

Bundesversammlung

Assemblée fédérale

Assemblea federale

Assamblea federala



19.015 sn Delegazione svizzera presso l'Assemblea parlamentare della NATO. Rapporto

Rapporto della Delegazione svizzera presso l'Assemblea parlamentare dell'OTAN del 31 dicembre 2018

Su mandato dell'Assemblea federale, la Delegazione svizzera presso l'Assemblea parlamentare della NATO (AP-NATO) partecipa alle due sessioni annuali nonché a seminari e riunioni di lavoro delle commissioni dell'AP-NATO.

Conformemente all'articolo 9 capoverso 2 dell'ordinanza dell'Assemblea federale sulle relazioni internazionali del Parlamento (ORInt), la Delegazione presso l'AP-NATO presenta ogni anno alle Camere un rapporto scritto sugli elementi essenziali della sua attività.

Proposta della Delegazione

Vogliate prendere atto del rapporto.

In nome della Commissione:
Il presidente

Isidor Baumann

Contenuto del rapporto:

- 1 Introduzione
- 2 Sessioni, seminari e altri incontri
- 3 Spese di viaggio
- 4 Principali oggetti in discussione nel 2018
- 5 Altre attività svolte dalla Delegazione nel 2018
- 6 Valutazione dell'attività dell'AP-NATO nel 2018
- 7 Attività e orientamenti futuri



1 Introduzione

La base legale della Delegazione svizzera presso l'AP-NATO (Delegazione AP-NATO) è costituita dall'ordinanza dell'Assemblea federale sulle relazioni internazionali del Parlamento (ORInt, [RS 171.117](#)). Come le altre delegazioni parlamentari presso organizzazioni internazionali, la Delegazione AP-NATO ha adottato un regolamento che stabilisce l'ambito delle proprie attività ¹.

Composizione della Delegazione nel 2018:

Presidente: Isidor Baumann, consigliere agli Stati;

Vicepresidente: Corina Eichenberger-Walther, consigliera nazionale;

Membri: Werner Salzmann, consigliere nazionale, e Josef Dittli, consigliere agli Stati;

Membri supplenti: Chantal Galladé, consigliera nazionale², e Alex Kuprecht, consigliere agli Stati.

2 Sessioni, seminari e altri incontri

Nel 2018 la Delegazione AP-NATO ha partecipato ai seguenti eventi:

- sessione primaverile a Varsavia dal 25 al 28 maggio (Isidor Baumann, consigliere agli Stati, Chantal Galladé, consigliera nazionale e Werner Salzmann, consigliere nazionale),
- sessione annuale ad Halifax dal 16 al 19 novembre (Isidor Baumann, Josef Dittli, Alex Kuprecht, consiglieri agli Stati, Chantal Galladé, consigliera nazionale, Werner Salzmann, consigliere nazionale).

La partecipazione alle due sessioni è stata oggetto di un rapporto scritto della Delegazione alle Commissioni della politica di sicurezza. Nell'anno in rassegna le date dei seminari Rose-Roth e di diverse sedute delle commissioni coincidevano con quelle delle sessioni o di sedute commissionali del nostro Parlamento, di conseguenza la Delegazione AP-NATO non ha potuto prendervi parte.

3 Spese di viaggio

Nel 2018 le spese di viaggio in aereo e in treno della Delegazione AP-NATO a carico dell'Assemblea federale sono state complessivamente di 24 000 franchi.

4 Principali oggetti in discussione nel 2018

Le relazioni tra la Russia e l'Occidente, lo sviluppo della NATO, la lotta al terrorismo nonché la situazione nel Medio e Vicino Oriente e nell'Africa del Nord (regione MENA) sono stati i principali argomenti discussi nel 2018 in seno all'AP-NATO. Tra i temi caldi figurava l'evoluzione della situazione nei Balcani Occidentali e in Afghanistan.

Durante la sessione primaverile il presidente dell'AP-NATO, l'italiano Paolo Alli, ha apprezzato lo straordinario contributo della Polonia alle operazioni della NATO in Afghanistan e in Kosovo nonché a favore dei Paesi baltici. La Polonia fa parte degli Stati membri della NATO che soddisfano già il loro impegno di stanziare il 2 per cento del loro prodotto interno lordo (PIL) alla difesa. Alli si è dichiarato preoccupato per la politica aggressiva e revisionista della Russia e si è felicitato per la risposta rapida e decisa della NATO. Dal 2014 l'Alleanza ha in effetti potenziato in modo significativo la sua difesa collettiva e la sua capacità di dissuasione sul fianco est, come lo dimostra in particolare la presenza delle truppe della NATO e del Corpo Multinazionale nord-est in Polonia. Ha inoltre attirato l'attenzione sul fatto che una parte delle frontiere polacche è anche frontiera della NATO e giudicato quindi

¹ www.parlamento.ch (Organi > Delegazioni > Delegazioni in assemblee parlamentari internazionali > Delegazione presso l'Assemblea parlamentare della NATO (AP NATO) > Basi legali).

² Fino all'8 dicembre 2018.



essenziale continuare a mostrare un fronte unito e forte rimanendo al contempo aperti al dialogo. Data la situazione instabile e imprevedibile in materia di politica di sicurezza, ha ritenuto che il vertice della NATO, che si sarebbe tenuto a Bruxelles nel luglio 2018, avrebbe permesso all'Alleanza di continuare ad adeguarsi alle sfide complesse e pluridimensionali presenti tanto all'est quanto al sud. In effetti gli importanti progressi compiuti nella lotta allo Stato islamico in Siria e in Iraq non ha messo fine né al terrorismo né alle crisi umanitarie in questi Paesi. Alii ha anche espresso la speranza che la NATO rimanga attiva in Afghanistan e rafforzi il suo impegno nella regione MENA e nei Balcani occidentali mettendo in guardia contro l'influenza negativa di forze esterne che cercano di creare tensioni in questa regione. Ha infine aggiunto che, se da un lato la tentazione di dare per scontata la protezione della NATO è grande, è invece importante non considerare ovvie libertà, democrazia e sicurezza, fatto che va ricordato regolarmente, in particolare alle generazioni più giovani.

Nel suo discorso di apertura ad Halifax la presidente ad interim³, la lituana Rasa Juknevičienė, ha rilevato che è vitale mantenere il legame transatlantico e l'impegno nordamericano in Europa e nella NATO. Ha invitato gli Europei ad assumersi la propria responsabilità e a rispettare l'impegno del 2 per cento, fondamentale per opporsi alla Russia che ha aumentato le sue spese militari e investito in nuovi sistemi di armamento moderni. La Russia attua una strategia volta a dividere gli avversari e a massimizzare i guadagni e per farlo ricorre a tutta una serie di mezzi a sua disposizione, compresi mezzi ibridi e disinformazione. Juknevičienė ha invitato i membri dell'Assemblea a definire una strategia comune e a lungo termine nei confronti della Russia e a preparare il dopo-Putin.

Durante la sessione primaverile a Varsavia il segretario generale della NATO Jens Stoltenberg ha ricordato che la ricetta del successo dell'Alleanza risiede nella sua capacità di adattarsi sempre a un contesto di politica della sicurezza in costante evoluzione. Se le decisioni prese durante il Vertice della NATO di Varsavia nel 2016 hanno permesso di rafforzare la difesa collettiva, a suo avviso l'Alleanza si trova ancora una volta alla vigilia di un vertice maggiore. Difatti, il contesto in materia di politica di sicurezza è diventato ancor più difficile, viste le diverse minacce che caratterizzano la scena internazionale. Da un lato la Russia, che sembra sempre più determinata, interferisce nei processi democratici di altri Paesi, lancia ciberattacchi, investe massicciamente in capacità militari moderne, imbroglia le frontiere tra le forze convenzionali e nucleari e non esita a impiegare la forza militare contro Stati vicini; dall'altro, l'instabilità e la violenza imperversano al sud dell'Alleanza aumentando il rischio di ciberattacchi e proliferazione di armi di distruzione di massa. La simultaneità di queste minacce crea una situazione pericolosa. In questo contesto Stoltenberg ha delineato gli elementi che avrebbero figurato nell'agenda del Vertice di Bruxelles e evocato le profonde divergenze tra i membri della NATO in merito alla questione climatica, all'accordo di Parigi, alle tematiche commerciali e doganali e al trattato con l'Iran. Constatando che la storia della NATO è sempre stata contrassegnata da simili episodi, ha dichiarato che la forza dell'Organizzazione risiede proprio nel suo approccio costruttivo alle divergenze di opinione senza che ciò influenzi negativamente la competenza centrale, ossia garantire una difesa collettiva forte. Come segno del rafforzamento del Patto transatlantico, Stoltenberg ha in particolare fatto valere che gli Stati Uniti hanno aumentato in modo considerevole le risorse finanziarie, la presenza di truppe e materiale nonché il numero di esercitazioni effettuate in Europa.

Nel suo intervento ad Halifax il vicesegretario generale della NATO, la statunitense Rose Gottemoeller, si è felicita dei quattro anni consecutivi di aumento delle spese militari globali dell'Alleanza. Ha tuttavia chiesto ai parlamentari di fare in modo che questi sforzi siano proseguiti e che non vi siano ripensamenti. Ha constatato che le manovre militari organizzate dalla NATO

³ Rasa Juknevičienė ha assunto la presidenza ad interim dal 24 settembre al 19 novembre 2018 in seguito alla partenza del presidente 2017-2018, l'italiano Paolo Alli, il cui mandato alla Camera dei deputati italiana era arrivato a termine.



nell'ottobre e nel novembre 2018 in Norvegia (TRIDENT JUNCTURE 2018⁴) sono state un grande successo. Questa esercitazione, che simulava uno scenario di difesa collettiva ai sensi dell'articolo 5, ha costituito un test a grandezza naturale del rafforzamento dell'Europa con unità provenienti dall'America del Nord e ha inoltre permesso di giudicare il livello di interoperabilità delle forze impiegate. Si è trattato della più grande esercitazione della NATO dagli anni Ottanta. Interrogata da diversi delegati sui dissensi interni tra i membri della NATO, Gottemoeller ha riconosciuto che, come in tutte le buone famiglie, esistono divergenze su talune questioni ma che c'è unanimità quando si tratta di questioni legate alla difesa. Questa analisi non è condivisa dalla delegazione britannica che ha criticato in particolare l'acquisto di armi russe da parte di membri della NATO⁵. Di fronte all'atteggiamento sempre più provocatorio della Russia, Gottemoeller ha stimato che era tempo di prendere misure. Per contrastare le campagne di disinformazione, è importante la trasparenza dell'informazione sulle azioni della NATO. Per quel che riguarda la questione del futuro del trattato sui missili nucleari a raggio intermedio (*Intermediate-Range Nuclear Forces*, INF) Gottemoeller ha ritenuto che occorre continuare a mettere la Russia davanti ai fatti e obbligarla a sedersi al tavolo delle discussioni, ma ha anche riconosciuto che la questione va prima di tutto risolta tra gli Stati Uniti e la Russia e che non sta alla NATO intervenire. Per quanto concerne il ruolo che la NATO potrebbe svolgere nella lotta al terrorismo nel Sahel, Gottemoeller ha indicato che un intervento della NATO in quanto tale non è previsto ma che l'Alleanza potrebbe mettere a disposizione fondi in caso di necessità. Ha inoltre riconosciuto che occorre fare di più per assistere i Paesi della regione, in particolare potenziare le loro forze di sicurezza. Interpellata dal capo della delegazione norvegese sulla soglia che permetterebbe a uno Stato membro di invocare l'articolo 5 in caso di ciberattacco, Gottemoeller ha risposto che non sono stati fissati limiti e che ogni Stato membro può invocare questo articolo quando lo ritiene necessario. A suo parere occorre consentire un impegno nell'ambito della protezione dei sistemi e nel miglioramento della resilienza. In questo contesto occorre anche analizzare con precisione le diverse contromisure che potrebbero essere prese in caso di attacco e il loro impatto.

Alla sessione primaverile l'Assemblea plenaria ha adottato una dichiarazione in vista del vertice della NATO dell'11 e del 12 luglio a 2018 a Bruxelles⁶ in cui invita gli Stati membri a mostrarsi chiaramente la determinazione e la credibilità della NATO e identifica cinque tematiche principali del vertice: 1. dissuasione e difesa, 2. proiezione della stabilità e lotta al terrorismo, 3. cooperazione NATO-UE, 4. modernizzazione dell'Alleanza e 5. condivisione dei compiti. Ha infine invitato la NATO a proseguire la politica delle porte aperte adottando misure per avvicinare i cittadini dell'Alleanza.

Durante la sessione annuale l'Assemblea ha adottato nove risoluzioni⁷ concernenti, tra l'altro, la suddivisione dei compiti nella NATO, la maggiore dissuasione all'est, le risposte alle tattiche ibride utilizzate dalla Russia e i mezzi da impiegare per affrontare le sfide poste dal sud. Il contenuto delle principali risoluzioni è riassunto qui di seguito nei diversi temi di discussione. Va notato che la risoluzione sulla condivisione dei compiti è stata adottata con l'astensione della delegazione

⁴ Organizzata nell'Atlantico del Nord, in Islanda e in Norvegia – Paese ospite – l'esercitazione si è tenuta con la partecipazione di circa 50 000 militari provenienti da 29 Paesi della NATO, dalla Finlandia e dalla Svezia. Sono stati impiegati componenti terrestri, navali, aeree e informatiche per un totale di circa 250 aerei, 65 navi e 10 000 veicoli nonché mezzi NBC.

⁵ La critica interessava la Turchia che ha deciso di acquistare il sistema di difesa antiaereo e antimissili S-400.

⁶ La dichiarazione n. 444 «Afficher l'unité et la crédibilité de l'OTAN au sommet de Bruxelles» è pubblicata sul sito www.nato-pa.int (rubriche «Documents», «Autres documents»). In qualità di membro associato, la Svizzera può proporre risoluzioni e dichiarazioni ma non ha diritto di voto.

⁷ Le risoluzioni sono pubblicate sul sito www.nato-pa.int (rubriche «Documents», «Recommandations de politique générale», 2018).



americana e che la delegazione turca si è opposta a quella sul rafforzamento del contributo della NATO per affrontare le sfide poste dal Sud.

Durante la sessione annuale l'Assemblea ha anche votato per la britannica Madeleine Moon presidente dell'Assemblea con un mandato di un anno, consacrando così prima donna eletta formalmente presidente dall'Assemblea. Moon ha accettato l'elezione ricordando l'importanza del rispetto da parte degli Alleati dei loro impegni in materia di spese per la difesa. Ha sottolineato inoltre la propria volontà di apportare un contributo a tematiche quali l'adesione dei Paesi che desiderano diventare membri dell'Alleanza, il ruolo delle donne nella difesa, la partecipazione dei giovani e, in generale, la pace e la sicurezza.

Il lussemburghese Marc Angel rimane tesoriere. Il budget per il 2019 ammonta a 3,94 milioni di euro, che corrispondono a un aumento del 2,73 per cento rispetto al 2018⁸. Questo aumento è riconducibile alla compensazione del rincaro, a un aumento delle indennità per il personale e all'aumento delle spese per la sede dell'Assemblea e alle attività delle commissioni.

Infine, sono stati apportati due cambiamenti importanti nel funzionamento del Segretariato internazionale dell'Assemblea. Il primo consiste nella creazione di una nuova divisione incaricata delle relazioni e della comunicazione con i delegati e il secondo nella digitalizzazione dei lavori e nell'abbandono progressivo dei documenti stampati. La sessione di Halifax ha segnato l'inizio della transizione verso un uso ridotto della carta.

I temi elencati qui di seguito sono stati al centro delle varie riunioni alle quali ha partecipato la Delegazione svizzera.

4.1 Relazioni con la Russia

L'atteggiamento della Russia sulla scena internazionale è stato oggetto di discussioni in tutte le commissioni dell'Assemblea. La rappresentante del Congresso degli Stati Uniti Susan Davis ha presentato il suo rapporto⁹ in cui ha constatato che la Russia ha tre obiettivi: 1. ridefinire l'ordine mondiale, 2. esercitare i suoi diritti su quella che considera essere la sua sfera di influenza e 3. perseguire una costellazione geopolitica a somma zero. La sua strategia è sfruttare i punti deboli degli avversari mediante attività sovversive e ibride, di carattere soprattutto politico, facendo ricorso alle tecnologie dell'informazione (compresi ciberattacchi e disseminazione di informazioni false), all'intimidazione economica e alla manipolazione. Il regime russo tenta in particolare di inasprire le tensioni sociali preesistenti e i dissensi, di discreditare le istituzioni affinché i cittadini perdano la fiducia nei loro confronti, di sostenere i gruppi politici pro-russi e di discreditare coloro che sono considerati essere ostili, disseminando dubbio e incertezza. Secondo Davis, Mosca non esita a lanciare ciberattacchi e altri attacchi informatici per interferire nei processi elettorali dei Paesi occidentali. Durante la presentazione del suo rapporto¹⁰ il britannico Lord Jopling è giunto alle stesse conclusioni precisando che l'espressione «guerra ibrida» è diventata onnipresente nella retorica politica internazionale dopo l'annessione della Crimea alla Russia nel 2014. Secondo Jopling la Russia ha

⁸ In qualità di Stato associato la Svizzera non è debitrice verso l'organizzazione, tuttavia fornisce un contributo finanziario indiretto tramite il Centro per il controllo democratico delle forze armate di Ginevra e tramite il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport. Questo contributo serve in particolare a finanziare seminari tematici e programmi di formazione destinati all'AP-NATO.

⁹ «L'ingérence de la Russie dans les élections et les référendums des pays de l'Alliance», Commissione Scienza e tecnologia.

¹⁰ «Parades aux menaces hybrides de la Russie émanant de la Russie : une mise à jour», Commissione Dimensione civile della sicurezza.



impiegato tutta una serie di tattiche ibride, di cui si può affermare essere le più perfezionate, le più ingegnose, le più complete e le più concertate. La guerra ibrida russa prende di mira principalmente la comunità euroatlantica e i Paesi situati nella zona che separa la NATO e l'Unione europea dalla Russia. Mosca è decisa a disturbare il processo decisionale nei Paesi europei e a indebolire l'influenza degli Stati Uniti sul continente. Jopling ha citato come esempio i tentativi di ingerenza russa nelle elezioni in Svezia, nella controversia tra la Grecia e la Macedonia sul nome di quest'ultima e in Ucraina per fomentarvi i conflitti religiosi. Ha anche criticato l'ambiguità degli occidentali che accettano gli investimenti russi soprattutto nel mercato immobiliare o che accolgono nelle loro scuole private i figli di diversi oligarchi sostenitori del regime di Putin. Analizzando il caso Skripal¹¹, Jopling ha indicato che un sondaggio condotto in Russia ha mostrato che il 4 per cento delle persone interpellate pensa che dietro all'avvelenamento di Skripal vi siano i servizi delle attività informative russi, il 28 per cento che siano i servizi britannici ad aver montato l'operazione e il 56 per cento che l'operazione potrebbe essere stata montata da chiunque. A suo parere questo sondaggio mostra che la cortina di fumo creata dal regime russo funziona bene. La tattica di Putin consiste nell'utilizzare l'Occidente per rafforzare il suo potere. Questo atteggiamento non è innocuo poiché crea un fossato tra il mondo virtuale messo in atto da Putin e la realtà. Ne consegue un isolamento del regime che, insieme al declino economico e tecnologico della Russia, provoca un rischio crescente di profonda crisi.

Dal canto suo Graham Brookie, direttore e redattore in capo del Laboratorio di ricerca digitale forense dell'Atlantic Council, è persuaso che sarebbe sufficiente agire in maniera determinata per contrastare le campagne di disinformazione russe¹². La disinformazione esiste dalla notte dei tempi, ma con i mezzi di comunicazione e di informazione moderni ha acquisito una dimensione mai vista. Il Laboratorio di ricerca digitale forense lavora unicamente su fonti aperte con l'obiettivo di raccogliere tutte le informazioni disponibili, comprese quelle delle reti sociali. Secondo Brookie la sfida consiste soprattutto nel digerire la massa di informazioni disponibile, metodo di lavoro a cui i servizi delle attività informative sarebbero fortemente interessati. L'analisi del laboratorio ha permesso di mostrare come la Russia abbia adattato i suoi metodi nel ciberspazio (passaggio da un'azione di massa volta a toccare un maggior numero di persone possibile ad azioni più mirate, meno automatismo, abbandono dei bot informatici, ecc.) e come tenti di influenzare gruppi precisi allo scopo di inasprire le controversie. Durante la discussione il georgiano Giorgi Kandelaki ha illustrato come un articolo falso che lo riguardava fosse stato pubblicato su Facebook¹³. Kandelaki è intervenuto presso Facebook senza risultato. La presidente della Commissione Dimensione civile della sicurezza, l'olandese Maria Martens, ha constatato che il problema era stato fatto presente ai responsabili di Facebook e di Google in occasione di una recente visita della Commissione alla sede delle due imprese. Durante la discussione la tedesca Ulla Schmidt, l'ucraina Irina Friz, la britannica Mary Helen, la lituana Juknevičienė e lo spagnolo Ganió Puche hanno presentato esempi di tentativi di manipolazione da parte della Russia (nell'ambito del referendum sulla Brexit, del referendum in Catalogna ecc.) che mirano a influenzare il dibattito politico con informazioni false, a disseminare il dubbio e a minare la fiducia nelle autorità e nelle istituzioni. La sola voce discordante è venuta dalla delegazione serba che ha lanciato critiche severe contro il rapporto Jopling poiché ritiene la critica contro la Russia e l'«isteria antirussa» senza fondamento.

¹¹ Avvelenamento con gas nervino dell'ex agente russo dei servizi di informazione militare, in seguito doppio agente, e di sua figlia a Salisbury in Inghilterra nel marzo 2018.

¹² Non si parla più di *fake news* – bufale ma di disinformazione (disseminazione intenzionale di informazioni false) *disinformation*.

¹³ In un'intervista data a una rivista tedesca chiamata Volt Kandelaki avrebbe dichiarato di essere favorevole al perseguimento del Patriarca della chiesa ortodossa georgiana, il che in Georgia equivarrebbe a un suicidio politico.



Se l'osservazione è stata condivisa quasi all'unanimità, anche i rimedi da adottare sono stati accolti con il consenso generale. Per Jopling, difatti, la soluzione consiste nel rafforzare la resilienza delle istituzioni e dei valori democratici. Sarebbe anche opportuno aggiornare la pianificazione strategica della NATO poiché non rispecchia la nuova realtà in materia di sicurezza e menziona la Russia come partner senza far riferimento al fatto che le minacce ibride possono rientrare nell'ambito dell'articolo 5. Davis ha raccomandato di istituzionalizzare i processi elettorali e di proteggere meglio i sistemi di registrazione degli elettori e di voto contro le interferenze. A suo parere occorre valutare regolarmente le installazioni e le procedure di voto nonché iscrivere queste installazioni nella lista delle infrastrutture di importanza strategica. Occorre inoltre aumentare la cibersicurezza delle organizzazioni politiche interessate e potenziare il ruolo dei gruppi di verifica dei fatti. Infine potrebbe essere utile cooperare maggiormente con i social media. Per la baronessa britannica Ramsay è sì necessario impedire la disinformazione ma non bisogna sopravvalutarne la portata. A questo stadio non vi sono segnali che indichino che le campagne russe hanno successo. La lituana Jukneviciene ha confermato quanto riportato da Ramsay aggiungendo che gli obiettivi russi sono ormai chiari e che si presta molta più attenzione a questo fenomeno di quanto non si facesse qualche anno fa. Ha raccomandato di pianificare il dopo-Putin e di impegnarsi a favore della società russa. Il polacco Miroslaw Suchon è dello stesso parere e ritiene che il problema sia quello posto dal regime di Putin e non dalla Russia in sé. In una risoluzione adottata ad Halifax¹⁴ l'Assemblea chiede ai governi dei Paesi della NATO di mettere in atto senza indugio misure volte a proteggere le elezioni da qualsiasi ingerenza straniera, ad esempio designando le infrastrutture elettorali come infrastrutture critiche, alla stessa stregua delle reti di comunicazione e di energia. Questo permetterebbe di ampliare la collaborazione tra i servizi di sicurezza per proteggere le elezioni dai ciberattacchi. Quanto all'ingerenza elettorale sulle reti sociali, la risoluzione prevede anche di rafforzare i partenariati con il settore privato. In un'altra risoluzione¹⁵ l'Assemblea chiede agli Stati membri di raddoppiare gli sforzi per instaurare la resilienza della società civile di fronte a qualsiasi tipo di attacco ibrido. Chiede parimenti di ribadire che gli attacchi ibridi possono far scattare il diritto degli Alleati alla difesa collettiva e invita gli Stati membri a prevedere sanzioni più mirate contro la Russia in seguito a diversi attacchi ibridi, in particolare all'attacco chimico condotto nella città inglese di Salisbury.

Nell'ambito di diverse discussioni i partecipanti hanno tutti constatato che anche se Mosca non esita a ricorrere alla violenza per affermare la sua strategia, la maggior parte delle azioni russe non è di carattere militare. Diversi sviluppi sono tuttavia preoccupanti, in particolare la ripresa delle attività militari russe. Durante una tavola rotonda sulla sicurezza nell'Atlantico del Nord organizzata dalla Commissione Difesa e sicurezza ad Halifax James Henry Bergeron ha fatto notare che dal 2015 si constata un forte aumento delle attività militari russe in tutte le regioni (spiegamento del gruppo di portaerei Kuznetsov nel Mediterraneo, presenza di nuove classi di navi e di nuovi sommergibili moderni, esercitazioni militari di vasta portata quali ZAPAD 17 e VOSTOCK 18 ecc.). Secondo Bergeron queste attività non sono più condotte sul modello della Guerra fredda (guerra su un fronte) ma su quello del confronto su tutti i teatri di operazioni (sfida a 360° gradi), paragonabile a una competizione tra grandi potenze. Questa evoluzione significa una minaccia più grande contro le linee di potenziamento dell'Europa, contro linee di comunicazione e nel ciberspazio ecc. Lo stesso discorso è stato tenuto durante la tavola rotonda organizzata dalla Commissione Dimensione civile della sicurezza nell'Artico in evoluzione. Diversi parlamentari hanno espresso preoccupazione per l'entità e la portata della maggiore presenza militare russa nell'Artico, compreso il completo riassetto della flotta del Nord, la creazione di infrastrutture militari in tutta la regione e il drastico aumento delle attività aeree e sottomarine. Durante la presentazione del suo rapporto anche il senatore canadese Joseph

¹⁴ Risoluzione n. 452. Protéger les élections dans les pays de l'Alliance.

¹⁵ Risoluzione n. 445. Parades aux tactiques hybrides de la Russie. Une mise à jour.



A. Day¹⁶ ha segnalato le dimostrazioni di forza condotte sulle frontiere orientali della NATO. Dal canto suo la canadese Leona Alleslev ha dedicato una parte del rapporto¹⁷ ai nuovi sistemi di armamento presentati dal presidente Putin nel marzo 2018, in particolare le armi nucleari in corso di sviluppo, tra cui un missile intercontinentale equipaggiato di pesanti carichi, un missile da crociera «invisibile», un veicolo sottomarino senza pilota dotato di un'arma nucleare e il missile ipersonico *Kinzhal*, testato recentemente con successo. D'altronde il senatore francese Jean-Marie Bockel ha avvertito nel suo rapporto¹⁸ che la Russia sta considerando, nell'ambito della sua dottrina militare, di moltiplicare degli attacchi ai sistemi satellitari.

Per quanto concerne le relazioni economiche con la Russia, la deputata lituana Aušrinė Armonaitė ha esortato l'Europa a negoziare collettivamente contratti di fornitura di gas con la Russia, di modo che quest'ultima non approfitti della sua posizione dominante per imporre condizioni ai Paesi più piccoli. In occasione della presentazione del suo rapporto sulla sicurezza energetica¹⁹, Armonaitė ha indicato che la Russia si sta servendo delle risorse energetiche per dividere l'Europa, esercitare pressioni politiche sui Paesi più vulnerabili, corrompere i sistemi politici democratici e destinare i proventi così ottenuti alle ingenti spese di difesa. Ricordando la forte dipendenza dell'Europa centrale e orientale dal gas naturale, ha spiegato come Mosca approfitti di questa dipendenza dimostrando di essere pronta a sacrificare la sua reputazione commerciale a fini geopolitici. La Russia è il principale fornitore di gas naturale dell'Unione europea (quasi il 40 % delle importazioni) e il secondo di petrolio (quasi il 30 %). Gran parte del gas passa attraverso l'Ucraina, dove nell'ultimo decennio la società russa Gazprom si è impegnata a intermittenza in una guerra dei prezzi. Armonaitė ha messo in guardia contro la costruzione del gasdotto Nord Stream 2, che aumenterebbe la dipendenza dell'Europa dal gas russo, indebolirebbe ulteriormente l'Ucraina e apporterebbe nuove entrate alla Russia. In una risoluzione adottata ad Halifax²⁰ l'Assemblea sottolinea la necessità di diversificare le fonti di fornitura, limitare la dipendenza dell'Europa dai combustibili fossili, aprire il settore alla concorrenza, rafforzare la regolamentazione energetica, migliorare la trasparenza e combattere la corruzione. La risoluzione chiede inoltre l'adozione di misure urgenti per rafforzare la protezione delle infrastrutture energetiche contro possibili attacchi informatici.

4.2 Evoluzione dell'Alleanza

In queste due sessioni i dibattiti si sono concentrati sull'evoluzione dell'Alleanza. La riunione di Varsavia è stata caratterizzata da un'analisi degli argomenti che sarebbero stati trattati durante il vertice della NATO a luglio 2018 a Bruxelles. Durante la seduta plenaria il segretario generale della NATO, Jens Stoltenberg, ha elencato le cinque priorità del vertice:

1. l'obiettivo di dissuasione e difesa riunisce, da una parte, la volontà di migliorare il livello di preparazione delle forze e di garantire il rapido invio dei rinforzi al luogo d'intervento, sia in Europa sia al di là dell'Atlantico, e dall'altra la necessità di mostrarsi disposti al dialogo con la Russia migliorando se possibile le relazioni con Mosca. Si tratta di evitare un'esacerbazione involontaria a causa di malintesi o errori di valutazione;
2. nel quadro del compito di proiettare stabilità, la NATO deve appoggiare i propri partner, in particolare nel vicinato meridionale, fornendo alle forze armate nazionali i mezzi per agire in modo che possano esse stesse stabilizzare il contesto nei rispettivi Paesi e lottare efficacemente contro il terrorismo. Questa strategia è già stata adottata in Afghanistan. L'Alleanza prevede di procedere analogamente

¹⁶ «Renforcer la dissuasion de l'OTAN à l'est», Commissione Difesa e sicurezza.

¹⁷ «L'innovation en matière de défense : tirer profit de la base scientifique et technologique de l'OTAN», Commissione Scienza e tecnologia.

¹⁸ «L'avenir de l'industrie spatiale», Commissione Economia e sicurezza.

¹⁹ «Le défi de la sécurité énergétique en Europe centrale et orientale», Commissione Economia e sicurezza

²⁰ Risoluzione n. 450. La sécurité énergétique. Un défi stratégique pour l'Alliance.



in Iraq dove il sostegno della NATO deve essere trasformato in una missione di formazione e assistenza alle forze armate irachene. Per le stesse ragioni la NATO è attiva in Giordania e in Tunisia e s'impegna nei Balcani occidentali, in Ucraina e in Georgia;

3. come già successo a Varsavia nel 2016, l'obiettivo di rafforzare la cooperazione tra la NATO e l'UE deve sfociare nella firma di una dichiarazione comune. 74 misure di collaborazione concrete sono già state delineate, in particolare nell'ambito della sicurezza informatica, delle minacce ibridi e della lotta al terrorismo. Stoltenberg ha accolto con favore la cooperazione strutturata permanente decisa dall'UE a dicembre 2017 nel quadro della politica comune estera e di sicurezza. A un'Europa forte corrisponde una NATO forte. Viceversa è opportuno assicurarsi che gli sforzi dell'UE siano complementari a quelli della NATO e che non vi siano sovrapposizioni;

4. poiché si tratta di modernizzare l'Alleanza, sarà prioritario proseguire la riforma sia delle strutture dei centri di comando sia dei processi. Stoltenberg ha ricordato che durante la Guerra fredda la NATO disponeva di 33 centri di comando in cui operavano più di 20 000 persone mentre attualmente ne restano solo sette con meno di 7 000 impiegati. Per affrontare la minaccia attuale devono essere creati due nuovi centri di comando:

- uno per l'Atlantico con base a Norfolk negli Stati Uniti, il cui compito sarà rendere sicure le vie di trasporto tra l'America del Nord e l'Europa;

- uno di tipo logistico con base a Ulm in Germania, incaricato di migliorare gli spostamenti di truppe e materiale all'interno dell'Europa.

Questi due comandi dovranno diventare completamente operativi nel corso del 2019.

5. La mutua difesa dei membri della NATO implica anche un'equa suddivisione dei compiti. L'impegno preso durante il vertice in Galles nel 2014 di consacrare il 2 per cento del PIL alla difesa non riguarda solo i costi, ma ha anche lo scopo di determinare quali mezzi siano utili alla NATO e in che misura i vari Paesi debbano partecipare alle operazioni dell'Alleanza (principio «*cash, capabilities and contributions*»).

Ad Halifax numerose tavole rotonde sono state consacrate sia alle misure prese dall'Alleanza nell'Atlantico, nell'Artico e in Europa dell'Est sia alla modernizzazione della struttura di comando. James Henry Bergeron, consigliere politico del Comando marittimo alleato, ha spiegato in particolare che per rispondere all'intensificarsi delle attività militari, in particolare navali, della Russia, la NATO ha rafforzato le proprie attività in varie postazioni marine. A tale scopo i mezzi navali sono stati raggruppati sotto il Comando marittimo alleato (MARCOM), ma Bergeron ha avvertito che quest'ultimo non sarebbe attualmente in grado di gestire una crisi 24 ore su 24. Secondo il viceammiraglio Andrew Lewis, comandante della seconda flotta degli Stati Uniti, la NATO starebbe riapprendendo a condurre operazioni che non aveva più svolto da decenni, ad esempio l'addestramento in condizioni meteorologiche estreme. Da parte sua, Peter Dombrowski, professore di strategia presso il dipartimento di ricerca operativa e strategica del Naval War College, ha redatto una valutazione piuttosto positiva della competenza navale operativa attuale della NATO, secondo la quale l'Alleanza disporrebbe di materiale moderno e programmi di ammodernamento la cui realizzazione è in corso, di strategie navali ben adattate e di una buona base industriale. Il solo elemento negativo sarebbe dovuto alle flotte, che prese singolarmente sarebbero di piccole dimensioni. Dombrowski ha dunque invitato i Paesi membri della NATO a concentrarsi sulle rispettive competenze proprie e a ripartire i compiti. Interrogati dalla britannica Madeleine Moon sulla situazione del reclutamento, gli esperti hanno fatto notare che le forze navali dovevano far fronte alle stesse difficoltà di reclutamento degli altri ambiti di punta, come ad esempio il settore informatico, e hanno raccomandato di cercare soluzioni originali al fine di garantire il ricambio. Durante un incontro sugli sviluppi nell'Artico, numerosi parlamentari hanno espresso inquietudine sul notevole aumento delle attività militari russe nella regione, ritenendo che la NATO dovesse adeguare la propria posizione strategica nel Grande Nord alle nuove realtà nell'ambito della sicurezza. Ciò comporterebbe lo sviluppo di mezzi difensivi nella regione e l'organizzazione di un maggior numero di esercitazioni in comune. Al momento di presentare



il rapporto²¹, la senatrice canadese Jane Cordy ha fatto notare che si assiste a un'intensificazione delle attività civili, economiche e militari nella regione. Questa evoluzione complica gli sforzi profusi al fine di proteggere le popolazioni civili, un compito già di per sé arduo a causa delle dimensioni della regione, della rigidità delle condizioni meteorologiche e dell'assenza d'infrastrutture. Cordy ha invitato la NATO a ponderare accuratamente il proprio impegno nella zona artica affinché questa possa restare una zona di cooperazione contraddistinta da tensioni lievi.

Nel valutare l'attuale contesto esteuropeo il canadese Joseph Day fa notare come l'odierna configurazione delle forze convenzionali presenti in loco rimanga insufficiente. Se dovesse scoppiare una crisi di più ampia portata, in particolare negli Stati baltici, l'Alleanza riscontrerebbe difficoltà nell'inviare in tempo rinforzi in grado di respingere una forza d'invasione per ristabilire lo status quo. Day ascrive questa situazione a due problemi considerevoli:

1. gli Stati europei dell'Alleanza non sono in grado di inviare rapidamente materiale e truppe a causa degli ostacoli burocratici e logistici; inoltre
2. hanno a loro disposizione solo un numero ridotto di forze di pronto intervento con un alto livello di addestramento.

Dal canto suo la Russia non ha problemi di questo tipo ed è in grado di mobilitare e trasferire rapidamente forze molto più numerose che, ormai modernizzate, dispongono di mezzi quasi equivalenti per quel che riguarda la potenza di fuoco, la mobilità e i sistemi di difesa aerea. Secondo Day questo squilibrio nelle armi convenzionali potrebbe tentare inutilmente la Russia; ha anche avvertito che ogni tentativo russo sarebbe seguito da un rapido acuirsi della crisi, con conseguenze disastrose. Per porre rimedio a questa mancanza di equilibrio sul fronte orientale, Day perora l'incremento dell'apparato di difesa e dissuasione della NATO, ritenendo in particolar modo necessarie le seguenti quattro misure:

1. impiego di forze ed equipaggiamento terrestri supplementari;
2. attuazione delle iniziative NATO-UE concepite per potenziare le infrastrutture ed eliminare le barriere giuridiche e burocratiche al trasferimento di equipaggiamenti militari e truppe ad est;
3. tempi di manovra più rapidi decisi dai membri europei dell'Alleanza;
4. investimenti in mezzi che permettano di neutralizzare i nuovi sistemi russi destinati a impedire che l'avversario acceda al teatro delle operazioni schierandosi nonché a limitare ogni possibilità di manovra ad avversari che si trovino in prossimità di una determinata zona²².

Tutte le commissioni si sono occupate della suddivisione dei compiti. In occasione del vertice NATO a settembre 2014 nel Galles, gli Stati membri si sono impegnati ad avvicinarsi all'obiettivo di stanziare il 2 per cento del PIL agli investimenti per la difesa entro il 2024. Inoltre si sono impegnati a stanziare il 20 per cento delle spese per la difesa all'acquisto di nuovi, più consistenti equipaggiamenti nonché alla ricerca e allo sviluppo. Da marzo 2017 i Paesi membri della NATO sono d'altronde tenuti a pubblicare i propri progetti di spesa annua per la difesa e a fornire informazioni sui tre elementi chiave (principio «*cash, capabilities and contributions*»):

1. come prevedono di raggiungere l'obiettivo di spesa per la difesa?
2. In che misura investono nei mezzi chiesti dalla NATO?
3. Quali contributi sono devoluti e previsti per le operazioni e le missioni attuali della NATO?

Presentando il proprio rapporto²³ l'ungherese Attila Mesterhazy ha sottolineato che, nonostante le critiche apportate alla linea direttrice del 2 per cento, a causa di lacune di definizione e ideazione l'impegno preso nel Galles è divenuto di fatto un indice di riferimento. Ha quindi illustrato come

²¹ «La protection civile dans le Grand Nord et en Méditerranée», Commissione Dimensione civile della sicurezza.

²² Concept A2/AD, Anti-access/area denial (diniego d'accesso/interdizione di zona).

²³ «Partage des charges: recentrer le débat», Commissione della difesa e della sicurezza.



esistano grandi disparità, pur facendo notare che la maggior parte degli Stati membri ha aumentato le spese per la difesa²⁴. Inoltre determinati Stati membri finora non hanno presentato alcun piano di azione. Infine, secondo il rapporto solo 14 dei 29 Stati membri raggiungeranno l'obiettivo del 2 per cento entro il 2024. Ad Halifax i rappresentanti canadesi sono stati più volte criticati dalle delegazioni degli Stati Uniti e del Regno Unito che hanno ingiunto loro di rispettare l'impegno del 2 per cento. Sia il ministro della difesa Harjit Singh Sajjan sia il viceministro della difesa nazionale del Canada, Jody Thomas, hanno affermato che il Canada aumenterà la spesa e continuerà a partecipare attivamente alle missioni della NATO. Presentando il proprio rapporto²⁵ la canadese Leona Alleslev ha sottolineato l'importanza della spesa per la ricerca e lo sviluppo. Secondo lei una delle priorità dell'Alleanza deve essere mantenere il vantaggio tecnologico. Alleslev ha espresso la propria inquietudine sul fatto che questa priorità non è più garantita e che le nuove tecnologie emergenti sono in grado di rompere l'equilibrio strategico. Le tecnologie di punta sono sempre più spesso sviluppate in Paesi non membri della NATO e alcuni di questi in un prossimo futuro saranno in grado di soppiantare i leader tradizionali nel settore scientifico e tecnologico. Secondo Alleslev i Paesi della NATO devono raddoppiare gli sforzi per mantenere gli impegni presi nel settore della spesa per la difesa e, in particolare, della ricerca e dello sviluppo (R&S). Concludendo, ha invitato i Paesi membri a promuovere l'innovazione cercando di reclutare i talenti migliori.

Ad Halifax l'Assemblea plenaria ha adottato non meno di cinque risoluzioni concernenti lo sviluppo della NATO:

1. la prima sulla dissuasione all'Est²⁶ che raccomanda agli Alleati di continuare a garantire la sostenibilità e la prontezza della presenza avanzata potenziata. La risoluzione intende anche accrescere la mobilità militare mediante una cooperazione NATO-UE potenziata, ridurre i tempi di trasferimento e rendere sicure le vie principali d'approvvigionamento. Inoltre chiede l'allestimento di un sistema di allerta rapida che permetta di registrare eventuali incursioni nel corridoio di Suwalki, una zona della Polonia situata tra la Bielorussia e l'enclave russa di Kaliningrad ad ovest. Se la Russia dovesse penetrarvi con mezzi blindati, gli Stati baltici verrebbero completamente separati dagli altri membri dell'Alleanza atlantica.
2. In una seconda risoluzione incentrata sulla suddivisione dei compiti²⁷, l'Assemblea invita i governi degli Stati membri a raddoppiare gli sforzi per conformarsi alle linee direttrici che raccomandano entro il 2024 investimenti annui del 2 per cento dei rispettivi budget per la difesa, il 20 per cento del quale da destinare all'acquisto di nuovi, più consistenti equipaggiamenti, in cui siano compresi anche la ricerca e lo sviluppo in questo ambito. Sollecita inoltre gli Stati membri a presentare entro breve una pianificazione attendibile che permetta di raggiungere l'obiettivo entro il 2014.
3. Una terza risoluzione concernente il Grande Nord²⁸ chiede agli Stati membri di promuovere la cooperazione in questa zona in modo che sia gestita in maniera responsabile ed evitare che le tensioni e la concorrenza diventino insormontabili. Invita inoltre a curare e ad estendere la cooperazione costruttiva con la Russia nei settori della ricerca e del soccorso, della pesca e della ricerca scientifica.
4. La quarta risoluzione, concernente la ricerca e lo sviluppo²⁹, invita i governi dei Paesi della NATO a destinare almeno il 20 per cento della spesa per la difesa all'acquisto di nuovi equipaggiamenti, oltre che alla ricerca e allo sviluppo stessi. La risoluzione chiede inoltre di continuare ad adeguarsi

²⁴ Nel 2018 cinque Paesi dell'Alleanza atlantica hanno soddisfatto l'impegno del 2 per cento (Stati Uniti, Grecia, Estonia, Regno Unito e Lettonia) e tre Paesi l'hanno mancato di poco (Polonia, Lituania e Romania).

²⁵ «L'innovation en matière de défense: tirer profit de la base scientifique et technologique de l'OTAN», Commissione Scienza e tecnologia.

²⁶ Risoluzione n. 448. Renforcer la dissuasion de l'OTAN à l'Est.

²⁷ Risoluzione n. 447. Partage des charges. De nouveaux engagements pour une ère nouvelle.

²⁸ Risoluzione n. 446. La sécurité et la coopération dans le Grand Nord.

²⁹ Risoluzione n. 453. Conserver l'avance scientifique et technologique de l'OTAN et augmenter la souplesse de l'Alliance.



all'evoluzione delle realtà strategiche, scientifiche e tecnologiche. Sollecita infine a prendere tutta una serie di misure intese a permettere di liberare il potenziale della comunità scientifica e tecnologica della NATO, di favorire una maggiore diversità al suo interno e di svilupparne la prontezza.

5. Infine la quinta risoluzione, concernente la sfida spaziale³⁰, invita i governi dei Paesi della NATO a fare in modo che lo spazio resti una zona di cooperazione mondiale nonostante la sua importanza militare, di dare la priorità all'elaborazione di un quadro normativo comune per regolamentare le attività spaziali che preveda anche di ridurre al minimo i rottami spaziali, di migliorare la suddivisione delle capacità tra gli Alleati nonché d'incoraggiare la NATO a sviluppare una politica spaziale mirata.

4.3 Balcani occidentali

Durante l'anno trascorso la situazione dei Balcani occidentali è tornata al centro dell'attenzione nei lavori dell'Assemblea. In occasione della presentazione del rapporto³¹ davanti alla Commissione politica, la senatrice canadese Raynell Andreychuk ha valutato positivamente questo ritorno poiché ritiene che la situazione sul terreno resti fragile nonostante i segnali incoraggianti quali la firma dell'accordo tra la Grecia e la Macedonia sulla questione del nuovo nome di quest'ultima o l'apertura del dialogo tra la Serbia e il Kosovo. In Macedonia i partiti all'opposizione non hanno partecipato allo scrutinio sul nuovo nome del Paese, le rivendicazioni territoriali non sono sparite e la situazione economica è preoccupante, in particolare il tasso di disoccupazione dei giovani. In maniera generale i Paesi dei Balcani occidentali continuano a dover affrontare problematiche ricorrenti quali il progresso socioeconomico limitato, la tentazione del nazionalismo e del populismo, le forme di corruzione del passato e del presente, il malgoverno, la disinformazione riguardo alla NATO e all'UE, l'influsso dell'islam radicale, il tentativo di ingerenza della Russia nella politica locale e nei processi democratici e il flusso migratorio proveniente dalla regione e al suo interno. Andreychuk stima che gli Occidentali non possono partire dal presupposto che la democrazia nei Balcani occidentali si evolva in modo positivo e secondo lei esiste il rischio reale di fare passi indietro. Il rapporto lancia un avvertimento: ogni vuoto sarà rapidamente colmato da forze che si autodefiniscono decisamente antidemocratiche e antioccidentali. Una nuova crisi nei Balcani occidentali avrebbe gravi ripercussioni per la sicurezza e la stabilità in Europa. Secondo Andreychuk la stabilità della regione non può fare a meno di uno sviluppo economico ed un'integrazione dei differenti mercati. Per concludere, afferma che mantenere la presenza militare della NATO e l'impegno politico dell'Alleanza presso i partner nei Balcani occidentali rivesta un'importanza cruciale per la stabilità regionale.

In occasione dei dibattiti ad Halifax le delegazioni serbe, macedoni e croate hanno chiesto un maggiore impegno da parte dell'Unione europea presupponendo che il processo di integrazione europeo e quello euroatlantico potrebbero avere un effetto di trasformazione, contribuire a rinsaldare le istituzioni democratiche e consolidare il rispetto dei diritti umani e dei principi dello Stato di diritto, ovvero le fondamenta del processo economico e della stabilità politica. A Varsavia alcuni rappresentanti della Serbia e della Bosnia-Erzegovina hanno chiesto un rapporto più differenziato sulla situazione nei rispettivi Paesi mentre altri hanno criticato le tesi troppo negative sul ruolo della Russia. Un parlamentare britannico ha ricordato come la popolazione dei Balcani occidentali sia meno numerosa di quella della Romania, membro dell'UE, affermando che ne ritiene perciò realizzabile l'integrazione nell'UE. Un partecipante tedesco ha tuttavia definito ingenua la prospettiva di adesione nel 2025 formulata dalla Commissione europea. Secondo lui i Paesi in questione devono risolvere le dispute territoriali, altrimenti l'adesione all'UE resterà un'illusione. Per concludere, ha dichiarato che i Paesi dei Balcani occidentali hanno essi stessi in mano la chiave del loro successo.

³⁰ Risoluzione n. 449. Potentialité et défis dans un domaine spatial en mutation.

³¹ «La sécurité dans les Balkans occidentaux», Commissione politica.



4.4 Situazione nella regione MENA, «Stato islamico» e lotta al terrorismo

La situazione nella regione mediorientale e nordafricana (MENA) è stata esaminata da varie commissioni e nel quadro del Gruppo speciale Mediterraneo e Medio Oriente (GSM). Secondo il parere degli esperti la minaccia territoriale rappresentata dallo Stato islamico è praticamente eliminata, tanto in Siria quanto in Iraq. Tuttavia lo Stato islamico cerca di sobillare le popolazioni rurali della regione. Loulouwa al-Rachid, del Carnegie Middle East Center, si è mostrata ottimista per quel che riguarda la sicurezza in Iraq ritenendo che la disfatta dello Stato islamico sia quasi generale, ma ha anche sottolineato che il governo di Bagdad resta fragile. Secondo lei l'Iraq continua ad essere vulnerabile e potenzialmente instabile. I poteri pubblici sono stati indeboliti dalle milizie e attualmente prosperano l'estorsione di fondi, la criminalità e la corruzione. Il governo fatica a gestire il Paese dato che manca un controllo centralizzato a Bagdad. L'analisi è stata condivisa da Faysal Itani, del centro Rafik-Hariri per il Medio Oriente, secondo il quale l'Iraq resta vulnerabile nonostante gli importanti progressi politici e sociali. Da parte sua il capo della delegazione irachena presso l'Assemblea plenaria della NATO, Bachir Khalil Tofiq, ha sottolineato che il governo iracheno ha compiuto grandi progressi, tenuto conto dell'enorme distruzione causata da anni di insurrezione e lotte religiose. Ha invitato gli Occidentali a mantenere il proprio impegno in Iraq nonostante la disfatta dello Stato islamico. Quanto al conflitto siriano, Itani ha fatto notare che si è ormai trasformato in una concorrenza geopolitica tra rivali internazionali, ossia gli Stati Uniti, la Turchia e la Russia.

Secondo Raffaello Pantucci, direttore dell'istituto britannico *Royal United Services Institute for Defence and Security Studies*, che ha preso la parola davanti all'Assemblea a Varsavia, la minaccia terroristica è divenuta più diffusa, in particolare con l'avanzata del terrorismo endogeno (*homegrown*), cioè perpetrato da persone che, nonostante abbiano un passato di migrazione, sono nate nello Stato in cui hanno commesso attacchi terroristici e di cui hanno eventualmente preso la nazionalità. Il rischio di attentati pianificati e commessi direttamente da organizzazioni all'estero resta ciononostante attuale.

Presentando il proprio rapporto³², il portoghese Julio Miranda Calha ha fatto notare che la situazione nella regione rimaneva precaria malgrado la disfatta militare inflitta allo Stato islamico. Ha invitato i Paesi membri della NATO a raddoppiare gli sforzi nella lotta contro i conflitti e l'instabilità in Medio Oriente e nell'Africa del Nord. Le vittorie riportate contro lo Stato islamico non hanno risolto i problemi permanenti della regione MENA quali l'estremismo, il sottosviluppo e i conflitti settari. Secondo Calha sussiste un reale rischio di vedere lo Stato islamico ed altri gruppi militanti estremisti riemergere se non si pone rimedio alle cause profonde che ne hanno facilitato la nascita e aggravato la precarietà e i conflitti sul fianco sud della NATO. Tra queste cause si annoverano in particolare le gravi crisi idriche e alimentari causate dai problemi ambientali, l'eccessiva urbanizzazione e l'esplosione demografica connessa alla mancanza di opportunità sociali ed economiche, fattori che hanno favorito la radicalizzazione e ogni sorta di estremismo, aggravati dal malgoverno e dalla debolezza delle istituzioni statali. Secondo Calha il clima che regna più a sud, sia nel Sahel sia nel Golfo di Guinea, acuisce il carattere esplosivo della zona. Per giunta, dopo la dissoluzione dello Stato libico nel 2011, la sicurezza in Africa del Nord e nel Sahel è diventata sempre più precaria man mano che gli attori non statali vi proliferavano. Da questo punto di vista le due regioni si comportano come vasi comunicanti. Se i Paesi dell'Alleanza considerano che il Medio Oriente, l'Africa del Nord e il Sahel sono elementi determinanti della sicurezza transatlantica, Calha da parte sua ritiene che è necessario fare di più, soprattutto per garantire la riuscita di iniziative quali il Polo per il Sud, con sede a Napoli, o la missione di formazione in Iraq. Durante l'incontro di Varsavia i rappresentanti degli Stati meridionali membri dell'Alleanza atlantica hanno perorato questa causa. In particolare un delegato spagnolo ha

³² «L'instabilité sur le flanc sud», Commissione politica.



segnalato la rapida evoluzione demografica nella regione e la crescente pressione esercitata sull'Europa dal flusso migratorio. Dal canto suo un deputato marocchino ha attirato l'attenzione sul fatto che solo un migrante su cinque prosegue verso l'Europa mentre la stragrande maggioranza resta in Marocco.

Durante la presentazione del proprio rapporto³³ la canadese Jane Cordy ha invitato gli Stati membri della NATO a portare avanti, ampliandoli, il sostegno logistico e la trasmissione di informazioni all'agenzia Frontex e alle guardie costiere nazionali nell'ambito delle operazioni nell'Egeo e nel Mediterraneo e ad aumentare i mezzi a favore delle missioni di ricerca e soccorso nel Mediterraneo. A Varsavia il direttore di Frontex, Fabrice Leggeri, ha perorato anch'egli la causa di una collaborazione più intensa tra il settore civile e quello militare.

In una risoluzione³⁴ adottata, l'Assemblea plenaria raccomanda ai governi dei Paesi membri della NATO di continuare l'aiuto apportato ai Paesi partner nella regione MENA al fine di permettere loro di sviluppare la capacità di difesa e di creare istituzioni di sicurezza professionali e responsabili. La risoluzione invita d'altronde ad apportare un sostegno finanziario e umano adeguato alla missione di formazione non connessa all'intervento della NATO in Iraq. Per concludere, chiede anche alla NATO di sviluppare una politica comune riguardo alla Libia nei settori dell'aiuto alla difesa e della creazione di un'istituzione di sicurezza.

4.5 Afghanistan

L'Afghanistan ha tuttora bisogno della NATO: questo il messaggio ripetuto più volte sia a Varsavia sia ad Halifax. Presentando il proprio rapporto³⁵ alla Commissione Difesa e sicurezza, il tedesco Wolfgang Hellmich ha schizzato uno scenario piuttosto cupo dello sviluppo della situazione in Afghanistan. Certo, dalla caduta del regime dei talebani sono stati fatti progressi che hanno portato un migliore accesso alle cure mediche, alla formazione e a opportunità economiche, senza contare che è emersa una società civile e che la speranza di vita è notevolmente aumentata. Nel complesso tuttavia il Paese continua a non poter fare a meno di un sostegno internazionale: ciò lo rende una priorità nelle misure di sicurezza della NATO. Secondo Hellmich rimane estremamente difficile valutare in maniera seria la situazione della sicurezza nel Paese: permane la sensazione predominante che questa si deteriori, dovuta in particolare alle tattiche di guerriglia attuate dai talebani che ricorrono ad attentati a livello nazionale cercando di fare il maggior numero di vittime possibile. La speranza di sconfiggere militarmente i talebani è considerevolmente diminuita e la situazione è bloccata. Sul piano politico le elezioni legislative, rimandate di circa tre anni, sono state organizzate in maniera caotica lo scorso ottobre e contraddistinte da diversi incidenti per quel che riguarda la sicurezza, hanno visto la partecipazione solo di un elettore su sei e alcune regioni si sono astenute completamente. Secondo Hellmich, se l'Afghanistan ha bisogno di investimenti in tutti i settori, solo una soluzione politica sostenuta e attuata dagli Afghani stessi può condurre a una pace duratura. Secondo il relatore è indubbio che sarà necessario un compromesso politico con i talebani. Gli Stati occidentali dovranno accordarsi sul modo migliore di sostenere il Paese e di integrare i talebani in questo processo. Hellmich si è detto favorevole alle misure previste dal presidente afghano Ashraf Ghani che vuole potenziare le forze di difesa e di sicurezza nazionali (ANDSF). Questo passo è tanto più importante dati i perduranti problemi di corruzione, dimissione e diserzione. A Varsavia un deputato britannico ha deplorato la sensazione di sconforto nell'ANDSF. A tale proposito Hellmich ha messo in risalto i salari molto bassi dei soldati e degli agenti di polizia. Svizzeri deputati hanno fatto notare che non sarà

³³ «La protection civile dans le Grand Nord et la région méditerranéenne», Commissione Dimensione civile della sicurezza.

³⁴ Risoluzione n. 451. Renforcer la contribution de l'OTAN pour faire face aux défis émanant du sud.

³⁵ «Afghanistan : clé de voûte de la sécurité locale et régionale», Commissione Difesa e sicurezza.



possibile fare passi avanti nell'ambito della sicurezza fino a quando non si avranno risultati nella lotta contro la corruzione e la produzione di oppio.

L'instaurazione di una pace durevole dipende in ampia parte dal comportamento delle potenze della regione, in particolare del Pakistan, e dalla disponibilità di quest'ultimo di rifiutare ai gruppi armati attivi in Afghanistan di rifugiarsi sul suo territorio. A questo proposito Hellmich ha precisato che la comunità internazionale ha aumentato notevolmente la pressione sul Pakistan per risolvere il problema e ha messo in evidenza la crescente influenza esercitata dalla Cina.

Ad Halifax il britannico Bob Stewart (Camera dei comuni) ha sottolineato che i Paesi occidentali sono di fronte al dilemma di continuare a restare in Afghanistan nonostante l'incapacità di sconfiggere definitivamente i talebani. La presenza occidentale è tanto più difficile da giustificare quando si assiste al contempo a una perdita di fiducia nei confronti delle autorità e delle forze di sicurezza nel Paese. Il portoghese Joao Rebello ha ribadito questa stima. Il britannico Lord Campbell si chiede se non sarebbe opportuno integrare maggiormente la Cina nello sviluppo economico del Paese, anche se è necessario assicurarsi di non incoraggiare una politica che potrebbe diventare espansionistica. Lo statunitense Michael Turner (Camera dei rappresentanti) dal canto suo ha indicato che la situazione potrebbe migliorare grazie all'autorizzazione del presidente del suo Paese di bombardare gli impianti che servono alla produzione di oppio.

5 Altre attività svolte dalla Delegazione nel 2018

Il 21 e 22 novembre 2017 la Delegazione si era recata a Bruxelles per rendere visita al quartier generale della NATO allo scopo di comprendere meglio le sfide discusse in seno all'Alleanza e di conoscerne i metodi di lavoro. La visita aveva anche consentito alla Delegazione di farsi un'idea delle attività svolte dalla Missione svizzera presso la NATO e di informarsi in modo più approfondito sullo stato delle relazioni esistenti tra la Svizzera e la NATO. Il 27 febbraio 2018 la Delegazione ha incontrato a Berna l'ambasciatore Christian Meuwly, capo della Missione svizzera presso la NATO, e ha proseguito il dialogo avviato a Bruxelles.

Riunitasi il 25 settembre 2018, su invito dell'ambasciatore Meuwly la Delegazione ha discusso se approvare che l'Assemblea federale organizzi un seminario Rose-Roth in Svizzera nel 2019. Ha tuttavia deciso di rinunciare ad approfondire la questione perché non ritiene al momento opportuno organizzare il seminario in Svizzera.

6 Valutazione dell'attività dell'AP-NATO nel 2018

Durante le sessioni è stata confermata l'impressione che la **situazione in materia di sicurezza** sia diventata più complessa, precaria e imprevedibile. Il contesto strategico sta vivendo una fase di cambiamento ed è contraddistinto dall'accumularsi di crisi e conflitti tendenzialmente di lunga durata. A est perdurano tensioni tra la NATO e la Russia. A sud, nonostante la disfatta militare inflitta allo Stato islamico, la situazione nel complesso della regione MENA rimane molto instabile e le problematiche ricorrenti nella regione permangono. Le lotte di potere regionali, in particolare in Siria, Libia e Iraq, sembrano non trovare una soluzione e la violenza minaccia di diffondersi nel Nordafrica e nell'Africa subsahariana. Le ripercussioni per l'Europa restano delicate e si evidenziano sotto forma di importanti movimenti migratori, forti minacce terroristiche e accresciuta militarizzazione. A livello globale, la transizione verso un ordine mondiale multipolare prosegue, associata a crescenti rivalità strategiche; gli Stati sono sempre meno disposti a cooperare. Di conseguenza aumenta la probabilità che si verifichino imprevisti strategici, tenuto conto anche della presidenza americana.

Le relazioni tra la NATO e la **Russia** rimangono tese: durante la sessione primaverile a Varsavia, i partecipanti avevano confermato la necessità di portare avanti il dialogo con Mosca, ma ad Halifax



nessuno ha fatto lo stesso e nel complesso i partecipanti si sono schierati a favore di una reazione decisa nei confronti della Russia. L'unico punto su cui si è disposti a cooperare con la Russia concerne la zona artica, tutti gli altri interventi hanno criticato severamente il comportamento della Russia e la sua strategia ibrida chiedendo misure rigorose. Questo cambiamento di tono potrebbe preconizzare un atteggiamento più intransigente nei riguardi di Mosca. Tuttavia non è sicuro che gli Alleati riescano a mettersi d'accordo su quali misure prendere concretamente.

Per quel che concerne lo **sviluppo della NATO** occorre constatare che, malgrado le critiche espresse nei confronti della linea guida del 2 per cento, a causa di lacune di definizione e di concetto l'impegno preso nel Galles riguardo alle spese per la difesa di fatto è divenuto un indice di riferimento. Visto il forcing esercitato dai rappresentanti degli Stati Uniti e del Regno Unito nei confronti di altre delegazioni, in particolare quella canadese, per indurre i rispettivi Paesi a rispettare questo impegno entro il 2024, è possibile che i toni del dialogo su questo argomento diventino più aspri nei prossimi anni tra i membri dell'Alleanza. La delegazione degli Stati Uniti si è astenuta dal voto sulla risoluzione riguardante la suddivisione dei compiti. È una novità che le divergenze e le tensioni all'interno della NATO siano state discusse sia a Varsavia che a Halifax. Determinate differenze d'opinione sono state dibattute anche nelle sessioni plenarie e diverse delegazioni hanno criticato apertamente alcuni alleati (ad esempio per la procedura d'acquisto del nuovo aereo da combattimento in Canada o per l'acquisto del sistema di difesa antiaerea e antimissilistica russo S-400 da parte della Turchia), mentre altre questioni, come il ruolo della Turchia sulla scena internazionale, non sono state affrontate. D'altronde i diversi dibattiti hanno consolidato l'impressione di una dispersione di interessi all'interno dell'Alleanza. In realtà i Paesi del Sud quali la Francia, la Spagna, il Portogallo, l'Italia e la Grecia sono preoccupati soprattutto dagli sviluppi della minaccia nella regione MENA, mentre i Paesi orientali sono concentrati sulle azioni della Russia e altri ancora, come gli Stati Uniti, il Canada, il Regno Unito, la Norvegia o l'Islanda sono in parte focalizzati sulla problematica della sicurezza nell'Atlantico e nel Grande Nord. Non è escluso che questo stato di fatto contribuisca a rafforzare le tensioni all'interno dell'Alleanza nei prossimi mesi. Concludendo, la questione di come proseguire la politica della porta aperta potrebbe anch'essa suscitare divisioni. A dispetto dei numerosi inviti ad accogliere nuovi membri, solo la Macedonia ha aumentato veramente le proprie chance di adesione grazie alla conclusione delle divergenze con la Grecia sulla questione del nome. Se tutto va come previsto, nel 2019 la Macedonia dovrebbe diventare il 30° membro della NATO. In conclusione e contrariamente a quanto successo nel 2018, ad Halifax non sono stati discussi né i tentativi di ampliare e approfondire la cooperazione tra la NATO e l'UE né i progetti di allestire un esercito europeo.

Rispetto all'anno precedente, la problematica della situazione nei **Balcani occidentali** è tornata in primo piano. I partecipanti hanno sottolineato l'importanza della regione per la sicurezza dell'Europa e constatato che a dispetto dei progressi fatti la regione continua a trovarsi di fronte a problemi non indifferenti: Stato di diritto insufficiente, malgoverno, progresso socioeconomico limitato, elevato livello di disoccupazione tra i giovani, corruzione, nazionalismo, inasprimento a volte volontario delle tensioni etniche e problematiche non risolte relative ai confini. L'influenza della Russia e della Turchia sembra inoltre essersi intensificata. Un'evoluzione positiva della democrazia nei Balcani occidentali non è garantita e secondo gli esperti sussiste il rischio di una regressione. Di fatto per la stabilità della regione è di cruciale importanza che la presenza militare della NATO venga mantenuta e che i Paesi occidentali continuino ad impegnarsi politicamente, in particolare se si tiene conto dell'elevato rischio di destabilizzazione e di un rapido acuirsi delle tensioni. Una nuova crisi di ampia portata nei Balcani occidentali comporterebbe gravi ripercussioni per la sicurezza e la stabilità in Europa.

Anche la **minaccia terroristica** resta elevata; malgrado la sconfitta militare inflitta allo Stato islamico, la situazione nella regione rimane nel complesso molto instabile. Le vittorie riportate sul terreno contro lo Stato islamico non hanno risolto i problemi ricorrenti della regione MENA, quali l'estremismo, il



sottosviluppo e i conflitti settari. Inoltre sussiste il rischio che lo Stato islamico e altri gruppi militanti estremisti riprendano terreno se non si pone rimedio alle cause profonde che ne hanno facilitato lo sviluppo. Non è scomparso neanche il pericolo rappresentato da Al-Qaïda, che si avvantaggia delle sconfitte dello Stato islamico. Con ogni probabilità la lotta per il comando del movimento jihadista diventerà più aspra. D'altra parte rimane attuale la minaccia di terrorismo endogeno (*homegrown*), cioè perpetrato da attori isolati o piccoli gruppi radicalizzati senza recarsi in zone di conflitto. Oltre alle proposte per contrastare meglio il terrorismo, i partecipanti hanno consacrato una buona parte del dibattito alle misure volte a eliminarne le cause e a impedire la diffusione di ideologie radicali.

I resoconti sull'**Afghanistan** restano in ampia parte negativi. Nonostante l'enorme impiego di mezzi, dal 2001 sono stati conseguiti pochi risultati duraturi e la situazione non sembra migliorare. Il Paese continua a dipendere dal sostegno internazionale e la sensazione predominante è che la situazione della sicurezza si deteriori. La speranza di una sconfitta militare dei talebani è notevolmente scemata e la situazione sul terreno è bloccata. Sul piano politico non è stato possibile fare progressi. A quanto pare, gli Stati occidentali dovranno accordarsi sul modo migliore di sostenere il Paese e di integrare i talebani in questo processo. I Paesi occidentali devono risolvere un problema non indifferente: mantenere la presenza in Afghanistan pur senza essere in grado di sconfiggere militarmente i talebani. In tale contesto è difficile giustificare la presenza militare quando negli ultimi anni non è stato fatto nessun progresso decisivo. Per altro un maggiore coinvolgimento della Cina è stato vivamente discusso, dato che alcuni ritengono possa apportare un contributo benefico allo sviluppo dell'Afghanistan mentre altri temono di dare spazio alle velleità cinesi di espansione economica nella regione.

7 Attività e orientamenti futuri

La Delegazione svizzera traccia un bilancio positivo della partecipazione alle due sessioni e ritiene che i lavori svolti siano di grande interesse per il nostro Parlamento. Per quanto riguarda la politica di sicurezza, l'AP-NATO è di fatto l'istituzione parlamentare più importante: raggruppa infatti i membri delle commissioni della difesa di tutti i Paesi della zona euroatlantica rappresentando in tal modo la piattaforma ideale di riflessione e dibattito su temi inerenti alla politica di sicurezza. Partecipare ai lavori dell'Assemblea permette inoltre alla Delegazione di farsi un'idea delle posizioni assunte dalle varie delegazioni e, di conseguenza, dei principali temi che saranno al centro delle future discussioni in materia di politica di sicurezza.

Molti degli argomenti attualmente trattati dall'AP-NATO – la crisi tra NATO e Russia, la situazione nella regione MENA, la situazione nei Balcani occidentali, il terrorismo internazionale, l'allargamento della NATO e le cyberminacce per non citarne che alcuni – interessano direttamente o indirettamente anche la politica di sicurezza della Svizzera. È utile avere un'idea precisa dei cambiamenti attualmente in corso nel contesto strategico del nostro Paese. Per quel che riguarda lo sviluppo della NATO in quanto organizzazione, l'attuazione delle decisioni adottate ai vertici del Galles e di Varsavia, le sempre maggiori divergenze d'opinione tra gli alleati su svariate problematiche, le relazioni con la Russia, l'impegno nei Balcani, le misure intese a lottare contro il terrorismo, la situazione nella regione MENA e la collaborazione con l'UE dovrebbero rimanere le cause principali di preoccupazione nei prossimi anni. Ma questi argomenti rivestono un interesse anche per la Svizzera.

La Delegazione intende continuare le attività avviate con i contatti allacciati negli anni precedenti. L'attività principale sarà la partecipazione alle sessioni plenarie. A seconda del tempo a disposizione, la Delegazione parteciperà ai seminari Rose-Roth dedicati a tematiche che rivestono un interesse specifico per la Svizzera e per la sua politica di sicurezza.