [and...] security referent object»<sup>50</sup>. Post-positivist research also argues that, since the disintegration of the bipolar structure of international politics, NATO has suffered a loss of purpose and has entered a period of functional and democratic deterioration. Hence, its members and planners have endeavoured to invent and identify new tasks and securitized new policy areas in order to preserve a meaningful role for this institution and justify its ongoing existence<sup>51</sup>.

This view comes close to the critical theory of “securitization”, which explores how meanings of security are created, evolve, and expand through discursive practices and in order to serve specific hegemonic purposes. It has been able to claim an ongoing role against a proliferation of alternative views, which challenge Western security narratives and hegemony. Its institutional evolution reflects this concern. NATO has found in three post-Cold War Strategic Concepts, that were embraced respectively in 1991, 1999, and 2011, ways to carefully and quite deliberately rationalize its continued existence in light of radically changing circumstances and scenarios. New threats have been invented, while issues that had no relationship

---

<sup>49</sup> L. Hansen, *Poststructuralism*, in J. Baylis – S. Smith – P. Owens (eds.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, London – New York, 2008, pp. 166-180. See also D. Nabers, *A Poststructuralist Discourse Theory of Global Politics*, London – New York, 2015.

<sup>50</sup> A. Behnke, *NATO’s Security Discourse after the Cold War*, London – New York, 2012, pp. 1-4.

<sup>51</sup> S. Castle, *Can NATO reinvent itself as a powerful force in the modern world*, “The Independent”, 21.11.2002.

with NATO's original functions or did not impact on the security of its members, such as migration, gender, civil and human rights, have been progressively "securitized". This cultural practice has prolonged the Alliance's lifespan, justifying its survival, while excluding alternative narratives, which could challenge the hegemonic position of the West in the international system<sup>52</sup>.

In other words, NATO has become a "postmodern alliance". By retaining and reforming it, Western elites have prolonged their false representations and contributed to the denial of alternative constructions, perpetuating bilateral dichotomies of binary pairs of internal and external, domestic and foreign, Western & non-Western, insiders and outsiders, which reflect biased and partial representations of international relations. NATO has thus become a "social security enterprise", that has allowed the West to preserve, reinforce, and expand its hegemonic position. In other words, the Alliance has served the purpose of fuelling Western hierarchical domination, acting as an instrument of political and cultural hegemony. Through NATO hegemonic elites in the U.S. and Europe have sustained their hegemonic discourses and legitimated the use of violence against alternative representations. This hegemonic discourse has found expression in U.S. and British calls for a "Responsibility to Protect", which justified their intervention and the use of force against the sovereign rights of the Federal Republic of Yugoslavia in the 1990s<sup>53</sup>. After 9/11 it has led to appeals for a "War on terror" and "Regime Change", with which the West has legitimated interventions in Afghanistan, the Middle East, and the Horn of Africa. These interventions were conducted also with the contribution of countries, such as Australia, New Zealand, South Korea and Japan which, although not being members of the Alliance, belong to the Western cultural space and have embraced its cultural practices. American calls for a Global NATO also reflected this logic<sup>54</sup>. Ultimately, these representations have continued to

---

<sup>52</sup> See E. Herschinger, *Constructing Global Enemies: Hegemony and Identity in International Discourses on Terrorism and Drug Prohibition*, London – New York, 2011.

<sup>53</sup> R. Knox, *Race, Racialisation and Rivalry in the International Legal Order*, in A. Anievas – N. Manchanda – R. Shilliam (eds.), *Race and Racism in International Relations: Confronting the Global Colour Line*, New York, 2015, pp. 179-81.

<sup>54</sup> A. McClintock, *The Angel of Progress: Pitfalls of the Term Post-colonialism*, in P. Williams – L. Chrisman (eds.), *Colonial Discourse and Post-Colonial Theory: A Reader*, New York, 1994, p. 297.

provide justification for the unleashing of unlimited violence against alternative views and sites of resistance in “subaltern” non-Western societies.

Post-positivist scholars are also very sceptical of any notion that Western elites have displayed a readiness to redeem themselves and to challenge the discriminatory and racist discourses that dominate their political representations. For example, in the post-positivist logic, President Obama's replacement in 2008 of the expression “War on Terror” with the “Long War” rather than softening down these dynamics and linguistic myths has aimed to provide additional justification for the Alliance's ongoing engagement and repressive policies outside of the Euro-Atlantic area. NATO has thus become a neo-colonial instrument through which Western elites continue to impose their political will on the rest of the world. For example, in 2011 these elites were quick to celebrate the Alliance's intervention in Libya as a success. However, the NATO campaign caused a number of civilian deaths and destroyed the nation's infrastructure, throwing the country into anarchy and leaving Libyans without a functioning central government<sup>55</sup>. Similarly, as they pushed on with NATO's eastern enlargement regardless of alternative representations, U.S. decision-makers have endeavoured to represent Russia as a threat in order to reinvigorate the Alliance's European role and remilitarize international relations in Europe. Finally, also NATO's involvement in 2016 in the assistance to migrants in the Mediterranean perpetuates the logics of Western cultural hegemony, of binary pairs, and of the resulting hierarchic representation of the international system. This operation “securitizes” the phenomenon of migration and has not prevented many of the Alliance's member and partner countries, such as Turkey, Macedonia, Bulgaria, and Hungary, from embracing policies that humiliate migrants and violate their fundamental rights. The conduct of Turkey and Macedonia is a case in point. Furthermore, similar discriminatory practices have long inspired Washington's policy towards Mexican migrants without triggering any reaction from the other members of NATO. Ultimately, in this logic, NATO owes its endurance to the perpetuation of a hierarchic, masculine, Euro- and Western-centric discourse, which denies alternative views

---

<sup>55</sup> H. Campbell, *Global NATO and the Catastrophic Failure in Libya: Lessons for Africa in the Forging of African Unity*, New York, 2013, pp. 179-254.

and narratives. Its ongoing relevance and “out-of area” projection is therefore best understood as tools of Western arrogance rather than expression of the Alliance’s liberal and democratic character.

### **Neo-Marxism: NATO as a club of “core States”**

Neo-Marxist theory of International Relations postulates that economic and political activity are fundamentally intertwined. Economics is the basis of politics and the core activity of production also shapes the way in which human beings understand and reproduce the meaning of existence. As such, State policy is driven by the economic interests of the ruling economic elites, while conflict is a means toward further capitalist accumulation and the perpetuation of proletarian exploitation<sup>56</sup>. After the end of the Cold War, Neo-Marxist scholars were puzzled by the internal implosion of the Soviet system. Nonetheless, they excluded that the crisis of the socialist regimes would eliminate the contradictions of the capitalistic organization of economic production. By contrast, they viewed the Soviet bloc’s collapse as a consequence of Western aggressive economic and rearmament policies. In the early 1980s the U.S. considerably increased its defence spending and together with the other NATO’s members imposed heavy sanctions against the USSR and some of its satellite States with the aim of bringing about the collapse of the Soviet system. This external pressure had undermined Soviet economy and those of other socialist States, leading their leaders to divert resources from internal savings and from the production of civilian goods and services.

Nonetheless, in the Neo-Marxist view, the collapse of Soviet style planned economies did not eliminate the contradictions of the Western capitalistic system. By contrast, at the Cold War’s end Neo-Marxist scholars predicted that the capitalist economies would now spread conflict from the core of the international system to the periphery, embrace expansionist and imperialist policies to acquire new markets, fill the power vacuum left by the Soviet bloc’s collapse, and divert public attention from inadequate domestic investment and

---

<sup>56</sup> V. Kubalkova – A. Cruickshank, *Marxism-Leninism and the Theory of International Relations*, London-Boston, 1980.

reforms and stagnant economic growth in their own countries<sup>57</sup>. In this perspective, NATO's post-Cold War trajectory has more to do with economic dynamics and the exploitation of the periphery than with alliance theory and balance of power logics. Neither can NATO be understood as the product of the Western identity, or with an enterprise bent on the promotion of individual freedoms. The Alliance is not an independent agent but a tool of the imperialist ruling classes. Hence, its post-Cold War survival is accounted for by the interest of the elites in the capitalistic States to perpetuate a hierarchic system, continue the exploitation of the periphery, and enforce and project their power. Capitalistic elites use NATO's military and financial capacities as a tool to seize as much territory and resources in order to increase accumulation, acquire new markets, and suffocate alternative forms of economic organizations and representations of development<sup>58</sup>.

For Marxist scholars, NATO's intervention in the Balkans and eastern enlargement during the 1990s epitomized the Alliance's imperialistic ambitions after the end of the Cold War. First, in the early 1990s NATO's member States conducted military operations against the armed forces of the Socialist Republic of Yugoslavia (SRY) in Bosnia. Then in 1999 they engaged in an intense bombing campaign against the SRY without a formal endorsement from the United Nations Security Council (UNSC). These military enterprises and NATO's eastern expansion benefited the U.S. military-industrial complex, while distracting public opinion in the Alliance's member States from the contradictions of the capitalistic system and from the decay of Western economies. They also drained resources away from other forms of direct investments in NATO's members and applicant countries with negative effects on economic growth and the distribution of wealth. For Marxist scholars also NATO's eastern expansion and the U.S. proclaimed "War on Terror" after 9/11 were motivated by the same logic. Calls for enlargement and for the fight against transnational terrorism has provided the Alliance with a justification to boost investments in the defence sectors, conduct extensive military campaigns away from the Euro-Atlantic area, pursue regime change, and enforce capitalistic influence on the periphery.

---

<sup>57</sup> J.S. Levy, *Domestic Politics and War. The Origin and Prevention of Major Wars*, Cambridge, 1989, pp. 79-99.

<sup>58</sup> A. Gamble, *Marxism after Communism: beyond Realism and Historicism*, "Review of International Studies", vol. 25 (1999), pp. 127-44.

Hence, the perpetuation of the Alliance after the end of the Cold War only confirms the expansive nature and contradictions of the capitalist system, increasing insecurity and conflict and feeding the resentment of the periphery, rather than projecting stability<sup>59</sup>.

Since its inception in 1949, NATO was driven by the interests of U.S. capitalistic elites and of the military-industrial complex. In this logic there is significant continuity between the Cold War and post-Cold War dynamics that have shaped the Alliance. Article 2 of the Washington treaty reflected an early American interest in establishing a transatlantic economic area that would allow the free flow of U.S. investments, goods, and services towards the other members of the Alliance. In the aftermath of the creation of the European Economic Communities in the late 1950s, Washington called for the creation of an open Atlantic Community, fearing that some European countries might try to re-introduce protectionist policies, exclude the United States from the European markets, and establish preferential trade regimes with their former colonies in Africa and Asia. After the end of the East-West division, the Americans presented the Europeans with a blueprint for a Transatlantic Free Trade Area. These proposals were followed by the drafting of a treaty for a Transatlantic Trade and Economic Partnership, which, in the Neo-Marxist view, benefits North American corporations and would allow their goods and investments unrestricted access to European markets.

Unlike the realist and liberal research paradigms suggest, in this view NATO is neither a mere defensive military alliance nor a community among like-minded and liberal-democratic States. It is a tool of the ruling and imperialistic classes in the core capitalistic States. NATO is therefore best understood as a “Club of core States” rather than a “Democratic club” and a vehicle of Western elites for capitalistic accumulation, territorial control, repression, and suffocation of alternative forms of political organization, economic production, and development<sup>60</sup>. Exploitation of the periphery rather than systemic, utilitarian, or identity dynamics are the distinguishing features of its policy. Its “out of area” engagement in the early 1990s, enlargement to former Soviet bloc States, and involvement in the

---

<sup>59</sup> R. Knox, *Civilizing interventions? Race, war and international law*, “Cambridge Review of International Affairs”, vol. 26, n. 1, pp. 111-132.

<sup>60</sup> A. Gamble, *Marxism after Communism: beyond Realism and Historicism*, “Review of International Studies”, vol. 25 (1999), pp. 127-44.

U.S. led “War on Terror” after 9/11 have all been driven by the same imperialistic agenda. More specifically, they are the brainchild of core capitalistic elites, the interests of which are represented by a transnational military-industrial complex that is rooted in the U.S. and influences policies in the other NATO’s member States. American demands on its allies for biggest defence investments and NATO’s decision to set a benchmark of 2% of the GDP of its member States for defence expenditures clearly reflect this logic. The same is true for Washington’s calls in the early 2000s for the establishment of Global Partnerships by the Alliance with the U.S. non-European allies and for a Global NATO. For Neo-Marxist scholars, this project reflects the capitalistic elite’s attempt to use the events of 9/11 as justification for reinforcing NATO’s character as a global class alliance. Hence, it is expression of the attempt to reinvigorate the imperialistic policies that NATO itself has been serving since its inception in 1949, by including into the Alliance other capitalistic core States outside of the Euro-Atlantic area<sup>61</sup>.

Ultimately, in the Neo-Marxist view, NATO remains a byproduct of the capitalistic system of economic production and therefore a source of conflict, exploitation, insecurity, and instability. Its policies are a manifestation of the expansive nature and contradictions of the capitalistic system. They have destabilized Europe and fueled global insecurity, continuing to cause resentment and triggering resistance in the periphery and within the Alliance’s member States. To undermine the Alliance and the logic that secures its endurance remains therefore a primary concern of Neo-Marxist scholarship and of the transnational working classes.

## Conclusions

This paper has reviewed the contribution of contending analytical perspectives in the study of International Relations to the debate on NATO’s post-Cold War and post 9/11 evolution. Whereas realist analyses have cast doubts about the Alliance’s ongoing relevance and effectiveness, liberal and constructivist accounts have identified in

---

<sup>61</sup> G. Dempsey – S. Rizopoulos, *Alternatives to a NATO-dominated Balkans*, in T.G. Carpenter (ed.), *NATO’s Empty Victory: A Postmortem on the Balkan War*, Washington, DC, 1999, pp. 139-54.

NATO's functional and institutional adaptability and in the Alliance's democratic character the variables behind its endurance and ongoing significance. By contrast, Neo-Marxist and post-positivist analyses have provided a critical evaluation of the Alliance's ongoing role, viewing it as expression of Western hegemonic elites, which use NATO as a tool to subjugate the periphery, securitize policy areas, and suffocate alternative representations. Its post-Cold War trajectory, from intervention in peacekeeping operations to enlargement and involvement in the War on Terror after 9/11, reflects these logics. In these critical views, rather than consolidating security and spreading liberal and democratic values, NATO has become a justification and an instrument for Western aggressive policies. The Alliance is also responsible for the resurgence of tension in relations between the West and Russia and for the interethnic conflicts that have exploded in the post-colonial periphery. More than two decades since the Cold War's end this debate is still raging. NATO has defied realist odds and retained a role in the post-Cold War and post 9/11 international system: the significance, implications, and consequences of its endurance remain, however, a matter for debate for historians and political scientists alike.

# 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 ucraina<sup>1</sup>. Questo processo ha trovato riflesso (anche se spesso *a posteriori*) nei diversi Concetti Strategici approvati fra il 1991 e il 2010<sup>2</sup>. 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»<sup>3</sup>, 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,

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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](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.

<sup>3</sup> 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 NATO<sup>4</sup>.

*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 agreed<sup>5</sup>.*

---

<sup>4</sup> 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](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.

<sup>5</sup> *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 increases<sup>6</sup>.*

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 Atlantica<sup>7</sup>; 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»<sup>8</sup> 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

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

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> 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 trovare<sup>9</sup>.

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 futuro<sup>10</sup>, 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 anni<sup>11</sup>), il processo che porta un

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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)<sup>12</sup>.

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"<sup>13</sup>, 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](http://www.ecfr.eu/article/commentary_nato_enlargement_assurances_and_misunderstandings).

<sup>12</sup> «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](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm)).

<sup>13</sup> 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](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”<sup>14</sup>.*

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 importanza<sup>15</sup>. 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

---

<sup>14</sup> 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](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.

<sup>15</sup> 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-diplomatico<sup>16</sup>.

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"

---

<sup>16</sup> 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](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](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)<sup>17</sup> 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 defatigante 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

---

<sup>17</sup> 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»<sup>18</sup> 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”<sup>19</sup>, 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»<sup>20</sup>. 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+”<sup>21</sup>. Il loro carattere bilaterale

<sup>18</sup> *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](http://www.nato.int/docu/nato_after_riga/nato_after_riga_en.htm).

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> *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](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8444.htm).

<sup>21</sup> 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 membri<sup>22</sup>.

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

---

<sup>22</sup> 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 globale<sup>23</sup>.

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. Bush<sup>24</sup>. 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.

---

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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”<sup>25</sup>. 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

---

<sup>25</sup> 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 Approach<sup>26</sup>.*

---

<sup>26</sup> 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>.



# Il ruolo della NATO nella lotta al terrorismo secondo gli Stati Uniti

di DAVIDE BORSANI

***Abstract** – In the aftermath of the 9/11 terrorist attacks, NATO invoked the collective defense article of the Washington treaty for the first time in its history. The United States welcomed the Atlantic solidarity, but it did not involve the Alliance in major combat operations of the so-called war on terror either in Afghanistan or in Iraq. During the Bush presidency, indeed, NATO had been subordinated to the coalition of the willing format, which was more flexible and subjected to Washington's needs and priorities. Anyway, Allied forces proved to be important in Afghanistan in the post-combat phases of the war on terror. Initially the NATO-led international mission ISAF was a source of convergence between the two sides of the Atlantic, but over the years it turned out to be a source of disagreement. The Obama presidency has shown several continuities with the previous administration, particularly for the marginal role reserved to NATO in combating first al-Qaeda, then the Islamic State. What's next for NATO in the fight against terrorism when a new President will enter the White House in 2017? Hillary Clinton and Donald Trump are the frontrunners of the two parties, but while for the former NATO is apparently marginal, the latter has already dismissed it as outdated.*

Il tentativo di delineare il ruolo riservato dagli Stati Uniti alla NATO nella lotta al terrorismo non può che imbattersi in due differenti tipi di problemi metodologici preliminari. Come ricordato in questa stessa sede da Gianluca Pastori, l'«assenza di una definizione accettata e condivisa riguardo a cosa sia il terrorismo e di un sufficiente consenso intorno a quale debba essere il campo di applicazione di questa definizione» complica l'opera di analisi nel «tracciare un bilancio preciso del contributo offerto dall'Alleanza Atlantica»<sup>1</sup> e, di riflesso, nel valutare quale sia stato complessivamente il suo ruolo all'interno della strategia di *counter-terrorism* di Washington.

---

<sup>1</sup> G. Pastori, *L'Alleanza Atlantica e la lotta al terrorismo internazionale: breve storia di un rapporto difficile*, "Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche", a. V (2015), n. 8, pp. 27-42.

Secondo il *NATO's military concept for defence against terrorism* (MC 472) del 2002, infatti, è definito "terrorismo" qualsiasi «uso illegale o minacciato uso della forza o della violenza contro individui o proprietà nel tentativo di costringere o intimidire governi o società allo scopo di raggiungere obiettivi politici, religiosi o ideologici»<sup>2</sup>. Per la sua generalizzazione, risulta essere una definizione labile, che ben simboleggia come il terrorismo sia una problematica soggetta a diverse sensibilità ed esperienze nazionali. Tale definizione è inoltre lo specchio di come in sede NATO si sia preferito non approfondire il profilo teorico del terrorismo nel tentativo di instaurare una collaborazione pratica tra i Paesi membri che altrimenti, con molta probabilità, sarebbe stata rallentata da diatribe concettuali. Anche la definizione che ne dà il *Dictionary of Military and Associated Terms*, aggiornato al febbraio 2016, del Dipartimento della Difesa americano non appare del tutto precisa. Secondo il Pentagono, difatti, il terrorismo consiste nell'«uso illegale della violenza o della minaccia della violenza, spesso motivata da convinzioni religiose, politiche o ideologiche, per instillare paura e costringere governi e società a perseguire obiettivi che sono solitamente politici»<sup>3</sup>. Benché permangano delle differenze tra le due definizioni, su cui in questa sede non è opportuno concentrarsi per ragioni di spazio, in entrambi i casi è lapalissiana la complessità nell'identificare chiaramente quali siano i confini del concetto di "terrorismo" e, dunque, quali azioni includervi e quali no. Ne consegue che non sempre risulta agevole riconoscere quali attori vi facciano ricorso e quali no. D'altronde, come recita un celebre aforisma, «*one man's terrorist is another man's freedom fighter*»<sup>4</sup>.

In relazione a quest'ultimo punto, si apre un'ulteriore problematica riconducibile al campo di applicazione. Sia in ambito NATO che al Pentagono si è infatti iniziato a parlare del terrorismo come uno degli strumenti del cosiddetto *hybrid warfare*. Una tematica, questa, che è al centro di un continuo dibattito tra gli studiosi e gli ufficiali americani da circa dieci anni, ovvero da quando il Colonnello Frank Hoffman, nel

---

<sup>2</sup> *NATO's military concept for defence against terrorism, Annex A*, 2002, disponibile al seguente link: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_69482.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69482.htm).

<sup>3</sup> US Department of Defense, *Dictionary of Military and Associated Terms, Joint Publication 1-02*, Washington, DC, 2016, p. 241, disponibile al seguente link: [http://www.dtic.mil/doctrine/new\\_pubs/jp1\\_02.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp1_02.pdf).

<sup>4</sup> R. Coolsaet, *Al-Qaeda, the myth: the root causes of international terrorism and how to tackle them*, Gent, 2003, p. 10 ss.

2007, osservò che i conflitti del Ventunesimo secolo avrebbero sempre più incorporato «un ampio spettro di differenti modi di condurre la guerra, incluse capacità convenzionali, tattiche e formazioni irregolari, atti terroristi comprendenti violenze indiscriminate e coercizioni, e disordine criminale. Le guerre ibride possono essere condotte sia da Stati sia da una varietà di attori non-statali»<sup>5</sup>. Benché la “guerra ibrida” non sia formalmente parte della dottrina militare degli Stati Uniti, già nel 2007 la Marina americana, nel documento *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, riconosceva che i conflitti internazionali «sono sempre più caratterizzati da una mescolanza ibrida di tattiche tradizionali e irregolari, da esecuzione e pianificazione decentralizzate, e da attori non-statali che usano sia tecnologie semplici che sofisticate in modi innovativi»<sup>6</sup>. Dal canto suo, la NATO ha adottato il concetto di *hybrid warfare* con la dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo diffusa a margine del *summit* in Galles del settembre 2014. Al punto 13, infatti, l’Alleanza afferma di volersi dotare delle capacità necessarie «per fronteggiare le sfide specifiche poste dalle minacce della guerra ibrida»<sup>7</sup>, in particolare attraverso il *Readiness Action Plan* e le annesse *Assurance measures*, stabilite anzitutto come «diretto risultato delle azioni aggressive della Russia a est della NATO»<sup>8</sup>. Se dunque il terrorismo è strumento dell’*hybrid warfare* ed esso è condotto sia da Stati, come dalla Russia, sia da attori non statuali, come Hezbollah o lo stesso Daesh<sup>9</sup>, diviene doppiamente difficile determinare quale sia il ruolo della NATO nell’affrontarlo considerando che all’assenza dei confini concettuali viene a sommarsi l’assenza di una demarcazione del campo di applicazione.

Va da sé, perciò, che risulta necessario porre dei paletti preliminari se si vuole evitare di addentrarsi nel fitto dibattito su cosa sia il terrorismo nelle sue diverse declinazioni, su come e chi ne faccia oggi uso e su come affrontarlo (o come è stato affrontato). Il primo paletto è tematico. La presente relazione vuole chiarire in che modo gli Stati Uniti abbiano

<sup>5</sup> E.G. Hoffman, *Conflict in the 21st century: the rise of Hybrid Wars*, Potomac Institute for Policy Studies, Arlington, VA, 2007.

<sup>6</sup> United States Navy, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, Washington, DC, 2007, p. 6.

<sup>7</sup> NATO *Wales summit declaration*, 05.09.2014, disponibile al seguente link: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm).

<sup>8</sup> *NATO Readiness Action Plan*, 2015, disponibile al seguente link: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_119353.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_119353.htm).

<sup>9</sup> Cfr. M. Lombardi, *Il terrorismo nel nuovo millennio*, Milano, 2016.

utilizzato l'Alleanza Atlantica nella guerra al terrorismo transnazionale di matrice islamica condotto da due attori non-statali o para-statali, come sono al-Qaeda e Daesh. Come osservato da Massimo de Leonardis in apertura del presente convegno: «La diplomazia richiede l'utilizzo dell'espressione "terrorismo transnazionale"; tutti però sanno che stiamo parlando di "terrorismo islamico", o, per essere più precisi, di terrorismo alimentato dal fondamentalismo islamico»<sup>10</sup>. Il secondo paletto, invece, è temporale. L'articolo analizzerà il ruolo della NATO secondo gli Stati Uniti nei quindici anni successivi agli attentati dell'11 settembre 2001 e, quindi, durante le amministrazioni di George W. Bush e Barack Obama. Si concluderà infine l'analisi con alcune osservazioni in vista dell'avvicendamento alla Casa Bianca nel gennaio 2017 tra l'attuale Presidente e il suo successore, sia esso Democratico o Repubblicano.

### **L'impatto dell'11 settembre 2001**

La NATO entrò nel XXI secolo impreparata per fronteggiare la minaccia del terrorismo transnazionale. Ma anche gli Stati Uniti, nonostante le avvisaglie degli anni Novanta<sup>11</sup>, avevano sottostimato la portata del pericolo. Questo fino agli attacchi di al-Qaeda dell'11 settembre 2001, momento in cui vennero rimescolate le carte mettendo con le spalle al muro l'America. In termini strategici, l'amministrazione Bush reagì dichiarando guerra all'organizzazione capeggiata da Osama Bin Laden e agglomerando in un'unica minaccia quella rappresentata dal terrorismo transnazionale islamico di al-Qaeda, quella degli Stati falliti che la sponsorizzavano, come il

---

<sup>10</sup> M. de Leonardis, *Introduzione al Convegno "La lotta al terrorismo transnazionale: un ruolo per la NATO?"*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 19.04.2016.

<sup>11</sup> Si pensi, ad esempio, all'attentato terroristico del 1993 al *World Trade Center* di New York, quando fu fatta esplodere un'autobomba nei parcheggi sotterranei dell'edificio. O all'agosto 1998, quando due ordigni esplosivi scoppiarono simultaneamente nei pressi delle Ambasciate statunitensi di Nairobi, Kenya, e di Dar Es Salaam, Tanzania. O ancora, nell'ottobre 2000, quando al cacciatorepediniere americano USS *Cole*, ormeggiato nel porto di Aden nel Golfo Persico, si avvicinò un'imbarcazione, che esplose. Tutti questi attentati furono di matrice islamica. Alla vigilia dell'insediamento di George W. Bush alla Casa Bianca (e durante i primi mesi del suo mandato), non era stata ancora elaborata alcuna specifica strategia preventiva, ma solo temporanei provvedimenti tesi a tamponare la situazione contingente. Cfr. D. Borsani, *La NATO e la guerra al terrorismo durante la presidenza di Bush*, Roma, 2012, pp. 45-57.

regime dei talebani in Afghanistan, e infine quella dei cosiddetti Stati canaglia, cioè quei Paesi governati da autocrati fondamentalmente avversi alla *leadership* globale di Washington che, in possesso di armi di distruzione di massa, erano considerati potenziali fiancheggiatori della minaccia terroristica<sup>12</sup>. La diretta conseguenza fu che per gli Stati Uniti essere in guerra con al-Qaeda significava essere in guerra con uno Stato, nel 2001 l'Afghanistan. Ma questo razionalmente non poteva che essere solo il primo passo: i due attori, come si sapeva alla Casa Bianca e al Pentagono, non coincidevano perfettamente data l'estensione della rete terroristica. Perciò, volendo debellare alla radice la minaccia, tale punto di vista implicava l'avvio di uno scontro ben più ampio, che avrebbe richiesto un onere militare prolungato a livello globale contro più attori statuali, i quali vennero individuati negli Stati canaglia, come l'Iraq. Era l'inizio della *Global War on Terror*.

La NATO rispose agli attentati dell'11 settembre applicando per l'unica volta nella sua storia l'articolo 5, quello della difesa collettiva. Nella notte dopo gli attacchi si riunì d'urgenza il Consiglio Atlantico. Fin dalle prime consultazioni diplomatiche, l'Ambasciatore canadese, David Wright, prospettò al collega statunitense, Nicholas Burns, che si erano verificate le condizioni politiche per far scattare il *casus foederis*<sup>13</sup>: l'attacco all'America era un attacco a tutti i suoi membri e, dunque, sarebbe stata plausibile l'invocazione dell'articolo 5. Burns telefonò a Washington e informò il Consigliere per la Sicurezza Nazionale, Condoleezza Rice, sulle intenzioni della NATO. La Rice approvò il gesto di solidarietà e diede ordine a Burns di assecondare le decisioni prese dal Consiglio<sup>14</sup>. Alle prime luci dell'alba del 12 settembre, Damon Wilson, Vice-Direttore del Gabinetto del Segretario Generale Lord Robertson, presentò al Consiglio una bozza di comunicato ufficiale. Burns ne riferì al Segretario di Stato, Colin Powell, che approvò il testo. Così, con l'assenso degli Stati Uniti, ma senza una loro esplicita richiesta, venne deciso al termine di oltre sei ore di discussioni che, se

<sup>12</sup> Cfr. in particolare la *National Security Strategy of the United States of America* (NSS), Washington, DC, 2002 e il discorso sullo stato dell'Unione e quello all'Accademia di West Point di Bush rispettivamente del 29 gennaio e dell'1 giugno 2002.

<sup>13</sup> Già nel pomeriggio dell'11 settembre, il canadese avrebbe detto a Burns: «Che diavolo, questa è una Alleanza. Abbiamo l'articolo 5». Cit. in E. Buckley, *Ricorrere all'articolo 5*, "Rivista della NATO", *Ricorso all'articolo 5: cinque anni dopo*, estate 2006.

<sup>14</sup> R.C. Hendrickson, *Diplomacy and war at NATO: the Secretary General and Military Action after Cold War*, Columbia – Londra, 2006, p. 120.

fosse stato accertato incontrovertibilmente che l'aggressione era provenuta dall'esterno, il Consiglio Atlantico avrebbe applicato l'articolo 5. Fu un primo indizio che a Washington la solidarietà atlantica era sì benvenuta, ma che il suo peso, quantomeno quello della NATO, era limitato. Il 13 settembre, in un'intervista rilasciata al *Corriere della Sera*, il Vice-Segretario Generale, Alessandro Minuto Rizzo, spiegò che «l'articolo 5 viene evocato, ma in un contesto che per ora definirei simbolico. È il modo più forte ed efficace che abbiamo per esprimere agli Stati Uniti una solidarietà senza riserve [...]. Non sappiamo se gli Stati Uniti avranno bisogno di aiuto»<sup>15</sup>.

In effetti, nelle due settimane successive Washington non lanciò all'Alleanza segnali concreti di un suo ipotetico coinvolgimento militare nella controffensiva che si stava delineando. Il 26 settembre se ne ebbe la definitiva conferma. Paul Wolfowitz, il Sottosegretario alla Difesa, in una riunione a Bruxelles annunciò che lo sforzo militare in Afghanistan «sarebbe stato da parte di molte differenti coalizioni in diverse parti del mondo»<sup>16</sup> e che «se avremo bisogno di un'azione collettiva, la chiederemo»<sup>17</sup>. Le ragioni pratiche furono subito ben evidenti: Washington non intendeva richiedere un aiuto militare all'Alleanza nell'attacco all'Afghanistan per via del profondo squilibrio di risorse tra le due sponde dell'Atlantico che da un lato rendeva la struttura della NATO superflua se non addirittura deleteria per la velocità delle operazioni, e dall'altro lato, memori della «guerra per comitato»<sup>18</sup> di due anni prima in Kosovo, gli americani valutarono che la coordinazione interalleata sarebbe risultata con ogni probabilità inefficiente e frustrante per un'azione che doveva invece essere quanto più rapida e devastante. La soluzione fu quindi quella di aggirare la NATO dando vita ad una coalizione apposita, garantita e legittimata dal Capitolo VII della Carta dell'ONU, che avrebbe permesso a Washington di agire su un piano multilaterale formale con regole stabilite dagli Stati Uniti stessi. Gli americani decisero poi di avvalersi

---

<sup>15</sup> *Corriere della Sera*, *Intervista a Alessandro Minuto Rizzo: non sappiamo se gli Stati Uniti avranno bisogno di aiuto*, 13.09.2001.

<sup>16</sup> Cit. in M. de Leonadis, *Alla ricerca della rotta transatlantica dopo l'11 settembre 2001. Le relazioni tra Europa e Stati Uniti durante la presidenza di George W. Bush*, Milano, 2016, p. 54.

<sup>17</sup> Cit. in T. Valasek, *The fight against terrorism: where's NATO?*, "World Policy Journal", n. 4 (Winter 2001-2002), pp. 19-25.

<sup>18</sup> C. Jean, *Geopolitica del XXI secolo*, Roma-Bari, 2007, p. 49.

solo dell'aiuto militare della Gran Bretagna, l'unica che, pur non aggiungendo nulla alla potenza statunitense, avrebbe potuto fornire un utile sostegno grazie alle sue Forze Armate e alla sua esperienza storica nell'area. Di certo, l'amministrazione Bush non fece molto per far sentire gli europei coinvolti, tantomeno nel momento in cui Wolfowitz paragonò l'Alleanza a un paio di manette che non lasciava agli Stati Uniti libere le mani<sup>19</sup>.

In questo clima, il 2 ottobre la delegazione americana espose al Consiglio Atlantico le prove che gli attentati dell'11 settembre erano giunti dall'Afghanistan e così l'Alleanza applicò l'articolo 5<sup>20</sup>. Il 3 ottobre tutte le capacità militari della NATO furono messe a disposizione degli Stati Uniti, che coerentemente decisero di servirsene solo per operazioni marginali rispetto alle *major combat operation*<sup>21</sup>. Ad esempio per l'operazione *Active Endeavour*, con la quale furono schierate unità della Forza navale alleata nel Mediterraneo con compiti di sorveglianza e deterrenza per i terroristi. E per l'operazione *Eagle Assist*, con cui sette aerei radar AWACS iniziarono a pattugliare i cieli degli Stati Uniti affinché le Forze aeree americane potessero essere dirottate in Medio Oriente senza lasciare scoperto il proprio territorio nazionale<sup>22</sup>.

In questo modo, secondo l'amministrazione Bush, ogni alleato – se avesse voluto – avrebbe potuto contribuire secondo le sue (limitate) capacità alla guerra al terrorismo. In realtà, era poco più di una consolazione per tutti quegli alleati NATO che avevano visto trascurata la loro incondizionata offerta di solidarietà. Si generò così

<sup>19</sup> Corriere della Sera, *La «nuova sfida» in mano ai vecchi leoni*, 02.10.2001.

<sup>20</sup> Corriere della Sera, *La Nato non ha dubbi: «È venuta l'ora di agire»*, 03.10.2001.

<sup>21</sup> Gli Stati Uniti richiesero alla NATO otto misure: il rafforzamento della cooperazione e dello scambio di informazioni tra le differenti *intelligence* alleate, sia bilateralmente che in sede NATO; l'assistenza, sia individuale che collettiva, agli alleati che potevano essere minacciati dal terrorismo a causa del proprio ruolo nella campagna; l'adozione di nuove misure per incrementare la sicurezza delle basi americane ed alleate sul territorio euro-atlantico; la sostituzione, laddove opportuno, delle risorse impiegate dagli alleati coinvolti in prima linea nella guerra contro il terrorismo; la concessione dell'autorizzazione al sorvolo dei cieli euro-atlantici ad aerei militari americani o di altri alleati impiegati per operazioni anti-terroristiche; l'autorizzazione data ad accedere ai porti e aeroporti alleati, eventualmente con possibilità di rifornimenti; la disponibilità della NATO a schierare unità delle *Standing Naval Forces* nel Mediterraneo orientale; la disponibilità a dispiegare velivoli della NATO *Airborne Early Warning and Control Force* per sostenere le operazioni contro il terrorismo.

<sup>22</sup> Cfr. Borsani, *op. cit.*, pp. 99-108.

una sacca di malcontento tra le due sponde dell'Atlantico, che subito il Dipartimento di Stato cercò di svuotare dando ordine ai propri diplomatici presso la NATO di fare il loro meglio per ridimensionare il significato della decisione presa dall'amministrazione Bush, ricordando tra l'altro come la NATO non fosse stata impiegata a suo tempo né nel conflitto del Vietnam né in quello del Golfo<sup>23</sup>. Il disapporo però restò e preparò il campo a una crisi ben maggiore, quella sull'Iraq.

Nelle sue memorie, la Rice ha significativamente riflettuto sul ruolo che in questo frangente gli Stati Uniti riservarono all'Alleanza Atlantica. È opportuno citarne pressoché interamente il passo in lingua originale: «*I was deeply moved. It's really good to have friends, I thought*», quando a Bruxelles venne invocato l'articolo 5. Ma:

*as time went on, the allies felt frustrated that they hadn't been fully included in our response to 9/11. I have wondered many times if we somehow missed an opportunity to make the declaration of Article V have meaning for the Alliance. It is true that we were capable largely on our own to initiate war against the Taliban. It is also true that, after years of neglecting their military capabilities and concurrent failure to modernize for the war we'd eventually fight, most members of the Alliance were unable to move their military forces quickly. And we were single-minded, bruised, and determined to avenge 9/11 and destroy al Qaeda and its dangerous sanctuary as quickly as possible. Nonetheless, I've always felt that we left the Alliance dressed up with nowhere to go. I wish we'd done better<sup>24</sup>.*

## La crisi sull'Iraq

Fin dal 12 settembre 2001 gli Stati Uniti iniziarono a inserire la questione irachena e quella delle armi di distruzione di massa nel quadro della lotta al terrorismo transnazionale. Il Segretario alla Difesa, Donald Rumsfeld, sottolineò che la cattura di Bin Laden era, sì, importante, ma non quanto gli Stati che appoggiavano il

<sup>23</sup> G. Dottori – M. Amorosi, *La Nato dopo l'11 settembre. Stati Uniti ed Europa nell'epoca del terrorismo globale*, Roma, 2004, p. 46.

<sup>24</sup> C. Rice, *No Higher Honor. A Memoir of my Years in Washington*, New York, 2011, formato ePub, pp. 237-238.

terrorismo, come l'Iraq<sup>25</sup>. Wolfowitz e lo stesso Rumsfeld tentarono di porre in evidenza come i servizi segreti iracheni fossero già implicati negli attentati subiti dagli Stati Uniti negli anni Novanta<sup>26</sup>. Powell, sostenuto da Bush e dalla Rice, per il momento riuscì a frenare l'impeto dei due. È comunque emblematico che, fin dall'autunno 2001, il Primo Ministro britannico, Tony Blair, fosse convinto che se era vero che per l'America «il problema immediato era come gestire Bin Laden, al-Qaeda e i talebani», tuttavia «gli Stati Uniti si stavano [solo] scaldando i muscoli»<sup>27</sup> e stavano già guardando all'Iraq.

Quando, nell'ottobre seguente, in America si diffuse l'allarme antrace, con diciassette casi di contagio e quattro morti, Bush dichiarò che si trattava della «seconda ondata di attacchi terroristici contro gli Stati Uniti [...] scopriremo chi sono i responsabili e li puniremo»<sup>28</sup>. Nelle sue memorie, il Presidente ricorda che «la domanda maggiore [...] era da dove provenissero. Uno dei migliori servizi di *intelligence* in Europa ci disse che sospettava l'Iraq [il quale era stato] riconosciuto in possesso dell'antrace nel 1995»<sup>29</sup>. Gli allarmi terroristici si intensificarono nel corso dei mesi successivi: in media quattrocento minacce al mese, da settembre 2001 a marzo 2003, vennero riportate all'amministrazione Bush<sup>30</sup>. Gli Stati Uniti si sentirono messi nuovamente con le spalle al muro, e dall'alto della loro *leadership* globale ritennero opportuno (e giusto) reagire prima che fosse troppo tardi per il mondo e, soprattutto, per sé stessi. La necessità di sbarazzarsi di Saddam Hussein e, avvenuto ciò, di instaurare un regime filo-americano in Iraq fu il conseguente risvolto strategico di un Paese alla ricerca di una sicurezza che credeva pressoché perduta<sup>31</sup>. Come

<sup>25</sup> I.H. Daalder – J.M. Lindsay, *America senza freni: la rivoluzione di Bush*, Milano, 2005, p. 132.

<sup>26</sup> Corriere della Sera, *Powell chiede più tempo. Cheney vuole bombardare*, 21.09.2001.

<sup>27</sup> T. Blair, *Un viaggio*, Milano, 2010, p. 467.

<sup>28</sup> Corriere della Sera, «Antrace, è la seconda ondata terroristica», 04.11.2001.

<sup>29</sup> G.W. Bush, *Decision Points*, New York, 2010, p. 234.

<sup>30</sup> *Ibi*, p. 227.

<sup>31</sup> In più sondaggi condotti da *ABC News*, *CNN*, *Fox News* e *Washington Post* tra il dicembre 2001 ed il gennaio 2002, l'opinione pubblica americana si era schierata apertamente a favore di un attacco militare all'Iraq: per oltre il 70% degli intervistati era necessario deporre Saddam, una minaccia alla sicurezza nazionale, con la forza. Cfr. American Enterprise Institute, *Public Opinion on The War with Iraq*, 11.01.2007, disponibile al seguente link: [http://www.aei.org/docLib/20050805\\_IRAQ0805.pdf](http://www.aei.org/docLib/20050805_IRAQ0805.pdf).

affermò Bush, «ogni nazione, ogni regione, ora deve prendere una decisione. O con noi o con i terroristi. [...] Presto o tardi, potremmo restare da soli. A me sta bene. Siamo l'America»<sup>32</sup>.

Con tali premesse, a cavallo tra il 2002 e il 2003 si consumò la crisi più profonda tra le due sponde dell'Atlantico dalla fine della Guerra Fredda. Da un lato, si schierarono pubblicamente in favore della posizione di Washington, e quindi dell'invasione dell'Iraq, i Paesi della cosiddetta "nuova Europa" centro-orientale, guidata dalla Polonia, che andarono ad affiancare elementi della "vecchia", soprattutto Gran Bretagna, Italia e Spagna. Dall'altro lato, tra gli alleati discordanti con un peso diplomatico di assoluto rilievo vi furono Francia e Germania, sostenute dal Belgio. Di fronte al profilarsi di uno stallo al Consiglio di Sicurezza dell'ONU, dove la Francia con Russia e Cina avrebbe posto il veto a una qualsiasi risoluzione che avesse esplicitamente legittimato l'invasione, gli Stati Uniti riscoprono la struttura militare dell'Alleanza Atlantica benché solo poche settimane prima, nel settembre 2002, Rumsfeld avesse risposto alla domanda su un possibile ruolo della NATO nella guerra in Iraq di non averne «idea. Non mi è mai venuto in mente»<sup>33</sup>.

Gli Stati Uniti pensarono quindi di coinvolgere l'Alleanza tra il 2002 e il 2003 non per operare in prima linea in Iraq, ma per ricoprire un ruolo consultivo e legittimante per la "coalizione dei volenterosi" che Washington avrebbe (ri)formato. Ottenere il sostegno militare alleato con la relativa pianificazione sarebbe stato un mezzo per raggiungere il consenso politico all'azione<sup>34</sup>. Se, per l'intervento in Afghanistan, l'America non aveva voluto invocare in prima persona l'articolo 5, mostrando indifferenza diplomatica verso la solidarietà degli alleati e arrivando al punto da essere quasi "costretta" per riconoscenza a domandare aiuti militari marginali, per l'invasione dell'Iraq la prospettiva si era ribaltata: avrebbe inoltrato lei stessa varie richieste militari specifiche (seppur secondarie) affinché fossero discusse ed approvate, giungendo così implicitamente al consenso politico. Gli alleati avrebbero dovuto dimostrare di volere «agire in

---

<sup>32</sup> Cit. in Lindsay – Daalder, *op. cit.*, p. 115.

<sup>33</sup> The New York Times, *Rumsfeld to brief NATO on Iraq*, 23.09.2002.

<sup>34</sup> C. Krauthammer, *NATO is Dead. Long Live NATO*, "The Washington Post", 24.05.2002.

modo compatto»<sup>35</sup> nella *Global War on Terror*, e perciò Washington avrebbe sottoposto la sua più importante alleanza a «un test di credibilità»<sup>36</sup> politica, ancor più che militare. Con tale test, l'Alleanza sarebbe divenuta un semplice «elemento della Pax Americana [...] un utile strumento per la gestione politica e la strategia USA»<sup>37</sup>. Molto importante fu anche il fatto che la stessa opinione pubblica americana era pronta a scambiare il sostegno dell'ONU con quello della NATO<sup>38</sup>. Tutto ciò, inoltre, avrebbe offerto alla coalizione una garanzia sul futuro, poiché, secondo Blair, «se le cose si fossero messe male, avremmo avuto bisogno del loro aiuto»<sup>39</sup>.

Il 4 dicembre 2002 Wolfowitz si recò al quartier generale dell'Alleanza. Ai rappresentanti dei Paesi membri propose quattro differenti opzioni militari che avrebbero implicato l'utilizzo della struttura integrata della NATO: assistenza della Turchia nell'eventuale possibilità che l'Iraq l'avesse attaccata per rappresaglia; sostegno logistico dei Paesi coinvolti nelle *major combat operation*; distribuzione di aiuti umanitari alla popolazione irachena al termine della guerra; sostituzione del contingente americano impegnato nei teatri europei, di modo da permettere il suo dispiegamento in Iraq. Molti alleati applaudirono all'iniziativa di Wolfowitz. A minarne l'ottimismo, però,

<sup>35</sup> C. Powell, cit. in La Stampa, *La rissa europea sull'Iraq si allarga alla Nato*, 10.02.2002.

<sup>36</sup> Così Rumsfeld, cit. in *ibidem*.

<sup>37</sup> T. Donnelly, *Ripensare la NATO*, "Rivista della NATO", *Il dopo Iraq*, estate 2003.

<sup>38</sup> Sulla considerazione che l'opinione pubblica americana aveva della NATO nel 2002, si consideri la ricerca congiunta del *Council on Foreign Relations* e del *German Marshall Fund* di quell'agosto, che sottolineò che il 65% degli americani voleva mantenere costante il coinvolgimento del proprio Paese nella NATO e l'11% addirittura lo voleva incrementare: «il sostegno degli statunitensi alla NATO fu più alto nel 2002 rispetto a qualsiasi altro momento durante i trent'anni precedenti». (J.M. Grieco, *In cerca di un riscontro*, in V.E. Parsi – S. Giusti – A. Locatelli [a cura di], *Esiste ancora la comunità transatlantica?: Europa e Stati Uniti tra crisi e distensione*, Milano, 2006, pp. 123-62). In autunno, uscì una ricerca del *PSRA* e di *Newsweek* che evidenziò che, da fine agosto a metà ottobre, gli americani ritenevano più importante il sostegno degli alleati europei rispetto a quello dell'ONU. A fine febbraio 2003, un sondaggio della *CBS News* evidenziò che gli americani che volevano "aspettare" gli alleati erano il 59%, rispetto al 37% che avrebbe voluto agire immediatamente. Nei primi giorni di marzo 2003, i sondaggi del *PSRA* e del *Pew Research Centre* rivelarono che il 59% degli americani era favorevole all'attacco all'Iraq; tale percentuale era la somma di chi, però, voleva l'assenso degli alleati (38%), di chi considerava questo superfluo (16%) e di chi non si esprimeva in merito (5%). Cfr. American Enterprise Institute, *op. cit.*

<sup>39</sup> Blair, *op. cit.*, p. 519.

fu l'assenza di *lobbying* degli statunitensi<sup>40</sup>, che generò gradualmente l'impressione che per gli Stati Uniti l'aiuto militare della NATO fosse davvero superfluo, da utilizzare appunto come strumento politico. Il Segretario Generale Lord Robertson, molto vicino a Blair dato il suo trascorso come ministro della Difesa del governo laburista dal 1997 al 1999, da quel momento si schierò al fianco degli americani<sup>41</sup>.

Il 17 gennaio Wolfowitz esplicitò precisamente al Consiglio Atlantico quali serie di misure Washington avrebbe voluto che venissero adottate in supporto alla coalizione: utilizzo di aerei radar e batterie di missili *Patriot* in difesa della Turchia; utilizzo di piattaforme di lancio dei Paesi europei; scorta delle navi americane in transito nel Mediterraneo verso il Golfo Persico; sostituzione delle Forze di *peace keeping* americane nei Balcani con contingenti europei. L'Ambasciatore francese Benoit d'Aboville, con cui Lord Robertson si scontrò, l'Ambasciatore tedesco Gebhardt von Moltke e l'Ambasciatore belga Dominique Struye de Swielande si astennero dal discuterle: se l'avessero fatto, ritenevano, avrebbero legittimato l'invasione già delineata dagli Stati Uniti. Parigi e Berlino diedero ordine ai propri rappresentanti al Consiglio Atlantico di rifiutarsi di contrattare qualsiasi proposta militare americana. Il 6 febbraio il Consiglio Atlantico si riunì nuovamente e gli Stati Uniti reiterarono le proprie richieste. Anche questa volta, però, il Consiglio non giunse ad alcuna conclusione: come prevedibile, Francia, Germania e Belgio si astennero dalla discussione.

Lord Robertson decise di calendarizzare un'ennesima riunione per il 10 febbraio. La Turchia invocò per la prima volta nella storia dell'Alleanza l'articolo 4 e il Segretario Generale impose conseguentemente la procedura del "silenzio-assenso": chi si fosse astenuto dal dibattito, avrebbe dato indirettamente un parere favorevole. Ufficialmente, ciò che venne contestato dai dissidenti fu la tempistica: era inammissibile discutere delle opzioni militari in sostegno all'invasione dell'Iraq se l'ONU ancora non aveva legittimato l'uso della forza. Come disse il ministro degli Esteri belga, Louis Michel, gli alleati non potevano né dovevano «comportarsi da valletti»<sup>42</sup> dell'America. Al termine della riunione la fumata fu nera. L'Ambasciatore americano Burns dichiarò che si era aperta una

---

<sup>40</sup> Cfr. Hendrickson, *Diplomacy and War...*, cit., p. 129.

<sup>41</sup> *Ibi*, p. 132.

<sup>42</sup> La Stampa, *L'Iraq spezza la Nato*, 11.02.2003.

«crisi di credibilità»<sup>43</sup> della NATO. Powell e Rumsfeld definirono l'atteggiamento di Francia, Germania e Belgio come «imperdonabile», «vergognoso»<sup>44</sup> e annunciarono che gli Stati Uniti sarebbero andati «avanti anche senza quei tre»<sup>45</sup>. Per Henry Kissinger, già Segretario di Stato, era la «crisi più grave dell'Alleanza nei suoi 53 anni di vita»<sup>46</sup>.

Tuttavia, i diplomatici americani non si persero d'animo. Nelle due riunioni successive dell'11 e del 12 febbraio provarono a riproporre le misure, limitandole alla difesa della Turchia. Ma l'accordo restava lontano dalla conclusione. Se per la fazione filo-americana, come dichiarato dall'Ambasciatore italiano, Maurizio Moreno, «di fronte alla crisi irachena deve essere percorsa fino all'ultimo la strada dell'ONU, ma questo non impedisce che la NATO prenda delle precauzioni per aiutare un alleato che lo ha richiesto», per i tre dissidenti si fece portavoce Chirac: «non bisogna influenzare una decisione che spetta all'ONU con mosse intempestive in sede NATO»<sup>47</sup>. Non priva di colpe era la stessa Turchia che, durante le riunioni, mantenne una posizione ambigua: benché il Primo Ministro, Abdullah Gul, avesse dichiarato che «saremo sempre al fianco degli USA» e che, in caso di guerra, «nel nord dell'Iraq andranno più soldati turchi che americani»<sup>48</sup>, l'Ambasciatore alla NATO, Ahmet Üzümcü, dopo aver invocato l'articolo 4, era rimasto lungamente in silenzio senza schierarsi<sup>49</sup>.

---

<sup>43</sup> Cit. in P.H. Gordon – J. Shapiro, *Allies at War: America, Europe, and the Crisis over Iraq*, New York, 2004, p. 138.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> Corriere della Sera, *Il veto di Francia e Germania spacca la Nato*, 11.02.2003.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> La Stampa, *Fumata nera alla Nato. Non si è sbloccata l'impasse dell'Alleanza*, 13.02.2002.

<sup>48</sup> La Stampa, *L'Europa divisa tenta un vertice sul «dopo-Powell»*, 06.02.2003.

<sup>49</sup> Hendrickson, *Diplomacy and War...*, cit., p. 134. Mentre erano in corso le discussioni al Consiglio Atlantico, gli Stati Uniti avevano cercato un accordo con Ankara su base bilaterale per ottenere il *placet* per il passaggio di quindicimila soldati americani attraverso il suolo turco per attaccare l'Iraq da nord; in cambio, Bush aveva promesso aiuti militari alle Forze Armate turche, sostegno economico, un facile accesso ai programmi del Fondo Monetario Internazionale e una forte *sponsorship* per l'adesione all'Unione Europea. Il Parlamento di Ankara, sostenuto dall'opinione pubblica, rifiutò la proposta: con 264 a favore, 250 contro e 19 astenuti, che equivalsero a voto contrario, venne negato alle truppe americane il passaggio, dichiarando la Turchia di fatto neutrale. Dunque, difficilmente ci sarebbero state rappresaglie sul territorio turco e, di conseguenza, le misure NATO sarebbero state superflue.

L'unica soluzione che rimaneva in potere di Lord Robertson per superare l'*impasse* era provare la via di un sottocomitato militare ereditato dalla Guerra Fredda, il *Defence Planning Committee* (DPC), dal quale Parigi si era ritirata nel 1966<sup>50</sup>. Tagliata la testa francese, si pensò, sarebbe stato più facile giungere ad un compromesso. Difatti la Germania, che aveva già raggiunto un accordo bilaterale con la Turchia per rifornirla di aerei radar e batterie di *Patriot*, acconsentì affinché i vertici militari alleati avviassero la pianificazione. Il Belgio, dopo aver ottenuto rassicurazioni da Lord Robertson, cedette per non cadere nell'isolamento. Ci fu la tanto attesa fumata bianca. Immediatamente, però, i governi di Bruxelles e Berlino diramarono un comunicato in cui vollero specificare che il loro assenso alla pianificazione del DPC «non pregiudica in nulla gli sforzi in corso all'ONU»<sup>51</sup>. Il 19 febbraio Bush accolse Lord Robertson alla Casa Bianca ringraziandolo per l'opera svolta<sup>52</sup>. Ma, dal punto di vista diplomatico, per il Segretario Generale e gli Stati Uniti era stata una vittoria dimezzata date le modalità con cui fu ottenuta e a uscirne minata fu la coesione stessa della NATO.

### **I problemi della stabilizzazione dopo la “vittoria”**

Una volta portate a termine con successo le *major combat operation*, le insurrezioni in Iraq e in Afghanistan misero a nudo l'inadeguatezza strutturale-dottrinale e le carenze strategiche dell'America, che non voleva “fare vetrine”<sup>53</sup>, nell'affrontare le (inevitabili) successive operazioni di stabilizzazione. A chi – se non all'Europa – Washington, accortasi che la vittoria militare in guerra non corrispondeva in alcun modo a quella politica, si sarebbe potuta rivolgere per chiedere sostegno? Anche perché l'amministrazione Bush non aveva ritenuto necessario pianificare nei dettagli la prima fase della stabilizzazione, dato che, come disse il Presidente ai suoi consiglieri, «una volta compiuta la missione, le nostre forze non sono di *peace-keeping*. Dovremmo stabilire una forza di protezione dell'ONU e andarcene»<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> La Francia rientrò nella struttura militare integrata dell'Alleanza Atlantica nel 2009.

<sup>51</sup> Corriere della Sera, *Si della Nato alla difesa della Turchia*, 17.02.2002.

<sup>52</sup> G.W. Bush, *Remarks at Photo Opportunity*, Washington, DC, 19.02.2003, disponibile al seguente link: <http://www.nato.int/docu/speech/2003/s030220a.htm>.

<sup>53</sup> Lindsay – Daalder, *op. cit.*, p. 148.

<sup>54</sup> Cit. in *ibi*, p. 151.

La stessa Rice, anni dopo, ammise che gli Stati Uniti non avevano «le competenze adatte, la capacità giusta per affrontare un impegno di ricostruzione di questo genere»<sup>55</sup>.

Se in Iraq la NATO, in quanto organizzazione, restò sostanzialmente ai margini nonostante il dispiegamento di una missione di addestramento (NTM-I)<sup>56</sup>, in Afghanistan decise ben presto, nell'aprile 2003, di caricarsi sulle spalle la *leadership* di *International Security Assistance Force* (ISAF). Un'iniziativa assunta dall'Europa stessa poiché, si pensò nel Vecchio Continente, dopo la "benigna" disattenzione degli Stati Uniti verso la NATO dell'autunno 2001 e l'opportunità americano a cavallo del 2003, gli europei avrebbero potuto comprovare la vitalità dell'Alleanza in una missione considerata "moralmente" giusta in un'area dimostratasi cruciale per la sicurezza dell'Occidente. Ciò era ancor più opportuno, secondo gli europei, al pensiero che, nell'agosto 2003, momento in cui la NATO assunse ufficialmente il comando, non sembrava un compito così arduo stabilizzare l'Afghanistan. Eppure, a maggior ragione alla luce dell'attualità, si può concordare con l'allora Vice-Segretario Generale, Minuto Rizzo, secondo cui «abbiamo tutti sottovalutato le infinite ramificazioni delle questioni locali [afghane], pensando di essere in un teatro secondario del continente asiatico. Esso si è invece rivelato il più complicato che si potesse immaginare»<sup>57</sup>.

Il 2006 può considerarsi come un primo, vero spartiacque per ISAF. Fu quello l'anno in cui, a fronte di un ripido incremento degli attacchi degli insorti, divenne chiaro agli alleati che l'impegno in Afghanistan non sarebbe stato una passeggiata e che dunque un rinnovato sforzo doveva essere infuso rispetto alle stime iniziali, sia

---

<sup>55</sup> Cit. in A. Rashid, *Caos Asia. Il fallimento occidentale nella polveriera del mondo*, Milano, 2008, p. 35.

<sup>56</sup> L'Alleanza Atlantica dispiegò nel 2004, una volta restaurata la sovranità irachena, la NATO *Training Mission – Iraq* (NTM-I). La missione si è conclusa nel dicembre 2011. Il suo operare dietro le quinte rispetto alla *Multinational Force in Iraq* (MNF-I) e i semplici compiti di *training & mentoring* non provocarono significative divergenze tra gli alleati. Inoltre, la NATO decise di sponsorizzare l'istituzione di una *National Defense University* irachena. Sul ruolo militare della NATO in Iraq, cfr. Borsani, *op. cit.*, pp. 253-64.

<sup>57</sup> A. Minuto Rizzo, *La strada per Kabul: la comunità internazionale e le crisi in Asia Centrale*, Roma-Bologna, 2009, p. 103.

politicamente che militarmente<sup>58</sup>. Fatto, questo, che però non si verificò mai compiutamente. Non un caso, dunque, che Washington iniziò a mostrarsi irritata e amareggiata, sia in privato che pubblicamente, per la riluttanza degli alleati europei a mantenere appieno l'impegno assunto solo tre anni prima. Con il vertice NATO di Riga del novembre 2006, gli Stati Uniti, spalleggiati da Canada, Gran Bretagna ed Olanda, domandarono agli altri Paesi contribuenti di passare da un assetto di *peace keeping* a uno di *peace enforcement* con le annesse implicazioni in termini di uomini sul terreno e regole di ingaggio. Non fu raggiunto alcun risultato concreto: l'unico compromesso che gli americani ottennero fu che gli altri alleati si mostrarono disponibili ad affrontare, come sostegno, un'azione *combat* solo in situazioni di estrema emergenza. La discrezionalità della condizione necessaria era però la chiave per mantenere la situazione pressoché inalterata.

Nel 2008, alla fine del secondo mandato di Bush, e dopo cinque anni di discussioni e promesse mancate, ISAF risultava così frammentata al suo interno con contingenti rigidi e ingessati dai diversi singoli *caveat* e regole d'ingaggio decisi su base nazionale e con il peso delle operazioni militari soprattutto sulle spalle degli americani affiancati dal fedele "scudiero" britannico e dai canadesi. Ed è qui, e in particolare nella figura di Robert Gates, a capo del Pentagono dal 2006 in sostituzione di Rumsfeld, e nelle sue dure critiche verso gli alleati europei che vengono a saldarsi le esperienze delle amministrazioni di Bush e di Obama. Si prenda ad esempio quanto affermò Gates nell'ottobre del 2007, quando sottolineò che l'Alleanza non può basarsi su una «*membership* di carta» e nemmeno essere un «*talk shop*», rimarcando invece che dovrebbe essere «un'alleanza militare» dove assumersi «seri e reali obblighi mondiali» e che dunque «il fallimento di assolvere agli impegni presi», *in primis* in Afghanistan, avrebbe messo a rischio la «credibilità della NATO» e con essa l'utilità del progetto di alleanza<sup>59</sup>. E lo si paragoni poi a quanto disse nel giugno di quattro anni più tardi, nel 2011, quando, riconfermato Segretario da Obama, espresse profondi dubbi sull'opportunità di continuare a coltivare i rapporti strategici con l'Europa. Era riprovevole, a suo dire, che gli alleati, pur alle prese con la crisi economica, continuassero a non farsi carico delle

---

<sup>58</sup> V. Morelli, *NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance*, CRS Report, 03.12.2009, p. 10.

<sup>59</sup> R.M. Gates, *Speech at Conference of European Armies*, Heidelberg, 25.10.2007, disponibile al seguente link: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1188>.

proprie responsabilità, anzitutto in Afghanistan, acuendo il *gap* di risorse sia materiali che psicologiche con gli Stati Uniti, a loro volta, per la verità, in quel momento riluttanti a coprire i costi del proprio ruolo internazionale<sup>60</sup>. Gates non mise in discussione l'esistenza della NATO, tuttavia la mancata assunzione di responsabilità all'interno di ISAF da parte degli europei sommata al perenne problema del *burden sharing*<sup>61</sup>, concludeva, non solo l'avrebbero inevitabilmente trasformata in un'alleanza a doppia velocità («*two-tiered alliance*»), ma avrebbero anche ridotto «l'appetito e la pazienza» degli Stati Uniti nel mantenere saldo il legame strategico con l'Europa<sup>62</sup>.

L'insistenza di Gates si spiegava anzitutto col fatto che la «vera guerra al terrorismo»<sup>63</sup>, come Obama chiamò quella in Afghanistan per differenziarla dalla «distrazione» dell'Iraq, fu inizialmente una tra le maggiori priorità dell'amministrazione Democratica. Tra il 2009 e il 2010 la riedizione afgana del *surge* iracheno, in entrambi i teatri sotto la diretta responsabilità del Generale David Petraeus, evidenziò tale priorità, benché la contemporanea fissazione da parte dello stesso Obama di una data per l'inizio del ritiro del contingente americano ne sottolineava invece l'assoluta temporaneità. Nell'annunciare l'incremento di unità in Afghanistan nel 2009, infatti, il Presidente americano sottolineò anche che sarebbe stata una fase transitoria della durata di diciotto mesi, al termine della quale il ritiro sarebbe iniziato<sup>64</sup>. Una temporaneità, questa, recepita non solo dai nemici sul campo, consapevoli del principio secondo cui l'insorto vince se non perde mentre il *counterinsurgent* perde se non vince<sup>65</sup>, ma anche dagli

<sup>60</sup> Si vedano i dati in D. Walker, *Trends in U.S. Military Spending*, Council on Foreign Relations, Chicago, luglio 2014, disponibile al seguente link: <http://www.cfr.org/defense-budget/trends-us-military-spending/p28855>.

<sup>61</sup> Cfr. gli atti del Convegno sulla NATO dal titolo *Le spese militari in tempo di crisi: la Smart Defence* tenutosi in Università Cattolica nel 2014 pubblicati in "Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche", a. IV (2014), n. 7, pp. 11-166.

<sup>62</sup> R.M. Gates, *The Security and Defense Agenda (Future of NATO)*, Bruxelles, 10.06.2011, disponibile al seguente link: <http://www.defense.gov/speech-es/speech.aspx?speechid=1581>.

<sup>63</sup> Cit. in T. McCrisken, *Obama's war on terrorism in rhetoric and practice*, in M. Bentley – J. Holland (a cura di), *Obama's Foreign Policy. Ending the War on Terror*, New York, 2014, pp. 17-44.

<sup>64</sup> The New York Times, *Obama Cites Afghan Gains as Report Says Exit Is on Track*, 16.12.2010.

<sup>65</sup> E. Cohen – C. Crane – J. Horvath – J. Nagl, *Principles, Imperatives, and Paradoxes of Counterinsurgency*, "Military Review", marzo/aprile 2006, pp. 49-53.

alleati NATO che di certo non infusero quell'energia aggiuntiva che gli americani si attendevano, riportando in molti casi invece i propri uomini a casa, come poi fece la Francia nel 2012, con la comprensione (ormai rassegnata) degli Stati Uniti<sup>66</sup>.

### Gli anni di Obama

L'opposizione di Obama tra il 2002 e il 2003 all'invasione dell'Iraq<sup>67</sup> fu uno dei principali motivi che nel 2009 gli permisero di insediarsi alla Casa Bianca<sup>68</sup>. Eppure, al contrario di quanto ci si poteva forse attendere sull'onda lunga della retorica della "speranza" e del "cambiamento" utilizzata in campagna elettorale, la guerra al terrorismo di Washington non ha vissuto alcun sostanziale *change*. Sono invece molte le linee di continuità, più nella pratica che nella retorica, che legano le due amministrazioni Democratica e Repubblicana, soprattutto a quella del secondo mandato di Bush<sup>69</sup>. Come ha scritto Mario Del Pero, «la campagna globale e infinita contro il terrorismo nella quale gli Usa sono impegnati ormai da 15 anni» è divenuta il «tema sul quale sembrano esserci maggiori convergenze tra l'amministrazione Obama e quella che l'ha preceduta»<sup>70</sup>.

Questo anzitutto nell'uso cosiddetto mirato e selettivo dei droni, una pratica inaugurata da Bush e ancor più utilizzata da Obama nel

<sup>66</sup> The New York Times, *France, Breaking With NATO, Will Speed Afghan Exit*, 27.01.2012.

<sup>67</sup> In un discorso dell'ottobre 2002 a Chicago, l'allora Senatore Obama, nell'esporre la propria contrarietà, disse che «io non mi oppongo a tutte le guerre. Ciò a cui mi oppongo è a una guerra stupida». Cit. in S.A. Renshon, *National Security in the Obama Administration: Reassessing the Bush Doctrine*, New York – Londra, 2010, p. 47.

<sup>68</sup> Secondo l'opinione pubblica americana, la guerra in Iraq fu la priorità assoluta a livello nazionale ininterrottamente dall'aprile 2004 al gennaio 2008. La crisi economica la fece slittare al secondo posto, ma la impopolarità dell'azione militare si rivelò decisiva per l'elezione di Obama anche alla luce del sostegno invece dato dall'avversario John McCain. Cfr. i rilevamenti dell'istituto sondaggistico *Gallup* ai seguenti link: <http://www.gallup.com/poll/111586/economy-reigns-supreme-voters.aspx>; <http://www.gallup.com/poll/150497/three-four-americans-back-obama-iraq-withdrawal.aspx>.

<sup>69</sup> Cfr. J. Holland, *Why is change so hard? Understanding continuity in Barack Obama's foreign policy*, in Bentley – Holland, *op. cit.*, pp. 1-16.

<sup>70</sup> M. Del Pero, *Una debole leadership nella lotta al terrorismo*, "ISPI Dossier", *Stati Uniti: la controversa eredità di Obama*, 13.01.2016, disponibile al seguente link: <http://www.ispionline.it/it/publicazione/stati-uni-la-controversa-eredita-di-obama-14446>.

teatro afgghano-pakistano (e oltre). Secondo i dati registrati dal *Long War Journal*, infatti, nell'ultimo anno dell'amministrazione Bush (2008) nel solo Pakistan gli Stati Uniti avevano condotto 35 attacchi aerei con i droni; l'anno successivo, il primo dell'amministrazione Democratica, gli attacchi erano passati a 53 per poi più che raddoppiare nel 2010 (117). Nel corso del primo mandato di Obama, gli Stati Uniti avevano condotto in Pakistan 280 attacchi coi droni e allargato il loro utilizzo al teatro della Somalia e, soprattutto, dello Yemen per eliminare gli affiliati locali della rete di al-Qaeda. Dal 2013 al febbraio 2016 il numero dei raid in Pakistan è diminuito a 65, una cifra simile a quelli condotti in Yemen<sup>71</sup>. L'uso dei droni non è stato inefficace come dimostrano le eliminazioni di alcuni *leader* di al-Qaeda e dei talebani, a partire, tra gli altri, da Anwar al-Awlaki in Yemen o, più recentemente, Akhtar Mansour in Pakistan. Tuttavia, come ha rilevato Ryan Hendrickson, alla luce della retorica della campagna elettorale del 2008 è stato quasi sorprendente «il vigoroso abbraccio» di Obama all'utilizzo dei droni nella lotta al terrorismo, con l'annesso problema dei cosiddetti danni collaterali (cioè le morti civili<sup>72</sup>), e l'aver così accettato una controversa linea guida della dottrina Bush alquanto contestata da un'ampia parte dell'elettorato, in particolare Democratico, ovvero l'uso della «forza militare *preemptive*» declinata, se necessario, in modalità *preventive*<sup>73</sup>.

Inoltre, nonostante l'amministrazione Obama avesse dichiarato a più riprese la propria riluttanza a schierare nuove unità *boots on the ground* in Medio Oriente, gli ultimi sette anni hanno mostrato come gli Stati Uniti, seppur con più discrezione rispetto agli anni di Bush, abbiano continuato a far uso della forza militare terrestre nell'area, incluso il recente dispiegamento delle Forze speciali proprio in Iraq per contrastare l'avanzata di Daesh<sup>74</sup>. Ciò non è sempre avvenuto consultandosi con i Paesi partner né rispettandone la sovranità, come dimostra il raid del maggio 2011 dei *Navy Seals* ad Abbottabad, in

---

<sup>71</sup> Cfr. i dati sul sito <http://www.longwarjournal.org>.

<sup>72</sup> Si vedano gli studi condotti dal progetto *Armed Drones and Targeted Killings* della *Open Society Foundation*, avviato nel gennaio 2015, di cui i primi risultati relativi allo Yemen sono disponibili al seguente link: <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/death-drone>.

<sup>73</sup> R.C. Hendrickson, *Obama at War. Congress and Imperial Presidency*, Lexington, 2015, p. 25. Sulla differenza tra *preemptive* e *preventive*, cfr. de Leonardis, *Alla ricerca della rotta...*, cit., pp. 98-102.

<sup>74</sup> CNN, *Army's Delta Force begins to target ISIS in Iraq*, 29.02.2016.

cui fu ucciso Bin Laden, avvenuto all'insaputa e con il risentimento del Pakistan, che tra l'altro resta un (controverso) *Partner Across the Globe* della NATO. Scriveva nel 2004 John Lewis Gaddis a proposito dell'invasione dell'Iraq che la «sovranità è stata, a lungo, un principio sacrosanto nel sistema internazionale. Il fatto che lo Stato più potente del mondo dichiarò, tutto a un tratto, che la sua sicurezza richiede la violazione della sovranità di altri Stati, a suo insindacabile giudizio, non può far altro che rendere nervosi tutti gli altri»<sup>75</sup>. L'eliminazione di Bin Laden nel 2011 assolse a uno dei principali imperativi di sicurezza degli Stati Uniti post-2001 riconfermando ancora una volta la tradizione unilateralista della politica estera americana. Una tradizione che, a onor del vero, non tarda mai a palesarsi nel momento in cui in gioco vi sono interessi ritenuti vitali a livello nazionale.

Anche le «coalizioni dei volenterosi» sono rimaste lo strumento privilegiato di Washington per condurre la guerra al terrorismo, soprattutto nella fase *combat*. In Siria e in Iraq, ad esempio, oggi non è certo la struttura di comando della NATO a gestire la campagna aerea contro Daesh o a coordinare gli stivali sul terreno degli «addestratori» militari. D'altro canto, se si prende in esame il vertice NATO in Galles del settembre 2014, la minaccia del terrorismo transnazionale islamico è risultata secondaria per il teatro euro-atlantico rispetto alla crisi ucraina, assai più sentita dalla maggioranza dei Paesi alleati inclusi gli Stati Uniti. Soprattutto, l'avanzata di Daesh è stata discussa non nel quadro del *summit* bensì in connessione a esso<sup>76</sup>. Forse una sfumatura, ma con un significato forte per quei Paesi, come l'Italia, che avevano tentato di sollevare a più riprese la questione dell'instabilità del Medio Oriente legata al terrorismo transnazionale come elevato fattore di pericolo per il fianco meridionale dell'Alleanza Atlantica. D'altronde, come affermò Obama nella conferenza stampa a margine del *summit*, l'obiettivo degli Stati Uniti non era di coinvolgere direttamente la NATO contro Daesh, bensì spingerla «a lavorare» al fianco di altri Stati non-NATO e organizzazioni al fine di istituire «partenariati regionali che possano combatterlo». I singoli Paesi europei dovevano essere sì pronti ad agire, ma «come parte della comunità internazionale»

---

<sup>75</sup> J.L. Gaddis, *Attacco a sorpresa e sicurezza: le strategie degli Stati Uniti*, Milano, 2005, p. 115.

<sup>76</sup> M. Petersson, *The US NATO Debate. From Libya to Ukraine*, New York – Londra, 2015, p. 116.

e non in ambito alleato<sup>77</sup>. Rispetto a Bush, soprattutto quello del primo mandato, è così cambiata la retorica ma non la sostanza: nella lotta al terrorismo, per Washington la NATO resta marginale, uno strumento secondario nel più ampio quadro diplomatico-militare e di certo subordinata alle *coalition of the willing*, che per loro natura sono occasionali, più flessibili e formate «in reazione a specifiche esigenze»<sup>78</sup>, e la cui esistenza e gestione sono infine prerogative della potenza catalizzatrice, nella fattispecie gli Stati Uniti.

Ciò però non significa che l'Alleanza Atlantica, dal punto di vista militare, sia del tutto priva di interesse per gli Stati Uniti a fronte dell'instabilità del Medio Oriente e della minaccia di Daesh. Nel corso del 2015 Washington ha annunciato il piano denominato *European Infrastructure Consolidation* (EIC) con cui ha riorganizzato le proprie forze nel Vecchio Continente e con cui, a uno sguardo di massima, ha spostato il suo baricentro militare verso la Russia. Tuttavia, se osservato da un'altra prospettiva, il piano rivede la postura americana anche in relazione a un'altra direttrice: quella mediterranea e, nel contesto attuale, in funzione anti-terroristica. Tra i Paesi al centro di questa direttrice vi è, non a caso, l'Italia. È vero che la base logistica di Camp Derby, nei pressi di Livorno, sarà ridimensionata e riconvertita in un semplice magazzino, tuttavia il territorio italiano sarà meta privilegiata dalla riallocazione del personale statunitense. Saranno la base siciliana di Sigonella, da cui partono i droni per le missioni in Nord Africa, e la sede a Vicenza dell'*US Army Africa*, componente terrestre dell'AFRICOM, a essere sempre più potenziate. Ciò è un'ulteriore dimostrazione che la penisola italiana e la sua posizione geografica non sono irrilevanti nei piani americani. Questo a detrimento, ad esempio, di altri Paesi dell'Europa meridionale che però per le dinamiche del Mediterraneo sono poco influenti, come il Portogallo, il quale è stato penalizzato dall'EIC e dalla recente revisione della rete di comando della NATO del 2012. Non a caso il governo portoghese ha fortemente protestato nei confronti di Washington dichiarando che l'eventuale chiusura unilaterale della base americana di Lajes Field, o comunque il suo forte depotenziamento, a detta dell'allora ministro

---

<sup>77</sup> *Remarks by President Obama at NATO Summit Press Conference*, Newport, 05.09.2014, disponibile al seguente link: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/05/remarks-president-obama-nato-summit-press-conference>.

<sup>78</sup> Amorosi-Dottori, *op. cit.*, p. 16.

degli Esteri portoghese, Rui Machete, potrebbe persino pregiudicare le relazioni bilaterali<sup>79</sup>.

All'indomani degli attacchi di Parigi del novembre 2015, la NATO è rimasta ancora una volta ai margini della lotta al terrorismo transnazionale islamico, benché il Presidente François Hollande avesse dichiarato, come Bush prima di lui, che la Francia si considerava ora in guerra<sup>80</sup>. Il non avere invocato l'articolo 5 è stata una precisa scelta politica di Parigi che, però, ha ricevuto qualche critica, anche al di là dell'Atlantico. L'amministrazione Obama, con coerenza, non ha certo effettuato pressioni per coinvolgere direttamente la NATO. Tuttavia, l'ex Comandante supremo in Europa (SACEUR), l'americano James Stavridis, ha sottolineato che sarebbe stato invece «pienamente appropriato» farlo così da dimostrare «che la NATO vuole agire con decisione quando è sotto minaccia». Sulla base del *casus foederis*, Stavridis prospettava una missione in Siria e Iraq strutturata in cinque punti: primo, ottenere la legittimità dell'ONU; secondo, assegnare l'intera gestione delle operazioni a uno dei comandi della NATO, nella fattispecie Napoli a riprova dell'utilità dell'Italia; terzo, preparare le Forze speciali della NATO per essere dispiegate sul terreno; quarto, inviare in teatro personale per addestrare le Forze curde e irachene; quinto, portare la campagna aerea della coalizione nel quadro NATO come già fatto in Libia nel 2011<sup>81</sup>.

L'articolo, a onor del vero, non ha avuto molta eco nonostante il profilo dell'autore e le proposte sono così subito tutte decadute eccetto una: quella di addestrare le Forze irachene. Sulla base delle *lessons learned* dell'esperienza della NTM-I tra il 2004 e il 2011, il 2 aprile scorso la NATO ha iniziato ad addestrare personale militare iracheno ad Amman, in Giordania. Fino all'autunno 2016 è previsto che saranno addestrati 350 unità delle Forze Armate dell'Iraq. «Il programma», fa sapere il sito della NATO, «è stato progettato per essere complementare agli sforzi dei singoli alleati NATO, della *Global Coalition to Counter ISIL*, dell'Unione Europea e delle Nazioni

---

<sup>79</sup> OJornal, *US to downsize military presence at Lajes Base, Pentagon confirms*, 09.01.2015.

<sup>80</sup> BBC, *Paris attacks: Hollande says 'France is at war'*, 16.11.2015.

<sup>81</sup> J. Stavridis, *NATO's Turn to Attack*, "Foreign Policy", 14.11.2015, disponibile al seguente link: <http://foreignpolicy.com/2015/11/14/natos-turn-to-attack-paris-terrorist-isis/>.

Unite»<sup>82</sup>. Una complementarietà non casuale visto il ruolo riservato da Obama all'Alleanza Atlantica nella lotta al terrorismo.

### **Verso un nuovo inquilino alla Casa Bianca**

Come accaduto per Bush, anche l'esperienza dell'amministrazione Obama è giunta alla sua conclusione dopo due mandati. Gli Stati Uniti si apprestano ad andare alle urne e a oggi i *frontrunner* dei due partiti sono per i Democratici l'ex Segretario di Stato Hillary Clinton e per i Repubblicani, non senza sorprese, il *tycoon* newyorchese Donald Trump.

L'attenzione mediatica sulla Clinton, già grande dopo aver lasciato il Dipartimento di Stato, è ulteriormente cresciuta al momento dell'ufficializzazione della sua candidatura alla Casa Bianca nella primavera 2015. La prima tappa del suo *tour* elettorale, iniziato il 13 giugno 2015 a Roosevelt Island nello Stato di New York, ha simbolicamente chiarito a quale esperienza passata vorrebbe richiamarsi in caso di elezione a Presidente: «le Quattro Libertà del Presidente [Franklin D.] Roosevelt sono un testamento» e «un promemoria», ha affermato la Clinton, ancora oggi validi per l'America e gli americani. Un'epoca, quella rooseveltiana, che ha segnato la storia degli Stati Uniti sia sul fronte interno che su quello internazionale, e di cui la Clinton vorrebbe farsi erede ponendosi, a suo dire, in scia sia del marito, Bill, sia dello stesso Obama<sup>83</sup>.

In termini di lotta al terrorismo transnazionale, nella fattispecie di Daesh, la Clinton intenderebbe perseguire le linee guida tracciate dall'attuale Presidente continuando a operare nell'ambito della "coalizione dei volenterosi" composta da Stati arabi e da alleati euro-atlantici, mantenendo in Iraq un nutrito manipolo di Forze speciali e proseguendo la campagna aerea. «La nostra strategia dovrebbe poggiarsi su tre principali elementi», ha affermato nel corso di un discorso tenuto al *Council on Foreign Relations* (CFR): «primo, sconfiggere l'ISIS in Siria, Iraq e nel Medio Oriente. Secondo, distruggere e smantellare la crescente infrastruttura dei terroristi che

---

<sup>82</sup> *NATO training for Iraqi officers starts in Jordan*, 02.04.2016, disponibile al seguente link: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_129666.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_129666.htm).

<sup>83</sup> Cfr. la trascrizione del discorso sul sito del *Time* disponibile al seguente link: <http://time.com/3920332/transcript-full-text-hillary-clinton-campaign-launch/>

facilita il flusso di combattenti, finanziamenti, armi, e propaganda in tutto il mondo. Terzo, rafforzare le nostre difese e quelle dei nostri alleati contro minacce esterne e interne»<sup>84</sup>. Il ruolo della NATO in ciò non è pienamente emerso, ma da quel poco che è trapasato l'orientamento della Clinton si innesterebbe su una perfetta linea di continuità con quello di Obama. Nel medesimo discorso al CFR, la Clinton ha difatti sottolineato come la sua strategia richieda che gli Stati Uniti «lavorino con istituzioni e partner come la NATO, l'Unione Europea, la Lega Araba, e l'ONU» e, «se necessario, siano preparati ad agire con decisione per conto [proprio], esattamente come abbiamo fatto per riportare alla giustizia Osama Bin Laden»<sup>85</sup>.

Per quanto concerne il partito Repubblicano, Trump e la sua inesperienza rimangono una forte incognita non solo per il ruolo americano nel mondo, ma anche per le relazioni transatlantiche. Per molti mesi si è saputo ben poco della politica estera che avrebbe voluto condurre come Presidente, anche a causa di tutta una serie di *boutade* che ha reso difficile individuare un pensiero strategico organico. Il 27 aprile Trump ha però tenuto un importante discorso ospitato dal *Center for the National Interest* sulle linee guida di un'eventuale amministrazione Trump. Il candidato Repubblicano ha fatto suoi concetti come unilateralismo, rilancio delle Forze militari e prestigio che sono ormai parte integrante, più o meno accentuata, della cultura strategica del *Grand Old Party*. Come da tradizione per gli aspiranti Presidenti, inoltre, ha posto molta enfasi sugli insuccessi della *grand strategy* dell'amministrazione uscente, di cui – ha più volte rimarcato con un occhio a novembre – la Clinton è stata un elemento fondamentale. Obama, ha affermato Trump, ha minato le certezze degli Stati Uniti e li ha indeboliti sia in termini economici che sotto il profilo della sicurezza nazionale. L'invettiva è chiaramente servita a delineare un pre-2017, contraddistinto da una Casa Bianca incauta e titubante, e un post-2017 di un'ipotetica amministrazione Trump, eretto sul recupero della credibilità del potere americano. Da notare che, secondo Trump, le radici dei mali degli Stati Uniti non nascono negli anni di Obama, bensì si estendono fino alla conclusione

---

<sup>84</sup> Council on Foreign Relations, *Hillary Clinton on Islamic State*, disponibile al seguente link: <http://www.cfr.org/campaign2016/hillary-clinton/on-islamic-state>.

<sup>85</sup> Council on Foreign Relations, *Hillary Clinton on National Security and the Islamic State*, 19.11.2015, disponibile al seguente link: <http://www.cfr.org/radicalization-and-extremism/hillary-clinton-national-security-islamic-state/p37266>.

della Guerra Fredda e, guarda caso, dalla fine del doppio mandato di Ronald Reagan, ormai divenuto mito indiscusso per l'elettore medio Repubblicano. Una debolezza, quella americana, che quindi abbraccerebbe anche due altre amministrazioni Repubblicane, quelle della famiglia Bush, che nella retorica anti-*establishment* di Trump rappresentano un elemento negativo per gli Stati Uniti al pari della "dinastia" Clinton.

Un'ampia riflessione sulla politica estera di Trump richiederebbe, naturalmente, una maggiore profondità. In questa sede, comunque, è utile richiamare la sua posizione nei confronti del terrorismo transnazionale islamico, e nella fattispecie verso Daesh, identificato da Trump come una grave, probabilmente la più grave, minaccia non solo per i cittadini americani ma anche per tutti i cristiani e, nel senso più ampio, per la civiltà occidentale. La promessa di Trump – benché non abbia specificato con quali strumenti intenda perseguirla – è di azzerare la pericolosità di Daesh con la massima solerzia e rapidità. Di certo, è una politica che non potrà prescindere, ha affermato, sia dal rinsaldare le alleanze e le amicizie storiche nell'area, cominciando da Israele, sia dal rifiutare l'ascesa dell'Iran a potenza regionale. Una prospettiva, questa, che avrebbe come fine quello di ribaltare una delle principali linee guida in Medio Oriente dell'amministrazione Obama e che, secondo Trump, sarebbe in grado di restituire all'America quel rispetto e quella credibilità che ha smesso di avere nel contesto internazionale<sup>86</sup>.

Secondo il *frontrunner* del partito Repubblicano, nella lotta a Daesh e al terrorismo transnazionale la NATO dovrebbe essere chiamata a ricoprire un ruolo rilevante. In un'intervista dello scorso marzo, Trump ha etichettato la NATO come un'organizzazione «obsoleta» fin troppo focalizzata, alla luce della crisi ucraina, a reagire a pericoli di natura convenzionale. Ha poi sottolineato come per l'Alleanza esistano invece minacce da fronteggiare, come il terrorismo, ben più pressanti rispetto all'attivismo della Russia, nei cui confronti Trump ha evidenziato la necessità di relazionarsi partendo sì da una posizione di forza, ma assicurandole la possibilità di instaurare una cooperazione e un'amicizia durature con l'America, anzitutto nell'ambito del Medio Oriente. Ha dunque osservato Trump che la «NATO fu creata al

---

<sup>86</sup> Cfr. la trascrizione del discorso sul sito del *New York Times* disponibile al seguente link: [http://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html?_r=0).

tempo dell'Unione Sovietica, che era ovviamente più grande – molto più grande della Russia oggi. Non sto dicendo che la Russia non sia una minaccia, ma che abbiamo altre minacce. Abbiamo la minaccia del terrorismo. La NATO non discute del terrorismo e non include i Paesi giusti per il terrorismo [...]. Ciò che sto dicendo è che la NATO è obsoleta ed è estremamente e sproporzionatamente costosa per gli Stati Uniti, dovremmo riaggiustare la NATO»<sup>87</sup>.

Una posizione che di certo non è isolata nel dibattito americano, dove è presente l'idea che la NATO dovrebbe dare una crescente attenzione alle minacce provenienti dal suo fianco sud. Stephen Larrabee e Peter Wilson, sulle pagine di *The National Interest*, hanno difatti sottolineato che, pur al cospetto del rinnovato attivismo della Russia, la «NATO ha bisogno di una strategia meridionale». L'Alleanza deve sì «continuare a monitorare» le ambizioni della Russia, ma ciò non può né deve essere una giustificazione per dedicare «poca attenzione» al fianco sud. «Oggi», infatti, hanno affermato i due autori, è «nel Mediterraneo, in Medio Oriente e nel Golfo» che si concentrano «le nuove sfide», anzitutto quella posta dal terrorismo transnazionale islamico, che presto potrebbero diventare – e forse già lo sono – minacce ben più pressanti della Russia. Perciò, concludevano, «se la NATO vuole evitare di diventare strategicamente irrilevante, deve dare una crescente attenzione alle minacce» provenienti dal fianco meridionale dotandosi di capacità atte ad assolvere a un tale compito<sup>88</sup>. In assenza di ciò, è dubbio che, qualunque sia il futuro Presidente degli Stati Uniti, la NATO potrà scrollarsi di dosso il ruolo di strumento subordinato alle *coalition of the willing* e, perciò, solo marginalmente utile nella lotta al terrorismo transnazionale.

---

<sup>87</sup> Cit. in F. Rondini, *Between Trump and Clinton: what future for NATO?*, 08.04.2016, disponibile sul sito del Club Atlantico Cisalpino e dell'Osservatorio di Politica Internazionale ai seguenti link: <http://www.atlanticocisalpino.it/index.php/articoli/dai-giovani/239-between-trump-and-clinton-what-future-for-nato>; <http://www.bloglobal.net/2016/04/trump-clinton-future-nato.html>.

<sup>88</sup> F.S. Larrabee – P.A. Wilson, *NATO Needs a Southern Strategy*, “The National Interest”, 27.01.2014, disponibile al seguente link: <http://nationalinterest.org/commentary/nato-needs-southern-strategy-9769>.

# From Flank Defence to War Against Terrorism. Germany's Posture on the NATO Periphery since the Cold War (1961-2016)

di BERND LEMKE

**Abstract**—*Il saggio descrive la posizione tedesca riguardo i temi di difesa e terrorismo e si basa su un'ampia indagine storica sulla NATO, dato che il funzionamento dell'Alleanza è tuttora affidato ai principi enunciati durante la Guerra Fredda nonostante i molti e decisivi cambiamenti strategici, militari e politici dal 1990 a oggi. Durante la Guerra Fredda, la Germania era, seppur limitatamente, preparata a difendere i fianchi dell'Alleanza, soprattutto in termini militari, dato che il punto fondamentale era quello della difesa da possibili attacchi provenienti dal Patto di Varsavia, lungo l'Elba. In termini politici e soprattutto economici, il sostegno proveniente da Bonn, specialmente per il fianco Sud, era maggiore, ma presentava anche chiari limiti. La stessa situazione si presenta oggi. Certamente vi sono stati importanti cambiamenti dal 1990, fra cui il più importante è stata la missione della Bundeswehr in Afghanistan. Tuttavia, la Germania non è ancora preparata ad impegnarsi oltre certe ben precise restrizioni. Nel frattempo, e magari la missione in Afghanistan rappresenterà un'eccezione storica, l'azione politica, militare e strategica della NATO è tornata a concentrarsi sugli stessi confini che aveva durante la Guerra Fredda. Per quanto riguarda la guerra al terrorismo, che non rientra fra le principali competenze della NATO, la Germania, come gli altri membri, farà tutto il necessario per garantire la sicurezza nazionale, tuttavia missioni militari estese sono da escludersi con ogni probabilità.*

The threat of transnational terrorism can take many shapes. Hence, the fight against this threat is equally many-faceted, not only due to the complex structures of terrorist networks, but also because the structures of the Western states and their alliances are very complex. Therefore, there are various different aspects and facets.

Counter-terrorism can be divided into three basic fields of action<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> For the following, see K. Hirschmann – C. Leggemann (eds.), *Der Kampf gegen den Terrorismus, Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland*, Berlin 2003, especially section, Reaktionsstrategien und institutioneller Handlungsbedarf, Dirk Nabers, *Allianz gegen den Terror; Deutschland, Japan und die USA*, Wiesbaden, 2005;

First: the domestic dimension, i.e. the work of state security bodies and intelligence services. In this context, fight against terrorism is inseparably linked to the fight against international organised crime.

Second: outward action on a national scale, i.e. using national resources, including the military, against terrorist networks. This may happen in cooperation with other nations, but not necessarily so.

Third: measures taken against the terrorists that are conducted by or integrated in alliances such as NATO. This applies mainly to those instruments of the alliance that are provided by all partners together, here especially the entire range of measures of NATO crisis management, including diplomatic initiatives, blockades, economic sanctions against areas and states that support terrorism, show-of-force operations etc., and ultimately the application of Article 5 of the North Atlantic Treaty. An outstanding feature here are rapid reaction forces, such as NATO Response Force and the Very High Readiness Joint Task Force (VJTF)<sup>2</sup>. These military units can be deployed for demonstrative purposes within crisis management as well as for combat missions including the fight against terrorism in the broadest sense.

These three fields are, of course, interconnected and overlapping in many aspects, so that they cannot always be treated separately. The following remarks will concentrate on the third of these fields, i.e. the German position and contribution within the alliance, in particular at the military level<sup>3</sup>. To this end, I will first outline the

---

J. Urban, *Die Bekämpfung des Internationalen Islamistischen Terrorismus*, Wiesbaden 2006, ch. II, V, VI, J. Thiele, *Auslandseinsätze der Bundeswehr zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, Völker- und verfassungsrechtliche Aspekte*, Frankfurt/M., 2011.

<sup>2</sup> See B. Lemke, *Die Allied Mobile Force 1961-2002*, Munich, 2015; B. Lemke, *Crisis Management in Turkey and the Problem of Escalation: The Allied Mobile Force from 1961-2003 and the Future of NATO's South-Eastern Flank*, "Atlantic Voices", vol. 3 (2013), n. 9; B. Lemke, *Strategische Mobilität im Kalten Krieg 1956 bis 1990: Die Allied Mobile Force, die UK Mobile Force und die Rapid Defence Joint Task Force im Vergleich*, in H. Möllers – R.J. Schlaffer (eds.), *Sonderfall Bundeswehr? Streitkräfte in nationalen Perspektiven und im internationalen Vergleich*, Munich 2014, pp. 229-260.

<sup>3</sup> This article concentrates exclusively on NATO, Crisis Management and Terrorism. It not possible to deal with subjects like nation-building, comprehensive approach or counterinsurgency (COIN) as, e.g., executed in Afghanistan, and the historical debates on this topic (colonial warfare). For a general overview see B. Lemke, *Historical foundations of Counterinsurgency as a Western "strategy" for Afghanistan*, in B. Chiari (ed.), *From Venus to Mars? Provincial Reconstruction Teams and the European Military Experience in Afghanistan 2001-2014*, Freiburg, 2014, pp. 103-122.

position of Germany during the Cold War, as this is essential for the understanding of the period after 1990.

The major terrorist threat today originates from the fringes of NATO allied territory, no matter where bombings and attacks happen in the last instance. The fight against Islamist terrorism is one of the greatest, if not the greatest, challenge that NATO and the West as a whole have to face today. It is embedded in the discussion concerning the Muslim world in general, although Islamist terrorism and Islam must by no means be put on the same level.

Now, the edges of NATO territory are endangered areas since the foundation of the alliance in 1949. Some commentators distinguish between "periphery" and "semi-periphery"<sup>4</sup>. "Periphery" is used for the countries that form the flanks of NATO territory, i.e. direct member states of NATO, whereas the term "semi-periphery" describes countries which border immediately on NATO territory, but are no NATO members. This applies primarily to Georgia and Ukraine, but maybe also to the Autonomous Region of Kurdistan and Iraq, for instance. Turkey is a special case, as it has on one hand been a NATO member since 1951. But, with its population being mainly Muslims, it is on the other hand closely linked to the Islamic world which is today increasingly threatened by destabilisation. This situation is by no means now. There were a lot of troubled times for Turkey before

---

<sup>4</sup> This distinction goes back to the World Systems Theory of Immanuel Wallerstein where it covered mainly economic aspects. The adaption for security issues can be very well discussed and is at least a general measure stick for the strategic situation of NATO today. See JRL 9301, *Interview with Georgi Derluguian*, 13.10.2005, by K. Harris (20.11.2005), <http://www.russialist.org/archives/9301-19.php>, and for the full text: <http://www.nodoctors.com/derluguian.html>. For this distinction under practical auspices see A. Meaher, *The Baltics: A contact zone on the periphery, 1990-2013*, in B. Lemke (ed.), *Periphery or Contact Zone? The NATO flanks 1961 to 2013*, Freiburg, 2015, pp. 135-140; F. Zilio, *The Conference on Security and Co-operation in Europe and NATO southern flank: Mediterranean security as a source of intra-bloc tension*, in B. Lemke, *Periphery or Contact Zone? ...*, cit., pp. 71-73 and G. La Nave, *the transformations of the defense of the post-colonial Mediterranean and the role of Italy, 1963-1972*, in B. Lemke, *Periphery or Contact Zone? ...*, cit., pp. 99-106. See also M.S. Blinnikow, *A Geography of Russia and its Neighbors*, New York 2011. Further R. Craig Nation, *Russian, the United States and the Caucasus, in US Government, Department of Defence, US Army, Strategic Studies Institute, Russia, the United States, and the Caucasus; The Security Concerns of the Baltic States as NATO Allies*, Washington, DC, 2007 [Kindle edition], pos. 19-625 and J.S. Corum, *The Security Concerns of the Baltic States as NATO Allies*, Carlisle, PA, 2013.

1990, including internal upheaval that triggered military coups in 1960, 1971, 1980 and 1997.

The areas which are geographically in the forefront in the fight against terrorism today i.e. the flank regions of NATO territory, also before 1990 belonged to the critical areas of the alliance. This not least because the alliance had always limited military and political assets in these regions. Today they are again first-class trouble-spots.

The situation since 1990 changed a lot, of course<sup>5</sup>. The enormous, and fundamental problem that had shaped the political climate before, the bipolar conflict, has largely vanished. But basic aspects and features have stayed the same, in particular concerning the position of Germany.

Stabilising the flanks has been a delicate matter since the beginnings of the alliance and especially since the late sixties. They were outlying, underdefended and for many NATO-partners not in the central focus.

West Germany, on its part, concentrated on defending its own territory, i.e. on conducting the forward defence along the Elbe River<sup>6</sup>. This is not surprising, since the largest threat was looming there. Both German states were embedded into large tank armies, heavily armed and equipped with nuclear weapons, which were a daunting reflection of the entire East-West conflict. National defence and allied defence for Bonn came directly together and concentrated in the home country. This is why the West German government in Bonn was not really enthusiastic when demands were voiced within NATO that the flanks of the alliance should be reinforced, too. Despite this, West Germany agreed that all partners had to be protected if NATO was to fulfil its purpose. The decisive principle was: security is indivisible<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> For the new situation after 1990 and the changing tasks and challenges for NATO in the new millennium see Y. Alexander – R. Prosen (eds.), *NATO – from Regional to Global Security Provider*, Lanham, 2015, E. Hallams – L. Ratti – B. Zyla, *NATO beyond 9/11, The Transformation of the Atlantic Alliance*, London-New York, 2013, J. Medcalf, *Going Global or Going No-where? NATO's Role in Contemporary International Security*, Oxford, 2008, J. Varwick, *Die NATO, Vom Verteidigungsbündnis zur Weltpolizei?*, Munich, 2008.

<sup>6</sup> B. Thoß, *NATO-Strategie und nationale Verteidigungsplanung, Planung und Aufbau der Bundeswehr unter den Bedingungen einer massiven atomaren Vergeltungsstrategie 1952 bis 1960*, Munich, 2006, Part II, ch. 1 and 2.

<sup>7</sup> The methodical and empirical core of the following remarks on the topic is primarily based on the results of a research program at the *Bundeswehr* Center of

Consequently, West Germany had no choice but to take part in the strengthening of NATO flanks. However, it kept its contribution within clear boundaries. In military terms, deploying major formations, such as divisions, to the flanks was absolutely no option. The maximum contribution was two battalions and two squadrons of fighter-bombers for the mobile response force of NATO, the Allied Mobile Force (AMF), which was the historical forerunner of the NATO Response Force and the VJTF, the most important rapid reaction force of NATO today. This meant one battalion and one squadron for each flank. This was the only substantial military contribution Germany was willing to make.

The option of deploying NATO troops *outside* NATO territory, one of the major tasks after 1990 until today was out of question for Bonn. This issue, in fact, was discussed by the WEU and NATO as early as in the mid-1960s. When the crisis concerning Cyprus erupted, NATO developed plans for a multinational peace keeping force for the island up to 8000 troops including 1200 German soldiers. Cyprus was (and is) no member of NATO but very close and was a major conflict area between the two main pillars of the South Eastern Flank Greece and Turkey, so Germany agreed to participate. The project, nevertheless, was shelved because France, in heavy opposition to Washington, blocked every arrangement<sup>8</sup>. Then, in 1965, Italian General Raffaele Cadorna proposed on a conference of the West European Union to establish a global NATO task force. The West German government in Bonn vehemently refused. The reaction was the same when the United States reassessed their priorities after the hostage crisis in Tehran in 1979, and decided to step up their presence

---

Military History and Social Sciences in Potsdam. It includes the following volumes: B. Lemke (ed.), *Periphery or Contact Zone? The NATO Flanks 1961-2013*, Freiburg, 2015, H. van Nes, *Die Geschichte von Live Oak als historisches Beispiel für modernes Krisenmanagement* (transl. *The history of Live Oak as Historical Example for modern crisis management*), 1958-89, publication due in 2016/17, B. Lemke, *Die Allied Mobile Force 1961-2002*, Munich, 2015, S. Brenner, *Die NATO und der griechisch-türkische Konflikt* (transl. *NATO and the Greek-Turkish Conflict, Diss.*), publication due in 2016/17. All volumes contain major research within a multi-archival, multi-perspective and multi-dimensional framework and present a vast array of sources from American, British, German and NATO archives.

<sup>8</sup> For this aspect see also S.M. Brenner, NATO and the second Greco-Turkish conflict over Cyprus (1964/65): Its consequences for political cohesion of the North Atlantic Alliance, in B. Lemke (ed.), *Periphery or Contact Zone? ...*, cit., pp. 59-60.

in the Persian Gulf as well as to establish a major projection force, the Rapid Defence Joint Task Force (RDJTF). This formation comprised several élite divisions and a number of fighter-bomber wings. As a consequence, the United States had to reduce their contribution to the reinforcements and reserves for the core defences of NATO in Central Europe. This decision sparked fierce arguments in which also Germany was involved.

In economic matters, the Germans took a somewhat different stance. West Germany agreed to provide financial and economic support to Greece and Turkey when they got into trouble. The measures included financial assistance, arms supply, and trade benefits. When the Americans were increasingly struggling with economic difficulties due to the Vietnam War, West Germany in part took their role as the sponsor of the southern flank<sup>9</sup>.

At the political level, West Germany was involved in the Euro-Arab dialogue within the context of European Political Cooperation (EPC)

---

<sup>9</sup> H. Möller et al. (eds.), *Akten der Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1979*, Munich, 2010, vol. I, Doc. 5, Vermerk über das Gespräch der vier Staats- und Regierungschefs in Guadeloupe am 6. Januar 1979, 6.1.79, p. 29. See further, *ibid.*, Doc. 2 – 4; I.D. Pautsch (ed.), *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1978*, Munich, 2009, vol. I, Doc. 146, Vermerk betreffend Gespräch des Bundeskanzlers mit dem türkischen Ministerpräsidenten Ecevit am 10.5.78, pp. 712f. and Doc. 147, same matter, 11.5.78, p. 718. For the background see *ibid.*, Doc. 26, p. 162, with FN 31 and 32. See further *ibid.*, vol. II, Doc. 356, Aufzeichnung des MDir Blech vom 23.11.78 über die Initiierung eines multilateralen Hilfspaketes für die Türkei, pp. 1736 – 1740; Möller et al. (eds.), *Akten der Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1979*, cit., vol. I, Doc. 86, Vermerk über das Gespräch des Bundeskanzlers mit dem amerikanischen Deputy Secretary of State, Warren Christopher am 20.3.78, pp. 381 – 384. Detailed background information on the German leading role within the European context in: H. Möller et al. (eds.), *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1980*, Munich, 2011, vol. I, Doc. 22 Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Dröge und des Ministerialdirektors Fischer, Betr.: Türkeihilfe, pp. 128 – 144. Dazu auch J. Brown, *Delicately Poised Allies: Greece and Turkey, Problems, Policy Choices and Mediterranean Security*, London, 1991, pp. 5 and 55. Bonn assistance finally was established as constant factor in the Western planning for help. See *Senate Delegation Report, Perspectives on NATO's Southern Flank*, April 3 – 13, 1980, A Report to the Committee on Foreign Relations US Senate, June 1980, Washington, DC, 1980, p. 16, Möller et al. (eds.), *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1980*, cit., vol. I, Gespräch des Bundeskanzlers mit König Khalid am 17.6.80, p. 917, further *ibid.*, Doc. 145, Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, Bericht über die Sitzung des Verteidigungsplanungsausschusses (DPC) am 14. Mai 1980 unter Teilnahme der Außenminister, 14.5.80, FN 5.

and launched diplomatic initiatives to stabilise the Mediterranean and the Middle East in particular. The Americans, however, made very clear to the Germans and the Europeans that they regarded the Middle East and the Gulf region as their sphere of interest, and blocked most of the European initiatives.

To sum it up: from a German point of view supporting the flanks of NATO in the Cold War was necessary to keep up the Alliance as a whole. The principle of "security is indivisible" had to be upheld, otherwise the very existence of NATO would have been called into question. Therefore, the West German government, at least in military terms, made the minimal contribution that was considered necessary to reach this important goal.

In general, this attitude again structures the German perspective today, despite all the changes in strategy and politics that have occurred since 1990. The developments since then at times certainly tended to a fundamental makeshift, but now, in the year 2016, the situation comes back to the old paradigms.

On the whole, of course, a major new aspect came up after 1990, the involvement of the German *Bundeswehr* in operations outside NATO territory<sup>10</sup>. The question is if this new point really changed old ways.

The political turnaround in 1990 brought considerable strategic changes in its wake. The threat from the East was fading. But that, despite the hopes of many people did not mean times had suddenly

---

<sup>10</sup> For the history of the growing German involvement in global missions in the transatlantic framework see S. Rynning, *NATO in Afghanistan: The Liberal Disconnect*, Stanford, 2012; N. Hynek – P. Marton, *Statebuilding in Afghanistan: Multinational Contributions to Reconstruction*, London-New York, 2012, H.J. Gießmann – A. Wagner, *Armee im Einsatz: Grundlagen, Strategien und Ergebnisse einer Beteiligung der Bundeswehr*, Baden-Baden, 2009, in particular the articles by Theiler, Erhart/Kaestner, Zürcher and Freuding. See also E. Sangar, *Historical Experience. Burden or Bonus in Today's Wars? The British Army and the Bundeswehr in Afghanistan*, Freiburg i.Br. 2014. H. Kriemann, *Germany's participation in the NATO intervention in the Kosovo conflict in 1998 and 1999: Germany on its way to becoming an European formative power?*, in B. Lemke (ed.), *Periphery or Contact Zone? The NATO flanks 1961 to 2013*, Freiburg, pp. 141-160; K. Brummer – S. Fröhlich, *Zehn Jahre Deutschland in Afghanistan*, Sonderheft der Zeitschrift für Außen und Sicherheitspolitik, 3 (2011). The research on the *Bundeswehr* in the 21st century has only begun. The Center for Military History and Social Sciences has, therefore, set up a Department for Global Mission where ground basic research on this topic in the international and global framework will be conducted.

become peaceful. Human history and human action don't work that way. There are no peaceful comfort zones that go unaffected by the constant struggles for power. So, soon, big trouble arose in the Balkans, a civil war that claimed many lives, involved genocidal violence and put the stability of Europe as a whole in jeopardy. Reunified Germany and its partners were called on to intervene. But the Germans were faced with major difficulties, not least because the Balkan states and peoples had not forgotten the dark legacy the German *Wehrmacht* and *SS* had left in the years before 1945. Moreover, considerable domestic resistance, problems with international law, and ethical reservations came up. It took Germany years to cope with the situation and find its own constructive role. For Operation "Allied Force" during the Kosovo War 1999, the bombing campaign against the Yugoslavian army, a *modus vivendi* was finally found that provided the basis for all operations to follow<sup>11</sup>.

Meanwhile, terrorism began to move to the top of the agenda. The 9/11 terrorist attacks and the "War on Terror" they ensued culminated into two new wars, whose main goal had become to fight terrorism. For Germany, the two wars constitute the decisive dividing line today<sup>12</sup>.

Seen from a military history perspective, the German involvement in the Afghanistan War is a significant break with the past. So far, the mission in Afghanistan has been the first large-scale operation of German troops since the Second World War, by far larger than the Balkan mission, and it is likely to be the only one for the next few years to come.

From the first day on, the purpose of this mission had been to fight terrorism. Then Minister of Defence Struck declared: «German security will be defended at the Hindu Kush». This was a very clear statement justifying this extensive approach of counterterrorism, which by far exceeded the "usual" methods, such as domestic counter-intelligence and defence measures, network-centric security measures in Europe itself, cyber defence, non-proliferation agreements for nuclear arms, and all the more defensive instruments.

---

<sup>11</sup> For this important aspect see H. Kriemann, *op. cit.*, pp. 141-160.

<sup>12</sup> For the following see K. Brummer, *Die Innenpolitik der Außenpolitik, die Große Koalition*, "Governmental Politics" und Auslandseinsätze der Bundeswehr, Wiesbaden, 2013, especially ch. 1.

Immediately the question came up if this mission marked a decisive change of direction towards extensive and permanent global involvement. The answer clearly is: no. Only shortly after the beginning of the mission in Afghanistan did the German government refuse to take part in the second big Western project, the large-scale military operation in Iraq, much to the annoyance of the Americans<sup>13</sup>. This decision was made not only because of the questionable propaganda of the United States against Saddam Hussein's Weapons of Mass Destruction, which in fact did not exist. Neither was it only due to the particular problems in Iraq or the domestic policy of the government under German Federal Chancellor Schröder. Any involvement in both Afghanistan AND Iraq would have gone far beyond the line that Germany had drawn for itself. Moreover, the mission in Afghanistan was openly defended politically as collective defence of the alliance, whereas the war in Iraq was soon perceived as a (late) imperialistic adventure of Britain and the United States and was therefore fiercely debated. To put it differently: the mission in Afghanistan was the utmost of major global campaigns what the Germans would actively conduct.

Then, in the last ten years, by and by, Germany and maybe even NATO as a whole seem to have returned to a geo-strategic situation that is somewhat similar to the one during the Cold War. The threats came now closer and closer to NATO's own borders.

If we now take a look at the geographical positions of NATO's centres of defence, we will find that, from a German point of view, the situation is comparable to the Cold War. The flanks of NATO territory are threatened again, though not by an opposing military alliance, but by civil war, collapsing states in the "semi-periphery" and Islamist terrorist organisations.

And more important, under these conditions, one of the major threats from the Cold War still looms. In the Cold War, NATO strategists did not so much worry about a major nuclear attack on the flanks. In fact, they were afraid of minor provocation, incursions or local hostile actions, e.g. the occupation of a few square miles by the Iraqi or Syrian army. What to do then? NATO as an alliance would have been

---

<sup>13</sup> For this aspect and its far reaching problems seen from the perspective of leading historians and political scientists see the H. König – M. Sicking, *Der Irak-Krieg und die Zukunft Europas*, Bielefeld 2004, especially the articles by E.-O. Czempiel and J. Kocka.

under major psychological pressure not to lose credibility. The same principle is valid today. The provocations of the IS, the unstable situation within Turkey, the terrorist attacks in Europe – they all undermine the credibility of NATO and the West. And that is the major goal of IS.

This kind of scenario will be more or less the standard pattern for the future, at least what the military aspects are concerned. As far as it can be foreseen, there will be no deployment of large military bodies or large-scale operations for the German armed forces in the nearer future. Just like during the Cold War, Germany will, if needed, eventually deploy small on-site formations, sometimes just as a symbolic gesture.

The only thing that could possibly change the German policy would be if the current strategy, i.e. the involvement of the US Air Force (USAF) and, on the ground, of Kurdish *peshmerga* troops and other allies was going to prove insufficient to destroy the Islamic State (Daesh). If this would lead to more instability, more bombing in Europe, first bombings in Germany – then Berlin would have to rethink its strategy and, maybe, actively engage in direct attack against IS. But this option seems unlikely.

Apart from that and seen more globally, clear boundaries also have been set. Even though the German army is involved in numerous missions, particularly in Africa (e.g. Mali, Operation Atalanta)<sup>14</sup>, and continues its commitment in Afghanistan, it now mostly plays a supportive role in the fight against terrorism. Among other things, it provides equipment and know-how, trains the local forces and supports local structures and, first and foremost, provides a symbolic show of presence. The training mission of the *Bundeswehr* for the *peshmerga* in and around Arbil is one of the most important examples for this new perspective.

One “new” major aspect reinforces all that in a significant way. Germany is turning back to, if you want, its own approaches, i.e. Eastern Europe, where new threat potential has emerged that is by now considered as big a threat as terrorism. The events following Russian

---

<sup>14</sup> The Center for Military History and Social Sciences has set up a broad series of Historical Guides for every German mission (“Wegweiser zur Geschichte”), which can be downloaded at: <http://www.mgfa-potsdam.de/html/einsatzunterstuetzung/>. For a general overview: B. Chiari – M. Pahl (ed.), *Auslandseinsätze der Bundeswehr*, Paderborn, 2010. In 2016 a volume on Iraq and Syria will be published: B. Lemke (ed.), *Wegweiser zur Geschichte Irak und Syrien*, Paderborn, 2016 (upcoming).

intervention in Georgia in 2008, the war in Ukraine and in particular the occupation of the Crimea have drawn German attention back to continental Europe.

Thus, Germany's strategic situation comes nearer and back to the conditions as they were during the Cold War, even though under different conditions and although it is clear that history does not repeat itself: the threats from the East get more and more attention, although their sources today lie far east of the Elbe River, while the involvement in the periphery of NATO territory and beyond is continued, but has been reduced significantly.

In this respect, the large-scale mission in Afghanistan on the whole was and is an exception, maybe even just an intermezzo. This is partly due to practical experience. Large-scale military missions, particularly in the Orient, are fiercely debated in domestic politics and have so far been rather unsuccessful, as can be seen in Iraq in particular. In addition to that, the religious, social and political situation in countries such as Syria and Iraq is more than complicated and highly dangerous. Last, but not least, stabilising the territory of one's own alliance directly, and the area just near one's front door, has the first priority over missions far away.

The Americans are not particularly pleased with the possibility of Germany retreating from the global dimension. But returning its focus on its old-and-new core interests and regions suits another basic target of the US the expectation that the Europeans stabilise and look after their own country to relieve and back them for their global tasks. However, meanwhile Washington has acknowledged that the threat in Eastern Europe has increased. This can also be seen by new US-troop deployments to be executed soon.

To what degree do all these different problems and perspectives condition the fight against terrorism and to what degree is this fight a task for NATO in general terms?

The fight against Islamist terrorism is indeed a new kind of threat that has not yet existed during the Cold War. But it is not the first experience we had with terrorism. Germany and Italy in particular have experienced terrorism before, although it has been more a "homemade" problem, as the *Red Army Faction* and the *Brigate Rosse* show. Apparently, NATO had already been involved in these matters,

as researchers have found out in the meantime. But this is not the right place to discuss operations such as “*Gladio*”<sup>15</sup>.

On a general level, I would dare to maintain that Islamic terror is much more dangerous than the “old” left terrorism. This i.a. has to do with the fact that the overall situation has become much more unclear and volatile since the end of the bipolar balance between East and West. Terror in particular is a characteristic phenomenon of this new situation, as its major strength lies in the great ability to act flexibly, out-of-state and across borders on a large scale, without any rigid structures. Another one is multipolarity, as represented by the increasing involvement of the Americans in the Pacific region.

On the other hand, are significant strengths and continuities. The Western world, and especially the members of NATO, are still a multilateral organisation with clear structures, clear limitations, and clear borders, in spite of the fact that this is exactly what the global acting terrorists are trying to undermine. In this respect, the fact that the attacks of Brussels and Paris have revealed deficits in our networks not only indicates that there are problems that must be addressed, but also that the national political structures are still in place and stable. Maybe it is even better to keep them in place instead of frantically tearing down all administrative borders and abandoning internal structures. Finding a solution within the EU, with orderly proceedings and general consent, is the only possible way.

And there is progress in further development of the manifold means of counterterrorism, including domestic defence measures, exchange of data, cooperation of intelligence services, cyber defence, the fight against organised crime, measures aimed at the social and economic stabilisation of the countries in the Orient and Africa, etc. The terrorist attacks in Brussels have shown that the European countries are already cooperating in many ways in this field, although there are still deficits.

The basic question, however, is whether this really falls within the core tasks of NATO, a subject that can very well be discussed<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> It is not possible to discuss in the course of this article the quality of books like D. Ganser, *NATO's secret armies, Operation Gladio and terrorism in Western Europe*, London, 2005 or E. Schmidt-Eenboom – U. Stoll, *Die Partisanen der NATO, Stay-Behind-Organisationen in Deutschland 1946-1991*, Berlin, 2015.

<sup>16</sup> For this bunch of aspects and the respective discussions see J.W. Peterson, *NATO and Terrorism, Organizational Expansion and Mission Transformation*, New

Despite all guidances and declarations from and after 2010 and 2012, there is at least a long way to go. One of the biggest problems is the question what stays on paper and what becomes reality. Everyone who knows the long history of NATO long term armament projects (e.g. the MC 70 and Long Term Defence Plan, LTDP of the seventies) also knows the story of paper schemes that remained good hope and good intention, never really got over that phase<sup>17</sup>.

Military defence, foreign politics and diplomacy, in contrast, definitely are among the original fields of competence of NATO. They have already been core tasks of NATO since the Cold War days, and Germany will continue its commitment in these fields. One essential goal will be successful crisis management, i.e. fending off aggressors without risking a major war while maintaining the stability and integrity of the alliance. This, too, clearly is a consistency with the Cold War era.

It must, however, be doubted whether the success story of the West until 1989 can simply be repeated in general. Some German commentators and politicians seem to hope that the German *ostpolitik* and the policy of *détente* from Cold War days could be repeated, that it just needed to be modernised in order to provide stabilisation and shape the world according to Western interests<sup>18</sup>. That is largely unrealistic, because our adversaries today are completely different, much more aggressive and destructive. The Islamic State (Daesh) can by no means be put on one level with the countries of the Eastern bloc before 1990. Such organisations must be fought with counterterrorism measures until they are crushed. They will never fall apart of their own accord. In the East of Europe, the situation is different. Putin,

---

York, 2011, A.A. Michta – P.S. Hilde (eds.), *The Future of NATO, Regional Defense and Global Security*, Ann Arbor, 2014, Liselotte Odgaard (ed.), *Strategy in NATO, Preparing for an Imperfect World*, London-New York, 2014. A. Behnke, *NATO's Security Discourse after the Cold War, Representing the West*, London-New York, 2013, especially ch. 9 and 10.

<sup>17</sup> One the major papers to be discussed in this respect is: Allied Command Transformation, *Multiple futures Project, Navigating towards 2030*, Final Report, April 2009, available at: <http://www.act.nato.int/nato-multiple-futures-project-documents>.

<sup>18</sup> One example: *Deutscher Vorsitz in der OSZE, Neue alte Ostpolitik*, "Der Tagesspiegel", 12.1.2016. See also J. Mischke – A. Umland, *Germany's New Ostpolitik, An Old Foreign Policy Doctrine Gets a Makeover*, "Foreign Affairs", 09.04.2014, available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/western-europe/2014-04-09/germanys-new-ostpolitik>.

in contrast to al-Baghdadi, is a person you can talk with. At the same time, the Russians take a different stance than the Eastern European reform states in the 1980s. This situation can only be resolved by means of crisis management, strength, integration, and, if need be, the deployment of rapid response forces. Germany will make a contribution to this, probably in the meanwhile traditional manner.

To conclude with a short summery concerning the German position in the fight against terrorism, we have to expect:

In “military terms”: involvement to the extent that is deemed necessary, but with clear limitations and focused on assistance, symbolic presence, and NATO crisis management. Large-scale missions will be joined only in extreme emergencies, after thorough examination, and with great reluctance.

In “political terms”: the focus clearly is on diplomatic negotiations, combined with the constant endeavour to peacefully stabilise the situation, particularly at and beyond the flanks of NATO territory. This is an aspect the German government itself considers to be one of its core competences.

In “economic terms”: reconstruction aid to stabilise threatened states and communities, and backing up alliance partners in the periphery. However, clear domestic political limits have been set after the EU and Euro crises. The old picture of Germany as the “paymaster of Europe” has since then come to have a strong negative connotation, and it is often expanded by the image of a “miser of Europe” who manipulates its European partner states in obvious and debatable ways.

At the same time, Germany will never support collective measures of any kind whose dimensions are such that they would jeopardise its own economic and social stability or that of its partner states. This, too, clearly is a consistency with the Cold War era. The question of whether the Americans will be willing and able to close the growing gap between the military requirements and deficits of the European states is a sensitive issue that could be a breaking point within NATO.

# Turkey and NATO as seen from Ankara

di STEFANO M. TORELLI

**Abstract** – *Le relazioni fra NATO e Turchia potrebbero trovarsi ad un punto di svolta, tanto che recentemente, e come mai prima d'ora, molte critiche si sono levate contro Ankara, arrivando persino a suggerirne l'espulsione dall'Alleanza. Le ragioni che hanno portato a questa crisi sono molteplici: da una parte, l'accusa alla Turchia di aver appoggiato, quanto meno indirettamente, lo Stato Islamico e, dall'altra, il rischio di un confronto fra NATO e Mosca causato nel novembre 2015 dall'abbattimento del jet russo in territorio turco; il paese, inoltre, sembra colpito da una svolta autoritaria in politica interna, con episodi di dura repressione e censura. Non bisogna dimenticare poi come la Turchia sia sempre rimasta focalizzata sulla cosiddetta "questione curda", percepita come principale minaccia alla sicurezza nazionale, scenario ancor più complicato dall'intrecciarsi con l'evoluzione dello Stato Islamico. La Turchia si trova così al centro di un paradosso, che la vede teoricamente schierata nelle file di un'Alleanza di cui sembra non condividere gli obiettivi. Quali prospettive per nuovi o rinnovati fronti di cooperazione?*

Relations between NATO and Turkey appear to be at a crossroads. Never before as in recent months have so many critical voices been raised against Turkey, with some analysts and experts even suggesting the possibility that Ankara may be expelled by the Atlantic Alliance.

The reasons are well known: on the one hand, Turkey is accused of having supported, at least indirectly, the so-called Islamic State (or Daesh) in the north of Syria, especially for anti-Kurdish reasons, threatening to undermine all western efforts, which have relied on Kurd fighters as allies on the ground against the Daesh. On the other side, in November of 2015 Turkey risked dragging NATO into a broader confrontation with Russia because of the downing of a Russian jet that had violated Turkish airspace.

Furthermore, if we look at the internal scenario, Turkey seems to have entered a phase of new authoritarianism, made evident by the climate of repression and censorship against the media. Why does Turkey seem so distant from western allies and how can Turkish foreign policy align again with the NATO interests?

Turkey, a NATO member since 1952, has the second biggest army within it. In the era of the bipolar world, it was definitely easier than today to frame the interests and behaviours of international actors. The world was much more “static”, international relations were based on belonging to one or another camp and the two poles were well defined. In this context, Turkey has always played an important role as a bulwark of western defence against the Soviet Union. The military has historically been the nucleus around which the country’s institutions have evolved and Turkey served as a deterrent to Moscow. The major threats to its security were constituted by the presence of the Soviet Union at its borders and of USSR satellites in the area (especially Syria, known as the “Cuba of the Middle East”). In addition, from the 1970’s onwards, a major threat was the presence of extreme leftist groups and most of all, the Kurdistan Workers’ Party (PKK), which in 1984 started an actual armed struggle against the Turkish state. In this context, for decades the Middle East held little interest for Turkey.

Everything changed with the fall of the Berlin Wall and the dissolution of the Soviet Union, after which the world’s balancing acts have become more fragile. Meanwhile, in the late eighties and early nineties, a number of internal changes occurred in Turkey (beginning its process of democratization), which gave a new political and economic direction to the country. In this context, Ankara has become interested again in the Middle East. It began to open up to old enemies, such as Iran and Syria (even Russia itself), with the aim of creating an environment more feasible to an exchange of relations that, at once, could encourage Turkey to grow and make it a new pivotal actor in the Middle East.

With the rise to power of Erdogan and Justice and Development Party (AKP) in the early 2000s, this policy was increasingly evident and Turkish foreign policy has become multidirectional and directed to the Middle East, Eastern Europe, Central Asia, Caucasus and Africa. Here were the roots of the so-called policy of “zero problems with the neighbours” inspired by Erdogan’s foreign policy adviser of the time, Ahmet Davutoglu. For a decade, we heard about a supposed Turkish model for the Middle East, but the situation changed again with the outbreak of civil war in Syria. To better understand how Ankara is reacting to the evolving area, we need to understand the strategic priorities of Turkey and the perception that Turkey has regarding its position in the Middle East and the threats to its security.

### **The Kurdish question**

The main threat Turkey sees to its security and national interest is embodied in the so-called Kurdish question. Next to this perceived threat, during the last twenty-five years Turkey has tried to limit as much as possible the negative effects of the crises on its borders, first of all in Iraq. The civil war in Syria, with Erdogan sided strongly against Assad, represents another crisis that can potentially destabilize the country (it involves the Kurdish issue, the refugees issue and cross-border terrorism).

Therefore, at this time, the Kurdish question and the civil war in Syria (two issues that are becoming indelibly connected) are seen as the largest drivers of instability for Turkey. In addition, the advance of Islamic State and the infiltration of Daesh right across the borders of Turkey have undermined Turkey's stability. The evolution of Daesh itself is illustrative of how Turkish politics have been ambiguous since 2011. Initially Turkey tolerated Daesh activities in order to fight Bashar al-Assad, but now Daesh has become too influential and even Ankara has understood that it must be combated. On the one hand, Turkey could not continue, if it wanted good relations with the west, turning a blind eye towards the advance of the Islamic State. On the other hand, it actually had to react when it was directly hit by terrorist attacks in 2015.

However, if we come back to the analysis of what I call the main Turkish security obsession, namely Kurdistan, it is easy to deduce Ankara's dilemma in the current Syrian-Iraqi context. Turkey is caught between two fires: on the one hand, fighting Daesh siding with its historical transatlantic allies. On the other hand, preventing the Kurds from acquiring any kind of tactical or strategic advantage in the area. Since the Democratic Union Party (PYD), a sort of Syrian branch of the PKK, is among the foremost western allies in the fight against the so-called Caliphate, the zero-sum game that results means that fighting Daesh can indirectly benefit the Kurds.

For this reason, Ankara has again escalated its confrontation with the Kurds and has reignited the fires of war in its southeastern regions. With the pretext of fighting Daesh, it also hits the Kurds in Syria and Iraq. Moreover, Prime Minister Davutoglu did not hesitate to compare Islamic State to the PKK, making it clear that for Turkey the Kurdish issue represents the highest priority. In doing so, Erdogan also temporarily realigned his country to the positions of the nationalists

and of the army, which effectively he had ousted from power circles during ten years of political and judicial campaigns. However, what kind of strategy is it? In fact, this seems to be more like a short-term solution than a structured strategy. But on the contrary, in order to have stable borders and eradicate the threats to its security, Ankara needs a long-term strategy and needs to secure its allies.

### **Controversial authoritarianism**

Turkey is currently experiencing the paradox of being integrated into the western security and defense system, while not sharing some of the most basic western objectives. In addition, if it's true that NATO is not only a community for shared security, but also for shared values based on a common commitment to democracy, Turkey could also feel under pressure for its controversial authoritarianism. We could draw a parallel with what has happened in Turkey's relations with the EU, at a time when Ankara, having been admitted as a candidate for full access, has nevertheless always suffered discriminatory treatment at its hands. However, in that case, Turkey was trying to comply with the EU standards when the latter closed its door to Ankara. In response, Turkey has tried to demonstrate that it could survive perfectly well without joining the EU. With this goal in mind, it has expanded its relationships to other (Eastern) theatres.

NATO, however, is not the EU. What alternative does Turkey have in terms of military alliance and security? Last month, Saudi King Salman went to Ankara to visit Erdogan and the two discussed the creation of a sort of NATO-style alliance of Islamic, actually Sunni, countries. However, this kind of project implies an inevitable Ankara rapprochement with Egypt, with whom relations are very cold because of the support given by Erdogan to the Muslim Brotherhood. Above all, it would be impossible to imagine such a coalition without the consent – and the direct support – of the United States. This means that such a possibility cannot be an alternative to NATO membership for Turkey, and explains why for Turkey NATO membership is hardly in question.

### **Latest evolutions**

Finally, the latest developments in the relationship between the EU and Turkey seem to suggest that Ankara has a new relevant partner on the western side, represented by Germany. Does it mean that the strategic axis once based on the special relationship between Turkey and the US could now be replaced by relations between Berlin and Ankara? To be clear, Turkish-German bilateral relations respond more to a contingent need of the EU, in the face of the migration emergency, than to an effective new realignment.

Despite the differences within NATO, Turkey and the US will continue to cooperate. In the Turkish vision, the key for stability in the Middle East would be the defeat of Assad and the establishment of a friendly new government in Syria. At the same time, this objective should be reached without giving the Kurds any possibility to claim an independent state, or any sort of further autonomy. Beyond current positions, the US too do not seem to support the creation of an independent Kurdistan.

Both the US and Turkey agree on the necessity of fighting Islamic State. Against this background, the future balances of the region, with Russia and Iran trying to maintain their influence in Syria and the Sunni axis trying to counter-balance these efforts, are the most important issue to be resolved. Nevertheless, the most worrisome issue for the Turkish government is still the internal Kurdish question. Western efforts should be concentrated once again on bringing Turkey and its Kurdish community to the negotiating table. Turkey needs reassurances that Kurdish claims will not be backed by its western allies. However, at the same time Ankara has to turn down the escalation against its Kurdish communities and it has to give up on censorship against civil society.



# L'Italia nel contrasto al terrorismo

di GIUSEPPE CUCCHI

***Abstract** – Building on the experience acquired fighting homegrown terrorism during the “leaden years” Italy has been able to effectively contrast radical Islamic terrorism since its inception. Having realized that the terrorist menace is equally present on both the National and International theatres Italy quickly overcame the previous distinction between the exclusive competences of the public security forces, which only fought terrorists inside Italy, and the armed forces, which faced terrorist only outside of the Italian borders. The two now operate in a coordinated fashion as parts of a comprehensive strategy which until now has been quite effective. Today thousands of soldiers aid the forces of the Ministry of Interiors to control the territory while the Carabinieri participate in International missions together with the other Armed Forces and together with the Italian Police provide training to the security forces of friendly countries, especially in the MENA region. With regards to operations in the Middle East and North Africa Italy is present as one of the major, when not the major, European contributor. The Italian doctrine for participation in international operations requires that a number of conditions be met, such as the presence of a legitimate government, the approval of the UN and a coalition involving other western countries; the absence of these explains why Italy is not operating in Syria and why it is waiting for further developments in Libya. The doctrine however is currently under review, and in so doing Italian authorities will need to take into account, among other things, the results of the implementation of the new White Book on Defence, the outcome of the next NATO summit, and the security and defence policy chosen by the next US President.*

## L'Italia nel contrasto al terrorismo

L'esperienza del terrorismo non è purtroppo un'esperienza nuova per il nostro Paese. Nell'ultimo quarto del secolo scorso ci siamo, infatti, trovati a dover combattere non una, ma addirittura due differenti forme di questo tipo di guerra.

La prima è stata quella che ha opposto le strutture dello Stato al terrorismo di matrice interna, attivato e sostenuto da due estremismi contrapposti, l'uno di sinistra e l'altro di destra, che per un certo periodo hanno sperato di sovvertire l'ordine costituito per il tramite di

una lotta armata destinata a esser il prodromo di radicali cambiamenti sociali e politici della nostra società.

A questo primo tipo di terrorismo lo Stato si è opposto con fermezza, contrapponendo la giustizia alla violenza e mantenendo una considerevole linearità di azione anche quando alla prima “generazione” di terroristi, contrassegnata più da ideologia che da violenza, sono succedute generazioni successive, ove il richiamo ideologico serviva solo a coprire il ricorso a sistemi estremamente violenti di lotta e in cui il reclutamento avveniva fra persone per buona parte caratterizzate da già considerevoli precedenti penali.

Una caratteristica particolare della reazione dello Stato al terrorismo è consistita in questa fase nel pressoché esclusivo ricorso alle normali Forze dell’Ordine per la repressione. L’impiego delle Forze Armate, anche se previsto in linea teorica dalla cosiddetta “Legge dei principi”, è stato, infatti, bandito – tranne che in pochissimi casi e con mansioni estremamente secondarie – per evitare che l’utilizzazione di militari contro terroristi finisse indirettamente con il qualificare questi ultimi come una minaccia che assumeva anch’essa, di riflesso, le caratteristiche e la dignità di un vero e proprio Esercito nemico.

La seconda forma di terrorismo che l’Italia ha combattuto è stata invece quella di un terrorismo esterno, che colpiva sul nostro territorio obiettivi funzionali alla sua lotta del momento o che utilizzava l’Italia quale terra di transito o di ricovero per personale e mezzi destinati a colpire altrove.

Nonostante il fatto che gli attentati in terra italiana siano stati abbastanza numerosi (ne ricordiamo qui per inciso tre che colpirono particolarmente, all’epoca, l’opinione pubblica, vale a dire l’attentato alla Sinagoga di Roma, l’attacco al banco El Al di Fiumicino e l’uccisione all’EUR del diplomatico statunitense che fungeva da Direttore Generale della *Multinational Force and Observers* in Sinai), la virulenza del terrorismo internazionale, specie di quello palestinese, non raggiunse mai in questo settore la forza e la spietatezza dimostrati in altri Paesi europei.

Un fatto che portò anche a ipotizzare fantomatici accordi stretti con l’OLP dai nostri Servizi Segreti, su impulso dei partiti di governo dell’epoca, onde evitare che l’Italia fosse utilizzata come campo di battaglia nel contrasto arabo-israeliano.

Anche in questo caso, comunque, la lotta fu condotta sul territorio nazionale pressoché esclusivamente dalle Forze dell’Ordine, che

fruivano però del supporto informativo proveniente dalla rete dei nostri Servizi, anche militari, operanti all'estero e in special modo nelle sedi del Medio Oriente.

Avveniva così una prima fusione fra Forze dell'Ordine e Forze Armate, chiamate a operare insieme contro una minaccia che interessava, in pari tempo anche se in misura diversa, queste due componenti fondamentali della nostra sicurezza. Un fatto che in Italia era favorito, a differenza da quanto avveniva in altri Paesi, dalla preesistenza di una componente – l'Arma dei Carabinieri – che rivestiva caratteristiche e assolveva compiti tipici di entrambi settori.

In tempi successivi agli "anni di piombo" il moltiplicarsi delle missioni all'estero delle nostre Forze Armate che avevano ritrovato, a partire dalla "Libano 1" e dalla "Libano 2" dei primi anni Ottanta del secolo scorso, una nuova dimensione internazionale, ci portò poi a misurarci in maniera totalmente diversa con il terrorismo internazionale.

Il primo modo con cui tentammo di reagire consisté nell'attenerci con assoluta fedeltà allo spirito e alla lettera della missione che in quel momento stavamo svolgendo. Fu un metodo che in alcuni casi si rivelò di assoluta efficacia. In Libano, ad esempio, rifiutando di seguire americani e francesi che fornivano un appoggio particolare alle forze maronite benché fossero presenti in area solo come forze di pace e di interposizione, mantenemmo un'assoluta equidistanza fra le parti in contrasto. Il risultato fu che nessuno toccò il contingente italiano, destinato a rientrare in patria al termine missione con un minimo fisiologico di perdite, mentre i nostri alleati furono oggetto di sanguinosi attentati che produssero centinaia di vittime.

In altri casi, invece, esso si rivelò controproducente, come avvenne nella missione *Salaam*, condotta in Pakistan sotto gli auspici dell'*United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) fra i profughi afgani in procinto di rientrare, per insegnare loro a disinnescare le mine e i residuati bellici di cui era costellato il territorio. Scoprimmo, infatti, rapidamente a nostre spese che ciò che gli afgani realmente desideravano non era apprendere come disattivare gli ordigni ma bensì come recuperare da loro tutto il ricuperabile per riprogrammarlo contro gli occupanti russi. Il nostro rifiuto di interpretare questa missione nel modo particolarmente estensivo desiderato provocò così una lunga serie di incidenti e qualche attentato.

In seguito, anche nell'intento di evitare attacchi terroristici ma certo non soltanto per quello, maturammo l'idea che in ognuna delle c.d. "missioni di pace" (che spesso erano missioni di tutto fuorché di pace) occorresse conquistare i cuori e le menti delle popolazioni locali per evitare che le nostre truppe divenissero il bersaglio privilegiato delle pressoché inevitabili azioni terroristiche che hanno costituito, soprattutto negli anni più recenti, l'insopprimibile contorno di ogni operazione delle nostre Forze Armate all'estero.

Si è sviluppata così la caratteristica "via italiana al *peacekeeping*" che ci ha portato a essere considerati i migliori *peacekeeper* del mondo, anche se a volte non è riuscita (come, per esempio, a Nassiriya) ad evitarci sanguinosi affondi del terrorismo internazionale.

Del resto la formula perfetta con cui far fronte all'idra del terrorismo decisamente non esiste. Da un lato perché il fanatismo, allorché spinto al di là di certi limiti, porta a passar sopra a qualsiasi altro tipo di considerazione. Vedasi ad esempio l'uccisione in Afghanistan del nostro Maresciallo dell'Arma del Genio che aveva fatto costruire un ponte destinato ad accorciare la via per la scuola dei bambini di un vicino villaggio, uccisione avvenuta proprio durante la cerimonia di inaugurazione dell'opera.

Dall'altro perché è sempre troppo facile ricorrere a elementi esterni – come avvenne a Nassiriya – quando non reperisci personale locale disposto a portare a termine il tuo disegno criminale.

Infine perché, quando si tratta di un'azione di forze multinazionali, c'è da considerare come ciascuno dei contingenti – i nostri non esclusi – porti le colpe di tutti gli altri reparti schierati al suo fianco sotto le stesse bandiere. È quanto avvenne in Somalia, ove, nella "giornata del *checkpoint* Pasta", pagammo molto caro il grilletto eccessivamente facile che avevano avuto il giorno prima, nella piazza del mercato di Mogadiscio, anche contro donne e bambini, i pakistani impegnati con noi nella medesima forza ONU.

Infine ci dotammo di una dottrina non scritta, ma che tuttavia viene tuttora rigorosamente applicata e serve a tutelarci da un lato dalle accuse che possono provenire dall'esterno, dall'altro da tutte le polemiche che considerazioni e opportunità di carattere politico possono attizzare all'interno del nostro Paese.

Ogni ipotesi di intervento, secondo queste regole, deve essere originata dalla richiesta di aiuto avanzata "in buona e dovuta forma" da un governo locale alla comunità internazionale. Occorre poi che

tale richiesta sia recepita dalle Nazioni Unite e che esse la trasformino in una o più acconce risoluzioni mirate ad autorizzare l'utilizzo della forza militare per ripristinare una soluzione di stabilità e legalità gravemente compromessa.

L'intervento deve poi avvenire nel quadro di un'organizzazione internazionale o di una *coalition of the willing* costituita *ad hoc* e che comunque fruisca chiaramente, se non del supporto, per lo meno – come diceva un tempo il Segretario USA alla Difesa, Rumsfeld – «*of the blessing of the United Nations*».

Nella coalizione, inoltre, l'Italia non può e non deve essere l'unico dei Paesi occidentali presenti, ma è bene che essa sia accompagnata da numerosi partner dell'Unione Europea e, tutte le volte che ciò è possibile, anche da un contingente inviato dagli Stati Uniti.

Infine, l'operazione deve essere autorizzata dal nostro Parlamento con una presa di posizione che ne garantisca anche, in seguito, la continuità del finanziamento.

Meglio infine, per concludere, se anche l'opinione pubblica nazionale è stata adeguatamente preparata per il duplice tramite del dibattito politico e delle prese di posizione dei mass media di tutto quello che potrà o potrebbe succedere, soprattutto se dovessero intervenire imprevisti che portino l'operazione ad assumere una brutta piega. Che cioè – come vogliamo fare noi militari – ci si sia posta la domanda «*what, if everything goes wrong?*»: «che cosa facciamo nel caso in cui tutto vada storto?».

### **La dimensione interna del terrorismo**

Come l'esperienza ha dimostrato però anche queste regole, pur attenuando i rischi, non riescono a eliminarli del tutto.

Nel 1999 ad esempio, in occasione della celebrazione del suo cinquantenario al Mellon Auditorium di Washington, l'Alleanza Atlantica conferì fondamento giuridico a quanto era già avvenuto in Kosovo un anno prima sancendo, nel suo nuovo Concetto Strategico, la possibilità per la NATO di legittimare da sola le proprie azioni, senza alcun bisogno di passare attraverso il preventivo filtro delle Nazioni Unite.

Si trattò di un punto che fu accettato senza alcuna discussione anche dal Presidente del Consiglio italiano dell'epoca, Massimo D'Alema. E ciò nonostante la decisione fosse chiaramente in con

trasto con la nostra dottrina e con l'orientamento prevalente in tutti i governi italiani di centro-sinistra, e malgrado le difficoltà che proprio D'Alema aveva dovuto affrontare mandando i nostri aerei a bombardare il Kosovo con gli altri contingenti aerei NATO per non scontentare i nostri alleati, tenendo la cosa nascosta a un'opinione pubblica che non avrebbe accettato una azione così aggressiva in assenza di una precisa decisione ONU a riguardo.

In un'altra occasione, il conflitto NATO con la Libia che portò all'eliminazione del Colonnello Gheddafi e alla distruzione del suo regime, ci trovò invece di fronte alla alternativa di accettare o meno interpretazioni estensive di risoluzioni ONU che in realtà autorizzavano soltanto la creazione di una *no fly zone* e che furono invece utilizzate per legittimare un conflitto.

Nel tentativo di salvaguardare i nostri interessi petroliferi, specie in Tripolitania, accettammo così il punto di vista franco-inglese, giungendo addirittura in un secondo momento ad aggregarci alla coalizione NATO che si era creata onde evitare che le installazioni ENI finissero inserite nella lista dei *target* giornalieri che l'Aeronautica alleata avrebbe dovuto colpire.

Nonostante tutta la nostra dottrina fummo, quindi, costretti dalla realtà dei fatti e dai rapporti di forza a muoverci ben al di fuori dalle regole che ci eravamo fissate, combattendo in un certo senso una guerra contro noi stessi, considerando come quanto motivava i nostri maggiori alleati in quell'avventura fosse proprio il desiderio di sostituirsi a noi nella condizione di privilegio di cui godevamo nella cosiddetta "quarta sponda".

Non sempre, infine, viene considerato conveniente informare appieno l'opinione pubblica di quali siano i reali rischi connessi a una particolare operazione. Il profilo di pericolosità della partecipazione italiana viene quindi volutamente *downgraded*. L'argomento sarà comunque ripreso più avanti, parlando delle operazioni attualmente in corso in Iraq.

In questo particolare momento storico, la guerra dell'Italia al terrorismo internazionale presenta la caratteristica dominante di essere da un lato diretta contro forme di terrorismo che interessano l'interno del nostro Paese, dall'altro contro formazioni armate che operano su una scala che potremmo definire quasi statale in differenti aree del mondo islamico.

Ne deriva una necessità di contrasto unitario che affianca e dovrebbe fondere in un tutto unico Forze dell'Ordine e Forze Armate, accentuando e completando quel fenomeno che aveva già iniziato a delinarsi, sia pure in misura più attenuata, nel periodo operativo delle Brigate Rosse.

Pur non essendo ancora del tutto recepita, questa necessità ha comunque già iniziato a produrre effetti nei due tipi di azione diretti a contenere le maggiori conseguenze del terrorismo.

La mancanza di sicurezza nelle nostre strade e la necessità di sottoporre a sorveglianza pressoché continua migliaia di punti sensibili che potrebbero essere potenziali obiettivi ci ha, infatti, costretti a rinforzare le Forze dell'Ordine con una considerevole aliquota di militari, indispensabili anche se non specializzati nell'esecuzione di compiti di questo genere e operanti nell'ambito di un quadro legislativo che, per quanto li riguarda, è ancora incompleto.

Inoltre, il contrasto al traffico di esseri umani sul mare e per terra, nonché l'accoglienza ai migranti che di volta in volta l'Italia – soccorrendoli – si assume la responsabilità di gestire, vedono Marina Militare, Guardia Costiera, Forze dell'Ordine, Ministero dell'Interno e Organizzazioni Non Governative operare insieme in un contatto continuo e particolarmente stretto.

Intendiamoci bene: non è che con queste affermazioni si vogliano assimilare, identificandoli l'uno con l'altro, due fenomeni ben diversi come terrorismo e ondata migratoria. È indubbia però una stretta interdipendenza tra il primo, che ha fatto saltare le barriere destinate un tempo a fermare oltremare i migranti, nonché gli accordi per permetterne il rinvio, e il secondo, che approfitta delle nuove condizioni per scatenare verso le coste europee ondate umane un tempo impensabili.

In questo rinnovato traffico di derelitti, per molti versi assimilabile all'antico traffico degli schiavi, le organizzazioni terroristiche trovano inoltre una nuova, lucrosa forma di finanziamento, mentre la gestione del sistema criminoso permette loro di infiltrare agevolmente fra la massa dei diseredati un certo numero di persone che approfittano di quel canale per approdare in Europa senza incontrare le difficoltà che comporterebbe la scelta di altre strade.

Di recente, l'operazione di assistenza (e, almeno teoricamente, anche di contrasto) ha poi assunto una dimensione europea che pur non rendendola più efficace perlomeno contribuisce a mantenere viva

la sensibilità di buona parte della UE su un problema che molti Paesi favoriti dalla loro condizione geografica continentale amerebbero invece poter dimenticare.

Proprio in tale ottica e certo non nella speranza di maggiori risultati, impossibili da conseguire in una missione che non rientrerebbe nella panoplia delle capacità dell'Alleanza, sarebbe inoltre auspicabile che, nel vertice di Varsavia, anche la NATO decidesse di tentare di fare qualcosa di più, unificando le sue missioni mediterranee, estendendole sino alla costa libica e studiando forme di cooperazione con i mezzi europei e soprattutto italiani già schierati.

Stiamo chiedendo troppo? Forse sì, considerato come la NATO tenderebbe invece a concentrare in questo momento tutte le proprie energie nell'assurdo e antistorico compito di continuare a essere una spina nel fianco di una Russia indubbiamente onerata di molte colpe, ma che di sicuro sono molto meno numerose e virulente di tutte quelle che gli USA e la cosiddetta "nuova Europa" (nuova come data di accesso alla UE, ma molto, molto vecchia come idee e come paure!) tenderebbero ad accollarle.

### **La dimensione esterna del terrorismo**

L'altra dimensione del terrorismo che ci troviamo a dover combattere in questo momento è quella, totalmente esterna, della sua presenza in Stati che sono per noi aree di importanza vitale o da cui l'incendio, estendendosi, potrebbe minacciare di interessarci pressoché direttamente.

In tale ambito i quattro casi che con maggior evidenza saltano agli occhi sono quelli dell'Afghanistan, della Siria, dell'Iraq e della Libia. Un elenco che non è certo esaustivo, e che potrebbe, infatti, allungarsi sino a comprendere molti altri nomi anche se già allinea casi caratterizzati da proprie individuali peculiarità.

#### **Afghanistan**

In Afghanistan quella che stiamo gestendo è la coda di una fallimentare operazione occidentale, ora in chiusura. Una missione cui abbiamo partecipato soltanto per un senso di solidarietà verso gli alleati NATO, forse interpretato con eccessiva generosità.

Si è trattato, infatti, di una missione in tutti i sensi particolarmente costosa, sia per l'elevato numero dei caduti (54 per il nostro Esercito, il

tributo di sangue più elevato richiesto da una singola missione) che per quanto abbiamo dovuto sottrarre a un bilancio della Difesa già magro per mantenere in un'area tanto distante dall'Italia un contingente di rilevanti dimensioni.

Si calcoli come gli americani quantifichino in un milione di dollari all'anno il costo di un loro soldato impegnato in quel teatro. Il costo di un soldato italiano, pur essendo inferiore, non dovrebbe quindi discostarsi di molto dai settecento, settecentocinquantamila euro annui.

La missione inoltre non comportava per noi alcuna possibile contropartita. Come ha recitato di recente il nostro Libro Bianco della Difesa, l'Italia è, infatti, soltanto una media Potenza con interessi prevalenti euro-mediterranei e non ha aspirazioni al di là di tali aree. Il nostro tardivo coinvolgimento in uno sterile e *old fashioned* "grande gioco" centroasiatico si giustifica quindi unicamente con l'impossibilità di rispondere con un "no" secco al momento giusto a chiunque insista per una nostra collaborazione a imprese di questo genere.

In questo forse avremmo qualcosa da imparare dagli spagnoli che tanto in Iraq quanto in Afghanistan hanno saputo andarsene in un giorno appena hanno realizzato senza possibilità di dubbio come il loro fosse un sacrificio del tutto inutile.

La cosa più grave poi è che adesso noi continuiamo a restare con parecchie centinaia di uomini esposti giorno dopo giorno a rischi costantemente crescenti, considerato come il governo afgano appaia sempre più palesemente inadeguato a contrastare efficacemente un eventuale ritorno di fiamma talebano.

In condizioni più o meno analoghe, Saigon, abbandonata dagli USA, resistette solo due anni. Kabul, lasciata dai sovietici, ne durò invece tre. Poi Najibullah e i suoi consiglieri finirono impiccati ai lampioni delle strade. Cosa aspettiamo dunque per riportare indietro i nostri militari e carabinieri prima che sia troppo tardi?

Ricordandoci anche, magari, di come il nostro coinvolgimento progressivo in Afghanistan abbia seguito una via del tutto irregolare, passando dall'iniziale non impegno totale, allorché gli USA preferirono procedere da soli contro i Talebani rifiutando la solidarietà alleata, a un primo coinvolgimento che comprendeva solo il controllo dell'area di Kabul nell'ambito di una *coalition of the willing*, a un surrettizio allargamento della competenza globale alla NATO su richiesta turca

e, infine, all'estensione della missione a tutto il Paese, ma solo per compiti che avrebbero dovuto essere di ricostruzione. Un termine che oggi, alla luce dei fatti e di circa dieci anni di combattimenti, suona ridicolo.

## Iraq

Per alcuni aspetti diverso e per altri molto simile appare poi il nostro coinvolgimento in Iraq.

Qui almeno sono soddisfatte più o meno tutte le precondizioni che ci eravamo posti per aderire a una richiesta di invio di truppe all'estero. Esistono, infatti, tanto una richiesta di intervento che promana da un governo legittimo quanto le opportune risoluzioni delle Nazioni Unite approvate dall'intero Consiglio di Sicurezza.

Inoltre, le operazioni si svolgono nell'ambito di una coalizione che almeno in teoria non potrebbe essere più potente. Peccato soltanto che essa ospiti Paesi che adottano linee politiche nettamente contrastanti tra loro, tanto per ciò che riguarda gli obiettivi da raggiungere, quanto per ciò che concerne i mezzi e le strategie da impiegare. In simili condizioni persino gli Stati Uniti (di gran lunga il socio di maggioranza di questa *coalition of the willing*) non appaiono in grado di imporre una linea di azione comune. Né forse lo saranno sino a quando non sarà terminata quell'ubriacatura nazionale pre-elettorale che concentra ogni quattro anni la loro attenzione soltanto su problemi di ordine interno.

In ogni caso – e nonostante la particolare contingenza – sono stati proprio gli USA a esercitare su di noi quelle pressioni in parte palesi e in parte occulte che ci hanno portati, passo dopo passo, a svolgere parecchie differenti missioni in quel teatro operativo divenendo altresì, dopo gli Stati Uniti, il maggior contributore di forze della coalizione che si batte contro l'IS in territorio iracheno.

Da un lato non si contano, infatti, le volte in cui il Presidente Obama e il Segretario di Stato Kerry hanno sollecitato i loro omologhi italiani per un crescente impegno in Iraq, facendo balenare come possibili compensazioni il supporto all'ipotesi di una guida italiana a un'eventuale missione ONU in Libia e, in tempi più recenti, anche l'unificazione e l'estensione sino alle coste libiche delle missioni navali NATO in corso in Mediterraneo.

Dall'altro c'è invece la storia (per molti versi misteriosa) della diga di Mosul, che secondo le perizie dei genieri americani rischierebbe

di crollare a breve se lasciata ancora senza l'adeguata manutenzione. Una valutazione che ha innescato il richiamo della ditta Trevi che la aveva costruita, inducendo di conseguenza il governo italiano a provvedere la scorta di un reparto militare ai nostri connazionali che lavoreranno nell'area. Si tratta poi di un reparto consistente, che almeno inizialmente sembrava dovesse essere dotato anche di mezzi pesanti come carri armati e cannoni semoventi, indispensabili per distruggere a distanza di sicurezza gli eventuali camion bomba suicidi dei terroristi.

Peccato che secondo il governo iracheno la situazione del manufatto sia molto meno grave di quanto indicato dagli USA. Con il risultato, tra l'altro, che il contratto firmato alla nostra ditta è ora di soli trecento milioni di dollari, una cifra nettamente inferiore a quella che l'Italia dovrà spendere per mantenere *in loco* il suo contingente per tutti i diciotto mesi di prevista durata dei lavori.

A questo punto, chiaramente, il sospetto è che gli americani abbiano intenzionalmente drammatizzato la realtà delle cose per convincerci con maggiore facilità ad intervenire. Ma speriamo si tratti solo di un sospetto!

Alla missione a Mosul, almeno inizialmente molto pericolosa poiché le linee avanzate dell'ISIS sono a soltanto otto chilometri dalla diga, se ne affiancano poi altre due affidate entrambe a elementi terrestri: l'una ai Carabinieri, che ormai da tempo a Baghdad addestrano le Forze dell'Ordine del governo iracheno, l'altra a Erbil, ove elementi del nostro Esercito preparano al combattimento i *peshmerga*, cioè i combattenti curdi. Si tratta di un compito che i nostri evidentemente svolgono con notevole efficacia, considerato come oltre la metà dei combattenti curdi, sino ad ora addestrati da istruttori della coalizione alleata, sia stata preparata da italiani e considerato anche come, alla luce dei fatti, i curdi si siano poi evidenziati come i migliori combattenti dell'intero teatro operativo.

Anche in ambito aereo le missioni sono due: una affidata all'Aeronautica Militare che opera da basi nella Penisola arabica, l'altra a elicotteri dell'Esercito probabilmente integrati da truppe speciali della Aeronautica.

La prima delle due missioni è ufficialmente soltanto una missione di ricognizione. I quattro *Tornado* e i due droni *Predator* schierati non montano, infatti, alcun armamento e ciò ha consentito sino ad ora al nostro governo di descrivere questo intervento come un impegno che

non comporta spargimento di sangue né da una parte né dall'altra. Da considerare però come i dati raccolti dai nostri mezzi siano immediatamente ritrasmessi agli altri velivoli della coalizione che hanno ben diverse regole di ingaggio e possono aprire il fuoco senza alcuno scrupolo.

L'ultima missione – quella affidata agli elicotteri dell'Esercito – è infine una missione di soccorso finalizzata al recupero di personale (in special modo piloti) che possa ritrovarsi isolato in mezzo alle linee nemiche. Si tratta di una missione di grande rischio, che richiede abilità e mezzi del tutto particolari e di rado si conclude con un successo pieno, come dimostrato dal caso abbastanza recente dei piloti russi caduti in Siria in una zona controllata dai guerriglieri. È per questo che i mezzi schierati comprendono macchine fortemente blindate ed elicotteri controcarro, veri e propri squali del cielo.

In sostanza, quindi, noi abbiamo sul terreno in Iraq un intero ventaglio di differenti missioni che soltanto con molta fantasia e una solidissima faccia di bronzo possono essere classificate come missioni di pace.

Anche se il Paese in cui operiamo non è ufficialmente in guerra, le sue forze e quelle della coalizione che lo assiste sono, infatti, schierate contro un movimento insurrezionale che pur essendo definito come “terroristico” presenta tuttavia quasi tutti (se non tutti) i requisiti che caratterizzano uno Stato. In queste condizioni, l'atteggiamento dei Paesi arabi, che si rifiutano di chiamare il Califfato “Daesh” perché nell'acronimo è compresa l'iniziale di un termine che implica il riconoscimento della realtà statuale dell'avversario, appare per ciò che esso realmente è, vale a dire un mero artificio di carattere politico.

Il tipo e la dislocazione delle nostre missioni influiscono in ogni caso sul loro livello di pericolosità, differente per ciascuna di esse.

In quest'ottica, la più sicura appare la missione di ricognizione aerea, che vede uomini e mezzi dislocati non in Iraq ma nella Penisola arabica, e si confronta con un avversario che sino a questo momento non ha evidenziato particolari capacità contro aeree nel teatro.

Segue la missione di addestramento dei Carabinieri, che interessa soltanto la Polizia e non le Forze Armate irachene e si svolge a Baghdad, all'interno di quell'area particolarmente ben protetta della città che è la “zona verde”.

Le tre missioni più pericolose sono in sostanza quelle affidate all'Esercito, al punto tale che appare molto difficile definire fra loro

una realistica graduatoria di rischio. Potenzialmente, in ogni caso, la meno esposta delle tre dovrebbe essere la missione di addestramento delle forze curde ad Erbil, se non altro perché si svolge in una zona controllata dai migliori combattenti dell'intera area siro-irachena.

Più rischiosa appare invece la difesa della diga di Mosul, associata alla difesa del personale civile italiano impegnato nei lavori. Il nemico, infatti, è schierato a soli otto chilometri e anche se un attacco vero e proprio alla diga per provocarne il crollo appare molto improbabile, un'azione anche solo parzialmente riuscita contro truppe straniere costituirebbe per l'IS quel successo di immagine di cui in questi ultimi tempi il Califfo ha disperatamente bisogno per cercare di ridorare un poco il suo brunito blasone.

Il massimo livello di rischio è, infine, connesso alla missione degli elicotteristi. Il recupero di personale amico fra le linee nemiche viene, infatti, tentato, nella maggior parte dei casi, in condizioni che è limitato definire precarie, cioè di giorno, in terreni scoperti, con truppe avversarie in vicinanza, sotto un intenso fuoco nemico e via di questo passo. Grazie anche al limitato armamento contro aerei dell'IS c'è però da sperare che questa rimanga solo una missione potenziale, senza abbattimenti di velivoli della coalizione che comportino una sua reale attivazione.

C'è da rilevare a questo punto come la complessità e la pericolosità della nostra presenza in Iraq non siano state pienamente percepite né dalle forze politiche, né dall'opinione pubblica italiana. Un fenomeno che da un lato probabilmente dipende dalla gradualità del nostro coinvolgimento, nonché dal fatto che sino ad ora non abbiamo avuto un solo incidente di rilievo. D'altro canto, poi, anche il governo è riuscito a mantenere particolarmente basso, almeno in ambito nazionale, il profilo di questo nostro coinvolgimento. In ambito internazionale invece esso è risultato una splendida *bargaining chip* che ci ha consentito di muoverci in maniera più agevole su altri scacchieri.

Il rischio insito in una situazione di questo genere è ovviamente quello connesso a un eventuale incidente di grande portata che determini il risveglio e la pressoché contemporanea offensiva di forze politiche, mass media e opinione pubblica contro il governo. Si tratta di una situazione che l'Italia ha già vissuto parecchie volte nel passato e che ogni volta ha prodotto guasti terribili nonostante le buone intenzioni iniziali di tutte le parti coinvolte.

## Siria

In Siria l'unico governo che potrebbe pretendere di essere riconosciuto come il governo legittimo è quello del Presidente Assad, che è però riuscito a coagulare contro di sé lo sdegno e la reazione di buona parte del mondo per la ferocia con cui le sue truppe hanno tentato di reprimere la ribellione della parte sunnita del paese.

I vari movimenti di liberazione che conducono da anni una battaglia senza esclusione di colpi contro il potere alawita controllano a volte porzioni anche rilevanti del territorio siriano ma non sono sino ad ora riusciti a compiere il difficile passo necessario per trasformarsi da fenomeno esclusivamente militare in realtà politica ed amministrativa.

L'unica eccezione è quella del Califfato che, come già detto in precedenza, ha assunto nei territori occupati, tanto in Iraq quanto in Siria, i caratteri di un vero e proprio Stato.

Ci troviamo così di fronte a una situazione politico-giuridica che complica ulteriormente un quadro già di per sé complesso, rendendo possibili molteplici differenti scelte.

La Russia, infatti, non soltanto ha continuato ininterrottamente a considerare come legittimo il governo di Assad, ma è anche pesantemente ed efficacemente intervenuta a suo favore, ribaltando la situazione sul terreno proprio nel momento in cui per il regime di Damasco tutto sembrava sul punto di essere perduto.

I grandi Paesi dell'Occidente hanno invece scelto di fornire un appoggio ai movimenti ribelli di tendenza più moderata, il che ha implicato scelte obiettivamente difficili e non prive di errori. Nel complesso in ogni caso il loro supporto è risultato molto meno efficace di quello fornito da Putin al Presidente Assad.

La Turchia, e con lei tutti i grandi Paesi arabi sunniti, ha tenuto un atteggiamento estremamente ambiguo nei riguardi dell'IS, mantenendo le frontiere aperte al transito dei volontari provenienti da altri Paesi, acquistando il carburante che il Califfato contrabbandava, martellando ogni volta che poteva i curdi impegnati a battersi sull'altro fronte contro i terroristi, facendo tutto il possibile per intralciare l'azione russa in Siria e non controllando i flussi finanziari diretti dal mondo islamico verso la zona ribelle. Si sono anche udite voci che parlavano di combattenti IS feriti curati in Turchia e di rifornimenti turchi di armi e munizioni agli estremisti sunniti.

Fra l'altro, Erdogan ha persino cercato più di una volta di allargare la scena coinvolgendo in qualche maniera, attraverso

accuse di aggressione e violazioni rivolte in continuazione ai russi, anche l'Alleanza Atlantica, di cui la Turchia è membro. Si è trattato di un tentativo che è cessato soltanto di recente di fronte al fermo atteggiamento di rifiuto assunto tanto dalla NATO quanto dalla totalità dei singoli alleati.

Nel caso siriano l'Italia è riuscita – sia pure a fatica e nonostante le forti pressioni per un diretto coinvolgimento esercitate da più o meno tutti i suoi maggiori partner – a mantenersi estranea allo scontro, sostenendo di non poter intervenire senza un'esplicita richiesta di un governo legittimo approvata dalle Nazioni Unite. Si tratta di un atteggiamento pratico che appare perfettamente in linea con le premesse teoriche della nostra dottrina e che dovrebbe, fra l'altro, consentirci di rimanere semplici osservatori anche in futuro, considerate le scarse simpatie di cui il governo Assad gode in ambito ONU, presso i nostri alleati e presso di noi.

### **Libia**

In Libia – il Paese arabo su cui più si concentrano i nostri interessi, da un lato per i flussi di immigrazione illegali che da esso provengono dall'altro per l'importanza che Tripoli ha sempre rivestito per il nostro rifornimento energetico – la politica di sicurezza dell'Italia è stata coerente per tutto il tempo della crisi innescata dalla sparizione di Gheddafi.

Abbiamo, infatti, sempre rifiutato l'ipotesi di un intervento autonomo occidentale sostenendo che i libici avevano il diritto di rimanere, se non gli unici, per lo meno i primi artefici del proprio destino e richiedendo, come indispensabile premessa a qualsiasi prospettiva di aiuto del settore, la creazione di un governo di unità nazionale riconosciuto da tutte le fazioni.

Nel contempo, però, segnalavamo una nostra ininterrotta disponibilità ad assumere anche responsabilità pesanti qualora le precondizioni richieste si fossero realizzate. In particolare siamo rimasti sempre disponibili ad assumere la guida di qualsiasi *coalition of the willing* che potesse un giorno formarsi sotto l'egida o anche soltanto con la benedizione delle Nazioni Unite.

Il nostro è stato in tal modo un messaggio che ha rivestito in pari tempo parecchi caratteri: di incitamento, verso tutte quelle forze che operavano per la creazione di un governo unitario; di speranza, per una popolazione entrata ormai nel quinto anno di guerra; di dissuasione,

per chiunque potesse pensare di poter agire per impadronirsi della Libia nel disinteresse generale; di presenza, per quei Paesi occidentali o arabi che speravano di poter continuare senza interferenze in politiche egoistiche dettate da interessi nazionali particolari.

Detto questo c'è, però, anche da indicare come, almeno in un punto, il nostro atteggiamento si sia rivelato alla lunga troppo morbido e possibilista.

Benché chiaramente paladini di una soluzione unitaria che rispetti l'integrità di un Paese i cui territori costituiscono pressoché da un centinaio di anni un unico Stato, noi non ci siamo, infatti, mai opposti con la dovuta forza a quell'ipotesi della partizione che sembra invece cara ad altri protagonisti esterni, in primo luogo Francia, Regno Unito ed Egitto, ma non soltanto essi.

Il risultato finale è stato che siamo apparsi possibilisti sull'argomento, e ciò ha forse contribuito a convincere il Generale Haftar che valeva la pena di continuare a battersi per mantenere la piena indipendenza dall'autorità centrale, in vista probabilmente di un futuro distacco anche formale della Cirenaica dalla Tripolitania.

Cercare di prevedere cosa avverrà nel prossimo futuro appare in questo momento particolarmente difficile.

L'azione attualmente in corso contro l'IS, condotta congiuntamente dalle milizie di Misurata e dalle Guardie Petrolifere per conto del governo Sarraj, avrà probabilmente successo e porterà al recupero di tutta l'area costiera controllata dal Califfato. Ciò non comporterà però né una completa presa di potere della fazione di Tripoli su tutto il territorio nazionale, né la definitiva sparizione dell'IS dalla Libia.

La lotta fra Sarraj e Haftar è quindi destinata a durare e bene farebbe l'Italia a prenderne atto e a schierarsi con tutto il suo peso per una delle due alternative possibili, la soluzione unitaria o quella duplice. Dovremo anche prendere atto di come il terrorismo, lasciata la costa, riapparirà nel Fezzan, magari trovando nelle etnie dei Tuareg e dei Toubous un supporto che potrebbe renderlo più virulento.

Non illudiamoci, quindi, sul fatto che a sud del nostro Paese il periodo del terrorismo (con tutto ciò che esso comporta) possa chiudersi rapidamente. Siamo di fronte ad un cancro difficile da combattere, quasi impossibile da sradicare e che ci terrà impegnati per generazioni.

## Conclusioni

Con una certa coerenza, e basandosi da un lato sulle esperienze particolari maturate nel corso degli ultimi decenni nella sua lotta contro il terrorismo nazionale e internazionale, dall'altro su quei condizionamenti politici, di opinione pubblica e di disponibilità strumentali di cui sempre occorre tenere conto, l'Italia è faticosamente pervenuta a definire una propria linea del tutto particolare per ciò che concerne la politica da adottare in questo settore.

Si è sviluppata così una peculiare linea di azione che parte dall'idea del definitivo superamento della distinzione classica fra sicurezza interna, confidata alle Forze dell'Ordine, e sicurezza esterna, di esclusiva competenza delle Forze Armate.

Considerato come tanto all'interno del nostro Paese quanto all'estero il terrorismo operi per conseguire i medesimi scopi e guidato dalle medesime centrali, è apparso, infatti, opportuno presentarsi al contrasto con un fronte unico che allinei in un clima di piena collaborazione entrambi i bracci armati dello Stato. In Italia abbiamo quindi un forte supporto fornito dall'Esercito all'opera del Ministero dell'Interno, mentre all'estero sono numerose le missioni dei Carabinieri che integrano quelle delle altre Forze Armate.

Per quanto concerne in particolare i nostri interventi contro il terrorismo in teatri oltremare, vi è da sottolineare invece come l'esperienza ci abbia portato a sviluppare una dottrina cui affidiamo il duplice compito di aiutarci a mantenere le nostre azioni entro i difficili limiti della legalità internazionale, proteggendoci nel contempo da pressioni di alleati importanti cui diviene a volte difficile rispondere in maniera negativa.

È a questa dottrina che fanno riferimento la nostra residuale presenza in Afghanistan, il forte impegno italiano in Iraq, il rifiuto di intervenire in Siria e la disponibilità ad aiutare la Libia, purché siano soddisfatte un certo numero di precondizioni che detta dottrina pretende.

Nel complesso, pur con tutti i limiti che ci siamo auto imposti, il nostro sforzo per contrastare l'avanzata del terrorismo estremista nelle aree che rivestono per noi un chiaro interesse strategico appare a questo punto considerevole, e certo in linea con quello degli altri grandi Paesi dell'Occidente. Si tratta di una condizione soddisfacente, che però potrà subire in futuro l'influenza di una composita serie di fattori.

In primo luogo ci sarà, infatti, da tener conto delle linee direttrici fissate per le nostre Forze Armate dal Libro Bianco della Difesa. In tale ambito una migliore integrazione fra Esercito, Marina, Aeronautica e Carabinieri sarebbe certo auspicabile e produttiva di ottimi effetti anche per ciò che riguarda la lotta al terrorismo. Per contro, l'accento posto sugli interessi pressoché esclusivamente euro-mediterranei del nostro Paese costringerebbe a rivedere, o addirittura a chiudere, la parentesi afgana.

Occorrerà inoltre valutare appieno le conclusioni del vertice di Varsavia dell'Alleanza Atlantica. Di particolare interesse risulteranno l'importanza che la NATO apparirà disposta a conferire al suo fronte Sud, nonché la sua disponibilità a farsene almeno parzialmente carico, distraendo per questo risorse sino ad ora destinate al teatro ucraino. Un indizio importante che le cose stanno procedendo in tal senso potrebbe essere – nell'attesa di altri fatti concreti – l'unificazione delle azioni navali alleate in corso in Mediterraneo, nonché la loro estensione sino a coprire le coste della Libia.

Bisognerà infine attendere non soltanto i risultati delle elezioni americane ma anche una chiara definizione degli orientamenti in politica estera del nuovo Presidente degli Stati Uniti. Un possibile minor impegno americano potrebbe, infatti, mutare radicalmente la situazione, costringendoci a una maggiore presenza ma, al contempo, lasciandoci una libertà d'azione di un livello dimenticato ormai da decenni.

I risultati sin qui raggiunti e la dottrina fissata devono quindi essere considerati soltanto come frutti di un momento di passaggio. Non definitivi, quindi, ma soggetti a una continua, accurata e per molti versi spietata revisione. Ci si deve, cioè, ricordare sempre come, confrontati a un terrorismo che muta volto in continuazione, la nostra migliore speranza di sopravvivenza consista nel cambiare ancora più rapidamente di esso.

# Uomini e mezzi per un intervento italiano

di PIETRO BATAACCHI

***Abstract** – The evolution of the international scenario is more and more putting at risk the security of Italy. The threat of Islamic terrorism, the Mediterranean instability and the return of Russia on the international scene, are forcing Italy to take some important decisions regarding foreign and defence policies. The Defence White Paper takes into account all these changes and clearly defines the priorities, primarily the Mediterranean and Europe, and accordingly establishes the scope of intervention of the military. However, Italy still does not seem to perceive the significance of these changes, started after 2011 and the so called Arab Spring, as the same Defence budget 2016 shows. Unlike the other large European countries, Italy has not increased the funds for the Defence and continues to allocate a limited amount of them to the Exercise, in particular to the expenditure for training and maintainance, so that, for example, among other consequences, the Army can only count on 25% of its fleet of vehicles. Such a situation, in the long period, may not be sustainable, considered the relevance of the threat and the further military commitments that Italy intends to undertake.*

## **Il quadro politico-militare italiano**

Il punto di partenza sono tutte quelle trasformazioni di ordine sociale, politico, economico ecc. che hanno creato un quadro di profonda incertezza mutando equilibri che fino a pochi anni fa si davano per consolidati. In questo quadro emergono dei rischi che sono molto più complessi, sofisticati e pericolosi rispetto a quelli che il Paese ha affrontato con successo nel passato. Tra questi ci sono il terrorismo e, più in generale, quegli attori non statuali che detengono un significativo potere economico e militare grazie al quale sono in grado di minacciare l'ordine internazionale. Qui è evidente il riferimento allo Stato Islamico che, rispetto ad al-Qaeda, ha cambiato veramente le regole e i parametri dello scontro e che sfruttando la globalizzazione dell'informazione è stato capace di esportare con successo il proprio modello con il risultato di diffondere rapidamente la propria ideologia, di replicarsi a grande distanza e di reclutare *foreign fighters* anche in molti Paesi europei.

A proposito di Europa, è ormai chiaro che quell'architettura di sicurezza puntellata da misure di confidenza e rassicurazione reciproca che aveva permesso di governare il blocco continentale europeo negli anni della Guerra Fredda e anche nel successivo ventennio, garantendo pace e stabilità, è venuta meno. A questo fenomeno, che riguarda essenzialmente i rapporti tra NATO e Russia, si accompagna la crisi dell'Europa di cui implicitamente si parla quando si chiama in causa «l'apparente abbandono dei percorsi di convergenza economica e politica» e il ritorno di «fattori storici, culturali e identitari, che hanno enfatizzato divisioni o passate controversie che si credevano estinte». Un *mix* di fattori che pregiudica la sicurezza dell'Italia e quella europea.

Tuttavia, la vera priorità per l'Italia è oggi il Mediterraneo da dove, secondo il nuovo Libro Bianco 2015, emanano le principali minacce alla sicurezza del Paese (minacce che vanno da fenomeni criminali, guerre civili, flussi migratori, terrorismo ecc.) e dove lo strumento militare nazionale potrebbe trovare prioritariamente impiego. Dunque, l'Italia deve essere in grado di operare in relativa autonomia nella regione euro-mediterranea, svolgendo anche una funzione di guida per altri Paesi amici, nella tutela comune della pace e della stabilità.

Con questo scenario di riferimento, le priorità per lo strumento militare italiano sono principalmente due:

- Impiego prioritario nella regione euro-mediterranea al fine di tutelare, nell'immediato, le esigenze di sicurezza nazionale e costruire, nel tempo, una più stabile cornice internazionale. In questo ambito, l'Italia dovrà essere in grado anche di guidare un'operazione multinazionale di gestione delle crisi e di ripristino della pace e sicurezza secondo uno spettro di impiego dello strumento militare completo;
- Partecipazione attiva in ambito euro-atlantico ai consolidati meccanismi di prevenzione, deterrenza e difesa collettiva (Alleanza Atlantica e Unione Europea) quale migliore garanzia di un'adequata condizione di sicurezza.

### **L'Italia e le missioni internazionali**

In ambito ONU la missione più importante è la *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL) in Libano, dove ormai ininterrottamente dal 2012 l'Italia ha il comando e dove è dispiegato un contingente di

poco superiore ai 1.100 militari che, nei fatti, rende oggi UNIFIL la missione all'estero più importante dell'Italia. Dopo i fatti di Parigi si era parlato di un rafforzamento di UNIFIL, ma, al momento della stesura di queste note, decisioni in tal senso non erano state prese. Per il resto, l'impegno italiano in ambito ONU è dato da missioni di osservazione, assistenza, umanitarie e di staff come, per esempio, quelle a Cipro, nel Sahara Occidentale, ecc.

Anche per quanto riguarda l'UE, si tratta per la gran parte di missioni minori, a carattere di assistenza, osservazione o di *institution/nation building*, dalla Somalia, al Mali passando per il Niger ecc., con l'eccezione delle missioni navali *European Union Naval Force Mediterranean* (EUNAVFOR MED) e *Atalanta*. La prima oggi ha assunto un'importanza fondamentale nel contrasto dei flussi migratori illegali provenienti dal Nord Africa e l'Italia ne ha il comando strategico-operativo (esercitato tramite il Comando UE presso il COI di Centocelle, con la funzione di Comandante ricoperta dall'Ammiraglio Enrico Credendino) e il comando della forza (esercitato dal Contrammiraglio Andrea Gueglio a bordo del *Cavour*) e ne garantisce il contingente più robusto guidato, appunto, dalla portaerei *Cavour*, ammiraglia della missione. EUNAVFOR MED lo scorso autunno è passata alla Fase 2, che prevede anche la possibilità di procedere a fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti in acque internazionali di imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico o la tratta di esseri umani e a breve potrebbe passare anche alla c.d. "Fase 3", con una postura e un profilo più aggressivo volto a contrastare le organizzazioni criminali fin dentro le acque territoriali libiche e sulle coste. È chiaro che per quest'ultima fase sarebbero necessari il consenso del nuovo governo libico e una copertura legale da parte dell'ONU. Significativo è anche il contributo alla missione anti-pirateria *Atalanta* attiva nel Golfo di Aden e nell'Oceano Indiano.

Per quanto riguarda le missioni NATO, l'impegno più consistente resta *Resolute Support* in Afghanistan che è stato confermato dall'Italia anche per tutto il 2016, con un contingente attorno alle 900 unità. Secondo i piani originari, *Resolute Support* avrebbe dovuto progressivamente ridursi nel 2015 fino a mantenere una presenza nella sola Kabul, e il contingente italiano sarebbe dovuto rientrare. Tuttavia, con l'aggravarsi della situazione della sicurezza e i limiti evidenziati dalle forze di sicurezza afgane, la NATO ha deciso di estendere la

missione anche a tutto il 2016, mantenendone la configurazione sul Comando di Kabul e sui quattro *Training Advising Assistance Command* (TAAC) regionali, di cui l'Italia è responsabile per il TAAC-West di Herat.

Per il 2016 è confermato pure l'impegno in Kosovo, per il perdurare delle tensioni soprattutto nella zona nord del Paese, nell'ambito della missione *Kosovo Force* (KFOR)/*Joint Enterprise*, di cui l'Italia mantiene la guida, e che si traduce in una presenza sul terreno di oltre 500 uomini. Nel corso dell'anno si valuterà se rimodulare la missione, riducendone ulteriormente la consistenza, ma questo verrà fatto solo in base all'evoluzione della situazione sul terreno.

Infine, un accenno anche alla già citata *Active Endeavour*, nata dopo l'11 settembre in base all'art. 5 del Patto Atlantico, ma che nel luglio 2015 è stata svincolata dallo stesso articolo per assumere compiti aggiuntivi di sicurezza marittima, in particolare nell'Egeo e adesso anche nel Mediterraneo Centrale.

Fuori dalle tre grandi organizzazioni internazionali, l'Italia mantiene una serie di impegni nell'ambito di missioni portate avanti da coalizioni c.d. "di volenterosi" o entro rapporti di tipo bilaterale. La più importante è ovviamente la partecipazione agli sforzi contro lo Stato Islamico in Iraq all'interno della missione a guida americana *Inherent Resolve*. Il contributo italiano, denominato operazione *Prima Parthica*, è stato ulteriormente rafforzato a seguito dei fatti di Parigi e attualmente si basa su tre componenti per un totale di circa 750 militari. La *Task Force Air*, di stanza in tre basi in Kuwait, comprende due UAV *Predator*, quattro *Tornado* IDS per compiti esclusivamente di ricognizione e sorveglianza e un aerorifornitore KC-767A. A questa bisogna aggiungere la *Task Force Erbil*, inquadrata nel *Kurdistan Training Coordination Center* (KTCC), attualmente a guida italiana, il cui compito è l'addestramento dei *peshmerga* curdo-iracheni ai quali viene fornito: formazione basica di fanteria, addestramento all'uso di sistemi controcarro, addestramento all'uso di mortai e artiglieria, corsi per tiratori scelti, primo soccorso e *counter-improvised explosive device* (*counter-IED*).

A Baghdad, infine, sono presenti uomini delle Forze Speciali (appartenenti a tutte le Forze Armate), per l'addestramento dei militari iracheni del *Counter Terrorism Service* (CTS) e una *task force* dei Carabinieri per il *training* degli agenti della *Iraqi Federal Police* destinati a operare nei territori liberati da IS. Il contingente in Iraq è

in via di rafforzamento con il rischieramento di una componente di *Personnel Recovery* a Erbil (130 uomini e otto elicotteri di cui quattro d'attacco) e di una *task force* di 500 uomini per la difesa della diga di Mosul.

Sempre nel quadro delle missioni a carattere nazionale/bilaterale rientrano anche l'impegno a Gibuti con la Base Militare Nazionale di Supporto (BMNS), per il supporto di tutte le iniziative navali e non italiane nell'area, e l'operazione *Mare Sicuro*. Quest'ultima, lanciata nell'aprile 2015, è diventata il principale strumento per la tutela dei nostri interessi nell'area del Mediterraneo Centrale. Tra i suoi compiti troviamo: sorveglianza e protezione delle installazioni *offshore* ubicate nelle acque internazionali prospicienti la costa libica; protezione dei mezzi nazionali della Guardia Costiera e di altri mezzi nazionali impegnati in attività di *Search and Rescue* (SAR); deterrenza/contrasto dei traffici illeciti; raccolta informativa di elementi/evidenze inerenti ad attività di movimenti di matrice terroristica, nonché sull'organizzazione dei traffici illeciti e dei punti di partenza delle imbarcazioni; presenza, sorveglianza e sicurezza marittima nell'area di operazioni.

## **Numeri e mezzi**

Il Bilancio Difesa 2016 ammonta a 19,424 miliardi di euro (1,15% del PIL) che, rispetto al bilancio approvato dal Parlamento per il 2015, sostanzia un incremento di 52,9 milioni di euro dovuto in gran parte all'inserimento nel Bilancio Difesa delle risorse per il lavoro straordinario e le indennità del personale militare dell'Arma dei Carabinieri (290 milioni), originariamente previste nello stato di previsione del Ministero dell'Interno, oltre a ulteriori integrazioni a favore dell'Arma nel settore Esercizio ed Investimento. A questi fondi bisogna aggiungere poi 120 milioni per il Fondo Scorta e per il vettovagliamento che vanno all'Esercizio (72 milioni per la Funzione Difesa e 48 milioni per i Carabinieri).

Come sempre, per ottenere la Funzione Difesa, cioè le spese per la Difesa strettamente intese, bisogna togliere le funzioni esterne – trasporto di Stato, fondi alla Croce Rosse Italiana (CRI), rifornimento idrico isole minori ecc. (che nel 2016 si prendono 118 milioni di euro, 21 milioni in più rispetto al 2015), l'Ausiliaria (che ottiene

413,2 milioni di euro, 25,3 milioni di euro in meno rispetto al 2015), e le spese per i Carabinieri che ammontano a 5,769 miliardi di euro.

Pertanto, alla Funzione Difesa restano 12,921 miliardi di euro. Un minimo storico, ovvero 266,2 milioni di euro in meno rispetto al 2015 (-2%). In percentuale sul PIL stiamo parlando dello 0,768%. In pratica, dal 2011 la Funzione Difesa ha perso quasi 1,5 miliardi a testimonianza di quello che può essere considerato a tutti gli effetti un fenomeno di depauperamento. Questo significa che, se non ci fossero i fondi del Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE) e del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), lo strumento militare sarebbe ridotto veramente al minimo e persino i maggiori programmi di *procurement* dovrebbero essere ridimensionati in maniera sensibile.

Se andiamo a vedere la ripartizione tra i tre singoli capitoli, la situazione emerge ancor di più nella sua criticità, con uno squilibrio sempre più evidente a favore del Personale, i cui stanziamenti – a dispetto della riduzione organiche – continuano a crescere. Alla voce Personale, infatti, quest'anno vanno 9,724 miliardi di euro, 60,5 milioni di euro in più rispetto al 2015 (8,649 miliardi di euro per il personale militare e 1,074 miliardi di euro per il personale civile). Un incremento dovuto al riavvio delle dinamiche retributive e all'esaurimento degli effetti delle misure di contenimento del trattamento economico. Per quanto riguarda, invece, il conseguimento del livello organico di 170.000 uomini al 1° gennaio 2016, previsto dalla *Spending Review* di Monti del 2012, l'obiettivo è stato chiaramente fallito, visto che quest'anno è previsto un livello di 174.158 uomini e donne. Tanto è vero che, per le unità eccedenti, è previsto un massiccio ricorso allo strumento dell'Aspettativa Riduzione Quadri (ARQ). Rispetto al 2015, gli organici sono del resto calati solo di 360 unità (da 174.518). Certo, qualche segno positivo si inizia a vedere, come l'aumento dei Volontari in Servizio Permanente (VSP) di 1.302 unità, a fronte però di una riduzione di 851 unità dei Volontari in Ferma Presiffata (VFP), o l'aumento di 278 unità dei sergenti, ma restano ancora degli squilibri come, per esempio, per i marescialli che pur diminuendo di 1.228 unità restano ancora alla cifra *monstre* di 49.488 unità. È bene ricordare che il vecchio Modello a 190.000 prevedeva una quota di 25.415 Marescialli, mentre il Modello Di Paola, che andrà a regime entro il 2024, ne prevede 18.500. A questi ritmi sarà un'impresa arrivarci.

Nel 2016 le spese per l'Investimento hanno perso 420,5 milioni di euro. Un taglio netto che, come vedremo, solo in parte è compensato

dai fondi del MiSE. In tale contesto il Ministero della Difesa ha dovuto attuare una moratoria dei programmi di ammodernamento e rinnovamento concentrando le risorse disponibili sul mantenimento e la prosecuzione di quelli già in corso. Pertanto, per il terzo anno consecutivo non è previsto il lancio di nuovi programmi con le poche eccezioni che vedremo. Quindi, giusto per sintetizzare, in campo aeronautico non parte l'armamento dei *Predator*, e questo a dispetto del fatto che il Congresso americano abbia finalmente dato il via libera; stessa sorte per il programma per l'acquisizione dello *screener* basico per la prima fase formativa dei piloti, mentre pare continuare lo *stand-by* riguardante l'industrializzazione dell'MC-27J e l'acquisizione dei primi *pallet* specialistici di serie. Nessuna novità neanche sul fronte P.1HH *Hammerhead*, del quale entro fine 2015 era prevista la consegna del primo esemplare, consegna che in realtà poi non si è verificata, e sulla "serializzazione" del programma. Di sicuro, ancora fondi a bilancio per il programma non ce ne sono.

In campo terrestre, ancora non è tempo per gli ammodernamenti di mezza vita di *Ariete* e *Dardo* – ammodernamenti che prevedono l'incremento del livello di protezione laterale e sotto-scafo in funzione anti-mina e anti-IED, delle capacità di comando e controllo, di visione e puntamento, e di mobilità – così come di ammodernamento di M113 e di acquisizione dei veicoli tattici net-centrici VTLM-2, ma non può partire neanche l'industrializzazione e la produzione in serie delle *Centauro II*, il cui primo prototipo dovrebbe essere presentato da Iveco DV a breve. Nessuna notizia neanche sul fronte dell'acquisizione del nuovo blindato anfibia ruotato per la Forza da Sbarco: il programma, pertanto, ancora non parte. In campo navale, resta ancora al palo l'acquisizione dell'Unità ausiliaria di Supporto Subacqueo Polivalente (USSP) per soccorso sommergibili e supporto alle operazioni in immersione in sostituzione di nave *Anteo*, il programma per il prolungamento della vita operativa dei due sottomarini *Sauro III Serie* e il completamento degli allestimenti per le Fregate Europee Multi-Missione (FREMM)

Nel settore missilistico, niente soldi per il missile da crociera *Marte ER* (anche se MBDA presumibilmente otterrà i fondi per completare lo sviluppo del missile grazie alla commessa *Typhoon* in Kuwait); *idem* per lo sviluppo di una variante evoluta del missile sup-sup *Teseo Mk 2A* e per lo sviluppo di una variante anti-missile imbarcata dell'*Aster 30*, *Aster 30* Block 1 NT (che per il momento vede i *partner* francesi

proseguire in autonomia), mentre il CAMM ER non è neppure citato. Ci sono poi tutta una serie di ammodernamenti minori che restano senza finanziamenti, così come una serie di allestimenti e l'approvvigionamento di altri equipaggiamenti e materiali.

I programmi che vanno avanti sono quelli che conosciamo: dall'*Eurofighter Typhoon* all'F35 – per il quale si conferma l'acquisto di un massimo di 38 velivoli entro il 2020, anche se al momento della stesura di queste note l'Italia non aveva ancora formalizzato l'acquisto dei velivoli dei *Low Rate Initial Production* (LRIP) 9 e 10 e non figurava tra gli acquirenti dei *long lead item* dei velivoli del LRIP 11 – alle FREMM e alle unità previste dalla Legge Navale (sette Pattugliatori Polivalenti di Altura, un'unità d'assalto anfibia e due navi super-veloci per le forze speciali), al *Freccia*, passando per i programmi satellitari ed elicotteristici che sono sempre i soliti, e così via. Programmi per una parte dei quali è fondamentale – come vedremo dopo – il contributo del MiSE. Tra le pochissime buone notizie c'è l'avvio ufficiale dell'industrializzazione dell'M-345, con il primo volo che dovrebbe svolgersi in tarda primavera, e l'approvvigionamento di armi e munizioni per Aeronautica e Marina Militare.

Infine, venendo all'Esercizio, la dotazione del 2016 parla di 1,244 miliardi di euro, ovvero 94,9 milioni di euro in più rispetto al 2015 (+8,3%). Come già accennato, questo seppur piccolo incremento si deve soprattutto all'integrazione del Fondo Scorte e alle risorse integrative ricevute per il vettovagliamento. La situazione dell'Esercizio resta, però, molto grave con risorse che consentono solo di prioritizzare quello che va in teatro a discapito di tutto il resto e, comunque, costringono sempre a ricorrere per una parte dell'attività addestrativa ad altri istituti, quindi ad altre risorse, che non possono essere considerati strutturali e celermente fruibili per il soddisfacimento delle esigenze operative.

## La Legge di Stabilità 2016

Rispetto a questo quadro, la Legge di Stabilità 2016, licenziata dal Parlamento a Natale 2015, ha apportato alcuni importanti correttivi che, tuttavia, in una sorta di gioco di somme e sottrazioni, alla fine non alterano più di tanto il quadro.

Tanto per cominciare, nel 2016 non c'è stata la “mega sforbiciata” alle spese del Ministero, evitata grazie alla maggiore flessibilità

negoziata con Bruxelles sul rapporto deficit/PIL, che ha permesso di aumentare tale rapporto di alcuni “zero virgola”, per cui alla fine alla Difesa sono stati tolti solo 19 milioni di euro. La mazzata, però, è arrivata lo stesso con l'accantonamento di 300 milioni di euro per la vendita di immobili della Difesa, quando quest'anno ne erano previsti 100 milioni, per concorrere al miglioramento dei saldi di finanza pubblica. Si tratta di fondi che non sono disponibili per le spese ordinarie della Difesa e che non sono riassegnati alla stessa Difesa una volta monetizzate le dismissioni. Una perdita secca, dunque, che si aggiunge ai già citati 19 milioni di euro di riduzione di spesa.

Tra gli altri provvedimenti di interesse per la Difesa contenuti nella Legge di Stabilità 2016 c'è anche il milione di euro che viene assegnato al Comando Raggruppamento Subacquei e Incursori Teseo Tesei (COMSUBIN) per il miglioramento delle condizioni di sicurezza e delle dotazioni sanitarie del reparto.

Questa riduzione di fondi è parzialmente recuperata grazie all'emendamento “Bataclan” inserito dal governo nella stessa Legge di Stabilità e adottato dopo i drammatici fati di Parigi del 13 novembre. Si tratta di un provvedimento che contiene una serie di misure con le quali si incrementano i fondi dedicati al comparto difesa e sicurezza, ma che, considerato, appunto, l'accantonamento dei proventi delle vendite immobiliari non comportano una significativa variazione del saldo complessivo delle spese per la Difesa. Per prima cosa, 150 milioni di euro, attivati come fondo speciale nell'ambito del MEF, vanno al potenziamento degli interventi e delle dotazioni strumentali in materia di protezione cibernetica e sicurezza informatica nazionali, nonché per le spese connesse ai suddetti interventi. Alla Difesa intesa come tale spetta solo una parte di queste risorse aggiuntive sulla base di una deliberazione del Comitato Interministeriale per la Sicurezza della Repubblica (CISR), sentiti il Ministro dell'Interno, il Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica e i responsabili del Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (DIS), dell'Agenzia Informazione e Sicurezza Esterna (AISE) e dell'Agenzia Informazione e Sicurezza interna (AISI). La ripartizione verrà poi implementata con decreto della Presidente del Consiglio dei Ministri.

Per la Difesa strettamente intesa ci sono 245 milioni di euro, che entreranno nel bilancio ordinario come fondo speciale, da impiegare per sostenere interventi straordinari per la difesa e la sicurezza “nazionale in relazione alla minaccia terroristica”. L'emendamento non

entra nello specifico circa l'effettiva destinazione di queste risorse, ma genericamente si riferisce a interventi per il potenziamento di sistemi per la difesa territoriale e dello spazio aereo, di sistemi di sorveglianza satellitare e di comunicazione, all'ammodernamento di mezzi ed equipaggiamenti e al rafforzamento delle dotazioni per le Forze Speciali e dei sistemi per la protezione delle infrastrutture sensibili e di rilevanza strategica. Difficile sbilanciarci su cosa verrà acquisito con questi fondi, ma possiamo ben vedere che si tratta di pochi fondi da spalmare su diversi settori. Per cui crediamo che alla fine verranno attuati una serie di interventi limitati, e molto parcellizzati, per rafforzare alcune capacità contingenti. Nulla di strutturale, pertanto, basta solo fare l'esempio che solo armare i *Predator* costa oltre 120 milioni di dollari.

Per il resto, l'emendamento contiene 50 milioni di euro come fondo istituito presso il MEF per l'ammodernamento delle dotazioni strumentali e delle attrezzature anche di protezione personale per la Polizia e i Vigili del Fuoco, ed estende anche agli appartenenti, con incarichi non dirigenziali, alle Forze Armate (oltre che agli appartenenti alla Capitaneria di Porto e alle forze di polizia), il famoso bonus degli "80 euro".

## **MiSE e MEF**

Quando si analizzano le spese per la Difesa bisogna tener conto anche dei fondi del MEF e del MiSE destinati, rispettivamente, al finanziamento delle missioni internazionali e al finanziamento di alcuni grandi programmi di *procurement*. Per quanto riguarda il MEF, per il 2016 sono previsti 937,7 milioni di euro per le missioni fuori area delle Forze Armate, ma, come in parte accaduto quest'anno, è possibile che alla fine dei conti i soldi non bastino, soprattutto tenendo conto dei contorni ancora non definiti dell'intervento a protezione della diga irachena di Mosul o di un'eventuale impegno in Libia.

Venendo al MiSE, invece, a oggi non è possibile dare un quadro dei fondi precisi destinati ai programmi della Difesa. D'altronde stiamo parlando di voci diverse, annegate in centinaia di pagine di rendiconti su tutte le voci di spesa del Ministero, che non è semplice rimettere insieme per delineare un quadro dettagliato. Cerchiamo, però, di provare a mettere giù alcuni numeri. Andiamo per gradi. La prima voce da prendere in considerazione riguarda gli «interventi

agevolativi per il settore aeronautico» alla quale vanno 1,231 miliardi di euro. A questa bisogna poi aggiungere 215 milioni di euro di fondo per gli «interventi agevolativi alle imprese» del settore aeronautico e i 234 milioni di euro di rifinanziamento annuale previsti dalla Legge di Stabilità 2016. È importante notare che in questo comparto non dovrebbero rientrare solo i programmi aeronautici come *Eurofighter*, M-346, HH-1010 CSAR ecc., ma anche programmi terrestri quali il VBM, *Freccia* o programmi interforze come Forza Nec.

L'altra voce importante nel bilancio del MiSE riguarda i contributi «per il finanziamento di interventi nel settore marittimo a tutela degli interessi di difesa nazionale», ovvero i fondi per la cosiddetta Legge Navale che nel 2016 salgono a 472,445 milioni di euro considerando che il programma sta entrando nel vivo e che a breve dovrebbe partire la costruzione del primo PPA. Infine, ci sono gli «interventi per lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali della classe FREMM e delle relative dotazioni operative», che ottengono 526 milioni di euro, più 100 milioni di rifinanziamento annuale previsto dalla Legge di Stabilità 2016. In totale, pertanto, quest'anno il MiSE investirà per i programmi della Difesa 2,778 miliardi di euro: 270 milioni, grosso modo, in più rispetto al 2015.

## Conclusioni

Nonostante Charlie Hebdo, Bataclan e Zevenhem, e nonostante il fatto che tutti i maggiori Paesi europei abbiano quest'anno aumentato le spese per la Difesa in maniera significativa, l'Italia rappresenta una splendida eccezione. Certo, le mazzate degli scorsi anni non ci sono state, ma queste pesano ancora molto e alla fine, sommato e sottratto tutto, ci si è limitati a fermare il declino. Poco di più. I numeri lo testimoniano. La Funzione Difesa per la prima volta scende sotto quota 13 miliardi – un record negativo – e ciò che è arrivato con l'emendamento “Bataclan” basta solo per recuperare quanto è stato perso con gli immobili. Alla fine, l'unico segno veramente positivo sono i 270 milioni circa in più che sembrano essere stati stanziati nel bilancio del MiSE per i programmi della Difesa. Non molto, ma sempre meglio di quel nulla al quale ci eravamo tristemente abituati negli ultimi anni. E poi teniamo in conto un ulteriore fattore. Per le missioni all'estero sono stati stanziati per il 2016 937,7 milioni di euro che, considerando le tempistiche, sono stati pianificati prima

dell'annuncio dell'eventuale missione per la protezione della diga Mosul o di un altrettanto eventuale impegno in Libia. Ragion per cui, per coprire questi interventi, che si preannunciano complessi e difficili, servirebbero altri soldi, per il quale è auspicabile un ulteriore intervento del MEF, ma per il quale non è da escludere come accaduto in passato il ricorso "in corsa" ai fondi ordinari della Difesa.

## MISCELLANEA



# Società e Stato nel magistero di Pio XII

di BENIAMINO DI MARTINO

***Abstract** – Eugenio Pacelli was born a hundred and forty years ago, in March 1876, and was elected Pope in 1939, assuming the name of Pius XII. He represented one of the major figures of the Twentieth Century, during the tragic period of nationalism, totalitarianism, total politics and subsequent world wars. Many studies, even if not always favorable, have already been conducted on Pope Pacelli's personality and on his office. Notwithstanding some prejudices, some progresses have also brought new acknowledgements to the conduct of the Pope who led the Church during the tragic years of the Second World War and of the Soviet attempt to extend its dominion during following period. The focus of this essay is the concept of society and of State as emerged during Pope Pius XII's office. Something worth mentioning is that during his pontificate Pope Pius XII never issued any encyclical letter specifically dedicated to a social theme. However, many times and in a profound way did he express his teaching concerning socio-political matters through his famous radio messages, many addresses as well as in many different occasions.*

Il conclave che portò il Cardinale Pacelli<sup>1</sup> al soglio pontificio fu assai breve e si concluse nel giorno in cui il nuovo successore di Pietro compiva il 63° compleanno. In quel 2 marzo 1939, a molti osservatori

---

<sup>1</sup> Eugenio Pacelli era nato a Roma nel 1876 in una famiglia che da lungo tempo si segnalava per aver offerto alcuni dei suoi membri quali alti amministratori delle istituzioni pontificie. Completati brillantemente gli studi, il giovane Eugenio fu ordinato sacerdote mettendosi in luce per le sue competenze di canonista e iniziando presto a collaborare con il Cardinale Pietro Gasparri. Consacrato Vescovo (nel maggio 1917) per l'incarico di Nunzio Apostolico in Baviera, rimase in Germania (tra Monaco e Berlino) per una dozzina di anni, facendosi stimare e imparando a conoscere profondamente il mondo tedesco. Lì fu testimone dei sussulti rivoluzionari (la repubblica sovietica di Monaco) e dei rivolgimenti politici (la repubblica di Weimar) e artefice degli accordi concordatari che siglò, qualche anno dopo, in qualità di Cardinale Segretario di Stato. Infatti, in questo nuovo incarico, sostituì, nel 1930, Gasparri. Da quel momento, tutti gli atti di Pio XI (la redazione delle encicliche politiche, le trattative con gli Stati) ebbero il Cardinale Pacelli come protagonista. Da ricordare che, a guerra finita, i concordati della Santa Sede con l'Italia fascista (nel 1929) e con la Germania nazionalsocialista (nel 1933) sopravvissero alla rovina di quei regimi.

sembrò quasi scontata l'elezione di Pacelli che, assumendo lo stesso nome del suo predecessore, dava prova di continuità in un momento di grande angoscia per l'umanità. Infatti, l'inizio del pontificato fu segnato dai lugubri bagliori di guerra nella frenetica rincorsa degli ultimi tentativi messi in essere per sventare l'imminente catastrofe.

Il ministero di Pio XII è stato intenso e fecondo e la sua figura, anche a distanza di decenni, rimane indimenticabile anche come *defensor civitatis*<sup>2</sup>. Il suo magistero è stato commentato a partire da molte angolature e anche il suo insegnamento sociale è noto e conosciuto. Tuttavia c'è qualche aspetto che merita ancora di essere investigato perché rimane in penombra per il fatto stesso di apparire pacifico e ovvio. Intendiamo riferirci alle considerazioni che possono essere ancora sviluppate in merito alla concezione della società e dello Stato che Pio XII recepiva dall'intera Dottrina Sociale della Chiesa e che approfondiva ulteriormente.

Nei quasi vent'anni di pontificato, Papa Pacelli ha firmato ben 41 encicliche; nonostante ciò, tra esse non ve n'è alcuna interamente dedicata alle questioni sociali<sup>3</sup>. Si tratta certamente di un dato singolare, ma sarebbe un grossolano errore ritenere il magistero di Pio XII scarno di riflessioni socio-politiche. Esso, al contrario, fu – anche sotto questo aspetto – particolarmente abbondante e profondo<sup>4</sup>, con la particolarità di affidare alle numerose allocuzioni e ad alcuni lunghi radiomessaggi i suoi insegnamenti a carattere sociale e politico.

## Gli interventi di Pio XII

Proprio perché non facilmente riconducibili a encicliche, può essere utile presentare brevemente i principali interventi di Papa Pacelli prima di passare ad analizzarne diacronicamente il contenuto; sono gli interventi cui, in seguito, attingeremo per commentare ciò che riguarda la natura dello Stato e l'entità della società.

---

<sup>2</sup> Della assai vasta bibliografia su Pio XII, ci limiteremo, nel corso del presente saggio, a proporre e a citare i testi di diretta attinenza ai temi trattati.

<sup>3</sup> La ragione di questa scelta può essere ricercata nel convincimento di dover limitarsi ad aggiornare i contenuti delle due encicliche sociali – la *Rerum novarum* e la *Quadragesimo anno* – senza fare ombra ad esse, dando luogo a qualcosa di simile.

<sup>4</sup> Cfr. Congregazione per l'educazione cattolica, *In questi ultimi decenni. Orientamenti per lo studio e l'insegnamento della Dottrina Sociale della Chiesa nella formazione sacerdotale*, 30.12.1988, n. 22.

L'unica enciclica che deve senz'altro essere annoverata in questa selezione – in quanto direttamente attinente ai nostri temi – è la *Summi pontificatus*<sup>5</sup>. Il documento intendeva tracciare una sorta di programma del pontificato, ma teneva innanzitutto conto dello scoppio della guerra e delle atrocità che essa avrebbe comportato. A poche settimane dall'inizio delle ostilità, il neo-pontefice richiamava l'attenzione del mondo su quelle che per lui costituivano le cause "ultime" della catastrofe nella quale l'umanità s'immergeva: il rifiuto della moralità come distacco da Cristo; la laicizzazione della società, pervasa da «un paganesimo corrotto e corruttore»<sup>6</sup>; la pretesa di autonomia del potere degli Stati<sup>7</sup>.

Ben si comprendeva anche la scelta del motto episcopale – *Opus iustitiae pax*<sup>8</sup> – il cui significato traspariva dalle pagine dell'enciclica, rappresentando l'auspicio di Pio XII e il compito da lui perseguito perché la Chiesa e le comunità nazionali potessero vivere «secondo i principi della giustizia e della pace»<sup>9</sup>.

Il testo di Papa Pacelli più citato in chiave sociale è il radiomessaggio emesso in occasione del cinquantésimo anniversario della *Rerum novarum*<sup>10</sup>. Il 1° giugno 1941, domenica di Pentecoste, Pio XII si rivolgeva ai fedeli «per attirare l'attenzione del mondo cattolico sopra una ricorrenza, meritevole di essere a caratteri d'oro segnata nei fasti della Chiesa»<sup>11</sup>. Dopo l'enciclica *Quadragesimo anno* di dieci anni prima, il radiomessaggio era il secondo atto magisteriale teso a ricordare il documento di Leone XIII sulla "questione operaia". Le

<sup>5</sup> Pio XII, *Lettera enciclica "Summi pontificatus" sul programma del pontificato*, 20.10.1939, in *Enchiridion delle encicliche/6*. Pio XII (1939-1958), Bologna, 1995, nn. 1-84.

<sup>6</sup> *Ibi*, n. 23.

<sup>7</sup> «Affievolitasi la fede in Dio e in Gesù Cristo – affermava il Papa –, e oscuratasi negli animi la luce dei principi morali, venne scalzato l'unico e insostituibile fondamento di quella stabilità e tranquillità, di quell'ordine interno ed esterno, privato e pubblico, che solo può generare e salvaguardare la prosperità degli Stati» (*Ibi*, n. 25).

<sup>8</sup> Cfr. Pio XII, *Radiomessaggio "Con sempre nuova freschezza" alla vigilia del Natale*, 24.12.1942, in *Enchiridion delle encicliche/6*, cit., n. 1.686; cfr. R. Gerardi, *Il magistero morale di Pio XII*, in P. Chenu (a cura di), *L'eredità del magistero di Pio XII*, Città del Vaticano, 2010, p. 305-307; cfr. Giovanni Paolo II, *Lettera enciclica "Sollicitudo rei socialis" nel ventesimo anniversario della "Populorum progressio"*, 30.12.1987, n. 39.

<sup>9</sup> Pio XII, *Summi pontificatus*, cit., n. 65.

<sup>10</sup> Pio XII, *Radiomessaggio in occasione del cinquantésimo anniversario della "Rerum novarum"*, 01.06.1941, in *Enchiridion delle encicliche/6*, cit., nn. 1.610-36.

<sup>11</sup> *Ibi*, n. 1.612.

parole di Pio XII riprendevano i temi contenuti nell'enciclica del 1891 sottolineando il diritto naturale di proprietà («tale diritto individuale non può essere in nessun modo soppresso, neppure da altri diritti certi e pacifici sui beni materiali»<sup>12</sup>) – sebbene, contestualmente, si riproponeva l'assai problematica “equa distribuzione dei beni” «secondo i principi della giustizia e della carità»<sup>13</sup>. Ciò ha, con ogni evidenza, relazione con il ruolo da attribuire ai pubblici poteri, che Pio XII riteneva non dover troppo estendersi<sup>14</sup> per non «menomare lo svolgimento dell'azione individuale»<sup>15</sup>.

A partire dal 1941, il radiomessaggio della vigilia di Natale costituì uno dei grandi appuntamenti del magistero di Papa Pacelli. La guerra infuriava e questo primo radiomessaggio<sup>16</sup> non poteva non tenerne conto (ed infatti il tema che ricorreva era quello della pace giusta e duratura), ma, al tempo stesso, in esso non mancava una riflessione sulle aberrazioni direttamente riconducibili allo Stato («in alcuni Paesi, una concezione dello Stato atea o anticristiana con i suoi vasti tentacoli avvinse a sé talmente l'individuo da quasi spogliarlo d'indipendenza, non meno nella vita privata che nella pubblica»<sup>17</sup>).

Un anno dopo, mediante un analogo radiomessaggio natalizio<sup>18</sup>, Pio XII, pur tornando sulle affezioni che la guerra provocava, affrontava una tematica decisamente nuova per l'insegnamento sociale della Chiesa: quella dei diritti dell'uomo<sup>19</sup>. In realtà, sia la *Rerum novarum* (in modo assai cauto) sia la *Quadragesimo anno* (in modo più deciso) avevano posto le basi di questa acquisizione, ma il radiomessaggio del Natale del 1942 formulava, per la prima volta, una elencazione dei diritti fondamentali (elenco destinato ad allungarsi sempre più, già a partire da Giovanni XXIII<sup>20</sup>). Da alcuni considerato la «*Magna*

---

<sup>12</sup> *Ibi*, n. 1.622.

<sup>13</sup> *Ibi*, n. 1.621.

<sup>14</sup> Cfr. *ibi*, n. 1.624.

<sup>15</sup> *Ibi*

<sup>16</sup> Pio XII, *Radiomessaggio “Nell'alba e nella luce” alla vigilia del Natale*, 24.12.1941, in *Enchiridion delle encicliche* 6, cit., nn. 1637-67.

<sup>17</sup> *Ibi*, n. 1645.

<sup>18</sup> Pio XII, *Radiomessaggio “Con sempre nuova freschezza” alla vigilia del Natale*, 24.12.1942, in *Enchiridion delle encicliche*, cit., n. 1668-1730.

<sup>19</sup> Cfr. B. Di Martino, *Diritti dell'uomo e Dottrina Sociale della Chiesa. Un approccio critico*, “Rivista di Studi Politici”, 25 (2013), n. 4, p. 128.

<sup>20</sup> Cfr. Giovanni XXIII, *Lettera enciclica Pacem in terris sulla pace fra tutte le genti fondata sulla verità, la giustizia, l'amore, la libertà*, 11.04.1963, in *Enchiridion delle*

*Charta* del personalismo comunitario di ispirazione cristiana»<sup>21</sup>, il radiomessaggio esprimeva anche un chiaro apprezzamento per lo “Stato di diritto” inteso – con qualche ingenuità – quale protezione della persona «contro ogni arbitrario attacco»<sup>22</sup>.

Il 13 giugno 1943, domenica di Pentecoste, Pio XII tenne un discorso dinanzi ad una folta rappresentanza di lavoratori italiani<sup>23</sup>. Il testo merita di essere considerato tra i più importanti documenti dell'insegnamento sociale di Papa Pecci a causa dei temi trattati e per l'ampiezza con cui ciò è avvenuto. Ad un paio di settimane dalla pubblicazione della *Mystici corporis*<sup>24</sup> – tra le più importanti encicliche teologiche –, il Pontefice si rivolgeva ai lavoratori e contrapponeva «una concorde e benefica evoluzione sociale» alla rivoluzione che «si vanta di innalzare al potere la classe operaia»<sup>25</sup>. Ma il Papa coglieva anche l'occasione per contrastare le accuse rivoltegli in ordine all'impegno per il perseguimento della pace<sup>26</sup>, per tornare sulla questione dei diritti quali «fondamentali esigenze di concordia sociale»<sup>27</sup> e per incoraggiare i pubblici poteri a proseguire nel campo delle riforme sociali<sup>28</sup>.

Il radiomessaggio del Natale di quello stesso anno 1943<sup>29</sup> andava a coincidere con il consolidamento della posizione di vantaggio degli eserciti alleati su quelli dell'asse. L'Italia era ormai divisa in due e, a partire da quell'anno, il Papa non avrebbe fatto mancare i suoi radiomessaggi nell'anniversario dell'inizio della guerra<sup>30</sup>. Nel testo natalizio, Pio XII si rivolgeva «ai delusi» (cioè «coloro che posero la

---

*encicliche*/7. *Giovanni XXIII, Paolo VI (1958-1978)*, Bologna, 1994, nn. 548-85 (cfr. n. 683-84).

<sup>21</sup> M. Toso, *Welfare Society. La riforma del welfare: l'apporto dei pontefici*, Roma, 2003, p. 116 (cfr. pp. 121 ss.).

<sup>22</sup> Pio XII, *Radiomessaggio alla vigilia del Natale*, 24.12.1942, cit., nn. 1715-16.

<sup>23</sup> Pio XII, *Discorso ad una imponente rappresentanza dei lavoratori d'Italia*, 13.06.1943, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII. V (1943-1944)*, Città del Vaticano, 1955, pp. 83-93.

<sup>24</sup> Pio XII, *Lettera enciclica Mystici corporis sul corpo mistico di Gesù Cristo*, 29.06.1943, in *Enchiridion delle encicliche*/6, cit., nn. 151-260.

<sup>25</sup> Pio XII, *Discorso ad una imponente rappresentanza...*, cit., pp. 86-87.

<sup>26</sup> Cfr. *ibi*, pp. 89-91.

<sup>27</sup> *Ibi*, pp. 84-85.

<sup>28</sup> *Ibi*, p. 85.

<sup>29</sup> Pio XII, *Radiomessaggio natalizio ai popoli del mondo intero*, 24.12.1943, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, vol. V, cit., pp. 149-65.

<sup>30</sup> Pio XII, *Radiomessaggio nel IV anniversario dell'inizio della guerra mondiale*, 01.09.1943, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, vol. V, cit., pp. 117-22.

loro fiducia nella espansione mondiale della vita economica» e «coloro che riposero la felicità nella scienza senza Dio») e «ai desolati senza speranza» (cioè coloro il cui «scopo della vita era il lavoro» e coloro «che posero la loro speranza nel godimento della vita terrena»)³¹. Ma, al di là di questo accorato appello, nel radiomessaggio erano contenuti aspetti che riguardano la concezione dello Stato che ci riserviamo di analizzare in seguito.

Nel quinto anniversario dell'inizio della guerra, il 1° settembre 1944, Pio XII diramò uno dei più noti radiomessaggi che è stato, poi, ricordato come quello sulla civiltà cristiana³². «Quali saranno gli architetti che disegneranno le linee essenziali del nuovo edificio, quali i pensatori che daranno ad esso l'impronta definitiva?», si interrogava il Papa, che poi aggiungeva: «il quadrante della storia segna oggi un'ora grave, decisiva, per tutta l'umanità. Un mondo antico giace in frantumi. Veder sorgere al più presto da quelle rovine un nuovo mondo, più sano, giuridicamente meglio ordinato, più in armonia con le esigenze della natura umana: tale è l'anelito dei popoli martoriati»³³. Per il nostro tema, è bene ricordare che il Pontefice, da un lato, rammentava il diritto della proprietà privata quale «fondamento inconcusso»³⁴ di ogni retto ordine economico e sociale, dall'altro, però, concedeva allo Stato – sulla linea della *Quadragesimo anno* del suo predecessore – la facoltà di intervenire per regolarne l'uso³⁵.

Il 1944 è anche l'anno del noto radiomessaggio sulla democrazia. In realtà l'intervento pontificio era ideato per il Natale, ma il tema non poteva non imporsi all'attenzione di tutti (la parola democrazia ricorre quasi quaranta volte)³⁶: «La tendenza democratica investe i popoli e ottiene largamente il suffragio e il consenso di coloro che aspirano a collaborare più efficacemente ai destini degli individui e della società»³⁷. Questo intervento di Pio XII avrà grande rilievo nel pensiero politico cattolico perché considerato l'avallo definitivo da parte del magistero

³¹ Pio XII, *Radiomessaggio natalizio...*, 24.12.1943, cit., pp. 151-56.

³² Pio XII, *Radiomessaggio nel V anniversario dall'inizio della guerra mondiale*, 01.09.1944, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, vol. VI, 1944-1945, Tipografia Poliglotta Vaticana, Città del Vaticano, 1955, pp. 121-32.

³³ *Ibi*, pp. 121-22.

³⁴ *Ibi*, p. 124.

³⁵ Cfr. *ibi*, p. 127.

³⁶ Pio XII, *Radiomessaggio Benignitas et humanitas alla vigilia del Natale*, 24.12.1944, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, vol. VI, cit., pp. 233-51.

³⁷ *Ibi*, p. 237.

alle moderne concezioni democratiche<sup>38</sup>. Ma, anche su questo così importante punto, occorrerebbe una disamina più critica, se non altro per evitare ovvietà e banalizzazioni<sup>39</sup>. Prescinderemo da questa analisi, ma sul testo natalizio di Papa Pacelli avremo necessità di tornare perché esso contiene cenni al tema della dottrina dello Stato.

La sospirata fine della guerra diede al Pontefice l'occasione di elaborare alcune importanti riflessioni che furono comunicate nel corso di un incontro con i cardinali<sup>40</sup>. Pio XII volle ricostruire il tormentato rapporto tra la Chiesa e il nazionalsocialismo, sin dalla repubblica di Weimar e il concordato del 1933 con il *Reich*. Sintesi di questo insanabile conflitto fu l'enciclica *Mit brennender Sorge* (alla cui stesura il cardinale Pacelli, Segretario di Stato, aveva largamente contribuito) che allora veniva ripresa e commentata.

Dopo sei anni, il Natale del 1945 fu finalmente festeggiato senza l'angoscia della guerra e l'allocuzione pontificia<sup>41</sup> non avrebbe potuto non considerare le devastazioni e le rovine di ogni genere prodotte dall'odio; esse, come un «marchio di Caino»<sup>42</sup>, sarebbero rimaste ancora a lungo impresse sulla fronte del Ventesimo secolo. Pio XII, cogliendo l'occasione del previsto concistoro cardinalizio, descrisse il carattere universale e sovranazionale della Chiesa e, in una non chiara

---

<sup>38</sup> Cfr. A. Acerbi, *Chiesa e democrazia. Da Leone XIII al Vaticano II*, Milano, 1991, pp. 199-250; cfr. G. Campanini, *Cristianesimo e democrazia. Studi sul pensiero politico cattolico del '900*, Brescia, 1980; cfr. G. Galeazzi (a cura di), *Valori morali e democrazia*, Milano, 1986; cfr. A. Macchi, *I problemi della democrazia*, "Aggiornamenti Sociali", vol. 28 (1977), n. 9-10, pp. 523-42; cfr. P. Scoppola, *Gli orientamenti di Pio XI e Pio XII sui problemi della società contemporanea*, in A. Fliche – V. Martin (a cura di), *Storia della Chiesa. I cattolici e il mondo contemporaneo (1922-1958)*, Cinisello Balsamo, 1991, vol. 23, pp. 149-54.

<sup>39</sup> Cfr. E. Cantero Núñez, *Evoluzione del concetto di democrazia*, "Quaderni di Cristianità", vol. 1 (1985), n. 3, pp. 14-33; cfr. N. Gómez Dávila, *Breve critica filosofico-religiosa della democrazia moderna*, "Cultura & Identità", vol. 4 (2012), n. 18, pp. 63-80; cfr. E.-M. von Kuehnelt-Leddihn, *L'errore democratico. Il problema del destino dell'Occidente*, Roma, 1966; cfr. H.-H. Hoppe, *Democrazia: il dio che ha fallito*, prefazione di R. Cubeddu, Macerata, 2008; cfr. M.N. Rothbard, *L'etica della libertà*, Macerata, 2000, p. 268.

<sup>40</sup> Pio XII, *Discorso agli Eminentissimi Cardinali in occasione della festa di sant'Eugenio*, 02.06.1945, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, vol. VII, 1945-1946, Città del Vaticano, 1955, pp. 67-78.

<sup>41</sup> Pio XII, *Discorso alla vigilia del Natale*, 24.12.1945, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, vol. VII, cit., pp. 303-14.

<sup>42</sup> *Ibi*, p. 303.

contrapposizione a questo carattere, parlò di «vietto liberalismo»<sup>43</sup>. Il testo natalizio si soffermava, inoltre, sulla potenza del denaro, sullo «Stato forte», sullo Stato totalitario e sulla democrazia.

Poco più di due mesi dopo, ai nuovi cardinali<sup>44</sup>, il Papa tornò a proporre la sovranazionalità della Chiesa cattolica mettendo questa peculiarità in opposizione all'«imperialismo moderno»<sup>45</sup>. Il discorso ai neo-porporati ha rilevanza sociale perché Pio XII volle descrivere l'influsso che la Chiesa poteva esercitare sulla società umana. Tale influenza si sarebbe fatta sentire sia per arginare la massificazione popolare<sup>46</sup> sia per evitare che lo Stato si tramutasse «in quel Leviathan dell'Antico Testamento, che tutto domina»<sup>47</sup>.

Un mese dopo la promulgazione dell'enciclica *Mediator Dei* sulla liturgia<sup>48</sup>, Pio XII si rivolgeva alla cattolicità in imminenza del Natale mediante un altro radiomessaggio<sup>49</sup>. In esso il Papa parlava della menzogna (anche se in un'accezione più spirituale che teoretica) e della «scissione della umanità in potenti e contrastanti gruppi»<sup>50</sup>. Il testo faceva riferimento alla contrapposizione tra i blocchi politici («la Chiesa, il cui cuore materno abbraccia tutti i popoli con eguale sollecitudine, segue con angoscia questa evoluzione nei conflitti nazionali e internazionali»<sup>51</sup>), ma ribadiva la neutralità della Chiesa («la Nostra posizione fra i due campi opposti è scevra di ogni preconcetto, di ogni preferenza verso l'uno o l'altro popolo, verso l'uno o l'altro blocco di nazioni, come è aliena da qualsiasi considerazione di ordine temporale»<sup>52</sup>).

Sulla questione della neutralità, Pio XII tornerà anche successivamente. Tuttavia la mobilitazione anticomunista sarà uno dei principali

---

<sup>43</sup> *Ibi*, p. 308.

<sup>44</sup> Pio XII, *Discorso ai nuovi Cardinali*, 20.02.1946, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, vol. VII, cit., pp. 385-98.

<sup>45</sup> *Ibi*, p. 387.

<sup>46</sup> *Ibi*, p. 392.

<sup>47</sup> *Ibi*, p. 394.

<sup>48</sup> Pio XII, *Lettera enciclica Mediator Dei sulla sacra liturgia*, 20.11.1947, in *Enchiridion delle encicliche*/6, cit., nn. 430-632.

<sup>49</sup> Pio XII, *Radiomessaggio ai popoli di tutto il mondo in occasione del Natale*, 24.12.1947, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, vol. IX, 1947-1948, Città del Vaticano, 1955, pp. 391-401.

<sup>50</sup> *Ibi*, p. 394.

<sup>51</sup> *Ibi*, p. 397.

<sup>52</sup> *Ibi*, p. 394.

elementi della vita ecclesiale di quegli anni<sup>53</sup>; oltretutto di lì a poco – nell'estate del 1949 – la gravità della situazione indusse il Papa a decretare la scomunica agli aderenti al comunismo<sup>54</sup>.

Alla neutralità della Chiesa e alla necessaria distinzione da ogni regime politico il Pontefice diede ampio spazio nel radiomessaggio natalizio del 1951<sup>55</sup>. Pio XII rivendicava, in nome della missione soprannaturale della Chiesa, un'alterità rispetto ad ogni posizione temporale<sup>56</sup>. La natura stessa della Chiesa veniva, in questo modo, richiamata nei suoi stessi fondamenti teologici. Questi ultimi erano stati fortemente confermati, l'anno prima, nelle pagine dell'enciclica *Humani generis*<sup>57</sup>, un autentico fortilizio del pontificato pacelliano. Altri due importanti temi del radiomessaggio natalizio erano costituiti dall'appello alla pace (secondo la definizione agostiniana di *tranquillitas ordinis*) e dalla descrizione dei rapporti della Chiesa con gli Stati (su cui dovremo opportunamente soffermarci).

---

<sup>53</sup> Molto vasta la letteratura circa questo aspetto della presenza della Chiesa nella società e in quella italiana in particolare. Ci limitiamo solo richiamare la figura di Luigi Gedda (1902-2000), il genetista a cui Pio XII affidò l'organizzazione elettorale. Cfr. L. Gedda, *18 aprile. Memorie inedite dell'artefice della sconfitta del Fronte Popolare*, Milano, 1998; cfr. G. Alfano, *Luigi Gedda. Protagonista di un secolo. Biografia e spiritualità*, Chieti, 2012; cfr. M. Invernizzi, *Luigi Gedda e il movimento cattolico in Italia*, prefazione di G. Cantoni, Milano, 2012.

<sup>54</sup> Cfr. H. Denzinger – A. Schönmetzer, *Enchiridion symbolorum definitionum et declarationum de rebus fidei et morum*, Barcellona-Friburgo-Roma, 1976 n. 3.865. Per i commenti: cfr. G. Concetti, *Chiesa e politica*, Casale Monferrato, 1989, pp. 64-65; cfr. B. Di Martino, *La Dottrina Sociale della Chiesa. Principi fondamentali*, Firenze, 2016, p. 69; cfr. J.M. Ibanez Langlois, *La dottrina sociale della Chiesa. Itinerario testuale dalla "Rerum novarum" alla "Sollicitudo rei socialis"*, Milano, 1989, pp. 264-65.

<sup>55</sup> Pio XII, *Radiomessaggio in occasione del santo Natale*, 24.12.1951, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, vol. XIII, 1951-1952, Città del Vaticano, 1955, pp. 421-33.

<sup>56</sup> Affermava Pio XII: «chi dunque volesse staccare la Chiesa dalla sua supposta neutralità, o premere su di lei nella questione della pace, o menomare il suo diritto di determinare liberamente se e quando e come voglia prendere partito nei vari conflitti, non faciliterebbe la sua cooperazione all'opera della pace, perché una tale presa di partito da parte della Chiesa, anche nelle cose politiche, non può mai essere puramente politica, ma deve essere sempre *sub specie aeternitatis*, nella luce della legge divina, del suo ordine, dei suoi valori, delle sue norme» (*ibi*, p. 423).

<sup>57</sup> Pio XII, *Lettera enciclica Humani generis circa alcune false opinioni che minacciano di sovvertire i fondamenti della dottrina cattolica*, 12.08.1950, in *Enchiridion delle encicliche* 6, cit., nn. 701-43.

Nel radiomessaggio del successivo Natale<sup>58</sup>, Pio XII spiegò come le leggi generali che governano il mondo e la natura dell'uomo, da un lato, e il mistero dell'Incarnazione, dall'altro, sono i «due concetti fondamentali dell'opera salvatrice di Dio»<sup>59</sup>. Per il Papa, l'incapacità moderna ad armonizzare queste due vie è fonte anche di errori sociali e politici che si ripercuotono negativamente sull'uomo in un processo di spersonalizzazione.

Temi simili vennero riproposti dal Pontefice alla vigilia di Natale del 1953<sup>60</sup>. Pio XII, dissertando sul progresso e sullo «spirito tecnico», riconosceva «le meraviglie della tecnica ed il suo legittimo impiego»<sup>61</sup>, ma metteva soprattutto in luce «una errata concezione della vita e del mondo» che restringe «lo sguardo dell'uomo alla sola materia»<sup>62</sup>. Da qui il Papa estendeva, con qualche imprecisione, la trattazione alla vita economica e all'autorità dello Stato.

All'inizio di novembre del 1954, Pio XII tenne un rilevante discorso dinanzi a cardinali e vescovi<sup>63</sup>. Muovendo dal considerare alcune «correnti di pensiero e tendenze che tentano di impedire e limitare la potestà»<sup>64</sup> dei pastori della Chiesa, il Papa sconfessava l'opinione secondo cui la Chiesa dovrebbe tenersi lontano dalle questioni temporali. Scorgendo in tali questioni motivi squisitamente morali, Pio XII ribadiva la competenza della gerarchia e condannava la laicizzazione dello Stato e della vita pubblica.

Anche il radiomessaggio del Natale di quello stesso 1954 ci offre motivi di attenzione<sup>65</sup>. Il Papa trattò della Guerra Fredda e, nel farlo, invitava a «considerare la guerra come oggetto dell'ordine morale»<sup>66</sup>

---

<sup>58</sup> Pio XII, *Radiomessaggio in occasione del santo Natale*, 24.12.1952, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, vol. XIV, 1952-1953, cit., pp. 421-37.

<sup>59</sup> *Ibi*, p. 423.

<sup>60</sup> Pio XII, *Radiomessaggio natalizio ai popoli di tutto il mondo*, 24.12.1953, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, vol. XV, 1953-1954, Città del Vaticano, 1954, pp. 519-32.

<sup>61</sup> *Ibi*, p. 520.

<sup>62</sup> *Ibi*, p. 522.

<sup>63</sup> Pio XII, *Discorso sul sacerdozio e il governo pastorale rivolto ai Cardinali e ai Vescovi convenuti a Roma per i solenni riti in onore di Maria Regina*, 02.11.1954, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, vol. XVI, 1954-1955, Città del Vaticano, 1955, pp. 245-56.

<sup>64</sup> *Ibi*, p. 250.

<sup>65</sup> Pio XII, *Radiomessaggio Ecce ego declinabo in occasione del Natale*, 24.12.1954, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, vol. XVI, cit., pp. 329-45.

<sup>66</sup> *Ibi*, p. 335.

che obbliga i responsabili a ritenersi «personalmente soggetti alle eterne leggi morali»<sup>67</sup>. Ma l'intervento pontificio si presta a riflessione particolarmente per ciò che riguarda il giudizio sul libero commercio (sorprendentemente veniva citato il liberista Richard Cobden) e per ciò che riguarda la contrapposizione tra Stato e vita nazionale.

Ancor più interessante è il radiomessaggio del Natale del 1955<sup>68</sup>. In esso Pio XII parlava dell'uomo moderno nell'epoca tecnica e industriale e presentava i rischi dell'abbandono dell'ordine naturale della società fondato sulla famiglia, sulla proprietà e sullo Stato. L'ordine naturale veniva richiamato più volte (anche in relazione al comunismo), ma in modo da suggerire una obiezione allo sviluppo economico. Si tratta, però, di un punto discutibile dell'insegnamento pontificio su cui dovremo tornare a causa dei suoi risvolti in rapporto al ruolo dello Stato.

Oltre i discorsi più famosi e i celebri radiomessaggi, tra le pagine magisteriali più alte vanno annoverati anche altri interventi, generalmente poco noti. Tra questi, il discorso dinanzi ai giudici del tribunale della Sacra Romana Rota, tenuto nel novembre 1949<sup>69</sup>; in quella circostanza Pio XII riconduceva la crisi della giustizia al positivismo giuridico e all'assolutismo di Stato. In ordine alla concezione dello Stato, vanno, poi, tenuti presenti alcuni passaggi all'interno di un discorso agli operatori cinematografici nell'autunno del 1955<sup>70</sup>. Né vanno trascurate due allocuzioni in cui Pio XII – nell'ottobre del 1948<sup>71</sup> e nell'ottobre del 1956<sup>72</sup> –, rivolgendosi ad

---

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> Pio XII, *Radiomessaggio Col cuore aperto in occasione del Natale*, 24.12.1955, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, vol. XVII, 1955-1956, Città del Vaticano, 1956, pp. 433-49.

<sup>69</sup> Pio XII, *Discorso al tribunale della Sacra Romana Rota*, 13.11.1949, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, vol. XII, 1949-1950, Città del Vaticano, 1955, pp. 269-73.

<sup>70</sup> Pio XII, *Discorso agli operatori cinematografici che hanno partecipato al Congresso internazionale svoltosi a Roma*, 28.10.1955, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, vol. XVII, cit., pp. 354-55.

<sup>71</sup> Pio XII, *Discorso ai partecipanti al Congresso dell'Istituto Internazionale delle Finanze Pubbliche*, 02.10.1948, *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, vol. X, 1948-1949, Città del Vaticano, 1955, pp. 239-40.

<sup>72</sup> Pio XII, *Discorso ai partecipanti al X Congresso dell'Associazione Fiscale Internazionale (I.F.A.)*, 02.10.1956, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, vol. XVIII, 1956-1957, Città del Vaticano, 1957, pp. 508-509.

esperti del settore tributario e finanziario, parlò di tassazione e di imposizione fiscale.

Quelli richiamati rappresentano i più significativi interventi di Pio XII in chiave socio-politica; è ora necessario analizzarne il contenuto nella prospettiva di una valutazione critica dell'insegnamento di Papa Pacelli in merito alla società ed allo Stato.

### **Società e socialità umana**

Sin dai primi atti del pontificato, Pio XII mostrò alcune preoccupazioni che costituiscono aspetti ricorrenti, quasi delle costanti che hanno accompagnato, con linearità e coerenza, il suo magistero sociale. La prima di queste è il richiamo alla dimensione naturale su cui deve poggiare ogni ordinamento che lega gli uomini tra loro.

Una delle grandi categorie che attraversano l'insegnamento di Papa Pacelli è quella di "ordine"<sup>73</sup>. Non si tratta di un concetto immediatamente politico, ma essenzialmente metafisico (e "politico" solo di conseguenza) perché esso è congiunto all'idea di una legge naturale<sup>74</sup> che presiede e governa l'universo umano ancor prima

---

<sup>73</sup> Parlando della convivenza nell'ordine, Pio XII spiegava: «l'ordine, base della vita consociata di uomini, di esseri cioè, intellettuali e morali, che tendono ad attuare uno scopo consentaneo alla loro natura, non è una mera estrinseca connessione di parti numericamente diverse; è piuttosto, e ha da essere, tendenza e attuazione sempre più perfetta di una unità interiore, ciò che non esclude le differenze, realmente fondate, e sanzionate dalla volontà del Creatore o da norme soprannaturali» (Pio XII, *Radiomessaggio Con sempre nuova freschezza alla vigilia del Natale*, 24.12.1942, cit., n. 1673). In un'altra circostanza, il Papa descriveva l'ordine sociale semplicemente come «organizzazione di pace» (Pio XII, *Radiomessaggio in occasione del santo Natale*, 24.12.1951, cit., p. 413).

<sup>74</sup> Richiamando i più alti principi etici, il Papa faceva riferimento alla legge naturale e al diritto naturale: «la legge morale scritta dal Creatore nei cuori degli uomini (cfr. Rm 2,15), il diritto di natura derivante da Dio, i diritti fondamentali e la intangibile dignità della persona umana» (Pio XII, *Radiomessaggio nel V anniversario dall'inizio della guerra mondiale*, 01.09.1944, cit., p. 122).

che il cosmo materiale<sup>75</sup>. I mali sociali provengono, quindi, dal sovvertimento di questo ordine naturale<sup>76</sup>.

Infatti, sin dalla *Summi pontificatus*, l'enciclica di inizio del ministero petrino, Pio XII riconduceva «la radice profonda e ultima dei mali che deploriamo nella società moderna» alla «negazione e [al] rifiuto di una norma di moralità universale, sia della vita individuale, sia della vita sociale e delle relazioni internazionali»<sup>77</sup>. Perciò la crisi dell'Europa ed anche il «terribile uragano della guerra»<sup>78</sup> non potevano che essere relazionati al misconoscimento e all'«oblio della stessa legge naturale»<sup>79</sup>.

La dottrina di un ordine sociale – che non può essere alterato senza produrre drammatici effetti – è l'espressione di una vera e propria «metafisica sociale»<sup>80</sup>. Questa metafisica, poi, altro non rappresenta che un diverso modo per definire il sempre rinascente diritto naturale<sup>81</sup>. Un ordine naturale, oggettivo ed immutabile, rimanda ultimamente a Dio, per cui la sovversione degli ordinamenti naturali non può che essere intesa come un rifiuto della stessa idea di Dio<sup>82</sup>.

---

<sup>75</sup> «L'ordine è l'unità che risulta dall'opportuna disposizione di molte cose», in Pio XI, *Lettera enciclica Quadragesimo anno sull'instaurazione dell'ordine sociale cristiano*, 15.05.1931, in *Enchiridion delle encicliche/5. Pio XI (1922-1939)*, Bologna, 1995, n. 666. La frase viene attribuita a San Tommaso (cfr. Tommaso [San] d'Aquino, *Somma contro i Gentili*, a cura di T.S. Centi, Torino, 1975, libro III, cap. 71 [pp. 720-22]; cfr. Tommaso [San] d'Aquino, *La Somma Teologica*, a cura dei domenicani italiani, testo latino dell'edizione leoniana, Bologna, 1984, q. 65, a. 2 [vol. 5, p. 32]).

<sup>76</sup> «Una delle caratteristiche degli interventi di Pio XII sta nel rilievo dato al rapporto tra morale e diritto. Il Papa insiste sulla nozione di diritto naturale, come anima dell'ordinamento che va instaurato sul piano sia nazionale sia internazionale» (Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, Città del Vaticano, 2004, n. 93).

<sup>77</sup> Pio XII, *Lettera enciclica Summi pontificatus*, 20.10.1939, cit., n. 20.

<sup>78</sup> *Ibi*, n. 16.

<sup>79</sup> *Ibi*, n. 20.

<sup>80</sup> Cfr. A. Acerbi, *La Chiesa nel tempo. Sguardi sui progetti di relazioni tra Chiesa e società civile negli ultimi cento anni*, Milano, 1979, pp. 136-49; cfr. F. Traniello, *Pio XII*, in F. Traniello – G. Campanini (diretto da), *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia*, Casale Monferrato, 1982, vol. II, p. 504.

<sup>81</sup> Cfr. M. Paganella, *La dottrina sociale della Chiesa e il diritto naturale*, Milano, 2009, pp. 33, 38, 42, 45.

<sup>82</sup> Scriveva ancora Pio XII: «questa legge naturale trova il suo fondamento in Dio, creatore onnipotente e padre di tutti, supremo e assoluto legislatore, onnisciente e giusto vindice delle azioni umane. Quando Dio viene rinnegato, rimane anche scossa ogni base di moralità, si soffoca, o almeno si affievolisce di molto, la voce della natura, che insegna, persino agli indotti e alle tribù non pervenute a civiltà, ciò che

Pio XII seppe mettere in guardia teologi e fedeli dalla tentazione di ridurre il cristianesimo al solo ordine morale naturale. Di questa preoccupazione è prova la *Humani generis*<sup>83</sup>, probabilmente l'enciclica di maggiore peso teologico dell'intero pontificato. L'ordine soprannaturale non è meramente accessorio, ma anche quello naturale è «voluto da Dio» e costituisce parte di un unico progetto<sup>84</sup>. Legge naturale e dottrina di Cristo<sup>85</sup> sono, quindi, i due cardini su cui ruotavano gli insegnamenti pacelliani e i due pilastri attraverso cui continuare a leggerne il magistero<sup>86</sup>. Il richiamo tanto al diritto di natura quanto alla rivelazione cristiana sarà utilizzato da Pio XII sia per dimostrare a quali conseguenze porta l'oblio di questi fondamenti, sia per indicare in essi i postulati della ricostruzione dell'ordine sociale<sup>87</sup>. «Il nuovo ordine del mondo – proclamava il Papa –, la vita nazionale e internazionale, una volta cessate le amarezze e le crudeli lotte presenti, non dovrà più riposare sulla infida sabbia di norme mutabili ed effimere, lasciate all'arbitrio dell'egoismo collettivo e individuale.

---

è bene e ciò che è male, il lecito e l'illecito, e fa sentire la responsabilità delle proprie azioni davanti a un Giudice supremo» (Pio XII, *Lettera enciclica Summi pontificatus*, 20.10.1939, cit., n. 21).

<sup>83</sup> Pio XII, *Lettera enciclica Humani generis...*, 12.08.1950, cit.

<sup>84</sup> Nella vigilia natalizia del 1952, il Papa diceva: «Iddio mantiene saldo tutto il vigore di quelle leggi generali che governano il mondo e la natura dell'uomo, anche se infirmata dalle contratte debolezze. In quell'ordinamento, costituito anch'esso a salute della creatura, Egli nulla sconvolge e ritira, ma inserisce un nuovo elemento, destinato a integrarlo e superarlo: la Grazia, per il cui lume soprannaturale la creatura potrà meglio conoscerlo, e per la cui forza sovrumana potrà meglio osservarlo» (Pio XII, *Radiomessaggio in occasione del santo Natale*, 24.12.1952, cit., p. 423).

<sup>85</sup> «I dettami del diritto naturale e le verità della rivelazione promanano per diversa via, come due rivi d'acque non contrarie, ma concordi, dalla medesima fonte divina; e perché la Chiesa, custode dell'ordine soprannaturale cristiano, in cui convergono natura e grazia, ha da formare le coscienze, anche le coscienze di coloro, che sono chiamati a trovare soluzioni per i problemi e i doveri imposti dalla vita sociale» (Pio XII, *Radiomessaggio in occasione del cinquantesimo anniversario della Rerum novarum*, 01.06.1941, cit., n. 1614).

<sup>86</sup> Cfr. G. Ravasi, *Il mondo culturale di Papa Pacelli*, in P. Chenu (a cura di), *L'eredità del magistero di Pio XII*, Città del Vaticano, 2010, pp. 34-36.

<sup>87</sup> Il pontificato di Pio XII, nei suoi primi anni, è stato segnato dagli «orrori [della] conflagrazione mondiale» (Pio XII, *Lettera enciclica Summi pontificatus*, 20.10.1939, cit., n. 74) e, subito dopo, dalle speranze per una rinascita della civiltà (cfr. Pio XII, *Radiomessaggio nel V anniversario dall'inizio della guerra mondiale*, 01.09.1944, cit.). Il mondo, però, si trovò presto sull'orlo di un nuovo e anomalo scontro, la Guerra Fredda (cfr. Pio XII, *Radiomessaggio ai popoli di tutto il mondo in occasione del Natale*, 24.12.1947, cit.).

Esse devono piuttosto appoggiarsi sull'inconcusso fondamento, sulla roccia incrollabile del diritto naturale e della divina rivelazione»<sup>88</sup>.

Ma come spiegava Pio XII questo ordine naturale da cui la vita dell'uomo non deve prescindere per assicurare la pace e la coesistenza? Ebbene, nell'insegnamento del Pontefice era frequente l'affermazione in base alla quale un ordinamento confacente alla natura dell'uomo non può edificarsi che sulla famiglia, sulla proprietà privata e sullo Stato. La solidità della vita sociale deve poggiare sulla consapevolezza della natura umana che è immutabile nonostante tutti i possibili adattamenti storici. Ecco come il Pontefice si esprimeva: «in quale direzione allora si deve cercare la sicurezza e la intima saldezza della convivenza, se non riconducendo le menti a conservare e risvegliare i principî della vera natura umana voluta da Dio? Vi è, cioè, un ordine naturale, anche se le sue forme mutano con gli sviluppi storici e sociali; ma le linee essenziali furono e sono tuttora le medesime: la famiglia e la proprietà, come base di provvedimento personale; poi, come fattori complementari di sicurezza, gli enti locali e le unioni professionali, e finalmente lo Stato»<sup>89</sup>. Sicuramente la famiglia e la proprietà privata costituiscono elementi indispensabili all'uomo e, perciò, debbono essere considerati intimamente legati alla sua natura. Su ciò che, invece, riguarda lo Stato dobbiamo riservarci una disamina più articolata che consenta di mettere in luce i punti deboli della dottrina sociale della Chiesa.

Anche per preparare quella disamina, è bene osservare come anche per Pio XII (nella più vasta tradizione del pensiero sociale cristiano) la convivenza umana rappresenti un dato naturale perché l'individuo non è destinato a vivere solitariamente. In una delle sue più importanti encicliche, Leone XIII aveva, infatti, scritto: «il vivere in una società civile è insito nella natura stessa dell'uomo: e poiché egli non può, nell'isolamento, procurarsi né il vitto né il vestiario necessario alla vita, né raggiungere la perfezione intellettuale e morale, per disposizione provvidenziale nasce atto a congiungersi e a riunirsi con gli altri uomini, tanto nella società domestica quanto nella società civile, la quale sola può fornirgli tutto quanto basta perfettamente alla vita»<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Pio XII, *Lettera enciclica Summi pontificatus*, 20.10.1939, cit., n. 60.

<sup>89</sup> Pio XII, *Radiomessaggio Col cuore aperto...*, 24.12.1955, cit., p. 437.

<sup>90</sup> Leone XIII, *Lettera enciclica Immortale Dei sulla costituzione cristiana degli Stati*, 01.11.1885, in *Enchiridion delle encicliche/3. Leone XIII (1878-1903)*, Bologna, 1999, n. 451.

E Pio XII faceva eco affermando: «origine e scopo essenziale della vita sociale vuol essere la conservazione, lo sviluppo e il perfezionamento della persona umana, aiutandola ad attuare rettamente le norme e i valori della religione e della cultura, segnati dal Creatore a ciascun uomo e a tutta l'umanità, sia nel suo insieme, sia nelle sue naturali ramificazioni»<sup>91</sup>.

Se, dunque, risulta pienamente condivisibile porre l'unione tra gli individui e tra le famiglie come qualcosa richiesto dal bisogno di sicurezza e, ancor prima, come qualcosa richiesto dalla stessa indole naturale dell'essere umano, non perciò sono comprensibili le conseguenze che l'insegnamento della Chiesa, in generale, e quello di Pio XII, in particolare, fanno discendere da questo dato antropologicamente e sociologicamente evidente.

Ci riferiamo alla concezione organica della società, alla elaborazione di una nozione di bene comune dai contorni sempre più ampi, ad una tendenziale "socializzazione" dell'individuo e, infine, ad una coincidenza tra Stato e società.

L'uomo è, senz'altro, un essere sociale; ma ciò non comporta affatto ritenere l'individuo una mera parte di un tutto a lui superiore. A Pio XII non possono essere certo attribuite idee olistiche (un'accentuazione in chiave comunitaristica sarà caratteristica del magistero successivo), ma è anche vero che una certa propensione a considerare la società come un "corpo" appartiene al pensiero sociale cattolico. Infatti, pur prendendo le distanze dalla tendenza a "cosificare" la dimensione sociale, a Papa Pacelli non era del tutto estranea una concezione organica della compagine sociale. Scriveva nell'enciclica del 1939: «al lume di questa unità di diritto e di fatto dell'umanità intera gli individui non ci appaiono slegati tra loro, quali granelli di sabbia, bensì uniti in organiche, armoniche e mutue relazioni, varie con il variar dei tempi, per naturale e soprannaturale destinazione e impulso. E le genti, evolvendosi e differenziandosi secondo condizioni diverse di vita e di cultura, non sono destinate a spezzare l'unità del genere umano, ma ad arricchirlo e abbellirlo con la comunicazione delle loro peculiari doti e con quel reciproco scambio dei beni, che può essere possibile e insieme efficace, solo quando un amore mutuo e una carità

---

<sup>91</sup> Pio XII, *Radiomessaggio Con sempre nuova freschezza...*, cit., n. 1676.

vivamente sentita unisce tutti i figli dello stesso Padre e tutti i redenti dal medesimo sangue divino»<sup>92</sup>.

Pur essendo il Pontefice meno tentato da ogni forma di organicismo e di collettivismo, Pio XII, nel suo insegnamento, lasciava emergere l'idea di considerare la società un vero e proprio "corpo"<sup>93</sup>. Ciò avveniva, ad esempio, ove, pur contrapponendo la massa alla società, i membri di quest'ultima venivano, sì, dichiarati «distinti fra loro», ma essi – per il Papa – «costituiscono, ciascuno secondo la sua [propria, ndr] funzione, l'unità di un solo corpo»<sup>94</sup>. O lì dove descriveva il modo con cui l'uomo è spinto ad unirsi ai suoi simili «a organicamente disporsi in un corpo, secondo le diversità delle disposizioni e delle azioni dei singoli, a tendere al comune scopo, che consiste nella creazione e nella conservazione del vero bene generale col concorso delle singole attività»<sup>95</sup>.

Nella concezione magisteriale della società rischiano di essere introdotte suggestioni che appartengono al soprannaturale "corpo mistico". Si nota, cioè, l'attitudine ad assimilare la società umana e i suoi dinamismi alla "Città di Dio" (come direbbe Agostino), i fenomeni sociali alla vita di grazia, la comunità degli uomini a quella degli eletti e, quasi in modo ovvio, lo Stato al "corpo mistico"<sup>96</sup>. In altri termini, si ritiene che come all'interno della Chiesa non c'è alcuna parte che possa sorreggersi da sola, così ogni parte della società è incomprendibile senza il tutto<sup>97</sup>.

<sup>92</sup> Pio XII, *Lettera enciclica Summi pontificatus*, 20.10.1939, cit., n. 34.

<sup>93</sup> Cfr. P. Correa de Oliveira, *Nobiltà ed élites tradizionali analoghe nelle allocuzioni di Pio XII al Patriziato ed alla Nobiltà romana*, Milano, 1993, pp. 97 ss.

<sup>94</sup> Pio XII, *Discorso ai componenti il consiglio nazionale della U.C.I.D. – Unione Cristiana Imprenditori Dirigenti*, 31.01.1952, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, vol. XIII, 1951-1952, Città del Vaticano, 1955, p. 465.

<sup>95</sup> Pio XII, *Discorso agli operatori cinematografici che hanno partecipato al Congresso internazionale svoltosi a Roma*, 28.10.1955, cit., p. 354.

<sup>96</sup> Cfr. J. Maritain, *La persona umana e il bene comune*, Brescia, 1948, p. 18.

<sup>97</sup> Per quanto le seguenti parole sembrano affermare il contrario, pur tuttavia la vita teologale del singolo fedele non sussiste senza la comunità della Chiesa, così come sosteneva tutta la teologia insita nell'enciclica *Mystici corporis*: «mentre infatti nel corpo naturale il principio della unità congiunge le parti in modo che le singole manchino completamente della propria sussistenza, invece nel corpo mistico la forza di mutua congiunzione, sebbene intima, unisce le membra tra loro in modo che le singole godano del tutto di una propria personalità. Se poi consideriamo il mutuo rapporto del tutto e delle singole membra, esse in ogni corpo fisico vivente sono in ultima istanza destinate soltanto a profitto di tutto il composto; mentre, in una

Contraria alle teorie organicistiche, ma anche a quelle comunitaristiche è la posizione classicamente liberale che ribadisce la scorrettezza di ogni tipo di sostituzione dell'individuo da parte di qualsiasi entità collettiva<sup>98</sup>. Scriveva Friedrich A. von Hayek (1899-1992): «la società non è una persona in grado di agire, ma una struttura ordinata di azioni che risultano dall'osservanza da parte dei suoi membri»<sup>99</sup>.

Un'altra considerazione riguarda la problematica definizione di bene comune. A differenza anche del suo predecessore (Pio XI) e del suo successore (Giovanni XXIII), Pio XII dimostrò di pensare al bene comune in modo più realistico, adottando una concezione meno "estesa" e, perciò, meno ideologica<sup>100</sup>. Pur tuttavia, anche nei testi di Pio XII – per quanto in misura assai minore rispetto agli altri pontefici, soprattutto nel periodo conciliare – non può non essere riscontrata quella tipica tendenza che concede il primato al bene comune rispetto ai beni individuali.

È presente, anche nell'insegnamento di Papa Pacelli, quella cronica contraddizione della contemporanea affermazione tanto della centralità della persona rispetto allo Stato quanto della maggiore dignità del bene comune nei confronti dell'interesse individuale. Se il principio «*civitas propter cives, non cives propter civitatem*»<sup>101</sup> ristabilisce

---

compagine sociale di uomini, nell'ordine della finalità dell'utilità, l'ultimo scopo è il bene di tutti e di ciascun membro, essendo essi persone» (Pio XII, *Lettera enciclica Mystici corporis...*, cit., n. 209).

<sup>98</sup> Cfr. C. Lottieri – E. Castrucci, *Lezioni di filosofia del diritto*, Roma, 2006, p. 61; cfr. K. Popper, *La società aperta e i suoi nemici. 1. Platone totalitario*, Roma, 1996, p. 216; cfr. M.N. Rothbard, *Individualismo e filosofia delle scienze sociali*, prefazione di F.A. von Hayek, a cura di R.A. Modugno Crocetta, Roma, 2001, pp. 30-31.

<sup>99</sup> F.A. von Hayek, *Legge, legislazione e libertà*, trad. it., Milano, 2010, p. 300.

<sup>100</sup> Cfr. Di Martino, *La Dottrina Sociale della Chiesa*, cit., pp. 164-65.

<sup>101</sup> Pio XII, *Radiomessaggio ai partecipanti al VII Congresso Internazionale dei Medici Cattolici*, 11.09.1956, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, vol. XVIII, 1956-1957, Città del Vaticano, 1957, p. 427 [«*Le principe "civitas propter cives, non cives propter civitatem" est un héritage antique de la tradition catholique et fut repris dans l'enseignement des Papes Léon XIII, Pie X, Pie XI, non de manière occasionnelle, mais en termes explicites, forts et précis. L'individu n'est pas seulement antérieur à la société par son origine, mais il lui est aussi supérieur par sa destinée. La société, à la formation et au développement de laquelle les individus sont ordonnés, n'est que le moyen universel voulu par la nature pour mettre les personnes en rapport avec d'autres personnes. Cette relation de la partie au tout est ici entièrement différente de celle qui existe dans l'organisme physique. Quand l'homme entre par la naissance dans la société, il est déjà pourvu par le Créateur de droits indépendants; il déploie son activité en donnant et en recevant et, par*

il giusto rapporto, pur tuttavia, proprio in forza di una persistente ambiguità, sovente si passa dal piano concreto (o semplicemente “reale”) a quello ideale (o, forse, “ideologico”), ribaltando l’ordine delle cose, ritenendo che «l’individuo per sua natura [sia] ordinato alla società»<sup>102</sup>.

Una delle principali modalità con cui la dimensione collettiva prevarica sulla persona è la negazione o la riduzione di ciò che è proprio di ciascun individuo. Papa Pacelli è stato certamente tra i più convinti assertori della proprietà privata in quanto diritto naturale (e su ciò sarà bene spendere qualche parola in più); ma spesso il principio della destinazione universale dei beni è stato considerato come uno dei «punti sui quali la dottrina sociale è stata da lui meglio concretizzata»<sup>103</sup>.

Non è facile armonizzare l’intangibilità della proprietà privata con il riconoscimento delle prerogative del potere politico di limitare e di interferire in questo diritto della persona. È, questa, una delle grandi aporie dell’insegnamento della Chiesa che ha avuto oscillazioni proprio a causa di una notevole intrinseca nebulosità<sup>104</sup>. Se dopo Pio XII si insisterà soprattutto sulla funzione collettiva dei beni, Papa Pacelli rappresenta ancora quel magistero che, invece, accentuava il significato umano, naturale e religioso della proprietà individuale. Pur tuttavia, come dicevamo, non sono assenti nei discorsi di questo Pontefice “di crinale”, indicazioni che inducono a relativizzare tale baluardo in difesa della persona.

Ad esempio, nel radiomessaggio in occasione dei cinquant’anni della *Rerum novarum*, il Papa parlava di lavoratori «uniti nella comunità statale»<sup>105</sup>. Un’espressione strana, dal tono collettivistico,

---

*sa collaboration avec les autres hommes, il crée des valeurs et obtient des résultats que seul il ne serait pas capable d’obtenir et dont il ne peut même, comme personne individuelle, être le porteur. Ces nouvelles valeurs manifestent que la société possède une prééminence et une dignité propre; mais ceci n’entraîne pas une transformation de la relation, que Nous esquissons plus haut, car ces mêmes valeurs supérieures (comme la société elle-même) sont rapportées à leur tour par la nature à l’individu et aux personnes»].*

<sup>102</sup> J. Banchi, *Principi dell’ordine sociale cristiano*, Roma, 1944, p. 262.

<sup>103</sup> Congregazione per l’Educazione Cattolica, *In questi ultimi decenni. Orientamenti per lo studio e l’insegnamento della Dottrina Sociale della Chiesa nella formazione sacerdotale*, 30.12.1988, n. 22.

<sup>104</sup> Cfr. Di Martino, *La Dottrina Sociale della Chiesa*, cit., pp. 115-21.

<sup>105</sup> Pio XII, *Radiomessaggio in occasione del cinquantesimo anniversario della Rerum novarum*, cit., n. 1625.

quasi ad indicare la scomparsa della società a favore dell'entità statale. Poi il Pontefice proseguiva affermando sia un poco precisato «diritto personale di tutti all'uso dei beni terreni [...] voluto dal Creatore»<sup>106</sup> sia una «giusta distribuzione dei beni» come «vero scopo dell'economia nazionale»<sup>107</sup>.

In un altro famoso radiomessaggio, quello del settembre 1944, Pio XII, pur accanto ad una vigorosa difesa della proprietà privata, sosteneva che «un diritto illimitato [...] è contrario al diritto di natura»<sup>108</sup>. Qui è presente un capovolgimento del diritto naturale ove esso viene invocato non a difesa della persona contro i ricorrenti e costanti assalti del potere politico, ma in una dimensione comunitarista che, inesorabilmente, diviene legittimazione dell'operato dello Stato<sup>109</sup>.

È similmente vero che l'intangibilità della persona («i diritti fondamentali e la intangibile dignità della persona umana»<sup>110</sup>) è al centro del pensiero sociale di Pio XII che l'ha ripetutamente fondata sulla «legge morale scritta dal Creatore nei cuori degli uomini (cfr. Rm 2,15) [...] e sul diritto di natura derivante da Dio»<sup>111</sup>.

A buon motivo, il pensiero sociale di Papa Pacelli, all'interno della dottrina sociale della Chiesa, può essere considerato quello più esplicitamente teso alla difesa dell'individuo contro i poteri politici. D'altronde, dopo le esperienze totalitarie vi erano tutte le ragioni per indurre il Papa ad affermare: «in alcuni Paesi, una concezione dello Stato atea o anticristiana con i suoi vasti tentacoli avvinse a sé talmente l'individuo da quasi spogliarlo d'indipendenza, non meno nella vita privata che nella pubblica»<sup>112</sup>.

La vera difesa contro questa “spoliazione” è costituita dalla proprietà privata quale «diritto fondamentale» che l'uomo riceve dalla natura e, quindi, in ultima istanza da Dio. Dichiarava, infatti, Pio XII:

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> *Ibi*, n. 1626.

<sup>108</sup> Pio XII, *Radiomessaggio nel V anniversario dall'inizio della guerra mondiale*, cit., p. 125.

<sup>109</sup> Cfr. J.G. Hülsmann, *Diritto naturale e liberalismo*, in D. Antiseri – E. Di Nuoscio – F. Di Iorio (a cura di), *Liberalismo e Anarcocapitalismo. La Scuola austriaca di economia*, “Nuova Civiltà delle Macchine”, vol. 29 (2011), n. 1-2, p. 464.

<sup>110</sup> Pio XII, *Radiomessaggio nel V anniversario dall'inizio della guerra mondiale*, cit., p. 122.

<sup>111</sup> *Ibidem.*

<sup>112</sup> Pio XII, *Radiomessaggio in occasione del cinquantesimo anniversario della Rerum novarum*, cit., n. 1645.

«tale diritto individuale non può essere in nessun modo soppresso, neppure da altri diritti certi e pacifici sui beni materiali»<sup>113</sup>. Ed ancora: «difendendo dunque il principio della proprietà privata, la Chiesa persegue un alto fine etico-sociale. Essa non intende già di sostenere puramente e semplicemente il presente stato di cose [...] la Chiesa mira piuttosto a far sì che l'istituto della proprietà privata sia tale quale deve essere secondo i disegni della sapienza divina e le disposizioni della natura: un elemento dell'ordine sociale, un necessario presupposto delle iniziative umane, un impulso al lavoro a vantaggio dei fini temporali e trascendenti della vita, e quindi della libertà e della dignità dell'uomo, creato ad immagine di Dio, che fin dal principio gli assegna a sua utilità un dominio sulle cose materiali»<sup>114</sup>.

L'energica riproposizione del carattere naturale del diritto di proprietà rappresenta la migliore strada per dare consistenza e spessore al primato della persona. Ben più che il pensiero cosiddetto personalista (o il "personalismo comunitario"), è quanto contenuto nella difesa dei diritti di proprietà ad assicurare la migliore protezione degli individui e delle famiglie nei confronti dello Stato.

Pio XII ribadiva la centralità della persona, riaffermando la necessità di guardare «all'uomo, come tale, che, lungi dall'essere l'oggetto e un elemento passivo della vita sociale, invece, deve esserne e rimanerne il soggetto, il fondamento e il fine»<sup>115</sup>. Ed affinché ciò possa essere sempre solidamente confermato è necessario ancorare in modo immutabile l'inviolabilità della proprietà quale diritto naturale al pari dell'intangibilità della persona. Questi – sosteneva Pio XII – «sono diritti che l'individuo riceve direttamente dal Creatore, non da un altro uomo, né da gruppi umani, non dallo Stato, né da gruppi di Stati, né da alcuna autorità politica»<sup>116</sup>.

---

<sup>113</sup> *Ibi*, n. 1622.

<sup>114</sup> Pio XII, *Radiomessaggio nel V anniversario dall'inizio della guerra mondiale*, cit., p. 126.

<sup>115</sup> Pio XII, *Radiomessaggio Benignitas et humanitas...*, cit., pp. 237-238.

<sup>116</sup> Pio XII, *Radiomessaggio ai partecipanti al VII Congresso Internazionale dei Medici Cattolici*, 11.09.1956, cit., p. 426 («le droit à être protégé des dangers qui les menacent, l'individu le reçoit immédiatement du Créateur, non d'un autre homme, ni de groupes d'hommes, non de l'État ou de groupes d'États, ni d'aucune autorité politique. Ce droit, l'individu le reçoit d'abord en lui-même et pour lui-même, puis en relation avec les autres hommes et avec la société, et cela non seulement dans l'ordre de l'action présente, mais aussi dans celui de la finalité»).

Altri interessanti elementi di riflessione circa il «disconoscimento della persona umana»<sup>117</sup> e circa la necessità di porre l'essere umano «al centro di tutto l'ordine sociale»<sup>118</sup>, il Papa seppe offrirli a proposito della “spersonalizzazione” dell'uomo moderno<sup>119</sup> e della differenza che intercorre tra “popolo” e “massa”<sup>120</sup>. Accanto a questo, la denuncia di ciò che realmente rappresenta la socializzazione e i pericoli in essa contenuti: «bisogna impedire – affermava il Pontefice – che la persona e la famiglia si lascino trascinare nell'abisso in cui tende a gettarle la socializzazione di tutti i beni, socializzazione al termine della quale la terribile immagine del Leviathan diventerebbe un'orribile realtà. È con estrema energia che la Chiesa condurrà questa battaglia dove sono in gioco i valori supremi: dignità della persona e salvezza eterna delle anime. Così si spiega l'insistenza della dottrina sociale cattolica, soprattutto sul diritto alla proprietà privata»<sup>121</sup>. Un'analogia posizione, che potremmo definire di contrasto verso ogni forma di socializzazione è riscontrabile nel radiomessaggio del Natale del 1951: «[coloro] che nel campo economico o sociale vorrebbero tutto riversare sulla società, anche la direzione e la sicurezza della loro esistenza; o che attendono oggi il loro unico nutrimento spirituale quotidiano, sempre meno da loro stessi, vale a dire dalle loro proprie convinzioni e conoscenze»<sup>122</sup>.

Se l'insegnamento sul carattere disumano del collettivismo appare piuttosto chiaro, meno si comprendono i motivi di diffidenza verso la posizione opposta e verso l'economia di mercato.

Anche se molto attenuata rispetto alla *Quadragesimo anno* di Pio XI, permaneva una formale equidistanza nei confronti dell'individualismo e del collettivismo<sup>123</sup>. In questo modo, però, si dimostrava di non

<sup>117</sup> Pio XII, *Radiomessaggio in occasione del santo Natale*, 24.12.1952, cit., p. 426.

<sup>118</sup> Pio XII, *Discorso ai nuovi Cardinali*, 20.02.1946, cit., p. 390.

<sup>119</sup> Cfr. Pio XII, *Radiomessaggio in occasione del santo Natale*, 24.12.1952, cit., p. 426.

<sup>120</sup> Cfr. Pio XII, *Radiomessaggio Benignitas et humanitas alla vigilia del Natale*, 24.12.1944, cit., pp. 238-240; cfr. anche Pio XII, *Discorso ai nuovi Cardinali*, 20.02.1946, cit., p. 392 e Pio XII, cit., p. 465.

<sup>121</sup> Pio XII, *Radiomessaggio al Katholikentag (Congresso dei cattolici austriaci) di Vienna*, 14.09.1952, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII. XIV (1952-1953)*, Città del Vaticano, 1955, p. 561.

<sup>122</sup> Pio XII, *Radiomessaggio in occasione del santo Natale*, 24.12.1951, cit., p. 430.

<sup>123</sup> Cfr. Acerbi, *La Chiesa nel tempo. Sguardi sui progetti di relazioni tra Chiesa e società civile negli ultimi cento anni*, cit., p. 138.

percepire<sup>124</sup> come, in materia sociologica, l'“individualismo” non è altro che la posizione in base alla quale i fenomeni sociali debbono essere sempre e comunque ricondotti alle scelte dei singoli soggetti e non ad astratte entità collettive. Il pregiudizio nei confronti dell'individualismo<sup>125</sup> impediva, ancora una volta, di comprendere come proprio questo metodo delle scienze sociali dovrebbe essere considerato pienamente consono al principio cattolico del primato della persona sulla società. La dottrina sociale della Chiesa ha espresso ciò con il principio di sussidiarietà che ha avuto in Pio XII uno dei principali assertori<sup>126</sup>. Per il Papa, infatti, «[...] bisogna, nella organizzazione della produzione, assicurare tutto il suo valore direttivo a questo principio, sempre sostenuto dall'insegnamento sociale della Chiesa: le attività e i servizi della società devono avere un carattere “sussidiario”, soltanto aiutare o completare l'attività dell'individuo, della famiglia, della professione»<sup>127</sup>.

L'altra grande incongruenza è una certa sottile avversione nei confronti dell'economia di mercato<sup>128</sup> che, sebbene manchi di fondamento, attraversa tutta la dottrina sociale della Chiesa. In questa stessa linea, Pio XII parlava di «vietto liberalismo»<sup>129</sup> senza preoccuparsi di distinguere tra filosofia relativista e liberalismo economico<sup>130</sup>.

Se consideriamo le premesse, questa diffidenza appare ancor meno giustificata. A riguardo, esaminiamo ciò che è inerente alla proprietà privata, allo scambio dei beni ed alla socialità dell'uomo.

Già nel radiomessaggio sulla *Rerum novarum*, Papa Pacelli aveva ribadito come proprietà privata e libero scambio sono dimensioni naturali della persona umana: «senza dubbio – sosteneva il Pontefice

<sup>124</sup> Cfr. Pio XII, *Discorso alla vigilia del Natale*, 24.12.1945, cit., p. 308.

<sup>125</sup> Cfr. Pio XII, *Radiomessaggio in occasione del santo Natale*, 24.12.1951, cit., p. 431.

<sup>126</sup> Cfr. Paolo Magagnotti (a cura di), *Il principio di sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa*, presentazione di padre Raimondo Spiazzi, Bologna, 1991, pp. 23-27.

<sup>127</sup> Pio XII, Lettera al prof. Carlo Flory, presidente delle *Semaines Sociales de France*, in occasione della 34<sup>a</sup> Settimana Sociale, 18.07.1947, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII. IX (1947-1948)*, Città del Vaticano 1949, p. 592.

<sup>128</sup> Altrove abbiamo provato a rintracciare motivi e origini culturali di questo atteggiamento. Cfr. Di Martino, *La Dottrina Sociale della Chiesa. Principi fondamentali*, cit., pp. 45-87.

<sup>129</sup> Pio XII, *Discorso alla vigilia del Natale*, 24.12.1945, cit., p. 308.

<sup>130</sup> Cfr. Pio XII, *Radiomessaggio Ecce ego declinabo in occasione del Natale*, 24.12.1954, cit., p. 336.

– l'ordine naturale, derivante da Dio, richiede anche la proprietà privata e il libero reciproco commercio dei beni con scambi e donazioni»<sup>131</sup>. Anche se ciò era attenuato dal richiamo alla «funzione regolatrice del potere pubblico su entrambi questi istituti»<sup>132</sup>, pur tuttavia non si comprende quale difficoltà vi sia a legittimare quel sistema economico che si fonda esattamente sulla necessità tanto della proprietà individuale quanto degli scambi volontari.

In modo simile, Pio XII si espresse nell'autunno del 1955:

dalla natura, infatti, e quindi dal suo Fattore, l'uomo è spinto ad unirsi in società, a collaborare per il mutuo integramento con lo scambio reciproco di servizi e di beni, a organicamente disporsi in un corpo, secondo le diversità delle disposizioni e delle azioni dei singoli, a tendere al comune scopo, che consiste nella creazione e nella conservazione del vero bene generale col concorso delle singole attività<sup>133</sup>.

Impropriamente, il liberalismo è stato ritenuto ostile e nocivo al carattere sociale dell'essere umano. In realtà, è esattamente il contrario. L'economia libera si fonda sul presupposto che ciascun uomo ha bisogno del lavoro di tutti gli altri e che ogni limitazione a questa *cooperazione sociale* comporta danni gravi alla vita dei singoli e seri pericoli nei rapporti tra i popoli. È, invero, l'economia di Stato ad erodere i rapporti interpersonali e a creare contenziosi tra le nazioni.

Questo insieme di considerazioni che hanno ad oggetto il magistero di Pio XII sulla società non può, però, non tener conto di come sia proprio l'intervento dello Stato a rovinare i vincoli sociali e a disarticolare i naturali rapporti umani, iniziando da quelli familiari. Così, alla vigilia del Natale del 1952, il Papa, a proposito dei «segni del falso e anormale orientamento dello sviluppo sociale», dichiarava:

in non pochi paesi lo Stato moderno va divenendo una gigantesca macchina amministrativa. Esso stende la sua mano su quasi tutta la vita: l'intera scala dei settori politico, economico, sociale, intellettuale, fino alla nascita e alla morte, vuol farsi materia della sua amministrazione. Nessuna meraviglia quindi se in questo clima dell'impersonale, che tutta la vita tende a penetrare ed avvolgere,

<sup>131</sup> Pio XII, *Radiomessaggio in occasione del cinquantesimo anniversario della Rerum novarum*, 01.06.1941, cit., n. 1622.

<sup>132</sup> *Ibid.*

<sup>133</sup> Pio XII, *Discorso agli operatori cinematografici che hanno partecipato al Congresso internazionale svoltosi a Roma*, 28.10.1955, cit., p. 354.

il senso del bene comune si attutisce nelle coscienze dei singoli, e lo Stato perde sempre più il primordiale carattere di una comunità morale dei cittadini<sup>134</sup>.

Occorrerà tornare sulla concezione di Stato, ma, al momento, è bene registrare come anche per Pio XII questo interventismo statale è causa della “spersonalizzazione” dell’uomo moderno.

In tal guisa – continuava il Pontefice – si rivela l’origine e il punto di partenza della corrente, che travolge in stato di angoscia l’uomo moderno: la sua “spersonalizzazione”. Gli si è tolto in larga misura il suo volto e il suo nome; in molte delle più importanti attività della vita è stato ridotto a puro oggetto della società, poiché questa, alla sua volta, viene trasformata in sistema impersonale, in una fredda organizzazione di forze<sup>135</sup>.

Spesso l’economia di mercato è stata vista negativamente dai pensatori religiosi perché su di essa viene caricata la responsabilità di essere portatrice di istanze di incontrollata libertà. Si tratta, in realtà, di un pregiudizio, sebbene della vera libertà non ci sia alcun motivo di aver paura. Perciò è assai interessante che, nel Natale 1951, Pio XII abbia voluto definire l’ordine sociale cristiano in diretta relazione alla libertà: «l’ordine cristiano, in quanto ordinamento di pace, è essenzialmente ordine di libertà»<sup>136</sup>. Per il Papa, la giusta concezione di libertà è quella del «concorso solidale di uomini e di popoli liberi per la progressiva attuazione, in tutti i campi della vita, degli scopi assegnati da Dio all’umanità»<sup>137</sup>. Anche in questa circostanza, il Pontefice, riguardo alla libertà, presentava le riserve sia nei confronti della cultura del “mondo libero” sia nei confronti di quella del «campo opposto»<sup>138</sup>.

Ed a proposito di quest’ultimo, pochi anni dopo, Pio XII poneva in contrapposizione il collettivismo e l’ordine naturale con queste parole:

noi respingiamo il comunismo come sistema sociale in virtù della dottrina cristiana, e dobbiamo affermare particolarmente i fondamenti del diritto naturale. Per la medesima ragione rigettiamo altresì l’opinione che il cristiano debba oggi vedere il comunismo

<sup>134</sup> Pio XII, *Radiomessaggio in occasione del santo Natale*, 24.12.1952, cit., p. 426.

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> Pio XII, *Radiomessaggio in occasione del santo Natale*, 24.12.1951, cit., p. 430.

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> Cfr. Pio XII, *Radiomessaggio in occasione del santo Natale*, 24.12.1951, cit., p. 430.

come un fenomeno o una tappa nel corso della storia, quasi necessario “momento” evolutivo di essa, e quindi accettarlo quasi come decretato dalla Provvidenza divina<sup>139</sup>.

Ciò che non si comprende è il permanente sospetto nei confronti dell'unico sistema economico che, essendo radicalmente alternativo al comunismo, non può che risultare conforme al diritto naturale. Tale sistema è quello dell'economia basata sulla proprietà privata e sulla libertà individuale nello scambio volontario. Stando così le cose, non si comprendono le successive affermazioni tese ad addensare sospetti sul libero scambio. Nel radiomessaggio del Natale 1954, il Papa descriveva la cultura dei «seguaci del sistema del libero commercio» come caratterizzata da una tal «fiducia riposta nella moderna economia» da perseguire «una sorta di autoreddenzione»<sup>140</sup>. È in questo contesto che veniva citato il liberista inglese Richard Cobden (1804-1865) – una citazione singolare in un testo papale – perché responsabile di paragonare il principio del libero scambio alle leggi naturali. Si trattava, però, di un'accusa alquanto incoerente, soprattutto nell'ambito di un magistero così fortemente ancorato all'ordine naturale. Piuttosto, non sarebbe stato opportuno cogliere il legame tra principi economici, leggi naturali e ordine morale? E non era esattamente questa la connessione alla base del principio dell'intangibilità della persona applicato in campo lavorativo ed economico che lo stesso Pontefice aveva enunciato difendendo il diritto di proprietà privata quale compito che la Chiesa persegue come «un alto fine etico-sociale»<sup>141</sup>? Seguendo le orme del suo predecessore<sup>142</sup>, Pio XII rinunciava a confrontarsi sul carattere naturale delle leggi economiche e sulla loro dimensione, di fatto, etica ed anche pedagogica.

Oltretutto, il Papa banalizzava la soluzione liberale al problema dello scontro tra gli Stati. Per il Pontefice, infatti «il corso degli avvenimenti ha dimostrato quanto sia ingannevole l'illusione di

---

<sup>139</sup> Pio XII, *Radiomessaggio Col cuore aperto in occasione del Natale*, 24.12.1955, cit., p. 440.

<sup>140</sup> Pio XII, *Radiomessaggio Ecce ego declinabo in occasione del Natale*, 24.12.1954, cit., p. 336.

<sup>141</sup> Pio XII, *Radiomessaggio nel V anniversario dall'inizio della guerra mondiale*, 1.9.1944, cit., p. 126.

<sup>142</sup> Cfr. Pio XI, *Quadragesimo anno*, cit., ad esempio, n. 670.689.692.

confidare la pace al solo libero scambio»<sup>143</sup>. In questo modo, per la soluzione dei problemi sociali, la Chiesa, scegliendo la via della politica, confermava la predilezione per questa (più avanti daremo seguito a questo accenno), piuttosto che la via dell'economia<sup>144</sup>. Al momento ci limitiamo a far presente che ciò è in qualche contrasto con il principio della centralità della persona, ma non con quello della prevalenza del bene comune su quello individuale. La preferenza per la via politica indica che all'individuo si riconosce un primato solo formale, un primato che viene, di fatto, ribaltato a favore del superiore interesse collettivo.

La modalità della ricerca della pace mondiale è, quindi, molto significativa innanzitutto per la concezione della società che rivela. E su questa importante questione, l'insegnamento di Pio XII dimostrava che, pur potendo coincidere in via di possibilità, dottrina sociale della Chiesa e pensiero liberale rimangono distanti a causa di un radicato pregiudizio magisteriale. Infatti solo ad una idealità che disdegna le «relazioni economiche tra le nazioni» quali «fattori di pace»<sup>145</sup> si può attribuire la mancata convergenza con ciò che ha sostenuto un fervente fedele, nonché brillante economista, Frédéric Bastiat (1801-1850): «se su di un confine non passano le merci, attraverso di esso passeranno i cannoni»<sup>146</sup>.

L'intensificazione degli scambi e la ricerca della prosperità come rimedio all'egoismo, alla prepotenza e alla tirannia venivano, però, sconfessate da Pio XII che, alla vigilia del Natale del 1953, si esprimeva con parole antitetichie a quelle di Bastiat:

questa concezione materialistica della vita minaccia di divenire la regola di condotta di affaccendati agenti di pace e la ricetta della loro politica pacifista. Essi stimano che il segreto della soluzione stia nel dare a tutti i popoli la prosperità materiale mediante il costante incremento della produttività del lavoro e del tenore di vita così

---

<sup>143</sup> Pio XII, *Radiomessaggio* Ecce ego declinabo *in occasione del Natale*, 24.12.1954, cit., p. 336.

<sup>144</sup> Fu il filosofo della politica Leo Strauss (1899-1973) a definire il liberalismo classico come «la soluzione del problema politico tramite mezzi economici» (L. Strauss, *Che cos'è la filosofia politica? Scritti su Hobbes e altri saggi*, a cura di Pier Franco Taboni, Urbino, 1977, p. 81).

<sup>145</sup> Pio XII, *Radiomessaggio* Ecce ego declinabo *in occasione del Natale*, 24.12.1954, cit., p. 337.

<sup>146</sup> Cit. in D. Antiseri, *Principi liberali*, Soveria Mannelli, 2003, p. 58.

come, cento anni or sono, un'altra simile formula riscoteva l'assoluta fiducia degli statisti: col libero commercio la eterna pace<sup>147</sup>.

Ovviamente la pace non poteva non rimanere costantemente nei pensieri del Pontefice che si era prodigato durante il secondo conflitto mondiale come pochi altri<sup>148</sup> e che ora si fronteggiava con una «pace fredda»<sup>149</sup>. Pur tuttavia, c'è da chiedersi perché i pontefici, e Pio XII in particolare, non coglievano la coincidenza tra la pace ricercata attraverso il libero mercato e quella pace quale «tranquillità nell'ordine»<sup>150</sup> che, tra l'altro, Papa Pacelli amava così spesso citare<sup>151</sup>.

Il radiomessaggio natalizio del 1953 viene ricordato anche per le riflessioni sul progresso tecnico. Al tema, Pio XII dedicò ampio spazio anche nel Natale del 1955<sup>152</sup> e nell'ultimo dei suoi grandi radiomessaggi (il Papa morirà il 9 ottobre 1958 nella residenza di Castel Gandolfo), quello del Natale del 1957<sup>153</sup>. Ma le parole del 1953 ci riguardano più da vicino per la stretta connessione con l'economia. Ebbene, il Papa non disdegnava di riconoscere «le meraviglie della tecnica ed il suo legittimo impiego»<sup>154</sup>. Certo il Pontefice richiamava abbondantemente

---

<sup>147</sup> Pio XII, *Radiomessaggio natalizio ai popoli di tutto il mondo*, 24.12.1953, cit., p. 527.

<sup>148</sup> Cfr. *Actes et documents du Saint Siège relatifs à la seconde guerre mondiale*, Città del Vaticano 1970-1981, 11 voll.; cfr. Pierre Blet, *Pio XII e la Seconda Guerra mondiale negli archivi vaticani*, Cinisello Balsamo, 1999; cfr. Francesco Traniello, *Pio XII, la seconda guerra mondiale e l'ordine postbellico*, in A. Fliche – V. Martin (a cura di), *Storia della Chiesa. I cattolici e il mondo contemporaneo (1922-1958)*, Cinisello Balsamo, 1991, vol. 23, pp. 72-87.

<sup>149</sup> Nel corso del radiomessaggio natalizio del 1954, il Papa utilizzò ben 11 volte questo neologismo. Cfr. Pio XII, *Radiomessaggio Ecce ego declinabo in occasione del Natale*, 24.12.1954, cit.

<sup>150</sup> Agostino (sant'), *La Città di Dio*, Roma, 1978, vol. 3, p. 51 (libro XIX, cap. 13).

<sup>151</sup> Cit. in Pio XII, *Radiomessaggio Con sempre nuova freschezza alla vigilia del Natale*, 24.12.1942, cit., n. 1672; cit. in Pio XII, *Radiomessaggio in occasione del santo Natale*, 24.12.1951, cit., p. 427; cit. in Pio XII, *Radiomessaggio Ecce ego declinabo in occasione del Natale*, 24.12.1954, cit., p. 332.

<sup>152</sup> Cfr. Pio XII, *Col cuore aperto in occasione del Natale*, 24.12.1955, cit.

<sup>153</sup> Cfr. Pio XII, *Radiomessaggio ai fedeli e ai popoli del mondo intero per il Natale*, 22.12.1957, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII. XIX (1957-1958)*, Città del Vaticano, 1958, pp. 665-685.

<sup>154</sup> Pio XII, *Radiomessaggio natalizio ai popoli di tutto il mondo*, 24.12.1953, cit., p. 520. Il Papa così proseguiva: «la tecnica infatti conduce l'uomo odierno verso una perfezione non mai raggiunta nella dominazione del mondo materiale. La macchina moderna permette un modo di produzione, che sostituisce ed ingigantisce l'energia umana di lavoro, che si libera interamente dall'apporto delle forze organiche ed

i pericoli racchiusi in quell'«errata concezione della vita e del mondo, designata col nome di “spirito tecnico”»<sup>155</sup>, pur tuttavia, come lui stesso precisava, questa condanna non poteva attribuirsi al progresso in quanto tale, ma unicamente alle sole sue “deformazioni”. Si tratta di dichiarazioni importanti che, però, avrebbero dovuto applicarsi, coerentemente, anche al libero mercato che, tra l'altro, era e rimane l'unico sistema economico che ha garantito il progresso scientifico e tecnico, favorendo, in questo modo, il miglioramento delle condizioni di vita dell'umanità.

Nondimeno, le affermazioni del 1953 non si dimostreranno coerenti con le allocuzioni direttamente riguardanti l'economia. Ad esempio, tre anni dopo, rivolgendosi ad esperti del settore, Pio XII esprimeva giudizi molto affrettati:

la scienza economica cominciò ad edificarsi, come le altre scienze dell'epoca moderna, a partire dall'osservazione dei fatti. Ma se i fisiocratici e gli esponenti dell'economia classica crederono di fare un'opera solida, trattando i fatti economici come se fossero dei fenomeni fisici e chimici, sottomessi al determinismo della legge naturale, la falsità di una tale concezione si rivela nella stridente contraddizione all'armonia teorica delle loro conclusioni e le terribili miserie sociali che esse lasciano sussistere nella realtà. Il rigore delle loro deduzioni non può rimediare alla debolezza del punto di partenza<sup>156</sup>.

---

assicura un massimo di potenziale estensivo e intensivo e al tempo stesso di precisione. Abbracciando con uno sguardo i risultati di questa evoluzione, par di cogliere nella natura stessa il consenso di soddisfazione per quanto l'uomo ha in essa operato e l'incitamento a procedere ulteriormente nella indagine e nella utilizzazione delle sue straordinarie possibilità. Ora, è chiaro che ogni ricerca e scoperta delle forze della natura, effettuate dalla tecnica, si risolvono in ricerca e scoperta della grandezza, della sapienza, dell'armonia di Dio. Considerata in tal modo la tecnica, chi potrebbe disapprovarla e condannarla?».

<sup>155</sup> *Ibid.*, p. 522.

<sup>156</sup> Pio XII, *Discorso ai partecipanti al I Congresso dell'Associazione Internazionale degli Economisti*, 09.09.1956, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII. XVIII (1956-1957)*, Città del Vaticano, 1957, pp. 412-413 («*La science de l'économie commença à s'édifier, comme les autres sciences de l'époque moderne, à partir de l'observation des faits. Mais si les physiocrates et les représentants de l'économie classique crurent faire une œuvre solide, en traitant les faits économiques comme s'ils eussent été des phénomènes physiques et chimiques, soumis au déterminisme des lois de la nature, la fausseté d'une telle conception se révéla dans la contradiction criante entre l'harmonie théorique de leurs conclusions et les misères sociales terribles, qu'elles laissaient subsister dans la réalité. La rigueur de leurs déductions ne pouvait remédier aux faiblesses du point de départ*»).

In questo modo, non solo si dava prova di non aver compreso l'armonia che soggiace ai processi economici<sup>157</sup>, ma di legittimare un relativismo che, essendo anti-scientifico, finiva con l'essere anche anti-metafisico.

La contrapposizione tra l'economia e la fede non risulta giustificata; tuttavia il Pontefice – non dissimilmente rispetto ai suoi predecessori – preferiva insistere su questa linea:

la grande miseria dell'ordine sociale è che esso non è profondamente cristiano né realmente umano, ma unicamente tecnico ed economico, e che non riposa[,] punto[,] su ciò che dovrebbe essere la sua base e il fondamento solido della sua unità, vale a dire il carattere comune di uomini per la natura e di figli di Dio per la grazia dell'adozione divina<sup>158</sup>.

Così facendo, si relegava l'ambito «tecnico ed economico» al di fuori della morale cristiana e della stessa legge naturale.

Sebbene in forma sicuramente più sobria di quanto avesse fatto, ad esempio, Pio XI e di come faranno i suoi successori, anche Pio XII esprimeva, quindi, una concezione tendenzialmente negativa dell'economia. Una visione che si traduceva in una concezione dicotomica del profitto e della prosperità. Si deve certamente essere d'accordo nel ritenere la ricchezza un dato più che meramente quantitativo<sup>159</sup>, pur tuttavia gli interventi di Papa Pacelli mostravano un'incomprensione di fondo dei dinamismi economici e dei processi imprenditoriali, un'incomprensione che contribuiva a mantenere ampia la distanza tra la dottrina sociale della Chiesa e le migliori teorie economiche<sup>160</sup>.

---

<sup>157</sup> Perspicacemente, il cattolico Bastiat parlerà di *Harmonies économiques*; cfr. F. Bastiat, *Armonie economiche*, premessa di Agostino Canonica, introduzione di Francesco Ferrara, Torino 1949.

<sup>158</sup> Pio XII, *Discorso ai componenti il consiglio nazionale della U.C.I.D. – Unione Cristiana Imprenditori Dirigenti*, 31.01.1952, cit., p. 465.

<sup>159</sup> «Dal che, dilette figli, vi tornerà agevole scorgere che la ricchezza economica di un popolo non consiste propriamente nell'abbondanza dei beni, misurata secondo un computo puro e pretto materiale del loro valore, bensì in ciò che tale abbondanza rappresenti e porga realmente ed efficacemente la base materiale bastevole al debito sviluppo personale dei suoi membri» (Pio XII, *Radiomessaggio in occasione del cinquantenario anniversario della Rerum novarum*, 01.06.1941, cit., n. 1626).

<sup>160</sup> Cfr. A.A. Chafuen, *Cristiani per la libertà. Radici cattoliche dell'economia di mercato*, prologo di Michael Novak, introduzione di Dario Antiseri, Macerata, 2007; cfr. A. Tosato, *Vangelo e ricchezza. Nuove prospettive esegetiche*, a cura di D.

## Uno “Stato cristiano”?

Nel radiomessaggio trasmesso in occasione dell'anniversario della *Rerum novarum*, Pio XII, tratteggiando i caratteri di un'economia nazionale, aveva definito questa non solo quale «frutto dell'attività di uomini»<sup>161</sup>, ma anche quale lavoro di coloro che sono «uniti nella comunità statale»<sup>162</sup>. Già facevamo notare che si tratta di un'affermazione dal sapore collettivistico che fa da contrasto ai frequenti appelli di Papa Pacelli contro l'assolutizzazione dei poteri dello Stato<sup>163</sup>. Sin dai primi atti, il suo magistero sociale ha costantemente riservato allo Stato molta attenzione. Infatti, dall'enciclica *Summi pontificatus* sino agli ultimi interventi, l'idea dello Stato è assai presente nell'insegnamento pacelliano<sup>164</sup>. Lo conferma il fatto che tra i “cinque punti fondamentali” che il Papa indicava in vista dell'ordine e della pacificazione della società umana, nel radiomessaggio del Natale 1942 (quindi in pieno conflitto) veniva richiamata la «concezione dello Stato secondo lo spirito cristiano» tesa a «ricondurre lo Stato e il suo potere al servizio della società, al pieno rispetto della persona umana e della sua operosità per il conseguimento dei suoi scopi eterni»<sup>165</sup>. La tendenza ad assolutizzare la figura dello Stato, quasi investendolo di un compito salvifico traspare anche dal radiomessaggio del Natale 1952: «in un ordinamento da stabilirsi, in un sistema che tutto abbraccerà e che, senza pregiudizio essenziale alla libertà, condurrà uomini e cose ad una più unita e crescente forza di azione»<sup>166</sup>.

Una definizione compiuta dello Stato, il Papa la fornì in una lettera inviata ai cattolici francesi nel 1954. In essa si diceva che «la

---

Antiseri – F. D'Agostino – A. Petroni, Soveria Mannelli, 2002, p. 493 e *passim*; pp. 505, 512, 525; cfr. T.E. Woods jr., *La Chiesa e il mercato. Una difesa cattolica della libera economia*, Macerata, 2008.

<sup>161</sup> Pio XII, *Radiomessaggio in occasione del cinquantesimo anniversario della Rerum novarum*, 01.06.1941, cit., n. 1625.

<sup>162</sup> *Ibid.*

<sup>163</sup> Cfr. Correa de Oliveira, *Nobiltà ed élites tradizionali analoghe nelle allocuzioni di Pio XII al Patriziato ed alla Nobiltà romana*, cit., pp. 99 ss., 107 ss.

<sup>164</sup> Cfr. Di Martino, *La Dottrina Sociale della Chiesa. Principi fondamentali*, cit., pp. 96-97.

<sup>165</sup> Pio XII, *Radiomessaggio Con sempre nuova freschezza alla vigilia del Natale*, 24.12.1942, cit., n. 1718.

<sup>166</sup> Pio XII, *Radiomessaggio in occasione del santo Natale*, 24.12.1952, cit., p. 427.

vera nozione di Stato [è] quella di un organismo fondato sull'ordine morale del mondo»<sup>167</sup>.

Qualcosa di assai simile era stato affermato sia a Natale del 1944 allorché il Pontefice sosteneva che «la dignità dello Stato è la dignità della comunità morale voluta da Dio»<sup>168</sup>, sia a Natale del 1952 quando si presentava lo Stato nel suo «primordiale carattere di una comunità morale dei cittadini»<sup>169</sup>. L'analogia tra i due passi è nel considerare lo Stato come “corpo morale”. Si tratta, però, di una definizione abbastanza problematica non solo perché parlare di “corpo morale” per un'entità collettiva stimola pur sempre suggestioni organicistiche, ma anche perché si attribuisce allo Stato una natura non meramente strumentale.

Nei confronti dello Stato, in Pio XII – ed in sintonia con l'intera dottrina della Chiesa – emergevano due principali giudizi: da un lato, esso era ritenuto una realtà naturale, dall'altro, esso costituiva un pericolo perché tentato ad assolutizzarsi a danno delle altre realtà sociali. Sono giudizi non facilmente conciliabili che rappresentano un'aporia all'interno dell'intero insegnamento cattolico. Proviamo a spiegarci meglio.

Già nella *Summi pontificatus* si affermava che «la sovranità civile è stata voluta dal Creatore»<sup>170</sup>. Il testo ricorreva alla conferma offerta da Leone XIII con l'enciclica *Immortale Dei* («alla convivenza civile è necessaria un'autorità che la governi: e questa, non diversamente dalla società, proviene dalla natura e perciò da Dio stesso»<sup>171</sup>) e proseguiva ritenendo questa stessa sovranità indispensabile a regolare «la vita sociale secondo le prescrizioni di un ordine immutabile nei suoi principi universali», per rendere «più agevole alla persona umana, nell'ordine temporale, il conseguimento della perfezione fisica, intellettuale e

<sup>167</sup> Pio XII, *Lettera alla 41<sup>a</sup> sessione delle Settimane sociali di Francia*, 14.07.1954, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII. XVI (1954-1955)*, Città del Vaticano, 1955, p. 463 («la vraie notion de l'État est celle d'un organisme fondé sur l'ordre moral du monde»).

<sup>168</sup> Pio XII, *Radiomessaggio Benignitas et humanitas alla vigilia del Natale*, 24.12.1944, cit., p. 241.

<sup>169</sup> Pio XII, *Radiomessaggio in occasione del santo Natale*, 24.12.1952, cit., p. 426.

<sup>170</sup> Pio XII, *Lettera enciclica Summi pontificatus*, 20.10.1939, cit., n. 44.

<sup>171</sup> Leone XIII, *Lettera enciclica Immortale Dei sulla costituzione cristiana degli Stati*, 1.11.1885, in *Enchiridion delle encicliche/3. Leone XIII (1878-1903)*, Bologna, 1999, n. 451.

morale» aiutandola «a raggiungere il fine soprannaturale»<sup>172</sup>. Se è vero che il termine utilizzato è quello di “sovranità civile” (al pari di “potestà”<sup>173</sup> o, semplicemente “autorità”<sup>174</sup>) è anche vero che esso è considerato come inappellabilmente indicativo della «missione dello Stato»<sup>175</sup>.

In modo ancor più chiaro, Pio XII si esprime nel 1955: «lo Stato è di origine naturale, non meno della famiglia; ciò significa che nel suo nucleo è una istituzione voluta e data dal Creatore. Lo stesso vale per i suoi elementi essenziali, quali il potere e l'autorità che promano dalla natura e da Dio»<sup>176</sup>.

Come in questo testo, anche in varie altre circostanze Papa Pacelli poneva sullo stesso piano la naturalità della famiglia e della proprietà e quella dello Stato.

Ad esempio, nel radiomessaggio del Natale 1952, il Pontefice, parlando della società e delle forme della moderna impresa industriale, citava «le istituzioni essenziali» e identificava queste con «la famiglia, lo Stato, la proprietà privata»<sup>177</sup>. E, poco dopo, a proposito di come le istituzioni che «il Creatore ha dato alla umana società» non abbiano «carattere impersonale», Pio XII ancora precisava come «il matrimonio e la famiglia, lo Stato, la proprietà privata, tendono per natura loro a formare e a sviluppare l'uomo come persona, a proteggerlo e a renderlo capace di contribuire, con la sua volontaria collaborazione e personale responsabilità, al mantenimento e allo sviluppo, altresì personale, della vita sociale»<sup>178</sup>. Una prima osservazione è suscitata dallo stridore che crea l'abbinamento tra Stato e “istituzioni a carattere personale” (al pari della famiglia e della proprietà), tanto più che lo stesso Stato apparirebbe come forza di argine al «sistema impersonale»<sup>179</sup> rappresentato dalle forme della moderna economia.

<sup>172</sup> Pio XII, *Lettera enciclica Summi pontificatus*, 20.10.1939, cit., n. 44.

<sup>173</sup> Cfr. *ibi*, n. 43.

<sup>174</sup> Cfr. *ibid.*

<sup>175</sup> *Ibi*, n. 45.

<sup>176</sup> Pio XII, *Discorso agli operatori cinematografici che hanno partecipato al Congresso internazionale svoltosi a Roma*, 28.10.1955, cit., pp. 354-355.

<sup>177</sup> Pio XII, *Radiomessaggio in occasione del santo Natale*, 24.12.1952, cit., p. 425.

<sup>178</sup> *Ibid.*

<sup>179</sup> *Ibi*, p. 426.

Un altro esempio è offerto dal radiomessaggio del Natale 1955<sup>180</sup>. Descrivendo «i principî della vera natura umana voluta da Dio», Pio XII così delineava «le linee essenziali» dell'ordine naturale: «la famiglia e la proprietà, come base di provvedimento personale; poi, come fattori complementari di sicurezza, gli enti locali e le unioni professionali, e finalmente lo Stato»<sup>181</sup>. Continuando, poi, a parlare «dell'essenza dei rapporti naturali dell'uomo coi propri simili, col lavoro, con la società», il Papa contrapponeva ad un «artificiale sistema di sicurezza» la famiglia e la proprietà che «debbono restare tra i fondamenti della libera sistemazione personale. In qualche modo le comunità minori e lo Stato debbono poter intervenire come fattori complementari di sicurezza»<sup>182</sup>.

Considerando lo Stato quale realtà naturale, si comprende il tradizionale orientamento con cui la Chiesa concepisce i propri rapporti con l'autorità politica. A tal proposito, Pio XII, nel Natale del 1951, ricordava che la Chiesa, pur non essendo una società politica, mantiene rapporti con gli Stati in quanto fondata da Cristo come «società visibile» e, come tale, concorre con gli Stati sullo stesso terreno. A questo tipo di «rapporti esterni», se ne aggiungono altri, «interni e vitali»<sup>183</sup>. Questi ultimi sono fondati sulla condivisione del perfezionamento della vita umana. Anche in questa dichiarazione, lo Stato – come la famiglia – appariva come società naturale «secondo l'indole sociale dell'uomo» perché lo Stato, «nonostante tutte le ombre, come attesta l'esperienza storica», è necessario alla vita umana che richiede «la tranquillità nell'ordine, quella *tranquillitas ordinis*, che è la definizione che s. Agostino dà della pace»<sup>184</sup>. Le ombre erano, però, troppo cupe per non tener conto della tragica lezione della storia. Dopo ciò che gli Stati avevano prodotto nel Novecento e dopo ciò che lo «Stato perfetto» comunista continuava a realizzare oltrecortina, sembrava quanto meno azzardato presentare tale istituzione quale «essenzialmente un ordinamento di pace».

---

<sup>180</sup> Pio XII, *Radiomessaggio Col cuore aperto in occasione del Natale*, 24.12.1955, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII. XVII (1955-1956)*, Città del Vaticano, 1956, pp. 433-449.

<sup>181</sup> Pio XII, *Radiomessaggio Col cuore aperto in occasione del Natale*, 24.12.1955, cit., p. 437.

<sup>182</sup> *Ibi*, p. 438.

<sup>183</sup> Pio XII, *Radiomessaggio in occasione del santo Natale*, 24.12.1951, cit., pp. 426-427.

<sup>184</sup> *Ibi*, p. 427.

All'origine della debolezza della dottrina cattolica dello Stato vi è la confusione tra società e Stato e tra autorità naturale e autorità politica<sup>185</sup>. Non è questa la sede per analizzare i presupposti e le conseguenze di questo esiziale equivoco, ma è impossibile non evocare tale fraintendimento anche in relazione al magistero di Pio XII. Rendendo impropriamente equivalenti la società e lo Stato, a quest'ultimo sono stati attribuiti i caratteri di naturalità. In senso proprio, lo Stato non è né la società né il governo. La società è la realtà naturale di cui l'uomo ha bisogno; il governo può essere qualcosa di naturale (ad esempio quello dei genitori sui figli o quello dell'autorità che agisce per perseguire la difesa della proprietà e dell'ordine). Ciò che, invece, chiamiamo Stato non soltanto non contiene alcuna caratteristica naturale, ma si caratterizza *essenzialmente* per il tendenziale sovvertimento dell'ordine naturale (famiglia, proprietà) attraverso le molteplici modalità di azione politica.

La confusione è innanzitutto concettuale, ma quella semantica ha svolto un ruolo non secondario. La confusione terminologica è stata frequente anche nei testi di Papa Pacelli. Esempi sono locuzioni di questo tipo: «operosità degli uomini e degli Stati»<sup>186</sup>, «la salute degli Stati»<sup>187</sup>, «la intera famiglia degli Stati»<sup>188</sup>. Esse indicano funzioni della società (non dello Stato), seppure con quell'inclinazione a reificare realtà collettive a cui abbiamo fatto già cenno.

L'altro contestuale atteggiamento nei confronti dello Stato è la condanna del suo tendenziale assolutismo. In Pio XII questa preoccupazione era anche più marcata rispetto ai suoi successori, pur senza mettere in ombra il riconoscimento della naturalità dello Stato. In nome del diritto naturale (quello stesso diritto naturale che veniva invocato per legittimare il ruolo dello Stato) si riprovava l'auto-fondazione della legge in forza della volontà dello Stato (forza e volontà, quindi, tendenzialmente tiranniche).

Staccare il diritto delle genti dall'ancora del diritto divino – si legge nella *Summi pontificatus* –, per fondarlo sulla volontà autonoma degli Stati, significa detronizzare quello stesso diritto e toglierli i

---

<sup>185</sup> Cfr. Di Martino, *La Dottrina Sociale della Chiesa. Principi fondamentali*, cit., pp. 94-98.

<sup>186</sup> Pio XII, *Radiomessaggio Nell'alba e nella luce alla vigilia del Natale*, 24.12.1941, cit., n. 1654.

<sup>187</sup> Pio XII, *Radiomessaggio natalizio*, 24.12.1943, cit., p. 162.

<sup>188</sup> *Ibi*, p. 164.

titoli più nobili e più validi, abbandonandolo all'inafausta dinamica dell'interesse privato e dell'egoismo collettivo tutto intento a far valere i propri diritti e a disconoscere quelli degli altri<sup>189</sup>.

Non può non essere registrata una contraddizione tra la supposta indispensabilità dello Stato e i rischi contenuti nell'azione *essenziale* dello stesso Stato. Tanto più che entrambi questi atteggiamenti sono fondati sul medesimo diritto naturale. Da un lato, si presume che senza lo Stato non vi sia convivenza ordinata e, dall'altro, si rigettano le conseguenze dell'aver preso troppo sul serio la centralità dello Stato nella vita sociale. Sofferamoci meglio su questo secondo aspetto.

Nonostante la guerra avesse mostrato tutte le responsabilità politiche, anche negli ultimi mesi del conflitto, Pio XII, pur accentuando la critica allo Stato, non ricusava di considerare «lo Stato come società necessaria, rivestita dell'autorità»<sup>190</sup>. Pur tuttavia, nel radiomessaggio del Natale 1944 (quello ricordato per aver trattato della democrazia), il Papa descrisse una nuova disposizione che era sopravvenuta nei popoli:

essi hanno preso di fronte allo Stato, di fronte ai governanti, un contegno nuovo, interrogativo, critico, diffidente. Edotti da un'amara esperienza, si oppongono con maggior impeto ai monopoli di un potere dittatoriale, insindacabile e intangibile, e richiegono [richiedono] un sistema di governo, che sia più compatibile con la dignità e la libertà dei cittadini<sup>191</sup>.

Al di là delle imprecisioni circa la democrazia ingenuamente ritenuta rimedio al totalitarismo, ciò che preme ora sottolineare è la disillusione nei confronti dell'opera pacificatrice dello Stato<sup>192</sup>.

Nel radiomessaggio erano contenute importanti affermazioni circa la dottrina sullo Stato, ad iniziare dal richiamo agli «immutabili principi della legge naturale»<sup>193</sup> che impedisce «alla legislazione dello Stato un potere senza freni né limiti». Pio XII condannava quell'«assolutismo di Stato» coincidente «nell'erroneo principio che l'autorità dello Stato

<sup>189</sup> Pio XII, *Lettera enciclica Summi pontificatus*, 20.10.1939, cit., n. 57.

<sup>190</sup> Pio XII, *Radiomessaggio Benignitas et humanitas alla vigilia del Natale*, 24.12.1944, cit., p. 240.

<sup>191</sup> *Ibi*, p. 237.

<sup>192</sup> Cfr. Pio XII, *Radiomessaggio in occasione del santo Natale*, 24.12.1951, cit., p. 427.

<sup>193</sup> Pio XII, *Radiomessaggio Benignitas et humanitas alla vigilia del Natale*, 24.12.1944, cit., p. 243.

è illimitata, e che di fronte ad essa – anche quando dà libero corso alle sue mire dispotiche, oltrepassando i confini del bene e del male – non è ammesso alcun appello ad una legge superiore e moralmente obbligante»<sup>194</sup>.

A proposito dell'assolutismo di Stato vanno almeno menzionati alcuni interessanti passaggi in cui Pio XII univa a questo concetto la teoria del positivismo giuridico. Un primo cenno è ravvisabile già nelle parole della *Summi pontificatus*. Nell'enciclica il Papa sosteneva che

rinnegata [...] l'autorità di Dio e l'impero della sua legge, il potere civile, per conseguenza ineluttabile, tende ad attribuirsi quell'assoluta autonomia, che solo compete al Supremo Fattore, e a sostituirsi all'Onnipotente, elevando lo Stato o la collettività a fine ultimo della vita, a criterio sommo dell'ordine morale e giuridico, e interdicendo, perciò, ogni appello ai principi della ragione naturale e della coscienza cristiana<sup>195</sup>.

Ma è soprattutto in un discorso ai giudici rotali che Pio XII espone con ampiezza il suo insegnamento riconducendo la crisi della giustizia al positivismo giuridico e all'assolutismo di Stato, due manifestazioni strettamente inter-correlate tanto da costituire più che due, un'unica causa:

sottratta infatti al diritto la sua base costituita dalla legge divina naturale e positiva, e per ciò stesso immutabile, altro non resta che fondarlo sulla legge dello Stato come sua norma suprema, ed ecco posto il principio dello Stato assoluto. Viceversa questo Stato assoluto cercherà necessariamente di sottomettere tutte le cose al suo arbitrio, e specialmente di far servire il diritto stesso ai suoi propri fini<sup>196</sup>.

Pur coltivando questi timori nei confronti del potere politico che nel Novecento era divenuto tanto esteso, il progetto storico di Pio XII non può essere compreso prescindendo dal significato positivo che il magistero cattolico ha sempre attribuito allo Stato.

È ben noto quanto sia complesso parlare di “progetto storico”, soprattutto se applicato ad un pontificato. Tuttavia, non mancano motivi per ritenere che questa categoria sia adeguata in rapporto ai

---

<sup>194</sup> *Ibid.*

<sup>195</sup> Pio XII, *Lettera enciclica Summi pontificatus*, 20.10.1939, cit., n. 40.

<sup>196</sup> Pio XII, *Discorso al tribunale della Sacra Romana Rota*, 13.11.1949, cit., p. 269.

propositi e alle speranze coltivate da Pio XII<sup>197</sup> per ciò che riguardava la ricostruzione dell'ordine sociale dopo le immani distruzioni della guerra e per ciò che riguardava la rinascita della civiltà cristiana in Europa e in Occidente.

La speranza per una svolta cristiana, resasi quasi tangibile dopo la terribile esperienza nella quale era piombata l'umanità, non avrebbe potuto non avere nello Stato un suo particolare momento di forza. Alla luce del costante insegnamento pontificio sulla natura dell'autorità politica, l'idea di uno "Stato cristiano", quale strumento di elevazione spirituale di una nazione, sembra, perciò, perfettamente coerente. Poi, le circostanze storiche e il temperamento personale del Papa fecero sì che l'attesa dell'edificazione di uno Stato confessionale raggiungesse, nei tempi moderni, il suo vertice negli anni del pontificato di Papa Pacelli<sup>198</sup>.

La questione ha sollevato appassionati dibattiti, soprattutto nel confronto interno alla teologia post-conciliare così poco incline a sostenere progetti e scelte confessionali. La nuova impostazione che avrebbe preso piede immediatamente dopo gli anni di Pio XII, infatti, mostrò una notevole distanza dall'impostazione precedente che in Papa Pacelli aveva il suo rappresentante più emblematico, ma non certo unico o isolato. Il pontificato di Pio XII si è, dunque, sostanzialmente mosso in un solco consueto (almeno sino a quel periodo), un indirizzo "politico" che ha accomunato i papi precedenti, da Leone XIII a Pio XI, tutti – anche se con sfumature diverse – uniti dalla coscienza di

---

<sup>197</sup> Cfr. Acerbi, *La Chiesa nel tempo. Sguardi sui progetti di relazioni tra Chiesa e società civile negli ultimi cento anni*, cit., pp. 130-181; cfr. P. De Laubier, *Il pensiero sociale della Chiesa Cattolica. Una storia di idee da Leone XIII a Giovanni Paolo II*, Milano, 1986, pp. 88-107; cfr. B. Di Martino, *Il primo decennio della Democrazia Cristiana. I progetti di De Gasperi, Dossetti e Pio XII*, Chieti, 2014; cfr. A. Riccardi (a cura di), *Pio XII*, Bari, 1984; cfr. A. Riccardi, *Pio XII. Un decennio difficile (1948-1958)*, in A. Fliche – V. Martin (a cura di), *Storia della Chiesa. I cattolici e il mondo contemporaneo (1922-1958)*, vol. 23, Cinisello Balsamo, 1991, pp. 104-127; cfr. P. Scoppola, *Il progetto degli anni '30 fra realizzazioni e contraddizioni nel secondo dopoguerra*, in AA.VV., *L'idea di un progetto storico. Dagli anni '30 agli anni '80*, Roma, 1982, pp. 73-109; cfr. G. Verucci, *La Chiesa nella società contemporanea. Dal primo dopoguerra al Concilio Vaticano II*, Bari, 1988, pp. 204-263.

<sup>198</sup> Cfr. Di Martino, *Il primo decennio della Democrazia Cristiana. I progetti di De Gasperi, Dossetti e Pio XII*, cit., pp. 86-91.

poter meglio riconquistare alla fede la moderna società attraverso la via delle istituzioni civili e delle autorità politiche<sup>199</sup>.

Per queste ragioni, nei decenni precedenti, storici e teologi non sono stati teneri nei confronti di Pio XII (benché, più recentemente, stia prevalendo un ben diverso giudizio, più obiettivo e più fondato), anche se la dottrina del Papa è stata oggetto di più interpretazioni: ora come culmine della tensione teocratica nell'epoca contemporanea, ora come conciliazione con la moderna democrazia, ora come rilancio del ruolo e del prestigio internazionale della Chiesa, ora come spinta ad una nuova lettura del rapporto tra fede e storia.

Per quanto il giudizio degli studiosi sul pontificato pacelliano abbia prodotto discussioni teologiche e dispute storiche, pur tuttavia ciò che ha diviso non è stato il ruolo da riconoscere allo Stato, ma solo la sua funzionalità ad un disegno di ri-cristianizzazione della società. Poco ci si rende conto che vi è un elemento che unisce la gran parte di teologi e di politologi – sia progressisti sia tradizionalisti – e questo elemento è costituito dalla supposizione dell'indispensabilità dello Stato.

Nella dottrina sociale, in genere, e nel magistero di Pio XII, in particolare, lo Stato rappresenta una realtà originaria in quanto legata alla natura dell'essere umano («la persona, lo Stato, il pubblico potere, con i loro rispettivi diritti, sono stretti e connessi in tal modo che o stanno o rovinano insieme»<sup>200</sup>) e, perciò stesso, la sua azione viene legittimata perché semplicemente insostituibile («tutta l'attività dello Stato, politica ed economica serve per l'attuazione duratura del bene comune»<sup>201</sup>). In questo modo, lo Stato, in quanto realtà naturale, è indiscutibile e, in quanto condizione per la pace, è necessario.

Come dicevamo, con queste premesse dottrinali, lo Stato non solo non sarebbe potuto essere estraneo all'idea di un ordine cristiano quale fu in Pio XII (idea che era stata già esplicitata da Pio XI), ma doveva necessariamente essere strumento centrale per la riconquista spirituale delle moltitudini. Allo “Stato laico”, artefice della scristianizzazione,

---

<sup>199</sup> Al proposito, lo storico Pietro Scoppola (1926-2007) ha parlato di progetto “le-onino-pacelliano”; cfr. P. Scoppola, *La «nuova cristianità» perduta*, Roma, 1986, p. 57.

<sup>200</sup> Pio XII, *Radiomessaggio Benignitas et humanitas alla vigilia del Natale*, 24.12.1944, cit., p. 241.

<sup>201</sup> Pio XII, *Radiomessaggio Con sempre nuova freschezza alla vigilia del Natale*, 24.12.1942, cit., n. 1680.

sarebbe dovuto subentrare uno “Stato cristiano”, strumento di evangelizzazione<sup>202</sup>.

Per quanto oggi si cerchi di attenuare la prospettiva pacelliana della confessionalizzazione delle istituzioni politiche<sup>203</sup> per una forma di disagio nei confronti di un apostolato politicamente militante, l’istaurazione di uno “Stato cristiano” trapela nell’insegnamento di Pio XII (non meno di come era stato affermato dal suo predecessore). Non ci riferiamo solo ai numerosi appelli elettorali che caratterizzarono la fase della mobilitazione anticomunista, ma anche – in positivo – i non meno incisivi richiami alla «concezione dello Stato secondo lo spirito cristiano»<sup>204</sup>.

Ma la costruzione di uno «Stato cattolico»<sup>205</sup> rappresentava un’illusione. Lo era non perché esprimeva il proposito della riconquista cristiana della società, ma perché lo Stato (che – ripetiamo – non solo non ha nulla a che fare con le *naturali autorità*, ma si qualifica essenzialmente come sostituzione delle stesse con *autorità innaturali*) non avrebbe mai potuto realmente realizzare quel proposito. Puntare sullo Stato – per la moralizzazione pubblica<sup>206</sup> o per le politiche di assistenza sociale<sup>207</sup> – significa cooperare ad allargare il potere politico ed affidarsi ad uno strumento idoneo, piuttosto, a conculcare la *libertas ecclesiae*<sup>208</sup> e non certo a garantire quel primato della persona,

<sup>202</sup> Cfr. Pio XII, *Discorso sul sacerdozio e il governo pastorale rivolto ai Cardinali e ai Vescovi*, 02.11.1954, cit., pp. 251-252.

<sup>203</sup> Cfr. Toso, *Welfare Society. La riforma del welfare: l’apporto dei pontefici*, cit., pp. 100-101 e 122.

<sup>204</sup> Pio XII, *Radiomessaggio Con sempre nuova freschezza alla vigilia del Natale*, 24.12.1942, cit., n. 1717.

<sup>205</sup> Pio XII, *Discorso ai giuristi cattolici italiani*, 6.12.1953, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII. XV (1953-1954)*, Città del Vaticano, 1954, p. 477.

<sup>206</sup> Cfr. Pio XII, *Radiomessaggio Benignitas et humanitas alla vigilia del Natale*, 24.12.1944, cit., p. 240; cfr. Pio XII, *Discorso ai giuristi cattolici italiani*, 06.12.1953, cit., p. 477.

<sup>207</sup> Cfr. Pio XII, *Discorso ad una imponente rappresentanza dei lavoratori d’Italia*, 13.06.1943, cit., p. 85.

<sup>208</sup> Scrive Lottieri: «è davvero triste dover constatare come di fronte allo Stato moderno, che è stato il *nemico principale* della cristianità e l’attore fondamentale della secolarizzazione che ha dominato l’Europa degli ultimi secoli, numerosi cattolici abbiano adottato una sorta di machiavellismo ammantato di buone intenzioni. Si accetta di fare ricorso a *mezzi* intimamente perversi per conseguire *fini* buoni o ritenuti tali» (C. Lottieri, *Prefazione* a T.E. Woods jr., *La Chiesa e il mercato. Una difesa cattolica della libera economia*, Macerata, 2008, p. XLV).

della società e della famiglia che rappresenta le «esterne condizioni, le quali sono necessarie all'insieme dei cittadini per lo sviluppo delle loro qualità e dei loro uffici, della loro vita materiale, intellettuale e religiosa»<sup>209</sup>.

Conseguenza del modo positivo con cui si considera il potere statale è stata la fiducia con cui si accarezzò il progetto di un'autorità sovranazionale tesa a creare «un ordine internazionale, che, – diceva il Papa – assicurando a tutti i popoli una pace giusta e duratura, sia feconda di benessere e di prosperità»<sup>210</sup>. Ma una siffatta autorità, essendo fondamentalmente una promanazione della politica dei singoli Stati (soprattutto di quelli più irruenti), non può risolversi se non in un accrescimento del controllo politico sui popoli che, se liberi, sarebbero indotti a moltiplicare gli scambi, non certo a ricorrere alle armi.

In particolare, Pio XII incoraggiò l'avvio del processo di unificazione europea<sup>211</sup>, ritenendo che esso non potesse che essere garanzia di quella pacificazione che «fu sempre un impegno del Cristianesimo»<sup>212</sup> custodire ed assecondare. La «nobile idea» di «unificare fortemente l'Europa» in «un grande anelito di spirituale rinnovamento»<sup>213</sup> avrebbe, però, dovuto fare assai presto i conti con una forma quanto mai compiuta di accentramento burocratico i cui rischi, nonostante le idealità della prima ora, già allora potevano intravedersi<sup>214</sup>.

---

<sup>209</sup> Pio XII, *Radiomessaggio Con sempre nuova freschezza alla vigilia del Natale*, 24.12.1942, cit., n. 1680.

<sup>210</sup> Pio XII, *Radiomessaggio Nell'alba e nella luce alla vigilia del Natale*, 24.12.1941, cit., n. 1654.

<sup>211</sup> Cfr. M. Valente, *La Santa Sede e l'Europa unita, dalla Conferenza dell'Aja al Trattato di Maastricht (1948-1992)*, in M. de Leonardis (a cura di), *Fede e diplomazia. Le relazioni internazionali della Santa Sede nell'età contemporanea*, Milano, 2014, pp. 384-390.

<sup>212</sup> Pio XII, *Radiomessaggio natalizio ai popoli di tutto il mondo*, 24.12.1953, cit., p. 529.

<sup>213</sup> Pio XII, *Radiomessaggio Ecce ego declinabo in occasione del Natale*, 24.12.1954, p. 338.

<sup>214</sup> Queste erano le riflessioni del Papa: «perché ancora esitare? Il fine è chiaro; i bisogni dei popoli sono sotto gli occhi di tutti. A chi chiedesse in anticipazione l'assoluta garanzia del felice successo, dovrebbe risponderci che si tratta, bensì, di un'alea, ma necessaria; di un'alea, ma adatta alle possibilità presenti; di un'alea ragionevole. Occorre senza dubbio procedere cautamente; avanzare con ben calcolati passi; ma perché diffidare proprio ora dell'alto grado conseguito dalla scienza e dalla prassi politica, le quali sanno bastevolmente prevedere gli ostacoli e approntare i rimedi?»

L'ingenuità era contenuta nel ritenere che un'unione prodotta dagli Stati coincidesse con «una Europa risanata, rinvigorita, nuovamente cosciente della sua missione, cristianamente ispirata»<sup>215</sup> e non con uno tra gli «esperimenti sull'ordine sociale»<sup>216</sup> per il quale nutrire sospetto ed apprensione. Pio XII metteva, sì, in guardia dal pericolo di lasciarsi «facilmente sedurre dalle illusioni di un inattuabile Stato ideale»<sup>217</sup> piuttosto che edificare «una Europa sana e chiaroveggente»<sup>218</sup>, ma è anche vero che un'Europa guidata dall'alto, tanto più con la pretesa di essere condotta in modo «sano e chiaroveggente», assomiglia molto ad uno «Stato ideale» dove ben poco spazio viene ormai concesso alle concrete libertà della persona.

### Un insegnamento vasto e uniforme

Chiunque voglia accostarsi per analizzare scrupolosamente il magistero sociale di Pio XII s'imbatte in un duplice ostacolo. Il primo è offerto – nonostante l'assenza di encicliche specifiche – dalla copiosità dei testi. Il secondo è costituito – proprio causa l'assenza di encicliche sociali – dalla necessità di compulsare tra tante allocuzioni il materiale che di solito si trova concentrato nelle encicliche.

Abbiamo già espresso un'ipotesi circa la possibile ragione per cui Pio XII abbia deciso di non scrivere encicliche a carattere sociale ed abbiamo anche sottolineato come ciò non ha minimamente impedito a Papa Pacelli di sviluppare un magistero sociale quanto mai ampio e dettagliato, più ampio e più dettagliato rispetto a quello dei suoi predecessori e dei suoi successori (eccezion fatta per Giovanni Paolo II).

Un insegnamento così esteso, per l'abbondanza quantitativa e per la durata temporale, facilmente incorrerebbe in alcune incoerenze

---

Induca soprattutto all'azione il grave momento in cui l'Europa si dibatte: per essa non vi è sicurezza senza rischio. Chi esige un'assoluta certezza, non dimostra buona volontà verso l'Europa» (Pio XII, *Radiomessaggio natalizio ai popoli di tutto il mondo*, 24.12.1953, cit., p. 529).

<sup>215</sup> Pio XII, *Radiomessaggio ai popoli di tutto il mondo in occasione del Natale*, 24.12.1947, cit., p. 398.

<sup>216</sup> Pio XII, *Radiomessaggio natalizio ai popoli di tutto il mondo*, 24.12.1953, cit., p. 530.

<sup>217</sup> Pio XII, *Radiomessaggio ai popoli di tutto il mondo in occasione del Natale*, 24.12.1947, cit., p. 398.

<sup>218</sup> *Ibid.*

e in qualche contraddizione (così è accaduto in quello di Giovanni Paolo II). Ciò, però, non è avvenuto nei pronunciamenti di Pio XII che, invece, si presentano sviluppati – considerati i presupposti – con singolare linearità e coerenza. Pensiamo che la notevole compattezza di questo *corpus* sia da attribuire prevalentemente a due motivi.

Il primo è dato dalla grande scrupolosità di Papa Pacelli che lo portava ad occuparsi personalmente dei suoi discorsi la cui elaborazione raramente delegava ai collaboratori. Il secondo motivo è individuabile nell'aver avuto nel gesuita tedesco Gustav Gundlach (1892-1963) il principale ispiratore e costante consigliere circa le questioni sociali<sup>219</sup>. Forte impronta personale e riferimenti costanti saranno stati, quindi, alla base della compattezza e della coesione dell'insegnamento di Papa Pacelli.

La dottrina sociale della Chiesa trova senz'altro in Pio XII un suo grande e autorevolissimo enunciatore. Pregi e limiti della prima si sono, perciò, inesorabilmente riversati nel secondo e, se tra i pregi vi è senz'altro quello di aver intuito il rischio di uno Stato dalle funzioni sempre più estese, tra i limiti vi è innanzitutto quello di non riuscire a comprendere la socialità umana al di fuori dell'orizzonte statale.

---

<sup>219</sup> Cfr. M.D. Chenu, *La dottrina sociale della Chiesa. Origine e sviluppo (1891-1971)*, Brescia, 1982, p. 34; cfr. J.-M. Mayeur, *Pio XII e i movimenti cattolici in Europa*, in A. Riccardi (a cura di), *Pio XII*, Bari, 1984, p. 279.



# La questione dei diritti umani nello spazio post-sovietico\*

di RUSTAM KASYANOV ed EKATERINA TORKUNOVA

***Abstract** – Following the collapse of the Soviet Union, the so-called “post-Soviet space” has undergone several processes of political, economic, social, cultural as well as juridical transformation. The economic relations, as well as the ones among the citizens of the new independent States, remain very tight. Major developments are to be found in the economic sector, with the Eurasian Economic Union (EAEU) representing the most recent community of this kind. However, the respect of a set of values, rights and fundamental freedoms is the only key allowing the evolution towards a higher level of integration: the essay is mainly focused on the evaluation of this aspect and of the agreements and tools developed in the context of the international organizations operating in the post-Soviet space (EAEU and the Commonwealth of Independent States).*

Dalla scissione dell'URSS, lo spazio post-sovietico è stato segnato da profondi cambiamenti di carattere politico, economico, socio-culturale e giuridico. Il termine “spazio post-sovietico” di per sé non va inteso esclusivamente come frontiera politico-geografica delle quindici ex repubbliche sovietiche. Questo concetto ha un significato più profondo, poiché include sia una comune eredità storico-culturale, sia la dimensione dei rapporti economici che ancora oggi rimangono molto intensi, tanto quanto strette sono le relazioni tra i cittadini dei nuovi Stati indipendenti.

Attualmente, nei rapporti tra questi Paesi, è l'aspetto economico quello che è andato maggiormente sviluppandosi. Un esempio molto evidente è l'Unione Economica Euroasiatica (UEE), l'organizzazione d'integrazione più recente nel mondo, che riunisce cinque Paesi che intendono costruire le relazioni fra loro su una base più solida di quella esistente nell'ambito della Comunità degli Stati Indipendenti (CSI).

---

\* Traduzione di Elena Grebenshchikova, Professore presso la Cattedra di Lingue romanze, Università di Stato delle Relazioni Internazionali, Ministero degli Affari Esteri, Mosca (MGIMO), ed Ekaterina Torkunova, Professore presso la Cattedra di Diritto europeo, MGIMO.

Com'è noto, nel mondo, già oggi gli interessi economici e finanziari sono determinanti. Proprio la loro tutela determina il cambiamento, la politica estera e interna, fa scoppiare e terminare guerre commerciali, porta a lotte accanite per fare rispettare i propri diritti o – viceversa – rinunciare volontariamente a una parte della propria sovranità. L'esperienza dell'Unione Europea prova che la costruzione del mercato unico interno – che prevede la libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali – è condizione necessaria – ma non unica – per un progetto d'integrazione di successo. C'è un momento in cui l'insieme degli interessi economici e finanziari va integrato con una serie di interessi relativi all'idea di persona. Il rispetto integrale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali si rivela il fattore che consente di passare a un livello più alto d'integrazione. Questo è l'ambito in cui si analizza qui la questione della difesa dei diritti umani all'interno delle principali organizzazioni internazionali che operano nello spazio post-sovietico: la CSI e la UEE.

### **Le garanzie dei diritti dell'uomo nell'UEE**

L'Accordo dell'Unione Economica Euroasiatica entrato in vigore il 1° gennaio 2015 fu firmato ad Astana il 29 maggio 2014. Inizia così una nuova fase di edificazione di un'istituzione interstatale nello spazio post-sovietico. A oggi, l'UEE rappresenta la più recente unione d'integrazione. Include cinque Stati: Armenia, Bielorussia, Russia, Kazakistan e Kirghizistan. Anche altri Stati hanno mostrato interesse alla partecipazione all'UEE. Per esempio, il governo del Tagikistan ha dichiarato la propria intenzione di valutare i risultati della propria partecipazione all'UEE.

Per descrivere la natura giuridica dell'UEE, gli autori dell'Accordo ne hanno fissato la definizione all'articolo 1: «L'Unione è un'organizzazione internazionale d'integrazione regionale economica che è soggetto di diritto internazionale»<sup>2</sup>. Gli obiettivi principali dell'UEE sono maggiormente di carattere economico e sociale, trattandosi della creazione di «condizioni per la solida crescita dell'economia dei paesi membri, al fine di migliorare le condizioni di vita della popolazione e con l'intenzione di formare un mercato unico di merci, servizi,

---

<sup>2</sup> *Accordo dell'Unione Economica Euroasiatica*, 1.1.2015, p. 5 (redatto in russo).

capitali e forza lavoro all'interno dell'Unione». <sup>3</sup> La finalità assomiglia tanto allo scopo prefissatosi inizialmente dalla Comunità Europea.

Il vettore economico dell'integrazione nell'ambito dell'UEE è prevalentemente previsto all'articolo 2 dell'accordo che definisce i principali concetti: tre delle sedici definizioni riportate compongono un gruppo separato e rappresentano categorie legate all'economia – come «unico spazio economico», «mercato unico e comune» e «unione doganale». Gli altri concetti sono di contenuto neutrale – «armonizzazione e unificazione della legislazione», «politica unica», «accordi internazionali nell'UEE», «politica concordata» etc., e in alcuni casi di contenuto tradizionale per la maggior parte degli accordi internazionali.

L'Accordo UEE è un accordo internazionale sul quale è fondata un'organizzazione internazionale di integrazione regionale nel campo dei rapporti economici. Non sussiste, allo stato attuale, l'obiettivo di creare un'unione politica, e neanche è esplicitamente previsto il compito di difendere i diritti umani e le libertà fondamentali. Indubbiamente il tema della salvaguardia dei diritti è menzionato nell'Accordo, ad esempio nell' Articolo 60 – «Garanzie della difesa dei diritti dei consumatori» –, nell'articolo 97 – «Disciplina dell'attività lavorativa dei prestatori d'opera degli Stati membri» –, nell'articolo 98 – «Diritti e obblighi dei lavoratori degli Stati membri». Nell'accordo sono inclusi altri articoli di questo tipo. Ad esempio l'articolo 70 – «Obiettivi e principi della regolamentazione dei mercati finanziari» – nel quale si parla della difesa, garantita ed effettiva, dei diritti e degli interessi legittimi dei utenti nel quadro dei servizi finanziari<sup>4</sup>. A ciò va aggiunto che l'introduzione della libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali nell'ambito del mercato interno dell'UEE è legata all'attuazione dei diritti e delle libertà dell'uomo dal punto di vista dell'attività imprenditoriale. Il tema dei diritti umani non è il tema principale in questo accordo. La salvaguardia dei diritti dell'uomo non entra nella sfera della competenza diretta dell'Unione e dei suoi organi; perciò manca una base istituzionale necessaria per salvaguardare i diritti umani e le libertà fondamentali. Ad esempio, il Protocollo n.2 all'Accordo (dedicato alla Corte dell'UEE) non prevede la competenza generale della Corte nel campo della salvaguardia dei

---

<sup>3</sup> *Ibid*, p. 7.

<sup>4</sup> *Ibid*, p. 53.

diritti umani. Il compito principale della Corte è quello di risolvere le controversie sorte in ordine alla realizzazione dell'accordo, e ha il diritto di attribuire agli organi dell'UEE una competenza aggiuntiva oltre a quella direttamente prevista dall'Accordo o da accordi internazionali nel quadro dell'Unione. Nell'accordo dell'UEE non c'è un unico elenco dei diritti umani e delle libertà che sia vincolante sia nei confronti degli Stati membri che nei confronti dei suoi organismi. Il che potrebbe essere l'unico difetto di questo documento dal punto di vista della prospettiva di costruzione del meccanismo di salvaguardia dei diritti nell'UEE.

Ci vorrà del tempo prima che i diritti dell'uomo nell'UEE si palesino pienamente. Per questo è necessaria la volontà politica e successi evidenti riportati nel campo dell'integrazione economica. Le relazioni sociali regolamentate si ampliano mentre si intensificano gli interessi d'integrazione dell'UEE e così gli interessi individuali di una persona possono entrare in collisione con questi ultimi. Più in fretta si svilupperà l'integrazione economica, più risulterà attuale la necessità di garantire i diritti umani a livello dell'Unione.

Per ora è lecito affrontare queste due questioni. Come potrebbe configurarsi l'elenco euroasiatico dei diritti e delle libertà dell'uomo? È possibile usare gli strumenti della salvaguardia dei diritti umani che esistono già?

La risposta affermativa alla seconda domanda elimina subito la prima. Partiamo dunque da questa. Evidentemente la soluzione più semplice è quella di servirsi del meglio emerso dall'esperienza a livello mondiale, senza dimenticare però l'esperienza accumulata nello spazio post-sovietico. Considerando l'esperienza pratica a livello internazionale, più facile – a prima vista – appare la soluzione adottata dall'Unione Europea: prima di elaborare il proprio elenco dei diritti e libertà umane, la Carta dei Diritti fondamentali, riferirsi alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Nel ambito dell'UEE la Convenzione europea non può essere usata per ragioni sia giuridiche che politiche. Ma non è necessario in quanto esistono propri meccanismi elaborati per la CSI, anche se dimenticati.

## Le garanzie dei diritti umani nella CSI

L'8 dicembre 1991 a Minsk fu proclamata la Comunità degli Stati Indipendenti (CSI). Nell'accordo firmato a Minsk dai Capi di Stato di tre Repubbliche dell'URSS (RSFSR, Repubblica Bielorussa e Ucraina) fu constatato che «l'Unione RSS come soggetto del diritto internazionale e realtà geopolitica cessa di esistere».<sup>5</sup> Nello stesso tempo fu dichiarata la costituzione della CSI. Ad Almaty, il 21 dicembre 1991, si è svolta una riunione dei massimi dirigenti di Azerbaigian, Armenia, Bielorussia, Kazakistan, Kirghizistan, Moldova, Turkmenistan, Uzbekistan e Ucraina al cui termine furono firmati una serie di documenti importanti, inclusi il Protocollo e la Dichiarazione dei Capi di Stato. Il Protocollo aggiuntivo all'accordo sull'istituzione della CSI ha aumentato il numero degli Stati membri della CSI fino a 11. Nella dichiarazione della CSI fu stabilito che la cooperazione «sarà basata sul principio di uguaglianza tramite gli istituti di coordinamento creati su base paritaria che devono operare come stabilito dagli accordi tra gli Stati partecipanti, posto che la CSI non è né uno Stato né un'unione sovranazionale».<sup>6</sup>

Il processo di formazione della struttura della CSI fu concluso con l'approvazione nel 1993, al *summit* di Minsk, dello Statuto della CSI. In esso è sottolineato che la Comunità è basata sui principi di parità sovrana di tutti i suoi membri e che i partecipanti ad essa sono soggetti del diritto internazionale autonomi e paritari. L'insieme dei documenti sopraindicati forma la base giuridica della Comunità.

La CSI si presenta come un'organizzazione internazionale che ha il compito di risolvere maggiormente problemi di tipo economico. Come anche nel caso dell'UEE, è evidente una certa somiglianza con la prima tappa di fondazione della Comunità europea.

Nel quadro della CSI l'accentuazione di fatto dell'elemento economico nei rapporti interstatali, insieme al carattere integrativo poco marcato della comunità, ha predeterminato un approccio moderato dei suoi partecipanti rispetto alla promozione dei valori umani. Lo Statuto della CSI stabilisce tuttavia, come scopo della

---

<sup>5</sup> *Accordo di Fondazione della CSI*, Minsk, 08.12.1991; *Notiziario del Consiglio dei capi di governo e del Consiglio dei capi di Stato della CSI*, "Sodruzhestvo", 1992, n. 1, pp. 5-19.

<sup>6</sup> *Dichiarazione di Almaty* del 21 dicembre 1991; *Notiziario del Consiglio dei capi di governo e del Consiglio dei Capi di Stato della CSI*, "Sodruzhestvo", 1992, n. 1, p. 19.

Comunità, «garantire diritti e libertà dell'uomo» e «cooperare per garantire la pace e sicurezza nel mondo» (c.2). La realizzazione di questi obiettivi, secondo l'articolo 3 dello Statuto, avviene secondo «le norme del diritto internazionale universalmente riconosciute» e prima di tutto «dell'Atto finale di Helsinki». È emblematico che, nella lista dei principi della comunità, il primo è quello del «rispetto della sovranità degli Stati-membri» (c.3). Il principio della salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali è il numero otto. Lo Statuto della CSI riporta direttamente la sua componente «umana» alla sfera della cooperazione tra gli stati membri che viene realizzata su base paritaria tramite gli istituti di coordinamento comuni (c.4).<sup>7</sup>

Anche nella Dichiarazione del rispetto dei principi di cooperazione nell'ambito della CSI del 14 febbraio 1992 si parla della salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo. Essa fissa la necessità di provvedere «all'osservanza incondizionata degli *standard* internazionali nel campo dei diritti umani e delle libertà fondamentali, inclusi i diritti delle minoranze etniche» (c.4). Gli Stati membri della CSI sono obbligati a «elaborare un meccanismo di responsabilità» (c.7)<sup>8</sup> in ordine alla violazione dei principi menzionati in questo documento. Evidentemente, l'atteggiamento dei partecipanti alla questione dei diritti umani fin dall'inizio aveva un carattere coordinativo e dichiarativo.

Va anche menzionata la Dichiarazione degli Stati membri della CSI sugli obblighi internazionali nel campo dei diritti umani e delle libertà fondamentali del 24 settembre 1993. In questo documento gli Stati partecipanti, riconoscendo la propria fedeltà ai principi e agli obiettivi fissati nello statuto ONU e nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo dell'ONU<sup>9</sup>, hanno dichiarato la necessità di prendere decisioni relative sulla prosecuzione dal punto di vista del diritto rispetto agli accordi e ai patti sui diritti umani nonché sul mantenimento degli impegni nella sfera dei diritti umani e libertà

---

<sup>7</sup> *Statuto della CSI* del 22 gennaio 1993; *Notiziario del Consiglio dei capi di governo e del Consiglio dei capi di Stato della CSI*, "Sodruzhestvo", vol. 9 (1993), n. 1, pp. 23-27.

<sup>8</sup> *Dichiarazione del rispetto dei principi di cooperazione nell'ambito della CSI* del 14 febbraio 1992, disponibile al seguente link: <http://www.cis.minsk.by>.

<sup>9</sup> *Dichiarazione degli stati membri della CSI degli obblighi internazionali nel campo dei diritti umani e libertà fondamentali* del 24 settembre 1993; *Documenti di base della Comunità, accordi della Russia di amicizia e collaborazione con i paesi della CSI*, 1999, edizione 1, p. 102.

fondamentali come sono previsti negli accordi internazionali a cui partecipò l'URSS (c.1).

Gli Stati membri hanno dichiarato la necessità di risolvere i problemi legati all'esecuzione degli accordi internazionali e dei patti sui diritti dell'uomo, di individuare ed eliminare gli ostacoli all'efficace osservazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali (c.2). Fu sottolineata in particolare la necessità di sforzi comuni in questa sfera tramite la stipula di accordi bilaterali e multilaterali (c.3). L'elaborazione e l'approvazione della Convenzione della CSI sui diritti umani è uno degli obiettivi principali degli Stati membri.

I documenti esaminati sopra furono firmati nella fase iniziale della CSI. Successivamente furono firmati gli atti giuridici riguardanti i diritti umani, l'osservanza dei principi di democrazia e supremazia della legge.

Una categoria speciale è rappresentata dagli accordi multilaterali della CSI che fissano i diritti e le libertà fondamentali e prevedono meccanismi di controllo riguardo alla loro applicazione. In sostanza, sono simili a quelli delle convenzioni dell'ONU e del Consiglio d'Europa. Il posto centrale di questa categoria di patti multilaterali, giustamente, è occupato dalla Convenzione della CSI sui diritti umani e le libertà fondamentali (la Convenzione della CSI) firmata a Minsk il 26 maggio 1995<sup>10</sup>. La Convenzione fu firmata da Armenia, Bielorussia, Georgia, Kirghizistan, Moldavia, Russia e Tagikistan. In accordo con c.1, articolo 38, della Convenzione della CSI, questo accordo multilaterale entra in vigore dopo la terza notifica che conferma l'esecuzione da parte degli Stati membri di tutte le necessarie procedure interne. Questa condizione fu esaudita l'11 agosto 1998 e attualmente la Convenzione è entrata in vigore in quattro Paesi che l'hanno ratificata: Bielorussia, Russia, Kirghizistan e Tagikistan.

---

<sup>10</sup> *Convenzione della CSI dei diritti umani e delle libertà fondamentali (la Convenzione della CSI)* del 25 maggio 1995. *Documenti di base della Comunità, accordi della Russia di amicizia e collaborazione con i paesi della CSI*, 1999, edizione 1, pp. 103-112. Vedi anche *CIS convention on human Rights Law journal* (HRLJ), vol. 17 (1996), nn. 3-6, pp. 159-162.

## **Il contenuto della Convenzione della CSI dei diritti umani e delle libertà fondamentali**

La Convenzione prevede un'ampia lista di diritti noti guardando ai documenti più importanti sui diritti dell'uomo – la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, il Patto internazionale sui diritti civili e politici, la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Al contempo il contenuto della Convenzione della CSI ha una propria specificità in quanto sono indirettamente rispecchiati i processi avvenuti nello spazio post sovietico nei primi anni che seguono la dissoluzione dell'URSS.

L'analisi della Convenzione della CSI può prendere le mosse dagli articoli che, in sostanza, riproducono i patti internazionali in questo quadro. Per paragonare scegliamo la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), il documento europeo sui diritti umani di maggior importanza. La somiglianza emerge chiara sin dai primi articoli della Convenzione della CSI 1995. L'articolo 1 della Convenzione della CSI ripete l'articolo 1 della CEDU: «Le Alte Parti Contraenti riconoscono ad ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti nella presente Convenzione».<sup>11</sup> Come nella CEDU, gli Stati partecipanti alla CSI si obbligano a garantire i diritti e le libertà di ogni persona (indipendentemente dalla nazionalità) soggetta alla loro giurisdizione.

La somiglianza non termina qui. Conformemente al senso del c.2 dell'articolo 35 della Convenzione della CSI, non è ammissibile alcuna deroga a certi diritti previsti nella Convenzione, e cioè: al diritto alla vita (art.2), al diritto a non essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti (art.3), al divieto di schiavitù o di servitù (c.1, art.4), al non riconoscimento di legge *ex post facto* (c.1 art.7), al diritto di non essere processato e punito due volte per lo stesso reato (principio *non bis in idem*) (c.2 art. 7). Si mette in rilievo che la lista dei diritti inalienabili fissati nella convenzione della CSI coincide completamente con i simili diritti della CEDU. L'unica eccezione è il principio *non bis in idem* che non è previsto nel testo principale della CEDU, ma è stabilito all'articolo 4 del Protocollo 7. Nell'ambito della CSI, esso è incluso nel testo della Convenzione.

---

<sup>11</sup> *Convenzione della CSI dei diritti umani e delle libertà fondamentali.*

Significa che praticamente coincidono gli articoli 1, 2, 3, 4 e 7 dei due documenti, e che sono molto simili nel contenuto gli articoli 5 e 6 della Convenzione.

Ci sono delle analogie a proposito degli altri diritti e libertà garantiti rispettivamente dalla CEDU e dalla Convenzione di CSI: il diritto al rispetto della vita privata e familiare, (art.8 della CEDU e art.9 della CSI), la libertà di pensiero, di coscienza e di religione (art.9 della CEDU e art.10 della CSI), la libertà di espressione (art.10 della CEDU e art.11 della Convenzione della CSI), la libertà di riunione e di associazione (art.11 della CEDU e art.12 della CSI), il diritto al matrimonio (art.12 della CEDU, art.13 della Convenzione della CSI), il diritto a un ricorso effettivo (art.13 della CEDU e art.19 della CSI), divieto di discriminazione (art.14 della CEDU, art.20 della CSI), il divieto di restrizioni dell'attività politica degli stranieri (art.16 della CEDU, art.30 della Convenzione della CSI), il divieto dell'abuso del diritto (art.17 della CEDU, art.31 della CSI), il limite all'applicazione della restrizioni dei diritti (art.18 della CEDU, art.32 della Convenzione). La somiglianza tra i due documenti permette di concludere che gli autori della Convenzione hanno assunto la CEDU come esempio da seguire.

Tuttavia non è possibile parlare di due testi identici. La Convenzione della CSI, che ripete di fatto completamente i diritti e le libertà fissate nella prima parte della CEDU, contiene una lista di differenze determinate dalla specificità della CSI: la crisi generale nello spazio post-sovietico nei primi anni dalla dissoluzione dell'URSS influenzò infatti significativamente il contenuto di questo documento. Proprio per questo tanta attenzione è prestata a cosiddetti diritti inalienabili come anche ai diritti sociali ed economici. Per esempio, la pena capitale è stata abolita a seguito della ratifica del Protocollo 6 del 1983 e del Protocollo 13 del 2002 dalla Convenzione Europea. La Convenzione della CSI segue la strada della CEDU, però stabilisce alcune regole limitanti aggiuntive. In accordo con c.2, articolo 2 della Convenzione della CSI, si prevede che non possono generalmente essere condannate a morte donne nel periodo di gravidanza. La formulazione "generalmente" solleva però la domanda sulle eccezioni di questa norma giuridica che non sono previste nel testo della Convenzione della CSI. Secondo questo documento, la pena capitale non può essere eseguita sulle donne incinte al momento dell'esecuzione di essa. La sentenza di

morte non può essere emanata per un crimine se la persona accusata è minorenne.

Nella Convenzione della CSI esiste una lista di articoli non previsti dalla CEDU. Per esempio, l'articolo 8 della Convenzione della CSI vieta di privare di libertà una persona solo perché essa non è in condizione di rispettare i suoi obblighi contrattuali. La parte 1 dell'articolo 14 della convenzione della CSI fissa il diritto al lavoro e la difesa dalla disoccupazione come anche la medesima retribuzione per un tipo di lavoro equivalente. Nella parte 2 sono fissati i diritti delle donne che lavorano: diritto alle ferie retribuite e sussidio sociale (c.a), garanzie aggiuntive dal licenziamento illegale (c.b), garanzie dei diritti della madre lavoratrice (c.c), garanzie dei diritti di donne che lavorano di notte in condizioni pesanti (cc.d.e). Gli articoli 15 e 16 della convenzione della CSI garantiscono rispettivamente il diritto alla tutela della salute e il diritto alla previdenza sociale. Gli articoli 17 e 18 sono dedicati alle garanzie dei diritti dei minori e dei diritti delle persone con disabilità fisica o mentale. L'articolo 21 della Convenzione della CSI prevede i diritti delle minoranze etniche e garantisce il loro diritto ad esprimere, conservare e sviluppare la propria specificità etnica, linguistica, culturale e religiosa.

Questi esempi mostrano che la convenzione della CSI è di carattere universale e, a differenza della CEDU, contiene molte disposizioni di tipo sociali ed economico. Questo permette di paragonare la Convenzione della CSI con la Carta dei diritti fondamentali il cui contenuto è più ampio di quello della CEDU.

È possibile discutere su pregi e difetti della Convenzione della CSI, ma nel complesso è possibile affermare che gli Stati membri sono riusciti a predisporre un documento completo e di alta qualità. Corrispondeva non solo ai requisiti del tempo ma anche alzava molto i criteri di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nello spazio post-sovietico.

Oggi giorno, purtroppo, non esiste un meccanismo di controllo sul funzionamento e sulla effettiva esecuzione di essa. L'organo di controllo alla quale la Convenzione si riferisce a norma dell'articolo 34 è una Commissione per i diritti umani della Comunità degli Stati Indipendenti (CDI). L'attività principale è regolata dallo Statuto della Commissione per i diritti umani della CSI. Però in realtà questa Commissione non ha svolto la sua attività a pieno ritmo. Attualmente è possibile evidenziare due difetti essenziali inerenti a questo mec

canismo: i poteri di controllo non sono effettuati da un'autorità giudiziaria e le decisioni della commissione hanno il carattere di raccomandazioni, cioè non sono vincolanti.

È ovvio che nel frattempo le funzioni di organo di controllo possono essere concesse alla Corte dell'UEE, per questo tuttavia è necessaria la volontà politica degli Stati membri dell'Unione e apportare le conseguenti modifiche all'accordo.

Nel contesto e nei limiti della presente ricerca è possibile affermare che la mancanza di un meccanismo efficace nell'ambito della Convenzione del 1995 può essere considerato un fattore positivo: non avranno infatti luogo dibattiti simili a quelli riguardanti la questione dell'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo: quale è la Corte più importante, la Corte di Giustizia o la Corte EDU? Proprio questo problema d'altronde non è ancora risolto (cfr. il Parere 2/13 della Corte di giustizia sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU).

È evidente che in un periodo di tensione geopolitica caratterizzato dal peggioramento delle relazioni tra la Russia e l'Occidente, una delle direzioni principali che assume la politica estera della Federazione Russa è diventata lo sviluppo dei rapporti interstatali nel quadro dell'Unione Economica Euroasiatica. È probabile che, con il passare del tempo, a posteriori si potrà parlare un effetto positivo dalle sanzioni, in quanto l'integrazione nell'ambito dell'UEE sarà andata più veloce proprio grazie alla pressione esterna. Attualmente, dipendendo lo sviluppo dell'UEE molto meno da fattori esterni, ci si deve chiedere quali siano le ragioni interne che si frappongono a uno sviluppo vigoroso di processo nello spazio post sovietico e dal quale dipende il benessere di milioni di persone. Una delle ragioni interne che potrebbe risultare chiara nel prossimo futuro è proprio la poca attenzione riservata al tema dei diritti umani nell'ambito dell'Accordo dell'Unione Economica Euroasiatica. Per risolvere tale questione è necessario introdurre modifiche all'Accordo senza ignorare la nostra esperienza nel quadro della CSI, non molto grande e tuttavia specifica.



## Gli Autori

PIETRO BATAACCHI – Direttore di RID – Rivista Italiana Difesa, principale rivista del settore Difesa in Italia e una delle principali in Europa. È collaboratore del Centro Militare di Studi Strategici (CeMiSS) e di numerose riviste, specializzate e non, italiane ed estere, e commentatore per radio e TV nazionali. Docente presso istituzioni accademiche e militari (CASD – Centro Alti Studi della Difesa; RIS – Reparto Informazioni e Sicurezza; Università di Firenze, Corso di Perfezionamento in Intelligence e Sicurezza Nazionale, ecc.), in precedenza è stato Direttore e *Senior Analyst* del CeSI – Centro Studi Internazionali e Caporedattore di Panorama Difesa.

CLAUDIO BERTOLOTTI – Analista strategico indipendente (ISPI, CeMiSS) e ricercatore *senior* per l'Italia alla 5+5 *Defense Initiative* (CEMRES, Tunisi), collabora con l'Università di Torino in qualità di esperto in *Conflict, security and state building* ed è membro dell'Italian Team for Security, Terroristic Issues & Managing Emergencies (ITSTIME). *Subject matter expert* per la Presidenza del Consiglio dei ministri e dell'Alleanza Atlantica, ha contribuito allo sviluppo della linea guida della NATO sugli aspetti umani dell'ambiente operativo e introdotto il metodo di “triplice lettura alla minaccia asimmetrica” e il concetto di “Nuovo Terrorismo Insurrezionale”. È stato capo sezione contro-*intelligence* e sicurezza in Afghanistan. Autore di oltre 150 tra monografie, saggi, articoli scientifici e divulgativi, è attualmente impegnato in attività di ricerca e analisi su Libia, Siria e Iraq, Afghanistan e Libano. Laureato in Storia contemporanea, specializzato in Sociologia dell'Islam, è Dottore di ricerca in Sociologia e Scienza Politica, indirizzo Relazioni Internazionali.

DAVIDE BORSANI – Assegnista di ricerca presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove ha conseguito il titolo di Dottore di ricerca in Istituzioni e Politiche. Presso il medesimo Ateneo è Cultore della Materia in Storia delle relazioni e delle istituzioni internazionali, Storia dei trattati e politica internazionale e Storia delle relazioni

politiche tra il Nord America e l'Europa. Collabora con riviste e centri studio, tra cui l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) di Milano, dove è *Associate Research Fellow* per il programma Sicurezza e Studi Strategici, e l'Osservatorio di Politica Internazionale (OPI), presso cui è *Research Fellow* e responsabile dell'area USA e Americhe. È stato più volte relatore all'International Congress of Military History della Commissione Internazionale di Storia Militare (CIHM/ICMH), per cui svolge il ruolo di *Academic Assistant* del Presidente. Nel corso del 2010 ha partecipato, in qualità di *Subject matter expert*, a due esercitazioni del NATO Rapid Deployable Corps – Italy. Tra le sue pubblicazioni: *La NATO e la guerra al terrorismo durante la presidenza di Bush*, Roma, 2012, e *La special relationship anglo-americana e la guerra delle Falkland*, Firenze, 2016.

GIUSEPPE CUCCHI – Generale CA della riserva dell'Esercito Italiano; già Consigliere militare del Ministero della Difesa e Direttore del Centro Militari di Studi Strategici (CeMiSS) di Roma, è stato Consigliere militare del Presidente del Consiglio dei ministri durante il primo governo Prodi (1996-98) e del primo governo D'Alema (1998-99). È stato Rappresentante Militare dell'Italia presso la NATO, l'UEO e l'UE, e consulente per il Dipartimento della Protezione Civile del governo italiano. È stato tra il 2006 e il 2007 Segretario generale del CESIS e tra il 2007 e il 2008 Direttore del Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza. È membro del Comitato scientifico di Limes – Rivista Italiana di Geopolitica e del Comitato scientifico di NOMISMA, dove è anche Direttore dell'Osservatorio Scenari Strategici e di Sicurezza. Ha pubblicato molti articoli in volume e riviste scientifiche su questioni legate alla sicurezza e al nuovo scenario geopolitico.

MASSIMO DE LEONARDIS – Professore Ordinario di Storia delle relazioni e delle istituzioni internazionali e di Storia dei trattati e politica internazionale nell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove dal 2005 è Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche. Coordinatore dei corsi di storia del Master in *Diplomacy* dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano (in collaborazione con l'Istituto Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri), Presidente della International Commission of Military History, membro del Comitato Consultivo dell'Ufficio Storico della Marina Militare,

del Consiglio di gestione del Centro Interuniversitario di Studi e Ricerche Storico-Militari, del Comitato Scientifico di varie collane, riviste e centri studio, tra i quali: Nuova Storia Contemporanea, Nova Historica, Rivista Internazionale di Storia, Discussion Papers, della Universidad Complutense di Madrid, Storia & Diplomazia, Rassegna dell'Archivio Storico del Ministero degli Affari Esteri. Fra i suoi volumi più recenti: *Storia delle relazioni internazionali. Testi e documenti (1815-2003)*, (a cura di, con altri), Bologna, 2004; *L'Italia e il suo Esercito. Una storia di soldati dal Risorgimento ad oggi*, Roma, 2005; *Dall'Impero britannico all'impero americano. Scritti scelti di Storia delle relazioni internazionali*, (a cura di), Firenze, 2013; *Ultima ratio regum. Forza militare e relazioni internazionali*, Milano, 2013<sup>2</sup>; *Le nuove sfide per la forza militare e la diplomazia: il ruolo della NATO*, (a cura di, con G. Pastori), Milano, 2014<sup>2</sup>; *Fede e diplomazia. Le relazioni internazionali della Santa Sede nell'età contemporanea*, (a cura di), Milano, 2014; *Guerra fredda e interessi nazionali. L'Italia nella politica internazionale del secondo dopoguerra*, Soveria Mannelli, 2014; *Storia dei Trattati e Politica internazionale. Fonti, metodologia, nascita ed evoluzione della diplomazia permanente*, Milano, 2015; *Alla ricerca della rotta transatlantica dopo l'11 settembre 2001. Le relazioni tra Europa e Stati Uniti durante la presidenza di George W. Bush*, Milano, 2016.

BENIAMINO DI MARTINO – Sacerdote della diocesi di Sorrento-Castellammare (NA). Ha conseguito il Baccalaureato e la Licenza di Specializzazione in Teologia Morale presso la Pontificia Facoltà Teologica dell'Italia Meridionale di Napoli; la Laurea Magistrale in Filosofia presso l'Università "Tor Vergata" di Roma; il Dottorato di Ricerca in Teologia/Dottrina Sociale della Chiesa presso la Pontificia Università Lateranense con una tesi su *Lo Stato nella vita dell'uomo. Welfare State: un confronto critico tra la Dottrina Sociale della Chiesa e il pensiero libertario di Murray Rothbard*. Insegna Dottrina Sociale e Storia della Chiesa in alcuni Istituti Superiori di Scienze Religiose della Campania ed è docente invitato presso l'Istituto "Claretianum" di Roma, Istituto di Specializzazione della Pontificia Università Lateranense. È direttore di *StoriaLibera. Rivista di scienze storiche e sociali* ([www.StoriaLibera.it](http://www.StoriaLibera.it)). Ha pubblicato numerosi volumi e saggi sull'insegnamento sociale della Chiesa, con particolare riferimento al principio di sussidiarietà, del bene comune e al significato cristiano della povertà; il diritto naturale classico e il diritto naturale moderno;

i diritti dell'uomo all'interno dei contemporanei orientamenti dell'etica; il Movimento Cattolico in Italia; l'evoluzione delle ideologie e gli aspetti dell'utopia; il giacobinismo; la storia del pensiero politico ed economico; le teorie libertarie; i rapporti tra cristianesimo, etica ed economia; la Scuola Austriaca di economia; la proprietà privata; i rapporti tra cattolicesimo e liberalismo.

EUGENIO DI RIENZO – Professore Ordinario di Storia moderna presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Roma “La Sapienza”, è Direttore della Nuova Rivista Storica. Specialista di storia politica del XVIII secolo, della Rivoluzione francese e del Triennio democratico in Italia, nell'ultimo decennio ha orientato le sue ricerche sulla storia delle relazioni internazionali tra XIX e XX secolo. Tra i suoi recenti lavori vi sono: *Napoleone III*, Roma, 2010; *Il Regno delle Due Sicilie e le Potenze europee*, Soveria Mannelli, 2012; *Le Potenze dell'Asse e l'Unione Sovietica, 1939-1945*, Soveria Mannelli, 2013 (con E. Gin); *Afghanistan. Il “Grande Gioco”, 1914-1947*, Roma, 2014; *Il conflitto russo-ucraino. Geopolitica del nuovo (dis)ordine mondiale*, Soveria Mannelli, 2015; *Il “Gioco degli Imperi”. La Guerra d'Etiopia e le origini del secondo conflitto mondiale*, Roma, 2016.

RUSTAM KASYANOV – Professore presso la Cattedra di Diritto europeo dell'Università di Stato delle Relazioni Internazionali, Ministero degli Affari Esteri, Mosca.

BERND LEMKE – Storico militare presso il *Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr* (già *Militär-geschichtlichen Forschungsamt*) di Potsdam. Ha condotto i suoi studi storici presso la Eberhard-Karls-Universität di Tübingen e la Albert-Ludwigs-Universität di Friburgo, dove si è laureato nel 1993 e ha conseguito il titolo di Dottore di ricerca nel 2001. Tra le sue recenti pubblicazioni: *Die Allied Mobile Force 1961 Bis 2002*, Berlino-Boston, 2015, e *Periphery or Contact Zone?: The NATO Flanks 1961 to 2013*, Potsdam, 2015.

MARCO LOMBARDI – Professore di Sociologia e comunicazione alla Facoltà di Lettere e Filosofia, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano. Dirige il centro di ricerca ITSTIME – Italian Team for Security Terroristic Issues & Managing Emergencies ([www.itstime.it](http://www.itstime.it))

del Dipartimento di Sociologia che, da oltre quindici anni, studia il fenomeno del terrorismo internazionale con particolare attenzione ai processi di comunicazione. In questo contesto partecipa a numerosi *network* di ricerca internazionali con le agenzie di *law enforcement* e *intelligence* europea e ha condotto attività di ricerca sul campo nelle aree di crisi (Afghanistan, Nord Africa, Medio Oriente).

GIANLUCA PASTORI – Professore Associato di Storia delle relazioni politiche fra il Nord America e l'Europa, Facoltà di Scienze Politiche e Sociali, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano. È membro della *Faculty* di Storia delle relazioni internazionali del Master in *Diplomacy* dell'ISPI – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano. Presso lo stesso Istituto, è coordinatore della Summer/Winter School “Le politiche energetiche dell'Unione Europea” e ha tenuto lezioni nel quadro dell'attività del Master in *International Cooperation*. Ha collaborato alle attività di ricerca del CeMiSS – Centro Militare di Studi Strategici, alle attività formative del MNCG – Multinational CIMIC Group, Motta di Livenza (TV) e a quelle addestrative del NATO Rapid Deployable Corps – Italy. Dal 2009 è membro della delegazione italiana all'annuale congresso della Commissione Internazionale di Storia Militare (CIHM/ICMH). Fra le sue pubblicazioni: *Le nuove sfide per la forza militare e la diplomazia: il ruolo della NATO*, (a cura di, con M. de Leonardis), Milano, 2014<sup>2</sup>; *Shaping National Role Abroad. Italian Military Missions since the Eighties*, “UNISCI Discussion Papers”, n. 25, 2011; *Genesis della “NATO globale”. Le frontiere dell'Alleanza prima del 1999*, in *American Legacy. La SISM ricorda Raimondo Luraghi*, Roma, 2013.

ANDREA PLEBANI – Assegnista di ricerca presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore e *Associate Research Fellow* presso l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale. Ha rivolto i suoi studi all'evoluzione dello scenario geopolitico mediorientale e alle dinamiche interne alla galassia islamista. È autore di *Jihadismo globale. Strategie del terrore tra Oriente e Occidente*, Firenze, 2016. Ha curato con Martino Diez *La galassia fondamentalista tra jihad armato e partecipazione politica*, Venezia, 2015 e con Omar Al-Ubaydli il volume *GCC relations with post-war Iraq: a strategic perspective*, Jeddah-Geneva-Cambridge, 2014. Ha coordinato per l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale il rapporto *New (and old) patterns of jihadism: al-Qa'ida, the Islamic State*

*and beyond*, Milano, 2014. Con Riccardo Redaelli è autore di *L'Iraq contemporaneo*, Roma, 2013.

LUCA RATTI – Professore Associato di Storia delle relazioni internazionali nell'Università di Roma Tre e *Adjunct Professor* in International Relations presso l'American University di Roma. Ha insegnato anche presso le Università di Cardiff e di Portsmouth e presso l'Istituto Universitario Orientale di Napoli. Tra le sue pubblicazioni più recenti dedicate all'Alleanza Atlantica: *NATO beyond 9/11: The Transformation of the Atlantic Alliance*, (con Ellen Hallams e Ben Zyla), Londra-New York, 2013; "Resetting" NATO-Russia Relations: A Realist Appraisal Two Decades after the USSR, "Journal of Slavic Military Studies", vol. 26 (2013), n. 2; *Stepping up to reintegration: French Security Policy between Transatlantic and European Defence during and after the Cold War*, "Journal of Transatlantic Studies", vol. 12 (2014), n. 4.

STEFANO M. TORELLI – Dottore di ricerca in Storia delle relazioni internazionali presso l'Università "La Sapienza" di Roma, è *Research Fellow* dell'ISPI. Le sue ricerche si focalizzano sulla politica mediorientale, i movimenti islamisti e le varie forme di Islam politico, con particolare riferimento al Nord Africa, alla Tunisia e alla Turchia. È docente a contratto di Storia e istituzioni del Medio Oriente allo IULM di Milano e collabora con la cattedra di Storia e istituzioni dei paesi islamici all'Università degli Studi di Milano. Coordina i cicli di *International Lecture* per ISPI, dove insegna presso i corsi di formazione sulle nuove forme di terrorismo. Ha pubblicato e curato diversi volumi e articoli sull'islamismo nell'area nordafricana e sull'evoluzione del processo di transizione politica in Tunisia, anche in chiave comparatistica, per riviste italiane e internazionali e per l'Osservatorio di Politica Internazionale di Camera e Senato. Fra le sue pubblicazioni: *La Tunisia contemporanea*, Bologna, 2015.

EKATERINA TORKUNOVA – Professore presso la Cattedra di Diritto europeo dell'Università di Stato delle Relazioni Internazionali, Ministero degli Affari Esteri, Mosca.

# Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore

## Membri di prima afferenza:

### **Professori Ordinari**

Prof. Paolo COLOMBO, Settore scientifico-disciplinare SPS/03 – Storia delle istituzioni politiche

Prof. Massimo DE LEONARDIS (Direttore), Settore scientifico-disciplinare SPS/06 – Storia delle relazioni internazionali

Prof. Damiano PALANO, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica

Prof. Vittorio Emanuele PARSI, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica

Prof. Riccardo REDAELLI, Settore scientifico-disciplinare SPS/14 – Storia e istituzioni dell'Asia

### **Professori Associati**

Prof. Barbara BOSCHETTI, Settore Scientifico Disciplinare IUS/10 – Diritto amministrativo

Prof. Silvio COTELLESA, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica

Prof. Marinella FUMAGALLI MERAVIGLIA, Settore scientifico-disciplinare IUS/13 – Diritto internazionale

Prof. Martino MAZZOLENI, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica

Prof. Beatrice NICOLINI, Settore scientifico-disciplinare SPS/13 – Storia e istituzioni dell'Africa

Prof. Gianluca PASTORI, Settore scientifico-disciplinare SPS/06 – Storia delle relazioni internazionali

Prof. Andrea SANTINI, Settore scientifico-disciplinare IUS/13 – Diritto internazionale

---

\* Dati aggiornati al 1° dicembre 2016.

**Professori aggregati**

Prof. Pietro Luca AZZARO, Settore scientifico-disciplinare SPS/02 – Storia delle dottrine politiche

Prof. Chiara CONTINISIO, Settore scientifico-disciplinare SPS/02 – Storia delle dottrine politiche

Prof. Elena MAESTRI, Settore scientifico-disciplinare SPS/14 – Storia e istituzioni dell'Asia

Prof. Mauro MEGLIANI, Settore scientifico-disciplinare IUS/13 – Diritto internazionale

Prof. Enrica NERI, Settore scientifico-disciplinare SPS/03 – Storia delle istituzioni politiche

**Professori a contratto**

Prof. Aldo PIGOLI, Docente di Regional Studies, Storia delle civiltà e delle culture politiche e Storia dell'Africa contemporanea

Prof. Ruben RAZZANTE, Docente di Diritto dell'informazione e di Diritto della Comunicazione per le imprese e i media

Prof. Rocco Walter RONZA, Docente di Politiche e multilinguismo

**Ricercatori a tempo determinato**

Dr. Mireno BERRETTINI, Settore scientifico-disciplinare SPS/06 – Storia delle relazioni internazionali

Dr. Cristina BON, Settore scientifico-disciplinare SPS/03 – Storia delle istituzioni politiche

Dr. Rossella BOTTONI, Settore scientifico-disciplinare IUS/11 – Diritto canonico e Diritto ecclesiastico

Dr. Luca G. CASTELLIN, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica

Dr. Andrea LOCATELLI, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica

Dr. Monica SPATTI, Settore scientifico-disciplinare IUS/13 – Diritto internazionale

finito di stampare  
nel mese di gennaio 2017  
presso la LITOGRAFIA SOLARI  
Peschiera Borromeo (MI)



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