



**CENTRO ALTI STUDI
PER LA DIFESA**



**ISTITUTO DI RICERCA E
ANALISI DELLA DIFESA**

**1° Gruppo di lavoro 74^a sessione di Studio
dell'Istituto Alti Studi per la Difesa**

**Svezia e Finlandia nella definizione di un nuovo
limes dell'Alleanza Atlantica.
Opportunità e rischi**

(Codice AS-SMM-01)





ISTITUTO DI RICERCA E ANALISI DELLA DIFESA

L'Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa (di seguito IRAD), per le esigenze del Ministero della Difesa, è responsabile di svolgere e coordinare attività di ricerca, alta formazione e analisi a carattere strategico sui fenomeni di natura politica, economica, sociale, culturale, militare e sull'effetto dell'introduzione di nuove tecnologie che determinano apprezzabili cambiamenti dello scenario di difesa e sicurezza, contribuendo allo sviluppo della cultura e della conoscenza a favore della collettività e dell'interesse nazionale.

L'IRAD, su indicazioni del Ministro della difesa, svolge attività di ricerca in accordo con la disciplina di Valutazione della Qualità della Ricerca e sulla base della Programma nazionale per la ricerca, sviluppandone le tematiche in coordinamento con la Direzione di Alta Formazione e Ricerca del CASD.

L'Istituto provvede all'attivazione e al supporto di dottorati di ricerca e contribuisce alle attività di Alta Formazione del CASD nelle materie d'interesse relative alle aree: Sviluppo Organizzativo; Strategia globale e sicurezza/Scienze Strategiche; Innovazione, dimensione digitale, tecnologie e cyber security; Giuridica.

L'Istituto opera in coordinamento con altri organismi della Difesa e in consorzio con Università, imprese e industria del settore difesa e sicurezza; inoltre, agisce in sinergia con le realtà pubbliche e private, in Italia e all'estero, che operano nel campo della ricerca scientifica, dell'analisi e dello studio.

L'Istituto, avvalendosi del supporto consultivo del Comitato scientifico, è responsabile della programmazione, consulenza e supervisione scientifica delle attività accademiche, di ricerca e pubblicistiche.

L'IRAD si avvale altresì per le attività d'istituto di personale qualificato "ricercatore della Difesa, oltre a ricercatori a contratto e assistenti di ricerca, dottorandi e ricercatori post-dottorato.

L'IRAD, situato presso Palazzo Salviati a Roma, è posto alle dipendenze del Presidente del CASD ed è retto da un Ufficiale Generale di Brigata o grado equivalente che svolge il ruolo di Direttore.

Il Ministro della Difesa, sentiti il Capo di Stato Maggiore della Difesa, d'intesa con il Segretario Generale della Difesa/Direttore Nazionale degli Armamenti, per gli argomenti di rispettivo interesse, emana le direttive in merito alle attività di ricerca strategica, stabilendo le linee guida per l'attività di analisi e di collaborazione con le istituzioni omologhe e definendo i temi di studio da assegnare all'IRAD.

I ricercatori sono lasciati liberi di esprimere il proprio pensiero sugli argomenti trattati: il contenuto degli studi pubblicati riflette quindi esclusivamente il pensiero dei singoli autori e non quello del Ministero della Difesa né delle eventuali Istituzioni militari e/o civili alle quali i Ricercatori stessi appartengono.



**CENTRO ALTI STUDI
PER LA DIFESA**



**ISTITUTO DI RICERCA E
ANALISI DELLA DIFESA**

1° Gruppo di lavoro 74^a sessione di Studio dell'Istituto Alti Studi per la Difesa

Svezia e Finlandia nella definizione di un nuovo limes dell'Alleanza Atlantica. Opportunità e rischi

(Codice AS-SMM-01)

Svezia e Finlandia nella definizione di un nuovo limes dell'Alleanza Atlantica. Opportunità e rischi



NOTA DI SALVAGUARDIA

Quanto contenuto in questo volume riflette esclusivamente il pensiero dell'autore, e non quello del Ministero della Difesa né delle eventuali Istituzioni militari e/o civili alle quali l'autore stesso appartiene.

NOTE

Le analisi sono sviluppate utilizzando informazioni disponibili su fonti aperte.

Questo volume è stato curato dall'Ufficio Studi, Analisi e Innovazione dell'IRAD.

Direttore

Gen. B. Gualtierio Iacono

Capo dell'Ufficio Studi, Analisi e Innovazione

Col. AArn Pii. Loris Tabacchi

Progetto grafico

1° Mar. Massimo Lanfranco – C° 2ª cl. Gianluca Bisanti – Serg. Manuel Santaniello

Revisione e coordinamento

C.V. Massimo GARDINI – S.Ten. Elena PICCHI – Funz. Amm. Aurora Buttinelli – Ass. Amm. Anna Rita Marra

Autore

IASD – 74ª Sessione di Studio

Stampato dalla Tipografia del Centro Alti Studi per la Difesa

Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa

Ufficio Studi, Analisi e Innovazione

Palazzo Salviati

Piazza della Rovere, 83 - 00165 – Roma

tel. 06 4691 3205

e-mail: irad.usai.capo@casd.difesa.it

chiusa a gennaio 2024

ISBN 979-12-5515-067-1

CENTRO ALTI STUDI PER LA DIFESA

ISTITUTO ALTI STUDI PER LA DIFESA

74^a SESSIONE DI STUDIO

Anno Accademico 2022 – 2023



**Svezia e Finlandia nella definizione di un nuovo limes dell'Alleanza Atlantica.
Opportunità e rischi**

LAVORO DI GRUPPO – 1^a SEZIONE

A cura di:

Gen. B. G. di F.	Vincenzo AMENDOLA
Gen. B. CC	Fabio CAIRO
Col. EI	Marco MANZONE
CV	Gianni LABORI
Col. AM	Alfonso ANGRISANI
Col. AM	Luca BONFISSUTO
Col. AM	Carmelo BONOMO
Dott.ssa	Stefania GALLO
Dott.ssa	Manuela MAGALOTTI
Dott.ssa	Alessandra RUGGERI
Ing.	Andrea CAVALLOTTI
Dott.	Augusto RUBEI
Ing.	Angelo SENA
Col USA	Aimee Jeanette MOWRY

Direttore Coadiutore:

Gen. B. G. di F. Giovanni PADULA

INDICE

Sommario	7
Abstract	8
Introduzione	12
CAPITOLO I - La NATO come sistema di sicurezza euro-atlantico	14
1.1. Finalità del Trattato e ancore per la sicurezza comune	15
1.2. Verso il nuovo Concetto Strategico di Madrid.....	16
1.3. Il pregresso italiano di pivot nel Mediterraneo	20
CAPITOLO II – Un’alleanza extra-atlantica: la Guerra Fredda e la <i>open door policy</i>.22	22
2.1. Il processo di allargamento dell’Alleanza e il <i>club</i> dei neutrali.....	22
2.2. La finlandizzazione e il percorso svedese	25
CAPITOLO III – La nuova <i>raison d’être</i> della NATO: da alleanza obsoleta a modello di sicurezza.....	30
3.1. Georgia e Ucraina : il tentativo del Cremlino di ridisegnare l’Europa. L’occupazione della Crimea (2014) e il conflitto in Ucraina (2022) come spartiacque.....	30
3.2. Gli Accordi di Minsk.....	32
CAPITOLO IV – Il Baltico e la nuova centralità di Helsinki e Stoccolma.....	37
4.1. Svezia e Finlandia da consumatori di sicurezza a <i>security provider</i>	37
4.2. Il contributo militare di Svezia e Finlandia alla NATO.....	42
4.3. L’High North e il Mare Baltico: quali prospettive	45
CAPITOLO V – Il fronte Sud	53
5.1. Mediterraneo vs Baltico.....	53
5.2. Ankara come ago della bilancia.....	58
Conclusioni	62
Bibliografia	66
Sitografia	68
ALLEGATI.....	70
Nota sull’IRAD.....	76

SOMMARIO

Durante i 40 anni della Guerra Fredda, la NATO ha garantito con successo la libertà e la sicurezza dei suoi membri agendo da deterrente all'insorgere di nuovi conflitti in Europa. Combinando due elementi imprescindibili e peculiari delle democrazie moderne, quali il dialogo e la difesa, ha svolto un ruolo indispensabile nel condurre il confronto tra Est e Ovest a una conclusione pacifica. Tuttavia, i cambiamenti nello scenario strategico euro-atlantico sono stati molteplici e rilevanti nel tempo. La caduta del Muro di Berlino e il progressivo allargamento dell'Alleanza a Est, in aderenza all'art. 10 del Trattato di Washington¹ (c.d. "della porta aperta"), come evidente azione di contenimento dell'influenza russa ha fortemente inciso nel Concetto Strategico dell'Alleanza approvato nel 1991. Da allora, ci sono stati ulteriori e profondi sviluppi in tema di politica e di sicurezza, si sono aperte prospettive certamente più promettenti ma anche sfidanti per l'Alleanza stessa e nuove opportunità e rischi hanno iniziato ad emergere in un'Europa sempre più integrata ed evoluta. L'ultimo decennio ha, infatti, visto il nascere di nuove e mutate minacce per la pace e la stabilità euro-atlantica, tra cui sopraffazioni, conflitti etnici, instabilità politica, crisi economiche, e la proliferazione di armi di distruzione di massa. In questa cornice, l'Alleanza ha svolto, e continua a svolgere, un ruolo indispensabile nel consolidare e preservare l'ordinamento geo-politico - frutto del passato recente - e nel fronteggiare le sfide alla sicurezza, presenti e future, specie alla luce del nuovo processo di allargamento avviato, che vede oggi protagonisti due Paesi storicamente e culturalmente centrali per l'Unione Europea, in un intreccio di fragilità e incertezza che rischia di aprire un profondo spartiacque con il passato. La richiesta di adesione di Finlandia e Svezia, ormai finalizzata per Helsinki, inserita in agenda come conseguenza dell'invasione russa in Ucraina, reagisce alla crisi contingente rimarcando i principali indirizzi della NATO quali inclusione, prevenzione e gestione della crisi, sicurezza cooperativa, deterrenza e difesa, a beneficio degli Alleati. A dispetto dei risultati raggiunti in più di 70 anni di attività, l'inclusione di nuovi membri è stata sempre accompagnata da ricorrenti e accesi dibattiti, così come di critiche pungenti in merito all'espansione della NATO. Il processo per la Finlandia e Svezia non fa eccezione, anche se, come si vedrà in dettaglio, il tipo di benefici e di criticità sollevate dalla loro ammissione nella NATO sono di ordine e di natura diversi rispetto agli allargamenti del passato.

¹ The Parties may, by unanimous agreement, invite any other European State in a position to further the principles of this Treaty and to contribute to the security of the North Atlantic area to accede to this Treaty. Any State so invited may become a Party to the Treaty by depositing its instrument of accession with the Government of the United States of America. The Government of the United States of America will inform each of the Parties of the deposit of each such instrument of accession.

ABSTRACT

Il percorso storico di Svezia e Finlandia nel corso del '900, nonostante la vicinanza geografica e la condivisione dell'affaccio sul Mar Baltico, presenta di certo una direzione comune con differenze, tuttavia, sensibilmente marcate in più di una circostanza.

Il primo dei due Paesi ha attraversato gli anni della II Guerra Mondiale riuscendo a mantenersi in posizione di sostanziale neutralità, seppur intessendo rapporti con il regime nazista mediante fornitura di materie prime e concessione di transito di truppe sul territorio; il secondo, invece, per essersi opposto alle rivendicazioni territoriali da parte dell'Unione Sovietica, ha dovuto sostenere la sanguinosa "Guerra d'Inverno" e le conseguenti perdite umane e territoriali.

Alla fine del conflitto, entrambi i Paesi sposarono una linea di neutralità, seppur dettata da differenti motivazioni.

Per la Svezia esse risiedono nel sentimento pubblico orientato verso valori democratici, dei diritti civili e di inclusione sociale, nella notevole capacità di autodifesa e nella convenienza conclamata dei blocchi sovietico ed occidentale nel far sì che il Paese permanesse nello status quo. Per la Finlandia, invece, lo stato di equidistanza dall'occidente trova motivazione prevalentemente nella necessità di non indispettare la potenza mondiale confinante evitando qualsiasi eccessivo legame con l'emisfero atlantico; per tal ragione anche la proposta di adesione al piano Marshall del 1947, dovette essere declinata.

Parallelamente, anche le tappe compiute nel corso del dopoguerra dall'Alleanza Atlantica, vedono i due Paesi scandinavi rimanere apparentemente spettatori e non protagonisti del suo processo di evoluzione.

Lo scenario venutosi a creare in Europa negli anni successivi alla "Caduta del Muro" ha indubbiamente condizionato il loro orientamento economico politico, in prima istanza con l'ingresso nell'UE, nel 1995.

Il successivo ampliamento della NATO ad est e la chiara la postura che la Russia avrebbe assunto nei confronti dell'Occidente, a partire dai primi anni 2000, hanno imposto anche una rivalutazione della loro politica estera.

Il tono minaccioso mostrato dal presidente Putin nella Conferenza sulla sicurezza internazionale di Monaco del 2007 ha trovato sviluppo concreto con le azioni avvenute negli anni successivi: invasione della Georgia nel 2008, occupazione e repentina annessione della penisola di Crimea nel 2014, espansione militare anche con truppe mercenarie (Wagner) sui teatri del conflitto siriano (2015) e nei Paesi del Sahel 2020 (Repubblica Centrafricana e Mali).

L'invasione dell'Ucraina del febbraio 2022, infine, ha di certo segnato il punto di non ritorno

dell'orientamento geopolitico dei due Paesi scandinavi.

È pur vero che fossero già in atto intese segrete con la NATO fin dai tempi della Guerra Fredda, che il mutare dei rapporti con la Russia nel teatro dell'Europa del nord avesse riportato l'attenzione di USA e NATO sul *Giuk Gap* e la conseguente necessità di mettere in atto manovre militari comuni in Scandinavia, quali la *Trident Juncture* nel 2014, così come il mutamento dello scenario politico avesse favorito l'adozione svedese della dottrina Hultquist.

È tuttavia l'invasione dell'Ucraina del febbraio 2022 a spingere i due Paesi, pochi mesi dopo, a formalizzare la richiesta ufficiale di ingresso.

Anche nel percorso di ingresso nell'Alleanza Atlantica, la Svezia e la Finlandia compiono il loro percorso su strade sostanzialmente parallele, ma non senza dissimilitudini: pur essendo entrambi considerabili "*security provider*" e non "*consumer*", forti sia di eserciti di livello elevato, sia della partecipazione a programmi condivisi con le altre forze atlantiche, presentano *asset* militari non esattamente equivalenti.

La Finlandia per la sua condivisione di una frontiera di circa 1300 km con la Russia, la popolazione di circa 5 milioni ed una storia recente sempre viva nella memoria, può vantare un esercito terrestre moderno di circa 280 mila unità oltre ad una riserva altrettanto addestrata ed un ottimo sentimento tra militari e popolazione civile.

La Svezia, dal canto suo, sta rivedendo le sue posizioni orientando i propri *effort* militari più verso una "*Homeland Defence*" al posto di un concetto di forze di natura "*Expeditionary*", pur potendo sempre contare su un'industria della difesa che presenta eccellenze quali le grandi società come SAAB, BAE Hägglunds e BAE Bofors oltre a numerose piccole medie imprese.

L'ingresso dei due Paesi nella NATO quindi, fatte salve le resistenze mostrate dalla Turchia verso la Svezia, connesse principalmente alla causa curda, evidenzia specifici punti di forza e una condivisa quanto mirata attenzione strategica. Il percorso di accesso dei due Paesi scandinavi si è, pertanto, diviso.

ABSTRACT

Despite their geographical proximity and shared Baltic Sea frontage, the historical trajectories of Sweden and Finland during the 20th century generally proceeded in a common direction, with some notable exceptions. The former sustained a position of neutrality through World War II by maintaining relations with the Nazi regime, which it supplied with raw materials and permission for unarmed troop passage through Swedish territory. The latter, on the other hand, opposed the Soviet Union's territorial claims and consequently endured the bloody "Winter War" and its attendant human and territorial losses. After 1945, both countries espoused a line of neutrality, albeit driven by different motivations.

The impetus for Sweden's neutrality lay in the strong value its public places on civil rights and democratic and social inclusion, in its remarkable capacity for self-defense, and in the acceptability of its nonalignment to both the Soviet and Western blocs. Finland's neutrality, on the other hand, was predominantly rooted in its need to maintain peace with its neighboring superpower through the avoidance of excessive ties with the Atlantic hemisphere. For this reason, the Finnish government even declined the 1947 invitation to join the Marshall Plan. Consequently, the two Nordic countries remained spectators, rather than protagonists, of the incremental evolution of the Atlantic Alliance both during and after the Cold War.

The scenario that emerged in Europe in the years following the fall of the Berlin Wall undoubtedly conditioned the political-economic orientation of the two countries, starting with their entry into the EU in 1995. The subsequent expansion of NATO to the east, and the clear posture that Russia would take toward the West beginning in the early 2000s, also forced a reassessment of their respective foreign policies. The threatening tone employed by President Putin during the 2007 Munich Security Conference was realized in Russia's subsequent actions: the invasion of Georgia in 2008, the occupation and sudden annexation of the Crimean Peninsula in 2012, and military and mercenary expansion into the theaters of conflict in Syria (2015) and in the Sahel countries (2020, Central African Republic and Mali). However, it was the invasion of Ukraine in February 2022 that marked the point of no return for the geopolitical orientation of the two Scandinavian countries.

Quiet relations with NATO had already been in place since the days of the Cold War. The changing relationship with Russia in the Northern European theater had already brought the attention of the U.S. and NATO back to the GIUK Gap, leading to joint military maneuvers in Scandinavia, such as Trident Juncture in 2018. The changing political scenario also facilitated the Swedish adoption of the Hultquist Doctrine. However, it was the invasion of Ukraine in February 2022 that prompted the two countries, a scant few months later, to

formalize their official requests for entry into NATO.

Even as they jointly pursue membership the Atlantic Alliance, Sweden and Finland demonstrate their similar, but not identical, nature: while both can be considered security providers, rather than consumers, and strong both in terms of high-level armies and participation in shared programs with other Atlantic forces, their respective militaries are not exactly equivalent. Finland boasts a modern land Army, in addition to an equally equipped and similarly trained reserve, with a complete force size of approximately 280 million personnel. In addition to its strong military, it enjoys an optimal civil-military rapport, due to its 1,300 kilometer long border with Russia, its population of about five million, and a history of Russian conquest that is still alive in memory.

Sweden, for its part, is reorienting its own military from an expeditionary force concept more towards homeland defense, while relying on a strong defense industry that features such large manufacturers such as SAAB, Bae Hägglunds and BAE Bofors, as well as numerous small and medium-sized enterprises.

The entry of the two countries into NATO highlights their unique strengths and their shared, as well as targeted, strategic focus. Their twin paths have again diverged, as Finland has completed its NATO accession process, while Sweden's membership remains subject to Türkiye's approval, which it is currently withholding due to differences over the Kurdish issue.

INTRODUZIONE

La recente “operazione militare speciale” in Ucraina ha destato dal loro torpore i Paesi occidentali che, all’improvviso, si sono resi conto dell’importanza strategica che rivestono le alleanze militari. Dopo un periodo di apparente tranquillità vissuto dalla NATO, sempre più proiettata ad attuare una politica di progressivo allargamento e prevalentemente orientata, dal punto di vista militare, ai compiti-cardine della risposta alle crisi e della sicurezza cooperativa fuori-area, oggi il Patto Atlantico ha ritrovato nuovo vigore divenendo riferimento e garanzia anche per quei Paesi che, tradizionalmente, hanno sempre mantenuto un’apparente posizione di equidistanza tra il blocco ad Est e quello ad Ovest.

Fino a prima del febbraio 2022 l’interesse dell’Alleanza all’interno dell’area euro-atlantica era principalmente rivolto al fianco Est dell’Europa e, più marginalmente, verso il Mediterraneo, ove la progressiva diminuzione della presenza americana, soprattutto navale per una rimodulazione verso altre aree di interesse (i.e.: Indo-Pacifico), ha creato dei vuoti securitari, nonostante il bacino rappresentasse una rinnovata frontiera a rischio².

Oggi più che mai l’area del Middle East and North Africa³ (MENA) sta vivendo profonde tensioni legate a diverse e complesse situazioni che determinano il movimento di flussi consistenti di popolazione. Parallelamente, in tali aree sono concentrate considerevoli riserve di energia (petrolio e gas) che, per la crisi europea legata alla guerra in Ucraina, rappresentano un forte interesse per l’Occidente consapevole della centralità geopolitica di Paesi come Algeria, Qatar ed Egitto.

Tuttavia, la guerra in Ucraina, almeno in apparenza, ha distolto l’attenzione da quest’importante area e al momento gli sguardi sono principalmente concentrati su quanto avviene al confine tra Russia e Europa per i suoi inevitabili risvolti sugli equilibri mondiali.

Con il presente lavoro ci si prefigge lo scopo di analizzare il percorso e le tappe che hanno indotto Svezia e Finlandia a chiedere di diventare membri della NATO, dopo un lungo periodo di neutralità e a raggiungere, con successo, il risultato auspicato, almeno per la Finlandia che è oggi il 31° Alleato. Si tratta di un cambiamento storico nella politica neutrale dello Stato scandinavo, dettato dalla necessità di reagire al “neo-imperialismo” della Russia. L’aggressione, giustificata dalla propaganda di Mosca anche come risposta all’estensione della NATO, ha avuto però l’effetto opposto, portando nazioni neutrali verso l’Alleanza, invece che a una riduzione della sua influenza in Occidente. La membership di Helsinki è anche la testimonianza del fallimento della strategia del presidente russo che dopo più di un anno di

² In tal senso depone l’avvenuta deattivazione, nel 2013, dei tre Comandi Alleati delle Componenti terrestre di Madrid, marittima di Napoli e aerea di Izmir.

³ Algeria, Bahrain, Egitto, Iran, Israele, Giordania, Kuwait, Libano, Libia, Marocco, Oman, Qatar, Arabia Saudita, Siria, Tunisia, Emirati Arabi Uniti e Yemen.

guerra non è riuscito né a conquistare l'Ucraina, né a indebolire la NATO come sperava. I già compromessi rapporti con la Russia, subiscono quindi un ulteriore peggioramento poiché la NATO ha ora portato a quasi 2.500 i km di confine con l'ex Paese sovietico che soffre sempre di più della "sindrome dell'accerchiamento". Sembra, pertanto, che il baricentro degli interessi dell'Alleanza siano orientati verso il Baltico, marginalizzando il Mediterraneo. Tuttavia, un esame più approfondito della situazione fa emergere che la Russia sta da tempo rafforzando la sua presenza nell'area sud e quello che in passato è stato considerato un "lago oramai pacificato" è tornato a ricoprire un ruolo di rilevanza strategica non solo perché vi transita circa il 30% del commercio marittimo globale e oltre il 65% del flusso energetico diretto in Europa, ma anche perché costituisce il nuovo fronte di contrasto anche all'espansione russa nell'area. E' a Taranto infatti che l'Italia ha proposto di costituire il Comando marittimo divisionale per il Sud della NATO (*Multinational Maritime South HQs*, MNM-S HQs), con il compito di occuparsi del fianco meridionale dell'Alleanza.

In tale contesto ha assunto rilievo anche la posizione della Turchia che ha mantenuto buone relazioni con Mosca malgrado l'approvazione delle sanzioni nei confronti della Russia e, quale membro della NATO fin dal 1952, è chiamata ad esprimere il proprio assenso anche in ordine all'adesione della Svezia, ove è presente una consistente comunità curda.

CAPITOLO I

LA NATO COME SISTEMA DI SICUREZZA EURO-ATLANTICO

Dopo la seconda guerra mondiale, l'Europa occidentale era economicamente esausta e militarmente debole. Il pianeta si trovava davanti a un bilancio drammatico: circa 36,5 milioni di morti, di cui 19 milioni di civili. Campi profughi, razionamento, tasso di mortalità infantile pari al 25% e centinaia di migliaia di sfollati. Gli eserciti degli alleati occidentali avevano subito un drastico ridimensionamento. Oltre agli Stati Uniti, l'Unione Sovietica era la sola forza ad essere rimasta militarmente, e complessivamente, integra. Dominava ancora gran parte dell'Europa centrale e orientale, con un'influenza strategica determinante sui principali partiti politici. Mosca aveva consolidato il suo controllo sui Governi di molti Paesi della regione. La Cortina di Ferro – locuzione resa popolare dall'ex premier britannico Winston Churchill⁴ – si era abbattuta sul continente europeo dividendolo in due blocchi, interrompendo sostanzialmente la cooperazione tra sovietici e occidentali. La Germania era diventata a tutti gli effetti terra di conquista, ciascuna parte pianificava i propri interessi nelle rispettive aree occupate. Nascevano due Stati tedeschi: uno democratico, sul lato Ovest; l'altro comunista, sul lato Est. Contestualmente, nel 1948, gli Stati Uniti lanciavano il loro Piano Marshall, che infuse enormi quantità di aiuti economici ai Paesi dell'Europa occidentale e meridionale a condizione che questi collaborassero tra loro impegnandosi in una programmazione congiunta per accelerare una reciproca ripresa. Per quanto riguarda il recupero militare, ai sensi del Trattato di Bruxelles del 1948, Regno Unito, Francia, Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo concludevano dunque un accordo di difesa collettiva chiamato Unione dell'Europa Occidentale. Fu presto riconosciuto, tuttavia, che sarebbe stata necessaria un'alleanza più forte per fornire un adeguato contrappeso militare ai sovietici. E fu senz'altro quell'intesa, fortemente apprezzata dal presidente americano Harry S. Truman, a costituire il primo seme di quello che, nei giorni a seguire, avrebbe pian piano assunto forma, principi e valori del futuro "Patto Atlantico".

“The Parties to this Treaty reaffirm their faith in the purposes and principles of the Charter of the United Nations and their desire to live in peace with all peoples and all governments. They are determined to safeguard the freedom, common heritage and civilization of their peoples, founded on the principles of democracy, individual liberty and the rule of law. They seek to promote stability and well-being in the North Atlantic area. They

⁴ «From Stettin in the Baltic to Trieste in the Adriatic, an iron curtain has descended across the continent», «da Stettino nel Baltico a Trieste in Adriatico, una cortina di ferro è discesa attraverso il continente (europeo)». Dal discorso del 13 agosto 1946 al Westminster College di Fulton (Missouri, Stati Uniti)

are resolved to unite their efforts for collective defence and for the preservation of peace and security.” (Introduzione al Trattato Nord Atlantico Washington, DC - 4 aprile 1949).

1.1. Finalità del Trattato e ancore per la sicurezza comune

Lo scopo primario e permanente della NATO, enunciato nel Trattato di Washington, è ancora oggi quello di salvaguardare la libertà e la sicurezza di tutti i suoi membri con mezzi politici e militari. Basandosi sui valori comuni della democrazia, dei diritti umani e del predominio del diritto, l'Alleanza Atlantica si è impegnata fin dalla sua nascita a garantire un ordine giusto e durevole di pace in Europa attraverso un efficace sforzo collettivo tra i suoi membri. Il principio guida fondamentale, in base al quale l'Alleanza opera, è *de facto* quello dell'impegno comune e della reciproca cooperazione tra Stati sovrani, a sostegno della indivisibilità della sicurezza per tutti i suoi membri. Solidarietà e coesione nella NATO, attraverso la quotidiana collaborazione sia in campo politico che militare, garantiscono – come si legge nel documento finale del Consiglio Nord Atlantico del 23-24 aprile 1999 - che nessun singolo Paese Alleato debba confidare solo sulle proprie forze nazionali nell'affrontare sfide basilari in materia di sicurezza. Senza privare gli Stati membri del loro diritto e dovere di assumersi responsabilità sovrane nel settore della difesa, l'Alleanza consente loro di realizzare, attraverso uno sforzo collettivo, gli obiettivi nazionali essenziali di sicurezza. Il conseguente spirito di eguale sicurezza tra i membri dell'Alleanza, a prescindere dalle diverse circostanze o dalle differenti capacità militari nazionali, contribuisce alla stabilità nell'area euro-atlantica con la conseguente creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo di rapporti di partenariato, cooperazione e dialogo con altri soggetti che condividano i suoi ampi obiettivi politici.

Per raggiungere il suo scopo primario, come Alleanza di nazioni legata al Trattato di Washington e alla Carta delle Nazioni Unite, la NATO fornisce una delle basi indispensabili per un contesto stabile di sicurezza euro-atlantica, fondato sull'impegno delle parti a consultarsi ogni qualvolta che l'integrità territoriale, l'indipendenza politica o la sicurezza di una di esse possa essere minacciata e a risolvere le controversie in modo pacifico, come disposto nell'Articolo 4 del Trattato di Washington⁵ che rappresenta il *casus foederis*.

La NATO esercita, inoltre, un'azione di deterrenza e di difesa contro qualsiasi minaccia di aggressione rivolta ad un qualsiasi Stato membro che verrà considerata come un attacco alla coalizione stessa come clausola di mutua assistenza indicata dagli Articoli 5 e 6 del Trattato.

⁵ The Parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened.

Article 5

The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area. Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.

Article 6

For the purpose of Article 5, an armed attack on one or more of the Parties is deemed to include an armed attack:

- on the territory of any of the Parties in Europe or North America, on the Algerian Departments of France², on the territory of Turkey or on the Islands under the jurisdiction of any of the Parties in the North Atlantic area north of the Tropic of Cancer;*
- on the forces, vessels, or aircraft of any of the Parties, when in or over these territories or any other area in Europe in which occupation forces of any of the Parties were stationed on the date when the Treaty entered into force or the Mediterranean Sea or the North Atlantic area north of the Tropic of Cancer.*

Prevede, non per l'ultimo, "con accordo unanime", l'ipotesi che le parti possano – secondo l'Art 10 – "invitare ad aderire a questo Trattato ogni altro Stato europeo in grado di favorire lo sviluppo dei principi del presente Trattato e di contribuire alla sicurezza della regione dell'Atlantico settentrionale. Ogni Stato così invitato può divenire parte del Trattato depositando il proprio strumento di adesione presso il governo degli Stati Uniti d'America. Il governo degli Stati Uniti d'America informerà ciascuna delle parti del deposito di ogni strumento di adesione".

1.2. Verso il nuovo Concetto Strategico di Madrid

Il primo Concetto strategico emanato immediatamente dopo il crollo del blocco Sovietico, il quinto in sequenza nella storia dell'Alleanza⁶, è stato approvato nel novembre

⁶ <https://leg16.camera.it/561?appro=898>. Il Concetto di Madrid del 29 giugno 2022 è l'ottavo concetto strategico rilasciato dall'Alleanza dall'anno della sua fondazione nel 1949 e il quarto del tipo releasable, ovvero non classificato. Infatti, nel corso della Guerra Fredda i concetti strategici erano secretati e di carattere militare (M. Architravo, *La NATO di Madrid e il ruolo della Marina Militare*, Rivista Marittima, ottobre 2022).

1991, a Roma, in occasione del vertice dei Capi di Stato e Governo dell'Alleanza. Il documento enunciava un insieme coerente di principi politici e militari della dottrina NATO, e si proponeva di lanciare un approccio più ampio alla sicurezza, basato sul dialogo e la cooperazione, cercando il confronto con i Paesi dell'Europa centro-orientale e dell'ex Unione Sovietica.

“Nell’anno della celebrazione del cinquantenario dalla firma del Patto Atlantico (1999), fu promulgato il sesto Concetto che ha portato l’Alleanza nel nuovo millennio, guidandola durante tutto il primo decennio del XXI secolo sulla base dell’esperienza maturata nei Balcani e coniando una definizione di sicurezza più estesa rispetto al passato, aggiungendo alla tradizionale dimensione della difesa la gestione delle crisi e il partenariato, oltre che fattori quali la politica, l’economia, gli aspetti sociali e l’ambiente (c.d. broader security)⁷.

Il settimo Concetto strategico (Lisbona, 2010), si è posto l’obiettivo di guidare la successiva fase dell’evoluzione della NATO, affinché l’Alleanza potesse mantenere la sua efficacia in un mondo caratterizzato da continui cambiamenti, essere pronta contro le nuove minacce, dotarsi di nuove capacità ed essere supportata da nuovi partner. Esso ha riconfermato il vincolo della difesa collettiva ex-art. 5, sia contro un eventuale attacco, sia contro le nuove minacce quali il terrorismo, le attività illegali trans-nazionali come il traffico d’armi, droga e di esseri umani, gli attacchi ai sistemi informatici, congiuntamente alle conseguenze del deterioramento ambientale come i rischi per la salute pubblica, l’impatto dei cambiamenti climatici, la crescente scarsità delle risorse idriche ed energetiche e la conseguente necessità di proteggere le vie di comunicazione indispensabili al flusso energetico diretto verso i Paesi alleati. Il Concetto di Lisbona ha enfatizzato il principio della «consultazione» così come sancita dall’art. 4 del Trattato di Washington, affidando agli Alleati il compito di prevenire le crisi, gestire i conflitti, stabilizzare le situazioni post-conflittuali, inclusa una cooperazione più serrata con i partner internazionali quali, tra i più importanti, le Nazioni Unite e l’Unione Europea, ai quali ha offerto un maggiore coinvolgimento politico e un ruolo sostanziale nella definizione delle operazioni a guida NATO a cui essi contribuiscono. Ha assegnato alla NATO il compito di creare le condizioni per un mondo privo di armamenti nucleari, ma fino a quando questo non sarà ancora accaduto, ha ribadito la necessità della deterrenza nucleare della NATO quale strumento preventivo a disposizione dell’Alleanza stessa. Ha introdotto il tema della difesa missilistica integrata in risposta alla proliferazione di missili balistici e a conferma della volontà dei membri di accorpate le capacità degli USA e della difesa missilistica di teatro, prevedendo in questo progetto anche il coinvolgimento della Federazione Russa. L’obiettivo fissato dal

⁷ D. Panebianco, *Military Structure Insight*, Supplemento alla Rivista Marittima, marzo 2011.

Concetto di Lisbona è stato quello di arricchire e di aggiornare la natura dell'Alleanza, senza stravolgerne i contenuti, delineandone i tre compiti-cardine (core tasks): difesa collettiva, basata sull'equilibrio tra capacità di difesa e deterrenza; gestione delle crisi, attraverso l'approccio olistico; sicurezza cooperativa attraverso il consolidamento di nuovi partenariati tra NATO ed attori statali e regionali esterni alla NATO⁸.

Il 29 giugno del 2022 a Madrid, i Capi di Stato e di Governo della NATO hanno approvato l'ottavo Concetto strategico, attualmente in vigore. In continuità col passato e in aderenza alle contemporanee esigenze securitarie dettate dal nettamente mutato contesto geopolitico e geostrategico, ovverosia nel contesto delle crescenti tensioni globali, sotto la spinta dell'occupazione della Crimea da parte russa nel 2014, ma soprattutto a causa del conflitto Ucraino con l'acuirsi della prima grande guerra "europea" del nuovo millennio. Il documento, costituisce per l'Alleanza la propria declinazione strategica da cui si determinano e si definiscono priorità, compiti e approcci nei confronti dei pericoli e delle tensioni esterne ai territori alleati. Esso, nell'indicare le diverse linee di azione diplomatiche militari e organizzative, evidenzia quali saranno gli indirizzi da percorrere e i provvedimenti necessari da assumere in relazione ai diversi pericoli individuati.

Il concetto strategico 2022⁹ rinnova chiaramente lo scopo e i principi della NATO, i suoi compiti e i valori fondamentali, nonché gli obiettivi strategici dell'Alleanza in un ambiente di sicurezza radicalmente deteriorato. Riafferma che lo scopo principale e la più grande responsabilità della NATO è garantire la difesa collettiva degli Alleati, contro tutte le minacce, da tutte le direzioni.

L'elemento permeante è il ritorno al paradigma fondante della difesa collettiva, principio delineato senza equivoci nell'art. 20: «*while NATO is a defensive Alliance, no one should doubt our strength and resolve to defend every inch of Allied territory, preserve the sovereignty and territorial integrity of all Allies and prevail against any aggressor*».

In generale, il nuovo Concetto contiene un linguaggio notevolmente più sobrio a proposito del controllo degli armamenti, del disarmo e della non proliferazione rispetto al precedente e, non include alcuna menzione delle riduzioni degli armamenti in Europa. Un dato politico rilevante, che mostra il prossimo orizzonte dell'Alleanza in un nuovo ambiente geopolitico fortemente caratterizzato da maggiore insicurezza, crescente concorrenza strategica, instabilità e attacchi da parte di Stati autoritari all'ordine liberale e internazionale conformato su regole e principi democratici. Il nuovo Concetto sposta la direzione strategica dell'Alleanza, attraverso una maggiore attenzione al rafforzamento della deterrenza e della

⁸ D. Panebianco *Compendio sulla sicurezza e difesa marittima*, Supplemento alla Rivista Marittima, giugno 2022.

⁹ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm

difesa, insieme a una nuova enfasi sulla costruzione della resilienza.

"La concorrenza strategica, l'instabilità diffusa e gli shock ricorrenti definiscono il nostro ambiente di sicurezza più ampio. Le minacce che affrontiamo sono globali e interconnesse."

La Federazione Russa, che ha infranto la pace in Europa conducendo una guerra di aggressione contro l'Ucraina, è riconosciuta come la minaccia più significativa alla sicurezza degli Alleati. Altre minacce e sfide individuate includono: il terrorismo; il conflitto e l'instabilità in Medio Oriente e in Africa; l'instabilità diffusa e il suo impatto sui civili, la proprietà culturale e l'ambiente; le ambizioni dichiarate della Cina e le politiche coercitive; il cyberspazio; le tecnologie emergenti e dirompenti; l'erosione delle architetture di controllo degli armamenti, disarmo e non proliferazione; e le implicazioni per la sicurezza del cambiamento climatico.

Il Concetto Strategico 2022¹⁰ assume una posizione di sostegno netto in favore dell'Ucraina e contro qualsiasi tentativo di violare i principi di sovranità e autodeterminazione nell'ambito della comunità internazionale. Il documento individua, inoltre, i Balcani occidentali e il Mar Nero come aree di interesse strategico primario e indica la possibilità di invocare l'articolo 5 del Trattato dell'Atlantico del Nord (la clausola di "difesa collettiva", secondo cui se un membro dell'Alleanza è vittima di aggressione gli altri Stati membri si impegnano a una risposta congiunta) anche per i casi di attacco cibernetico o "guerra ibrida" – operazioni difficili da identificare con chiarezza, ma spesso attribuite alla Russia negli ultimi anni.

Costituiscono elementi di novità l'introduzione di temi quali un rinnovato interesse per la sicurezza marittima, il ruolo che la NATO vuole ritagliarsi a livello globale nell'ambito del *climate change*, talune *Non Traditional Security Threat* riconducibili alla «*human security*» e alla «*women peace and security agenda*» dell'ONU, inclusa la promozione dell'uguaglianza di genere; la necessità di preservare il vantaggio tecnologico; l'esplicito riferimento all'Indo-Pacifico per quanto attiene agli effetti diretti sulla sicurezza euro-atlantica delle dinamiche geopolitiche, geostrategiche e geoeconomiche che si svolgono in quell'area.

L'ingresso della Finlandia e probabilmente in futuro della Svezia nella NATO – conferma la maggiore determinazione dell'Alleanza nel contrastare la minaccia russa. Le forze armate dei due nuovi Stati membri sono tecnologicamente avanzate e ben addestrate e, già da anni, operano a stretto contatto con le forze NATO. Dal punto di vista geografico, con l'inclusione dei due Paesi l'Alleanza è destinata a rafforzarsi sugli scacchieri baltico e artico. Allo stesso tempo, la linea di confine su cui la NATO e la Russia si trovano faccia a

¹⁰ <https://www.osmed.it/2022/07/18/la-nato-dopo-il-vertice-di-madrid-quali-conseguenze-per-il-mediterraneo>

faccia è notevolmente aumentata, il che rende più alto il rischio di tensioni e scontri diretti.

La maggiore tensione fra la NATO e la Russia ha, inoltre, delle conseguenze dirette per il fianco meridionale dell'Alleanza. La Russia ha, infatti, incrementato il suo attivismo nel Mediterraneo, il che spiega anche la decisione americana di aumentare le risorse destinate al pattugliamento navale della regione - senza per questo compromettere il primario interesse strategico statunitense in altre aree (*in primis* Indo-Pacifico) - anche in considerazione della sempre più concreta presenza di Mosca nel continente africano, dove si registra una maggiore presenza di unità del gruppo Wagner, una compagnia privata operante nel settore della sicurezza con forti legami con il Cremlino. Le forze della Wagner svolgono un ruolo sempre più evidente anche in Libia.

Nonostante l'impressione sia quella di una NATO che ha cambiato nettamente la sua postura a livello globale, puntando con più forza alla deterrenza e alla difesa collettiva, resta l'impegno verso la prevenzione e la gestione delle crisi che, al contrario del documento precedente, dà un risalto significativo all'importanza di salvaguardare la sicurezza e la stabilità in Medio oriente, Nord Africa e Sahel.

1.3. Il progresso italiano di pivot nel Mediterraneo

Se è vero che l'impegno militare statunitense nell'Alleanza si fondava politicamente sulla dottrina del presidente Truman, che legava la sicurezza nazionale degli Stati Uniti all'aiuto ai popoli liberi in lotta contro il totalitarismo, è altrettanto vero – come evidenziato da Matteo Gerlini, membro dell'*Independent Scientific Evaluation Group* del programma *NATO Science For Peace and Security* - che la dottrina Truman avesse come ulteriore obiettivo la collocazione dell'Italia nel campo occidentale, data la rilevanza strategico-politica del bacino del Mediterraneo, impedendone la neutralità o addirittura il passaggio nell'orbita sovietica. La sconfitta del Fronte Popolare, nelle prime elezioni della Repubblica italiana, fugò quest'ultima possibilità mentre l'adesione dell'Italia al Trattato dell'Atlantico del Nord fu un processo tutt'altro che scontato. Il governo francese si impegnò affinché la Repubblica italiana fosse fra gli Stati firmatari del Trattato, il 4 aprile 1949. Come ricorda la storiografia, vari motivi portarono a questo orientamento, fra i quali è opportuno menzionare l'incremento dato dalla partecipazione italiana all'aliquota dei Paesi cattolici firmatari e il bilanciamento al baricentro geografico del Trattato, posto nel Nord del continente europeo.

Nonostante il flebile consenso interno che l'adesione al Trattato aveva riscosso e le complicazioni che storicamente il Vaticano aveva vissuto con gli Stati Uniti d'America, anche il nuovo Governo che si formò dopo le elezioni del '48 in Italia – dovette prendere atto che l'Europa era ormai divisa in due blocchi contrapposti e che la sicurezza di un Paese

dipendeva dall'appartenenza all'uno o all'altro schieramento. Il governo di Washington, spinto da motivazioni di carattere politico, ma al tempo stesso interessato a mantenere le proprie basi militari nella penisola, d'importanza strategica per il controllo aeronavale del Mediterraneo, convinse l'Italia, già incline a una scelta in senso occidentale, ad intavolare colloqui per l'inserimento nell'alleanza difensiva. L'Italia aveva scarse possibilità di partecipare attivamente ad un sistema militare integrato a causa della precaria situazione economica e delle perduranti clausole restrittive del Trattato di Pace che vennero quindi allentate insieme all'inserimento delle forze armate nazionali nel programma MDAP (*Mutual Defense Assistance Programme*) di aiuti militari americani. Il 4 aprile 1949 l'Italia sottoscrisse il Trattato del Nord Atlantico che affrontò la sua prima crisi a seguito dell'invasione della Corea meridionale e di una possibile analoga iniziativa in Europa da parte sovietica: la conseguente "strategia avanzata" adottata dall'Alleanza, che esigeva il potenziamento militare di ciascun membro, consentì all'Italia di ribadire la propria impossibilità a contribuire attivamente se non dopo la revoca delle clausole restrittive del Trattato di Pace.

Il consenso delle altre Nazioni occidentali alla richiesta italiana segnò l'avvio di colloqui diplomatici che portarono, sul finire del 1951, alla decadenza delle restrizioni. L'adesione alla NATO significò, il riconoscimento e l'attribuzione di compiti ben determinati e commisurati alle potenzialità esprimibili all'epoca, in un contesto geografico di svantaggio dovuto a un'estensione costiera di oltre 8.000 km da sorvegliare e proteggere. Alla Marina italiana vennero assegnati il controllo del bacino adriatico e del Canale d'Otranto e la difesa delle linee di comunicazione marittime nel Tirreno, mentre nella zona centrale del Mediterraneo il suo ruolo era di cooperazione e sostegno alle operazioni dell'*US Navy* e della Marina britannica, per ribadire la volontà di presenza occidentale in un bacino dove non si erano ancora manifestate serie minacce. Il programma navale destinato a procurare gli strumenti necessari ad assolvere questi compiti prese le mosse nel novembre 1949 con la compilazione di uno "Studio sul potenziamento della Marina italiana in relazione al Patto Atlantico", la cui innovazione principale riguardava l'impiego di reparti aerei della Marina per le operazioni in Adriatico e per la protezione dei traffici. Le speranze di portare a compimento i programmi di sviluppo e ammodernamento delle capacità operative nazionali aeronavali si infransero da un lato contro la realtà economico-sociale di un Paese in piena ricostruzione e dall'altro contro le riserve espresse da alcuni governi europei circa la prospettiva di veder risorgere una Marina Militare in Italia in grado di competere con altre forze navali occidentali.

CAPITOLO II

UN'ALLEANZA EXTRA-ATLANTICA: LA GUERRA FREDDA E LA *OPEN DOOR POLICY*

2.1. Il processo di allargamento dell'Alleanza e il *club* dei neutrali

Tra la nascita e lo scioglimento del Patto di Varsavia trascorsero anni di duro scontro tra i due blocchi, di strategie difensive e di contenimento, le macchine della propaganda occidentale e sovietica riproducessero manifestazioni plastiche di un conflitto che si articolava non solo sul campo del riarmo militare, bensì negli angoli più remoti della retorica politica. La finale mondiale di scacchi a Reykjavík, capitale dell'Islanda, il 1° settembre 1972, tra l'americano Bobby Fischer e il russo Boris Spasskij ne fu una dimostrazione lampante. La persistente incombenza dello "spauracchio comunista", oltre che un'attenzione sempre più marcata verso il Mediterraneo, incisero su una nuova postura dell'Alleanza Atlantica che si convinse di avviare un processo di allargamento con lo scopo di coinvolgere, in prima battuta, Turchia (nel 1952), Germania Ovest (nel 1955), Spagna (nel 1982). Il processo vero e proprio di allargamento della NATO, ad ogni modo, è da considerarsi un fenomeno essenzialmente successivo al crollo dell'Unione Sovietica e alla fine del confronto bipolare tra i due blocchi. Lo scarto fra i due periodi non è solo quantitativo (3 ammissioni nei 40 anni della guerra fredda contro 14 ammissioni nei tre decenni successivi), ma è soprattutto qualitativo: con l'espansione a est lanciata negli anni Novanta, la NATO ha, in primo luogo, radicalmente cambiato il suo posizionamento e il suo orizzonte geopolitico; in secondo luogo, ha incluso fra i suoi membri i Paesi dell'ex-blocco socialista, attraendo Stati che fino a pochi anni prima facevano parte del fronte dei nemici. L'allargamento post-guerra fredda, infine, non è stato né accidentale né marginale, ma è stato un percorso deliberato di trasformazione profonda dell'Alleanza, nei suoi scopi e nei suoi compiti.

Tuttavia, con il crollo dell'Unione Sovietica e lo scioglimento del Patto di Varsavia, cinque Stati europei quali Austria, Svezia, Finlandia, Irlanda e Svizzera decisero, però, ciascuno forte delle proprie ragioni, di rimanere neutrali. Pur restando ancorati ai valori politici e ai sistemi economici occidentali, trovarono uno status più compatibile con le loro storie e attitudini culturali. Per la Svizzera e la Svezia, la neutralità aveva radici particolarmente profonde: La neutralità della Finlandia rifletteva invece una vicinanza geografica del Paese all'Unione Sovietica e la sua vulnerabilità al potere militare e all'influenza politica di Mosca. L'Austria era diventata neutrale come risultato della sua lotta per riconquistare la sovranità dopo la Seconda Guerra Mondiale, concessa solo nel 1955

dal Trattato di Stato austriaco, dopo anni di pressioni dei russi. L'Irlanda era stata disposta nel 1949 a negoziare un patto di difesa bilaterale con gli Stati Uniti, ma si era opposta all'adesione alla NATO fino a quando la questione dell'Irlanda del Nord con il Regno Unito non fosse stata risolta. Secondo l'opinione di diversi analisti, le politiche di sicurezza alla base delle continue posizioni "neutrali" o non allineate di questi Paesi sarebbero state influenzate da due fattori chiave: quelli esterni, inclusa l'adesione all'Unione Europea (UE) e la situazione generale della sicurezza in Europa, nonché le dinamiche politiche interne. L'accordo dell'UE per lo sviluppo di una Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC) a seguito del vertice franco-britannico di St-Malo del 1998 indusse certamente i neutrali a mantenere un orientamento attendista nei confronti dell'adesione all'Alleanza, orientamento tuttavia mutato negli anni sia a causa di una nuova aggressività russa nella regione, sia per la scarsa concretezza ed efficacia mostrata dalla PSDC nei momenti strategicamente cruciali e determinanti per l'Unione.

In ogni caso, l'allargamento dell'Alleanza è una prospettiva che ha impegnato i vertici della NATO da subito. Già l'amministrazione americana guidata da George H.W. Bush nel 1990 aveva preso in considerazione il tema dell'espansione a Est della NATO. Le principali ragioni prese in esame erano le seguenti: la preoccupazione di evitare che il vuoto politico nell'Europa dell'Est seguito alla dissoluzione del blocco sovietico potesse trasformarsi in una spirale di instabilità, l'idea di offrire un posizionamento internazionale saldo che mettesse in sicurezza i processi di transizione alla democrazia, evitare il *decoupling* inscritto nell'eccessiva autonomia dell'Europa alimentato dai processi di integrazione, contenere la Russia. Se durante la presidenza Bush prevalsero ancora le cautele, è stata l'amministrazione Clinton (1993-2000) che ha messo in agenda l'allargamento della NATO approdando infine all'ammissione di tre nuovi membri nel 1999 (Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria). Negli anni di Clinton si affermò in modo definitivo, negli Stati Uniti e nella NATO, quello che è stato definito *enlargement consensus*, un consenso diffuso e stabile intorno all'idea che nelle politiche di allargamento convergessero interessi da parte dei Paesi membri e da parte degli aspiranti tali. Per i Paesi membri l'allargamento ha significato il rilancio dell'Alleanza dopo il crollo dell'URSS, la conferma dell'impegno americano in Europa e il consolidamento della sicurezza nel vecchio continente. Per gli aspiranti Paesi membri dell'Europa dell'Est significava ancorare la propria sicurezza alle istituzioni internazionali occidentali e sottrarsi dalla sfera di influenza della Federazione Russa. Negli anni Novanta, infine, l'allargamento della NATO è risultato del tutto coerente con la dottrina dell'amministrazione Clinton: la *National Security Strategy of Engagement and Enlargement* adottata nel 1991. In quel documento l'amministrazione rigettava ogni afflato isolazionista

postguerra fredda e abbracciava una postura internazionalista di impegno americano attraverso le principali organizzazioni internazionali multilaterali, promuovendone l'inclusione.

Negli anni a seguire, l'allargamento diventò un indirizzo condiviso e duraturo a livello bipartisan negli Stati Uniti. I due candidati alla presidenza dopo Clinton, G.W. Bush e Al Gore, si divisero quasi su tutto in materia di politica estera ma non sulla decisione di sostenere e proseguire l'espansione a Est dell'Alleanza. Dagli anni 2000 in poi il tema non è stato più se allargare la NATO, ma quando e come. Se il primo ampliamento aveva incontrato una qualche forma di opposizione nel Congresso americano e nelle principali capitali europee, a partire dal 1999 il consenso divenne quasi unanime. Francia, Italia e Germania e altri Paesi membri manifestarono perplessità circa l'ammissione di Georgia e Ucraina messa in agenda nel summit della NATO di Bucarest nel 2008 ma, in generale, l'approccio all'allargamento come politica inclusiva dell'Alleanza non è mai stato messo in discussione. Anche l'amministrazione di G.W. Bush, di indirizzo più unilateralista e parzialmente neo-isolazionista, non fece marcia indietro. Al contrario nel 2002 sostenne al summit di Praga quello che è stato definito il *"big bang round of enlargement"*, ossia il secondo grande allargamento post-guerra fredda avvenuto nel 2004 con l'ingresso di sette nuovi membri (Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Slovenia). Il nuovo round dell'allargamento ammetteva non solo membri dell'ex-Patto di Varsavia ma anche Paesi dell'ex-Unione Sovietica. L'amministrazione Bush, infine, sostenne con forza l'inserimento in agenda dell'ammissione di Ucraina e Georgia nel 2008, come si è detto, incontrando diverse resistenze da parte europea. Negli anni di Obama, a maggior ragione con la sua ambizione di rilanciare il multilateralismo, Washington ha sostenuto fermamente le politiche di allargamento. Da un lato, Obama "congelò" i processi di ammissione di Ucraina e Georgia per le tensioni che questi creavano con la Russia, tensioni che erano contrarie alla sua volontà di avviare una nuova distensione con il Cremlino (la politica del *Reset*). Dall'altro, nel 2009 sostenne l'ingresso di due nuovi membri (Croazia e Albania) nella politica più ampia di accogliere nella NATO. Neanche l'amministrazione di Donald Trump, nonostante le ambizioni neo-isolazioniste e le profonde critiche alla NATO, ha rivisto o cambiato l'indirizzo in materia di allargamento sostenendo l'ammissione di nuovi membri: Montenegro e Macedonia del Nord, infatti, sono entrati nella NATO rispettivamente nel 2017 e nel 2020. Anche l'amministrazione Biden, infine, ha confermato lo stesso approccio inclusivo e lo stesso impegno ad ammettere i Paesi che aspirano a entrare nella NATO su tre fronti: il sostegno a proseguire l'ingresso dei Paesi dei Balcani con il processo di ammissione della Bosnia-Erzegovina; la prosecuzione dell'ipotesi di ingresso dei Paesi più

problematici per le relazioni con Russia (Georgia e Ucraina) senza indicare tempi precisi ma anche senza toglierli dall'agenda della NATO; il sostegno alle richieste emerse da parte di Svezia e Finlandia.

A conclusione di questa breve panoramica sull'allargamento della NATO dalla fine della guerra fredda, va sottolineato un aspetto spesso ignorato nel dibattito sul tema. L'ammissione di nuovi membri che diventano ufficialmente alleati, quindi Paesi NATO, non esaurisce le politiche di inclusione e il tema dell'allargamento. Quella adottata dagli anni '90 in poi è stata una vera e propria politica della "porta aperta", la cosiddetta NATO *Open Door Policy*, che include non soltanto processi finalizzati all'ammissione, ma una serie molto articolata ed estesa di *partnership* individuali o regionali, programmi di cooperazione e progetti di collaborazione e sostegno nel settore di sicurezza con Paesi terzi. In altre parole, non esiste una netta separazione fra chi sta dentro l'alleanza e chi sta fuori, come ai tempi della guerra fredda. Negli ultimi trent'anni la NATO ha inaugurato una fitta rete di *partnership* con Paesi non- NATO con cui in molti casi si sono stabiliti solidi legami di cooperazione: fra le più note la *Partnership for Peace* lanciata nel 1994; la *Euro-Atlantic Partnership Council* (EAPC) che attualmente coinvolge 20 Paesi non- NATO dell'area euro-atlantica; il *NATO's Mediterranean Dialogue* che include i Paesi rivieraschi del Mediterraneo che non sono membri dell'Alleanza; la *Istanbul Cooperation Initiative* (ICI) che ha aperto un foro di dialogo e cooperazione con alcuni Paesi del Golfo Persico appartenenti al *Gulf Cooperation Council*; attraverso il format *Partners across the globe* i Paesi NATO intrattengono rapporti formali con Paesi terzi molto lontani dall'area euro-atlantica come Australia, Giappone, Corea del Sud e molti altri. A questa rete di cooperazione politico-militare si aggiungono infine i programmi individuali di avvicinamento all'alleanza e all'eventuale ingresso, il più importante dei quali è il *Membership Action Plan* (MAP) che rappresenta un programma di supporto e assistenza da parte della NATO per accompagnare gli aspiranti membri a raggiungere i target necessari all'ingresso (vi hanno partecipato tutti i Paesi che infine sono entrati nella NATO nel 2004, 2009, 2017 e 2020 e attualmente il format del MAP è attivo con la Bosnia Erzegovina).

2.2. La finlandizzazione e il percorso svedese

Per comprendere appieno le ragioni e i motivi che spinsero inizialmente Svezia e Finlandia a non aderire all'Alleanza, oltre a quanto già sommariamente anticipato nel paragrafo precedente e nell'alveo degli eventi storici che caratterizzarono scelte e attitudini di Stoccolma e Helsinki, risulta opportuno risalire i percorsi socio-culturali di entrambi i Paesi, nonché studiarne peculiarità e collocazioni geostrategiche. Inoltre, i timori, i rischi e

le paure, in un'era sicuramente non facile, nel corso della quale indubbiamente si iniziò ad affermare il primo vero duro confronto sul controllo dei mari del Nord.

Durante la Seconda Guerra Mondiale, la Svezia riuscì, sulla scia di una lunga tradizione storica, a mantenere il suo status ufficiale di neutralità anche quando la vicina Finlandia fu attaccata dai sovietici nel 1939. Con ogni sorpresa, allora Stoccolma non solo si trattenne dall'invio concreto di personale militare, bensì contribuì nel 1940 alla stesura di un accordo di pace tra Helsinki e Mosca, pur non giocando necessariamente un ruolo di mediatore, nel timore di ritorsioni tedesche e malgrado il crescente risentimento antifascista che andava dilagando tra l'opinione pubblica svedese. Sono tre secondo l'ordinaria letteratura storica i fattori che hanno concorso alla permanenza dello stato di neutralità anche nei momenti maggiormente critici del conflitto: un sistema di difesa efficiente, il costante sostegno trasversale pubblico e della classe politica svedese alla postura neutrale e, infine, lo *zero-sum game* tra le maggiori potenze che ha portato entrambi gli schieramenti a desiderare che la Svezia rimanesse neutrale¹¹. Fattori questi che hanno pedissequamente influenzato la scelta di politica estera svedese per il resto del XX secolo. Approfondendo le tre ragioni, in particolare, occorre infatti ricordare come Stoccolma godesse di un sistema di difesa ragionevolmente efficiente; inoltre, la natura terza nei confronti del conflitto tra i due blocchi riceveva il pieno sostegno dei principali gruppi politici svedesi in Parlamento di maggioranza e opposizione; infine, vigeva un tacito equilibrio tra le principali potenze coinvolte nel conflitto che, quasi per inerzia, spingeva Stoccolma verso una posizione di neutralità e non allineamento con un consenso silenzioso ma quasi unanime di entrambi i blocchi: quello occidentale e quello orientale. Nel complesso, anche durante tutta la Guerra Fredda il Governo svedese mantenne una linea politica tesa a restare estranea da alleanze militari, proiettandosi come *force-for-good* nello scacchiere internazionale, mirata a promuovere la cooperazione internazionale. Tuttavia, l'aggressività sovietica nei confronti dei Paesi vicini, seppur legati a Mosca dall'appartenenza al Patto di Varsavia, indusse la classe politica svedese a continuare a incrementare la propria capacità militare e difensiva nazionale, con l'obiettivo di integrarla quanto possibile con quelle occidentali e cooperare segretamente¹² con esse¹³, evitando di richiedere formalmente l'adesione all'Alleanza Atlantica anche e soprattutto in virtù di una opinione pubblica largamente scettica.

Per la Finlandia, le ragioni storiche sono invece profondamente diverse. La Guerra

¹¹ Ibidem, p. 166

¹² Robert Dalsjö, *Life-line Lost: The Rise and Fall of 'Neutral' Sweden's secret reserve option of wartime help from the West* (Stockholm: Santérus Academic Press, 2006). Cited in Yden, Berndtsson, and Petersson, "Sweden and the issue of NATO membership"

¹³ Karl Yden, Joakim Berndtsson, and Magnus Petersson, "Sweden and the issue of NATO membership: Exploring a public opinion paradox," *Defence Studies* 19, no. 1 (2019): 1-18 <https://doi.org/10.1080/14702436.2019.1568192>.

d'Inverno contro la Russia terminò all'inizio del 1940 con condizioni di pace aspre per Helsinki, costretta a cedere una parte importante del suo territorio alla giurisdizione della Russia. La consolazione di una pace pro tempore svanì rapidamente con gli attacchi della Germania a Norvegia e Danimarca con l'obiettivo di impedire alla Gran Bretagna di bloccare l'afflusso di ferro svedese verso la propria economia. L'invasione segnò la fine della cosiddetta Guerra Finta e successivamente, nell'ambito dell'operazione Barbarossa, si registrò la rottura insanabile del patto Molotov-Ribbentrop. La Finlandia si alleò con i nazisti tedeschi per attaccare Mosca e nel 1944 si giunse finalmente a un armistizio che ristabilì la pace tra i due Paesi, a spese del territorio finlandese insieme alla promessa di espellere tutte le truppe tedesche dal suo territorio. Ciò portò alla guerra di Lapponia tra Finlandia e Germania nello stesso anno, tuttavia questa non impedì alla Finlandia di essere classificata come alleata della Germania nazista nel dopoguerra. Gli eventi sopracitati spinsero dunque Svezia e Finlandia a proclamarsi pubblicamente neutrali e non allineate, seppur con differenze sostanziali nell'approccio e nei valori: alla maggiore libertà di Stoccolma veniva associato un approccio per definizione occidentale; ad Helsinki restava imputato il legame con i sovietici, pertanto, una distanza rilevante dai valori di quello che da lì a breve si sarebbe costituito come il primo grande Trattato del Nord Atlantico. Sostanzialmente, la scelta che al termine della Seconda Guerra motivò Svezia e Finlandia a mantenere il proprio status di neutralità fu un deciso e netto rifiuto di aderire a qualsiasi forma di alleanza. Dopo tanta devastazione e il dolore di un conflitto su scala planetaria, tra la popolazione svedese si era andata diffondendo la convinzione che restare lontani da ogni blocco militare scongiurasse l'ipotesi di cadere in un'altra guerra, il che non limitò tuttavia il governo svedese a intraprendere una vera e propria politica dei due forni: da un lato, per così dire nel *backstage*, intensificando il livello di cooperazione in materia di sicurezza con la NATO senza alcuna adesione formale; dall'altro, nel *frontstage*, mantenendo il non allineamento che l'opinione pubblica locale e i partiti politici difendevano quotidianamente. Come gli svedesi, anche i finlandesi avevano maturato un rifiuto *tout-court* di sostegno a qualsiasi forma di alleanza, Helsinki poteva essere considerata vicino ai sovietici in virtù dei suoi trascorsi storici, tuttavia continuava a identificarsi con il commercio e con la cultura occidentale e con la consapevolezza, chiara e ben distinta, che solo un percorso di neutralità, salito poi alle cronache con il termine di finlandizzazione, l'avrebbe salvaguardata da ulteriori squilibri geopolitici.

Complessivamente, la neutralità di Svezia e Finlandia, rimasta intaccata anche nelle fasi più acute della Guerra Fredda, cristallizzò dunque un'eredità chiara sia nella sfera civile sia tra le diverse forze di governo che si alternarono negli anni successivi alla fine del mondo

bipolare. Il passaggio dalla neutralità della Guerra Fredda alla “post-neutralità” post-Guerra Fredda non si tradusse in nuove risposte politiche legate alle sfide della sicurezza esterna, come attese da alcune *élite* politiche, ma si consolidò come imprescindibile linea guida nazionale e internazionale. Ciò non implicava necessariamente il mantenimento totale dello status quo, quanto piuttosto un distanziamento meno stringente dal sistema di alleanze occidentale, uscito vittorioso dai decenni della Guerra Fredda. Per la Svezia, questo tipo di cooperazione corrispondeva maggiormente alla tradizionale postura svedese di neutralità, conforme al rinnovato ruolo della NATO stabilito nei nuovi concetti strategici del 1991¹⁴ e 1999¹⁵ e impostato meno sulla tradizionale competizione militare tra grandi potenze e più sulla sfida alle nuove minacce ibride e alla promozione della pace internazionale in missioni definite “non-articolo 5”¹⁶. Tale approccio permise anche a Stoccolma di integrare non più segretamente, ma in maniera trasparente e ufficiale, il proprio apparato difensivo con Bruxelles, senza dover giustificare alla propria opinione pubblica una vera e propria adesione.

Per la Finlandia, la neutralità della Guerra Fredda si era trasformata in una fonte di sicurezza e persino di posizionamento strategico all'interno delle organizzazioni internazionali o intergovernative, né tra i due blocchi né all'interno del gruppo dei Paesi non allineati ma funzionale a promuovere multilateralismo, cooperazione e pace. Il lascito di quegli anni coincise con un sostegno molto ridotto all'Alleanza Atlantica sia dell'opinione pubblica sia della classe politica (anche all'opposizione) nonostante l'adesione all'Unione Europea e una accresciuta interdipendenza economica e politica con l'Occidente.

È anche per questa ragione, che con la fine della Guerra Fredda e l'inizio degli anni '90, di fronte a un imperativo securitario ormai lontano, i leader svedesi e finlandesi iniziarono a guardare con maggiore interesse verso la NATO. Pur scontando un'eredità e un insieme di credenze e valori fortemente ancorati al concetto di non allineamento e terzietà, nei fatti il livello di cooperazione tra le parti andava comunque cementificandosi. È il 1995 l'anno che potremmo considerare di grande svolta “culturale”, ovvero il momento in cui entrambi i Paesi, seppur con percorsi diversi, aderiscono all'Unione Europea, assumendo dunque consapevolmente una posizione più morbida verso il proprio status di neutralità e avvicinandosi al contempo a un sistema di regole e principi ben saldo all'interno dell'Alleanza occidentale. Fino a quel momento, soprattutto lato Stoccolma, la cooperazione con la NATO proseguiva comunque su un percorso di forte collaborazione reciproca: esercitazioni militari congiunte, contributi all'equipaggiamento durante le missioni in

¹⁴ NATO. «The Alliance's 1991 Strategic Concept». NATO. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm

¹⁵ NATO. «The Alliance's 1999 Strategic Concept». NATO. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27433.htm.

¹⁶ Yost, David. "The new NATO and collective security." *Survival* 40.2 (1998): 135-160.

Afghanistan, Kosovo, Iraq, la *Partnership for Peace* del 1994. Per la Finlandia, invece, durante la Guerra Fredda la neutralità era diventata una fonte di sicurezza reale, tangibile e persino di autostima e orgoglio nelle arene della cooperazione internazionale e della diplomazia. Su questa linea narrativa, il sostegno pubblico finlandese alla NATO rimase basso per molti anni anche dopo l'adesione all'Unione Europea che scandì un balzo in avanti per Helsinki dal punto di vista politico ed economico verso l'Occidente. Ad essere cambiate non erano, però, solo le posture dei due Paesi, ormai divenuti parte integrante del processo europeo, ma anche la NATO stessa stava mutando. Con la caduta del muro di Berlino e lo scioglimento dell'Unione Sovietica, l'Alleanza, nel tempo, iniziò a concentrarsi non più sulla tradizionale competizione di sicurezza tra le grandi potenze. Orientò le sue prospettive verso nuove questioni che travalicavano gli ordinari conflitti Stato-centrici, dedicandosi alla stabilità della pace internazionale. Tale approccio rappresentò senz'altro un ulteriore stimolo all'ingresso di Stati europei come Svezia e Finlandia, entrambi con storie travagliate e profondamente diverse, ma legati indissolubilmente da un forte cultura democratica, tipica, se non persino esclusiva, delle moderne e contemporanee società occidentali.

CAPITOLO III

LA NUOVA *RAISON D'ÊTRE* DELLA NATO: DA ALLEANZA OBSO- LETA A MODELLO DI SICUREZZA

3.1. Georgia e Ucraina : il tentativo del Cremlino di ridisegnare l'Europa. L'occupazione della Crimea (2014) e il conflitto in Ucraina (2022) come spartiacque

Nell'ambito del dibattito internazionale inerente all'argomento trattato, c'è sicuramente una fase, che potremmo considerare determinante ai fini dei nuovi orizzonti tracciati dall'Alleanza Atlantica e delle nuove prospettive ridisegnate sullo scacchiere geopolitico globale. Una fase che diversi analisti hanno considerato un autentico *inflection point*, vale a dire un punto di rottura storico, politico e culturale, che stravolge il paradigma fino ad allora assolutistico di una NATO proiettata ad est ma in un bilanciamento di forze ponderato nei confronti del blocco orientale: parliamo dell'occupazione della Crimea nel 2014, drammatica anticamera di quella che poi sarebbe stata considerata la prima vera guerra alle porte dell'Europa dopo settanta anni di pace comunitaria, con l'invasione russa delle regioni ucraine del Donbass e Donetsk.

C'è tuttavia un preambolo da considerare nell'analisi complessiva degli eventi, probabilmente allora sottovalutato e sottostimato dalle principali cancellerie internazionali, e rappresentato dal conflitto georgiano del 2008. Si ritrovano, infatti, delle similarità con la crisi ucraina in corso, analogie che costituiscono dei veri e propri indicatori di una ulteriore *escalation* che tutt'oggi vede coinvolte le più importanti potenze globali. Ripercorrendo i fatti, anche allora le forze di Mosca occuparono in pochi giorni le principali città della Georgia fino a pochi chilometri dalla capitale Tbilisi proseguendo l'offensiva anche dopo la richiesta di tregua del 10 agosto 2008 da parte georgiana. L'intensa attività diplomatica dell'Unione Europea, guidata allora dal presidente di turno Sarkozy, portò ad un cessate il fuoco e alla firma di un piano di pace da parte dei presidenti Mikheil Saak'ashvili e Dmitrij Medvedev. L'intesa prevedeva la cessazione immediata delle operazioni militari, il ritorno delle truppe georgiane e russe alle posizioni precedenti allo scoppio del conflitto e l'impegno della Georgia a non usare più la forza nei confronti dell'Ossezia del Sud e dell'Abkhazia bloccando le sue aspirazioni ad entrare nella NATO. L'accordo di pace del 2008 non ricompose tuttavia lo stato di tensione tra Russia e Stati Uniti, aggravatosi, peraltro, con il riconoscimento da parte del Cremlino, il 26 agosto dello stesso anno, dell'indipendenza di Ossezia del Sud e Abkhazia.

Per queste ragioni, è la guerra russo-georgiana ad essere considerata dalla contemporanea letteratura storico-militare come un elemento chiave e determinante nella descrizione dei nuovi rapporti tra Russia e Stati Uniti. Mutarono le modalità di approccio bilaterale, si irrigidirono le relazioni anche all'interno degli scenari di cooperazione condivisa, quali i teatri di crisi che vedevano Washington e Mosca collaborare nella lotta al terrorismo e, più in generale, all'insorgere di nuove cellule jihadiste e qaediste in Africa Sub-sahariana e Medio Oriente. I riflessi internazionali aprirono un punto di non ritorno, l'immagine che ne ricavò Mosca fu in un certo senso "lusinghiera", la prova muscolare del Cremlino aveva visto una compatta reazione diplomatica della comunità occidentale, ma null'altro; Washington nel tentativo di scongiurare un'intensificazione del conflitto in una fase estremamente delicata per la stabilità globale, ma soprattutto per la sua economia interna, fortemente colpita dalla crisi dei mutui *subprime* e dalle reazioni a catena dei mercati internazionali, assunse una invece posizione più morbida e attendista, da alcuni interpretata come un rischioso cedimento che spinse Mosca, qualche anno più tardi, a compiere ulteriori atti di aggressione nel 2014 e 2022 volti a ridisegnare i confini in Europa e ampliare la sua sfera di influenza.

Trascorrono solo sei anni dall'occupazione della Crimea, che rappresenta l'inizio – tuttora in corso - dello spargimento di sangue nelle regioni di Donetsk e Lugansk nell'est del Paese. Il referendum per l'annessione della penisola promosso da Mosca e considerato una farsa dalla comunità occidentale chiama gli elettori della Crimea a esprimersi il 16 marzo 2014. L'esito, dato per scontato e piuttosto prevedibile, vede una maggioranza bulgara a sostegno dell'annessione alla Federazione Russa. La giornata elettorale si svolge in assenza di osservatori internazionali credibili. Il 18 marzo 2014, i funzionari della Crimea e della Russia firmano il trattato di adesione. Il presidente Vladimir Putin lo ratifica tre giorni dopo. E' il più grande successo della propaganda russa nell'era post-sovietica dalla caduta del muro di Berlino, pienamente in linea con i sentimenti imperiali del *Russkiy mir*, episodio che da quel momento in poi influenzerà negativamente il processo di integrazione eurasiatica degli Stati post-sovietici.

Contestualmente, gli sviluppi condizionano anche i perimetri dell'Alleanza. Dalla Crimea le capacità di attacco a lungo raggio di Mosca preoccupano maggiormente i pianificatori della NATO. Il Kalibr ha una portata di circa 2.500 km ed è in grado di trasportare testate nucleari. Dalle acque ben protette intorno alla Crimea, la Russia può lanciare attacchi nucleari contro obiettivi nella maggior parte dell'Europa, con Parigi e Londra alla massima portata.

La Crimea gioca, quindi, un ruolo chiave nella politica russa progettata per fare

pressione sull'Ucraina prima di una guerra su vasta scala. La disputa sul Mar d'Azov ne è l'esempio più lampante: vedendo il mare come una via navigabile interna russa e quindi le sue acque territoriali, la Russia impedisce alle marine di altri Paesi, e spesso ai loro mercantili commerciali, di accedervi. Il dominio sulla Crimea e i suoi poteri di pattugliamento costiero e sicurezza marittima servono, inoltre, a ritardare o interrompere completamente il trasporto navale verso i porti ucraini, negando il passaggio attraverso lo stretto di Kerch. E' la prima chiara minaccia del Cremlino verso Kiev, il primo segnale che qualcosa sta cambiando e che, necessariamente, spingerà le forze in campo a un sostanziale riequilibrio sul terreno, con nuove spinte atlantiste nel Nord Europa, a partire soprattutto dalle opinioni pubbliche di Ucraina, Georgia, ma anche e soprattutto di Svezia e Finlandia.

È proprio l'operazione militare speciale della Federazione Russa nei confronti delle regioni ucraine del Donbass e Donetsk che apre de facto una inversione di rotta nell'immaginario collettivo occidentale, permeando i corridoi delle Cancellerie europee e l'amministrazione statunitense. L'ambizione zarista del presidente russo Vladimir Putin e la rievocazione delle imprese di Pietro il Grande il 9 giugno 2022, in occasione dei festeggiamenti del 350esimo anniversario dello zar, rappresentano il momento più chiaro e limpido delle intenzioni del Cremlino e dei vertici della Federazione, ovvero la ricostituzione del grande impero, già scritta nei precedenti avvenimenti in Georgia nel 2008 e, come sopraccitato, in Crimea nel 2014. Ciò spinge Kiev a un rapido allineamento verso Washington, il presidente Zelensky apre un implicito percorso culturale e valoriale verso la NATO.

3.2. Gli Accordi di Minsk

I successi russi in Georgia e Crimea potrebbero essere considerati con gli occhi di oggi come un'esercitazione della Russia in vista del desiderio, mai sopito, di compiere l'ultimo grande passo verso l'Ucraina per la ricostituzione del grande impero. Le operazioni in Georgia del 2008 e in Crimea del 2014 portano solo ad una reazione diplomatica dell'occidente che, colto forse di sorpresa, non reagì con azioni concrete alle attività militari russe. Il risultato ottenuto dalle azioni delle diverse cancellerie e il precipitare di alcuni eventi in Ucraina porta quindi alla sottoscrizione dei cosiddetti "Accordi di Minsk" con i quali si intende l'insieme dei due documenti chiamati rispettivamente Protocollo di Minsk I, sottoscritto nel 2014, e Protocollo di Minsk II dell'anno successivo. Gli accordi furono concepiti per porre termine al conflitto nel Donbass rispettivamente tra il Governo di Kiev e le autorità separatiste filorusse della regione. Nel mese di novembre del 2013 si verificarono, infatti, rimostranze popolari e proteste contro il presidente Janukovyč che portarono ad una

serie di scontri e all'occupazione da parte di giovani pro-Europa di Piazza Indipendenza a Kiev, già teatro della Rivoluzione Arancione del 2004. Le motivazioni delle proteste erano da ricercare nella scelta del Presidente, vista la grave situazione delle finanze pubbliche, di rifiutare di firmare l'accordo di associazione dell'Ucraina all'Unione Europea, in favore di un prestito erogato dalla Russia consistente nell'acquisto di titoli di stato per circa 15 miliardi di dollari, concesso dal Presidente Putin.

Unitamente all'allontanamento dell'Ucraina dalla UE e conseguente consolidamento del legame con la Russia, un ulteriore motivo del malcontento, risiedeva nel rapido arricchimento dell'entourage di Janukovyč' a fronte di un progressivo impoverimento della popolazione e di un forte deterioramento dell'economia per una campagna di estesa delocalizzazione di comparti industriali ucraini in Russia e vendita di vasti territori alle aziende cinesi.

La situazione peggiorò progressivamente fino al 20 febbraio 2014, giorno in cui gli scontri di piazza e conflitti a fuoco si conclusero con più di 100 morti, in prevalenza tra i manifestanti; con il clima oramai degenerato e per le pressioni dell'ONU, la UE e gli USA, due giorni dopo il Presidente è costretto alla fuga ed il Parlamento votò il suo *impeachment* con ampia maggioranza.

La conseguenza della rivoluzione di Maidan e dell'estromissione del presidente filorusso Janukovič portarono la Russia ad accettare la richiesta di annessione della Crimea con una vera e propria occupazione militare ed a sostenere i gruppi filorusi presenti nelle regioni orientali dell'Ucraina, autoproclamate repubbliche popolari di Doneck e di Lugansk nella zona del Donbass.

Si innescò quindi una spirale di violenza nei suddetti territori tra le milizie separatiste filorusse e le forze ucraine inducendo sia l'Unione Europea che gli USA ad adottare sanzioni economiche contro la Federazione Russa.

Sulla base di tali premesse nel maggio del 2014, viene eletto il presidente ucraino Petro Poroshenko e, con il fine di ottenere il "cessate il fuoco" nei territori del Donbass, Ucraina, Russia e Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) stipulano gli Accordi di Minsk I consistenti in una serie di misure di contenimento dell'escalation della guerra e delle violenze nella regione.

L'OSCE in questo processo aveva il compito di osservare e verificare il "cessate il fuoco" ed il ritiro degli armamenti pesanti.

Nonostante gli accordi includessero nei 12 punti originari misure alquanto stringenti in termini di sicurezza come, ad esempio, il termine dei combattimenti, il monitoraggio continuo della frontiera, il rilascio di prigionieri e ostaggi ed il disarmo di tutti i gruppi di milizie illegali,

gli scontri proseguirono anche dopo l'accordo sul memorandum supplementare che impose limitazioni ancora più stringenti sul tipo di armamenti nell'area, il divieto di qualsiasi operazione offensiva, azioni aeree ed il ritiro di qualunque formazione militare straniera.

Visto quindi che l'accordo non riusciva a conseguire gli obiettivi prefissati, Francia e Germania, unitamente alle rappresentanze di Mosca e Kiev, diedero l'avvio alle negoziazioni quadrilaterali secondo il cosiddetto "Formato Normandia" per la stipula dell'accordo di Minsk II nel 2015. La definizione del "Formato Normandia" nasce dalla data degli incontri tra i leaders di Francia, Germania, Russia e Ucraina che coincidevano con la ricorrenza del settantesimo anniversario dello sbarco alleato in Normandia. Il nuovo pacchetto di misure, ancora più vincolanti delle precedenti, venne definito per conferire maggiore incisività all'impegno tra i contendenti, per la ricerca di una pace duratura anche se negli anni a seguire i risultati non riusciranno ad andare oltre ad un parziale armistizio.

Il nuovo accordo, strutturato su 13 punti prevede:

1. immediato e completo cessate-il-fuoco a partire dalla mezzanotte del 15 febbraio 2015;
2. ritiro dal fronte di tutte le armi pesanti da ambo le parti entro 14 giorni e creazione di una "zona di sicurezza";
3. monitoraggio del cessate-il-fuoco e del ritiro delle armi pesanti da parte dei rappresentanti dell'OSCE;
4. una volta avvenuto il ritiro delle armi pesanti, avvio di un dialogo sulle modalità da seguire per lo svolgimento di elezioni locali nel Donbass, in accordo con la legislazione ucraina;
5. concessione della grazia e dell'amnistia per gli individui coinvolti nel conflitto;
6. rilascio di tutti gli ostaggi e di tutte le persone detenute illegalmente;
7. garanzia di accesso sicuro alle zone di combattimento per la consegna e la fornitura di aiuti umanitari sulla base di un meccanismo internazionale;
8. ripristino di tutti i servizi economici e sociali nelle zone coinvolte nel conflitto, inclusi trasferimenti sociali (es. il pagamento delle pensioni, ripristino del settore bancario);
9. ripristino del completo controllo del confine da parte dell'Ucraina in tutta la zona di conflitto, a partire dal giorno successivo alle elezioni nelle regioni di Donetsk e Lugansk;
10. ritiro di tutti i gruppi armati, equipaggiamento militare e dei mercenari dal territorio ucraino sotto monitoraggio dell'OSCE;
11. riforma costituzionale in Ucraina basata sul principio di decentralizzazione entro la fine del 2015, con un riferimento specifico alle regioni di Donetsk e Lugansk e adozione di una legislazione permanente sullo "statuto speciale" delle suddette regioni;

12. elezioni locali nelle regioni di Donetsk e Lugansk nel rispetto degli standard OSCE. Le modalità di svolgimento delle elezioni devono essere discusse e concordate con i rappresentanti delle regioni di Donetsk e Lugansk all'interno del Gruppo di Contatto Trilaterale;
13. intensificazione del lavoro del Gruppo di Contatto Trilaterale attraverso la creazione di gruppi di lavoro.

I risultati conseguiti, non furono particolarmente edificanti e fecero emergere i notevoli punti di debolezza degli accordi in parola.

In sintesi, fin dal primo momento fu difficile garantire la piena e completa realizzazione del cessate il fuoco. Molti armamenti pesanti vennero, infatti, trafugati dai siti di stoccaggio e reintrodotti illegalmente nella zona di sicurezza. Gli Osservatori OCSE non furono mai in grado di effettuare un esaustivo monitoraggio nel Donbass subendo continue restrizioni nella loro libertà di movimento. Quanto sopra è avvenuto principalmente nelle zone non controllate dal governo di Kiev e soprattutto in quei luoghi dove vi era il sospetto della presenza di armi proibite. Per ultimo, anche il rilascio incondizionato di prigionieri fu un percorso particolarmente complesso incontrando molte difficoltà nella sua fase di realizzazione.

Per tali ragioni, prima del 24 febbraio 2022, allorché “l’operazione militare speciale in Ucraina” era alle porte, lo stesso Presidente del Consiglio italiano Mario Draghi, ebbe modo di affermare che gli Accordi di Minsk, che avrebbero dovuto disciplinare le relazioni tra Ucraina e Russia, non furono pienamente osservati da nessuna delle due parti.

E’ evidente che prima dell’invasione dell’Ucraina da parte russa, gli Accordi di Minsk avrebbero potuto costituire una piattaforma di dialogo diretto tra Kiev e Mosca: tuttavia così non è stato!

Garantire l’autonomia alle regioni separatiste avrebbe potuto rappresentare per Mosca uno strumento per ottenere un veto sulle decisioni di politica estera e, conseguentemente, garanzie di sicurezza soprattutto per quanto riguarda la non adesione dell’Ucraina alla NATO; L’Ucraina dal canto suo, avrebbe voluto invece, ripristinare il controllo sul suo confine con la Russia.

Rimane, tuttavia, un punto mai risolto, neppure dai trattati di Minsk e attiene alla piena sovranità dell’Ucraina, come pretendono gli ucraini da un lato, oppure una sua sovranità limitata, come invece viene sempre perseguito da Mosca. Questo dilemma, tuttora aperto, è alla base del recente conflitto russo-ucraino, anche se – come già enunciato precedentemente - sarebbe un errore trarre conclusioni affrettate sul conflitto in corso rievocando il mero fallimento degli Accordi, che dal punto di vista tecnico presentavano già

evidenti lacune. In molti continuano a domandarsi cosa non abbia funzionato. Non è da escludere che le trattative di Minsk siano state condotte frettolosamente, con lo scopo primario di fermare una escalation militare. La Russia era sì firmataria, ma il suo ruolo nel conflitto – ricorderemo – non era affatto riconosciuto. Le parole “Russia” o “Federazione russa” non apparivano nel testo ufficiale, mentre il ruolo del Cremlino nell’armare i ribelli era stato documentato. Vi erano, inoltre, questioni non meno importanti. Il linguaggio utilizzato, ad esempio, era assai vago, con Mosca e Kiev che interpretavano la tabella di marcia in modo diverso l’una dall’altra. C’erano, peraltro, divergenze sostanziali sulle tempistiche: i russi insistevano che si tenessero elezioni dapprima nelle regioni secessioniste e poi nel resto dell’Ucraina. I funzionari di Kiev, dall’altro canto, temevano che una situazione del genere potesse consolidare l’influenza di Mosca. In questo momento risulta difficile credere che si tratti solo dell’indipendenza delle Repubbliche di Donetsk e Lugansk: la posta in gioco si è alzata. Se diamo per scontato il cessate il fuoco, adesso c’è da chiarire cosa voglia davvero la Russia oltre all’indipendenza delle due Repubbliche. In questo senso le ipotesi sono tante e Mosca non sembra costante nelle sue richieste che appaiono mutevoli e che la rendono un partner poco affidabile. Bisognerebbe auspicare, infine, una soluzione multilaterale di largo respiro, con partner in grado di sedersi al tavolo negoziale con del «*leverage power*», e al momento gli indiziati maggiori non possono che essere Cina, Stati Uniti e Unione europea.

CAPITOLO IV

IL BALTICO E LA NUOVA CENTRALITÀ DI HELSINKI E STOCCOLMA

4.1. Svezia e Finlandia da consumatori di sicurezza a *security provider*

La salvaguardia della sovranità e dell'integrità territoriale rappresentano più che mai l'obiettivo chiave della politica di sicurezza e difesa di Finlandia e Svezia. Una Russia autoritaria, assertiva, con segni di un chiaro *build-up* militare anche nella regione artica, e che ha adottato un atteggiamento sempre più pervasivo nell'area del Baltico, rappresenta un elemento cogente del peggioramento nelle condizioni generali di sicurezza reale o percepita da parte dei due Paesi nordici. L'intensificazione delle attività militari russe presso basi in precedenza dismesse e vicine al confine finlandese, la minaccia o l'effettivo dispiegamento di armi nucleari nella regione del quadrante nord del dispositivo militare di Mosca, la ripetuta violazione degli spazi aerei e delle acque territoriali nazionali dei Paesi scandinavi, sono concreti segnali cui non solo Helsinki e Stoccolma devono prestare attenzione. Tutto ciò spiega la volontà di Finlandia e Svezia di continuare a ricercare la disponibilità di un'organizzazione militare efficiente, funzionale, moderna e con capacità sempre più adatte al *warfighting*. Al contempo giustifica la necessità di una progressiva presa di coscienza che ha portato alla scelta forzata di abbandonare definitivamente la posizione di non allineamento che entrambi i Paesi avevano sostanzialmente mantenuto dal termine della Guerra Fredda.

Negli ultimi trenta anni, peraltro, gli impegni internazionali di Finlandia e Svezia in contesti quali le Nazioni Unite, la NATO, l'Unione Europea e nella regione artica, sono aumentati in modo costante tanto che la loro storica posizione di non allineamento aveva già perso gradualmente di significato. In particolare, l'ingresso di Helsinki e Stoccolma nell'ambito politico europeo ha fatto sì che queste due nazioni adottassero una politica di sicurezza e di difesa sempre più integrata in una dimensione internazionale. Per esempio, è noto il loro ruolo particolarmente attivo nell'ambito delle **Nazioni Unite**, sotto la cui egida non hanno mai lesinato di partecipare a operazioni di *peacekeeping* e di *institution building* ovvero agli interventi con fini umanitari che si sono sviluppati o sono in atto nel quadro onusiano. In aggiunta, i due Stati partecipano attivamente a tutti gli organismi ONU di cui sono, peraltro, importanti donatori, sostenendo anche numerose iniziative di promozione della democrazia, dei diritti umani nonché ergendosi spesso in difesa di cause legate allo sviluppo sostenibile e dell'eguaglianza di genere¹⁷.

¹⁷ *United Nations Peacekeeping*. Informazioni disponibili ai siti: <https://peacekeeping.un.org/en/sweden> e <https://peacekeeping.un.org/en/finland>, consultati in data 13/11/22.

Al contempo, in ambito Alleanza Atlantica, le due Nazioni hanno goduto da tempo di una considerazione che andava ben al di là di quello riservato ai semplici membri del **Partenariato per la Pace (PfP)** a cui, peraltro, aderirono congiuntamente il 9 maggio 1994¹⁸. Questa coincidenza, che appare quasi premonitrice della concomitante decisione di presentare all'unisono la domanda di adesione alla NATO, fornisce da subito un chiaro segnale del modo assolutamente interrelato che i due Paesi scandinavi hanno al fine di garantire la difesa e la sicurezza dei propri cittadini.

In aggiunta, Finlandia e Svezia sono sempre stati fra i membri più attivi dell'*Euro-Atlantic Partnership Council* prendendovi parte, sistematicamente e in forma privilegiata, con i loro Capi di Stato ai Summit della NATO nonché con i Ministri degli Esteri e della Difesa alle periodiche Ministeriali dell'Alleanza. In merito, fino al recente ingresso della Finlandia, entrambi gli Stati già vantavano una speciale posizione nell'ambito della *Partnership Interoperability Initiative* (lanciata al Summit del Galles nel 2014)¹⁹ in seno alla quale godevano dello status di **Enhanced Opportunities Partner**²⁰ (posizione oggi ancora effettiva per la Svezia). Questa particolare condizione, pur non garantendo quella tutela propria dei membri della NATO, aveva e consente tutt'ora a Stoccolma di seguire specifici programmi di cooperazione utili a sviluppare forme d'interoperabilità sempre più spinte sotto il profilo militare. Analogamente e per effetto del vigente *Memorandum of Understanding* in materia di "*Host Nation Support*"²¹, anch'esso correlato alla dichiarazione finale del già menzionato Summit NATO del 2014, da tempo entrambi gli Stati conducevano importanti esercitazioni NATO come quella della serie *Trident Juncture* ovvero gestiscono veri e propri impieghi operativi congiunti con le forze militari della NATO.

Anche nel contesto dell'Unione Europea i due Paesi hanno nel tempo mantenuto simili rapporti. In merito, il susseguirsi dei diversi accordi volti ad aggiungere progressivamente nuovi elementi in materia di difesa e sicurezza alle missioni di Petersberg²², consentì di giungere proprio nella capitale finlandese, alla firma degli Helsinki Headline Goal²³. Questo è considerato un fondamentale e storico primo passo per dotare l'Europa di una capacità

¹⁸ *North Atlantic Treaty Organization (27 marzo 2020). Signatures of Partnership for Peace Document.* Informazioni disponibili al sito: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_82584.htm, consultato il 15/11/22.

¹⁹ Deni John R. (1 settembre 2014). *NATO's new trajectories after the Wales summit.* The US Army War College quarterly: parameters, volume 44, n. 3, article 8, 57.

²⁰ Inizialmente gli stati cui fu inizialmente garantito tale status furono, oltre a Finlandia e Svezia, Australia, Georgia e Giordania. In seguito il North Atlantic Council (NAC), in data 12 giugno 2020, ha incluso anche l'Ucraina. *North Atlantic Treaty Organization (12 giugno 2014). NATO recognises Ukraine as Enhanced Opportunities Partner.* Testo disponibile al sito: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_176327.htm, consultato il 16/11/22.

²¹ *North Atlantic Treaty Organization (5 settembre 2014). Wales summit declaration.* Testo disponibile al sito: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm, consultato in data 15/11/22.

²² *EUR-Lex. Missioni di Petersberg.* Informazioni disponibili al sito: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:petersberg_tasks, consultato in data 15/11/22.

²³ Miranda Valérie, Sartori Nicolò, De Simone Carolina e Federica Di Camillo (luglio 2009). *Politica europea di sicurezza e di difesa: elementi documentati.* Istituto Affari Internazionali (IAI),39.

militare, senza che peraltro fosse introdotto alcun meccanismo di aiuto reciproco automatico, come invece è previsto nel Trattato NATO di Washington. Appare, però, evidente che, anche in questo caso, quell'approccio di non allineamento tanto caro alla parte più intransigente dei due Paesi nordici, fosse un qualcosa appartenente al passato.

In aggiunta, sempre con l'intento di dimostrare che l'approccio alla sicurezza e difesa dei due Paesi è stato ricercato prioritariamente attraverso un ampio sostegno politico internazionale, risulta anche utile offrire un breve spaccato del quadrante geostrategico

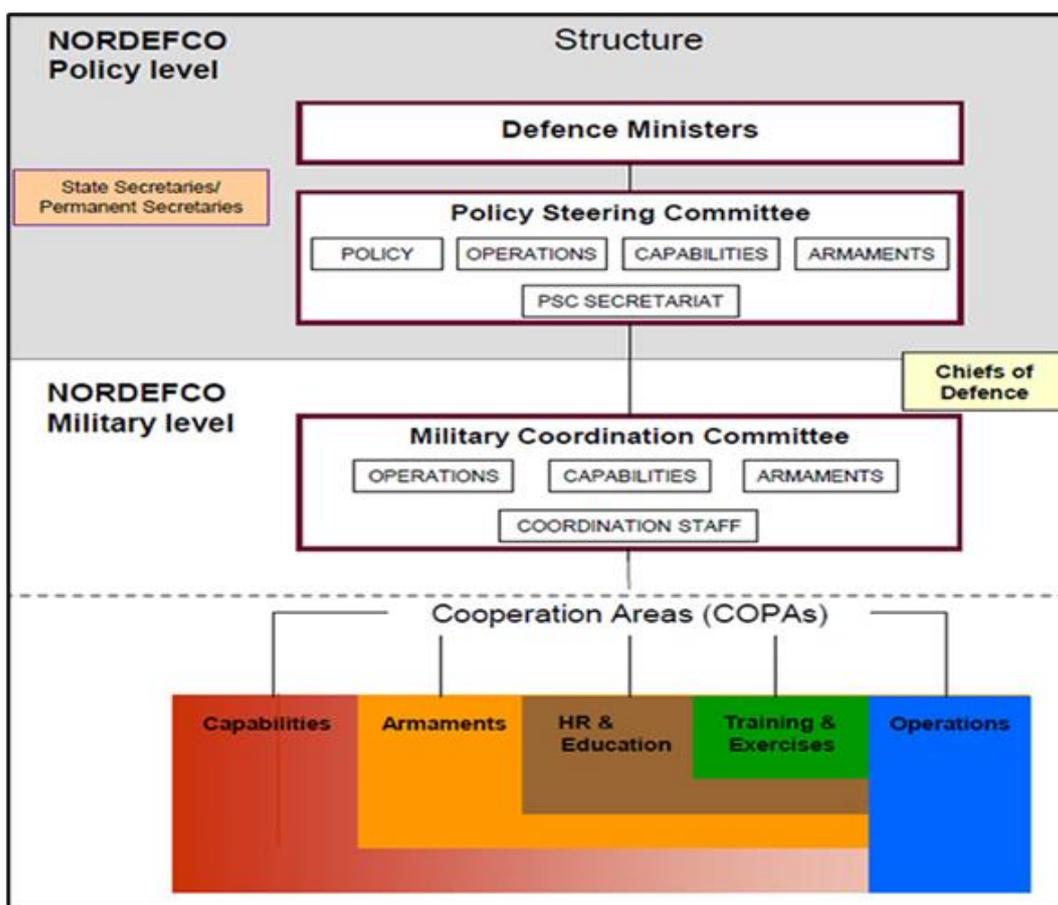


Figura 1 - Struttura interna della *NORdic DEFence COoperation*

scandinavo e artico. In particolare, per ciò che attiene la cooperazione militare, merita un cenno il processo sviluppato nell'ambito del consesso regionale noto come *Nordic Defence Cooperation* (NORDEFCO)²⁴.

Questo forum internazionale, pur non essendo tecnicamente un'alleanza militare, nel 2019, ha istituito un meccanismo di consultazione in caso di crisi, facilitando rapide interazioni su qualsiasi questione urgente d'interesse comune fra gli Stati membri. Il tutto si

²⁴ NORDEFCO (*Nordic Defence Cooperation*) è una collaborazione tra i Paesi nordici nell'area della Difesa di cui fanno parte cinque membri: Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia. Lo scopo dell'organizzazione è quello di rafforzare le capacità di difesa dei Paesi membri identificando le aree di cooperazione e promuovendo soluzioni efficaci. Il *memorandum* d'intesa è stato firmato a Helsinki il 4 novembre 2009. La partecipazione al NORDEFCO è volontaria e gli Stati possono scegliere in quali aree collaborare, a livello bilaterale ovvero tra tutti e cinque i membri. Informazioni disponibili al sito: <https://www.nordefco.org/>, consultato in data 17/11/22.

è espresso, in primo luogo, in un'accresciuta attività di controllo del Mar Baltico ma anche in un maggior coordinamento dei programmi di *procurement* di equipaggiamento militare fra i Paesi ad esso partecipanti. Successivamente, con il progressivo peggioramento del contesto internazionale, tali accordi furono aperti anche alla partecipazione della Norvegia e della Danimarca. Le nuove intese furono formalizzate in un documento di cooperazione²⁵ che prevede un *action plan* in base al quale i Paesi avrebbero accresciuto la loro efficienza militare in diverse aree d'intervento, tra cui:

- lo sviluppo di un appropriato sistema di comunicazioni al fine di facilitare connessioni sicure;
- la realizzazione di studi congiunti per l'acquisizione di nuove capacità anche tramite l'omologazione alla normativa nazionale con riferimento agli aspetti militari;
- l'incremento di esercitazioni congiunte (incluse quelle di *Cross Borders*), corsi di formazione e addestramento invernale terrestre, sorveglianza marittima nonché l'utilizzo comune di equipaggiamento e strutture militari.

Attualmente l'organizzazione, oltre a prevedere un sistema di *governance* tradizionale di tipo rotazionale e basato su incontri periodici fra i Ministri e i Capi di Stato Maggiore della Difesa, contempla una struttura tematica suddivisa in cinque aree di cooperazione, ciascuna delle quali è retta da una *Lead Nation*. In sintesi, lo sviluppo strategico e le operazioni sono a guida svedese, quello delle capacità è finlandese, la formazione e la specializzazione sono di competenza danese mentre l'addestramento e le esercitazioni fanno capo alla Norvegia. Facendo ora focus specifico sulla Finlandia, nel 2021, Helsinki ha ridefinito i settori prioritari d'intervento e gli obiettivi principali da perseguire per la tutela della sicurezza. Particolare enfasi è stata posta sulla necessità di migliorare la capacità di reazione nei confronti degli attacchi informatici e delle minacce ibride sottolineando anche la necessità di rafforzare ulteriormente la cooperazione con la NATO nonché con i Paesi europei al fine di accrescere il livello di operatività delle Forze Armate²⁶. In tale ambito va inquadrata la costituzione a Helsinki del **Centro di Eccellenza contro le Minacce Ibride**²⁷ che, con l'ingresso della Finlandia nella NATO, si pone quale ulteriore strumento che sarà

²⁵ Modola Domenico (21 novembre 2020). L'Artico dei paesi scandinavi: alla scoperta dell'accordo trilaterale di Finlandia, Norvegia e Svezia. Istituto Analisi Relazioni Internazionali. Testo disponibile al sito: <https://iari.site/2020/11/21/lartico-dei-paesi-scandinavi-alla-scoperta-dellaccordo-trilaterale-di-finlandia-norvegia-e-svezia>, consultato in data 15/11/22.

²⁶ *Finnish Government* (2021). *Government's Defence Report. Publications of the Finnish Government*, 18. Testo disponibile al sito: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163407/VN_2021_80.pdf?sequence=4&isAllowed=y, consultato in data 15/11/22.

²⁷ Inaugurato a Helsinki nell'ottobre 2017 e di cui l'Italia è parte dall'aprile 2018. La partecipazione è aperta ai Paesi UE e NATO. Attualmente i membri sono 32. Informazioni disponibili al sito: <https://www.hybridcoe.fi>, consultato in data 17/11/22.

sicuramente integrato nella più ampia rete dei Centri di Eccellenza a disposizione dell'Alleanza²⁸.

E' ancor importante ricordare che la Finlandia affida alle proprie Forze Armate, quale compito principale, la difesa territoriale. In tale quadro, nonostante la cosiddetta corsa all'Artico possa suggerire un ruolo sempre più significativo di Marina e Aeronautica la

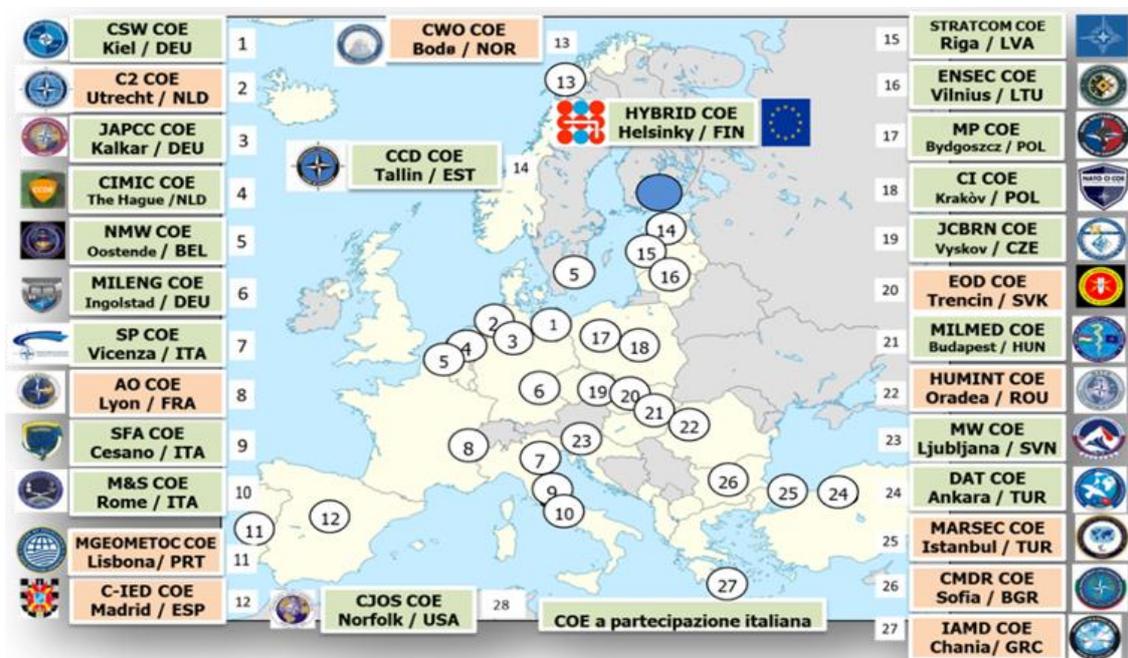


Figura 2 - Centri di Eccellenza NATO e HYBRID COE (Finlandia)

componente terrestre occupa ancora nel modello difensivo finlandese una posizione predominante. In proposito, appare importante rilevare che il processo di riforma del comparto Difesa e, in particolare, la riorganizzazione che ha interessato soprattutto l'Esercito non ha modificato uno strumento considerato ancora essenziale: il sistema di coscrizione²⁹. La leva è infatti rimasta la base del sistema di difesa territoriale finlandese in funzione di una scelta ritenuta probabilmente necessaria per un Paese di soli 5,5 milioni di abitanti ma con una frontiera di oltre 1300 km con la Russia. Rimane forte, peraltro, il legame che unisce cittadini e appartenenti alle Forze Armate finlandesi non solo in virtù di un antico retaggio storico, ma anche per una postura molto pragmatica derivante appunto dalla vicinanza geografica con il gigante russo.

Ecco dunque che, in un momento storico in cui molti Stati appartenenti alla NATO stanno ripensando in senso espansivo al loro strumento militare, ricorrendo anche all'utilizzo

²⁸ In atto esistono 29 centri di eccellenza accreditati presso la NATO. *North Atlantic Treaty Organization (2022). NATO accredited Centres of Excellence – 2022 catalogue*. Testo disponibile al sito: <https://www.act.nato.int/application/files/6716/3911/5570/2022-coe-catalogue.pdf>, consultato in data 15/11/22.

²⁹ Obbligatoria per gli uomini (durata dai 5,5 agli 11,5 mesi) e volontaria per le donne. *The Finnish Defence Forces. Conscription – a Finnish choice*. Testo disponibile al sito: <https://puolustusvoimat.fi/en/finnish-conscription-system>, consultato in data 16/11/22.

dei riservisti, appare importante affrontare questo specifico tema con riferimento anche alla Svezia. In merito, Stoccolma, aveva sospeso la coscrizione nel 2010 salvo reintrodurla, seppur in forma limitata, nel settembre 2016. Attualmente, il servizio di leva è stato contenuto in un fabbisogno annuale stabilizzato su circa 20.000 unità che, però, già dal secondo semestre 2018 sono tornate ad alimentare le unità operative³⁰. Anche in Svezia la popolazione ha sempre apprezzato l'operato dei propri uomini e donne in divisa e tale sentimento è fortemente connesso con la figura del riservista nonché con il ruolo attivo svolto dalla Guardia Nazionale. Quest'ultima, forte dei suoi numerosi effettivi e di una distribuzione capillare sul territorio, rende molto agevole l'interazione tra il mondo militare e la società civile. In merito, la Svezia sta rapidamente rivedendo le scelte del passato di dotarsi principalmente di forze tipo *Expeditionary* per ritornare a forze tipo *Homeland Defence*³¹, ricorrendo appunto ad un maggior coinvolgimento della popolazione nella difesa del territorio in ossequio al concetto di "*Total Defence*"³².

In sintesi, è di tutta evidenza che la decisione di Svezia e Finlandia di entrare a far parte della NATO è il frutto di un crescente coinvolgimento dei due Paesi nelle relazioni internazionali anche attraverso la costante partecipazione e contribuzione a numerose missioni militari. L'approccio sempre più attivo ai sistemi di sicurezza e difesa collettivi in ambito Nazioni Unite, NATO, Unione Europea, e regionali nonché la decisione di mantenere uno strumento militare nazionale rilevante e capacitivamente fra i più significativi del panorama europeo, sembrano configurarsi come un semplice preludio della decisione che il drammatico deterioramento della condizione in Ucraina ha solo accelerato nella sua formalizzazione.

4.2. Il contributo militare di Svezia e Finlandia alla NATO

A partire dagli anni Novanta, Svezia e Finlandia hanno quindi realizzato un processo di trasformazione delle loro politiche di sicurezza e delle strutture di difesa in un'ottica tesa a favorire la cooperazione militare con gli Stati Uniti e con la NATO partecipando attivamente alle missioni dell'Alleanza nei Balcani e in Afghanistan³³. Come già accennato, gli strumenti

³⁰ Ludvigsson J.F., Berglind D., Sundquist, K. et al (9 luglio 2022). The Swedish military conscription register: opportunities for its use in medical research. *European Journal of Epidemiology* n. 37, 767–777. Testo disponibile al sito: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10654-022-00887-0>, consultato in data 18/11/22.

³¹ Nel 2021 è stata la prima Nazione non appartenente alla NATO a dotarsi di un sistema di difesa Patriot prodotto dagli USA.

³² Government Offices of Sweden – Ministry of Defence (2021). Main elements of the Government bill Totalförsvaret 2021 – 2025. Total defence 2021-2025. Testo disponibile al sito: <https://www.government.se/49648a/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/ip-2021-2025/main-elements-of-the-government-bill-totalforsvaret-20212025.pdf>, consultato in data 15/11/22.

³³ La Finlandia ha assunto il ruolo di *framework nation* nella missione KFOR in Kosovo; la Svezia invece è stato l'unico Paese europeo non membro della NATO a guidare un PRT (Provincial Reconstruction Team) nella missione ISAF in Afghanistan.

militari dei due Paesi sono diversi non solo per dimensioni e capacità ma anche in termini di investimenti.

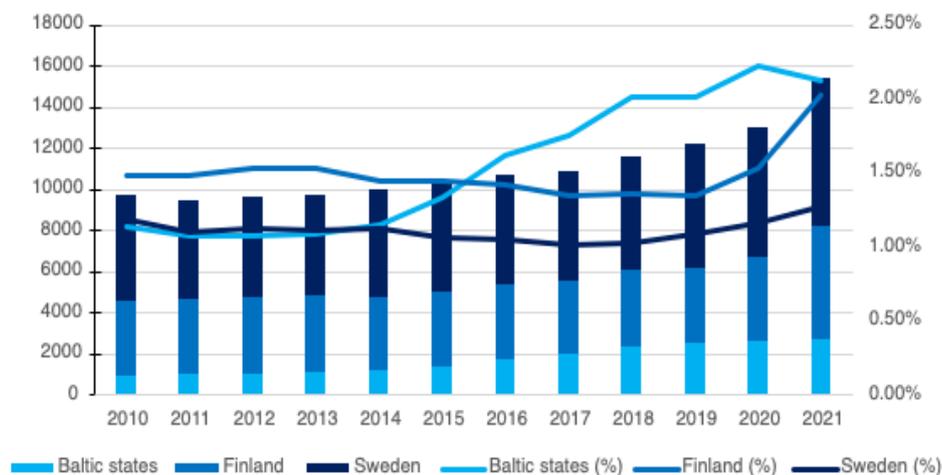


Figura 3 - Spesa militare (in USD) e rapporto con il PIL. Fonte: Wilsoncenter, 2022

La capacità militare finlandese risulta superiore a quella svedese non solo perché non ha mai dismesso la leva obbligatoria, ma anche poiché la Difesa ha sempre effettuato costanti ed importanti investimenti: la Finlandia può vantare oggi una forza militare attivabile in tempo di guerra di 280.000 unità, efficacemente ammodernata sotto il profilo tecnologico³⁴. In conseguenza della più lunga tradizione di neutralità, unita al minor timore recato dalla Russia per la sicurezza dei confini nazionali, la Svezia, che pure ha investito costantemente nel proprio settore difesa, è in grado di apportare alla NATO un contributo militare significativo, anche se non paragonabile a quello finlandese. Ad esempio, la forza attiva svedese ammonta ad oggi a circa 60.000 unità, che nelle intenzioni dichiarate potrebbero arrivare a 90.000 entro il 2025. Entrambi gli Stati, peraltro, si sono impegnati nell'ultimo decennio ad incrementare progressivamente la loro spesa militare e produrranno nei prossimi anni uno sforzo finanziario notevole a sostegno del settore difesa.

La Svezia ha rafforzato negli anni la sua neutralità investendo su una forte difesa nazionale: già nel 1993 il governo svedese risultava aver speso il 2,5% del prodotto interno in infrastrutture militari, concentrate su sistemi di difesa aerea e navale. La politica del nuovo Governo di destra - insediatosi nell'ottobre 2022 - in materia di difesa si è confermata orientata verso la nuova prospettiva di adesione del Paese all'Alleanza Atlantica: da un lato la Svezia metterà a disposizione della NATO le strutture e le capacità militari delle tre dimensioni, mentre sul piano interno sarà assicurata la costruzione di un sistema di "difesa totale" (*total defence*) attraverso il rafforzamento e lo sviluppo tecnologico di tutti gli strumenti ed apparati militari, così come del comparto civile della difesa impegnato a

³⁴ Nel 2022 la Finlandia ha acquistato 64 caccia F 35 Lightning II dagli USA.

contrastare le minacce ibride ed assicurare la *cyber security*. Per queste ragioni il governo ha dichiarato di anticipare l'impegno a raggiungere di spesa militare del 2% del PIL – richiesto dall'Alleanza – al più tardi al 2026 (precedentemente fissato al 2028) come, peraltro, ribadito l'8 gennaio 2023 da quel Primo Ministro.

Per la Finlandia l'impegno finanziario nel settore militare non ha sempre rappresentato una parte rilevante del bilancio interno, ma ha avuto un andamento discontinuo e condizionato dall'evoluzione delle tensioni internazionali. Ad esempio, durante gli ultimi anni della Guerra Fredda, la Finlandia spendeva circa l'1,6% del proprio PIL nella difesa, diversamente subito dopo la caduta dell'URSS tale importo ha raggiunto rapidamente l'1,9%, anche in ragione dell'acquisto di F-18 dagli Stati Uniti nel 1992. Fino al 2001 il *budget* per la difesa è invece progressivamente diminuito fino a raggiungere l'1,1%, per poi tornare a crescere fino al 2012 quando, a seguito di una riforma che prevedeva, tra le numerose misure, il taglio delle spese militari, in tre anni il rapporto spesa/PIL è passato dall'1,4% all'1,2%, ed ha comportato rilevanti dismissioni di basi militari.

Il mutare dello scenario internazionale e delle condizioni geopolitiche ha comportato un repentino aumento della spesa militare: già nell'anno 2021 questa era pari al 2,03% del PIL; nel 2022 la spesa è aumentata di ulteriori 700 milioni di euro e il *budget* previsto per il 2023³⁵ è pari al 2,25% del PIL³⁶. Con la guerra in Ucraina e la conseguente richiesta di ingresso nella NATO, infatti, nel progetto di bilancio per l'anno 2023 l'impegno finanziario nel settore militare è previsto in 6,1 bilioni di euro, con un aumento del 20% rispetto al bilancio dell'anno precedente³⁷. Come dettagliato dal Ministero della Difesa finlandese, l'aumento di *budget* per la difesa risponde ai cambiamenti in atto e include una previsione di 272 milioni di euro in relazione all'*Air Force's fighter programme* che riguarda l'acquisto di F-35 Lightning II, nonché un aumento di 137 milioni per il personale delle Forze Armate, con particolare riguardo alla formazione e all'aggiornamento costante anche dei diecimila riservisti. L'aumento più significativo - pari a 765 milioni di euro - è tuttavia riservato all'acquisto di materiale di difesa, in particolare armi anticarro ed antiaeree, artiglieria e missili antinave e antiaerei.

La situazione a disposizione delle Forze Armate finlandesi, secondo gli ultimi dati disponibili nel 2022 (vedasi allegato 1)³⁸, non è affatto trascurabile. In sintesi emerge una netta predominanza quantitativa nel settore terrestre che, però, verrà in prospettiva integrata

³⁵ <https://warontherocks.com/2022/05/what-would-finland-bring-to-the-table-for-nato/>.

³⁶ <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2021&locations=FI&start=1960&view=chart>.

³⁷ https://www.defmin.fi/en/topical/press_releases_and_news/press_releases_archive/2022/defence_budget_for_2023_continues_to_strengthen_defence_capability.13053.news#8345f795

³⁸ The International Institute for Strategic Studies (2022). *The military balance 2022*. Rutledge, 102 -103. London, Taylor & Francis Group.

da altre capacità qualitativamente di primo livello, soprattutto nel dominio aereo

La Finlandia è, pertanto, in grado di fare il suo potenziale ingresso nella NATO come vero e proprio *Security provider* avendo un consolidato sistema di difesa che si è ulteriormente rafforzato negli ultimi decenni e che si dimostra in continua espansione.

Sotto il profilo dell'industria militare, entrambi gli Stati hanno una produzione credibile di armi per la sicurezza, sebbene per soddisfare il fabbisogno nazionale procedano all'acquisto di armamenti anche dall'estero. In Finlandia le imprese coinvolte nel mercato sono "Patria"³⁹ e 120 aziende di piccole-medie dimensioni, impegnate principalmente nella produzione di navi, strumenti e tecnologie navali, satelliti e telecomunicazioni, strumenti per la *cybersecurity*: si tratta di prodotti che oltre ad essere destinati al mercato interno vengono esportati anche negli USA (nel 2020 i volumi di esportazioni erano pari al 43%).

Il mercato svedese, che è molto più grande ed orientato all'*export* di quello finlandese, è servito da società grandi come Saab, BAE Hägglunds and BAE Bofors e da aziende medio-piccole. L'industria svedese è particolarmente avanzata nel settore aerospaziale e navale, nonché nelle telecomunicazioni.

Le capacità a disposizione delle Forze Armate svedesi sono comunque qualitativamente e quantitativamente molto significative ed alla base di uno strumento militare equilibrato e moderno. Gli ultimi dati disponibili nel 2022 (vedi allegato 1)⁴⁰, mettono in luce la già importante magnitudine dell'arsenale a disposizione della Svezia. Stoccolma, peraltro, per i prossimi anni anche in un'ottica di supporto bilaterale all'Ucraina ha messo in atto un ulteriore significativo piano di ammodernamento e rinnovamento delle sue capacità.

Dal punto di vista strategico, l'adesione all'Alleanza della Svezia consentirebbe di stabilire basi aeree NATO nella Regione del Mar Baltico al di fuori del Sistema difensivo russo *A2/AD (Anti-Access Area Denial)* che si estende da Kaliningrad fino alla Russia occidentale passando per il Mar Baltico. La Svezia ha, inoltre, confermato che si unirà all'iniziativa - lanciata nella riunione dei ministri NATO in ottobre ed a cui ha aderito anche la Finlandia - della *European Sky Shield Initiative*, ovvero dello scudo aereo europeo⁴¹, per la quale metterà a disposizione la propria difesa aerea, ma soprattutto i sensori prodotti dall'azienda nazionale Saab⁴².

4.3. L'High North e il Mare Baltico: quali prospettive

E' indubbio che la richiesta di adesione di Finlandia e Svezia disegnerà un nuovo

³⁹ Società a partecipazione maggioritaria dello Stato

⁴⁰ The International Institute for Strategic Studies (2022). *The military balance 2022*. Rutledge, 151- 153. London, Taylor & Francis Group.

⁴¹ https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_208103.htm.

⁴² <https://www.saab.com/products/globaleye>

scenario in cui il Baltico costituisce un importante fronte non solo per la NATO ma anche per la Russia. Due, infatti, sono le aree facilmente identificabili dall'analisi geografico-morfologica dei confini occidentali dell'ex Unione Sovietica con i relativi affacci sul mare. La prima è quella che si estende dalla costa settentrionale della Siberia fino ai confini con la

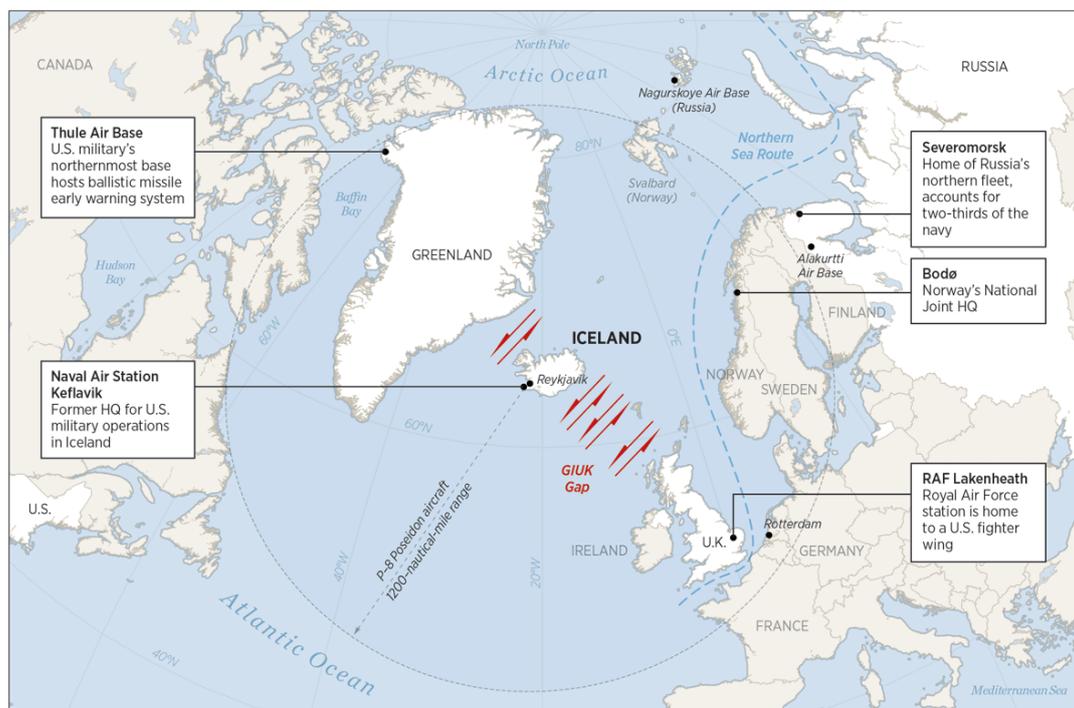


Figura 4 - La posizione strategica dell'Islanda nel nord atlantico

Norvegia, la seconda offre uno sbocco sul Mar Baltico.

L'accesso all'Oceano Polare Artico dell'ex Unione Sovietica è stato sempre un elemento di particolare criticità per i Paesi dell'Alleanza Atlantica sia durante il periodo della Guerra Fredda che successivamente. Il cosiddetto *GIUK Gap* (acronimo che indica il "passaggio" tra Groenlandia - Islanda e Regno Unito) può essere infatti considerato un punto di transito navale critico (*choke point*) analogo per importanza agli stretti di Gibilterra, Hormuz e Malacca ⁴³.

Questo tratto ha rappresentato, nel corso degli anni, il braccio di mare che consentiva alle flotte delle potenze continentali l'accesso al Nord Atlantico.

Durante il primo periodo della Guerra Fredda, frequenti sono stati i tentativi da parte dei sottomarini nucleari della Ex Unione Sovietica (SSB – SSBN) di oltrepassare il "Gap" ed accedere all'Oceano Atlantico.

Il secondo affaccio della Russia sul mare è rappresentato dal tratto di costa limitrofo alla città di San Pietroburgo orientato verso il Golfo di Finlandia e dall'enclave di Kaliningrad, completamente separata dalla Federazione Russa, con l'unica via di comunicazione

⁴³ <https://www.heritage.org/global-politics/report/iceland-oversized-importance-transatlantic-security>

consistente nella rotta del Mar Baltico.

Crocevia di importanti rotte commerciali, la zona è altrettanto importante per i suoi fondali su cui sono adagiati cavi e condotte attraverso i quali imponenti quantitativi di gas, energia e dati vengono trasportati, attribuendo un potere formidabile alla Nazione fornitrice, ovvero, che esercita il controllo⁴⁴.

Nel 1918, a seguito della fine della Grande Guerra i Paesi neo-costituiti avevano formato una catena continua tra la Russia e il Baltico: oltre alla Finlandia c'erano i tre Stati di confine: Estonia, Lettonia e Lituania. Tutti avevano approfittato della Rivoluzione di Ottobre per acquisire diritto di sovranità. I sovietici erano stati "relegati" nell'angolo più interno del Golfo di Finlandia, occupato da ghiacci per quasi sei mesi l'anno e suscettibile di facile blocco dall'esterno.

Dopo il secondo conflitto mondiale, lo scenario geopolitico nella regione vedeva l'Unione Sovietica anettere le tre Repubbliche Baltiche, la Polonia e la DDR avrebbero presto fatto parte degli Stati legati al "Patto di Varsavia" a partire dal 1955, la città di Kaliningrad era saldamente connessa al territorio russo e l'intero confine meridionale del Mar Baltico era sostanzialmente sotto il suo controllo.

L'Unione Sovietica veniva percepita dall'Occidente come "scontenta" per la spartizione pianificata alla conferenza di Yalta e sospettata di maturare mire espansionistiche globali mediante la diffusione ed affermazione dell'ideologia comunista. Mosca mostrava tutta la sua potenza mediante l'ampliamento della sua flotta e l'implementazione delle basi navali.

Il periodo che va dal 1992 al 2014 segna una parentesi di apparente tranquillità nel bacino del Mar Baltico; gli anni dell'allargamento della NATO ad Est, pur avendo fortemente ridimensionato le velleità della marina della Federazione Russa, non hanno di certo fatto perdere l'esigenza strategica di un'apertura verso il suddetto mare unitamente all'insorgenza di un senso di frustrazione e *revanche* della Russia nei confronti di tutto l'occidente.

⁴⁴ LIMES – "IL Baltico è un mare caldo" pubblicato in "LO STATO DEL MONDO" n. 4/2018

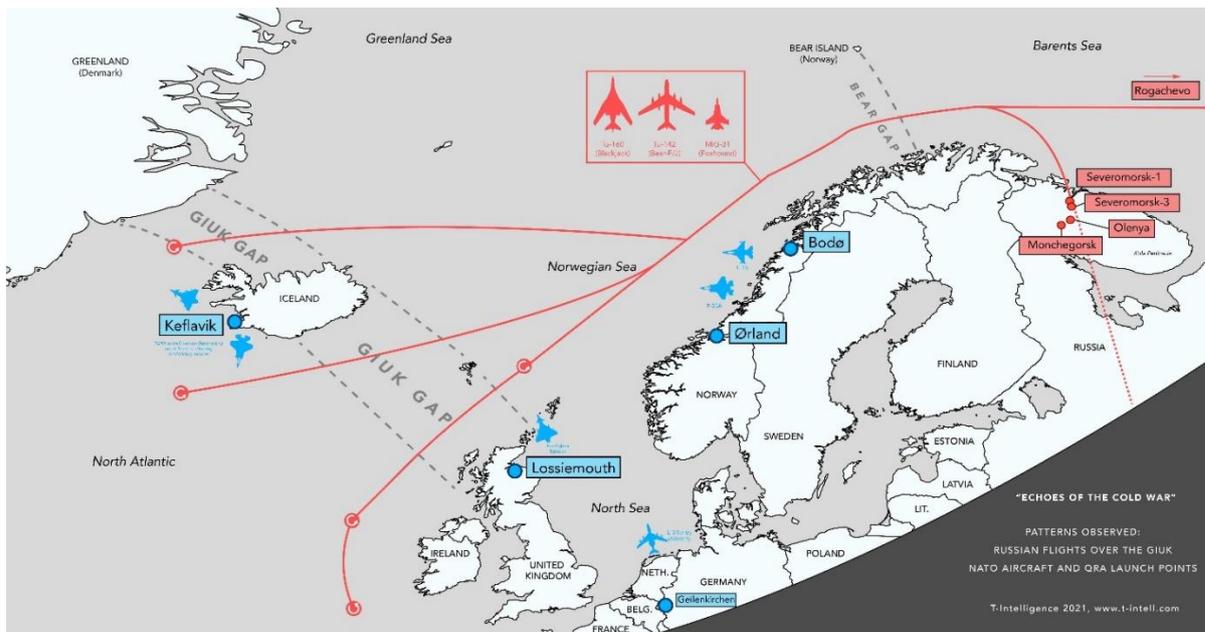


Figura 5 - Osservazioni dei transiti di aerei russi attraverso le aree di interesse della NATO ⁴⁵

La netta e sostanziale variazione della “pace baltica” nello scacchiere marittimo si ebbe nel 2014 successivamente all’annessione della penisola di Crimea da parte della Federazione Russa.

Nel giro di pochi mesi la regione del Mar Baltico vide modificarsi lo stato di “normalità”: il braccio di mare ricco di traffico navale ed attività commerciali diventa una sorta di prima linea nella competizione sistemica tra la Russia e l’Occidente.

Non mancarono moniti e minacce da parte dello stesso presidente Putin nei confronti prevalentemente della Svezia, sulle conseguenze che un’ipotetica sua adesione alla NATO avrebbe potuto causare.

Il conseguente timore indotto nell’amministrazione del Paese riguardò non tanto la minaccia consistente in uno scontro in forze ma piuttosto gli effetti che un conflitto, anche a bassa intensità, avrebbe potuto portare nella regione con tentativi di interdizione al traffico, azioni ostili ibride etc.

È quindi possibile affermare che, nonostante questo processo incrementale di minacce e presunte provocazioni non abbia un *limes* temporale netto, è lecito ritenere che il 2014 e l’occupazione della Crimea abbiano rappresentato indubbiamente un momento di svolta negli equilibri della Regione.

Dal canto della Federazione Russa, questa strategia e questa nuova fase di confronto con l’occidente trova sostegno nel rinnovato sviluppo ed azione politico militare, assenti fino dal termine degli anni della Guerra Fredda. Nei primi 10-15 anni del XXI secolo è stato dato impulso al “Distretto Militare Occidentale” con significativo irrobustimento delle proprie

⁴⁵ <https://t-intell.com/2021/03/30/echoes-of-the-cold-war-why-bears-like-the-g-i-u-k-gap>

capacità militari⁴⁶. E' nello stesso periodo che la Russia riporta in zona i quattro sistemi nucleari a medio raggio progettati per il teatro europeo: la penisola di Kola, un tempo il fulcro della forza d'attacco sovietica, ritorna al centro delle preoccupazioni occidentali rappresentando una vera e propria testa di ponte per le nuove attività militari nell'Artico.

La Flotta del Nord comprende sottomarini nucleari il cui obiettivo principale è di garantire uno schermo di deterrenza nucleare nei confronti delle capacità militari della US Navy. Nel giugno 2018 la Flotta del Nord ha partecipato alla più importante esercitazione navale dell'ultimo decennio con l'impiego di 36 unità da guerra.

Dall'altro lato del fronte le esercitazioni militari della NATO (*Trident Juncture*) nel Mare del Nord, Mar di Norvegia e Mar Baltico hanno costituito una sorta di risposta muscolare alla ravvivata attività di Mosca⁴⁷. Del resto la discontinuità con la politica di neutralità ed equidistanza definita "equilibrio nordico", marcata dalla dottrina Hultqvist,⁴⁸ ha rappresentato una novità inaspettata solo all'occhio dell'opinione pubblica o dell'osservatore non addentro alle relazioni geopolitiche internazionali.

Già negli anni 50 e 60 era chiaro che in uno scenario di conflitto mondiale combattuto convenzionalmente la Svezia non sarebbe potuta rimanere neutrale od indenne da un'occupazione militare sovietica; l'opportunità di poter colpire la NATO sul fronte terrestre norvegese, in modo sia da chiudere la tenaglia con la direttrice offensiva sul fronte dell'Europa centrale sia per proteggere gli avamposti navali della penisola di Kola, avrebbe di certo visto l'intera penisola scandinava luogo di operazioni ed il Paese territorio di occupazione. In uno scenario in cui un potenziale terreno di scontro sarebbe stato quello dell'intera penisola scandinava, con una Russia animata da rinnovato spirito aggressivo, strateghi ed analisti non possono che considerare l'area nordico-baltica come un unico teatro di operazioni⁴⁹.

⁴⁶ 66 sono i battaglioni schierati nell'area con un potenziale mobilitabile pari ad un totale di 126 in pronto impiego.

⁴⁷ <https://www.limesonline.com/wp-content/uploads/2018/04/1-Russia-contro-occidente-683x1024.jpg>

⁴⁸ Il Ministro della Difesa svedese, il socialdemocratico Peter Hultqvist, elaborò e mise in atto una strategia (c.d. dottrina Hultqvist), che prevedeva una serie di capisaldi atti al contenimento delle nuove minacce nel quadro geopolitico e da perseguire attraverso:

- l'incremento significativo delle spese militari;
- l'aumento del livello di cooperazione bilaterale nel settore della difesa con i partner regionali e non regionali;
- la narrazione dello smorzamento di qualsiasi dibattito sull'ingresso della Svezia nella NATO.

⁴⁹ https://cdn.gelestatic.it/limesonline/www/2022/05/2_Il_lago_atlantico_edito522.jpg

Ripercorrendo, in sintesi, la storia del Mar Baltico degli ultimi 50 anni è facile l'individuazione di 3 periodi assai diversi tra loro sotto numerosi aspetti.

Un primo periodo sviluppatosi fino alla caduta del muro di Berlino ed alla fine della guerra fredda in cui il suddetto mare rappresentava una sorta di "East wall" liquido tra i Paesi scandinavi e la Germania Federale ed i Paesi di oltre cortina: il rispetto delle acque territoriali era ferreo ed il traffico marittimo rigidamente regolato da severi controlli di polizia di frontiera e doganale.

Un secondo periodo compreso tra la metà degli anni 90 e la fine del primo

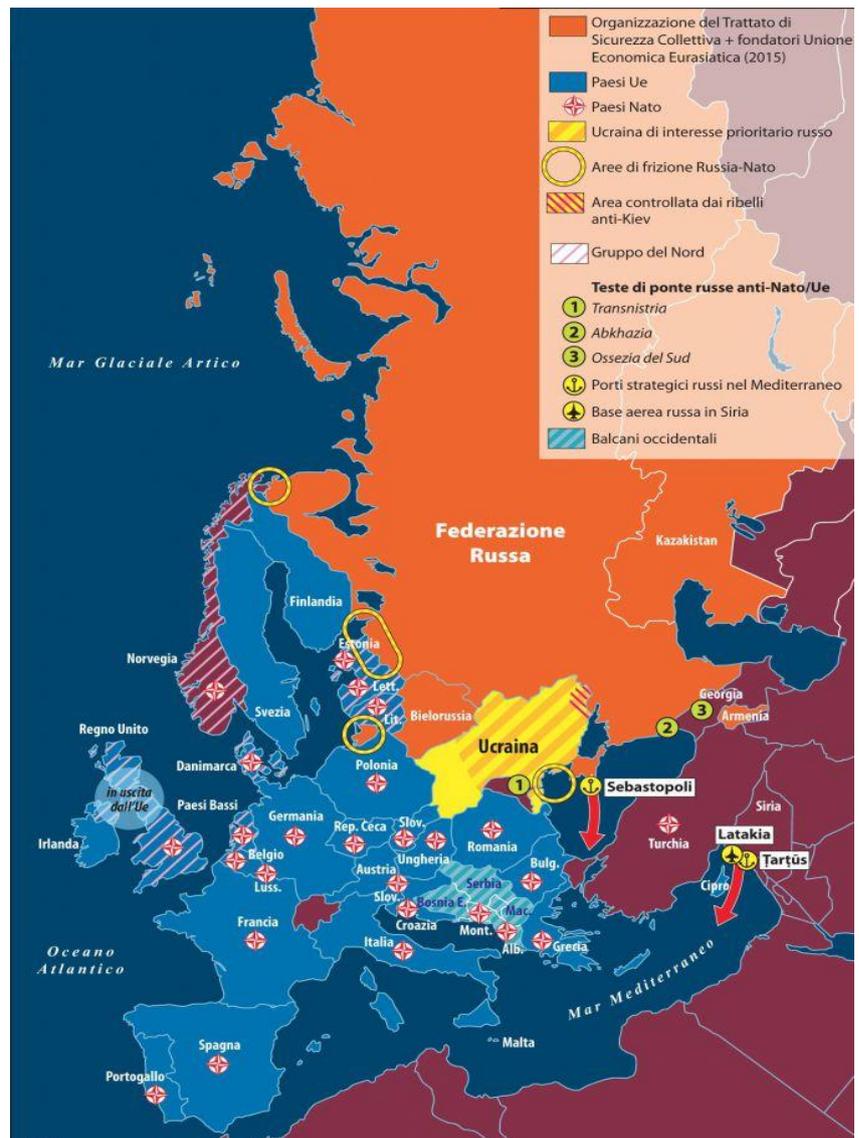


Figura 6 -Russia contro Occidente

decennio degli anni 2000 in cui si è assistito ad un processo di mitigazione delle restrizioni sulla circolazione degli individui e del traffico di merci in modo da incrementare il commercio e i contatti interpersonali. La fine della guerra fredda aveva lasciato spazio a grandi speranze di un "nuovo inizio" per le popolazioni dell'area, in grado di mettere a fattor comune tutte le innumerevoli potenzialità che l'area geografica presentava. La Polonia, da capofila del processo di democratizzazione del blocco orientale unitamente alla Germania impegnata nell'unificazione guidavano la transizione dell'intera regione verso un processo di liberalizzazione generalizzato; le Repubbliche baltiche, affrancatesi da più di 50 anni di dominazione sovietica seguivano e persino la stessa Russia sembrava incline a rendere le sue province di Kaliningrad e San Pietroburgo aree-strumento di collaborazione collettiva. Netto fu l'incremento del traffico di merci in alcuni porti baltici e parimenti avvenne per il movimento delle persone nonché , per più di un decennio, la regione dimostrò di poter diventare la prima area del mondo a vivere il passaggio epocale tra il prima ed il dopo la fine

della contrapposizione est – ovest.

Il terzo periodo iniziato intorno al 2008 ha rappresentato il tramonto del progetto di integrazione, cooperazione e libero scambio e transito del bacino baltico.

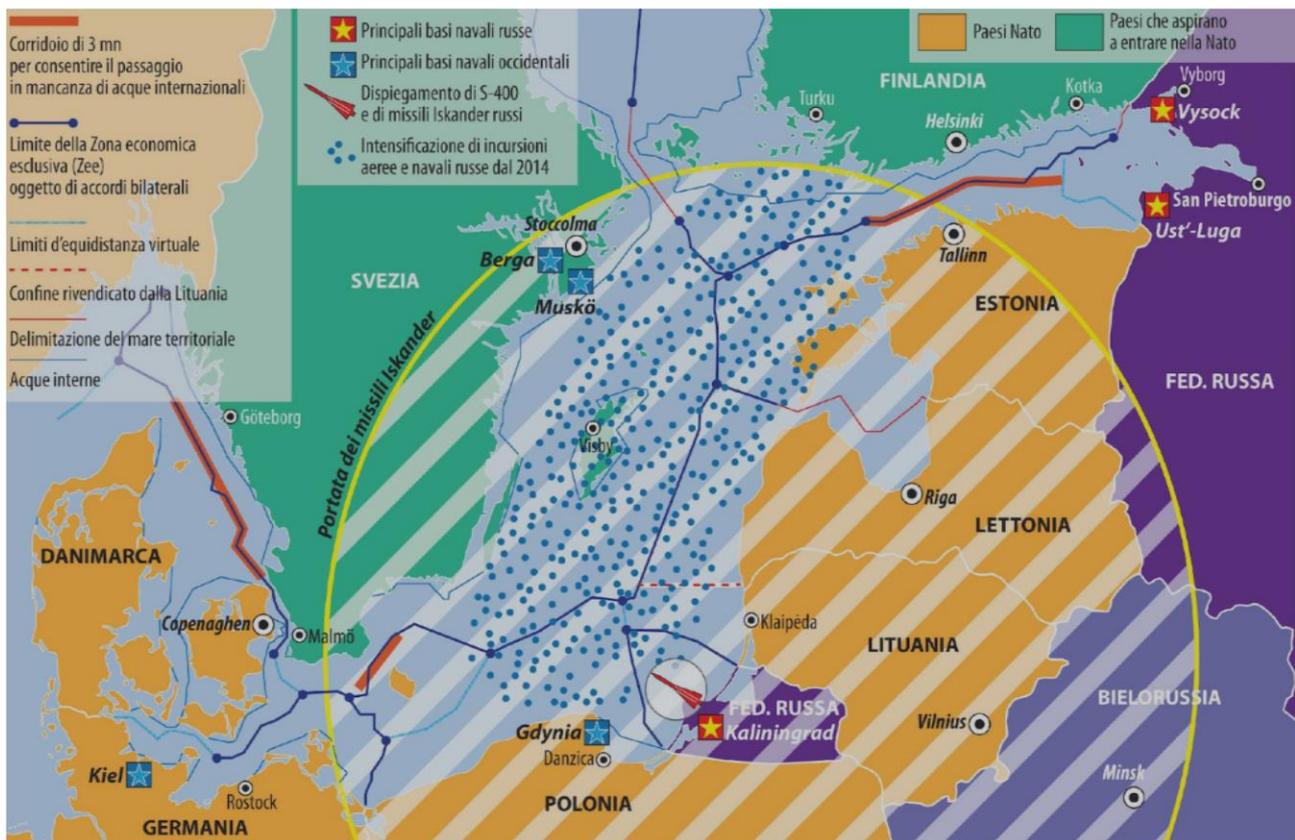


Figura 7 – Baltico, lago Atlantico

Le prime avvisaglie furono rappresentate dall'acceso contrasto russo alla «rivoluzione arancione» in Ucraina con una sempre più veemente retorica antioccidentale; ne seguì l'avvicinamento di Polonia e Repubbliche baltiche alla NATO come reazione alle potenziali minacce provenienti da est.

La speranza che una maggiore cooperazione economica, compreso l'esercizio dei due gasdotti Nord Stream 1 e 2, potesse indurre la democratizzazione in Russia è stata delusa già nel 2014 ed ancor più con l'invasione dell'Ucraina del 24 febbraio 2022.

Anche il cosiddetto cambiamento dal basso supportato dall'impegno popolare messo in atto dai russi non ebbe successo a seguito di una progressiva aggressione della società civile dal 2011 in poi, a consolidamento del regime oligarchico e dei pieni poteri del vertice.

E' chiaro che la Russia vuole rendere il Baltico il teatro dove rivendicare il proprio "scontento" nei confronti dei Paesi occidentali ed in particolare, nell'ultimo decennio, l'aumento della presenza NATO non ha fatto che acuitizzare tensioni ricorrenti nella regione.

Kaliningrad, che sarebbe potuta diventare con la sua enclave, porto franco e città cosmopolita di connessione con l'occidente democratico e con l'Unione Europea, si è

trasformata nell'avamposto militare russo proteso verso l'occidente con basi militari terrestri e marittime e con un arsenale di missili balistici orientati verso ovest.

Per il Mar Baltico l'adesione effettiva della Finlandia e potenziale della Svezia alla NATO non rappresenta che l'epilogo di quasi 20 anni di incomprensioni, accuse e rivendicazioni tra Russia e Occidente.

CAPITOLO V

IL FRONTE SUD

5.1. Mediterraneo vs Baltico

Con la guerra in Ucraina in corso, la pubblicazione della “Strategia di sicurezza e difesa dell’Italia per il Mediterraneo” è passata per lo più inosservata. Il documento diffuso dall’allora Ministro della Difesa Lorenzo Guerini, a maggio 2022, è importante per delineare le priorità strategiche del Paese e la sua posizione di difesa. Nel documento si riconosce il prioritario interesse strategico del Mediterraneo allargato⁵⁰, “..che include aree immediatamente contigue al Mediterraneo in senso stretto incorporando il Medio Oriente e il Golfo Arabico e passando per la fascia subsahariana che dal Corno d’Africa, attraverso il Sahel, si estende al Golfo di Guinea”⁵¹.

Questo mare è la via di comunicazione fra l’Oceano Atlantico, oceano americano per eccellenza, e l’Oceano Indiano e quindi il Pacifico, dove si svolge la partita fra Stati Uniti e Cina. Il Mediterraneo rappresenta circa il 30% del commercio marittimo globale, con l’Italia che svolge il ruolo di primo piano tra i Paesi dell’Unione Europea nel trasporto marittimo a corto raggio nella regione, coprendo quasi il 40% del mercato. Il commercio marittimo è anche una componente chiave del settore commerciale complessivo dell’Italia (36%), con un valore di 249 miliardi di euro nel 2019.



Figura 8 - Flussi commerciali⁵²

⁵⁰ Il concetto di “Mediterraneo allargato” si è sviluppato fra gli anni Ottanta e l’inizio degli anni Novanta presso il Centro Studi dell’Istituto di Guerra Marittima di Livorno.

⁵¹ “Strategia di sicurezza e difesa dell’Italia per il Mediterraneo”, maggio 2022, p.3

⁵² Domains of maritime circulation: <https://transportgeography.org/contents/chapter5/maritime-transportation/>

Poiché il commercio rappresenta il 63% del PIL italiano, il Mediterraneo rappresenta una zona di rilevanza strategica per il Paese.

Nel periodo della Guerra Fredda, l'area mediterranea era una delle regioni in cui si manifestava la rivalità tra Stati Uniti e Unione Sovietica, in quanto frontiera periferica tra le due «potenze nucleari». Il predominio dell'Alleanza Atlantica sul mare, assicurato dalla costante presenza della Sesta Flotta statunitense, bilanciava la vulnerabilità militare del fianco sud della terraferma.

Con il crollo del Muro di Berlino e l'unificazione tedesca il baricentro della NATO ha iniziato il suo spostamento verso il nord-est, di conseguenza il fianco meridionale dell'alleanza non risultava strategicamente importante come durante la guerra fredda. Il successivo parziale disimpegno degli americani dal Mediterraneo, iniziato nel 2012 sotto la presidenza di Barack Obama, ha consentito alla Russia e alla Cina di adoperarsi, negli ultimi anni, per riempire quegli spazi lasciati incustoditi e per accrescere il loro peso geopolitico nelle regioni a sud. La guerra in Ucraina ha accelerato il processo di spostamento del baricentro della NATO verso nord-est, in quanto la decisione di Vladimir Putin di invadere l'Ucraina ha convinto Svezia e Finlandia a rinunciare alla loro storica neutralità e a richiedere l'ingresso nell'Alleanza Atlantica.

L'importanza geopolitica del Mediterraneo è "minacciata", pertanto, dalla crescente importanza del Baltico e dell'Artico.

In questa direzione va anche il pensiero degli Stati Uniti che, ancorché concentrati sulla Cina, che in prospettiva potrà costituire una minaccia transoceanica, sono interessati a rinforzare il settore del Nord Atlantico. Il teatro Baltico-Artico, per gli americani, conta geopoliticamente in quanto affaccio sul Nord Atlantico. Tenuto conto che l'obiettivo minimo della loro strategia in Europa è che nessuna minaccia si affacci sulle coste di fronte al *New England*, l'unica pericolo dal nostro continente è la Russia. E le rotte che può seguire la Russia sono attraverso il Mediterraneo, ma è la più difficile in quanto soggetta a transiti di stretti facilmente controllabili, o attraverso il nord.

Questo banale fatto geografico e geopolitico spiega perché per gli Stati Uniti è sì importante il Mediterraneo, ma anche che la vera priorità strategica è guardarsi da minacce oceaniche, alla luce del fatto che l'accesso al Nord Atlantico per i Russi è molto più semplice da nord piuttosto che da sud. Questo è uno dei fattori che contribuisce alla apparente diminuzione di attenzione degli Stati Uniti verso il Mediterraneo.

Un ulteriore fattore che sposta l'attenzione verso il Baltico è il fatto che sull'area si concentrano i tre principali Paesi della NATO dell'Europa settentrionale: Regno Unito, Germania e Polonia. Aggiungiamo a questi anche la Danimarca che, con la Groenlandia e

gli stretti su cui veglia, assicura che non escano minacce russe dal Baltico. Il punto, però, è che la priorità Artica-Nord Atlantica degli Stati Uniti, che confligge con la priorità cinese, porta Washington a chiedere a questi Paesi di occuparsi più direttamente dei loro mari di casa. Conseguenza è che i tedeschi hanno centrato sui mari del nord il consistente programma di armamento varato nel 2022. Non stanno pensando di preparare una flotta oceanica ma una flotta per affrontare la minaccia sottomarina russa, per occuparsi del mar Baltico in un contesto di forze navali della NATO. Difficilmente, pertanto, i tedeschi concorreranno in attività dell'area mediterranea.

Questo minor interesse degli Stati Uniti sul Mediterraneo può aver in qualche modo influito anche sugli assetti dell'Alleanza Atlantica. Al vertice NATO di Lisbona (nel 2010), che ha portato alla più grande riforma dell'Alleanza dalla fine della Guerra Fredda e, come richiamato nelle prime pagine, ha ridotto il numero dei principali quartier generali da undici a sei, la NATO ha deciso di creare una struttura più snella accorpando i Comandi navali, ma anche quelli terrestri ed aerei. A seguito di questa riorganizzazione le responsabilità marittime, che fino a quel momento erano divise fra due Comandi, uno situato a Napoli (ITA) e uno a Northwood (UK), sono state concentrate in un unico comando marittimo, MARCOM, con sede a Northwood (distante 1800 miglia nautiche, c.a. 3.600 km, dallo Stretto di Sicilia, punto di passaggio obbligato (*choke point*), di elevato valore strategico per l'Italia, nella rotta più vantaggiosa per connettere l'oceano Atlantico a quello Pacifico⁵³).

Paradossalmente, l'unica grande potenza che è stata particolarmente attenta al Mediterraneo è la Russia. Non a caso, allo spostamento del baricentro della NATO verso nord-est è corrisposto un aumento della presenza russa a sud. Nel 2013 a Tartus (Siria), laddove dal 1971 fino alla sua dissoluzione avvenuta nel 1992 si appoggiava la 5^a Squadra Navale del Mediterraneo della Marina dell'Unione Sovietica, è stata costituita la Squadra del Mediterraneo della Marina russa. Tartus è considerata da Mosca *asset* essenziale e strategico per la propria Marina per la tattica di aggiramento della NATO sul fianco Sud. Oltre alle navi di superficie la struttura ospita anche i sottomarini della classe Kilo. Questa base, fa parte di un progetto di espansione verso sud, verso i mari e oceani caldi, che la Russia persegue dai tempi di Pietro il Grande e di Caterina II, e che oggi Putin sta cercando di ravvivare. In ciò rientra anche l'annessione della Crimea del 2014.

A luglio 2022, è stato pubblicato il documento di aggiornamento della dottrina navale russa⁵⁴ (il precedente era del 2015, dopo l'annessione della Crimea) in cui viene rimarcata l'importanza dell'area mediterranea, in particolare delle rotte sul Mediterraneo Orientale, per

⁵³ Strategia ministeriale di sicurezza e difesa per il Mediterraneo, ed. 2022, p.

⁵⁴ <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/xBBH7DL0RicfdtdWPol32UekiLMTAycW.pdf>

l'interesse nazionale russo.

La guerra in Ucraina, però, sta restituendo centralità geopolitica e geostrategica al Mediterraneo. È di nuovo un mare di confine che separa mondi e culture, in cui il confronto militare è sempre più spinto, oltre che per la marcata assertività russa, per l'aumento della competizione per l'accesso alle risorse energetiche, ma anche alimentari, soprattutto nel Mediterraneo orientale (intorno a Cipro) e nel Mediterraneo centro-meridionale.

In particolare, nel Mediterraneo orientale permangono tensioni dovute a provocazioni e azioni unilaterali nei confronti di Stati europei, tra cui l'Italia che ha importanti interessi energetici nell'area, e a violazioni di diritti sovrani contrarie al diritto internazionale marittimo, nonché alla strumentalizzazione della migrazione irregolare, con il rischio di un rapido aggravio. Al riguardo, nel documento strategico europeo "Bussola Strategica", gli Stati membri incoraggiano la garanzia di un ambiente stabile e sicuro come anche relazioni di cooperazione reciprocamente vantaggiose, in linea con il principio delle relazioni di buon vicinato, poiché è «nell'interesse sia dell'UE che della Turchia».

Tutto ciò, anche, e soprattutto, agli occhi degli Stati Uniti che negli ultimi 15 anni avevano iniziato a considerarlo un "lago" ormai "pacificato".

Il Mediterraneo è teatro comunque di contese, non solo marittime, territoriali, energetiche, ma è un ambito in cui si esercitano interessi geopolitici e, di conseguenza, in prospettiva, di azioni anche offensive da parte di Paesi che dal punto di vista statunitense sono ritenuti più o meno minacciosi. In questo momento oltre alla Russia che è tornata, anche da un punto di vista navale, a presenziare militarmente il mediterraneo molto più di quanto non avesse fatto nei dieci anni successivi al crollo dell'URSS, c'è anche la Cina che attraverso Suez, con attività commerciali, si affaccia sul Mediterraneo e sta perseguendo una precisa strategia di "conquista" dell'area.

Ancorché l'area Artico-Baltico abbia aumentato la sua importanza geopolitica, il Mare Mediterraneo mantiene una importanza che non può essere né aggirata né sottovalutata.

Gli Stati Uniti sono attenti a percepire ogni segnale proveniente dalle diverse regioni di interesse strategico tuttavia il loro interesse è prioritariamente concentrato sulla Cina. S nord puntano a chiedere ai Paesi che si affacciano sul Mare del Nord e sul Mar Baltico, Finlandia e Svezia comprese, una volta entrate nell'Alleanza, di occuparsi direttamente della libertà di navigazione nella loro area, è ovvio che l'auspicio degli americani sarebbe quello che ad occuparsi della sicurezza della navigazione sul Mediterraneo fossero i Paesi che vi si affacciano. L'Italia che è al centro può approfittare per tramutare quest'occasione in un'opportunità.

Non a caso la "Strategia di sicurezza e difesa dell'Italia per il Mediterraneo" del

Ministero della Difesa, diffuso a maggio 2022, rimarca il ruolo da protagonista che l'Italia, "... media potenza regionale a forte connotazione marittima..", deve svolgere per la sicurezza dell'area mediterranea "allargata", "...in grado di tutelare i propri interessi strategici, nonché svolgere un ruolo di riferimento per i principali Alleati in ambito NATO..."⁵⁵.

In aderenza a questa linea strategica, già a valle del summit di Varsavia del 2016, è stata decisa l'istituzione del NATO *Strategic Direction-South* HUB (NSD-S HUB), con lo scopo di incrementare la comprensione delle dinamiche regionali del Nord Africa, del Medio Oriente, del Sahel, del Sub-Sahara e delle aree adiacenti. In tal senso era, inoltre, inquadrata l'offerta della Difesa italiana risalente al 2018 di due Comandi alla NATO, declinata su due Comandi Divisione da multinazionalizzare, uno terrestre su base D. "Vittorio Veneto" a Firenze (*Multinational Division South*, MND-S HQs) e l'altro marittimo su base COMITMARFOR a Taranto (*Multinational Maritime HQ-South*, MNM-S HQs), per contribuire ulteriormente agli sforzi messi in atto dall'Alleanza per proteggere il fianco sud della NATO. L'iniziale proposta italiana per questi due Comandi era in sostegno a compiti di: 1. assistenza alle forze per la sicurezza (*security force assistance* (SFA) a supporto delle attività di costruzione di capacità (*Defence Capacity Building* (DCB)) in tempo di pace; 2. difesa collettiva/gestione delle crisi a 360° in crisi/conflicto. Nel 2019, dopo varie interlocuzioni con la NATO, la Difesa ha rimodulato l'offerta nell'ambito dell'iniziativa NATO "*Enhancing the implementation of the Framework for the South*", assicurando la disponibilità dei due HQs per supportare tutti e tre i *core tasks* con un approccio a 360° e non solo la SFA in supporto al DCB. A fine 2019, il NAC ha approvato la proposta di costituzione dei due Comandi, avviando la successiva fase di implementazione (*shaping*).

Oggi, il concetto alla base del MNM-S HQs si è ulteriormente evoluto. L'attuale Capo di Stato Maggiore della Marina, Ammiraglio di Squadra Enrico Credendino, ha dichiarato, infatti, che è intenzione consolidare il ruolo strategico della base di Taranto della Marina Militare, attivando il MNM-S HQs. Al vertice dell'organizzazione del nuovo Comando Multinazionale Marittimo per il Sud della NATO ci sarà un Ammiraglio di Divisione Italiano. Il Comando si occuperà del fianco sud della NATO, quindi prevalentemente della regione del Mediterraneo, e dovrebbe - secondo le previsioni - conseguire la capacità operativa iniziale entro il 2023. Sotto il coordinamento italiano potranno operare, di volta in volta, staff e unità navali degli altri Paesi membri dell'Alleanza. La base di riferimento del Comando è quella di Taranto.

La nuova struttura «sarà in grado di condurre i tre compiti previsti dal concetto strategico dell'Alleanza e rappresenta una testimonianza viva dell'attenzione della NATO

⁵⁵ "Strategia di sicurezza e difesa dell'Italia per il Mediterraneo", maggio 2022, p.11

verso il Mediterraneo»⁵⁶. Il Comando NATO per il Sud opererà in sinergia con i comandi già esistenti a Taranto.

5.2. Ankara come ago della bilancia

Fin dai primi momenti dell'invasione russa in Ucraina, è stato evidente che la Turchia andasse considerata una parte fondamentale del composito puzzle regionale non solo perché Ankara è in grado di svolgere un ruolo di primo piano tanto con Mosca che con la NATO, ma anche perché mantiene legami commerciali strutturati sia con l'Ucraina che con la Russia.

Consapevole di questa posizione privilegiata la Turchia si è immediatamente proposta quale mediatore qualificato e credibile tanto che già il 10 marzo il Ministro degli Esteri turco Mevlüt Çavuşoğlu ha riunito, con successo, gli omologhi di Russia e Ucraina per un incontro al Forum della diplomazia di Antalya.

Ancora prima, però, (27 febbraio) lo stesso ministro degli Esteri turco ha definito l'operazione russa in Ucraina una "guerra" riscuotendo il plauso dell'UE e degli USA.

Ciò ha consentito alla Turchia di appellarsi alla *Convenzione di Montreux del 1936* che riconosce ad Ankara l'autorità di regolare i due stretti che collegano il Mar Nero all'Egeo disciplinando il passaggio di "navi da guerra" da parte dei belligeranti. Conseguentemente, a seguito di espressa richiesta ucraina di bloccare le navi da guerra russe, Ankara, dopo tre giorni, ha dichiarato che si sarebbe attenuta alla Convenzione.

Una sommaria lettura degli eventi potrebbe lasciare intendere che l'applicazione della *Convenzione di Montreux* da parte della Turchia, fosse un chiaro gesto in sostegno a Kiev. In realtà, le autorità turche non hanno bloccato solo le navi russe, ma tutte quelle da guerra, anche quelle della NATO, ponendo in essere un'azione di equilibrismo politico-diplomatico di altissimo livello.

Non a caso l'azione intrapresa dalla Turchia è stata accompagnata da parole di elogio dell'Ambasciatore russo in Ankara che ha sottolineato come il suo Paese "apprezzasse l'atteggiamento della Turchia" in tema di diritto internazionale.

A ben vedere, quella che il commentatore Howard Eissenstat descrive con il termine "diplomazia rumorosa"⁵⁷ rivela "l'abilità turca di segnare punti con l'Occidente, mostrandosi contemporaneamente non ostile con la Russia".

È quindi facile immaginare perché la Turchia abbia potuto svolgere e continua a svolgere un ruolo significativo nel conflitto fra Russia e Ucraina, in primo luogo, perché è un

⁵⁶ <https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/taranto/1371882/comando-marittimo-sud-ora-la-nato-sceglie-taranto.html>, consultato in data 5 dicembre 2022.

⁵⁷ <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Turchia/Guerra-in-Ucraina-l-equilibrisimo-della-Turchia-216873>

Paese membro della NATO fin dal 1952, in secondo luogo perché esso ha sviluppato con Mosca una cooperazione che ha abbracciato diversi ambiti. Il più importante riguarda la fornitura di gas naturale: il 52% degli approvvigionamenti di gas della Turchia è di provenienza russa. Anche il settore nucleare ha interessato i rapporti fra i due Stati, con lo sviluppo, ad opera della società russa Rosatom, della prima centrale nucleare turca nell'Anatolia meridionale che a partire dal 2025, dovrebbe contribuire a soddisfare il fabbisogno di elettricità del Paese.

Non di minore rilevanza, il settore turistico: la Turchia è una meta privilegiata per molti visitatori russi. Queste sono le ragioni evidenti per cui il presidente turco Erdogan si è opposto alle sanzioni applicate contro il Paese guidato da Putin, pur mantenendosi fedele alla linea difensiva posta in essere dal presidente Zelenskyj a sostegno dell'integrità e della sovranità territoriale dell'Ucraina.

Riguardo alle relazioni fra Turchia e Ucraina, esse sono, in primis, di ordine strategico. Per la Turchia, infatti, sono in gioco la sicurezza dei suoi confini settentrionali e l'equilibrio di forze in una regione particolarmente sensibile quale il Mar Nero: dal punto di vista turco, l'Ucraina costituisce un argine all'influenza e alla pressione russa in quest'area geopolitica. Sviluppi più interessanti si sono avuti nell'ambito della difesa: nella guerra in corso, infatti, il Governo turco ha fatto la sua parte nel sostenere l'Ucraina. La collaborazione fra i due Stati si è intensificata con un accordo di cooperazione, firmato a febbraio, che prevede la produzione di droni in Ucraina. Già dal 2014 società turche avevano contribuito alla modernizzazione del comparto militare ucraino e nel 2021 droni da combattimento turchi sono stati utilizzati da Kiev proprio contro forze russe nel Donbass.

Se, da un lato, le partnerships fra Turchia/Russia e Turchia/Ucraina hanno funzionato a garanzia di un possibile equilibrio a livello europeo, dall'altro lato problematici sono sempre stati i rapporti fra la Turchia e i due Paesi scandinavi, Svezia e Finlandia, accusati di favorire e appoggiare la guerriglia curda contro i turchi. In particolare, la critica più grave mossa da Ankara ad Helsinki e Stoccolma è quella di avere sostenuto e protetto i terroristi del partito paramilitare PKK, Partito dei Lavoratori del Kurdistan e quelli delle milizie YPG, Unità di autodifesa popolare, da anni al centro di violente manovre repressive da parte del governo turco.

Tali accuse sono rivolte alla Finlandia ma soprattutto alla Svezia, che conta sul proprio territorio la possibile presenza di terroristi curdi. La Svezia è nel mirino turco anche perché fin dagli anni ottanta ha accolto nel proprio Paese tutti coloro che, fuggiti dalla Turchia, dall'Iran, dalla Siria, hanno poi ottenuto la cittadinanza svedese e sono stati persino eletti in Parlamento. Nel 2016 Stoccolma ha permesso al PYD, Partito dell'Unione Democratica

(*Partiya Yekîtiya Demokrat-PYD*), di aprire un proprio ufficio nella capitale, iniziativa che ha acuito le tensioni con la Turchia soprattutto quando il Ministro degli Esteri Linde, dopo avere preso accordi con esponenti curdo-siriani ritenuti terroristi da Ankara, ha promesso un cospicuo aumento di aiuti finanziari verso il nord-est siriano fino al 2023. Non a caso Erdogan ha attribuito a Svezia e Finlandia la responsabilità di essere diventati “un covo per le organizzazioni terroristiche”.

Gli attriti tra la Turchia e i due aspiranti membri NATO non sono mancati nemmeno quando nel 2019, durante il culmine delle operazioni militari curde al confine con la Siria, la Svezia e la Finlandia hanno approvato l’embargo sull’esportazione di armi alla Turchia come misura sanzionatoria contro l’*escalation* militare turca lanciata nel Mediterraneo. Lo scoppio della guerra in Ucraina ha permesso alla Turchia di porre sotto i riflettori il tema del terrorismo curdo e di godere di una posizione privilegiata: approfittando della richiesta da parte di Svezia e Finlandia di entrare nell’Alleanza Atlantica, conscio del fatto che ai fini dell’approvazione di tale richiesta fosse necessario il voto unanime di tutti gli Stati membri della NATO, il leader turco non si è fatto sfuggire l’occasione per chiudere la partita con i due Paesi nordici. Da qui la necessità di opportune negoziazioni, durante il summit tenutosi a Madrid, con la firma, a giugno, del memorandum fra i due Paesi nord-europei e la Turchia in cui quest’ultima ha avanzato richieste che alzano la posta in gioco: è significativo che prima del vertice di Madrid, Ankara abbia chiesto a Svezia e Finlandia di estradare trentatré presunti “terroristi” e, dopo Madrid, abbia aumentato il numero a settantatré persone.

Il Parlamento turco ratificherà la richiesta di accesso della Svezia solo una volta che siano stati completati i passi dettagliati nella parte “azionabile” del memorandum, contenuti nel paragrafo 8 dello strumento diplomatico denominato *Tri-lateral memorandum* siglato, dai rispettivi Ministri degli Affari Esteri di Finlandia, Svezia e Turchia, a Madrid il 28.06.2022.

A tal riguardo, è opportuno sottolineare (in questa sede?) le dichiarazioni del 14 gennaio 2023 rilasciate da Ibrahim Kalin, consigliere per la politica estera del presidente Erdogan.

Kalin, infatti, ha dichiarato che la Turchia "non è in grado", allo stato, di ratificare l'adesione della Svezia alla NATO, nonostante una prima serie di misure prese da Stoccolma per soddisfare le richieste di Ankara.

"Non siamo in grado di inviare la legge di ratifica al Parlamento", ha detto ai giornalisti Kalin che ha anche spiegato che le ragioni della posizione turca sono legate alla richiesta dei funzionari svedesi di avere più tempo per adeguarsi pienamente a quanto previsto dal menzionato Tri-lateral memorandum del 28.06.2022.

Gli emendamenti costituzionali svedesi contro il terrorismo, ha aggiunto il portavoce

turco, sono in vigore dal 1 gennaio, ma ulteriori modifiche alle leggi pertinenti in conformità con gli emendamenti potrebbero richiedere del tempo. "Potrebbero essere necessari sei mesi, fino a giugno", ha detto Kalin.

Dalle dichiarazioni appare evidente che la Turchia ha palesemente paventato un diniego all'ingresso di Stoccolma nella NATO qualora la Svezia non mantenesse fede agli impegni presi entro le elezioni politiche turche previste a giugno del 2023.

E' chiaro che Erdogan vuole utilizzare il dossier "Svezia" quale argomento a proprio favore durante l'imminente campagna elettorale.

Questa strategia del Presidente turco converge, tra l'altro, con l'auspicio generalizzato che la procedura si concluda in tempo utile alla partecipazione dei due Stati al Summit NATO dei Capi di Stato e di Governo di Vilnius di luglio 2023 in veste di alleati e non più di soli "invitati".

Si tratta di traguardi che la politica estera di Erdogan sta mettendo a segno in una prospettiva coerente con la strategia nazionale di presentare la Turchia come potenza regionale in grado di mediare con i più importanti Paesi per la soluzione di delicati dossier internazionali.

I successi conseguiti assumono, pertanto, un rilievo interno in vista delle prossime elezioni legislative e parlamentari. Sono, infatti, tesi a guadagnare consensi nel Paese e a proporre Erdogan come unico leader in grado di dominare la scena della diplomazia mondiale.

"La Turchia sta attraversando il periodo più importante dal punto di vista politico, militare e diplomatico", questo è quello che ha detto il Presidente turco a maggio 2022 arringando una folla di migliaia di persone il giorno dopo l'incontro con il Presidente Vladimir Putin in Russia

CONCLUSIONI

Nel redigere questo lungo e articolato lavoro circa le possibili evoluzioni e conseguenze di un ulteriore allargamento della NATO, il 4 aprile 2023 la Finlandia è divenuta ufficialmente il 31esimo membro dell'Alleanza Atlantica. Un ingresso inaugurato dalle parole chiarissime espresse dallo stesso presidente finlandese Sauli Niinisto, durante la dichiarazione congiunta insieme a Jens Stoltenberg, segretario generale della NATO, nell'ambito della riunione dei ministri degli Esteri dei Paesi NATO: "La sicurezza e la stabilità sono elementi che sentiamo forti, i russi cercano sempre di creare paura attorno a loro, ma noi non abbiamo paura". Ciò non elude affatto l'attenzione rivolta alla questione dai capitoli precedenti; al contrario, conferma la centralità di un argomento che da qui ai prossimi anni, inevitabilmente, segnerà un ulteriore punto di rottura sullo scacchiere geopolitico globale.

L'ingresso della Finlandia e della Svezia nella NATO, non a caso, è sempre stato ritenuto argomento complesso secondo i diversi aspetti che lo caratterizzano: storico, sociale, economico e militare. Aspetti, peraltro, approfonditamente illustrati nei paragrafi di questo testo. Dopo Helsinki, sono in molti a ritenere che possa registrarsi nei mesi a seguire un'apertura turca nei confronti di Stoccolma, tuttavia è indubbio non ritenere che oggi questo primo allargamento rappresenti un durissimo colpo per la Russia che acquisisce una nuova lunghissima frontiera con la NATO e perde parte della sua superiorità strategica nel grande Nord Artico. L'allargamento garantirà, infatti, l'acquisizione di maggior controllo su aree decisamente strategiche come l'isola svedese di Gotland ubicata al centro del Mar Baltico, a lungo insidiata da Mosca perché di rilevanza strategica come base operativa da cui condurre potenziali operazioni nonché, più in generale, favorirà il rafforzamento complessivo dell'Alleanza in termini di difesa militare mediante l'apporto di eserciti di elevato livello qualitativo peraltro già inquadrati in processi di cooperazione e collaborazione internazionale. La Svezia e la Finlandia possiedono, inoltre, importanti capacità militari tecnologicamente avanzate, come i caccia Saab Gripen o i sistemi di difesa antiaerea finlandesi.

A valle delle valutazioni tecniche, è tuttavia complesso e incauto, al momento, prevedere quali possano essere le reazioni sul lungo periodo della Federazione russa. Una iniziale risposta è stata affidata al viceministro degli Esteri Alexander Grushko, il quale parlando all'agenzia Ria Novosti ha chiarito che presto il Cremlino rafforzerà il proprio confine. "Parte delle misure - ha aggiunto Grushko - sono già stata annunciate. Rafforzeremo il nostro potenziale nelle direzioni ovest e nord-ovest. Se forze e mezzi di altri membri della NATO verranno dispiegati sul territorio finlandese, adotteremo passi ulteriori per garantire la sicurezza militare della Russia". Fin qui restiamo ad ogni modo nel perimetro

delle dichiarazioni a mezzo stampa, uno strumento piuttosto comune e parziale nell'ambito di un conflitto in corso come quello in Ucraina. Nei fatti, l'ingresso della Finlandia nell'Alleanza costituisce, infatti, una perdita secca per Mosca che la costringe a uno schieramento difensivo molto più complesso e disperso che nel passato. Va ricordato, a tal proposito, che l'aggressione di Vladimir Putin all'Ucraina era stata motivata in parte dalla volontà di respingere più ad ovest l'Alleanza Atlantica, per allontanarla dal territorio russo. Ora, invece, il presidente russo ha ottenuto esattamente l'inverso, accrescendo enormemente il contatto diretto tra i due schieramenti.

Occorrerà adesso analizzare gli sviluppi che riguarderanno la posizione di Stoccolma, che finora ha sempre confermato la propria aderenza ai valori di democrazia e di libertà, partecipando al sistema economico occidentale, aderendo all'UE e integrando il suo sistema di difesa in aderenza ai requisiti richiesti dalla NATO. Con la Finlandia è stato compiuto il primo passo della storia ed ora sono in molti a ritenere che a seguito di una distensione dei rapporti con Ankara, anche Stoccolma seguirà il medesimo percorso. Entrambi i Paesi avevano mantenuto una posizione di neutralità militare durante la Guerra fredda, almeno sin quando le aggressioni alla Georgia e di seguito alla Crimea e alla regione dell'Ucraina sud-orientale avevano evidenziato drammaticamente il definitivo disgregarsi dei vincoli e dei limiti dettati dagli accordi internazionali del secolo precedente facendo emergere la necessità di ritrovare nuovi equilibri all'interno di un definitivo quadro di alleanze e di condivisione di valori comuni.

L'adesione alla NATO richiederà, peraltro, un impegno finanziario significativo poiché tutti i membri dell'Alleanza sono tenuti a destinare almeno il 2% del loro PIL alla spesa per la difesa. Questo potrebbe rappresentare una sfida già presente per la Finlandia e prossima per la Svezia.

Nel concludere, gli aspetti certamente positivi non devono essere considerati come un'effettiva garanzia di maggiore sicurezza della NATO e dell'Europa. L'allargamento dell'alleanza atlantica, con l'ingresso ufficiale già sancito dalla Finlandia, seppure in linea con la politica degli ultimi anni, potrebbe costituire potenziale causa di ulteriori tensioni e ragione di azioni destabilizzanti del Nord Europa che costituisce una zona del mondo che tradizionalmente è stata fonte di conflitti. Per l'UE tale revisione degli approcci potrebbe rappresentare un ulteriore allontanamento - a favore di un'organizzazione militare globale guidata dagli Stati Uniti - dal concetto di difesa europea indipendente, impegno recentemente ribadito con l'approvazione, il 25 marzo 2022, da parte del Consiglio Europeo della Bussola Strategica.

Ulteriori elementi di analisi e valutazione riguardo l'ingresso dei due Paesi scandinavi

nella NATO possono attenerne allo spostamento del baricentro geopolitico verso il Grande Nord a scapito del bacino del Mediterraneo ove maggiore dovrebbe essere, conseguentemente, *l'effort* dei Paesi dell'area unitamente ad una ulteriore azione attrattiva nei riguardi dei programmi di difesa europea promossi in particolare da Francia e secondariamente dalla Germania. Dal punto di vista della Struttura dei Comandi NATO - dimezzata per quanto riguarda la regione del sud nelle componenti di dominio terrestre, marittimo e aereo a seguito dei dettami del Concetto di Lisbona - quest'ulteriore sbilanciamento geografico verso il centro-nord dell'area euro-atlantica meriterebbe un'attenta e più approfondita riflessione soprattutto sotto l'aspetto strategico-militare e, in particolare, in relazione ai possibili risvolti per l'Italia. - Per quanto analizzato in queste pagine, infatti, il nostro Paese, quale penisola che si protende al centro del Mediterraneo, può essere assimilato, da un lato, a uno dei due fuochi dell'ideale ellisse che circonda la parte orientale dell'area euro-atlantica, cioè quella più a rischio, dall'altro, alla linea del fronte dei flussi di insicurezza sud-nord che provengono dal Mediterraneo allargato.

Anche in questo senso si è espresso il dibattito parlamentare nazionale sull'adesione di Svezia e Finlandia all'Alleanza Atlantica. Nonostante le particolari condizioni politiche che hanno caratterizzato l'esame parlamentare dei Protocolli di adesione, il 21 luglio 2022, il Presidente della Repubblica aveva infatti firmato il decreto di scioglimento delle Camere in seguito alle dimissioni presentate dal Presidente del consiglio pro tempore Mario Draghi, riaffermando come l'adesione dei due Paesi rappresentasse una risposta alla guerra di aggressione mossa dalla Russia all'Ucraina; e sottolineato come questi potessero essere un elemento di certo rafforzamento della sicurezza dell'area euro-atlantica.

L'ingresso finlandese nell'Alleanza e le prospettive svedesi lungo il medesimo percorso determineranno, quindi, nuovi equilibri geopolitici europei, probabilmente meno favorevoli alla Russia, certamente di sicuro impatto per l'Italia e la propria collocazione nel panorama internazionale. Durante l'esame in Commissione Esteri alla Camera, in particolare, è stato sottolineato come la doppia accessione avrà delle implicazioni strategiche non trascurabili in quanto farà del Baltico e dell'Artico il nuovo baricentro della NATO e comporterà la necessità, da parte dell'Italia, di prevedere un più attivo coinvolgimento come fornitori di sicurezza in quelle regioni ove, peraltro, è già presente avendo partecipato a numerose attività nell'area.

Se, infatti, a Svezia e Finlandia spetterà il compito di presidiare il quadrante Nord-Est, a fronte dell'offerta di sicurezza della NATO, ciò implicherà, di conseguenza, una nuova centralità per il Mediterraneo e per l'Italia. Come reso sempre più evidente in questi ultimi mesi dalla guerra dell'Ucraina, il rifornimento e l'approvvigionamento energetico non può

più provenire da Est – o almeno non soltanto da Est: il nuovo asse strategico dell’approvvigionamento energetico viene da Sud e l’Italia, in questo contesto, può ambire a diventare un hub di servizio energetico fondamentale per tutta l’Europa, quale crocevia nel bacino del Mediterraneo. L’area risulta di sicuro interesse strategico soprattutto sulla base delle esperienze vissute in passato che hanno dimostrato quanto nevralgica possa essere la zona non solo ai fini commerciali ma, soprattutto, per il rilievo militare. A tal riguardo lo Stato Maggiore della Marina Militare italiana ha elaborato una proposta di costituzione, avanzata allo Stato Maggiore della Difesa, di un Comando Marittimo Divisionale per il Sud⁵⁸.

Nel concludere, il limes che si determinerà da qui in avanti potrà essere considerato certamente lo sviluppo positivo della politica di sicurezza internazionale della Nato in coerenza con la strategia di difesa dell’Unione Europea per la riaffermazione dei valori atlantici di libertà e democrazia ma, allo stesso tempo, costituirà banco di prova per la tenuta complessiva delle articolate ragioni di alleanza che dovranno essere costantemente declinate al cospetto dei molteplici interessi che si snoderanno in modo differente, alla luce delle sfide contemporanee, sulle diverse scacchiere regionali del mondo.

⁵⁸ Secondo lo SMM questo nuovo HQs della Marina Militare contribuirà a rafforzare il ruolo della Difesa nell’ambito della dimensione marittima della NATO, con un focus particolare ma non esclusivo sul fianco sud. L’idea del MNM-S HQs comincia a prendere forma a valle del Summit di Varsavia del 2016, in cui è stata decisa l’istituzione del NATO Strategic Direction-South Hub, altrimenti detto Hub for the South, con lo scopo di incrementare la comprensione delle dinamiche regionali del nord Africa, del Medio Oriente, del Sahel, del Sub-Sahara e delle aree adiacenti. In tale perimetro si inquadra l’offerta originaria della Difesa italiana alla NATO, risalente al 2018, di due HQs, declinata sui Comandi Divisione da multinazionalizzare, uno terrestre sulla base della Divisione «Vittorio Veneto» di Firenze (Multinational Division South, MND-S HQs) e l’altro marittimo sulla base del COMITMARFOR di Taranto (il MNM-S HQs), per contribuire ulteriormente agli sforzi messi in atto dall’Alleanza per proteggere il fianco sud e, più in particolare, la regione del Mediterraneo, anche se il concetto d’impiego alla base del MNM-S HQs è di poter operare senza specifici vincoli geografici.

BIBLIOGRAFIA

- Borioni, P. (2005). Svezia. Trezzano Sul Naviglio: Unicopli.
- Caracciolo, L. (2022, 11 7). Il ventennio di Erdoğan e la riaffermazione dell'imperialismo turco . LIMES.
- Chivvis, C. S. (2017). Sweden, Finland, and NATO. Policy Brief, 1-4.
- Davis, I. (2022). Should Finland and Sweden hold a referendum on NATO membership? Nato Watch Briefing Paper, 93, 1-4.
- Deni, J. R. (2014). NATO's new trajectories after the Wales summit. The US Army War College quarterly, volume 44.
- Forsberg , R., Kähkönen, A., & Öberg , J. (2022). Implications of a Finnish and Swedish NATO Membership for Security in the Baltic Sea Region. Wilson Center.
- Government Offices of Sweden – Ministry of Defence. (2021). Main elements of the Government bill Totalförsvaret 2021 – 2025. Total defence 2021-2025.
- Hancock, M. D., Conradt, D. P., Peters, B. G., Safran, W., & Zarinski , R. (1998). Politics in Western Europe. Londra: Chatham House Publishers.
- Jussila, O., Hentila, S., & Nevakivi, J. (2004). Storia politica della Finlandia 1809-2003. Milano: Guerini e associati.
- Karl, Y., Joakim, B., & Magnus, P. (2019). Sweden and the issue of NATO membership: Exploring a public opinion paradox. Defence Studies, 1-18.
- Ludvigsson, J. F., Berglind, D., & Sundquist, K. (2022). The Swedish military conscription register: opportunities for its use in medical research. European Journal of Epidemiology n. 37, 767–777.
- Malmborg, M. (2001). Neutrality and State building in Sweden. Londra:: Palgrave.
- Michel, L. G. (2011). Finland, Sweden, and NATO: From “Virtual” to Formal Allies? Institute for National Strategic Studies - Strategic Forum National Defense University, 1-20.
- Ministero della Difesa. (2022). Strategia di sicurezza e difesa dell'Italia per il Mediterraneo.
- Miranda, V., Sartori, N., & De Simone, C. (2009). Politica europea di sicurezza e di difesa: elementi documenti. Istituto Affari Internazionali.
- Modola, D. (2020). L'Artico dei paesi scandinavi: alla scoperta dell'accordo trilaterale di Finlandia, Norvegia e Svezia. Istituto Analisi Relazioni Internazionali, Testo disponibile

al sito: <https://iari.site/2020/11/21/lartico-dei-paesi-scandinavi-alla-scoperta-dellaccordo-trilaterale-di-finlandia-norvegia-e-svezia/>, consultato in data 15/11/22.

- NATO. (1991). The Alliance's 1991 Strategic Concept.
- Petroni, F. (2018, 04 27). Il Baltico è un mare caldo. Limes.
- Robert, D. (2006). Life-line Lost: The Rise and Fall of 'Neutral' Sweden's secret reserve option of wartime help from the West. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Scobbie, I. (2006). Historical dictionary of Sweden. Oxford: The Scarecrow Press.
- Trombetta , L. (2022, 11 17). Così Erdoğan ha strumentalizzato l'attentato di Istanbul . LIMES.
- Yost, D. (1998). The new NATO and collective security. Political Science - Survival, 135-160.

SITOGRAFIA

- <https://leg16.camera.it/561?appro=898>
- https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm
- <https://www.osmed.it/2022/07/18/la-nato-dopo-il-vertice-di-madrid-quali-conseguenze-per-il-mediterraneo>
- <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/lallargamento-della-nato-prospettive-sullingresso-di-svezia-e-finlandia-35388>
- <https://peacekeeping.un.org/en/sweden>
- <https://peacekeeping.un.org/en/finland>
- https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_176327.htm
- https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm
- https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:petersberg_tasks
- <https://www.nordefco.org/>
- https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163407/VN_2021_80.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- <https://www.hybridcoe.fi>
- <https://puolustusvoimat.fi/en/finnish-conscription-system>
- <https://link.springer.com/article/10.1007/s10654-022-00887-0>
- <https://www.government.se/49648a/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/ip-2021-2025/main-elements-of-the-government-bill-totalforsvaret-20212025.pdf>
- [https://warontherocks.com/2022/05/what-would-finland-bring-to-the-table-for-nato/.](https://warontherocks.com/2022/05/what-would-finland-bring-to-the-table-for-nato/)
- [https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2021&locations=FI&start=1960&view=chart.](https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2021&locations=FI&start=1960&view=chart)
- https://www.defmin.fi/en/topical/press_releases_and_news/press_releases_archive/2022/defence_budget_for_2023_continues_to_strengthen_defence_capability.13053.news#8345f795
- [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_208103.htm.](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_208103.htm)
- <https://www.saab.com/products/globaleye>
- <https://www.heritage.org/global-politics/report/iceland-outsized-importance-transatlantic-security>

- <https://t-intell.com/2021/03/30/echoes-of-the-cold-war-why-bears-like-the-g-i-u-k-gap>
- <https://www.limesonline.com/wp-content/uploads/2018/04/1-Russia-contro-occidente-683x1024.jpg>
- https://cdn.gelestatic.it/limesonline/www/2022/05/2_Il_lago_atlantico_edito522.jpg
- <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/xBBH7DL0RicfdtdWPol32UekiLMTAycW.pdf>
- <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Turchia/Guerra-in-Ucraina-l-equilibrisimo-della-Turchia-216873>
- <https://www.oltreilfatto.it/a-taranto-la-principale-base-navale-nato/>

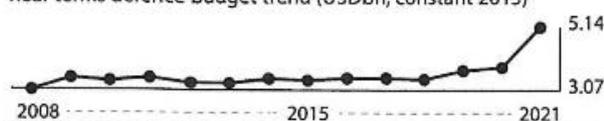
ALLEGATI

Finland FIN

Euro EUR		2020	2021	2022
GDP	EUR	236bn	248bn	
	USD	270bn	296bn	
per capita	USD	48,786	53,523	
Growth	%	-2.9	3.0	
Inflation	%	0.4	1.9	
Def bdgt [a]	EUR	3.64bn	4.99bn	5.50bn
	USD	4.15bn	5.96bn	
USD1=EUR		0.88	0.84	

[a] Includes military pensions

Real-terms defence budget trend (USDbn, constant 2015)



Population 5,587,442

Age	0-14	15-19	20-24	25-29	30-64	65 plus
Male	8.4%	2.8%	2.8%	3.2%	22.2%	9.9%
Female	8.0%	2.6%	2.7%	3.1%	21.7%	12.7%

Capabilities

Finland's armed forces are primarily focused on territorial defence. The country's long border with Russia has focused attention on Russia's military capabilities and plans. The 2021 Defence Report notes that financial constraints have presented challenges to maintaining operational readiness. In October 2020, the government's report on foreign and security policy assessed a security environment that is rapidly changing and deteriorating. An EU member state, Finland's principal multilateral defence relationships include NORDEF and the Northern Group, as well as strong bilateral cooperation with Sweden and the US; it is building close ties with NATO short of membership. The country participates in UN peacekeeping missions and contributes to NATO operations. Legislation limits the number of personnel deployed on international crisis-management operations to an upper ceiling of 2,000 troops. Finland maintains a largely conscript-based force and intends to increase the number of personnel in the defence forces over the coming years. In 2015, the air force launched the HX Fighter Program to replace its F/A-18s. A request for quotations was issued in April 2018 and the selection was expected to be announced in 2021. Under the Squadron 2020 programme, the navy will replace patrol boats and minelayers with corvette-sized vessels. Finland's defence industry consists largely of privately owned SMEs, concentrating on niche products for international markets, but it also features some internationally competitive larger companies producing wheeled armoured vehicles and turreted mortar systems.

ACTIVE 19,250 (Army 13,400 Navy 3,150 Air 2,700)

Gendarmerie & Paramilitary 2,700

Conscript liability 165, 255 or 347 days (latter for NCOs, officers or those on 'especially demanding' duties)

RESERVE 238,000 (Army 185,000 Navy 24,000 Air 29,000) Gendarmerie & Paramilitary 12,000

18,000 reservists a year conduct refresher training: total obligation 80 days (150 for NCOs, 200 for officers) between conscript service and age 50 (NCOs and officers to age 60)

ORGANISATIONS BY SERVICE

Army 4,400; 9,000 conscript (total 13,400)

FORCES BY ROLE

Finland's army maintains a mobilisation strength of about 285,000. In support of this requirement, two conscription cycles, each for about 9,000 conscripts, take place each year. After conscript training, reservist commitment is to the age of 60. Reservists are usually assigned to units within their local geographical area. All service appointments or deployments outside Finnish borders are voluntary for all members of the armed services. All brigades are reserve based

Reserve Organisations 185,000

FORCES BY ROLE

SPECIAL FORCES

1 SF bn

MANOEUVRE

Armoured

2 armd BG (regt)

Mechanised

2 (Karelia & Pori Jaeger) mech bde

Light

3 (Jaeger) bde

6 lt inf bde

COMBAT SUPPORT

1 arty bde

1 AD regt

7 engr regt

3 sigs bn

COMBAT SERVICE SUPPORT

3 log regt

HELICOPTER

1 hel bn

EQUIPMENT BY TYPE

ARMoured FIGHTING VEHICLES

MBT 100 *Leopard 2A6*; (100 *Leopard 2A4* in store)

IFV 212: 110 *BMP-2/-2MD*; 102 *CV9030FIN*

APC 613

APC (T) 142: 40 *MT-LBu*; 102 *MT-LBV*

APC (W) 471: 260 *XA-180/185 Sisu*; 101 *XA-202 Sisu*

(CP); 48 *XA-203 Sisu*; 62 *AMV (XA-360)*

AUV 6 *SISU GTP* (in test)

ENGINEERING & MAINTENANCE VEHICLES

AEV 5 *Dachs*

ARV 36: 9 *BPz-2*; 15 *MTP-LB*; 12 *VT-55A*

VLB 27: 12 *BLG-60M2*; 6 *Leopard 2S*; 9 *SISU Leguan*

MW 6+: *Aardvark Mk 2*; *KMT T-55*; 6 *Leopard 2R CEV*;

RA-140 DS

ANTI-TANK/ANTI-INFRASTRUCTURE

MSL • *MANPATS NLAW*; *Spike-MR*; *Spike-LR*

ARTILLERY 672

SP 122mm 49: 13 *K9 Thunder*; 36 *2S1 Gvozdika (PsH 74)*

TOWED 288: 122mm 234 *D-30 (H 63)*; 155mm 54 *K 83/*

GH-52 (K 98)

MRL 56: 122mm 34 *RM-70*; 227mm 22 *M270 MLRS*

MOR 279+: 81mm *Krh/71*; 120mm 261 *Krh/92*; SP 120mm

18 *XA-361 AMOS*

HELICOPTERS

MRH 7: 5 *Hughes 500D*; 2 *Hughes 500E*

TPT • *Medium 20 NH90 TTH*

UNINHABITED AERIAL VEHICLES**ISR**

Medium 11 ADS-95 *Ranger*

AIR DEFENCE**SAM 60+**

Short-range 44: 20 *Crotale* NG (ITO 90); 24 NASAMS II FIN (ITO 12)

Point-defence 16+: 16 ASRAD (ITO 05); FIM-92 *Stinger* (ITO 15); RBS 70 (ITO 05/05M)

GUNS 407+: 23mm ItK 95/ZU-23-2 (ItK 61); 35mm GDF-005 (ItK 88); SP 35mm 7 *Leopard 2* ITK *Marksman*

Navy 1,400; 1,750 conscript (total 3,150)**FORCES BY ROLE**

Naval Command HQ located at Turku; with two subordinate Naval Commands (Gulf of Finland and Archipelago Sea); 1 Naval bde; 3 spt elm (Naval Materiel Cmd, Naval Academy, Naval Research Institute)

EQUIPMENT BY TYPE**PATROL AND COASTAL COMBATANTS 20**

PCGM 4 *Hamina* with 4 RBS15 Mk3 (MTO-85M) AShM, 1 8-cell VLS with *Umkhonto-IR* (ITO2004) SAM, 1 57mm gun

PBG 4 *Rauma* with 6 RBS15 Mk3 (MTO-85M) AShM

PBF 12 *Jehu* (U-700) (capacity 24 troops)

MINE WARFARE 8**MINE COUNTERMEASURES 3**

MCC 3 *Katanpää* (ITA *Gaeta* mod)

MINELAYERS • ML 5:

2 *Hameenmaa* with 1 8-cell VLS with *Umkhonto-IR* (ITO2004) SAM, 2 RBU 1200 *Uragan A/S* mor, 1 57mm gun (can carry up to 120 mines)

3 *Pansio* with 50 mines

AMPHIBIOUS • LANDING CRAFT 51

LCM 1 *Kampela*

LCP ε50

LOGISTICS AND SUPPORT 7

AG 3: 1 *Louhi*; 2 *Hylje*

AX 4: 3 *Fabian Wrede*; 1 *Lokki*

Coastal Defence**FORCES BY ROLE****MANOEUVRE****Amphibious**

1 mne bde

COMBAT SUPPORT

1 cbt spt bde (1 AShM bty)

EQUIPMENT BY TYPE**COASTAL DEFENCE**

AShM 4 RBS15K

ARTY • 130mm 30 K-53tk (static)

ANTI-TANK/ANTI-INFRASTRUCTURE

MSL • MANPATS *Spike* (used in AShM role)

Air Force 2,050; 1,000 conscript (total 3,050)

3 Air Comds: Satakunta (West), Karelia (East), Lapland (North)

FORCES BY ROLE**FIGHTER/GROUND ATTACK**

2 sqn with F/A-18C/D *Hornet*

ISR

1 (survey) sqn with Learjet 35A

TRANSPORT

1 flt with C295M

4 (liaison) flt with PC-12NG

TRAINING

1 sqn with *Hawk* Mk50/51A/66* (air-defence and ground-attack trg)

1 unit with G-115EA; L-70 *Vinka*

EQUIPMENT BY TYPE**AIRCRAFT 107 combat capable**

FGA 62: 55 F/A-18C *Hornet*; 7 F/A-18D *Hornet*

ELINT 1 C295M

TPT • Light 11: 2 C295M; 3 Learjet 35A (survey; ECM trg; tgt-tow); 6 PC-12NG

TRG 99: 28 G-115EA; 29 *Hawk* Mk50/51A*; 16 *Hawk* Mk66*; 26 L-70 *Vinka*

AIR-LAUNCHED MISSILES

AAM • IR AIM-9 *Sidewinder*; IIR AIM-9X *Sidewinder*

ARH AIM-120C AMRAAM

LACM Conventional AGM-158 JASSM

BOMBS

INS/GPS-guided GBU-31 JDAM; AGM-154C JSOW

Gendarmerie & Paramilitary**Border Guard 2,700**

Ministry of Interior. 4 Border Guard Districts and 2 Coast Guard Districts

FORCES BY ROLE**MARITIME PATROL**

1 sqn with Do-228 (maritime surv); AS332 *Super Puma*;

Bell 412 (AB-412) *Twin Huey*; Bell 412EP (AB-412EP)

Twin Huey; AW119KE *Koala*

EQUIPMENT BY TYPE**PATROL AND COASTAL COMBATANTS 43**

PSO 1 *Turva* with 1 hel landing platform

PCC 2 *Tursas*

PB 40

AMPHIBIOUS • LANDING CRAFT 6

UCAC 6

AIRCRAFT • TPT • Light 2 Do-228**HELICOPTERS**

MRH 3: 1 Bell 412 (AB-412) *Twin Huey*; 2 Bell 412EP

(AB-412EP) *Twin Huey*

TPT 9: Medium 5 AS332 *Super Puma*; Light 4

AW119KE *Koala*

Reserve 12,000 reservists on mobilisation**DEPLOYMENT**

IRAQ: Operation *Inherent Resolve* 75; 1 trg team; NATO • NATO Mission Iraq 5

LEBANON: UN • UNIFIL 162; 1 inf coy

MALI: EU • EUTM Mali 12; UN • MINUSMA 4

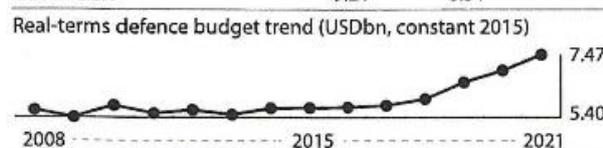
MIDDLE EAST: UN • UNTSO 15

SERBIA: NATO • KFOR 20

SOMALIA: EU • EUTM Somalia 10

Sweden SWE

Swedish Krona SEK		2020	2021	2022
GDP	SEK	4.98tr	5.30tr	
	USD	541bn	622bn	
per capita	USD	52,129	58,639	
Growth	%	-2.8	4.0	
Inflation	%	0.7	2.0	
Def bdgt	SEK	64.8bn	71.2bn	76.5bn
	USD	7.04bn	8.36bn	
USD1=SEK		9.21	8.51	



Population 10,261,767

Age	0-14	15-19	20-24	25-29	30-64	65 plus
Male	9.1%	2.8%	2.7%	3.4%	22.3%	9.6%
Female	8.6%	2.7%	2.6%	3.2%	21.9%	11.1%

Capabilities

Sweden's armed forces remain configured for territorial defence and there has been growing concern at Russian military activity in the Baltic area. There has also been a focus on increasing cooperation with neighbours and NATO in recent years. The 2021-25 defence bill, presented in October 2020, envisages increased spending and an expanded force structure with the re-establishment of five regiments and one air wing. Sweden has also announced measures to enhance societal resilience and the ability to deal with civil emergencies. There are plans to increase defence ties with the UK and the US. In July 2019, Sweden joined the UK-led *Tempest* future-combat-aircraft programme. Concerns over readiness levels have led to greater cooperation with NATO and NORDEFCO. In May 2018, Sweden, Finland and the US signed a statement of intent to develop closer cooperation on exercises and interoperability. Readiness, exercises and training, as well as cyber defence, are spending priorities. Amid recruitment challenges, Sweden announced in March 2017 that it would reinstate conscription from January 2018. Sweden has started to re-garrison the island of Gotland. Readiness challenges in the air force triggered a discussion about extending the service life of the JAS-39C *Gripen*s beyond their intended 2026 retirement date, not least since the air force was slated to receive a lower number of JAS-39Es than requested. In August 2018, Sweden proceeded with the acquisition of the *Patriot* air-defence system. The country's export-oriented defence industry is privately owned and capable of meeting most of the armed forces' equipment needs, including for advanced combat aircraft and conventional submarines.

ACTIVE 14,600 (Army 6,850 Navy 2,100 Air 2,700 Other 2,950) Voluntary Auxiliary Organisations 21,200

Conscript liability 4-11 months, depending on branch (selective conscription; 4,000 in total, gender neutral)

RESERVE 10,000

ORGANISATIONS BY SERVICE

Army 6,850

The army has been transformed to provide brigade-sized task forces depending on the operational requirement

FORCES BY ROLE

COMMAND

2 bde HQ

MANOEUVRE

Reconnaissance

1 recce bn

Armoured

5 armd bn

1 armd BG

Mechanised

1 mech bn

Light

1 mot inf bn

1 lt inf bn

Air Manoeuvre

1 AB bn

Other

1 sy bn

COMBAT SUPPORT

2 arty bn

2 engr bn

2 MP coy

1 CBRN coy

COMBAT SERVICE SUPPORT

1 tpt coy

AIR DEFENCE

2 AD bn

Reserves

FORCES BY ROLE

MANOEUVRE

Other

40 Home Guard bn

EQUIPMENT BY TYPE

ARMoured FIGHTING VEHICLES

MBT 120 *Leopard* 2A5 (Strv 122)

IFV 411: 369 CV9040 (Strf 9040; incl 54 CP); 42 Epbv 90 (OP)

APC 1,064

APC (T) 389: 239 Pbv 302 (incl variants); 150 BvS-10 MkII

APC (W) 315+: some *Bastion* APC; 34 XA-180 *Sisu* (Patgb 180); 20 XA-202 *Sisu* (Patgb 202); 148 XA-203 *Sisu* (Patgb 203); 113 *Patria* AMV (XA-360/Patgb 360)

PPV 360 RG-32M

ENGINEERING & MAINTENANCE VEHICLES

AEV 6 *Pionierpanzer-3 Kodiak* (Ingbv 120)

ARV 40: 14 Bgbv 120; 26 Bgbv 90

VLB 3 Brobv 120

MW 33+: *Aardvark* Mk2; 33 Area Clearing System

ANTI-TANK/ANTI-INFRASTRUCTURE

MSL • MANPATS NLAW; RBS-55

RCL 84mm *Carl Gustaf*

ARTILLERY 357

SP 155mm 35 *Archer*
 MOR 322: 81mm 201 M/86; 120mm 81 M/41D SP 120mm
 40 CV90 *Mjölner* (Gkpbv 90)

AIR DEFENCE

SAM 11+
 Long-range 3 M903 *Patriot* PAC-3 MSE
 Medium-range MIM-23B *Hawk* (RBS-97)
 Short-range 8 IRIS-T SLS (RBS-98); RBS-23 BAMSE
 Point-defence RBS-70
 GUNS • SP 40mm 30 Lvkv 90

Navy 1,250; 850 Amphibious (total 2,100)

EQUIPMENT BY TYPE

SUBMARINE • SSK 5:

- 1 *Gotland* (fitted with AIP) with 2 single 400mm TT with Torped 431 LWT/Torped 451 LWT, 4 single 533mm TT with Torped 613 HWT/Torped 62 HWT
- 2 *Gotland* mod (fitted with AIP) with 2 single 400mm TT with Torped 431 LWT/Torped 451 LWT, 4 single 533mm TT with Torped 613 HWT/Torped 62 HWT
- 2 *Södermanland* (fitted with AIP) with 3 single 400mm TT with Torped 431 LWT/Torped 451 LWT, 6 single 533mm TT with Torped 613 HWT/Torped 62 HWT

PATROL AND COASTAL COMBATANTS 150

CORVETTES • FSG 5 *Visby* with 8 RBS15 Mk2 AShM, 4 single 400mm ASTT with Torped 45 LWT, 1 57mm gun, 1 hel landing platform

PCGT 4:

- 2 *Göteborg* with 4 twin Inchr with RBS15 Mk2 AShM, 4 single 400mm ASTT with Torped 431 LWT, 1 57mm gun
- 2 *Stockholm* with 4 twin Inchr with RBS15 Mk2 AShM, 4 single 400mm ASTT with Torped 431 LWT, 1 57mm gun

PBF 133: 100+ Combat Boat 90H (capacity 18 troops); 27 Combat Boat HS (capacity 18 troops); 6 Combat Boat 90HSM (capacity 18 troops)

PB 8 *Tapper* (Type 80)

MINE WARFARE • MINE COUNTERMEASURES 7

MCC 5 *Koster* (SWE *Landsort* mod)

MCD 2 *Spärö* (*Styrsö* mod)

AMPHIBIOUS • LANDING CRAFT 11

LCVP 8 *Trossbat*

LCAC 3 *Griffon* 8100TD

LOGISTICS AND SUPPORT 15

AG 2: 1 *Carlskrona* with 1 hel landing platform (former ML); 1 *Trosso* (spt ship for corvettes and patrol vessels but can also be used as HQ ship)

AGF 2 *Ledningsbåt* 2000

AGI 1 *Orion*

AKL 1 *Loke*

ARS 2: 1 *Belos* III; 1 *Furusund* (former ML)

AX 5 *Altair*

AXS 2: 1 *Falken*; 1 *Gladan*

Amphibious 850

FORCES BY ROLE

MANOEUVRE

Amphibious

1 amph bn

EQUIPMENT BY TYPE

ARTILLERY • MOR 81mm 12 M/86

COASTAL DEFENCE • AShM 8 RBS-17 *Hellfire*

Coastal Defence

FORCES BY ROLE

COASTAL DEFENCE

1 AShM bty with RBS-15

EQUIPMENT BY TYPE

COASTAL DEFENCE • AShM RBS-15

Air Force 2,700

FORCES BY ROLE

FIGHTER/GROUND ATTACK/ISR

6 sqn with JAS 39C/D *Gripen*

TRANSPORT/ISR/AEW&C

1 sqn with C-130H *Hercules* (Tp-84); KC-130H *Hercules* (Tp-84); Gulfstream IV SRA-4 (S-102B); S-100B/D *Argus*

TRAINING

1 unit with Sk-60

AIR DEFENCE

1 (fighter control and air surv) bn

EQUIPMENT BY TYPE

AIRCRAFT 96 combat capable

FGA 96 JAS 39C/D *Gripen*

ELINT 2 Gulfstream IV SRA-4 (S-102B)

AEW&C 3: 1 S-100B *Argus*; 2 S-100D *Argus*

TKR/TPT 1 KC-130H *Hercules* (Tp-84)

TPT 8: Medium 5 C-130H *Hercules* (Tp-84); Light 2 Saab 340 (OS-100A/Tp-100C); PAX 1 Gulfstream 550 (Tp-102D)

TRG 67 Sk-60W

UNINHABITED AERIAL VEHICLES

ISR • Medium 8 RQ-7 *Shadow* (AUV 3 *Örnen*)

AIR-LAUNCHED MISSILES

ASM AGM-65 *Maverick* (RB-75)

AShM RB-15F

AAM • IR AIM-9L *Sidewinder* (RB-74); IIR IRIS-T (RB-98); ARH AIM-120B AMRAAM (RB-99); *Meteor*

BOMBS

Laser-Guided GBU-12 *Paveway* II

INS/GPS guided GBU-39 Small Diameter Bomb

Armed Forces Hel Wing

FORCES BY ROLE

TRANSPORT HELICOPTER

3 sqn with AW109 (Hkp 15A); AW109M (Hkp-15B); NH90 TTH (Hkp-14) (SAR/ASW); UH-60M *Black Hawk* (Hkp-16)

EQUIPMENT BY TYPE

HELICOPTERS

TPT 53: Medium 33: 15 UH-60M *Black Hawk* (Hkp-16); 18 NH90 TTH (Hkp-14) (of which 9 configured for ASW); Light 20: 12 AW109 (Hkp-15A); 8 AW109M (Hkp-15B)

Special Forces

FORCES BY ROLE

SPECIAL FORCES

1 spec ops gp

COMBAT SUPPORT

1 cbt spt gp

Other 2,950

Includes staff, logistics and intelligence personnel

FORCES BY ROLE

COMBAT SUPPORT

- 1 EW bn
- 1 psyops unit

COMBAT SERVICE SUPPORT

- 2 log bn
- 1 maint bn
- 4 med coy
- 1 tpt coy

DEPLOYMENT

CENTRAL AFRICAN REPUBLIC: EU • EUTM RCA 9

INDIA/PAKISTAN: UN • UNMOGIP 4

IRAQ: *Operation Inherent Resolve 2*; NATO • NATO Mission Iraq 1

KOREA, REPUBLIC OF: NNSC • 5

MALI: *Operation Barkhane 150*; 1 SF unit; 1 hel unit with 3 UH-60M; EU • EUTM Mali 8; UN • MINUSMA 187; 1 int coy

MIDDLE EAST: UN • UNTSO 6

SERBIA: NATO • KFOR 2

SOMALIA: EU • EUTM Somalia 9

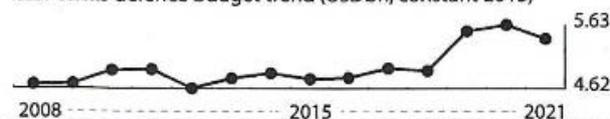
WESTERN SAHARA: UN • MINURSO 2

Switzerland CHE

Swiss Franc CHF		2020	2021	2022
GDP	CHF	706bn	737bn	
	USD	752bn	811bn	
<i>per capita</i>	USD	87,367	93,515	
Growth	%	-2.5	3.7	
Inflation	%	-0.7	0.4	
Def bdgt [a]	CHF	5.37bn	5.20bn	5.33bn
	USD	5.72bn	5.72bn	
USD1=CHF		0.94	0.91	

[a] Includes military pensions

Real-terms defence budget trend (USDbn, constant 2015)



Population 8,453,550

Age	0-14	15-19	20-24	25-29	30-64	65 plus
Male	7.9%	2.5%	2.8%	3.1%	24.7%	8.4%
Female	7.5%	2.4%	2.7%	3.1%	24.6%	10.4%

Capabilities

The conscript-based armed forces are postured for territorial defence and limited participation in international peace-support operations. The government has begun to reduce its armed forces, reflecting an assessment that in the militia-based system not all personnel would realistically be available for active service. With permanent neutrality a core feature of foreign and security policy, Switzerland is not a member of any alliances, although it joined NATO's Partnership for Peace programme in 1996 and on occasion contributes to NATO- and EU-led operations alongside its engagement in UN or OSCE missions. Switzerland does not participate in combat operations for peace-enforcement purposes and its deployments are limited in size. The 2016 armed-forces development plan emphasises improvements in readiness, training and equipment, and is meant to be implemented by the end of 2022. The approach to readiness is changing to a flexible model in which different units are called up for active service gradually and on different timelines. Plans to replace F-5 *Tiger II* combat aircraft with the *Gripen* were scrapped after a national referendum rejected the proposal in May 2014. With Switzerland's air-policing capabilities diminished, in July 2018 the government relaunched its attempt to procure a new combat aircraft to now also replace the F/A-18 *Hornet*, which will have its life extended until 2030. The multi-stage selection process was completed in June 2021 and the F-35A was chosen. Parliamentary approval is planned for 2022. The fighter-acquisition programme was capped at CHF6 billion in May 2019 and has been separated from the ground-based air-defence procurement. Previously both programmes were linked. Other priorities include upgrades to Switzerland's air-surveillance systems and to transport helicopters. Switzerland's defence industry has limited design and manufacturing capabilities, with recognised capacity in the land-vehicles sector, which has links to North American firms.

ACTIVE 19,550 (Armed Forces 19,550)

Conscript liability 260-600 compulsory service days depending on rank. 18 or 23 weeks' training (depending on branch) generally at age 20, followed by 6 refresher trg courses (3 weeks each). Alternative service available

RESERVE 123,450

Civil Defence 73,000 (51,000 Reserve)

ORGANISATIONS BY SERVICE

Armed Forces 3,100 active; 16,450 conscript (19,550 total)

Operations Command 72,600 on mobilisation

4 Territorial Regions. With the exception of military police all units are non-active

FORCES BY ROLE

COMMAND

4 regional comd

SPECIAL FORCES

2 SF bn

MANOEUVRE

Armoured

2 (1st & 11th) bde (1 recce bn, 1 tk bn, 2 armd inf bn, 1 SP arty bn, 1 engr bn, 1 sigs bn)

Mechanised

1 (4th) bde (2 recce bn, 2 SP arty bn, 1 ptn br bn)

Light

Nota sull'IRAD⁵⁹

L'Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa (IRAD) è l'Organismo che gestisce, nell'ambito e per conto del Ministero della Difesa, la ricerca su temi di carattere strategico.

Costituito come Centro Militare di Studi Strategici (Ce.Mi.S.S.) nel 1987 e riconfigurato come IRAD nel 2021 a seguito dell'entrata in vigore della Legge 77/2020 - art. 238 bis, l'IRAD svolge la propria opera avvalendosi di esperti civili e militari, italiani ed esteri, in piena libertà di espressione di pensiero.

Quanto contenuto negli studi pubblicati riflette quindi esclusivamente l'opinione del Ricercatore e non quella del Ministero della Difesa.

⁵⁹ <http://www.difesa.it/SMD/CASD/IM/CeMiSS/Pagine/default.aspx>



9 791255 150671