



La NATO nel “Fianco Sud” Il ruolo della Cooperative Security tra stabilità e competizione

di Francesco Paolo Diella

Indice

Executive summary	1
Introduzione	3
Il “Fianco Sud” nella prospettiva NATO: instabilità, competizione strategica e centralità geopolitica	4
Evoluzione e ruolo della <i>Cooperative Security</i>	7
Limiti e criticità della <i>Cooperative Security</i> nel “Fianco Sud”	8
Verso una “cooperative deterrence”: <i>out-partnering</i> e <i>security network</i> ...	10
Conclusioni	12
Punti chiave	13

Executive summary

Negli ultimi anni, il “Fianco Sud” della NATO ha assunto una crescente rilevanza strategica per la sicurezza euro-atlantica. Il deterioramento del quadro securitario nel Southern Neighbourhood, caratterizzato da fragilità statuali, terrorismo, traffici transnazionali, instabilità climatica e crescente competizione geopolitica, ha progressivamente trasformato il Sud da periferia

strategica a spazio sempre più centrale per la sicurezza dell'Alleanza. In questo contesto, la Cooperative Security (CS) ha assunto un ruolo sempre più rilevante nella postura strategica della NATO, evolvendo da semplice strumento di dialogo e partnership a componente integrata della sicurezza euro-atlantica.

L'articolo analizza l'evoluzione e il ruolo della Cooperative Security nel "Fianco Sud", soffermandosi sugli strumenti attraverso cui la NATO cerca di promuovere stabilità, rafforzare resilienza e sviluppare relazioni strategiche con i partner regionali. Parallelamente, il contributo evidenzia le principali criticità della Cooperative Security, tra cui la difficoltà di sviluppare strategie continuative verso il Sud, la persistente dipendenza da trust funds volontari, i limiti operativi delle iniziative di capacity building, il rischio di marginalizzazione della CS nel contesto del ritorno al warfighting e la perdita di fiducia di alcuni partner regionali, soprattutto dopo l'intervento NATO in Libia del 2011 e le tensioni regionali causate dal conflitto USA-Iran.

Alla luce delle trasformazioni dell'ambiente strategico contemporaneo, il contributo propone una possibile evoluzione della Cooperative Security verso una forma di "cooperative deterrence", fondata sulla riduzione delle vulnerabilità dei partner, sul rafforzamento della resilienza regionale e sulla costruzione di reti multilivello di cooperazione. In tale prospettiva, l'out-partnering e il security network vengono individuati come i due pilastri principali attraverso cui la NATO potrebbe rafforzare la propria capacità di competere strategicamente nel Southern Neighbourhood.

Introduzione

Il fianco meridionale dell'Alleanza ha storicamente sempre rappresentato, per i Paesi NATO, il “sassolino nella scarpa”: a volte è stato quasi impercettibile nelle sue conseguenze, specialmente quando l'attenzione era spostata altrove; a volte, invece, si è manifestato con disagio e dolore, attirando l'attenzione di tutti.

La relazione tra la NATO e i Paesi Partner¹ collocati a sud dell'*area of responsibility* alleata (AOR²) deve essere inserita in questo contesto. Il *Southern Neighbourhood* è progressivamente emerso come area strategica per la sicurezza euro-atlantica, caratterizzata da instabilità diffusa, minacce transnazionali e crescente competizione geopolitica. Il Concetto Strategico del 2022³ ha formalizzato questo cambiamento, riconoscendo esplicitamente l'impatto diretto delle dinamiche provenienti dal “vicinato meridionale” sulla sicurezza degli Alleati.⁴ A questa evoluzione dottrinale hanno fatto seguito le dichiarazioni dei vertici NATO di Vilnius⁵ (2023) e Washington⁶ (2024), che ne hanno ulteriormente ribadito la centralità e la necessità di rafforzare l'impegno in tale area.

All'interno di questo quadro, il terrorismo continua a rappresentare la minaccia asimmetrica più rilevante per la sicurezza degli Alleati.⁷ Tuttavia, la sua natura transnazionale e il suo radicamento in contesti caratterizzati da fragilità statale evidenziano un limite strutturale dell'azione alleata: senza il coinvolgimento attivo dei partner del Sud,⁸ la NATO rischia di mantenere un approccio prevalentemente *reactive*, intervenendo soltanto quando la minaccia produce *spillover* all'interno della NATO AOR. Contrastare efficacemente l'estremismo violento richiede invece di agire sulle cause profonde dell'instabilità, particolarmente radicate in alcune aree del Nord Africa, del Sahel e del Medio Oriente.

Parallelamente, il “Fianco Sud” è sempre più influenzato dalla presenza di attori esterni, in particolare Russia e Cina, che promuovono modelli alternativi di cooperazione e sicurezza.

¹ La NATO mantiene *partnership* formali con 35 Paesi non membri e diverse organizzazioni internazionali, <https://www.nato.int/en/what-we-do/partnerships-and-cooperation/natos-partnerships#partnership>.

² La NATO *Area of Responsibility* (AOR) discende dall'art. 6 del Trattato Nord Atlantico e corrisponde all'area geografica di applicazione dell'art. 5 del medesimo patto (territori dei Paesi Alleati in Europa o nell'America settentrionale, le isole poste sotto la giurisdizione di una delle nazioni alleate nella regione dell'Atlantico settentrionale a nord del Tropico del Cancro), <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/1949/04/04/the-north-atlantic-treaty?selectedLocale=it#footnote>.

³ NATO, *Strategic Concept*, Madrid 2022, <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/strategic-concepts/nato-2022-strategic-concept>.

⁴ Jens Stoltenberg, Speech by NATO Secretary General at the Munich Security Conference”, 18 Febbraio 2017. <https://www.nato.int/en/news-and-events/events/transcripts/2017/02/18/speech>.

⁵ NATO, *Vilnius Summit Communiqué*, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm.

⁶ NATO, *Washington Summit Declaration*, 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227678.htm.

⁷ NATO, *Countering terrorism*, 2026, <https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/countering-terrorism>.

⁸ The German Marshall Fund of the United States (GMF), *NATO Looks South: Elements of a Strategy*, 2024 <https://www.gmfus.org/news/nato-looks-south-elements-strategy>.

Tale Fianco non rappresenta più, quindi, soltanto uno spazio di gestione delle crisi ma è divenuto arena di competizione geopolitica, strettamente interconnessa anche al quadrante strategico est dell'Alleanza.

In questo contesto, la *Cooperative Security* (CS) - *core task* dell'Alleanza insieme al *Deterrence and Defence* e al *Crisis Prevention and Management* - rappresenta uno dei principali strumenti attraverso cui la NATO cerca di promuovere stabilità, rafforzare resilienza e sviluppare relazioni strategiche nel *Southern Neighbourhood*. Storicamente associata soprattutto a logiche di dialogo e cooperazione, essa ha progressivamente assunto una funzione più ampia, contribuendo non soltanto alla prevenzione delle crisi ma anche alla gestione della competizione strategica nel “vicinato meridionale”.⁹

Alla luce di tali dinamiche, analizzare l'evoluzione e il ruolo della *Cooperative Security* nel “Fianco Sud” della NATO aiuta a comprendere quale funzione essa possa assumere nella sicurezza regionale ed euro-atlantica, qualora l'Alleanza riesca a superare i limiti derivanti dai differenti approcci politici che i singoli Paesi adottano nell'area.

Il “Fianco Sud” nella prospettiva NATO: instabilità, competizione strategica e centralità geopolitica

Nella prospettiva NATO, il “Fianco Sud” – a differenza di quello orientale, definito in termini geografici e militari più tradizionali – non coincide con un territorio unico ed omogeneo ma, piuttosto, con uno spazio strategico composito, di natura prevalentemente funzionale, che comprende il Medio Oriente, il Nord Africa e il Sahel.

L'Alleanza indica questa regione con la formula “*Southern Neighbourhood*”, una scelta lessicale significativa perché va oltre l'indicazione geografica. Il “vicinato meridionale”, infatti, non viene interpretato come una periferia strategica esterna alla NATO AOR ma come una regione strettamente connessa alla sicurezza degli Alleati.

Il Concetto Strategico del 2022 rappresenta il punto di svolta più recente della *policy* alleata verso il Sud. Il documento definisce la regione di “*strategic interest*” per l'Alleanza e il terrorismo –rappresentato come “*la minaccia asimmetrica più diretta alla sicurezza dei cittadini dei Paesi NATO*”¹⁰ – viene collegato ad un quadro molto più ampio di instabilità regionale.

Questa lettura viene ampliata al Vertice di Vilnius del 2023. La dichiarazione finale del summit riprende i contenuti dello *Strategic Concept* ma ne accentua la profondità geopolitica, sottolineando le interferenze destabilizzanti nella regione da parte di *competitor* strategici, in particolare della Russia.¹¹

Il Sud, quindi, non è più letto solo attraverso “le lenti” del terrorismo o della gestione delle crisi ma come un sistema caratterizzato dall'interazione di fattori differenti: cambiamento climatico, debolezza istituzionale, emergenze sanitarie, insicurezza alimentare, crescita demografica, traffici illeciti, migrazioni irregolari, proliferazione di gruppi armati non statuali, influenze da parte di attori esterni. Tali

⁹ Alice Dell'Era in *La NATO verso il 2030*, a cura di Gabriele Natalizia e Lorenzo Termine (Il Mulino, 2023).

¹⁰ NATO, op.cit. in nota 3.

¹¹ NATO, op.cit. in nota 5.

dinamiche non operano isolatamente ma si rafforzano reciprocamente, dando luogo a un vero e proprio ecosistema di instabilità diffusa.

Il Vertice di Washington del 2024 segna il passaggio dalla diagnosi delle criticità alla definizione di una risposta politica più strutturata, che si concretizza nel “*Final Report*” relativo al “Southern Neighbourhood” elaborato da un gruppo di esperti indipendenti.¹² Il documento descrive un *Southern Neighbourhood* che non genera soltanto minacce ma rappresenta anche uno spazio strategico in cui la NATO può costruire delle opportunità se sussiste una strategia politica chiara, le relazioni politiche sono stabili, la cooperazione è efficace, continuativa e coerente e la resilienza è condivisa.

Particolarmente significativo è il richiamo alla necessità di costruire relazioni di fiducia reciproca con i partner del Sud. Secondo il gruppo di esperti, in molte aree del “vicinato meridionale” la NATO e gli Alleati continuano infatti ad essere percepiti con diffidenza a causa della convinzione che l’Occidente adotti “doppi standard” nella gestione delle crisi internazionali e utilizzi gli strumenti militari principalmente per proiettare interessi del cosiddetto “*Global North*”.¹³

Il rapporto ha una natura fortemente pragmatica e propone opzioni concrete nel breve, medio e lungo periodo. Tra le principali figurano: la nomina di un *NATO Special Representative for the Southern Neighbourhood*; la proposta di un *High-Level Regional Security and Stability Dialogue* tra le organizzazioni internazionali e regionali rilevanti nell’area; il rafforzamento della cooperazione politica con l’Unione Africana; l’elaborazione di un piano per un approccio più efficace, strategico e orientato ai risultati; il consolidamento di strumenti esistenti come l’*Hub for the South* e il *NATO-ICI Regional Centre* in Kuwait; l’apertura di un *NATO Liaison Office* ad Amman. Molte di queste iniziative sono già diventate realtà – come la nomina dello spagnolo Javier Colomina a Rappresentante Speciale per il Sud, l’avvio dell’*Action Plan for the South* e l’apertura dell’Ufficio NATO in Giordania –, altre sono tutt’ora oggetto di dibattito, anche a livello politico, nell’incapacità purtroppo di poter trovare concreta attuazione per i veti incrociati in seno al processo approvativo da parte di alcuni Alleati.

Questa direzione non costituisce tuttavia una novità del biennio 2022-2024. La progressiva maturazione del pensiero politico-strategico della NATO verso il Sud parte infatti da più lontano e si inserisce nella più ampia teorizzazione del “*360-degree approach*”¹⁴ alla sicurezza euro-atlantica. Dopo le “*Primavere arabe*”, la guerra civile siriana, il collasso della Libia e l’espansione dello Stato Islamico, l’Alleanza aveva intrapreso un percorso per adattare la propria postura strategica e già con il “*Framework for the South*” del 2011 aveva riconosciuto la necessità di sviluppare un approccio più *active* verso il “vicinato meridionale”, puntando a migliorare la comprensione strategica della regione, a prevenire l’emergere delle crisi, a rafforzare resilienza e capacità dei partner e a integrare strumenti militari,

¹² Independent Expert Group Supporting NATO’s Comprehensive And Deep Reflection Process On The Southern Neighbourhood, *Final Report*, Maggio 2024, https://www.nato.int/content/dam/nato/legacy-wcm/media_pdf/2024/5/pdf/240507-NATO-South-Report.pdf.

¹³ In molte società africane e mediorientali il rapporto con gli attori occidentali è ancora filtrato da memorie coloniali e percezioni di *dual standard*, che incidono sulla credibilità dell’Alleanza e sulla disponibilità dei partner a cooperare. Munich Security Conference (MSC), *Munich Security Brief - Standard Deviation Views on Western Double Standards and the Value of International Rules*, Settembre 2024, https://securityconference.org/assets/02_Dokumente/01_Publikationen/2024/MunichSecurityBrief_1_2024_Standard_Deviation.pdf

¹⁴ L’approccio NATO “a 360 gradi”, sviluppato dopo il 2014, prevede una visione integrata delle minacce provenienti da est e da sud ed è stato consolidato dallo *Strategic Concept* del 2022.

politici e cooperativi. Successivamente, la politica di “*Projecting Stability*”, formalizzata nel 2016 e ulteriormente sviluppata negli anni successivi, ha promosso il rafforzamento delle capacità dei partner attraverso azioni proattive finalizzate a proiettare stabilità oltre la NATO AOR utilizzando *military* e *non-military means*.¹⁵

Queste politiche hanno prodotto alcune conseguenze pratiche particolarmente rilevanti: come la costituzione nel 2018 del *NATO Strategic Direction-South Hub* presso il *Joint Force Command Naples*, con il compito di raccogliere analisi, sviluppare reti di contatto e favorire il dialogo con partner e organizzazioni regionali; o ancora, come la valorizzazione delle *partnership* esistenti nel Sud, sia con i Paesi Partner raggruppati in *forum* geografici istituzionalizzati (il *Mediterranean Dialogue*¹⁶ e l'*Istanbul Cooperation Initiative*¹⁷) sia con organizzazioni regionali come l'Unione Africana.

In questo quadro, la presenza russa e cinese nel *Southern Neighbourhood* ha assunto crescente rilevanza. Mosca ha progressivamente rafforzato la propria influenza attraverso strumenti di *hard power* (cooperazione militare, presenza di *contractor*, campagne informative e accordi securitari). La sua presenza in Libia, nel Sahel e in altri contesti africani non produce necessariamente stabilità; al contrario, spesso si inserisce nei vuoti di sicurezza sfruttandoli per ottenere accesso politico, militare ed economico, contribuendo così a consolidare un sistema di pressione strategica sul fianco meridionale dell'Europa.¹⁸

Anche la Cina ha progressivamente ampliato la propria presenza economica, infrastrutturale e tecnologica nella regione attraverso il proprio *soft power*, con investimenti strategici, controllo di infrastrutture portuali, cooperazione energetica e iniziative collegate alla *Belt and Road Initiative*. A differenza dell'approccio russo, la Cina tende a privilegiare contesti stabili, necessari alla protezione dei propri investimenti e delle proprie reti logistiche, tuttavia anche questo modello genera dipendenze economiche e può tradursi in influenza strategica, aumentando il peso geopolitico cinese nella regione.¹⁹

L'attenzione della NATO verso il “Fianco Sud” riflette una trasformazione più ampia della postura strategica dell'Alleanza. Il *Southern Neighbourhood* non rappresenta più soltanto uno spazio di gestione delle crisi ma una direttrice strategica direttamente connessa alla sicurezza collettiva euro-atlantica e alla crescente competizione geopolitica globale.

Tale approccio incontra tuttavia un limite significativo nella crescente centralità attribuita da molti Alleati al fianco orientale. L'allargamento della NATO e la percezione della minaccia russa da parte dei Paesi dell'Europa settentrionale e

¹⁵ Kevin Koehler in *Projecting Stability: Elixir or Snake Oil?*, NATO Defense College Research Paper, Dicembre 2018.

¹⁶ Il *Mediterranean Dialogue* comprende Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Mauritania, Marocco e Tunisia, <https://www.nato.int/en/what-we-do/partnerships-and-cooperation/mediterranean-dialogue>.

¹⁷ L'*Istanbul Cooperation Initiative* (ICI) include Bahrain, Kuwait, Qatar ed Emirati Arabi Uniti, <https://www.nato.int/en/what-we-do/partnerships-and-cooperation/istanbul-cooperation-initiative>.

¹⁸ Carnegie Endowment for International Peace, *Russia's Posture in the Mediterranean: Implications for NATO and Europe*, 2021, <https://carnegieendowment.org/research/2021/10/russias-posture-in-the-mediterranean-implications-for-nato-and-europe>.

¹⁹ NATO Strategic Direction-South Hub, *China's Relevance in the Security Domain in Africa and the Middle East*, Giugno 2020, https://thesouthernhub.org/systems/file_download.ashx?pg=288&ver=8.

orientale hanno progressivamente spostato il baricentro politico e strategico dell'Alleanza verso il "Fianco Est", riducendo la capacità dei Paesi alleati del Sud di attrarre attenzione e risorse verso il Mediterraneo. Questa dinamica non riguarda soltanto le priorità politiche ma incide anche sulla distribuzione delle forze, sul potenziamento delle infrastrutture militari e civili e sullo sviluppo di programmi tecnologici e capacità operative.

Evoluzione e ruolo della *Cooperative Security*

Se il progressivo deterioramento del quadro securitario nel "Fianco Sud" ha spinto la NATO a ridefinire il proprio approccio verso il *Southern Neighbourhood*, è altrettanto vero che tale evoluzione non può essere compresa senza analizzare il ruolo assunto, nel tempo, dalla *Cooperative Security* all'interno della strategia dell'Alleanza.

Sebbene la CS sia stata formalizzata compiutamente come *core task* solo con il Concetto Strategico del 2010,²⁰ essa costituisce il risultato di un più ampio processo di adattamento strategico sviluppatosi nel post-Guerra Fredda.²¹ Infatti, se alla sua nascita nel 1949 la postura della NATO era prevalentemente "unidimensionale", centrata cioè sulla difesa dell'area euro-atlantica, e la cooperazione con Stati non membri aveva un ruolo limitato, il venir meno della minaccia sovietica, accompagnata dall'emergere delle crisi regionali e delle operazioni *expeditionary*, portò l'Alleanza a divenire "bidimensionale", nella quale deterrenza e *crisis management* iniziarono progressivamente a integrarsi.²² In parallelo, venivano sviluppati i primi strumenti di *partnership* e cooperazione con Paesi non membri, in particolare quelli europei appartenenti al disciolto Patto di Varsavia. In questa fase nacquero iniziative come la *Partnership for Peace*,²³ finalizzata a creare un *forum* di dialogo e consultazione, a stabilizzare lo spazio post-sovietico, ad accompagnare la transizione democratica e militare dei Paesi dell'Europa centro-orientale e a preparare potenziali candidati per una futura adesione all'Alleanza.²⁴ Tuttavia, la *Cooperative Security* manteneva ancora una funzione prevalentemente "accessoria" rispetto alla deterrenza tradizionale.

Con gli anni Duemila e soprattutto dopo l'11 settembre 2001, la NATO dovette confrontarsi con un ambiente strategico radicalmente diverso, caratterizzato dalla diffusione di minacce transnazionali come il terrorismo globale. L'intervento in Afghanistan che ne seguì, segnò un'ulteriore svolta. Infatti, un'azione generata da una risposta di difesa collettiva evolse in una complessa e prolungata operazione di *counter-terrorism*, *counter-insurgency*, *stabilization* e *nation building*, a cui si aggiunse l'opportunità per l'Alleanza di creare *link* con Paesi partner che avrebbero potuto offrire risorse materiali e di personale per condividere il consistente *burden* di questa operazione.²⁵ Emergeva così la consapevolezza che era necessaria una "terza dimensione" dell'Alleanza, quella della cooperazione e

²⁰ NATO, *Strategic Concept*, Lisbona 2010, https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm.

²¹ Seth A. Johnston, *How NATO adapts*, The John Hopkins University Press, 2017.

²² NATO, *Strategic Concept*, Roma 1991, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm.

²³ NATO, *Partnership for Peace programme*, 2024, <https://www.nato.int/en/what-we-do/partnerships-and-cooperation/partnership-for-peace-programme>.

²⁴ Ivan Caruso, in *NATO ieri, oggi e domani*, a cura di Riccardo Sessa (Armando Editore, 2024)

²⁵ Thierry Tardy in *NATO 2030: new technologies, new conflicts, new partnerships*, NATO Defense College – Research Papers Series, 2021

interoperabilità con i partner, le istituzioni nazionali, le organizzazioni internazionali e gli attori regionali: in sostanza, la *cooperative security*, che cominciò a distinguersi dal solo processo di allargamento della NATO (che comunque continuò parallelamente).²⁶

Negli ultimi anni, la CS ha assunto una funzione ancora più ampia, strettamente collegata al ritorno della competizione strategica tra grandi potenze. Lo *Strategic Concept* del 2022 rappresenta un fondamentale passaggio evolutivo. Pur riaffermando la centralità della deterrenza e della difesa nel contesto della competizione strategica con la Russia, il documento apporta una significativa novità concettuale sottolineando la “complementarità” tra i tre *core tasks* dell’Alleanza per il raggiungimento del *goal* della Difesa Collettiva.²⁷ In sostanza, anche le attività di *partnership* - precedentemente relegate a un ruolo più diplomatico, quasi “esterno” o di contorno ai *task* più operativi – possono e devono contribuire perché sia garantita la difesa e la sicurezza dello spazio euro-atlantico.

Tale evoluzione emerge chiaramente anche nel dibattito strategico sviluppatosi nel 2020 attorno al documento “*NATO 2030*.”²⁸ In questo atto, diversi analisti hanno sottolineato come la *Cooperative Security* non potesse più essere interpretata esclusivamente come strumento di dialogo e stabilizzazione nell’ottica euro-centrica propria del decennio precedente²⁹ ma anche come modalità attraverso cui l’Alleanza contribuisce a modellare l’ambiente strategico con visione globale, amplificando l’influenza e rafforzando la propria posizione nel contesto della competizione internazionale.

Questa trasformazione appare particolarmente evidente proprio nel “Fianco Sud”, dove la NATO si confronta con minacce che difficilmente possono essere affrontate esclusivamente attraverso strumenti convenzionali di deterrenza e difesa. In questo quadro, assumono particolare rilevanza il *Mediterranean Dialogue*, l’*Istanbul Cooperation Initiative* e la cooperazione con l’Unione Africana, che consentono all’Alleanza di sviluppare relazioni politiche, condividere informazioni, promuovere interoperabilità e rafforzare capacità locali. Anche l’*Hub for the South* si inserisce pienamente in questa logica, rappresentando una piattaforma di connessione tra la NATO e una pluralità di attori regionali.

La crescente centralità della *Cooperative Security* nel Sud riflette, quindi, un cambiamento più profondo della NATO stessa. L’Alleanza continua certamente a fondarsi sulla deterrenza e difesa, soprattutto dopo il ritorno della guerra convenzionale in Europa, tuttavia il “Fianco Sud” mostra come la sicurezza euro-atlantica richieda anche capacità di prevenzione, costruzione di resilienza e gestione della competizione strategica attraverso reti di cooperazione sempre più articolate. È proprio questa evoluzione che apre la strada a una possibile reinterpretazione della CS non soltanto come strumento di cooperazione ma anche come forma indiretta di deterrenza strategica.

Limiti e criticità della *Cooperative Security* nel “Fianco Sud”

Nonostante la crescente centralità assunta dalla *Cooperative Security* all’interno della strategia della NATO, la sua applicazione nel Sud continua a

²⁶ Alice Dell’Era, op.cit. in nota 9.

²⁷ NATO, op.cit. in nota 3.

²⁸ Reflection Group appointed by the NATO Secretary General, *NATO 2030: United for a New Era*, 25 Novembre 2020.

²⁹ Alice Dell’Era, op.cit. in nota 9.

presentare limiti politici, strutturali e operativi che ne riducono l'efficacia e, in alcuni casi, ne mettono in discussione la credibilità stessa. Tali criticità derivano sia dalla natura estremamente complessa del *Southern Neighbourhood* sia dalle trasformazioni intervenute negli ultimi anni all'interno dell'Alleanza Atlantica e nell'ambiente strategico internazionale.

Un primo elemento riguarda la difficoltà di sviluppare una strategia realmente coerente e continuativa verso il Sud. Storicamente, infatti, l'attenzione della NATO nei confronti della regione ha conosciuto fasi alterne, spesso subordinata alle priorità strategiche del momento. L'invasione russa dell'Ucraina ha ulteriormente accentuato tale dinamica. La necessità di rafforzare deterrenza e difesa sul "Fianco Est" ha inevitabilmente assorbito gran parte delle risorse politiche, militari e finanziarie dell'Alleanza. Negli ultimi anni, infatti, la NATO ha progressivamente riadattato la propria struttura di comando, le posture operative e la pianificazione militare verso il *warfighting*, riportando al centro il *fight tonight* e la preparazione al conflitto convenzionale ad alta intensità contro un *competitor* statale.³⁰ In questo contesto, diversi Alleati appartenenti all'area meridionale dell'NATO AOR (Italia compresa) hanno espresso più volte il timore che il *Southern Neighbourhood* potesse ritornare ad essere considerato in secondo piano rispetto alle esigenze di difesa dalla Russia,³¹ affievolendo così l'attenzione anche verso la *Cooperative Security*.

Questi atteggiamenti contribuiscono a accrescere la vulnerabilità più significativa della CS, quella legata alla dimensione della fiducia. A differenza della deterrenza, fondata prevalentemente su capacità militari e credibilità operativa, la *Cooperative Security* si basa su dinamiche relazionali molto più fragili in cui percezioni politiche, credibilità e legittimità assumono un'importanza decisiva nella creazione del *building trust*, la "pietra angolare" su cui si costruisce un efficace rapporto di *partnership*.³² Il citato "*Final Report*" sul *Southern Neighbourhood* del 2024³³ sottolinea chiaramente questo aspetto e, in questo quadro, l'intervento NATO in Libia del 2011 continua a rappresentare uno dei casi più sensibili per la percezione dell'Alleanza nel Sud. Infatti, sebbene formalmente condotta sulla base della Risoluzione 1973 del Consiglio di Sicurezza ONU³⁴ e limitata alla protezione dei civili e all'imposizione di una *no-fly zone*, *Unified Protector* viene ancora percepita da numerosi Paesi africani come un caso voluto di *regime change* eccedente il mandato originario. Tale percezione ha contribuito ad alimentare diffidenza verso la NATO e verso più ampie forme di cooperazione securitaria occidentale e ha favorito, in alcuni casi, l'apertura verso modelli alternativi di cooperazione proposti da Russia e Cina.³⁵ Anche la crisi di Gaza e le tensioni regionali legate all'Iran stanno rappresentando un elemento di forte pressione per il *Mediterranean Dialogue*. La postura assunta da Israele, sostenuta dagli Stati Uniti, ha infatti contribuito ad accrescere le tensioni nel mondo arabo, favorendo al contempo narrative ostili all'Occidente e alla NATO, in particolare da parte russa, che tende a rappresentare l'Alleanza come un attore non pienamente equilibrato nella gestione delle crisi regionali.

³⁰ NATO Defense College, *NATO's Warfighting Capstone Concept*, Research Paper Series, 2023.

³¹ Istituto Affari Internazionali (IAI), *NATO and the Southern Neighbourhood: Challenges and Opportunities for Italy*, 2024, <https://www.iai.it/sites/default/files/iaicom2445.pdf>.

³² Center for Strategic and International Studies (CSIS), *The Future of NATO's Southern Flank*, 2024, <https://www.csis.org/analysis/future-natos-southern-flank>.

³³ Op.cit. in nota 12.

³⁴ United Nations Security Council, Resolution 1973 (2011), 17 Marzo 2011, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n11/268/39/pdf/n1126839.pdf>.

³⁵ Munich Security Conference, op.cit. in nota 13.

Ulteriori criticità emergono anche sul piano operativo. Molte iniziative NATO nel Sud continuano a soffrire di limitata integrazione, insufficiente coordinamento e scarsità di risorse. Alcuni analisti del *NATO Defense College* hanno evidenziato il rischio che il *projecting stability* produca aspettative eccessive rispetto alle reali capacità dell'Alleanza di incidere sulle dinamiche di instabilità nel *Southern Neighbourhood*.³⁶ Inoltre, molte iniziative di *Cooperative Security* – come i programmi di *Defence Capacity Building* (DCB)³⁷ – dipendono ancora dai *trust funds*³⁸ volontari, caratterizzati da limitata prevedibilità finanziaria e frammentazione delle risorse; conseguentemente, tutto questo ha spesso prodotto risultati disomogenei ma, soprattutto, discontinui.

Anche la cooperazione con i partner regionali presenta inevitabili complessità. I Paesi del *Southern Neighbourhood* non costituiscono, infatti, un blocco omogeneo ma presentano priorità strategiche, culture politiche e livelli di stabilità profondamente differenti. Tale eterogeneità rende estremamente difficile sviluppare una strategia coerente.

A complicare ancora il quadro appena delineato contribuisce la crescente competizione geopolitica internazionale. La presenza russa e cinese nel Sud offre ai partner regionali alternative strategiche differenti rispetto alla cooperazione con la NATO. In molti casi, Mosca e Pechino propongono modelli percepiti come meno condizionanti sul piano politico e maggiormente focalizzati su sicurezza immediata, sostegno economico o stabilità del regime.³⁹

Nonostante tali criticità, la *Cooperative Security* continua a rappresentare uno strumento essenziale per l'azione della NATO nel “Fianco Sud”, pur con la necessità di ripensarne strumenti, finalità e modalità operative alla luce delle trasformazioni dell'ambiente strategico contemporaneo. È proprio da questa esigenza che emerge progressivamente l'idea di una possibile evoluzione della *Cooperative Security* verso una forma di “*cooperative deterrence*”.

Verso una “cooperative deterrence”: *out-partnering* e *security network*

L'evoluzione del quadro strategico internazionale e la crescente centralità del *Southern Neighbourhood* impongono una riflessione sul ruolo futuro della *Cooperative Security* nella postura dell'Alleanza. Nel “Fianco Sud”, infatti, la deterrenza convenzionale da sola appare insufficiente ad affrontare minacce caratterizzate da fragilità statuali, terrorismo, competizione geopolitica, influenza esterna e presenza di attori armati non statuali. In questa prospettiva, la CS deve evolvere verso una forma di “*cooperative deterrence*”, che non è un'alternativa alla deterrenza tradizionale ma una sua estensione indiretta, preventiva e relazionale.

In sostanza, la *cooperative deterrence* è l'insieme dei meccanismi di riduzione del rischio, rafforzamento della fiducia e costruzione di reti multilivello di cooperazione capaci di coinvolgere partner regionali, organizzazioni

³⁶ Kevin Koehler, op.cit. in nota 15.

³⁷ NATO, Defence and Related Security Capacity Building Initiative, <https://www.nato.int/en/what-we-do/partnerships-and-cooperation/defence-and-related-security-capacity-building-initiative#heading-11>

³⁸ NATO, NATO Trust Funds, <https://www.nato.int/en/what-we-do/partnerships-and-cooperation/nato-trust-funds>.

³⁹ Carnegie Endowment, op.cit. in nota 18.

internazionali e attori locali in modo da limitare l'influenza di attori concorrenti. Mediante la comprensione strategica della regione, il rafforzamento delle capacità dei partner, il miglioramento dell'interoperabilità, lo sviluppo di meccanismi stabili di cooperazione politica e securitaria e la condivisione di informazioni, si possono circoscrivere gli spazi di penetrazione di gruppi terroristici e potenze revisioniste, contribuendo così alla sicurezza euro-atlantica.⁴⁰

Nel Sud tale evoluzione appare strettamente collegata alla crescente competizione strategica con Russia e Cina;⁴¹ in questo modo, la *Cooperative Security* assume anche una funzione competitiva.

La *cooperative deterrence* poggia su due pilastri. Il primo è l'*out-partnering*, che rappresenta il fondamento concettuale. Tale idea discende dalle riflessioni sviluppate in ambito *Allied Command Transformation*⁴² sulla necessità per l'Alleanza di adattarsi a un ambiente strategico sempre più dinamico, interconnesso e multi-dominio. Considerando che la competizione nel Sud si gioca sulla capacità di aggregare Paesi e costruire interoperabilità istituzionale, politica e militare, la NATO deve essere in grado non soltanto di offrire assistenza securitaria ma anche di costruire fiducia politica, sviluppare relazioni durature e promuovere modelli di cooperazione percepiti come credibili e vantaggiosi dai partner regionali. In termini concreti, ciò significa offrire non soltanto esercitazioni o programmi episodici ma soprattutto pacchetti coerenti di cooperazione fondati sul dialogo politico regolare, sul sostegno istituzionale continuativo, sul *capacity building* sostenibile, sull'interoperabilità selettiva e sul coordinamento con l'UE, Unione Africana e altre organizzazioni regionali.

Il secondo pilastro si fonda sul concetto di *security network*. La sicurezza nel "Fianco Sud" non può essere prodotta unilateralmente attraverso strutture cooperative comunque gerarchizzate. La *cooperative deterrence* richiede una rete flessibile e multilivello nella quale NATO, Alleati, partner, organizzazioni internazionali e attori regionali operino non come segmenti separati ma come "nodi" di un ecosistema di sicurezza condiviso.⁴³ Storicamente, le iniziative di *partnership* sono state concepite secondo la distinzione rigida che vedeva un solo *security provider* (la NATO) e più *security consumers* (i partner). Nel contesto strategico contemporaneo, questi ruoli non possono essere considerati fissi ma devono variare in funzione della minaccia da affrontare, del contesto e delle capacità disponibili: un partner del Sud può essere *consumer* quando riceve formazione, supporto istituzionale o assistenza nel settore della difesa; viceversa, può diventare *provider* quando offre accesso informativo, conoscenza del territorio, capacità di controllo locale o legittimità politica all'azione collettiva.

In termini operativi, la *cooperative deterrence* si dovrebbe sviluppare su tre livelli. Il primo è quello politico-strategico, fondato su consultazioni regolari con il *Mediterranean Dialogue*, l'*Istanbul Cooperation Initiative*, l'Unione Africana e con gli attori regionali più rilevanti. Qui l'obiettivo non è soltanto informare i partner ma includerli progressivamente nella definizione delle priorità comuni di sicurezza.

Il secondo livello è quello operativo-militare, delineato da *training*, interoperabilità, pianificazione congiunta selettiva, esercitazioni e sviluppo di

⁴⁰ Thierry Tardy, op.cit. in nota 25.

⁴¹ Carnegie Endowment, op.cit. in nota 18.

NATO Strategic Direction-South Hub, op.cit. in nota 19.

⁴² NATO Allied Command Transformation (ACT), <https://www.act.nato.int>.

⁴³ Thierry Tardy, op.cit. in nota 25.

capacità locali. Gli *Individually Tailored Partnership Programmes* (ITPP),⁴⁴ i programmi di DCB e il lavoro dell' *Hub for the South* possono rappresentare strumenti centrali purché collegati a iniziative non episodiche e a obiettivi misurabili.

Il terzo è il livello cognitivo-informativo, che racchiude la comprensione del contesto regionale, il contrasto alla disinformazione, l'analisi condivisa delle minacce, l'ascolto delle percezioni dei partner. Questo livello è decisivo perché nel Sud la credibilità della NATO dipende non soltanto da ciò che l'Alleanza realizza ma anche da come viene percepita.

Conclusioni

Il “Fianco Sud” obbliga la NATO a confrontarsi con una realtà strategica profondamente diversa rispetto a quella che ha storicamente caratterizzato la difesa euro-atlantica. In tale contesto, la deterrenza, pur rimanendo essenziale, mostra limiti evidenti se applicata isolatamente.

La progressiva centralità della *Cooperative Security* soddisfa proprio questa esigenza, con le *partnership* che diventano parte integrante della sicurezza euro-atlantica, sebbene nessuna forma di cooperazione può produrre effetti strategici duraturi senza una relazione fondata sul dialogo politico e sulla fiducia reciproca.

In questo scenario, la *Cooperative Security* può evolvere verso una forma di *cooperative deterrence*, fondata sulla capacità di ridurre le vulnerabilità e limitare gli spazi di penetrazione di attori ostili o competitivi. Tale evoluzione richiede però una politica alleata comune, strumenti adeguati e risorse coerenti con le ambizioni strategiche dell'Alleanza. In questo senso, uno dei limiti più evidenti dell'attuale approccio alleato riguarda l'eccessiva dipendenza dai *NATO trust funds*. Il rapporto dell'*Independent Expert Group*⁴⁵ suggerisce, a tal proposito, di ridurre progressivamente tale dipendenza aumentando invece il finanziamento attraverso il *NATO Civil Budget*; in questo modo la continuità delle risorse verrebbe garantita dal *common funding* dell'Alleanza.⁴⁶

Un discorso analogo riguarda il *NATO Strategic Direction-South Hub*, il cui rafforzamento rappresenta una delle principali raccomandazioni del *South Report*. Secondo il gruppo di esperti, il potenziale dell'*Hub* non sarebbe stato pienamente espresso a causa della sua limitata integrazione nel più ampio ecosistema NATO nonché a causa della debole connessione con il livello politico dell'Alleanza. Tuttavia, riteniamo che il problema risieda soprattutto nel limitato livello di attenzione politica e di risorse che l'Alleanza ha finora dedicato a tale strumento. In questo contesto, il processo di trasformazione in corso rischia di assorbire progressivamente l'*Hub* nel *Joint Force Command Naples*, snaturandone le funzioni e gli obiettivi originari.

In conclusione, il “Fianco Sud” potrebbe rappresentare per la NATO il laboratorio strategico attraverso cui ridefinire il significato stesso della deterrenza nel XXI secolo. In un ambiente in cui la competizione strategica si manifesta

⁴⁴ Gli *Individually Tailored Partnership Programmes* (ITPP) sono programmi di cooperazione “su misura” sviluppati su base bilaterale con i singoli partner. NATO, *Individually Tailored Partnership Programmes*, 2024, <https://www.nato.int/en/what-we-do/partnerships-and-cooperation/individually-tailored-partnership-programmes>.

⁴⁵ Op.cit. in nota 12.

⁴⁶ NATO, *Funding NATO*, 2026, <https://www.nato.int/en/what-we-do/introduction-to-nato/funding-nato>.

sempre più attraverso fiducia, influenza e resilienza, la capacità dell'Alleanza di costruire reti di sicurezza credibili e cooperative potrebbe diventare tanto importante quanto la superiorità militare convenzionale.

In questa prospettiva, anche le relazioni tra organizzazioni internazionali potrebbero progressivamente evolvere verso forme di cooperazione multi-nodale. L'attuale collegamento prevalentemente bilaterale tra NATO, Unione Europea e Unione Africana potrebbe infatti trasformarsi in una rete multilivello nella quale le diverse organizzazioni condividano obiettivi strategici comuni, mettendo a sistema capacità complementari. Una futura *Joint Declaration* NATO-UA potrebbe rappresentare, in tal senso, il primo passo verso una architettura di sicurezza nel *Southern Neighbourhood* più integrata e condivisa.

Punti chiave

a) Il “Fianco Sud” è oggi uno spazio strategico centrale per la sicurezza euro-atlantica, caratterizzato da instabilità diffusa e crescente competizione geopolitica tra attori globali e regionali.

b) La *Cooperative Security* non costituisce più soltanto uno strumento di dialogo e *partnership* ma una componente sempre più integrata della sicurezza collettiva della NATO.

c) La *cooperative deterrence*, fondata sui pilastri dell'*out-partnering* e del *security network*, può rappresentare un modello innovativo attraverso cui l'Alleanza rafforza resilienza, *partnership* e stabilità nel *Southern Neighbourhood*.

Osservatorio di Politica internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento
redazionale:

Camera dei deputati

Servizio Studi - Dipartimento Affari esteri

Tel. 06.67604939

Email: st_affari_esteri@camera.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.