

RAPPORTO ISPI 2018 SCENARI GLOBALI E L'ITALIA

SEMPRE PIÙ UN GIOCO PER GRANDI. E L'EUROPA?

a cura di **A. Colombo** e **P. Magri**
conclusione di **G. Massolo**



ISPI

SEMPRE PIÙ UN GIOCO PER GRANDI. E L'EUROPA?

Scenari globali e l'Italia

Rapporto ISPI 2018

a cura di Alessandro Colombo e Paolo Magri
conclusione di Giampiero Massolo

ISPI

© 2018 Ledizioni LediPublishing
Via Alamanni, 11 – 20141 Milano – Italy
www.ledizioni.it
info@ledizioni.it

SEMPRE PIÙ UN GIOCO PER GRANDI. E L'EUROPA?

RAPPORTO ISPI 2018

A cura di A. Colombo e P. Magri

Prima edizione: Febbraio 2018

*Le opinioni espresse sono strettamente personali e non riflettono
necessariamente le posizioni dell'ISPI.*

Print ISBN 9788867057146

ePub ISBN 9788867057153

Pdf ISBN 9788867057160

DOI 10.14672/67057146

ISPI. Via Clerici, 5

20121, Milano

www.ispionline.it

Catalogue and reprints information: www.ledizioni.it

Questo volume è stato pubblicato con il sostegno della
Fondazione Cariplo

Curatori: Alessandro Colombo, Paolo Magri

Coordinamento editoriale: Arturo Varvelli

Traduzione dall'inglese del capitolo 3, della parte sul Giappone
nel capitolo 5 e del capitolo 6: Chiara Reali

Redazione pagella expert panel ed elaborazione dati: Matteo
Villa

Cronologia: Adriana Orefice

Coordinamento e cura redazionale: Renata Meda

Indice

Introduzione.....	11
<i>Alessandro Colombo, Paolo Magri</i>	

PARTE I - IL MONDO

1. L'America di Trump e gli altri.....	31
<i>Alessandro Colombo</i>	
2. La politica estera russa tra Westfalia e la grande Eurasia.....	49
<i>Aldo Ferrari</i>	
3. Cina, un nuovo modello di grande potenza.....	63
<i>Shaun Breslin</i>	
4. I grandi alla prova.....	77
I fattori regionali e globali delle crisi in Siria e Iraq, <i>Armando Sanguini</i>	
77	
La crisi coreana tra dinamiche regionali e dinamiche globali, <i>Antonio Fiori</i>	
83	
Accordo sul clima: a Parigi svolta storica o parole al vento?, <i>Alberto Clò</i>	
89	
5. Le potenze emergenti. Nuovi spazi per le potenze regionali?.....	95
I vincoli della potenza regionale iraniana.....	
95	
<i>Annalisa Perteghella</i>	
Oltre la rendita: la politica estera interventista dell'Arabia Saudita, <i>Eleonora Ardemagni</i>	
100	

Turchia: ascesa e declino di una media potenza regionale, <i>Valeria Talbot</i>	105
Giappone: un attore regionale e globale? Non ancora, non così, <i>Axel Berkofsky</i>	108
6. Gruppi armati, governance e il futuro del Medio Oriente.....	113
<i>Ranj Alaaldin</i>	
7. Intanto l'economia va.....	131
<i>Francesco Daveri</i>	

PARTE II - L'EUROPA

8. L'Unione Europea nel mondo: perché l'UE non può essere la grande potenza inscritta nei numeri.....	147
<i>Sonia Lucarelli</i>	
9. Il nazionalismo sub-nazionale, a partire dalla questione catalana.....	161
<i>Alberto Martinelli</i>	
10. La Germania, le altre potenze europee e la nuova direzione dell'UE.....	175
<i>Michele Valensise</i>	
11. L'economia europea: un anno di ripresa, di ansie e di progetti.....	187
<i>Franco Bruni</i>	

PARTE III – L'ITALIA

12. Le priorità della politica estera italiana e il Mediterraneo.....	209
<i>Ugo Tramballi</i>	

13. La politica economica italiana:	
allargare lo stretto sentiero.....	219
<i>Franco Bruni</i>	
Conclusione. L'Italia fra i "Grandi"	229
<i>Giampiero Massolo</i>	
2018: la pagella dell'expert panel.....	239
Appendice.....	255
Una breve sintesi cronologica.....	259
Gli autori.....	289

Introduzione

Sotto la spinta della retorica più aggressiva della nuova amministrazione degli Stati Uniti, il 2017 sembra avere definitivamente sollevato il velo su una delle trasformazioni più significative degli ultimissimi anni. All'indomani della fine della guerra fredda e, con un'intonazione diversa, dopo lo shock dell'11 settembre del 2001, la maggior parte dei commentatori, degli studiosi e degli stessi responsabili politici si mostrava convinta che il baricentro delle relazioni internazionali fosse destinato a spostarsi verso la dimensione multilaterale e trans-nazionale, con una corrispondente perdita di peso dei tradizionali protagonisti statali e del loro repertorio di "egoismi" e interessi nazionali. Non casualmente, la grammatica della Realpolitik poté essere screditata nel suo complesso come "vecchia" politica internazionale o, ancora più polemicamente, politica internazionale "ottocentesca" – come fece ancora pochi anni fa l'amministrazione Obama denunciando l'occupazione russa della Crimea.

Da alcuni anni a questa parte, invece, la vecchia dinamica della competizione fra grandi potenze ha progressivamente riacquisito peso, spinta in parte dalla crescita e dalla rinnovata assertività di potenziali competitori globali degli Stati Uniti quali la Russia e la Cina, in parte dalla perdurante crisi del tessuto multilaterale della convivenza internazionale e, in parte ancora maggiore, dalla scomposizione del sistema regionale in arene sempre più autonome, all'interno delle quali cresce anche il peso delle rispettive grandi potenze locali.

Nel corso dell'ultimo anno, a questa corrente di rinazionalizzazione della sicurezza si sono aggiunti con molto rumore gli Stati Uniti. Non che, anche in passato, questi ultimi fossero disposti a subordinare il perseguimento del proprio interesse nazionale a qualche presunto interesse generale della comunità internazionale. Ma, rispetto alle precedenti amministrazioni, la nuova amministrazione Trump ha introdotto importanti discontinuità, esaminate nel primo capitolo di questo volume. Il punto di partenza, nonostante tutto, è il convincimento della nuova amministrazione condiviso con l'amministrazione Obama, che il livello attuale degli impegni internazionali degli Stati Uniti sia eccessivo e, alla lunga, insostenibile. Mentre, a partire da qui, l'amministrazione Trump sembra intenzionata a mantenere al centro della politica estera americana l'obiettivo di rimettere in equilibrio impegni e risorse per evitare o, almeno, rimandare la malattia mortale di tutte le potenze egemoni della storia, *l'imperial overstretch* e la crisi fiscale.

A costituire il vero e proprio elemento di rottura di questa amministrazione rispetto all'intero corso della politica estera americana degli ultimi vent'anni è, invece, la sistematica delegittimazione del Nuovo Ordine Internazionale Liberale varato o, almeno, rilanciato all'indomani della fine della guerra fredda. L'espressione culminante di questo smantellamento è la vera e propria denigrazione dell'architettura multilaterale edificata a partire dalla Seconda guerra mondiale e rivendicata, malgrado tutte le ragioni di crisi, anche dalla precedente amministrazione Obama. Sul piano politico concreto, questo orientamento è già stato messo all'opera nell'accantonamento dei due grandi trattati di libero scambio del Pacifico e dell'Atlantico; nella denuncia degli accordi di Parigi sul clima; e, alla fine dell'anno, nello scontro durissimo con le Nazioni Unite seguito all'isolamento degli Stati Uniti sulla questione di Gerusalemme. Mentre, su un piano più generale, questa revisione corrisponde a un'insoddisfazione complessiva per il funzionamento dell'architettura multilaterale della convivenza internazionale, visto come sempre più pregiudizievole degli interessi nazionali americani.

Più scontatamente, è stata confermata anche nel 2017 la rinnovata assertività della politica estera russa, affrontata nel capitolo di Aldo Ferrari. L'efficacia dell'intervento militare russo in Siria, soprattutto se posta a confronto con l'azione poco incisiva dell'Occidente, ha notevolmente accresciuto il profilo internazionale della Russia. Sul terreno della legittimità, poi, il sostanziale successo nel sostenere il governo di Assad è servito a ribadire la contrarietà di Mosca ai tentativi di *regime change* e, più in generale, alle politiche di ingerenza promosse dai paesi occidentali.

In una prospettiva più ampia, la Russia ha preso sempre più consapevolezza della svolta verso est degli equilibri internazionali, operando in due direzioni principali. La prima è quella del consolidamento dei rapporti con gli altri paesi post-sovietici, in particolare con quelli centro-asiatici. In quest'ottica la Grande Eurasia costituisce per Mosca in primo luogo un immenso spazio di crescente integrazione economica e di sicurezza, ma del quale gli studiosi russi sottolineano anche la sostanziale condivisione di orientamenti ideologici diversi da quelli occidentali. La seconda direttrice ha, appunto, una natura più culturale o ideologica. Non si tratta solo del comune orientamento multipolare nelle relazioni internazionali, ma anche di una *Weltanschauung* conservatrice e incentrata su valori nazionali invece che "universali". A prescindere dalla pur rilevante questione della strumentalità di questa svolta, questo legame tra conservatorismo e politica estera è l'aspetto forse più significativo che sta emergendo all'interno della riflessione politica russa.

Dietro le sfide aperte della Russia, sembra essere cresciuto nel corso dell'ultimo anno anche il desiderio cinese di giocare un ruolo più attivo nello scenario internazionale. Il nuovo attivismo cinese, affrontato nel capitolo di Shaun Breslin, ha implicazioni chiare e importanti per gli altri attori globali e, forse, persino per la natura stessa dell'ordine internazionale. Anche se non sfocerà a breve termine nella creazione di un ordine mondiale sinocentrico, di certo renderà più difficile per le altre nazioni perseguire e imporre preferenze e obiettivi non

graditi a Pechino. Non sorprende che l'influenza cinese sia ancora più forte a livello regionale: e se la Belt and Road Initiative si dovesse rivelare un successo, l'estensione stessa di ciò che per la Cina è il "giardino di casa" potrebbe cambiare in modo significativo. Sarà tuttavia proprio a livello regionale che l'ambizione cinese di diventare un nuovo tipo di grande potenza sarà messa alla prova, con conseguenze potenzialmente problematiche sia qualora la Cina dovesse fare la voce grossa e usare la sua forza (per esempio nella risoluzione delle dispute territoriali), sia nel caso in cui non lo faccia (per esempio nei rapporti con la Corea del Nord e forse persino con il Myanmar).

Come la Russia, poi, anche la Cina associa alla propria crescita la pretesa di essere una grande potenza alternativa anche per ispirazione a quelle occidentali. In particolare, gli aiuti allo sviluppo cinesi sono l'esatto contrario degli aiuti condizionali, tradizionalmente associati alle preferenze degli stati liberali occidentali e delle principali istituzioni dell'ordine economico globale e che richiedono liberalizzazioni politiche e/o economiche ai paesi destinatari. Mentre, sul terreno del diritto internazionale, la concezione cinese dei diritti umani pone l'accento sui quelli socio-economici più che sui diritti civili e politici individuali e stabilisce implicitamente una gerarchia, in cui la sovranità di uno stato e il suo diritto a gestire autonomamente gli affari interni sopravanzano qualsiasi ipotetica responsabilità internazionale.

La stessa "rivincita della politica di potenza" è rintracciabile, in forme spesso ancora più conflittuali, all'interno delle singole aree regionali, dove si organizza attorno alle potenze emergenti o già consolidate. Nelle pagine del nostro Annuario, particolare rilevanza viene attribuita alle due regioni interessate dalle maggiori crisi del 2017, il Medio Oriente e l'Asia orientale. In Medio Oriente, il gioco tra grandi si è svolto sul triangolo Iran-Arabia Saudita-Turchia. Quanto all'Iran, esaminato nel contributo di Annalisa Perteghella, si deve al presidente Rouhani e all'esecutivo da lui guidato la nuova ascesa iraniana al rango di potenza regionale, definita in termini non solo militari ma

anche e soprattutto economici, politici e di *soft power* e poggiante su tre pilastri: la ricostruzione economica dopo anni di sanzioni e di gestione irresponsabile della cosa pubblica, la risoluzione della questione nucleare, e la fine dell'isolamento internazionale. Particolarmente rilevante è proprio quest'ultimo indirizzo. Rafforzato dalla conclusione della crisi nucleare e dalla liberazione di risorse economiche grazie alla ripresa delle esportazioni petrolifere, l'Iran ha dedicato ingenti sforzi alla ricostruzione delle relazioni internazionali logoratesi negli anni di Ahmadinejad. All'attivismo diplomatico si è affiancato, inoltre, un significativo attivismo militare, culminato nell'intervento diretto nella guerra civile siriana. Mentre all'uno e all'altro si è contrapposta la controffensiva decisa degli attori regionali e internazionali che non vedono di buon occhio il "ritorno" dell'Iran nella regione. Dall'elezione di Donald Trump a presidente degli Stati Uniti è in atto un'alleanza tattica tra Stati Uniti, Arabia Saudita e Israele tesa a contrastare la nuova ascesa iraniana, con evidenti effetti destabilizzanti sull'intera regione.

Il contributo di Eleonora Ardemagni analizza, appunto, il competitore per eccellenza dell'Iran su scala regionale, l'Arabia Saudita. Negli ultimi anni, complice la tendenza alla regionalizzazione della sicurezza, anche quest'ultima ha acquisito lo status e il ruolo di grande potenza della regione mediorientale, ora evidenziato dalla sua politica estera interventista. Il passaggio dell'Arabia Saudita da media a grande potenza del Medio Oriente contemporaneo, favorito dal secondo *boom* petrolifero dei primi anni Duemila, ha consentito ai sauditi (e in parte alle altre monarchie del Golfo) di riallineare lo status geopolitico allo status economico-finanziario. Tuttavia, l'immutata gerarchia delle relazioni nel Consiglio di Cooperazione del Golfo (Ccg) ha esacerbato peculiarità e contrasti, cristallizzato i ruoli interni e restituito un'immagine neopatriarcale della leadership saudita all'interno del Golfo. Tra le monarchie del Golfo, la tendenza al bilanciamento (*balancing*) dell'egemone saudita è in aumento: si va dalla "limitazione" (il mediatore Kuwait, l'autonomia operativa degli Emirati nel sud dello Yemen) fino all'"opposizione",

diretta (il “ribelle” Qatar) o indiretta (la rivendicata “terza via” dell’Oman), con una conseguente accentuazione delle peculiarità nazionali. Solo il piccolo e confessionalmente sbilanciato Bahrein (70% sciiti, 30% sunniti) ha un approccio di pura subalternità alle politiche di Riyadh (*bandwagoning*). Il nuovo attivismo, anche militare, dell’Arabia Saudita in politica estera si accompagna alla profonda crisi del Ccg, mai così lontano dall’essere una “comunità di sicurezza”, alla luce del boicottaggio, politicamente fallito, nei confronti del Qatar.

Infine, Valeria Talbot esamina il ruolo della Turchia che, anche nell’ultimo anno, è stata uno degli attori regionali più attivi nel cercare di influire sulla ridefinizione degli equilibri medio-orientali in uno scenario di progressivo ripiegamento territoriale dello Stato islamico. Tuttavia questo protagonismo non si è tradotto automaticamente nel riconoscimento di uno status di potenza regionale, ma ha risposto prima di tutto all’obiettivo di uscire dall’isolamento in cui la Turchia si è trovata a causa di una molteplicità di fattori: il deterioramento complessivo del contesto circostante, inaugurato dal collasso dell’Iraq a metà degli anni Duemila e culminato nello scoppio della guerra siriana; il fallimento delle primavere arabe e, in particolare, l’abbattimento del governo “amico” dei Fratelli musulmani in Egitto; il progressivo raffreddamento dei rapporti con il tradizionale alleato americano. Il paese si è trovato così sempre più impanatanato nel caos mediorientale, con pesanti ripercussioni sulla sua stabilità e sicurezza interna. Se, nel corso del 2017, la convergenza turca con Russia e Iran nel processo di Astana per la soluzione della crisi siriana ha indotto Ankara ad adottare una posizione più conciliante sul futuro del presidente siriano, la Turchia è rimasta invece ferma nell’obiettivo di impedire la formazione di un’autonomia curda nel nord della Siria, nel timore che ciò possa fungere da catalizzatore delle mire separatiste dei curdi turchi.

Una tendenza analoga alla ripresa delle dinamiche competitive tra “grandi” è rintracciabile anche nell’altra regione più calda dell’ultimo anno, l’Asia orientale, sempre più estesa oltre

tutto fino ad abbracciare il contesto regionale una volta separato dell'Asia Meridionale. Il capitolo di Axel Berkofsky si concentra, in particolare, sull'assunzione di maggiori responsabilità politiche e persino militari da parte del Giappone. Il deterioramento del contesto di sicurezza regionale, per effetto delle ricorrenti provocazioni della Corea del Nord, della crescita di lungo periodo della Cina e, in prospettiva, dell'allentamento o della vera e propria crisi dei rapporti tra gli Stati Uniti e alcuni dei tradizionali alleati regionali (dalle Filippine al Pakistan alla stessa Corea del Sud), ha già indotto il Giappone a rivedere la propria persistente inclinazione post-bellica alla rinuncia allo strumento militare e all'affidamento alla garanzia extra-regionale degli Stati Uniti. Pur senza rinunciare a quest'ultima, ma dovendo tenere conto dei nuovi orientamenti dell'amministrazione americana, nel corso del 2017 diversi incontri ufficiali con l'Australia, l'India e diversi paesi dell'Asia sud-orientale hanno offerto l'occasione al Giappone di presentarsi come un paese preparato a completare il proprio tradizionale bilaterale di sicurezza con gli Stati Uniti con una rete di rapporti bilaterali e multilaterali in Asia orientale, sud-orientale e meridionale. In particolare, di grande rilievo geopolitico appare il rafforzamento dei legami politici e di sicurezza con un paese geograficamente distante quale l'India – un'altra grande potenza emergente in un'area regionale diversa da quella del Giappone, ma in connessione sempre più stretta con essa.

Non casualmente, questo intreccio di grandi potenze di carattere globale e regionale è già stato messo alla prova nelle principali crisi internazionali dell'anno. Quelle di Siria e Iraq sono, da anni, esempi paradigmatici del garbuglio di tensioni e di conflittualità in cui è avvolto il Medio Oriente a causa dell'intersecarsi delle agende dei soggetti, locali, regionali e internazionali, statali e non statali, che vi gravitano. Questa crisi, di cui tratta il capitolo di Armando Sanguini, ha visto nel corso dell'ultimo anno la progressiva sconfitta militare dell'Isis con due fondamentali passaggi conclusivi; il primo a Mosul (Iraq) nel giugno del 2017 e a Raqqa (Siria) in ottobre; il secondo

nel restante territorio di confine tra i due paesi dove, tra l'altro, si è assistito ad un sostanziale raccordo tra Mosca e i reparti iraniani e di Hezbollah a sostegno delle truppe di Damasco da un lato e le milizie curde e arabe dello Sdf con il supporto aereo americano.

Per entrambi i paesi si è quindi aperto lo scenario del “dopo” la sconfitta militar-territoriale dell'Isis; uno scenario in cui le diverse ragioni di conflitto non sono certo venute meno e si sono anzi inquinate nell'incrocio delle già ricordate agende dei protagonisti, degli attori e dei figuranti che vi si sono inseriti. E nel cui contesto è tutt'altro che neutralizzato il potenziale dei suoi principi ideologico-settari che hanno trovato terreno fertile in un perimetro che va dall'Estremo Oriente all'Asia, dall'Africa all'Occidente trovando fattori di saldatura con la galassia degli altri movimenti jihadisti, salafiti e non, che percorrono il pianeta.

Mentre, dunque, la crisi siro-irachena imboccava una strada almeno in parte nuova, si è ulteriormente aggravato nel corso del 2017 l'altro scenario di crisi in Corea, esaminato nel capitolo di Antonio Fiori. Pur non essendo subentrato alcun sostanziale cambiamento nella postura che la Corea del Nord ha tradizionalmente adottato, il 2017 ha fatto registrare una sensibile impennata nell'erraticità di Pyongyang: oltre al test nucleare, il sesto nella storia del paese, sono stati lanciati ben 23 missili, di varia natura, che hanno confermato il notevole avanzamento tecnologico compiuto dalla Corea del Nord.

Anche il gioco delle grandi potenze nella penisola coreana non ha mostrato novità di rilievo. Da un lato, l'amministrazione Trump ha mostrato di volersi conformare alla linea già adottata in passato dagli Stati Uniti, fatta soprattutto di minacce militari e di pressioni economiche – sia unilaterali sia multilaterali – dirette a creare le basi per un rilancio della diplomazia, con il consueto obiettivo di convincere la Corea del Nord a procedere allo smantellamento del proprio programma nucleare e missilistico. Dall'altro lato, al contrario degli americani, cinesi e russi sembrano – date le caratteristiche del regime nordcoreano – essere più tolleranti nei confronti del programma nucleare di

Pyongyang. Pechino continua, nonostante abbia costantemente siglato le risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (Csnu) e ne abbia introdotte di recente alcune su base unilaterale, a ricoprire il ruolo di principale alleato commerciale della Corea del Nord. Anche Mosca, secondo partner commerciale di Pyongyang, ha puntualmente ratificato le misure sanzionatorie contro la Corea del Nord, ma, come Pechino, ha sempre cercato di mitigare le conseguenze per il regime di Kim Jong Un.

Infine, la ripresa della competizione fra grandi potenze ha contribuito anche a frenare la funzionalità e il rilancio della dimensione multilaterale della convivenza internazionale. Alberto Clò si occupa del regime internazionale più direttamente investito dalle polemiche dell'ultimo anno, quello dell'ambiente, specie dopo l'emanazione da parte di Donald Trump il 28 marzo 2017 dell'*"Executive Order on Promoting Energy Independence and Economic Growth"* finalizzato, vi si legge, a "sostenere lo sviluppo delle enormi risorse energetiche della Nazione eliminando i vincoli regolatori che ostacolavano la produzione di energia, la crescita economica, la creazione di nuova occupazione".

Questo annuncio ha sollevato indignazione soprattutto da parte dei paesi europei. Ma, come nota il capitolo, questa indignazione è parsa sproporzionata per diverse ragioni. Intanto perché gli Stati Uniti dovranno comunque attendere tre anni (novembre 2019) prima di notificare ufficialmente alle Nazioni Unite l'intento di ritirarsi, cui dovrà seguire un altro anno perché l'uscita sia definitiva, a ridosso quindi della campagna elettorale per le prossime elezioni presidenziali. In secondo luogo, perché restava uno spazio politico per avviare una trattativa con l'amministrazione americana – peraltro molto divisa al suo interno – per rivedere talune clausole dell'Accordo. Ma, soprattutto, perché le norme pur promettenti dell'accordo sul clima non erano comunque bastate a impedire che, nel 2016, si fosse già registrato un aumento record della concentrazione in atmosfera dell'anidride carbonica, mentre le emissioni di CO₂ erano già riprese a crescere dopo tre anni di stabilità.

Anche in questo mondo di grandi potenze, tuttavia, sarebbe una forzatura considerare chiuso lo spazio per tutti gli altri attori, dalle organizzazioni internazionali alle potenze piccole e medie fino agli attori sub-statali. Ranj Alaaldin se ne occupa con riferimento al mondo arabo, dove una combinazione di mutamenti interni e regionali ha creato le condizioni per una proliferazione di attori non statali violenti che hanno indebolito le istituzioni statali, frammentato l'autorità e promosso agende ideologiche, regionali o secessioniste.

Di fronte a questa trasformazione, esemplificata dalla parabola dell'Isis, gli attori esterni e, più in generale, la comunità internazionale hanno incontrato e continuano a incontrare enormi difficoltà. A maggior ragione perché la situazione è ulteriormente complicata dal fatto che, molto spesso, è difficile tracciare una chiara distinzione tra le milizie sub-statali e le forze convenzionali dello stato, esercito e polizia. Anzi, in molti casi l'osmosi tra irregolari e regolari rende problematico l'assunto secondo il quale il rafforzamento del governo centrale e delle istituzioni dello stato condurrebbe automaticamente a un migliore controllo dell'instabilità e del conflitto. Senza considerare, poi, che la legittimità di cui questi attori e milizie sub-statali godono nelle rispettive comunità rivela come, in molti casi, essi abbiano sostituito lo stato nell'offerta di beni, servizi e sicurezza, contribuendo anche in questo modo a sfumare la distinzione di impronta tradizionale tra attori statali e attori non statali. In questo quadro generale di deterioramento dell'ordine politico internazionale, tuttavia, merita di essere sottolineato il fatto che le cose non sono andate nello stesso modo sul terreno economico. Al contrario, il 2017 ha assistito a un miglioramento pronunciato della situazione economica, di cui si occupa nel suo capitolo Francesco Daveri.

Ad attestare il buon andamento dell'economia sono prima di tutto i dati di crescita provenienti dal mondo nel suo complesso. Secondo i numeri del *World Economic Outlook* dell'ottobre 2016, la crescita del Pil del mondo (al netto dell'inflazione) nel 2017 dovrebbe far registrare un +3,6% rispetto al 2016. Il dato

è un buon dato perché la crescita accelera rispetto al 2016 (che fece segnare un deludente +3,1%). A migliorare ulteriormente il quadro economico contribuiscono, poi, altri fattori. In primo luogo, l'accelerazione della crescita è il risultato di un miglioramento diffuso delle prospettive economiche in tutte le più importanti aree del mondo, sia quelle più avanzate sia quelle dei mercati emergenti. In secondo luogo, al di là del sollievo per i mancati pericoli, sembra che l'economia abbia acquisito una certa stabilità, almeno fino a che – e sembra che sarà questo il caso anche nel 2018 – le banche centrali continueranno a ricoprire il ruolo di supplenza che hanno svolto perlopiù egregiamente dopo il fallimento di Lehman Brothers del settembre 2008. In terzo luogo, l'accelerazione della crescita si è accompagnata a un altro dato di grande rilevanza sociale, e cioè il calo della percentuale della forza lavoro disoccupata. Infine, l'attuale accoppiata tra accelerazione della crescita economica e calo della disoccupazione avviene in un contesto di sostanziale stabilità dei prezzi.

Rimangono, tuttavia, almeno due ragioni di fragilità. Intanto, la crescita continua a dipendere troppo dalle banche centrali. Ma, soprattutto, a minacciare di far deragliare la crescita c'è il persistere e l'ampliarsi delle disuguaglianze. Se, come si è visto, i dati aggregati evidenziano un netto calo della disoccupazione nelle zone più importanti del mondo, la percentuale dei senza lavoro rimane molto differenziata tra regioni all'interno delle grandi aree geografiche e anche all'interno di nazioni più piccole, con ovvie conseguenze in termini di tensioni sociali e politiche.

Questo contesto internazionale ambivalente, sempre più fragile sul terreno politico e apparentemente in ripresa su quello economico, si è riflesso in forma esasperata sull'Europa. In un mondo che sembra avviato a una nuova competizione fra grandi, l'Unione Europea non può permettersi di perdere altro tempo nei suoi sforzi di rilancio (a maggior ragione alla vigilia di un anno importantissimo anche sul piano istituzionale). E

tuttavia l'Unione fatica ancora ad agire come un attore unitario in grado di affiancarsi a quelli già esistenti e a quelli emergenti. Su questo ritardo, affrontato nel capitolo di Sonia Lucarelli, ha continuato a pesare anche nell'ultimo anno il consueto iato tra risorse di potere e capacità di utilizzarle a fini politici collettivi: una capacità che non solo è limitata da vincoli di architettura istituzionale, ma anche condizionata negativamente da sviluppi politici europei e internazionali che limitano capacità decisionale, credibilità e legittimità della politica estera europea.

Una politica estera efficace necessita di quattro elementi essenziali: capacità decisionale, capacità di esecuzione, legittimità e credibilità. A questi, nel caso di un attore collettivo, se ne aggiunge un quinto: la leadership. Allo stato attuale, la struttura istituzionale dell'Unione e il contesto socio-politico europeo e internazionale pongono limiti rispetto a tutti questi elementi. Se il coordinamento tra Stati membri nella formulazione della politica estera europea è sempre stato reso difficile dalle diverse priorità delle nazioni, l'ampliamento dell'Unione, le varie crisi che hanno coinvolto l'Europa in anni recenti e la trasformazione delle minacce hanno aumentato gli ambiti di dissenso. Ormai le tensioni non sono più solo tra grandi paesi con diverse priorità di politica estera, ma tra paesi est europei – timorosi del rinnovato attivismo espansionista russo – e paesi nord o sud europei – per i quali la Russia è *in primis* un partner strategico-commerciale; o tra paesi che faticano più o meno a emergere dalla crisi economica; o tra paesi direttamente esposti ai flussi migratori (Italia e Grecia in primo luogo) e gli altri. A queste si sommano tre, possibilmente ancora più rilevanti linee di faglia che indeboliscono il progetto europeo e, inevitabilmente, la capacità dell'UE di giocare un ruolo internazionale significativo. La prima divide i paesi maggiormente toccati dalla vittoria di forze di governo di tipo sovranista dai toni populistici e gli altri; la seconda è la spaccatura interna delle società europee (e occidentali in genere); la terza rischia di portare alla secessione di parti di stati membri.

Proprio su quest'ultimo aspetto si concentra il capitolo di Alberto Martinelli. La questione catalana definitivamente

scoppiata nel corso del 2017 ne costituisce l'esempio più evidente, ma certo non unico; è stata preceduta, in Spagna, dal più grave e violento indipendentismo del Pais Vasco e presenta tratti simili ad altri separatismi all'interno dell'Europa, dalla questione irlandese nel Regno Unito a quella corsa in Francia alla frattura tra valloni e fiamminghi in Belgio. Si tratta di casi assai diversi, che possono tuttavia considerarsi come manifestazioni di uno stesso fenomeno: il ritorno della nazione e del nazionalismo, un fenomeno che ha le proprie radici nelle grandi trasformazioni economiche e politiche che hanno caratterizzato gli ultimi decenni del '900: da un lato, l'insieme dei processi che definiamo globalizzazione e, dall'altro, l'implosione dell'Urss e la fine della guerra fredda.

Non solo: le diverse espressioni del neo-nazionalismo contemporaneo si combinano in diversa misura con l'altro grande fenomeno politico in crescita degli ultimi anni, il populismo. La plasticità del nucleo sottile ma forte dell'ideologia populista (la contrapposizione tra il popolo indistintamente inteso buono per definizione e le élite inefficienti, corrotte o comunque preoccupate solo del loro interesse, l'anti-pluralismo, l'anti-costituzionalismo) si combina, infatti, facilmente con ideologie più strutturate e meglio articolate, come in particolare il nazionalismo (priorità assoluta dell'interesse nazionale, rigidi criteri di inclusione, legame con il territorio) che le forniscono obiettivi e rivendicazioni. L'anti-europeismo è il punto di coagulo del nazionalismo e del populismo. L'ideologia nazional-populista fa un uso strumentale del risentimento popolare contro le istituzioni e l'*establishment*, del fascino esercitato dall'antipolitica (che diventa lo strumento principale di coinvolgimento del popolo e quindi di acquisizione del consenso) per diffondere il proprio messaggio nazionalistico e anti-europeo. Le istituzioni comunitarie sono spesso il principale capro espiatorio e bersaglio critico. Ma anche le élite nazionali sono criticate in quanto incapaci di opporsi o addirittura complici della tecnocrazia sovranazionale europea e devono essere sostituite al potere dai veri difensori dell'interesse nazionale. Qui si manifesta tuttavia una

divergenza di fondo tra partiti nazionalisti e indipendentisti: i primi vogliono riappropriarsi di porzioni di sovranità cedute all'UE nella convinzione che la dimensione statale sia la più idonea a gestire i problemi della globalizzazione, mentre i secondi vogliono secedere dagli stati di appartenenza, conservando e anzi rinvigorendo il legame con l'UE in una prospettiva federalista, perché sono consapevoli dei vantaggi derivanti dall'appartenenza all'unione sovranazionale e preferiscono le istituzioni e la classe dirigente europea a quelle nazionali. Il nazionalismo sub-nazionale condivide quindi molte rivendicazioni dell'ideologia nazionalistica, ma non l'anti-europeismo.

Stretta fra le pressioni globali e le tensioni interne ai singoli paesi, sono continuate anche nell'ultimo anno le manovre diplomatiche e le dinamiche competitive tra i paesi membri dell'Unione. Sullo sfondo delle tensioni con i paesi dell'Europa centro-orientale, tre eventi hanno segnato più di tutti il 2017: le trattative sulla Brexit, la vittoria di Emmanuel Macron nelle elezioni presidenziali francesi e le elezioni parlamentari in Germania. Il capitolo di Michele Valensise si concentra in particolare su queste ultime, che hanno avuto un esito diverso dal previsto. Certo, la Cdu-Csu si è confermata come prima forza politica con netto distacco sugli altri partiti, ma con una flessione di voti, addebitata a esitazioni e passi falsi di Angela Merkel. La cancelliera è uscita quindi indebolita – sebbene non sconfitta – dalle elezioni, con prevedibili ripercussioni sulla futura stabilità del paese, già prefigurate dalle estenuanti trattative per formare un nuovo governo.

Al momento attuale, in ogni caso, è davvero difficile imputare alla Germania una presa di distanza, o addirittura un capovolgimento, dei principi che ne hanno guidato l'azione dal dopoguerra. Pur se condizionata dall'attuale fase di governo di amministrazione ordinaria, la politica tedesca continua a fare pieno riferimento all'Unione Europea. Lo fa la cancelliera, con la misura e la prudenza che appartengono al suo stile, e con la consapevolezza più volte ribadita che a fronte di questioni globali complesse e minacciose i paesi europei non possono

permettersi di procedere in ordine sparso. E lo fa in modo ancora più pronunciato l'Spd, tanto che, al congresso del partito di dicembre, Martin Schulz ha posto molto in alto l'asticella delle ambizioni per l'Europa, fissando al 2025 la data per dar vita addirittura agli Stati Uniti d'Europa.

In questo panorama politicamente e socialmente instabile, è migliorato in compenso anche in Europa lo stato generale dell'economia, sebbene il peso dell'Unione nell'economia mondiale stia continuamente riducendosi: già oggi il suo Pil è sceso al 22% di quello mondiale e nel 2030 sarà molto inferiore al 20%. Tocca a Franco Bruni analizzare l'evoluzione del quadro economico dell'Unione Europea. Nel 2017 non c'è stato un clima di emergenza finanziaria; anzi, è andata crescendo la convinzione di essere "usciti dalla crisi". È stato un anno però pervaso da una sensazione di fragilità e di incertezza sul futuro dell'integrazione europea e sul posto dell'Europa nel mondo.

Ciò ha alimentato, in compenso, una disordinata ma ricca progettualità sul futuro dell'Unione, con radici nelle riflessioni degli anni precedenti ma con spunti di novità e, forse, qualche iniezione di pragmatismo, alimentata dal riemergere sorprendente di nuovi orizzonti europeisti, fra l'insistenza nel far piccoli passi nell'integrazione economica, soprattutto bancaria e finanziaria, e la riapertura di ambiziosi cantieri di integrazione politica. Alla fine del 2017 le principali idee per accrescere l'integrazione europea, più o meno ufficiali, diverse e in parte confliggenti, provenienti dagli organi comunitari, dai principali Paesi membri, da studiosi e think tank indipendenti, possono raggrupparsi in tre dossier: il completamento dell'Unione bancaria, la riforma dell'architettura d'insieme del governo economico e del bilancio comunitari e la riforma della disciplina delle finanze pubbliche nazionali.

Anche la politica estera italiana si è trovata a cercare un adattamento a questo "mondo di grandi". Da un lato, come scrive Giampiero Massolo nella conclusione al volume, è evidente che l'Italia non può appartenere al club delle "Grandi" potenze,

trovandosi, peraltro, in compagnia della (quasi) totalità degli stati nazionali del pianeta. Diversamente dai “Grandi”, infatti, l'Italia può individuare e perseguire i propri interessi nazionali secondo una scala di priorità limitata e “mirata”, calibrata anzitutto su base geografica e diretta prima di tutto all'Europa, ai Balcani e al Mediterraneo. Dall'altro lato, nell'era delle interdipendenze globali, se davvero vuole un Mediterraneo più stabile, un quadrante balcanico aperto alla prospettiva europea, un'Europa che ritrovi lo slancio delle origini e sappia al contempo dare risposte moderne e convincenti alle attese dei suoi cittadini, è con i “Grandi” che l'Italia deve sapere interloquire, ora rafforzando il proprio sistema di alleanze, ora intessendo partenariati di mutua convenienza. E non basta più, a tale fine, il “teorema Mattei-Valletta”, l'idea di una politica estera come mera ancella delle ragioni dell'economia, ossia funzionale a garantire gli approvvigionamenti energetici e gli sbocchi alle nostre esportazioni.

In particolare, essere “saldi” per permanere nell'Unione con autorevolezza è ben più importante che guardare ai futuri, o futuribili, assetti istituzionali della costruzione comunitaria. Più che di sviluppi improbabili, l'Italia deve preoccuparsi, per rafforzare l'Europa, di rafforzare per prima la propria credibilità, che l'Europa si aspetta e della quale ha assoluto bisogno, essendone l'Italia membro di rilievo “esistenziale”, oltre che seconda manifattura continentale *too big to fail*. Ciò tenuto anche conto che l'alternativa più realistica all'ingegneria istituzionale risiede non tanto nelle cooperazioni rafforzate, quanto nelle dinamiche intergovernative che plasmeranno i rapporti interni al nucleo duro, franco-tedesco, dell'Unione.

Al versante mediterraneo della politica estera italiana si rivolge invece il capitolo di Ugo Tramballi. In questa regione si concentrano le grandi priorità e molte delle iniziative della diplomazia italiana. “A Shared Responsibility for a Common Goal: Solidarity and Security” era il tema di una conferenza ministeriale organizzata a luglio con i paesi di transito dei migranti; ad agosto la *Comandante Borsini* è stata la prima nave ad arrivare

di fronte alle coste libiche come appoggio alla marina locale; anche all'assemblea generale Onu di settembre Paolo Gentiloni aveva dedicato il suo discorso al mantra italiano: il nostro posto sulla prima linea del Mediterraneo. Sono decine le iniziative del 2017 che hanno cercato di sensibilizzare i nostri sforzi. Ma per quanto tentino politica e diplomazia, il resto dell'Europa, tranne la piccola Grecia, collabora "al minimo sindacale" alla gestione dei flussi migratori: a volte nemmeno a quello, come ha ricordato Paolo Gentiloni.

Sul versante libico, poi, l'Italia è stata presa in contropiede dal nuovo attivismo della Francia di Macron. Prima fra gli occidentali, il 10 gennaio 2017 l'Italia aveva riaperto l'ambasciata di Tripoli e dedicato uomini e risorse per l'addestramento della guardia costiera libica. Il rapporto con il premier al-Sarraj e il suo governo riconosciuti dalla comunità internazionale, era stato continuo e proficuo. Quello con il generale Khalifa Haftar, inesistente. Poi, il 25 luglio Emmanuel Macron ha convocato Sarraj e Haftar al castello di La Celle-Saint Cloud, alle porte di Parigi. Immediatamente dopo, il presidente francese ha incontrato Gentiloni e sulla via di casa Sarraj si è fermato a Roma. Solo il 28 settembre il generale Haftar sarebbe stato invitato in visita ufficiale in Italia e, con una certa arroganza, avrebbe dichiarato la sua disponibilità a contrastare l'immigrazione illegale purché paghino gli italiani.

Infine, in linea con l'evoluzione economica internazionale, durante il 2017 l'economia italiana è migliorata oltre le aspettative, anche se meno della media dell'Eurozona. Franco Bruni se ne occupa nel suo capitolo di analisi sulla politica economica italiana. Nel 2016 la crescita reale era stata inferiore all'1%. Le previsioni del Pil nel 2017 e 2018 sono divenute, invece, via via più ottimiste: dal +0,9% e 1,1 nei documenti del governo di metà 2017, all'1,5-1,7 di fine anno. Nel 2017 l'area dell'euro nel suo insieme è però cresciuta più del 2%, con miglioramenti delle previsioni lungo l'anno simili a quelli italiani. Servono dunque ancora politiche per convergere alla crescita estera. Ma il loro sentiero è ostacolato dal muro del debito pubblico, il cui

rapporto col Pil in Italia è quasi una volta e mezza quello della media dell'area euro.

La formulazione della politica economica è avvenuta, con un dialogo continuo e a tratti controverso con Bruxelles, seguendo il "sentiero stretto" fra il favore alla ripresa e la necessità di contenere il debito pubblico. La congiuntura internazionale è stata determinante nel migliorare la crescita italiana. La profonda integrazione industriale e finanziaria con l'Europa ha richiamato l'opportunità di accelerare l'unità comunitaria e la cooperazione più stretta nell'Eurozona. Anche i costi economico-sociali dell'ondata migratoria hanno giustificato l'attenzione per i temi comunitari e sono stati considerati nel dialogo con la Commissione. Hanno avuto speciale rilievo i problemi delle banche e il loro intreccio con quelli della finanza pubblica. I mercati internazionali hanno mostrato di associare le prospettive di stabilità politica del paese con quelle della sua stabilità finanziaria, la cui fragilità è una minaccia per l'intera Eurozona. Non sono state esasperate le tensioni sui nostri titoli di stato la cui domanda è stata però supportata in modo ingente dagli acquisti straordinari della Bce.

Alessandro Colombo, Paolo Magri

PARTE I

IL MONDO

1. L'America di Trump e gli altri

Alessandro Colombo

L'avvento di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti è stato e continua a essere rappresentato come l'equivalente di un terremoto politico e culturale, non soltanto per gli Stati Uniti ma per l'intero ordine internazionale. In questa rappresentazione, veicolata da tutti i principali media internazionali, elementi realistici di preoccupazione si mischiano a macroscopiche ipocrisie. Da un lato, è bastato il primo anno della nuova amministrazione a confermare molti dei timori sollevati sin dall'inizio dai suoi critici. Intanto, l'assunzione del ruolo istituzionale di presidente non ha cambiato lo stile personale di Donald Trump che, oltre a tradire evidenti limiti culturali e intellettuali, ha già portato al limite di rottura le prerogative che la Costituzione gli riconosce¹. Il personalismo e l'informalità nella gestione della cosa pubblica – esemplificati dall'uso parossistico di twitter, oltre che dal linguaggio ostentatamente non diplomatico e, non di rado, sguaiato usato con amici e nemici – sono stati resi ancora più stridenti dalle continue oscillazioni nella gestione della politica estera, tanto sui singoli scenari di crisi (dall'Afghanistan alla Corea all'Iraq) quanto nei rapporti con gli altri principali attori (dalla Cina alla Russia agli stessi alleati europei e asiatici). Questa incoerenza è stata esacerbata dalle divisioni interne all'amministrazione², culminate nella sostituzione di figure di primo piano quali il consigliere per la Sicurezza nazionale Michael Flynn, ma proseguite anche più avanti nelle tensioni ricorrenti tra Donald Trump, il segretario di stato Rex Tillerson

¹ B. Wittes, "The Disturbing Paradox of Presidential Power", *Foreign Policy*, settembre-ottobre 2017.

² R. Cohen, "Trump's National Security Strategy Is a Farce", *New York Times*, 19 dicembre 2017.

e il segretario alla Difesa Jim Mattis. Come se non bastasse, il clamoroso ritardo nella copertura dei posti vacanti nello staff della sicurezza nazionale e della politica estera³, e l'inclinazione ad affidarsi a consulenti personali o a funzionari assunti su base temporanea, hanno ulteriormente sbilanciato il rapporto tra canali informali e canali professionali del *decision-making*⁴. Mentre, su questo sfondo, la politica estera dell'amministrazione ha già accumulato incertezze e vere e proprie contraddizioni, come quella tra l'imperativo dichiarato di contenere l'attivismo cinese e la rinuncia al Trans-Pacific Partnership Trade Agreement, senza offrire una visione alternativa dell'impegno americano nella regione; oppure la contraddizione tra il rafforzamento della partnership con l'Arabia Saudita in funzione anti-iraniana e la decisione, che non può non imbarazzare i sauditi, di spostare l'ambasciata americana in Israele da Tel Aviv a Gerusalemme.

Questo torrente di improvvisazione non deve fare dimenticare, tuttavia, che quella ereditata da Donald Trump era già un'America in profonda crisi, tanto nella propria coesione politica e sociale interna quanto, ancora di più, nella propria proiezione internazionale. Anzi, come segnalavamo già nella passata edizione dell'Annuario, la polemica contro Trump rischia di procurare un'interpretazione di comodo del costante declino della capacità egemonica e della credibilità internazionale degli Stati Uniti – un declino cominciato almeno dalla decisione disastrosa della guerra contro l'Iraq nel 2003 e confermato, a parti invertite, dall'inefficacia di tutti gli strumenti messi in campo dall'amministrazione Obama per rimediare ai fallimenti di George W. Bush. La scelta di Barack Obama di rinunciare agli impegni più costosi (come il disimpegno dall'Iraq) e di evitare di assumersene di nuovi (come in Siria e in Libia) non ha restaurato, anzi ha ulteriormente indebolito la credibilità degli

³ S. Binder, "How to Waste a Congressional Majority. Trump and the Republican Congress", *Foreign Affairs*, vol. 97, n. 1, gennaio-febbraio 2018.

⁴ R.N. Haas, "Where to Go From Here. Rebooting American Foreign Policy", *Foreign Affairs*, vol. 96, n. 4, luglio-agosto 2017.

Stati Uniti in Medio Oriente, col risultato di alimentare una caotica competizione regionale ed extra-regionale per riempire il vuoto. Il rilancio della cooperazione con gli alleati si è inceppato sul nascere o perché questi ultimi non si sono dimostrati disponibili a offrire un maggiore contributo, come nel caso degli stati europei, oppure perché la propria disponibilità l'hanno data ma a condizione di promuovere interessi propri e non sempre coerenti con quelli americani, come nel caso della Turchia, del Qatar, dell'Egitto o dell'Arabia Saudita. La politica di *strategic reassurance* verso i potenziali avversari non è riuscita a migliorare, anzi ha persino peggiorato i rapporti con Cina e Russia, in parte per effetto della nuova assertività di queste ultime ma, in parte probabilmente maggiore, per effetto delle ambiguità stesse della politica americana che, alle promesse di apertura, ha mischiato iniziative destinate a essere percepite come ostili quali il *Pivot to Asia* nel caso cinese e l'avvicinamento all'Ucraina nel caso russo. Infine, la scelta di sostituire le operazioni militari su vasta scala dell'era Bush con l'impiego dei droni e delle forze speciali ha consentito di risparmiare vite americane, ma a prezzo di aumentare ulteriormente la divaricazione tra strumento militare e disegno diplomatico e, in mancanza di proprie truppe sul campo, di doversi affidarsi a milizie "locali" difficilmente controllabili, come quelle che si stanno ancora disputando il controllo della Libia o, in Iraq, quelle curde già entrate in conflitto, nell'ultimo anno, con il governo centrale di Baghdad.

Ma c'è di più. Chi rimprovera a Donald Trump di non comprendere e di discostarsi dagli strumenti e dai linguaggi che hanno fatto grande l'ordine liberale del secondo dopoguerra⁵, rilanciato e militarizzato nel dopoguerra fredda, sembra non volere fare i conti con il fatto che quell'ordine, in realtà, si era già clamorosamente ripiegato su se stesso, per effetto sia delle proprie fragilità interne (messe allo scoperto, invece che sanate, dalla scomparsa dell'Unione sovietica) sia del mutamento delle

⁵ M.P. Leffler, "Trump's Delusional National Security Strategy. How the Administration Ignores What Made America Great", *Foreign Affairs online*, 21 dicembre 2017.

condizioni materiali che l'avevano reso possibile. La struttura confortevolmente piramidale dell'immediato dopoguerra fredda si era già incrinata per effetto della progressiva redistribuzione del potere e del prestigio a vantaggio di un gruppo sempre variabile di possibili sfidanti, delle difficoltà nella redistribuzione dei carichi (*burden-sharing*) tra gli Stati Uniti e i loro principali alleati e, per ultimo, a causa della diminuzione della disponibilità americana ad assumersi gli oneri crescenti dell'egemonia (e della sua crisi). L'impianto universalistico dell'ordine si era già scontrato contro l'approfondirsi delle differenze politiche, economiche e culturali tra i diversi insiemi regionali e la conseguente disfunzionalità dell'imposizione di chiavi interpretative comuni, fossero esse di natura positiva (come la transizione *globale* al mercato e alla democrazia) o negativa (come la guerra *globale* al terrore). L'inclinazione ad affidare alle sole democrazie liberali la chiave dell'ordine internazionale, sebbene continuamente ribadita sul piano cerimoniale, aveva dovuto fare sempre di più i conti con l'impossibilità di escludere dalla gestione di un ordine internazionale efficiente potenze essenziali ma non liberaldemocratiche quali la Cina, la Russia o, nei rispettivi contesti regionali, l'Iran, l'Arabia Saudita o il Pakistan. L'intelaiatura istituzionale del multilateralismo aveva già ceduto in parte per la crisi di efficienza e legittimità delle singole istituzioni internazionali e, in parte ancora maggiore, per la progressiva rivincita (nella stessa Unione Europea) delle considerazioni nazionali degli attori, accompagnata dal consueto spostamento della sensibilità dai vantaggi assoluti ai vantaggi relativi della cooperazione. Infine, la capacità stessa di prevenire e gestire le crisi internazionali aveva già ceduto il passo a un'epidemia di crisi fuori controllo o, peggio, prodotte da una fantasia di controllo – come nella perversione dell'esperimento di ingegneria sociale condotto dall'amministrazione Bush in Iraq e precipitato, oltre che nello smantellamento dello stato iracheno, nel collasso dell'intera regione.

Eccoci allora al punto. Molto più che la causa, l'inedita presidenza Trump è solo uno degli effetti della crisi dell'ordine

politico ed economico liberale. Anzi, di questa crisi – che, oltre che degli strumenti politici e istituzionali, è anche una crisi degli strumenti cognitivi – è probabile che faccia parte anche la grottesca auto-indulgenza implicita nella proliferazione delle teorie cospirative chiamate a spiegarla, dalla denuncia della onnipresente ingerenza russa alla retorica delle *fake news*: una versione liberale, hi-tech e post-moderna della leggenda della “pugnalata alle spalle”.

Uno sfondo di continuità

Non casualmente, dietro lo spettacolo della discontinuità (che, negli Stati Uniti come in Europa, è quello che gli imprenditori politici amano vendere e i loro elettori amano comprare), a prevalere fino a oggi nella conduzione della politica estera sono stati malgrado tutto gli elementi di continuità⁶, assicurati da inerzie burocratiche, organizzative e culturali, ma anche dalla tutela alla quale la nuova Amministrazione è stata sottoposta con il pretesto del *Russiagate* e, forse soprattutto, da fattori oggettivi di carattere politico-strategico – quelli che un teorico delle Relazioni Internazionali definirebbe le “condizioni di costrizione” del sistema internazionale⁷.

Al vertice di questa piramide della continuità sta un'interpretazione del contesto internazionale già lontanissima da quella che avevano condiviso (sebbene con linguaggi e priorità diverse) le prime due amministrazioni del dopoguerra fredda, quelle di

⁶ Su questo processo di normalizzazione, si vedano per esempio R.N. Haas (2017); D. Goodhart, “The United Kingdom’s Trump Trap. How Special a Relationship?”, *Foreign Affairs*, vol. 96, n. 5, settembre-ottobre 2017; T. Hikotani, “Trump’s Gift to Japan. Time for Tokyo to Invest in the Liberal Order”, *Foreign Affairs*, vol. 96, n. 5, settembre-ottobre 2017. Secondo altri commentatori, quello dell’attuale presidente sarebbe, invece, il normale apprendistato già sperimentato da altri presidenti del passato. Su questa tesi, S. Serfaty, “Trump’s Moment in History”, in *The National Interest*, novembre-dicembre 2017, pp. 32-38.

⁷ K.N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley, 1979; trad. it., *Teoria della politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1987.

Bill Clinton e di George W. Bush. Rispetto al trionfalismo di queste ultime, l'amministrazione Trump sembra intenzionata a portare fino in fondo l'inclinazione più pessimistica già adottata dalla precedente amministrazione Obama – riflesso di un contesto storico che, ci piaccia o no, è comunque incomparabile a quello confortevolmente unipolare degli anni Novanta, al quale si ostinano a restare ancorati invece quasi tutti i commentatori liberali. I tratti più superficiali di questo deterioramento sono riassunti senza troppa originalità nella *National Security Strategy* pubblicata a dicembre dall'Amministrazione⁸. Gli Stati Uniti, recita il documento, “affrontano simultaneamente minacce da attori differenti in diverse arene – tutte accelerate dalla tecnologia”⁹ e dal fatto che “la deterrenza oggi è decisamente più complessa che all'epoca della guerra fredda”¹⁰. Allo stesso tempo, “gli avversari e i competitori si sono resi capaci di operare sotto la soglia del conflitto militare aperto e ai margini del diritto internazionale”¹¹. Infine, la tendenza alla regionalizzazione delle dinamiche di sicurezza impone agli Stati Uniti una crescente e costosa diversificazione dei propri impegni, dal momento che “Cina e Russia aspirano a proiettare la potenza su scala globale ma, intanto, interagiscono soprattutto con i propri vicini”, così come “Nord Corea e Iran esercitano la massima minaccia su quelli che sono più prossimi a loro”¹².

Dietro questa rappresentazione convenzionale del contesto strategico si intravede già un primo strappo rispetto alla retorica politica e culturale del dopoguerra fredda, incentrata quale era sulla “interdipendenza complessa”¹³ del mercato mondiale e delle democrazie e sulla crescente importanza che, nel suo ambito, avrebbero dovuto acquisire gli attori non-statali

⁸ White House, [US National Security Strategy](#), Washington DC, dicembre 2017.

⁹ *Ivi*, p. 26.

¹⁰ *Ivi*, p. 27.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ivi*, p. 45.

¹³ R.O. Keohane e J.S. Nye, *Power and Interdependence*, Scott, Foreman and Company, Boston-London 1977.

(organizzazioni internazionali governative e non governative, operatori economici e finanziari, comunità epistemiche, gruppi terroristici). Se già l'amministrazione Obama, nel suo sforzo di smantellare la centralità della cosiddetta guerra globale al terrore, aveva riorientato il baricentro della propria riflessione strategica e della propria politica estera verso i tradizionali "centri-chiave di influenza – Cina, India e Russia" in testa¹⁴, l'amministrazione Trump sembra decisa a ricollocare una volta per tutte non, genericamente, i rapporti, ma la competizione con le altre grandi potenze al centro della politica internazionale. "Dopo essere stata svalutata a fenomeno di un secolo precedente", proclama solennemente la nuova *National Security Strategy*, "la competizione fra grandi potenze è tornata"¹⁵. Alla base di questa valutazione sta, come di consueto, un'interpretazione più pessimistica dell'evoluzione dello scenario internazionale. Mentre, nei primi quindici anni del dopoguerra fredda, gli Stati Uniti potevano anche permettersi di ignorare la politica di potenza poiché non avevano competitori significativi, "oggi per assicurarsi relazioni positive nel mondo gli Stati Uniti devono competere" non solo sul terreno militare ma anche su quello commerciale e del *soft power*. "Cina e Russia indirizzano i propri investimenti nel mondo in via di sviluppo per espandere l'influenza e assicurarsi vantaggi competitivi rispetto agli Stati Uniti"¹⁶.

Questa reinterpretazione dello scenario internazionale è alla base di quello che l'amministrazione Trump vanta come il proprio *principled realism*: una strategia "guidata dai risultati, non dall'ideologia" e "basata sull'idea che la pace, la sicurezza e la prosperità dipendano da nazioni sovrane forti"¹⁷ più che da qualche architettura istituzionale sovranazionale. Che cosa ci sia, in questa formula, di realista – nel senso in cui questa parola è impiegata nella teoria e nel gergo delle Relazioni

¹⁴ White House, *US National Security Strategy*, Washington DC, maggio 2010, p. 4.

¹⁵ White House (2017), p. 27.

¹⁶ *Ivi*, p. 38.

¹⁷ *Ivi*, p. 1.

Internazionali – è facile a dirsi: il riconoscimento del “ruolo centrale del potere nella politica internazionale”, la convinzione che “gli stati siano la migliore speranza per un mondo pacifico”, l’accento sull’interesse nazionale. Meno chiaro è quale posto resti ai principi, nonostante il richiamo quasi rituale alla “consapevolezza che avanzare i principi americani diffonde la pace e la prosperità nel mondo” e, soprattutto, alla luce del sostegno che la nuova amministrazione ha già espresso verso regimi o governi per nulla rispettosi di quei principi quali quelli di al-Sisi in Egitto e di Duterte nelle Filippine. In questo senso, hanno buon gioco i critici di Donald Trump a notare come il *principled realism* della nuova *National Security Strategy* sia, in realtà, molto più realista che *principled*. Ma non è detto che, se confermata, questa sarebbe davvero una cattiva notizia, se solo si tengano a mente le conseguenze del realismo molto più *principled* che realista dell’amministrazione Bush (e del suo *pendant* liberale Tony Blair, ai quali si deve la catastrofe politica, giuridica e umanitaria dell’invasione dell’Iraq, che molti tra coloro che oggi si dicono preoccupati del “militarismo” di Trump non esitano ad approvare o, almeno, minimizzare, tanto da essere disposti a replicarla su scala minore in Libia).

In ogni caso, neppure il richiamo a questo presunto *principled realism* è sufficiente a introdurre una discontinuità significativa rispetto alle grandi linee strategiche della passata amministrazione. In primo luogo, contrariamente a molte letture affrettate o malevole, lo slogan dell’“America First” non prelude necessariamente a una rinuncia al ruolo-guida degli Stati Uniti. Al contrario, nonostante le tentazioni di molti dei suoi sostenitori (a cominciare dal leader dell’Alt-Right Steve Bannon) e le preoccupazioni di molti dei suoi critici, neanche Donald Trump sembra intenzionato a riorientare l’America verso qualche brusca forma di *retrenchment*. Lo ha ribadito, alla fine dell’anno, la *National Security Strategy*, ritorcendo anzi l’accusa di disimpegno contro l’amministrazione Obama (in particolare alla luce delle esperienze in Siria e in Iraq): “Abbiamo imparato la difficile lezione che quando l’America non guida, attori

maligni riempiono il vuoto a detrimento degli Stati Uniti. [...] Un'America che compete con successo è il modo migliore per prevenire il conflitto. Così come la debolezza americana invita le sfide, la forza e la fiducia americana dissuadono la guerra e promuovono la pace"¹⁸. Ma, anche prima della pubblicazione del documento (ed evitando di dare eccessivo peso a un esercizio programmatico e in larga parte retorico come questo)¹⁹, la continuità dell'impegno americano era già stata puntellata, in Europa, dalla conferma della centralità della Nato, accompagnata dal dispiegamento secondo i programmi dell'Enhanced Forward Presence Battle Group in Polonia²⁰; in Asia-Pacifico, dal rilancio dell'alleanza con il Giappone e dall'ulteriore rafforzamento della presenza americana nella regione²¹; e, nello stesso Afghanistan, dalla decisione di incrementare il contingente americano, ribaltando le promesse elettorali di pochi mesi prima²². Anzi, l'amministrazione Trump non aveva esitato a dare nuovo impulso alla leadership degli Stati Uniti persino dove, con Barack Obama, quella leadership era stata trascurata o minimizzata, per esempio nella guerra "comune" contro l'Isis e, ancora di più, nella decisione di colpire in aprile obiettivi militari in Siria per punire il nuovo, presunto uso di armi chimiche da parte delle truppe governative, riconfermando l'inviolabilità delle norme che l'inazione di tre anni prima aveva rischiato di minare. "L'uso di armi chimiche contro i propri cittadini da parte del regime siriano indebolisce le norme internazionali contro queste armi atroci, il che potrebbe incoraggiare altri attori a svilupparle e a usarle"²³.

La stessa continuità è ravvisabile, linguaggio a parte, nel parallelo ripensamento di questa leadership. Intanto, l'attuale

¹⁸ *Ivi*, p. 3.

¹⁹ R. Cohen (2017).

²⁰ R.N. Haas (2017); D. Goodhart (2017).

²¹ T. Hikotani (2017).

²² Per alcune interpretazioni di questa svolta, C. Asche, "Geheimer Plan: Experten erklären, was sich hinter Trumps Afghanistan-Strategie verbirgt", *Internationale Politik online*, 22 agosto 2017.

²³ White House (2017), p. 8.

amministrazione condivide con l'amministrazione Obama il convincimento che il livello attuale degli impegni internazionali degli Stati Uniti sia eccessivo e, alla lunga, insostenibile. Mentre, a partire da qui, essa sembra intenzionata a mantenere al centro della politica estera americana l'obiettivo di rimettere in equilibrio impegni e risorse per evitare o, almeno, rimandare la malattia mortale di tutte le potenze egemoni della storia, l'*imperial overstretch* e la crisi fiscale²⁴. Nella retorica dell'"America First", questo obiettivo è declinato nel senso radicale (ma, a propria volta, tutt'altro che inedito nella cultura politica internazionalistica americana) del timore di uno "sfruttamento del più forte da parte dei più deboli", senza troppe distinzioni tra amici e nemici – come provano la polemica costante contro la politica commerciale cinese, da un lato, ma anche quelle periodiche contro paesi alleati quali il Giappone, la Corea del Sud e gli stessi paesi europei. Ma, non dimentichiamolo, l'obiettivo del riequilibrio era già stato l'ossessione strategica dell'amministrazione precedente, riflesso nella sua costante inclinazione a tagliare o evitare in anticipo tutti gli impegni rinunciabili: "Gli oneri di un secolo ancora giovane", ammoniva Barack Obama nella prefazione alla National Security Strategy del 2010, "non possono cadere soltanto sulle spalle dell'America – anzi, ai nostri avversari piacerebbe vedere l'America prosciugare la propria forza estendendo troppo il proprio potere"²⁵.

Non casualmente, nel perseguimento di questo obiettivo le ultime due amministrazioni si sono trovate a confrontarsi anche con le stesse soluzioni, che poi sono le stesse che le cosiddette teorie egemoniche avevano già indicato come proprie di tutte le grandi potenze in declino. La prima soluzione, e anche quella ideale, consisterebbe nel cercare di incrementare le proprie risorse, aumentando l'efficienza interna e cercando di estrarre un maggiore contributo dagli alleati. Sulla prima opzione,

²⁴ R. Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge UP, Cambridge 1981; trad. it. *Guerra e mutamento nella politica internazionale*, Il Mulino, Bologna 1989, in particolare pp. 259-273.

²⁵ B. Obama, *Prefazione*, in White House (2010).

l'“America First” di Donald Trump non fa che riformulare in termini aggressivi il riconoscimento, che era già stato dell'amministrazione Obama, che il rilancio dell'egemonia americana passa da un rilancio del paese al suo interno: le differenze, politicamente relevantissime, riguardano solo i modi di ottenere questo rilancio frenando, in particolare, l'impoverimento e la marginalizzazione della classe media. Ancora meno inedita è l'insistenza sulla revisione del *burden-sharing* con gli alleati. Alla polemica contro la “doppiezza” di un alleato come il Pakistan, per esempio, o contro l'inadempienza dei membri europei della Nato, Donald Trump ha aggiunto un linguaggio scorbutico, spesso oltre i limiti della decenza diplomatica. Ma quella polemica costituisce un elemento di continuità nella politica estera americana da quasi cinquant'anni e, nel contesto post-bipolare, era già stata condotta in modo molto aspro sia dall'amministrazione Bush sia dall'amministrazione Obama.

Il secondo possibile corso d'azione è quello di agire, invece che sul versante delle risorse, su quello dei costi. Non essendo praticabile quella che, in passato, poteva figurare come la strada più diretta, eliminare alla fonte il problema indebolendo o distruggendo il nemico in ascesa, una prima possibilità sarebbe quella di diminuire il numero dei possibili nemici, cercando un riavvicinamento con almeno qualcuno di loro. È il tentativo operato senza successo dall'amministrazione Obama con Russia e Cina e riuscito, invece, con Cuba e Iran. Ed era, probabilmente, anche la ragione strategica dell'inclinazione originaria ma, almeno per il momento, rientrata, dell'amministrazione Trump a cercare un accomodamento con la Russia per concentrare l'attenzione sull'unico vero competitore di pari livello, la Cina. Resta allora l'altra strada, cioè l'abbandono o il ridimensionamento unilaterale degli impegni economici, politici o militari: quello che l'amministrazione Obama si era già sforzata di fare in Iraq e in Afghanistan, oltre che con la razionalizzazione implicita nel *Pivot to Asia*; e quello che l'amministrazione Trump ha già realizzato nel disimpegno dagli accordi multilaterali commerciali transatlantico e transpacifico, con l'ulteriore

effetto di alimentare il sospetto di amici e nemici sulla credibilità degli impegni americani nel tempo²⁶.

Perché è proprio questo l'ultimo e paradossale elemento di continuità tra questa amministrazione e la precedente. Il ventaglio di possibili soluzioni alla crisi egemonica solleva sempre anche gli stessi problemi. Ogni sforzo di rinnovamento economico e istituzionale interno avvantaggia certi settori ma ne colpisce altri, col rischio di approfondire le divisioni politiche e sociali a cui vorrebbe porre rimedio. La richiesta di maggiori contributi da parte degli alleati rischia di indebolire, invece di aumentare, la coesione delle alleanze, incoraggiando tutte e due le parti a valutare possibili alternative. Soprattutto, ogni segnale di disimpegno si traduce in una crisi di credibilità della garanzia americana, col risultato di innescare una serie di competizioni regionali per "prepararsi in anticipo" al possibile abbandono degli Stati Uniti. Mentre, come è già toccato a Barack Obama in Iraq e a Donald Trump in Afghanistan, l'esplosione di queste competizioni può costringerli a tornare precipitosamente sui propri passi, da una posizione persino più fragile della precedente e con il rischio di riportare al punto di rottura l'equilibrio fra impegni e risorse.

La delegittimazione dell'ordine liberale

Tenere a mente questo sfondo di continuità consente di riconoscere meglio le discontinuità altrettanto importanti introdotte dalla nuova amministrazione. A maggior ragione perché, paradossalmente, anche queste riflettono un tratto di persistenza nella politica estera americana del dopoguerra fredda – un tratto destinato a minarne ulteriormente la coerenza e la credibilità, confermando i timori di chi, non appena venuta meno la

²⁶ In compenso, questo aspetto può costituire un incentivo all'assunzione di maggiori responsabilità nel settore della sicurezza e della difesa. Sul caso europeo, con particolare riferimento al rinnovato attivismo francese, si veda N. Nougayrède, "France's Gamble. As America Retreats, Macron Steps Up", *Foreign Affairs*, vol. 96, n. 5, settembre-ottobre 2017.

semplicità del contesto bipolare, aveva segnalato il rischio che la politica estera degli Stati Uniti fosse condannata ad assumere un andamento “capriccioso”. Alla prova dei fatti, tutte le amministrazioni che succedutesi negli ultimi vent’anni hanno preteso di rifondare la propria politica estera a partire dal fallimento della precedente: lo fece già George W. Bush contro quella che denunciò come la “vacanza strategica” di Bill Clinton, lo replicò Barack Obama per rimediare ai disastri militari e diplomatici di George W. Bush, e lo fa oggi Donald Trump denunciando la miscela tra successo e auto-compiacimento che avrebbe minato la politica estera liberale degli ultimi venticinque anni²⁷.

A partire dagli anni Novanta, gli Stati Uniti hanno manifestato un grande livello di auto-compiacimento strategico. Abbiamo dato per scontato che la nostra superiorità militare fosse garantita e che una pace democratica fosse inevitabile. E abbiamo creduto che l’allargamento e l’inclusione delle democrazie liberali avrebbe fundamentalmente alterato la natura delle relazioni internazionali e che la competizione avrebbe ceduto il passo alla cooperazione pacifica²⁸.

Questo giudizio è alla base di quello che merita di essere considerato come il vero e proprio elemento di rottura di questa amministrazione rispetto all’intero corso della politica estera americana degli ultimi vent’anni: la sistematica delegittimazione del Nuovo Ordine Internazionale Liberale varato o, almeno, rilanciato all’indomani della fine della guerra fredda. Al vertice di questa delegittimazione c’è, coerentemente, il rifiuto della sua cultura politico-giuridica universalistica. È il significato polemico-politico dell’“America First” di Donald Trump: contro l’armonicismo della cultura politica liberale, che istituiva un legame necessario tra il perseguimento dell’interesse nazionale americano e l’interesse della comunità internazionale, la nuova amministrazione dichiara apertamente che il perseguimento del primo coincide sempre di meno e prevale sempre di più sul perseguimento del secondo.

²⁷ White House (2017), p. 2.

²⁸ *Ivi*, p. 27.

La svalutazione dell'universalismo porta con sé l'accantonamento o, almeno, la marginalizzazione della grande impresa di ingegneria sociale che aveva accomunato le amministrazioni Clinton e Bush e, per la verità, era già stato messo in sordina dall'amministrazione Obama: la promozione universale della democrazia. È la revisione che abbiamo già osservato nei rapporti con governi autoritari amici quali quelli di Egitto e Filippine e che, quasi a maggior ragione, molti osservatori temono di riconoscere nell'inedita empatia del nuovo presidente degli Stati Uniti con leader autoritari o con vene autoritarie quali Vladimir Putin o Viktor Orban. Ed è, più solennemente, quello che anche la nuova *National Security Strategy* ha esplicitamente rivendicato, contro l'orientamento di tutte le amministrazioni americane del dopoguerra fredda: "Non imporremo i nostri valori agli altri"²⁹.

Ancora più sorprendentemente, questo screditamento dei valori sembra investire il rapporto stesso con gli alleati, a cominciare da quelli più stretti come i paesi europei. Nel linguaggio politico sia americano sia europeo, il legame trans-atlantico non era mai stato ridotto a un puro e semplice scambio di interessi: ben al di sopra di questi ultimi era celebrata la condivisione di principi e valori comuni, condensati nella forma istituzionale e nella cultura politica democratico-liberale. La retorica della nuova amministrazione Trump, invece, sembra volere rispostare tutto o quasi tutto l'accento sugli interessi, tanto da minacciare una radicale revisione dei rapporti o persino un ritiro della garanzia americana qualora i clienti non paghino fino in fondo il "premio" di assicurazione dovuto.

Ma dove lo smantellamento dell'Ordine Liberale trova la propria espressione culminante è nella vera e propria denigrazione dell'architettura multilaterale edificata a partire dalla Seconda guerra mondiale e rivendicata, malgrado tutte le ragioni di crisi, anche dalla precedente amministrazione Obama. Sul piano politico concreto, questo orientamento è già stato messo all'opera nell'accantonamento dei due grandi trattati di libero scambio

²⁹ *Ivi*, p. 37.

del Pacifico e dell'Atlantico; nella denuncia degli accordi di Parigi sul clima; e, alla fine dell'anno, nello scontro durissimo con le Nazioni Unite seguito all'isolamento degli Stati Uniti sulla questione di Gerusalemme. Ma, su un piano più generale, questa revisione corrisponde a un'insoddisfazione complessiva per il funzionamento dell'architettura multilaterale della convivenza internazionale. Gli Stati Uniti, recita la *National Security Strategy*, "hanno contribuito a espandere il sistema economico-commerciale liberale a paesi che non condividevano i nostri valori, nella speranza che questi stati avrebbero liberalizzato le proprie economie e le proprie pratiche politiche e avrebbero offerto vantaggi commisurati agli Stati Uniti. Al contrario, l'esperienza mostra che questi paesi hanno distorto e minato le principali istituzioni economiche senza adottare riforme significative delle loro economie e dei loro sistemi politici. Essi ostentano la retorica del libero mercato e sfruttano i suoi benefici, ma aderiscono solo selettivamente alle regole e agli accordi"³⁰. Questo esito "richiede che gli Stati Uniti ripensino le politiche degli ultimi due decenni – politiche basate sull'assunto che il coinvolgimento dei rivali e la loro inclusione nelle istituzioni internazionali e nel commercio mondiale li avrebbe trasformati in attori benigni e in partner affidabili. Nella maggior parte dei casi, questa premessa si è rivelata falsa"³¹.

Alla superficie del riorientamento sta, dunque, il più consolidato luogo comune sulle difficoltà della cooperazione nell'arena internazionale: la paura dell'inganno. Questo è vero, sul terreno economico, per i rapporti con la Cina: "Per decenni, gli Stati Uniti sono stati radicati nella convinzione che il sostegno alla crescita della Cina e alla sua integrazione nell'ordine internazionale post-bellico avrebbe liberalizzato la Cina. Contrariamente alle nostre speranze, la Cina ha espanso il proprio potere a spese della sovranità degli altri"³². Mentre, sul terreno politico, l'amministrazione Trump appare incline a riconoscere lo stesso inganno tanto

³⁰ *Ivi*, p. 17.

³¹ *Ivi*, p. 31.

³² *Ivi*, p. 25.

nell'inconcludente negoziato con la Corea del Nord quanto, meno scontatamente, nei due capitoli riusciti dell'engagement della passata amministrazione Obama: la riapertura a Cuba e, soprattutto, l'accordo sul nucleare iraniano – dalla cui denuncia rischia di emanare l'ennesima virata della politica mediorientale degli Stati Uniti, con conseguenze potenzialmente distruttive su quel pochissimo che resta dell'ordine regionale.

Ma dietro la paura dell'inganno non è difficile intravedere lo stesso orientamento più pessimistico che abbiamo già visto informare altri capitoli della politica estera e della retorica della nuova amministrazione. In passato e, a maggior ragione, nei primi dieci anni del dopoguerra fredda, gli Stati Uniti non dovevano fare troppi sforzi per essere entusiasticamente multilaterali, perché guidavano le istituzioni internazionali molto più di quanto le istituzioni internazionali guidassero loro. Come ha scritto maliziosamente Sergio Romano, è proprio grazie a questa superiorità che gli americani hanno potuto rinunciare alla propria tradizione isolazionista senza sacrificare il suo fondamento, la diffidenza (e fino a produrre, anzi, qualcosa di simile a un "isolazionismo rovesciato")³³. Ma anche questo incanto, nella lettura della nuova amministrazione, è dato per esaurito. Se l'America di Trump appare decisa a rivedere radicalmente il proprio rapporto con le istituzioni è, prima di tutto, perché non ha più la stessa fiducia delle amministrazioni precedenti nella possibilità di mantenere la presa su di loro. Al contrario: così come nel contesto internazionale generale, "una competizione per l'influenza esiste [già anche] all'interno di queste istituzioni"³⁴ mentre, "se gli Stati Uniti cederanno la leadership di questi complessi agli avversari, andranno perdute le opportunità di plasmare sviluppi positivi per gli Stati Uniti"³⁵.

Ecco allora come, sul versante multilaterale, l'"America First" si traduca in un'inedita lotta per la leadership all'interno

³³ S. Romano, *Cinquant'anni di storia mondiale. La pace e le guerre da Yalta ai nostri giorni*, Milano, Longanesi, 1995, p. 33.

³⁴ White House (2017), p. 40.

³⁵ *Ibidem*.

delle istituzioni. Gli Stati Uniti, dichiara senza mezzi termini la *National Security Strategy*, “daranno la priorità ai propri sforzi in quelle organizzazioni che servono meglio gli interessi americani”³⁶. Mentre, come ha già rivelato il taglio dei contributi americani alle Nazioni Unite dopo il voto contrario dell’Assemblea generale su Gerusalemme, “se ci viene richiesto di offrire un livello sproporzionato di sostegno per un’istituzione, ci aspettiamo anche un livello corrispondente di influenza sulla direzione e gli sforzi di quella istituzione”³⁷.

Conclusione. L'impatto su amici e nemici

Questa imprevedibile disconnessione tra la politica estera americana e la cultura politica liberale, di cui è sempre stata promotrice, ha un impatto paradossale su tutti gli altri attori. A esserne meno colpiti (e, tanto meno, scandalizzati) sembrano essere proprio i competitori e i nemici degli Stati Uniti: in parte perché, per paesi quali la Russia o la Cina non c’è niente di strano nel fatto che la politica estera di una grande potenza si dichiari ispirata prima di tutto dal proprio interesse nazionale; in parte, perché la rivendicazione della sovranità era già stata uno degli argomenti favoriti di questi paesi contro il preteso universalismo della politica estera americana ed europea (con il suo seguito di diritti di ingerenza e di aspirazione al *regime change* degli stati autoritari); e, in parte ancora maggiore, perché i nemici degli Stati Uniti non hanno mai creduto alla benevolenza dell’egemonia americana né, tanto meno, alle virtù universali dell’ordine internazionale liberale. Ciò che i nemici degli Stati Uniti sembrano vedere nella presidenza Trump non è, allora, qualche inedita arroganza americana, ma solo un’inedita arroganza senza ipocrisia.

Tutto l’opposto vale per gli alleati e gli amici storici degli Stati Uniti. Per i più vicini ed entusiasti fra loro, il disimpegno

³⁶ *Ibidem.*

³⁷ *Ibidem.*

degli Stati Uniti dalla retorica liberale costituisce qualcosa di più di un disorientamento: piuttosto, l'apertura di una vera e propria crisi di identità. Non è un caso che la sensazione di tradimento o, addirittura, di scandalo, sia più pronunciata proprio là dove più radicata era la condivisione dei valori: nell'opinione pubblica di un partner secolare quale il Regno Unito, per esempio, o in quella di paesi quali la Germania, il Giappone e la stessa Italia che, dall'America liberale, avevano ricevuto il proprio "certificato di normalità" post-bellico.

2. La politica estera russa tra Westfalia e la grande Eurasia

Aldo Ferrari

Dopo la breve parentesi dei primi anni seguiti al crollo dell'Urss, nei quali sembrò possibile un avvicinamento politico all'Occidente, la Russia ha progressivamente iniziato a seguire una via differente, in particolare contestando la legittimità del nuovo ordine internazionale, dominato dagli Stati Uniti in una prospettiva unipolare che sembrava indiscussa. Questa svolta maturò soprattutto per opera di Evgenij Primakov (1929-2015)¹, che tra il 1996 e il 1999 fu ministro degli Esteri e primo ministro della Federazione Russa, ma soprattutto artefice di un ripensamento geopolitico di grande portata, la cosiddetta "dottrina Primakov", incentrata su una visione multipolare dell'ordine internazionale. Tuttavia è stato solo con l'ascesa al potere di Putin tra il 1999 e il 2000 che questa visione e la rivendicazione dei propri specifici interessi strategici hanno cominciato a essere portati avanti dalla Russia con reale efficacia e in crescente contrasto con l'Occidente. Tale contrasto ha conosciuto un momento di crisi acuta già con la guerra di Georgia del 2008, per poi approfondirsi gravemente dopo la crisi ucraina e l'annessione della Crimea, che hanno segnato un momento cruciale nella politica estera russa.

¹ Su questa figura, centrale nella scena politica e culturale della Russia contemporanea, si vedano soprattutto l'imponente volume collettivo *The unknown Primakov. Memoirs*, Publishing House TPP RF, Moscow 2016 e l'articolo di D. Novikov, [Rycar' rossijskogo realizma](#) (Il cavaliere del realismo russo), in *Konservatizm vo vnešnej politike: XXI vek* (Il conservatorismo nella politica estera del XXI secolo), 2017, pp. 119-132.

La svolta crimeana

Dopo la fine dell'Urss la Russia ha vissuto come un attacco alla propria sicurezza nazionale il processo di espansione della Nato e dell'Unione Europea verso i suoi confini. La sua debolezza politica ed economica durante le presidenze di El'cin l'ha costretta a subire questo processo riguardante quasi tutti i paesi dell'Europa centro-orientale e anche le tre repubbliche baltiche; la Russia è però riuscita a contrastarlo con maggior successo nel resto dello spazio post-sovietico: in Moldavia, nel Caucaso, in Asia Centrale e a lungo anche in Ucraina. Dopo anni di rafforzamento politico, economico e militare sotto la guida di Putin, la Russia ha quindi sviluppato un progetto di ricomposizione dello spazio post-sovietico – iniziato nel 2011 con l'Unione Doganale Eurasiatica – che l'ha posta in rotta di collisione con il processo di ulteriore ampliamento verso est dell'Unione Europea (Politica di Partenariato Orientale) e della Nato. La crisi in Ucraina è nata sostanzialmente dallo scontro tra questi due progetti, incompatibili tra loro. L'affermazione a Kiev nel febbraio 2014 di una nuova dirigenza chiaramente orientata in senso occidentale, e fortemente sostenuta da Unione Europea e Stati Uniti, ha allontanato – forse definitivamente – questo paese dal progetto eurasiatico di Mosca. Per Putin, in effetti, lo scacco politico subito in Ucraina è stato molto grave. La reazione immediata verso la Crimea e quella successiva nei territori sud-orientali dell'Ucraina deve quindi essere analizzata in primo luogo alla luce di questa frustrazione. La fulminea annessione della Crimea ha infatti consentito a Putin non solo di celare, almeno in parte, lo smacco subito a Kiev, ma anche di acquistare un consenso altissimo, dal momento che gran parte della popolazione russa vede questa azione come riparazione di un torto storico e una riprova della ritrovata vitalità politica della Russia².

² Cfr. A. Ferrari, *Crimea. Una svolta per la politica estera russa?*, in idem (a cura di), *Oltre la Crimea. La Russia contro l'Europa?*, ISPI, luglio 2014, pp. 1-12.

In effetti la mossa crimeana ha segnato una svolta importante nella politica estera russa, segnando sostanzialmente la fine della ricerca di un rapporto positivo con l'Occidente che in precedenza aveva consentito, nonostante i numerosi contrasti, anche gravi – si pensi al conflitto in Georgia del 2008 – di stabilire importanti rapporti di collaborazione. Secondo Dmitri Trenin, direttore del Carnegie Center di Mosca, il vero obiettivo di Mosca con l'annessione della Crimea: “[...] non è quello di rivedere parti dell'insediamento post-sovietico nella zona del Mar Nero. Piuttosto, è di fornire un'alternativa all'ordine mondiale post-Guerra Fredda dominato dagli Stati Uniti. Mentre molti negli Stati Uniti vedono la Russia come un paese debole e in declino, Putin crede che il periodo di massimo splendore dell'egemonia statunitense sia finito”³.

In questa prospettiva, dopo la crisi ucraina la Russia ha ulteriormente sviluppato la sua natura politica tradizionale, westfaliana, fortemente incentrata sulla sovranità nazionale e sul territorio. Sprezzantemente definita “ottocentesca” dall'ex segretario di stato John Kerry⁴, questa linea politica sembra tuttavia consentire una politica estera più efficace di quella “post-moderna” di molti paesi occidentali. Secondo uno dei più brillanti analisti russi,

Il difetto del mondo moderno è uno squilibrio totale in tutto: nelle opportunità, negli interessi, nelle idee gli uni degli altri. “Il comportamento del XIX secolo” è utile nel tentativo di trovare soluzioni diplomatiche senza l'esaltazione ideologica ereditata dal XX secolo, sulla base di un calcolo sobrio e con aderenza all'etichetta galante nei rapporti con gli avversari. Il mondo ha bisogno di un concerto globale di nazioni, e i loro registi hanno bisogno di una partitura classica, anche se in un'orchestrazione moderna⁵.

³ D. Trenin, [Moscow determined to follow its own path](#), 1 aprile 2014.

⁴ “You just don't in the 21st century behave in 19th century fashion by invading another country on completely trumped up pre-text”. Queste le parole pronunciate da Kerry nel programma della CBS “*Face the Nation*” il 2 marzo 2014.

⁵ Cfr. F. Luk'yanov, “*What the world needs is '19th century behavior'*”, *Russia in Global Affairs*, 21 marzo 2014.

Tuttavia questa politica, “westfaliana” o “ottocentesca” che sia, non è certo del tutto lineare, soprattutto per la difficoltà di Mosca nel conciliare il principio del rispetto della sovranità nazionale con l’impegno sempre maggiore a difendere i “compatrioti” che vivono al di fuori dei confini federali. Un approccio “biopolitico” ufficializzato già nel Concetto di Politica estera della Federazione Russa del 2013⁶ e che contraddice il principio del mantenimento dello *status quo* geopolitico sostenuto con vigore dal Cremlino nella maggior parte dei casi⁷. In effetti, l’annessione della Crimea e il sostegno ai separatisti delle regioni orientali dell’Ucraina hanno non solo provocato lo scontro con l’Occidente, l’esclusione dal G8 e le sanzioni economiche, ma anche destato seria preoccupazione negli stati post-sovietici in cui vive una consistente popolazione russa. Non solo nei paesi baltici, tradizionalmente ostili alla Russia, ma anche in Bielorussia e Kazakhstan, sinora i partner più affidabili di Mosca insieme all’Armenia.

L'intervento in Siria

Ciononostante, l’accresciuta assertività della politica estera russa è stata riconfermata dall’intervento militare in Siria iniziato nel settembre 2015. Isolata dall’Occidente e colpita da pesanti sanzioni economiche, che si aggiungevano a una situazione economica resa già precaria dal basso prezzo del petrolio, la Russia sembrava messa nell’angolo. L’intervento in Siria ha invece cambiato lo scenario internazionale, con un’azione per molti aspetti senza precedenti⁸. Si è trattato in effetti della prima operazione militare di forze navali e aeree al di fuori non

⁶ [Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation](#)

⁷ Cfr. Ph. Casula, [“Russia’s Foreign Policy from the Crimean Crisis to the Middle East: Great Power Gamble or Biopolitics?”](#), *Rising Powers Quarterly*, vol. 2, n. 1, 2017, pp. 27-51.

⁸ Sulle dinamiche dell’intervento russo in Siria si veda I. Zvyagelskaya, *Russia, the New Protagonist in the Middle East*, in A. Ferrari (ed.), *Putin’s Russia: Really Back?*, ISPI, luglio 2016, pp. 73-91.

solo della Russia, ma dell'intero spazio post-sovietico, e per di più all'interno di uno scenario delicatissimo come quello mediorientale. I rischi di questo intervento erano e sono in effetti altissimi. Si pensi soltanto al fatto che circa il 15% della popolazione della Federazione Russa è costituito da musulmani sunniti, quindi ben poco favorevoli a un intervento militare del paese accanto agli alawiti siriani e agli sciiti iraniani. Ma anche al possibile scontro con altri paesi della regione, in particolare con la Turchia, che fa parte della Nato e si è schierata nel conflitto siriano con gli oppositori di Assad. Da questo punto di vista l'abbattimento del caccia russo SU-24 nel novembre 2015 da parte turca è stato particolarmente pericoloso, anche se la crisi tra i due paesi, pur esplosa in maniera quanto mai intensa, è rientrata abbastanza rapidamente.

Nonostante tali rischi, l'intervento russo in Siria sembra aver avuto un notevole successo. In primo luogo perché questo colpo di scena del Cremlino ha distratto l'attenzione internazionale dalla crisi ucraina, che ha rapidamente perso gran parte della sua centralità geopolitica, mentre la situazione nel Donbass ha iniziato a "normalizzarsi", modellandosi su quella di altri stati *de facto* esistenti nello spazio post-sovietico (Transnistria, Alto Karabakh, Abkhazia e Ossezia meridionale).

Inoltre, l'efficacia dell'intervento militare russo in Siria, soprattutto se posta a confronto con l'azione poco incisiva dell'Occidente, ha dato una sensazione di grande energia politica che ha notevolmente accresciuto il profilo internazionale della Russia. Da questo punto di vista un'operazione come la riconquista di Palmira dalle mani dell'Isis è stata di formidabile valore simbolico. Di particolare rilievo appare anche l'alto livello della prestazione militare di Mosca in questo conflitto, che ha rafforzato non poco la posizione dell'industria bellica russa nel mercato internazionale degli armamenti. In senso più specificamente politico, inoltre, il sostanziale successo nel sostenere il governo di Assad è stato quanto mai importante per ribadire l'assoluta contrarietà di Mosca ai tentativi di *regime change* all'interno di stati sovrani che l'Occidente ha invece più volte

promosso negli ultimi anni con esiti quasi sempre disastrosi. La Russia vede infatti il suo intervento in Siria, richiesto dallo stesso governo di Damasco, come un contributo al mantenimento della territorialità e della sovranità nazionale di questo paese⁹. Ovviamente tale valutazione non è universalmente condivisa. Tra i tanti possibili esempi si può citare l'opinione di un importante analista statunitense, che riflette una concezione radicalmente negativa della Russia molto diffusa in diversi paesi occidentali: "Mosca non conta solo sul conflitto senza fine, ma può avere successo solo se tale conflitto continua, qualunque sia la forma che potrebbe assumere. La negazione, non la costruzione, è la sua vera politica. Inoltre, poiché la politica russa nella regione è considerata essenziale per la stabilità interna del regime, qualsiasi altra cosa possa essere la Russia in Medio Oriente, non è, non può e non sarà mai un partner per la pace"¹⁰.

In ogni caso l'intervento in Siria ha imposto la necessità di fare i conti con la Russia anche in un'area cruciale come il Medio Oriente, dove l'Occidente appare ormai sempre meno influente. È vero peraltro che nessuno – e certo neppure la Russia – sembra in grado ottenere un'affermazione completa e duratura in questa regione. Tuttavia, anche a prescindere da quanto Mosca potrà effettivamente contare nel Medio Oriente nei prossimi anni, non c'è dubbio che il suo ruolo nel conflitto siriano abbia avuto un significato politico di grande rilievo. Il fatto che i colloqui di pace sulla Siria svoltisi ad Astana abbiano visto la partecipazione di Russia, Iran e Turchia, ma non dei paesi occidentali e in particolare degli Stati Uniti, costituisce una dimostrazione quanto mai significativa della crescente regionalizzazione dello scenario internazionale. Si tratta in effetti di una conseguenza importante, e forse storicamente decisiva, dell'intervento russo in Siria.

⁹ Cfr. Ph. Casula (2017), p. 42.

¹⁰ S.J. Blank, "The Foundations of Russian Policy in the Middle East", *Russia in the Middle East*, The Jamestown Foundation, Global Research and Analysis, 5 ottobre 2017.

La Russia e la nascita della Grande Eurasia

I recenti eventi in Medio Oriente sembrano infatti rafforzare la percezione che il ruolo dell'Occidente sulla scena politica internazionale sia destinato a diminuire a vantaggio di altri attori, in primo luogo di quelli asiatici: localmente la Turchia e l'Iran, su scala globale l'India e, soprattutto, la Cina. In questa prospettiva la Russia – la cui natura geopolitica non può che essere eurasiatica – ha preso sempre più consapevolezza della svolta verso est degli equilibri internazionali, lavorando in due direzioni principali.

La prima è quella del consolidamento dei rapporti con gli altri paesi post-sovietici, in particolare con quelli centro-asiatici. Negli anni in cui Putin è stato presidente o primo ministro sono stati compiuti passi molto importanti in questa direzione: dalla creazione nel 2002 dell'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva, comprendente Armenia, Bielorussia, Kazakhstan, Kirghizistan, Tagikistan e Russia, alla nascita nel luglio 2011 dell'Unione Doganale di Russia, Bielorussia e Kazakhstan, divenuta Spazio Economico Comune nel 2012 e Unione Economica Eurasiatica nel 2015¹¹.

Quest'ultima iniziativa, che riguarda tre quarti dello spazio post-sovietico e potenzialmente non esclude una futura integrazione politica, costituisce un aspetto centrale del terzo mandato presidenziale di Putin. Tuttavia l'allontanamento dell'Ucraina dopo la crisi del 2014 e la crescente riluttanza di Bielorussia e Kazakhstan a impegnarsi politicamente, oltre che economicamente, in questo progetto indeboliscono non poco il processo di integrazione eurasiatica voluto dal Cremlino. L'ingresso nell'Unione Economica Eurasiatica di stati relativamente poco significativi quali l'Armenia (ottobre 2014) e il Kirghizistan

¹¹ Su questo progetto si vedano soprattutto i volumi di N. Vasilyeva e M. Lagutina, *The Russian Project of Eurasian Integration. Geopolitical Prospects*, Lexington Books, Lanham - Boulder - New York - London 2016; A. Di Gregorio e A. Angeli (a cura di), *The Eurasian Economic Union and the European Union: Moving Towards a Greater Understanding*, The Hague, Eleven International Publishing 2017.

(maggio 2015) non ha certo modificato di molto tale dinamica. All'ostilità dell'Occidente e alle riserve di diversi paesi post-sovietici a questa prospettiva di reintegrazione che inevitabilmente vede la schiacciante preminenza della Russia si somma anche il suo problematico rapporto con la ben più dinamica Belt and Road Initiative (BRI) lanciata nel 2013 da Pechino¹².

La perplessità maggiore riguarda pertanto proprio la capacità di Mosca di realizzare questo progetto di nuova integrazione, che richiede un'attitudine "creativa" nella sfera politica ed economica di cui la dirigenza russa non ha sinora dato prova. Senza una svolta di questo genere il progetto di Unione Eurasiatica difficilmente potrà assumere un contenuto adeguato alle ambizioni di chi lo ha proposto¹³.

Tuttavia, la posizione della Russia come ponte continentale tra l'Europa e l'Estremo Oriente appare sempre più un'opportunità decisiva alla luce dell'enorme crescita della Cina e dell'Estremo Oriente in generale. Una ricerca realizzata da alcuni importanti studiosi russi riassume così il senso di questa necessaria "svolta verso Oriente":

[...] La Russia dovrebbe fare una mossa risoluta per reindirizzare i suoi sforzi verso i nuovi mercati asiatici. Una tale transizione è attesa da tempo. Innanzi tutto, è necessario rivedere la tradizionale mentalità eurocentrica per vedere le opportunità e le sfide offerte dai mercati orientali e prendere coscienza dello spostamento del centro economico e politico globale nella regione del Pacifico. Tuttavia, le relazioni con l'Europa dovrebbero rimanere il fulcro del focus culturale e ideologico della Russia. Anche i suoi forti legami economici con l'Europa dovrebbero essere preservati. Allo stesso tempo, la creazione di un proprio gruppo di integrazione basato sull'Unione Eurasiatica dovrebbe diventare parte integrante della nuova politica estera della Russia¹⁴.

¹² Cfr. M. Lagutina, "Improving relations with Russia and Ukraine", in A. Amighini (a cura di), *China's Belt and Road: a Game Changer?*, ISPI 2017.

¹³ Cfr. A. Ferrari, "Russia and the Eurasian Economic Union. A Failed Project?", in A. Ferrari (a cura di), *Putin's Russia: Really Back?*, ISPI, luglio 2016, pp. 115-130.

¹⁴ O. Barabanov e T. Bordachev, *Toward the Great Ocean, or the New Globalization of Russia*, Valdai Discussion Club analytical report, Moscow,

Secondo questi studiosi, affinché tale svolta abbia un impatto realmente decisivo sarebbe addirittura opportuno trasferire la capitale russa sulle coste dell'Oceano Pacifico, con una scelta ideologicamente analoga – anche se geograficamente opposta – a quella compiuta tre secoli fa da Pietro il Grande con la fondazione di Pietroburgo.

In questa variante pragmatica, il progetto eurasiatico non prevede quindi una contrapposizione con l'Europa e l'Occidente, ma appare piuttosto una nuova strategia mirante a fare della Russia una grande potenza moderna, capace di trarre vantaggio dalla sua favorevole posizione bicontinentale, in particolare dalla vicinanza con l'Estremo Oriente.

La centralità dei paesi asiatici è del resto ben chiara agli artefici della politica estera russa sin dagli anni di Primakov, il cui progetto multipolare si basava in primo luogo sulla prospettiva di una crescente collaborazione della Russia con la Cina e l'India. Negli anni successivi il prodotto più importante di questa collaborazione è stata la nascita nel 2001 della Shanghai Cooperation Organisation (Sco). Questa organizzazione politica, economica e di sicurezza è nata come contraltare all'influenza statunitense in Asia, proponendosi come un modello di integrazione geopolitica rivolto essenzialmente alla stabilità interna degli stati componenti e privo di quei riferimenti ai diritti umani che caratterizzano invece le organizzazioni internazionali occidentali¹⁵. Questa specificità venne esplicitata già in un discorso del novembre 2005 dal ministro degli Esteri russo, Sergej Lavrov, secondo il quale la Shanghai Cooperation Organisation costituisce “[...] un modello fondamentalmente nuovo di integrazione geopolitica”¹⁶. Alla Sco, che inizialmente comprendeva Russia, Cina, Kazakistan, Tagikistan e Uzbekistan, si sono aggiunti nel giugno 2017 anche Pakistan e India, accrescendo notevolmente l'importanza. In Russia questo ampliamento

luglio 2012.

¹⁵ A. J. K. Bailes, P. Dunay, P. Guangand e M. Troitskiy, *The Shanghai Cooperation Organization*, SIPRI Policy Paper n. 17, 2007.

¹⁶ www.uzreport.com, 28 novembre 2005.

della Sco e il progetto infrastrutturale cinese Bri vengono sempre più spesso interpretati come tappe fondamentali del consolidamento di una Grande Eurasia ben più vasta dell'originario progetto eurasiatico del Cremlino, che ne esce in qualche modo ridimensionato, soprattutto nei confronti della Cina. Di recente uno studioso russo ha scritto al riguardo: "La Russia non può evitare di riconoscere il primato generale della Cina, ma conserva parità di diritti e libertà di manovra"¹⁷. Si tratta di parole non certo scontate nell'ottica di una Russia abituata a pensarsi come grande potenza ma che, di fronte al soverchiante dinamismo cinese, deve costruirsi un nuovo ruolo geopolitico, corrispondente tanto alle ambizioni quanto alle reali potenzialità del paese.

In questa ottica la Grande Eurasia costituisce per Mosca in primo luogo un immenso spazio di crescente integrazione economica e di sicurezza, ma del quale gli studiosi russi sottolineano anche la sostanziale condivisione di orientamenti ideologici diversi da quelli occidentali. Non si tratta solo del comune orientamento multipolare nelle relazioni internazionali, ma anche di una *Weltanschauung* conservatrice e incentrata su valori nazionali invece che "universali". Come è noto, la Russia da alcuni anni si sta proponendo sempre più come un polo ideologico conservatore sul piano dei valori in contrasto con il liberalismo occidentale¹⁸. A prescindere dalla pur rilevante questione della strumentalità di questa svolta, l'aspetto forse più interessante che sta emergendo all'interno della riflessione politica russa è quello del legame tra conservatorismo e politica estera. Da questo punto di vista è particolarmente notevole il numero speciale della rivista *Rossija v global'noj politike* (*Russia in Global Affairs*)

¹⁷ D. Efremenko, "Roždenie Bol'soj Evrazii" (La nascita della Grande Eurasia), in *Konservatizm vo vnešnej politike: XXI vek* (Il conservatorismo nella politica estera del XXI secolo), cit., p. 168.

¹⁸ Su questo tema rimando soprattutto ai seguenti studi: K. Bluhm, *Modernization, Geopolitics and the New Russian Conservatives*, Frei Universität Berlin, 2016; M. Laruelle, *Putin's regime and the ideological Market: A difficult balancing Game*, Carnegie Endowment for International Peace, 16 marzo 2017; A. Ferrari, "Russia. A Conservative Society?", in idem (a cura di), *Russia towards the 2018 presidential election*, Milano, Ledizioni-ISPI, in corso di stampa.

apparso nel maggio 2017 con il titolo *Konservatizm vo vnešnej politike: XXI vek* (*Il conservatorismo nella politica estera del XXI secolo*). Nell'introduzione a questo volume, che include articoli scritti da molti importanti studiosi russi, Fedor Luk'janov sostiene che il conservatorismo non è solo una riserva dei valori ideali che incarnano la tradizione culturale di un paese. A suo giudizio, il conservatorismo – strettamente collegato al realismo politico – è considerato invece l'approccio più valido allo scenario internazionale dei nostri giorni, nel quale una nuova situazione politica sta rapidamente rimpiazzando l'ordine liberale che seguì o sembrò seguire la caduta dell'Unione Sovietica. In quest'ottica, non solo la Russia, ma anche la Cina del recupero dell'eredità confuciana¹⁹ e gli Stati Uniti dopo l'elezione di Donald Trump con il suo slogan "America first" stanno costruendo il futuro dei loro paesi sulla base del primato della tradizione culturale nazionale: "La necessità di preservare la sovranità – non solo in senso politico-statuale, ma anche dal punto di vista identitario – viene di nuovo percepita come norma. L'utopia liberal-cosmopolita della fine del XX secolo è respinta nell'ombra"²⁰. Pertanto, la Russia deve abbandonare definitivamente l'approccio liberale orientato verso l'Occidente, che in ogni caso non è più così attrattivo a causa della formidabile ascesa dell'Oriente nella politica internazionale. La Russia deve invece pensarsi in un'ottica differente, riconducibile al concetto di "civiltà": "[...] la discussione all'interno della categoria di civiltà corrisponde maggiormente alle particolarità della Russia e alle sue interrelazioni con i vicini, tanto a ovest quanto a est"²¹.

¹⁹ Si veda al riguardo l'articolo di A. Lomanov, "Neokonservatizm s kitajskoj specifikoj" (Il neoconservatorismo nella variante cinese), in *Konservatizm vo vnešnej politike: XXI vek* (*Il conservatorismo nella politica estera del XXI secolo*), cit., pp. 191-205, nel quale viene analizzato il ritorno ai valori tradizionali nella Cina contemporanea.

²⁰ F. Luk'janov, "Konservatizm dlja épochi nestabil'nosti" (Il conservatorismo per l'epoca dell'instabilità), in *Konservatizm vo vnešnej politike: XXI vek* (*Il conservatorismo nella politica estera del XXI secolo*), cit., p. 9.

²¹ *Ivi*, p. 11.

Si tenga presente che all'interno della cultura russa l'idea della storia universale come pluralità di civiltà autonome e non riconducibili a un unico modello, in particolare a quello occidentale, non prende certo le mosse da Samuel Huntington, ma ha una lunga storia, che inizia da pensatori ottocenteschi come Nikolaj Danilevskij e Konstantin Leont'ev, passando poi per l'euranismo "classico" di Nikolaj Trubeckoj e quello post-sovietico dei nostri giorni²². Da questo punto di vista la visione multipolare della politica estera di Mosca sembra ricollegarsi anche a una linea specifica del pensiero russo di orientamento conservatore che viene riattualizzata nel nuovo contesto internazionale post-liberale, post-occidentale e basato essenzialmente su grandi stati portatori di una propria specifica civiltà. Un'idea sostenuta anche da un altro degli studiosi che hanno partecipato a questo volume, Aleksej Miller, uno tra i maggiori storici russi dei nostri giorni: "Oggi l'idea di un mondo multipolare, l'idea di un equilibrio delle forze e degli interessi nello spirito del concerto delle nazioni del XIX secolo è una politica di orientamento profondamente conservatore. E questo soprattutto sullo sfondo degli attuali sussulti dell'Occidente, oramai divenuto fonte di grandissima incertezza per il mondo"²³.

In quest'ottica, cioè, la politica estera russa, così fortemente basata sull'interesse nazionale, sulla dimensione spaziale e sulla rivendicazione di un'insopprimibile tradizione culturale, viene considerata più corrispondente allo scenario odierno di quella occidentale, ancora legata all'idea dell'espansione inarrestabile di una globalizzazione liberale smentita dal corso politico degli ultimi anni, Brexit inclusa. Inoltre, per il suo "realismo conservatore" e l'insistenza sulla sovranità nazionale questa visione, condivisa dagli altri stati della Grande Eurasia, contribuirebbe alla stabilizzazione della situazione politica internazionale assai

²² Su questo aspetto rimando al mio studio *La foresta e la steppa. Il mito dell'Eurasia nella cultura russa*, Milano, Mimesis, 2011, pp. 86-87, 116-117, 199-201, 270-279.

²³ A. Miller, "Reformatorskij konservatizm dlja sovremennoj Rossi" (Un conservatorismo riformista per la Russia contemporanea), in *Konservatizm vo vnešnej politike: XXI vek* (Il conservatorismo nella politica estera del XXI secolo), cit. p. 34.

più di quella occidentale, caratterizzata da un continuo cortocircuito tra la retorica democratica e il perseguimento degli interessi strategici degli stati.

Conclusione

Nonostante il suo insufficiente dinamismo economico e l'isolamento al quale l'Occidente vuole ridurla dopo la crisi ucraina, la Russia appare capace di condurre una politica estera efficace anche al di fuori dello spazio post-sovietico, in particolare nel Medio Oriente; ma, soprattutto, Mosca sembra trovarsi molto a suo agio – tanto pragmaticamente quanto ideologicamente – in uno scenario internazionale che tende sempre più a configurarsi come un gioco tra grandi potenze che perseguono i propri interessi nazionali in maniera sostanzialmente indipendente tanto dalle istituzioni multilaterali esistenti quanto dai valori liberali dell'Occidente.

3. Cina, un nuovo modello di grande potenza

Shaun Breslin

Nel corso degli ultimi anni, abbiamo visto emergere dalla Cina alcuni concetti originali relativi alle relazioni internazionali che includono, tra gli altri, la “diplomazia tra grandi potenze con caratteristiche cinesi”, un “nuovo tipo di relazioni internazionali” e il desiderio di creare una “comunità dal destino comune”¹. Questi concetti coincidono con le idee e le aspirazioni di Xi Jinping e compaiono con regolarità nel corso dei suoi più importanti discorsi pubblici, come quello tenuto durante il XIX Congresso del Partito – un evento visto da molti come il segnale di inizio di una nuova era per la politica estera cinese, costruita intorno alla sua ambizione di assumere un nuovo ruolo a livello internazionale. In verità non è sempre facile individuare il momento preciso in cui un’era finisce e ne inizia un’altra perché, come in questo caso, tali cambiamenti non avvengono da un giorno all’altro. Nondimeno, se pensiamo a ciò che è stato dichiarato nel corso del suddetto Congresso, al discorso di Xi a Davos in gennaio e al Belt and Road Forum di maggio, il 2017 è stato l’anno in cui il “marketing” politico internazionale degli obiettivi cinesi e del suo modello di grande potenza ha toccato nuove vette.

Il crescente desiderio cinese di giocare un ruolo più attivo ha implicazioni chiare e importanti per gli altri attori globali, e forse persino per la natura stessa dell’ordine internazionale. Anche se non sfocerà a breve termine nella creazione di un ordine mondiale sinocentrico, di certo renderà più difficile per

¹ La traduzione di questi concetti può cambiare. Per esempio, il “destino comune” prefigurato è a volte tradotto come “futuro condiviso”.

le altre nazioni perseguire e imporre preferenze e obiettivi non graditi a Pechino. Non sorprende che l'influenza cinese sia ancora più forte a livello regionale: e se la Belt and Road Initiative si dovesse rivelare un successo, l'estensione stessa di ciò che per la Cina è il "giardino di casa" potrebbe cambiare in modo significativo. Sarà tuttavia proprio a livello regionale che l'ambizione cinese di diventare un nuovo tipo di grande potenza sarà messa alla prova, con conseguenze potenzialmente problematiche sia se la Cina dovesse fare la voce grossa e usare la sua forza (per esempio nella risoluzione delle dispute territoriali), sia nel caso in cui non lo facesse (per esempio nei rapporti con la Corea del Nord e forse persino con Myanmar).

Un prodotto da vendere: la Cina come nuovo modello di grande potenza

Anche se si potrebbero riempire libri interi di riflessioni sulla posizione della Cina nelle relazioni internazionali, possiamo tentare di riassumerne il messaggio complessivo in due affermazioni. Prima di tutto, la Cina di certo sta crescendo e diventando la grande potenza che, nelle parole di Xi al XIX Congresso del Partito si sta "avvicinando al centro della politica globale". Pechino vuole e può esercitare una qualche forma di leadership globale, fornendo beni pubblici².

Affermazioni come questa potrebbero non suonare tanto radicali all'osservatore estemporaneo, data la diffusa convinzione che la Cina faccia parte da tempo delle principali potenze mondiali. Tuttavia, questa auto-identificazione come grande potenza segna un cambiamento importante rispetto alle posizioni più caute espresse prima dell'ascesa al potere di Xi. Che dipendesse da una riluttanza a farsi carico delle responsabilità e degli oneri

² Xi Jinping, "Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era". Discorso al diciannovesimo Congresso nazionale del Partito comunista cinese, 18 ottobre 2017.

di una leadership globale, o dalla paura di ripercussioni che impedissero alla Cina di ottenere ciò che voleva, o ancora da calcoli relativi alle vere fonti del potere cinese (o da una combinazione delle tre ipotesi), la Cina ha sempre evitato di rivendicare il proprio status di grande potenza o di definire gli obiettivi che avrebbe voluto raggiungere attraverso il suo esercizio. Sotto la guida di Xi, le cose sono chiaramente cambiate.

In secondo luogo, sebbene la Cina sia una grande potenza, è molto diversa da quelle occidentali e non agirà come hanno fatto queste nel passato (e come fanno ancora, ogni volta che ne hanno l'opportunità). La creazione e la diffusione dell'identità di grande potenza di Pechino – cosa sia, cosa sarà, cosa vuole – non possono prescindere dallo spiegare cosa la Cina non è, non farà, e ciò a cui si oppone. È un processo di “occidentalismo”, attraverso il quale viene promossa un'immagine negativa delle potenze occidentali, sostenitrici dell'attuale ordine internazionale, cui la Cina si pone in antitesi.

Per citare il ministro degli Esteri Wang Yi, “le teorie occidentali delle relazioni internazionali esaltano la legge della giungla che lascia il più debole alla mercé del più forte e considerano i giochi a somma zero come principi cardine inalterabili”³. Per contro, secondo Xi, la Cina predilige una “cooperazione vantaggiosa per tutti”, percepita come più utile e moralmente superiore; mira a prevenire l'uso della forza per porre fine ai conflitti e promuove al suo posto “la risoluzione delle differenze attraverso il dialogo”; e si oppone a quelle “azioni in cui la volontà dell'uno è imposta su quella dell'altro o interferisce nei suoi affari interni”, ritenendo anzi che ciascuna nazione debba essere libera di sviluppare i modelli economici e politici che meglio si adattano alle proprie esigenze specifiche⁴. Come dichiarato da Xi nel corso del Belt and Road Forum (Pechino, maggio 2017):

³ Wang Yi, “Build a New Type of International Relations Featuring Win-Win Cooperation”, 20 giugno 2016, Ministero degli Esteri della Repubblica popolare cinese.

⁴ Xi Jinping, “Secure a Decisive Victory”..., cit.

Non abbiamo nessuna intenzione di interferire con gli affari interni delle altre nazioni, di esportare il nostro sistema sociale e il nostro modello di sviluppo o di imporre la nostra volontà. Nel portare avanti la Belt and Road Initiative, non faremo ricorso a strategie geopolitiche ormai datate⁵.

Opporsi all'imposizione delle preferenze occidentali comporta anche la messa in discussione della presunta base universale di alcune delle norme e dei principi che sottendono l'attuale ordine globale e la proposta di alternative cinesi in alcune aree specifiche. Ma non in tutte. Né le rivendicazioni della leadership cinese possono essere generalizzate. Non si tratta di fare pressioni per una leadership cinese in sé, ma per una leadership cinese selettiva, relativa ad alcune aree e non ad altre.

Si potrebbe ipotizzare che la Cina sia disposta a intraprendere nuove iniziative in diversi ambiti a seconda di una combinazione di più fattori tra cui: quanto l'ordine attuale corrisponda all'interesse di Pechino, di quanto potere disponga la Cina per sostenere le sue ambizioni e quanto sia probabile che altri si allineino (o quantomeno non si oppongano) alle posizioni cinesi. Le azioni di Pechino potrebbero dipendere anche da quanto le strutture di governance esistenti continueranno a essere stabili e a godere di sufficiente consenso internazionale.

Un leader per lo sviluppo globale?

Un settore in cui Xi sembra particolarmente desideroso di stabilire una leadership cinese è quello dello sviluppo globale. In particolare, ciò non comporta semplicemente che la Cina diventi leader nel fornire finanziamenti allo sviluppo, ma mette in discussione alcune delle idee di base su cosa siano effettivamente (o debbano essere) gli aiuti e lo sviluppo. Sono tre le grandi dimensioni di questa sfida allo status quo. In primo luogo, benché la Cina si impegni a finanziare progetti di aiuto

⁵ Xi Jinping, "Full text of President Xi's speech at opening of Belt and Road forum", *Xinhuanet*, 14 maggio 2017.

più “tradizionali” (per esempio, in materia di salute e riduzione della povertà), Pechino pone una particolare enfasi sull'importanza di creare collegamenti attraverso grandi progetti infrastrutturali. In secondo luogo, questo è un settore in cui la Cina può provare a dimostrare la sua differenza teorica rispetto alla prassi di altre grandi potenze. Come orgogliosamente dichiarata all'inizio del Libro Bianco sugli aiuti esteri:

Nel fornire assistenza all'estero, la Cina si attiene ai principi di non imporre condizioni politiche, di non interferire negli affari interni dei paesi beneficiari e di rispettare pienamente il loro diritto a scegliere autonomamente i propri percorsi e modelli di sviluppo⁶.

Gli aiuti allo sviluppo cinesi sono l'esatto contrario degli aiuti condizionali, tradizionalmente associati alle preferenze degli stati liberali occidentali e delle principali istituzioni dell'ordine economico globale e che richiedono liberalizzazioni politiche e/o economiche ai paesi destinatari.

Se questo è un tentativo di mettere in discussione il modo in cui lo sviluppo viene (o è stato) concepito, lo stesso discorso vale anche per la terza dimensione, ossia per le conseguenze del modo in cui è erogata la maggior parte dei finanziamenti cinesi allo sviluppo. Attraverso l'enfasi posta su quella che viene chiamata assistenza all'estero “win-win”, i progetti che aiutano lo sviluppo dei paesi partner utilizzano forniture e risorse di provenienza nazionale, a tutto beneficio delle imprese cinesi. In questo processo, diventa sempre più difficile tracciare una linea tra cosa sia attività commerciale e cosa la fornitura di aiuti pubblici allo sviluppo.

In fin dei conti, comunque, non è così importante definire questi progetti come aiuti o meno. Ciò che conta è che la presunta leadership cinese sia stata accolta con favore da un numero significativo di altri stati. Alla narrazione di Pechino che propone la Cina come una grande potenza alternativa, si affiancano argomentazioni basate su interessi concreti. E, nel caso

⁶ Consiglio di Stato [White Paper: China's Foreign Aid](#), Pechino, Ufficio informazione del Consiglio di Stato, 2014.

in cui il messaggio che la Cina è una delle poche speranze dal punto di vista economico – non necessariamente la migliore ma l'unica per un futuro economico dinamico – non fosse ancora passato, tale messaggio è stato ribadito con forza nel 2017. Xi ha usato il suo discorso a Davos all'inizio dell'anno per mettere a confronto il tasso di crescita cinese del 6% con la “lentezza dell'economia mondiale”, e l'impegno della Cina nel rafforzare le interdipendenze internazionali con le derive protezioniste di altri paesi. Il messaggio è chiaro: “Lo sviluppo della Cina è un'opportunità per tutto il mondo; non solo la Cina ha beneficiato della globalizzazione economica, ma vi ha anche contribuito [...]. Apriremo le braccia alle popolazioni di altri paesi e le accoglieremo a bordo del treno espresso dello sviluppo cinese”⁷.

In breve, la Cina sta fornendo non solo una fonte di finanziamento allo sviluppo, ma anche un'alternativa alle potenze e agli attori esistenti (con tutto ciò che ne consegue).

La sfida normativa della Cina

Sebbene lo sviluppo globale sia un settore di particolare interesse per Xi, non è l'unico in cui la Cina sta sfidando lo status quo normativo. Per esempio, la concezione cinese dei diritti umani pone l'accento sui quelli socio-economici più che sui diritti civili e politici individuali e stabilisce implicitamente una gerarchia, in cui la sovranità di uno stato e il suo diritto a gestire autonomamente gli affari interni sopravanzano qualsiasi responsabilità internazionale ipotetica. Lo stato è anche il punto di riferimento preferito quando si tratta di capire e definire cosa sia la cybersicurezza e come possa essere raggiunta. Nella creazione di forme transnazionali di cyber governance, per la Cina la sicurezza dello stato è più importante del diritto dell'individuo a un accesso libero e pieno all'informazione.

⁷ Xi Jinping, “*President Xi's Speech to Davos in Full*”, World Economic Forum, 17 gennaio 2017.

Non è dunque un caso che la Cina sostenga che ogni paese dovrebbe fare ciò che è meglio per sé sulla base delle proprie condizioni nazionali: si tratta piuttosto di un tentativo di imporre le proprie definizioni e interpretazioni come punto di partenza nelle discussioni internazionali (e forse anche, in ultima analisi, come esito auspicato delle forme di governance transnazionale). Secondo Andrea Worden, i funzionari cinesi hanno “comunicato con decisione il punto di vista di Pechino sui diritti umani” al Consiglio per i diritti umani dell’Onu di Ginevra, presentando una serie di risoluzioni che fanno perno sulle definizioni e interpretazioni cinesi⁸. Certo, cercare di convincere gli altri a condividere le proprie opinioni non è la stessa cosa che costringere al consenso, per esempio ponendo condizioni ai finanziamenti allo sviluppo o alle relazioni commerciali. Tuttavia, proporre le norme cinesi come alternativa a quelle liberali occidentali è un passo ben più lungo che argomentare che ogni paese dovrebbe mantenere le proprie definizioni e pratiche culturali e nazionali specifiche. Rappresenta una forma di internazionalizzazione (ma non di universalizzazione) delle norme cinesi.

Chi compra il “prodotto Cina”

Naturalmente, avere qualcosa da vendere non è garanzia che qualcuno la acquisti. Quindi, nel pensare alle conseguenze che il passaggio a una leadership globale selettiva avrebbe sull’Europa e sull’ordine mondiale, è fondamentale prendere in considerazione il modo in cui i vari paesi hanno risposto all’offerta cinese. Ci sono sicuramente stati notevoli sostegni e adesioni da parte di alcuni stati (e di altri tipi di attori internazionali), ma non sorprende che attori diversi abbiano dato risposte diverse a iniziative in ambiti diversi.

Per esempio, nella sua analisi del Consiglio per i diritti umani, Worden osserva ancora che la Cina ha rilasciato una

⁸ A. Worden, “China Pushes ‘Human Rights with Chinese Characteristics’ at the UN”, *China Change*, 9 ottobre 2017.

dichiarazione dal titolo “Promuovere e proteggere i diritti umani e costruire una comunità di futuro condiviso per gli esseri umani” mettendosi alla testa di 140 paesi. Questa dichiarazione includeva quello che può essere considerato il principio fondamentale della visione cinese sui diritti umani:

Sulla base delle finalità e dei principi della Carta delle Nazioni Unite, la sovranità e l'integrità territoriale di tutti i paesi devono essere rispettate. Ogni stato ha il diritto di scegliere autonomamente il proprio percorso di sviluppo e il proprio sistema sociale. Gli sforzi e i risultati di ciascuno stato nella promozione e nella tutela dei diritti umani devono essere rispettati⁹.

Forse spinti più dall'interesse economico che da un desiderio condiviso di sfidare le norme liberali, 29 capi di stato e di governo hanno partecipato al Belt and Road Forum, insieme a quasi tutti i leader di ogni grande istituzione di governance globale. Tra questi, i capi di governo di alcuni stati europei (tra cui l'Italia), che sperano di trarre beneficio dalla rinazionalizzazione della finanza cinese e che però non appoggiano le posizioni della Cina su questioni come i diritti umani e la “responsibility to protect”. Hanno partecipato anche vicini regionali come il Vietnam, che è a tutt'oggi uno degli osservatori più irrequieti della crescita della potenza militare cinese nel sud-est asiatico. Tuttavia, è importante sottolineare che l'attrazione per ciò che la Cina può offrire dal punto di vista finanziario è tutt'altro che incondizionata. Persino il Pakistan, uno degli alleati più stretti della Cina, ha respinto alcuni finanziamenti marchiati Belt and Road (attraverso il corridoio economico Cina-Pakistan) per costruire una diga a causa delle condizioni poste da Pechino (inclusa l'insistenza da parte cinese di mantenerne la proprietà).¹⁰ Persino laddove i principi generali dei finanziamenti della Belt

⁹ Rappresentanza cinese alle Nazioni Unite, “China Delivered Joint Statement on Behalf of 140 Countries on Promoting and Protecting Human Rights and Building a Community of Shared Future for Mankind”, Ministero degli Esteri della Repubblica popolare cinese, 3 marzo 2017.

¹⁰ I.M. Sala, “Damned if you Do: More Neighbors are saying ‘No Thanks’ to Chinese Money – For Now”, *Quartz*, 4 dicembre 2017.

and Road Initiative sono accolti con favore, sono i dettagli a fare la differenza: non sempre, infatti, i progetti cinesi sono privi di quella condizionalità spesso vantata (anche se si tratta di condizioni economiche più che politiche).

Implicazioni per l'Europa e per il mondo

È ancora troppo presto per trarre conclusioni certe su cosa tutto questo possa significare per il futuro funzionamento dell'ordine mondiale. Tuttavia, ciò non impedisce alcune considerazioni preliminari. La prima, molto semplicemente, riguarda l'improbabilità di una divisione del mondo in diversi poli concorrenti. Al contrario, è probabile che, intorno a iniziative e obiettivi cinesi, si formi una serie di alleanze. Abbiamo già visto che le nazioni desiderose di allinearsi alla Belt and Road Initiative (o perlomeno di non restare a bordo campo), non sempre condividono il tentativo della Cina di sfidare le norme sui diritti umani, o addirittura si trovano potenzialmente in diretto contrasto con Pechino nel campo della sicurezza. Detto questo, una seconda considerazione riguarda il fatto che alcune alleanze sono probabilmente molto più olistiche e durature di altre. La relazione tra Cina e Russia, per esempio, potrebbe essere tra queste. L'alleanza Usa-Giappone sembra invece destinata a compensare le inclinazioni cinesi. Sarà interessante vedere se nel rapporto tra Cina e India continueranno a prevalere le differenze, o se ci si muoverà verso nuove direzioni.

In terzo luogo, per quel che riguarda il modo in cui la Cina viene accolta e percepita nei diversi ambiti, gli stati europei sembrano molto più disposti ad accoglierla e ad accogliere le iniziative di Pechino e una sua potenziale leadership in campo economico che non in ambiti di etica e responsabilità internazionale, e dei benefici (o meno) della promozione della democrazia. Forse perché finora le iniziative economiche cinesi si sono conformate al sistema anziché sfidarlo, nonostante il modo in cui alcuni hanno risposto alla creazione della Banca asiatica d'investimento per le infrastrutture (Asian Infrastructure Investment

Bank, Aiiib). O forse perché la mancanza di un chiaro interesse europeo per la sicurezza in Asia, che potrebbe condurre a conflitti armati con la Cina, crea uno spazio di discernimento, discriminazione e differenziazione non sempre disponibile ad altri attori chiave. Sommando questi tre elementi si ottiene una quarta ipotesi: ovvero che le diverse reazioni dell'Europa e delle altre potenze occidentali all'ascesa della Cina allo status di grande potenza potrebbero finire per dividerle. E se pensiamo al modo in cui Europa e Stati Uniti hanno reagito alla creazione della Aiiib, forse è già successo.

Da ciò discende che un mondo in cui la Cina è una grande potenza attiva è probabilmente un mondo in cui, per gli attori liberali, è molto più difficile promuovere le loro agende sulla scena internazionale che in passato. È anche vero che il modo in cui la promozione dell'agenda liberale (o la sua parziale attuazione) sono state portate avanti in Africa settentrionale e in Medio Oriente ha contribuito in larga parte a minare il sostegno a questa stessa agenda all'interno delle democrazie liberali stesse. Se anche si dovesse raggiungere un consenso interno sulle azioni future, la Cina rappresenterebbe comunque un enorme ostacolo alla loro concretizzazione.

Da un certo punto di vista, non è una novità. In qualità di membro permanente del Consiglio di sicurezza dell'Onu da quando, nel 1971, ha preso il posto di Taiwan come effettivo rappresentante della Cina, Pechino ha la possibilità di porre il veto a risoluzioni contrarie alle sue politiche di non-intervento. Certo, la Cina ha effettivamente usato il diritto di veto con maggiore parsimonia rispetto ad altri membri permanenti e, anche senza di essa, la Russia potrebbe esercitare il veto necessario. Tuttavia, almeno nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, lo status di grande potenza della Cina non è una novità.

Ma questo potere – una sorta di potere di veto contro (alcune) tendenze liberali – si estende ormai ben oltre le Nazioni Unite. Quanto possono sembrare allettanti e legittime le prescrizioni (neo)liberali per lo sviluppo, alla luce del record di crescita della Cina (soprattutto se si trascurano le conseguenze

più negative come i problemi ambientali, come molti sembrano fare)? E, cosa più importante, quanto possono essere efficaci le pressioni esercitate sui paesi in via di sviluppo perché si liberalizzino e/o rispettino i diritti umani quando questi stessi paesi potrebbero rivolgersi alla Cina anziché accettare la condizionalità imposta dall'Occidente?

Leadership cinese: troppa o troppo poca?

Potrà sembrare ironico, ma talvolta non è la prospettiva di una leadership cinese a preoccupare, quanto piuttosto la sua mancanza. La Cina si identifica e si propone come una forza di pace e armonia che cerca di risolvere le controversie attraverso la cooperazione, la consultazione e il dialogo anziché imporre soluzioni (specialmente attraverso l'uso della forza). E anziché limitarsi a invocare il dialogo e soluzioni pacifiche (come spesso è stato fatto in passato), in Myanmar la Cina si è adoperata proattivamente per cercare di negoziare una soluzione, opponendosi al contempo alle iniziative altrui ritenute ingerenze inopportune negli affari interni dello stato sovrano del Myanmar¹¹. In effetti, questo intervento cinese è del tutto coerente con la posizione di Pechino sulle ingerenze: protegge il regime del Myanmar da critiche e sanzioni esterne ed è accettato sia dal Myanmar sia dal Bangladesh.

Tuttavia, il problema di una posizione rigidamente contraria alle ingerenze è che lascia poche opzioni nel caso in cui gli attori causa di disordini non vogliano cooperare o dialogare (o, in alcuni casi, nemmeno ascoltare). E diventa ancora più problematica visto che la Cina è considerata l'unica in grado di esercitare una qualche influenza su quei paesi, fonti di instabilità internazionale, che non sembrano rispondere positivamente a ciò che altri dicono o fanno, come per esempio la Corea del Nord con i suoi test nucleari e balistici.

¹¹ Si veda per esempio N. Bequelin, "Behind China's Attempt to Ease the Rohingya Crisis", *New York Times*, 5 dicembre 2017.

A sentire gli esperti cinesi in strategia, per quel che riguarda la Corea del Nord la convinzione comune sembra essere che la Cina possa fare ben poco, basandosi sul fatto che Kim Jong Un non si avvicina e non presta orecchio a Pechino come invece facevano i suoi predecessori, e che molti dei legami precedenti tra i partiti dei due paesi sono stati tagliati a causa dell'epurazione operata da Kim a danno dei suoi parenti pro-cinesi. C'è inoltre ampio consenso sull'inutilità delle sanzioni (meglio incoraggiare il cambiamento anziché imporre sanzioni estreme che portano al collasso economico). Ancora più importante è la forte convinzione che questo non sia un problema della Cina, ma piuttosto un 朝美问题 – un problema tra la Corea del Nord e gli Stati Uniti. Zhao Daojiong sostiene che i politici cinesi siano stati un po' sorpresi dalle aspettative che il governo degli Stati Uniti (e altri) hanno sul ruolo chiave che la Cina dovrebbe e potrebbe svolgere nel promuovere un cambiamento a Pyongyang¹².

Tutto questo suggerisce che ci potrebbe essere un divario tra l'idea cinese di ciò che una grande potenza può e deve fare – in particolare nella propria “sfera di influenza” regionale – e quella del resto del mondo. Sembra esserci anche una tensione tra il principio di non ingerenza da un lato e il desiderio o l'aspettativa che la Cina possa contribuire a mantenere la pace dall'altro. Poiché gli interessi economici internazionali della Cina sono estesi a parti del mondo non sempre politicamente stabili – per esempio, i paesi lungo la Belt and Road – potrebbero emergere tensioni tra il principio di non ingerenza e la tutela degli interessi (economici) nazionali.

¹² Nonché dalla rilevanza che gli Stati Uniti hanno dato alla risoluzione della crisi nordcoreana nell'elenco dei problemi bilaterali irrisolti tra Cina e Stati Uniti. See Zhao Daojiong, “China-US Relations Under Trump: More Continuity Than Change”, *Asian Perspective*, vol. 41, n. 4, 2017, pp. 710-15.

Conclusione. Come si diventa una grande potenza

Una soluzione a queste tensioni potrebbe consistere nel trovare nuovi modi di definire il significato reale di intervento e ingerenza “con caratteristiche cinesi”¹³. Per non parlare della tensione tra il propendere per la soluzione di conflitti attraverso il dialogo e il dogma cinese di non compromettere gli “interessi fondamentali” (*hexin liyi*); soprattutto se gli altri non condividono le interpretazioni di Pechino sulla legalità delle sue rivendicazioni territoriali. E anche se fosse possibile far quadrare questo cerchio, è probabile che, se il potere della Cina continuerà a crescere, insieme alla consapevolezza dei benefici, degli sforzi e delle aspettative che l’essere una grande potenza comporta, emergeranno ulteriori tensioni tra i diversi principi e obiettivi che guidano la politica estera e il ruolo globale cinese.

Tutto ciò presupponendo che il passato della Cina coincida con il suo percorso futuro. Cosa che non possiamo certo dare per scontata. Nonostante il tono trionfale Xi, nel suo discorso al Congresso del Partito del 2017, ha anche preso atto delle “molte difficoltà e sfide” che il partito e il paese devono affrontare, tra cui “alcuni problemi acuti causati da uno sviluppo squilibrato e inadeguato”¹⁴. Tra questi possiamo annoverare qualcosa che assomiglia a bolle immobiliari e speculative (almeno in alcune parti del paese), il notevole e rapido aumento negli ultimi anni dei livelli di debito e, sempre secondo le parole di Xi, “molta strada da fare nel proteggere l’ambiente”. Non si tratta di problemi irrisolvibili, ma non si può nemmeno dare per scontata una loro risoluzione semplice e immediata. Non è detto che la Cina ricalcherà necessariamente la parabola giapponese dal miracolo economico alla stagnazione. Tuttavia, rileggere alcune delle previsioni riguardanti l’inarrestabile ascesa del Giappone allo status di superpotenza (economica) ci ricorda che ciò che sembra inevitabile al momento non sempre si rivela tale.

¹³ Potrebbe sembrare una battuta, ma non lo è. Anzi, Wang Yizhou ha già iniziato a esplorare i modi più “creativi” in cui la Cina si è interessata a questioni internazionali. Wang sceglie di tradurre “jieru” come “interessamento” e non come “ingerenza”. Si veda Wang (2016).

¹⁴ Xi Jinping, “Secure a Decisive Victory”..., cit.

4. I grandi alla prova

I fattori regionali e globali delle crisi in Siria e Iraq

Armando Sanguini

Siria e Iraq sono esempi paradigmatici del garbuglio di tensioni e di conflittualità in cui è avvolto il Medio Oriente a causa dell'intersecarsi delle agende dei soggetti locali, regionali e internazionali, statali e non statali, che gravitano intorno a esso. Molteplici soggetti come molteplici sono le rispettive ambizioni di potere, coniugate di volta in volta in chiave politica, politico-settaria, etnica, ecc. Tra cui sveltano quelle di potenze regionali – Iran, Turchia, Arabia Saudita e Israele – e globali come gli Stati Uniti, la Russia, l'Unione Europea e la Cina.

Nel 2014 l'Iraq e la Siria hanno condiviso la travolgente e sanguinosa guerra per la conquista di una parte consistente dei loro territori di confine da parte di quello che sarà chiamato Stato islamico e la brutale efficacia del governo territoriale del vertice del Califfato, il cui messaggio di proselitismo millenaristico-nihilista ha avuto enorme presa su decine di migliaia di giovani accorsi a combattere sotto la sua bandiera di orrore e di guerra dai quattro angoli della Terra. La cui propaganda di jihadismo estremista è stata inoltre in grado di creare affiliati in tutto mondo, più spesso gruppi organizzati, ma anche soggetti che agiscono autonomamente, per farne operatori e/o fiancheggiatori del terrore.

Entrambi i paesi hanno infine condiviso, dopo altalenanti mesi di scontri feroci, la progressiva sconfitta militare dell'Isis

con due fondamentali passaggi conclusivi: il primo a Mosul (Iraq) nel giugno del 2017 e a Raqqa (Siria) in ottobre; il secondo nel restante territorio di confine tra i due paesi; dove, tra l'altro, si è assistito a un sostanziale raccordo tra Mosca e i reparti iraniani e di Hezbollah a sostegno delle truppe di Damasco da un lato e le milizie curde e arabe delle Forze democratiche siriane (SDF) con il supporto aereo americano. Quindi, successivamente, nel territorio veniva a configurarsi lo scenario del “dopo” sconfitta militar-territoriale dell'Isis; in cui le diverse ragioni che ne hanno determinato l'insorgenza non sono certo venute meno, sono state anzi inquinate dall'incrocio delle già ricordate agende dei protagonisti, degli attori e dei figuranti che hanno collaborato alla liberazione. E nel cui contesto è tutt'altro che neutralizzato il potenziale dei suoi principi ideologico-settari che hanno trovato terreno fertile in un perimetro esteso dall'Estremo Oriente all'Asia, dall'Africa all'Occidente, scoprendo inoltre elementi di forte aggregazione con la galassia degli altri movimenti jihadisti, salafiti e non, sparsi nel mondo.

Uno scenario che vede tuttavia Siria e Iraq su posizioni e con prospettive diverse.

Siria

È significativo che sia stato Vladimir Putin – il rappresentante di una potenza straniera – ad annunciare per primo la “fine della missione” cioè la sconfitta dell'Isis, volendo con ciò far risaltare, anche agli occhi di quanti non lo volessero riconoscere, che la partita siriana ha in lui il vero mazziere.

E in effetti si è stagliata con nettezza la strategia vincente di Putin che a partire dal 2015, contando sul sostegno del binomio Iran-Hezbollah e poi, in parte, della Turchia, ha riportato in sella il regime di Damasco e in una spregiudicata alternanza di brutali azioni belliche, ha promosso opzioni di tregua e di contenimento del conflitto (*de-escalation*) in nevralgiche aree del paese su cui poter innescare un'azione politico-diplomatica volta a fissare i parametri della possibile “soluzione politica” della crisi siriana. Lo ha fatto con un percorso negoziale, iniziato

nella città di Astana e proseguito poi a Sochi, per marcare la forza dell'alleanza tra Teheran e Turchia del suo ruolo di *primus inter pares*, ha incrociato il negoziato Onu di Ginevra che per il presidente russo rappresenta il sigillo della legittimazione della Comunità internazionale.

In questo percorso egli ha mostrato inoltre di voler mantenere un'utile relazione con Washington con cui sembra condividere la stessa convinzione nel privilegiare un Medio Oriente in cui nessuna delle due potenze regionali "amiche" assuma un ruolo dominante e per ciò stesso suscettibile di alimentare instabilità e rigurgiti jihadisti. Non l'Iran che pure ha al momento le carte migliori per puntarvi, ma la cui politica espansiva sta suscitando una crescente onda antagonista nel mondo arabo (mossa da Riyadh), oltre alla scontata avversità di Tel Aviv e Washington e alle serie riserve che stanno affiorando nel resto del mondo occidentale (Parigi in testa).

Ma neppure la Turchia col suo contrattualismo legato all'ossessione curda su cui Mosca sembra assecondarla in misura alquanto misurata, e ancor meno relativamente alla nevralgica questione di Gerusalemme, visti i suoi toni piuttosto bellicosi.

Tanto meno l'Arabia Saudita che, perdente, si è acconciata ai desiderata di Mosca (e di Washington), forzando la formazione di una piattaforma comune, ovviamente al ribasso, tra tutte le forze di opposizione per il negoziato di Ginevra per influire in qualche misura sulla soluzione finale.

Putin, acquisito il controllo sulla cosiddetta "Siria utile", cioè il quadrante che va dalla costa fino ad Aleppo, a Homs e a Damasco, dove ha sede sia la base navale di Tartus (Mediterraneo) sia quella aeronautica di Hmeimin (Latakia), sembra in definitiva puntare su una mediazione di equilibrio complessivo in cui anche i "perdenti" sul terreno, cioè le forze di opposizione, divise e inquinate dal jihadismo e colpite dallo stesso Putin, possano ottenere qualcosa, a beneficio della sostenibilità della già citata "soluzione politica" da tutti invocata, pensando sempre di ritagliarla lungo la linea dei rispettivi interessi.

Impresa ardua anche per il pur abile presidente russo dato che a tutto il 2017 non sembrano profilarsi sufficienti garanzie in proposito. Mancano ancora i presupposti di un nuovo assetto politico-istituzionale del paese capace di includere le spinte centrifughe e le ambizioni di influenza e non è ancora stata definita alcuna modalità per l'uscita di scena di Bashar al Assad che non appaia come risultato di un forzato "regime change"; anatema per Mosca, per Teheran e per la stessa Cina (alleata Onu), ma anche pernicioso fonte di richiamo dei principi attivi del jihadismo sconfitto militarmente. Le difficoltà dell'VIII sessione negoziale di Ginevra dove appare decisamente prematura l'agenda della riforma costituzionale e di elezioni degne di questo nome, ne sono lo specchio.

Iraq

In Iraq è stato il legittimo primo ministro Haider al-Abadi, e non il leader di una potenza straniera, come era avvenuto per la Siria, a dichiarare la fine della guerra contro l'Isis il 9 dicembre del 2017. Lo ha fatto esaltando il ruolo svolto dalle "sue" forze armate e ringraziando gli Stati Uniti e i membri della coalizione internazionale da loro guidata per il supporto dato; a sua volta ricevendone il plauso – lontano il tempo dell'accusa di vigliaccheria (caduta di Ramadi) lanciata dal segretario alla Difesa americano Ash Carter nel maggio del 2015 – e registrando a proprio credito l'impegno degli uni e degli altri a concorrere all'opera di stabilizzazione e ricostruzione delle aree liberate dall'Isis.

È lo stesso Abadi che in ottobre aveva potuto contare sulla larga e inedita convergenza di Stati Uniti, Iran, Arabia Saudita e Turchia contro la tenuta e l'esito del referendum sull'indipendenza promosso da Masoud Barzani, il leader del Kurdistan iracheno: "... a salvaguardia dell'integrità territoriale del paese..." e dell'effetto domino che si sarebbe potuto altrimenti scatenare in Siria, Turchia, Iran dove vivono importanti componenti curde, riuscendo a evitare così il rischio di pericolose reazioni proprio da parte di questi paesi.

Per voce dello stesso premier iracheno il 4 dicembre era stato inoltre dato l'annuncio dello svolgimento, nel maggio del 2018, delle prossime elezioni provinciali e parlamentari.

Un Abadi dunque che, rappresentato fino a poco tempo fa come una sorta di re Travicello, punta dritto ad accreditarsi come quel leader di cui il paese ha bisogno per uscire dal male da cui è afflitto da molti anni, in particolare dall'infausta invasione dell'Iraq alla disastrosa gestione del post Saddam Hussein, ratificata dal governo settario di al-Maliki, terreno fertile per il propagarsi delle forze estremiste della jihad islamica e per la successiva affermazione dell'Isis, la cui sconfitta ha rimesso almeno in parte a nudo.

Un'ambizione forte, quella del premier iracheno, che non gli sarà affatto facile soddisfare ma che lo ha visto e lo vede impegnato con determinazione e una buona dose di abilità politica, all'interno come nel contesto regionale, da dove vengono le sfide principali.

La liberazione di Mosul e la successiva bonifica della zona di frontiera ha rappresentato il suo risultato più eclatante, non solo sul versante militare ma anche su quello del realismo politico, giacché costruito su una equilibristica alleanza tra le forze di sicurezza irachene, i curdi peshmerga e le milizie sciite in gran parte di obbedienza iraniana, tutti, o quasi, appoggiati dalla copertura di fuoco aereo (e non solo) della coalizione a guida americana.

Ma adesso, sconfitto l'Isis, egli deve affrontare una sfida che ha già esplicitato: evitare che l'Iraq venga usato come terreno di scontro tra le potenze regionali, segnatamente tra l'Iran, che si è guadagnata nel tempo una forte posizione di influenza politica e militare e l'Arabia Saudita, sponsor della componente sunnita ampiamente discriminata e penalizzata da quella sciita prima dell'irruzione dell'Isis e a rischio di esserlo anche dopo la sua sconfitta, con la complicità di Teheran.

In quest'ottica Abadi ha impostato una linea di politica estera che ha portato a maturazione il processo di normalizzazione delle relazioni con Riyadh, con l'istituzione di un Consiglio di

coordinamento tra i due paesi per la realizzazione di un vasto programma di collaborazione a tutto campo, suscettibile quanto meno di limitare/compensare l'influenza dell'Iran sulla ricca parte sud-orientale del paese.

Certamente Abadi conta anche sul concorso americano e di membri della sua coalizione per controbilanciare la pressione della benedicente mano iraniana sul paese e affrontare il gigantesco problema della ricostruzione dal costo stimato di circa 90 miliardi di euro per la quale si aprirà a febbraio una Conferenza dei donatori.

Questa nevralgica sfida si intreccia però con un'altra partita sulla quale il premier iracheno stenta tutt'ora a guadagnare risultati visibili: la riforma del sistema politico-istituzionale del paese che ha nella logica spartitoria delle imperanti formazioni politiche e nella corruzione – che dire endemica è usare un eufemismo – il suo virus più aggressivo e deleterio. Ne è un indicatore il tortuoso percorso di integrazione istituzionale delle Forze di mobilitazione popolare (Popular Mobilization Forces) su cui Teheran ha lanciato ad Abadi un monito piuttosto eloquente rilanciato dai leader iracheni più vicini a quella capitale. Un segnale di netto contrasto al disegno del primo ministro di una governance capace di colmare le crepe politico-settarie ed etniche di decenni di storia dell'Iraq.

Anche il panorama iracheno si presenta dunque irto di incertezze. Ma il suo padrone di casa, a differenza di quello siriano, è pienamente accetto sul piano internazionale ed è positivamente motivato a favore di una politica inclusiva che riesca a evitare il rigurgito dei principi attivi di quel jihadismo estremista che è stato appena sconfitto militarmente.

Conclusione

Il 2018 sarà decisivo per il futuro della Siria e dell'Iraq. I negoziati di Sochi e di Ginevra per la prima e le elezioni per il secondo saranno il momento della verità nel senso che emergerà la vera risultante dei rapporti di forza *hard* e *soft* dei rispettivi protagonisti e relativi sponsor, regionali e internazionali.

In Siria si misurerà la capacità mediatrice della Russia che potrebbe essere portata all'estremo di una codifica sostanziale, se non formalmente sanzionata in chiave politico-istituzionale, della ripartizione del paese in 5 aree di influenza (Russia, Turchia, Iran, Giordania e Stati Uniti con gli alleati curdi) dove il paese potrebbe diventare la portaerei russa ma non il Libano quella iraniana. "Mantenere l'Iran abbastanza lontano dal Libano e, al di là delle Alture del Golan, lontano anche da Israele, diventa per gli Stati Uniti una *conditio sine qua non* per poter appoggiare il piano di Putin per la risoluzione della questione siriana"¹. In Iraq il recupero di un concreto modello ed esercizio di inclusività interna e di posizionamento di equilibrio regionale sarà la grande posta in gioco, dove l'Iran potrà fare la differenza, gli Stati Uniti, con Riyadh, permettendo.

Resta per entrambi importante il ruolo che potrà giocare la duplice variabile della fatica della guerra e della prospettiva della ricostruzione. Con l'auspicabile concorso di un'Unione Europea rimasta ancorata a un ruolo di secondo livello.

La crisi coreana tra dinamiche regionali e dinamiche globali

Antonio Fiori

Pur non essendoci stato alcun sostanziale cambiamento nella postura che la Corea del Nord ha tradizionalmente adottato, il 2017 ha fatto registrare una sensibile impennata nell'erraticità di Pyongyang: oltre al test nucleare, il sesto nella storia del paese, sono stati lanciati ben 23 missili, di varia natura. È indispensabile notare come tali azioni confermino il notevole avanzamento tecnologico compiuto dalla Corea del Nord: il test nucleare del 3 settembre, presentato dai media come una

¹ A. Taheri, "Where Russian and Iranian Aircraft Carriers Clash", *Asharq al-Awsat*, 15 dicembre 2017.

“perfetta” detonazione di un ordigno all'idrogeno², ha sprigionato un'energia di oltre 100 chilotoni, causando nell'immediato un sisma all'incirca di magnitudo 6 sulla scala Richter; se si considera che il primo esperimento nordcoreano, avvenuto nell'ottobre del 2006, fu pari a circa un chilotone ben si comprende quanto rapido sia stato lo sviluppo del programma nucleare. Analogamente, il programma missilistico ha fatto registrare dei passi in avanti significativi, come testimoniato dai due vettori che – tra agosto e settembre – hanno sorvolato Hokkaidō, l'isola più settentrionale dell'arcipelago giapponese, o dal recente Hwasong-15, che ha raggiunto un apogeo di circa 4.500 chilometri, coprendo una distanza di 950 chilometri³. La propaganda nordcoreana ha celebrato questo ultimo lancio come testimonianza della capacità di “colpire qualunque zona degli Stati Uniti con una testata nucleare”⁴, che, se miniaturizzata, potrebbe essere montata sul razzo, e alcuni analisti indipendenti statunitensi hanno confermato che se scagliato con una traiettoria standard il vettore avrebbe potuto effettivamente colpire l'America⁵. Tale analisi, tuttavia, deve tenere conto di molteplici variabili importanti, come la mancata conferma del fatto che i nordcoreani siano già capaci di produrre testate nucleari miniaturizzate o, soprattutto, che i loro vettori possano compiere efficacemente, e senza incorrere in problemi sostanziali, il processo di rientro all'interno dell'orbita terrestre.

Nonostante le pur importanti variabili di ordine tecnologico, la Corea del Nord è riuscita ancora una volta a incutere timore tanto a livello regionale quanto globale. Le risposte alle sue azioni non si sono fatte attendere: il presidente americano Trump, dopo essersi consultato con il suo omologo cinese, Xi

² <https://www.reuters.com/video/2017/09/05/n-korea-news-anchor-voice-of-triumph-and?videoId=372471064>

³ M. Elleman, “North Korea's Third ICBM Launch”, *38 North*, 29 novembre 2017.

⁴ “North Korea says new missile puts all of US in striking range”, BBC News, 29 novembre 2017.

⁵ D. Wright, “North Korea's Longest Missile Test Yet”, Union of Concerned Scientists, Science for a healthy planet and safer world, 28 novembre 2017.

Jinping, ha dichiarato, con il consueto *tweet*, che la questione sarebbe stata adeguatamente “gestita”, anche grazie all’adozione di una serie senza precedenti di sanzioni⁶. I cinesi, pressati dagli statunitensi affinché usino tutti gli strumenti a loro disposizione per convincere Pyongyang ad abbandonare le provocazioni e a prendere in considerazione lo smantellamento del programma nucleare, si sono dichiarati fortemente preoccupati e, nonostante abbiano implorato la calma di tutti gli attori in gioco, hanno intimato il rispetto delle risoluzioni internazionali da parte della Corea del Nord e lo stop ad azioni che possano creare una pericolosa escalation nella regione. Il presidente sudcoreano, Moon Jae-in, abbandonando la posizione votata al dialogo con la controparte nordcoreana che ne aveva contraddistinto la campagna elettorale, ha sollecitato – in un colloquio telefonico col premier nipponico, Shinzō Abe, suo fedele alleato – il rafforzamento delle sanzioni internazionali e una maggiore pressione su Pyongyang tesa a farla rinunciare alle sue ambizioni nucleari⁷.

L’amministrazione Trump ha costantemente confermato di volersi conformare alla linea che gli Stati Uniti hanno per lungo tempo sposato, fatta soprattutto di pressioni economiche – sia unilaterali sia multilaterali – che creino le basi per il rilancio della diplomazia. L’obiettivo di base, comunque, rimane quello di convincere la Corea del Nord a procedere allo smantellamento del proprio programma nucleare e missilistico; tale opzione appare, tuttavia, irricevibile per il regime di Pyongyang, che, in tal caso, potrebbe essere più facilmente “decapitato”. Proprio per non ripercorrere la strada che ha portato al crollo del regime iracheno o di quello libico, infatti, i nordcoreani utilizzano il nucleare e i missili come garanzia di sopravvivenza. La Corea del Nord, del resto, oltre ad avere la necessità di ostentare le proprie capacità nucleari al fine di creare legittimazione interna attorno a Kim Jong Un, ha ripetutamente enfatizzato che le

⁶ <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/935881037254725632>

⁷ “South Korea’s Moon Jae In, Japan’s Shinzo Abe agree to pursue strong UN sanctions against North Korea”, Asia, 4 settembre 2017.

armi atomiche rappresentano un mero deterrente contro eventuali attacchi da parte di Washington o Seoul.

Coerente con la posizione presidenziale – più volte riaffermata – secondo cui “tutte le opzioni sarebbero sul tavolo”⁸, l'amministrazione Trump non ha escluso un possibile intervento militare. Nell'opinione di alcuni, infatti, considerata l'imprevedibilità di Pyongyang, un attacco preventivo o un conflitto su più ampia scala rappresenterebbe un rischio minore rispetto all'eventualità che Kim Jong Un continui a perfezionare indisturbato il proprio programma nucleare, che lo condurrebbe certamente, prima o poi, a mettere gli Stati Uniti nel mirino⁹. Altri, però, hanno suggerito che un eventuale attacco preventivo andrebbe effettuato esclusivamente qualora ci fosse effettivamente il pericolo imminente del lancio di un missile balistico intercontinentale contro il territorio americano¹⁰. Per i più, comunque, un attacco non provocato da parte nordcoreana è altamente improbabile. È inutile, peraltro, sottolineare come qualunque forma di conflitto mieterebbe un numero altissimo di vittime – principalmente in Corea del Sud, che, presumibilmente, sarebbe il principale obiettivo di una rappresaglia nordcoreana – anche solo nel caso in cui la Corea del Nord dovesse fare esclusivamente ricorso ad armi convenzionali. D'altro canto, l'inazione degli Stati Uniti – o della comunità internazionale – contribuirebbe, nel lungo periodo, a legittimare una più pronunciata libertà di manovra di Pyongyang, la quale potrebbe continuare a minacciare gli Stati Uniti sempre più intensamente, con l'obiettivo di costringerli a ritirare le proprie truppe dal territorio sudcoreano ed eventualmente provare a riunificare la penisola alle proprie condizioni. La “tolleranza” da parte di Washington di una Corea del Nord dotata dell'atomica, inoltre,

⁸ J. McCurry, “Donald Trump on North Korea: ‘All options are on the table’”, *The Guardian*, 30 agosto 2017,

⁹ D. Trayner, “Attack North Korea NOW: Trump urged to strike before Kim's nuclear missiles hit US”, *Daily Star*, 24 aprile 2017.

¹⁰ J. Allen, R. Bush, R. Einhorn, S. Pifer, J. Pollack e E. Revere, *Averting catastrophe: U.S. Policy Options for North Korea*, Brookings Institution, aprile 2017, p. 2.

potrebbe rappresentare un “precedente” pericolosissimo di cui altri paesi, come l’Iran per esempio, rischierebbero di avvalersi. Nel quadro regionale, comunque, Trump può contare sull’appoggio incondizionato del primo ministro giapponese Abe, il quale ha abbracciato pienamente la linea dura dettata dalla Casa Bianca. L’aggressività nordcoreana, del resto, ha rafforzato la richiesta di Abe relativa alla necessità di disfarsi dell’articolo IX della costituzione nipponica, che, allo stato attuale, impedirebbe un intervento militare autonomo o congiunto con le forze statunitensi da parte del Giappone. Proprio per il timore di subire un attacco da parte della Corea del Nord, Tokyo, con una mossa senza precedenti nella sua storia, ha deciso di acquistare dei missili a lungo raggio, contribuendo ad alimentare le speculazioni secondo cui una corsa al riarmo stia ormai prendendo forma nel nordest dell’Asia.

La Corea del Sud, nonostante dal punto di vista teorico tenda a condividere la posizione statunitense, condannando le azioni di Pyongyang, rimane convinta che il problema debba essere approcciato diversamente. L’immediata prossimità del confine con la Corea del Nord ha costantemente esercitato una forte pressione psicologica sulla popolazione sudcoreana, che continua a temere di rappresentare – in caso di conflitto – il principale target delle armi convenzionali di Kim Jong Un. In aggiunta, parte dell’opinione pubblica sudcoreana continua a considerare la penisola come sede di un’unica nazione divisa a causa di incontrollabili vicende storiche. Per queste ragioni, la maggior parte degli abitanti del Sud considera l’ipotesi di un attacco militare ai danni di Pyongyang come un potenziale errore, che potrebbe risultare fatale per Seoul. Lo stesso presidente progressista Moon, eletto il 9 maggio 2017, si era detto favorevole all’ipotesi di ripresa del dialogo, venendo duramente attaccato da Trump a causa della sua supposta strategia di *appeasement*¹¹; di recente, tuttavia, a causa della pronunciata aggressività nordcoreana, anche egli sembra essersi uniformato alla posizione statunitense di condanna e richiesta di smantellamento

¹¹ <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/904309527381716992>

preventivo del programma missilistico e nucleare. Ciò nonostante, a metà settembre il governo sudcoreano ha deciso di concedere alla popolazione nordcoreana una donazione pari a 8 milioni di dollari in aiuti (prevalentemente generi di prima necessità e medicinali): la decisione è stata fortemente osteggiata da Washington e Tokyo¹².

Al contrario degli americani, cinesi e russi sembrano – date le caratteristiche del regime nordcoreano – essere più tolleranti nei confronti del programma nucleare di Pyongyang. Pechino continua, nonostante abbia costantemente siglato le risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (Csnu) e ne abbia introdotte di recente alcune su base unilaterale, a ricoprire il ruolo di principale alleato commerciale della Corea del Nord. La Cina, quindi, nonostante l'irritazione per le azioni nordcoreane che minano la stabilità regionale, particolarmente importante per Pechino, non sembra troppo preoccupata, anche se, come alcuni suggeriscono, esiste la possibilità che vedendosi minacciata o abbandonata anche dal suo tradizionale alleato, Pyongyang possa decidere di rivolgere le sue minacce anche contro la Repubblica Popolare. I cinesi, temendo anche un possibile afflusso di fuggiaschi nordcoreani in caso di conflitto o – peggio ancora – la riunificazione della penisola coreana sotto l'egida di Washington, continuano a preferire lo *status quo*, ignorando le richieste americane di chiudere le forniture di petrolio dirette alla Corea del Nord. Anche Mosca, secondo partner commerciale di Pyongyang, ha puntualmente ratificato le misure sanzionatorie contro la Corea del Nord, ma, come Pechino, ha sempre cercato di mitigare le conseguenze per il regime di Kim. L'immensa distanza geografica tra Pyongyang e Mosca, inoltre, non crea alla Russia alcun timore legato all'eventuale instabilità che si creerebbe nel caso il regime nordcoreano collassasse o venisse attaccato.

Un eventuale intervento militare statunitense ai danni della Corea del Nord avrebbe delle enormi ripercussioni,

¹² J. McCurry, “South Korea approves \$8m aid package for North Korea”, The Guardian, 21 settembre 2017.

frantumando irrimediabilmente la flebile stabilità regionale. Se, da un lato, infatti, ciò rassicherebbe i tradizionali alleati giapponesi e sudcoreani circa l'impegno statunitense a loro difesa, dall'altro potrebbe mettere a dura prova la solidità dell'asse sino-americano, che dipenderebbe dalla volontà cinese di farsi coinvolgere in un eventuale conflitto o di rimanerne fuori. In ogni caso, i cinesi non potrebbero rimanere esclusi dai successivi negoziati sul futuro della Corea, contando forse anche sull'appoggio di Mosca, teso a prevenire una penisola riunificata "ostaggio" degli americani.

Accordo sul clima: a Parigi svolta storica o parole al vento?

Alberto Clò

L'anno che va a terminare avrebbe dovuto significare la sublimazione degli impegni che 196 stati avevano solennemente sottoscritto – presenti 147 capi di stato e 40 mila delegati – alla Conferenza delle Nazioni Unite di Parigi del dicembre 2015, la COP21, per combattere i cambiamenti climatici. Obiettivo: contenere nel minor tempo possibile il surriscaldamento del pianeta entro almeno i 2°C e possibilmente gli 1,5°C. Un Accordo che ha rappresentato un grande risultato politico-diplomatico per aver conseguito, dopo anni di duri scontri, l'universalità dei consensi anche nel mondo emergente, a partire da Cina e India. La più ampia intesa nella storia delle relazioni internazionali, nonostante faccia affidamento solo sulla buona volontà degli stati e sulla riprovazione internazionale per il mancato rispetto degli impegni (non essendo prevista alcuna misura sanzionatoria). L'entusiasmo fu (quasi) unanime. Ban Ki-moon, segretario generale delle Nazioni Unite, depositario ufficiale dell'Accordo, lo indicò come "un trionfo monumentale

per la popolazione e il nostro pianeta”¹³.

Le cose non sono andate, ahimè, così. Anzi. A circa due anni di distanza, mentre a Bonn per dodici giorni, dal 6 al 17 novembre 2017, si teneva stancamente l'inconcludente e inutile COP23, con la partecipazione di oltre 20mila delegati, sono usciti tre rapporti dei maggiori organismi climatici che hanno attestato che nel 2016 è stato registrato un aumento record della concentrazione in atmosfera dell'anidride carbonica; che il *carbon budget* che residua per evitare il peggio si è ulteriormente ridotto; che nel 2017 la combustione di fonti fossili sta conoscendo un nuovo massimo; che le emissioni di CO₂ hanno ripreso a crescere dopo tre anni di stabilità¹⁴. Duplice la ragione: da un lato, che nessuna decisione di un certo rilievo è stata presa dagli stati; dall'altro, che è bastato che l'economia riprendesse a camminare perché domanda di energia ed emissioni tornassero a salire. In sintesi: quello che gli stati hanno fatto nel dopo-Parigi è *niente* rispetto a quel che sarebbe stato necessario fare. Molti incontri e poche azioni: espressioni di quell'"ipocrisia organizzata che caratterizza larga parte delle relazioni internazionali"¹⁵. Da questa atrofia decisionale non è esente l'Unione Europea che pur si vanta di essere "*the greenest of the class*", come è stata ironicamente definita. Non vi è documento economico di Bruxelles o degli Stati membri in cui la questione climatica, e quindi le risorse da destinarvi, sia ritenuta prioritaria rispetto a qualsiasi altro obiettivo. E

¹³ "Una grande rivoluzione per il Pianeta. Un accordo che vale un secolo" fu il commento del presidente francese François Hollande, mentre la Cancelliera tedesca Angela Merkel dichiarò che l'Accordo "mette al sicuro le condizioni di vita di miliardi di persone per il futuro".

¹⁴ Cfr. Unep, *The Emissions Gas Report 2017 – A UN Environment Synthesis Report*, Washington; Global Carbon Project, *Global Carbon Budget*, novembre, 2017, Canberra (Australia); World Meteorological Organization, *Greenhouse Gas Bulletin*, 30 ottobre 2017. Washington. La concentrazione nel 2016 è aumentata da 400 a 403,3 ppm contro un aumento medio nella prima metà del secolo scorso di 0,5, nella seconda metà di 1,0 e dall'inizio del Millennio di 2,5.

¹⁵ Cfr. O.R. Keohane e D.G. Victor, "Cooperation and Discord in Global Climate Policy", *Nature Climate Change*, n. 6, 2016, p. 570.

non bastano certo le mille pagine di proposte (inattuata) della Commissione di un anno fa sotto il roboante titolo “*Clean Energy for All Europeans*”¹⁶, dove vi si legge, a “guidare la transizione energetica pulita”, per colmare un vuoto di azioni che perdura da tre anni. Da quando la vecchia Commissione presieduta da José Manuel Barroso propose all’inizio del 2014 e il Consiglio Europeo approvò sotto la presidenza italiana di Matteo Renzi un terzo “Pacchetto Energia-Clima” per sostenere la decarbonizzazione sino al 2030¹⁷. Consapevole del suo ridotto ruolo geopolitico internazionale e memore dei sonori schiaffoni presi alla COP20 di Copenaghen del 2009, l’Unione intendeva presentarsi a Parigi con le carte in regola per giocarvi un ruolo di primo piano. Speranza vana anche per la truffa della Volkswagen nella gestione dei sistemi anti-inquinamento delle auto diesel scoperta pochi mesi prima negli Stati Uniti. Un’Europa divisa su tutto è verosimile d’altra parte possa essere unita su energia e ambiente, ambiti che attraversano politica economica, politica industriale, politica estera? Dalla capacità di riuscirvi dipende la possibilità che prevalga un comune agire rispetto a una sommatoria sCOORDINATA di azioni nazionali così da accrescere la possibilità di ridurre le emissioni ai minori costi. Niente di tutto questo. Trovare un punto di sintesi dei divergenti interessi nazionali è divenuto d’altra parte sempre più difficile più si allargava il perimetro comunitario: tra la Francia che trae il 75% della produzione elettrica dal nucleare e la Polonia per l’85% dal carbone domestico. Le politiche nazionali hanno riflesso e rifletteranno queste diversità: si tratti del mix energetico da privilegiare; di “come ridisegnare i

¹⁶ Cfr. Commissione europea, *Clean Energy for All European. Unlocking Europe's Growth Potential*, Bruxelles, 30 novembre 2016. Le proposte – note anche come “Winter Package” – fanno seguito al Terzo Pacchetto Energia per realizzare la “transizione energetica” europea e si articolano in cinque “dimensioni guida”: “sicurezza energetica, solidarietà e fiducia”, “mercato interno dell’energia”, “efficienza energetica come mezzo per moderare la domanda di energia”, “decarbonizzazione dell’economia”, “ricerca, innovazione, competitività”.

¹⁷ Cfr. Commissione europea, *Quadro per le politiche dell’energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030*, COM (2014), 15 final, 22 gennaio 2014.

mercati elettrici che si sono spezzati ed è difficile ricostruirli”¹⁸; delle politiche di importazione di gas naturale nello scontro tra la Germania, tesa a rafforzare, nonostante le sanzioni, i legami con Mosca con la costruzione del gasdotto Nord Stream 2, e il blocco dei paesi dell'Europa dell'Est che ha trovato insperato appoggio da Washington. Ossessionata sin dai tempi di Reagan dalla dipendenza europea dal metano russo, l'America ha attaccato direttamente l'Unione Europea col disegno di legge approvato dal Congresso che ha intensificato le sanzioni alla Russia bloccando le commesse delle imprese per la costruzione del gasdotto. Un'entrata a gamba tesa negli affari interni europei cui Bruxelles ha risposto con assordante silenzio. I mercati energetici sono divenuti sempre più terreno di scontro tra gli stati europei che un comune spazio di libero scambio. Altro che *Energy Union* sbandierata dalla Commissione! Le politiche climatiche europee e nazionali si sono arenate per il prevalere di altre emergenze (immigrazione, terrorismo, Brexit, crescita, banche) e per i cicli elettorali che rendono i governi restii ad adottare misure che penalizzerebbero l'economia, le famiglie, le imprese. Ancor meno positive le cose sull'altra sponda dell'Atlantico, specie dopo l'emanazione da parte di Donald Trump il 28 marzo 2017 dell'“*Executive Order on Promoting Energy Independence and Economic Growth*” finalizzato, vi si legge, a “sostenere lo sviluppo delle enormi risorse energetiche della Nazione – “America First” era il suo primo slogan elettorale – eliminando i vincoli regolatori che ostacolavano la produzione di energia, la crescita economica, la creazione di nuova occupazione”. Da qui, la cancellazione del *Clean Power Plan* emanato da Obama per ridurre le emissioni delle centrali elettriche, soprattutto a carbone¹⁹. Triplice l'obiettivo: far guadagnare agli Stati Uniti una piena indipendenza energetica,

¹⁸ Cfr. M. Keay, *Electricity markets are broken. Can they be fixed?*, OIES, The Oxford Institute for Energy Studies, gennaio 2016.

¹⁹ Obiettivo di Obama era di ridurre le emissioni di CO₂ del 26%-28% rispetto a quelle del 2005 entro il 2025. Il regolamento emanato dall'EPA prevedeva di ridurle del 32% entro il 2030.

ormai a portata di mano; rafforzare la sicurezza nazionale non dipendendo più da paesi politicamente ostili; abbattere i costi energetici per favorire la competitività dell'industria che già oggi beneficia di prezzi dell'energia due-tre volte inferiori a quelli europei. Di ancor maggior peso politico l'annuncio di Trump il 1° giugno 2017 di voler uscire o rinegoziare l'Accordo di Parigi, convinto com'era – ebbe a dichiarare in campagna elettorale – che i cambiamenti climatici siano un “inganno creato da e per la Cina per rendere non competitiva l'industria manifatturiera americana”. Un annuncio che ha sollevato ire da parte dei paesi europei del tutto sproporzionate per più ragioni. Primo: perché, secondo l'articolo 28 dell'Accordo, gli Stati Uniti dovranno attendere tre anni (novembre 2019) dall'entrata in vigore dell'Accordo stesso prima di notificare ufficialmente alle Nazioni Unite l'intento di ritirarsi, cui dovrà seguire un altro anno perché l'uscita sia definitiva, a ridosso quindi della campagna elettorale per le prossime elezioni presidenziali. Secondo: perché vi era uno spazio politico per avviare una trattativa con l'amministrazione americana – peraltro molto divisa al suo interno – per rivedere talune clausole dell'Accordo. Il G7 Energia di Roma del 9-10 aprile e il G7 di Taormina del 26-27 maggio potevano costituire un'utile occasione per aprire un confronto politico piuttosto che isolare il presidente americano. Terzo, non ultimo, perché i dati 2016-2017 confermano che l'America è più virtuosa dell'Europa nella riduzione delle emissioni. Quel che non le dà certo titolo a far la voce grossa con Washington, tantomeno da parte di Berlino che sta aprendo miniere di lignite e costruendo nuove centrali a carbone. Resta il fatto che molto probabilmente l'America non sarà in grado di rispettare gli impegni assunti anche se proseguirà la sostituzione del carbone con il metano e quindi il calo delle emissioni, e ancor meno lo sarà l'Europa se l'economia, come è da augurarsi, uscirà dall'anemia che l'attraversa da anni. I fatti dimostrano che Parigi è sempre più lontana, anche per il rischio che la defezione di Washington fornisca ad altri paesi, specie quelli poveri, motivo per defilarsi. Un solo dato:

la prevista costruzione nel mondo di 1.600 centrali a carbone in 850 località. Se questo avverrà, Parigi non sarà l'acclamata "svolta storica" ma solo "parole al vento".

5. Le potenze emergenti.

Nuovi spazi per le potenze regionali?

La “rivincita della politica di potenza”, filo conduttore di questo saggio, è rintracciabile, in forme spesso ancora più conflittuali, all’interno di alcune aree regionali, dove si organizza attorno alle potenze emergenti o quelle già consolidate che però, grazie alle nuove condizioni internazionali, sembrano acquisire un nuovo valore e rilanciare progetti di egemonia regionale. Particolare importanza in queste dinamiche viene attribuita alle due regioni interessate dalle crisi di maggior rilievo del 2017, il Medio Oriente e l’Asia orientale. In Medio Oriente il gioco tra grandi si è svolto sul triangolo Iran-Arabia Saudita-Turchia. Ed è per questo che il presente capitolo si concentra sul ruolo e sulla proiezione internazionale nella regione dei tre paesi che certamente, nel corso dell’anno, hanno cercato una maggiore assunzione di responsabilità politiche e persino militari.

Lo stesso tentativo è rintracciabile anche in Asia orientale, e proprio nel caso storicamente e simbolicamente cruciale del Giappone.

I vincoli della potenza regionale iraniana

Annalisa Perteghella

Negli ultimi mesi del 2017 analisi e commenti si sono concentrati sulla nuova ascesa iraniana, favorita dalla strategia di dispiegamento di milizie in Siria, a sostegno del regime di Bashar al-Assad, e Iraq, contro lo Stato islamico. In realtà, l’ascesa di

Teheran al rango di potenza regionale risale a molto tempo prima, almeno all'inizio degli anni 2000. L'intervento statunitense in Afghanistan nel 2001, oltre ad aver eliminato dal confine orientale dell'Iran la minaccia del regime integralista sunnita dei Taliban, ha aperto le porte alla collaborazione tra Washington e Teheran nella regione. Un ruolo, quello dell'Iran, che è stato poi confermato alla prima conferenza internazionale dei donatori di Tokyo, quando l'Iran, stanziando una somma di 560 milioni di dollari in cinque anni per la ricostruzione, è diventato uno dei protagonisti di primo piano della vita politica afghana post-Taliban. Ma a determinare in modo significativo l'alterazione dell'equilibrio di potenza nella regione a favore della Repubblica islamica iraniana è stato l'intervento statunitense in Iraq del 2003. Il rovesciamento del regime di Saddam Hussein – acerrimo nemico iraniano – oltre ad aver liberato l'Iran da quella che era forse la principale minaccia lungo i suoi confini (si ricordi la lunga guerra combattuta dai due paesi tra il 1980 e il 1988), ha completamente scardinato i meccanismi di potere interni allo stato iracheno, aprendo un pericoloso *vulnus* che ha offerto a Teheran la possibilità di accrescere il proprio peso politico.

Le primavere arabe che a partire dal 2011 hanno scosso la regione hanno rappresentato per Teheran tanto una benedizione quanto una minaccia. Se da un lato l'Iran ha salutato con favore i sommovimenti rivoluzionari nella Tunisia di Ben Ali e nell'Egitto di Mubarak – etichettandoli come “risveglio islamico” e prosecuzione della rivoluzione islamica iraniana – dall'altra l'estendersi delle proteste alla Siria ha significato per Teheran l'inizio di un impegno economico e militare che dura tuttora. La Siria degli Assad rappresenta infatti per Teheran l'unico alleato arabo nella regione fin dal 1979; dal punto di vista geopolitico, il territorio siriano conferisce a Teheran quella “profondità strategica” necessaria per proteggere i canali di rifornimento economico e militare verso il movimento sciita libanese Hezbollah, a sua volta indispensabile per mantenere la pressione sul nemico israeliano. Il dilagare del gruppo dello Stato islamico nei

territori tra Siria e Iraq ha poi spinto Teheran ha estendere il suo intervento anche nel vicino Iraq. La presenza iraniana in Iraq si caratterizza per l'invio di consiglieri militari, finanziamenti e uomini delle brigate al-Qods (la formazione incaricata delle operazioni militari all'estero, comandata dal celeberrimo generale Qasem Suleimani). Inoltre, Teheran partecipa attivamente con il comando delle numerose milizie riunite nelle Pmu (Unità di mobilitazione popolare) che combattono al fianco dell'esercito regolare iracheno.

Se l'intervento militare in Siria è precedente all'elezione di Rouhani – avvenuta nel 2013, mentre l'intervento ha avuto inizio nel 2011 – quello in Iraq ha invece preso avvio nel 2014, durante il primo mandato di Rouhani. Nella realtà dei fatti, tuttavia, l'identità e l'orientamento politico del presidente non rappresentano una variabile determinante: le operazioni militari, infatti, sono dominio riservato dello “stato profondo” iraniano costituito da militari e conservatori religiosi.

Ciò detto, si deve proprio al presidente Rouhani e all'esecutivo da lui guidato la nuova ascesa iraniana al rango di potenza regionale, definita in termini non solo militari ma anche e soprattutto economici, politici e di *soft power*.

La combinazione rappresentata da solide credenziali politiche, elevata reputazione internazionale e forte mandato popolare hanno conferito a Rouhani un ingente capitale politico. Fin dai primi giorni della sua elezione Rouhani ha predisposto un piano piuttosto ambizioso di riforma della politica estera teso a presentare l'Iran come potenza regionale responsabile e moderata. Tale piano si componeva di tre pilastri: la ricostruzione economica dopo anni di sanzioni e di gestione irresponsabile della cosa pubblica, la risoluzione della questione nucleare, e la fine dell'isolamento internazionale. Gli stessi tre pilastri sono stati ribaditi dal ministro degli Esteri Javad Zarif in uno storico articolo pubblicato nel giugno 2014 sulla rivista statunitense *Foreign Affairs*, un articolo considerato il manifesto della politica estera dell'era Rouhani¹.

¹ M.J. Zarif, “What Iran Really Wants”, *Foreign Affairs*, vol. 93, n. 3, 2014.

La ricostruzione economica

La priorità principale del governo Rouhani è rappresentata dalla ricostruzione dell'economia. Per fare ciò, era necessario non solo liberare il paese dalle sanzioni internazionali ma anche e soprattutto liberarlo dalla reputazione di paria del sistema internazionale. La risoluzione della questione nucleare ha in parte contribuito a questo scopo, eliminando buona parte delle sanzioni che stritolavano l'economia del paese. In parallelo, l'attività di apertura diplomatica portata avanti dal presidente Rouhani e dal ministro degli Esteri Zarif hanno concorso a liberare il paese dalla pessima nomea internazionale. Oltre alla rinnovata esposizione verso l'Europa – in parte però ancora bloccata dal permanere delle sanzioni primarie statunitensi – ha decisamente subito nuovi impulsi l'esposizione del paese verso est. Il principale esempio è rappresentato dalla firma del Memorandum of Understanding con l'India nel maggio 2015 per lo sfruttamento del porto iraniano di Chabahar.

La firma di importanti accordi economici internazionali con partner europei e asiatici non deve però distogliere l'attenzione dagli importanti problemi strutturali che ancora inficiano l'economia iraniana, e ne impediscono la piena trasformazione in un gigante economico regionale, al pari, ad esempio, della Turchia. Corruzione diffusa, clientelismo e rendite di posizione sono i principali target dell'azione riformatrice del presidente Rouhani; un'azione che si scontra però con le decise risposte di chi detiene tali rendite, *in primis* pasdaran e conservatori religiosi. Emblema di tale scontro interno sono state le proteste di piazza che hanno scosso il paese tra il 28 dicembre 2017 e il 4 gennaio 2018. Originatesi a causa del profondo malessere sociale ed economico delle classi medio-basse, le proteste sono state immediatamente strumentalizzate dalla fazione ultra-radical allo scopo di mettere in difficoltà il governo di Hassan Rouhani. Quest'ultimo, d'altro canto, ha abilmente ribaltato la narrativa degli ultra-radicali, dichiarando le richieste dei manifestanti "legittime" e "degne di ascolto".

La questione nucleare

Fin dai primi anni 2000 la questione nucleare ha rappresentato il principale impedimento al dialogo con l'Iran e alla sua piena trasformazione in un partner regionale, nonostante le numerose crisi che a partire dal 2001 hanno riguardato la regione in qualche modo imponessero la ricerca di un dialogo con Teheran. La sequenza di sanzioni imposte da Stati Uniti, Unione Europea e Nazioni Unite hanno duramente colpito l'economia iraniana, in particolar modo l'embargo petrolifero avviato nel 2012, che ha azzerato le entrate di un'economia fortemente basata sulle rendite petrolifere. In parallelo, la politica nucleare unita alle dichiarazioni sfrontate del presidente Ahmadinejad, eletto nel 2005 e riconfermato nel 2009, hanno contribuito a far cadere a picco la reputazione internazionale del paese. È tenendo conto di queste premesse che è possibile comprendere l'importanza dell'accordo sul nucleare (Joint Comprehensive Plan of Action, Jcpoa) raggiunto tra Iran e paesi del gruppo P5+1 (Stati Uniti, Russia, Cina, Francia, Regno Unito, Germania) nel luglio 2015 a Vienna. Il Jcpoa ha rappresentato per l'Iran la chiave d'accesso a un sistema internazionale dal quale era stato largamente escluso; da una parte, gli effetti economici positivi derivanti dall'eliminazione delle sanzioni, dall'altra, il netto miglioramento in termini di reputazione di un paese che viene finalmente percepito come un paese che sa tenere fede ai patti. Anche in questo campo, però, non mancano le ombre, e questa volta non per giochi di potere interni alla Repubblica islamica. La principale minaccia alla tenuta del Jcpoa è infatti attualmente rappresentata da una potenza esterna, gli Stati Uniti, che con il presidente Trump sembrano aver messo l'accordo nucleare in uno stato di emergenza perenne, scatenando crisi diplomatiche ogni qualvolta il presidente Usa è chiamato a rinnovare i *waiver* sulle sanzioni (ogni sei mesi).

La fine dell'isolamento internazionale

Collegato e interdipendente con gli altri due pilastri dell'azione di politica estera dell'esecutivo di Rouhani, è il *re-engagement*

regionale e internazionale. Rafforzato dalla conclusione della crisi nucleare e dalla liberazione di risorse economiche grazie alla ripresa delle esportazioni petrolifere, l'Iran ha dedicato ingenti sforzi alla ricostruzione delle relazioni internazionali logorate negli anni di Ahmadinejad. In quella che è stata definita una "charme offensive", il presidente Rouhani e il ministro degli Esteri Zarif hanno intrapreso tour ufficiali e visite di stato in Europa e nei paesi asiatici, testimoniando dunque un attivismo diplomatico inedito. Anche in questo caso, però, alla "charme offensive" di Rouhani fa da contraltare la controffensiva decisa degli attori regionali e internazionali che non vedono di buon occhio il "ritorno" dell'Iran nella regione. Dall'elezione di Donald Trump a presidente degli Stati Uniti è in atto un'alleanza tattica tra Stati Uniti, Arabia Saudita e Israele tesa a contrastare la nuova ascesa iraniana, con evidenti effetti destabilizzanti sull'intera regione.

In conclusione, l'Iran di Rouhani può essere definito una media potenza internazionale e una potenza regionale. A impedire il pieno dispiegamento di tale potere, però, permangono ostacoli tanto di natura interna alla Repubblica islamica – le lotte di potere tra la classe dirigente, amplificate dall'imminente successione alla Guida Suprema Ali Khamenei – ed esterna: la controffensiva avviata da Stati Uniti, Arabia Saudita e Israele.

Oltre la rendita: la politica estera interventista dell'Arabia Saudita

Eleonora Ardemagni

L'Arabia Saudita del 2018, già guidata, nei fatti, dall'ambizioso principe ereditario Mohammed bin Salman Al-Saud, è una media potenza internazionale, membro del G20. Negli ultimi anni, complice la tendenza alla regionalizzazione della sicurezza,

Riyadh ha però acquisito lo status e il ruolo² di grande potenza della regione mediorientale, ora evidenziato dalla sua politica estera interventista. Il passaggio dell'Arabia Saudita da media a grande potenza del Medio Oriente contemporaneo, favorito dal secondo *boom* petrolifero dei primi anni Duemila, ha consentito ai sauditi (e in parte alle altre monarchie del Golfo) di riallineare lo status geopolitico allo status economico-finanziario. Tuttavia, l'immutata gerarchia delle relazioni nel Consiglio di Cooperazione del Golfo (Ccg) ha esacerbato peculiarità e contrasti, cristallizzato i ruoli interni e restituito un'immagine neopatriarcale della leadership saudita all'interno del Golfo.

Il legame tra rendita e interventismo

All'inizio del millennio, la crescita della rendita da idrocarburi ha permesso all'Arabia Saudita di colmare il divario tra status finanziario e status geopolitico. Mediante la rendita, i sauditi hanno consolidato e allargato l'influenza nel mondo arabo e/o musulmano, potenziando le consuete politiche di cooptazione e clientela, anche su base transnazionale (*patronage*). Nei teatri delle rivolte arabe (*thawrat*) del 2010-11 (Egitto, Tunisia, Libia, Siria), questa modalità indiretta di politica estera è divenuta lo strumento della contro-rivoluzione promossa dall'Arabia Saudita nel quadrante. Dunque, la rendita, qui nella sua accensione strategica³, ha rafforzato la capacità dei sauditi di influenzare gli attori e gli avvenimenti mediorientali: ciò ha alimentato le ambizioni di Riyadh, accrescendone il ruolo mediorientale. Tuttavia, il *patronage* non poteva più soddisfare, da solo, le loro mire di egemonia regionale, esasperate dalla competizione con il rivale iraniano. La reazione alle *thawrat* e la "guerra fredda

² Su status (posizione) e ruolo (comportamento atteso), R. Brown, *Psicologia sociale dei gruppi. Dinamiche intragruppo e intergruppi*, Bologna, Il Mulino, 2000, cap. 3.

³ Aiuti allo sviluppo, aiuti militari, donazioni, concessioni. C.J. Jenkins, K. Meyer, M.J. Costello e H. Aly. "International Rentierism in the Middle East, 1971-2008", *International Areas Study Review*, 2011, vol. 14; E. Ardemagni, "The Yemeni Factor in the Saudi Arabia-Sudan Realignment", Arab Gulf States Institute in Washington, The Bridge Blog, 12 aprile 2016.

mediorientale” fra sauditi e iraniani sono le principali cause della nuova politica estera del regno *wahhabita*, assertiva e interventista; l'altra motivazione è il progressivo disimpegno degli Stati Uniti dallo scenario mediorientale, iniziato con il “*lead from behind*” della presidenza di Barack Obama e rafforzatosi, nelle scelte, nelle non-scelte e nella retorica, con il mandato di Donald Trump. L'interventismo regionale saudita, nonché degli Emirati Arabi Uniti, esordisce con la repressione della protesta in Bahrein (marzo 2011), si conferma con i bombardamenti emiratini in Libia (agosto 2014) e culmina nell'intervento militare in Yemen (marzo 2015), ovvero la prima operazione di terra di Riyadh e Abu Dhabi (nonché dei vicini Qatar, Kuwait e Bahrein) al di fuori dei confini delle monarchie del Golfo. L'Arabia Saudita è il faro religioso-culturale dell'Islam sunnita e ospita le città sante islamiche, Mecca e Medina (di cui gli Al-Saud sono i custodi). Tuttavia, la politica estera dei sauditi, tradizionalmente improntata alla conservazione degli equilibri regionali, si è a lungo contraddistinta per l'assenza di protagonismo regionale diretto, nonché per il mancato ricorso allo strumento militare. Adesso, Riyadh prosegue lungo un “doppio binario” di politica estera, coniugando così *patronage* e interventismo, ovvero la tradizione e l'innovazione nella postura esterna del regno.

Proiezione marittima e industria della difesa

Il nuovo ruolo regionale di Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti è altresì evidenziato dalla loro crescente proiezione marittima⁴, che segue tre direttrici: geopolitica dei porti (Dhiba, Jeddah, Yanbu, Jizan, King Abdullah Port e il co-finanziato Gwadar in Pakistan per i sauditi, la “*string of ports strategy*” degli emiratini tra Yemen e Corno d'Africa), accesso/costruzione di basi militari all'estero (Arabia Saudita a Gibuti, Emirati Arabi in Eritrea e Somaliland), controllo dei *choke-points* (Bab el-Mandeb, golfo

⁴ T. Karasik e J. Vaughan, *Middle East Maritime Security. The Growing Role of Regional and Extraregional Navies*, Washington Institute for Near East Policy, Policy Notes 41, 2017; E. Ardemagni, *The Horn of Africa's Growing Importance to the U.A.E.*, Middle East Institute, 25 aprile 2017.

di Aqaba). In tale quadro, Riyadh si focalizza sul mar Rosso, mentre Abu Dhabi su golfo di Aden e Oceano Indiano. La centralità del fattore militare-geostrategico in politica estera è anche un'opportunità di diversificazione economica, nella cornice della strategia *post-oil* intrapresa da Abu Dhabi e ora da Riyadh con "Vision 2030". L'industria nazionale della difesa e il settore della sicurezza sono potenziali target per investitori privati e creazione di posti di lavoro⁵. "Vision 2030" intende localizzare la spesa per la difesa al 50% entro il 2030 (ora è al 2%): l'audace obiettivo, che richiede investimenti di lungo-periodo per la formazione di *expertise* indigena, avrà un impatto sui mega-contratti della difesa (portando al superamento degli *offsets* indiretti e alla valorizzazione di quelli diretti). Il *military-industrial complex* degli Emirati Arabi Uniti è ormai una realtà, mentre l'Arabia Saudita muove ancora i primi passi⁶. Da questa prospettiva, il nuovo status geopolitico di Riyadh, frutto anche del suo protagonismo regionale, ne rafforza lo status economico, affiancando alla rendita naturale entrate finanziarie alternative.

Nuovi status, vecchi ruoli. I sauditi e la crisi del Ccg

La crescita degli status finanziari e geopolitici delle monarchie del Golfo non si è tradotta né in una revisione della gerarchia delle relazioni intra-Ccg, né in una ricalibrazione della tipologia della leadership adottata dall'Arabia Saudita. Gli Eau e il Qatar non possono più essere considerati "*small states*", ma sono divenuti "attori regionali influenti"⁷, capaci di disegnare politiche estere riconoscibili nonché rivali, fondate su "*soft power*" (Doha) e "*hard power*" (Abu Dhabi). I paesi membri del Ccg

⁵ K.E. Young e M. Elleman, *Unlocking Growth: How the Gulf Security Sector Can Lead Economic Diversification*, The Arab Gulf States Institute in Washington-UAE Security Forum, 6 dicembre 2017.

⁶ F. Gaub e Z.S. Lockman, *Defence Industries in Arab states: players and strategies*, EUISS Chaillot Paper n. 141, marzo 2017.

⁷ I. Hassan, *Middle Power Politics in the Middle East- Working Group I*, Community Outreach, Center for International and Regional Studies, The Georgetown University in Qatar, 2017.

crescono sia per status sia per ruolo, ma l'approccio di Riyadh alla leadership rimane di stampo neopatriarcale⁸, allargando così lo scarto fra gli status effettivi e i ruoli consentiti. Tale dinamica è riscontrabile nella crisi politico-diplomatica fra sauditi e qatarini (2014 e 2017), quando Doha ha pubblicamente sfidato le modalità di esercizio della leadership da parte dell'Arabia Saudita. Quando potere e ruolo vanno "fuori sincronia", cresce il rischio di criticità, e di conflittualità, all'interno del sistema⁹: le implicazioni delineate dalla teoria del ciclo di potere sono ben individuabili negli assetti attuali del Ccg. Tra le monarchie del Golfo, la tendenza al bilanciamento (*balancing*) dell'egemone saudita è in aumento: si va dalla "limitazione" (il mediatore Kuwait, l'autonomia operativa degli Emirati nel sud dello Yemen) fino all'"opposizione", diretta (il "ribelle" Qatar) o indiretta (la rivendicata "terza via" dell'Oman), con una conseguente accentuazione delle peculiarità nazionali. Solo il piccolo e confessionariamente sbilanciato Bahrein (70% sciiti, 30% sunniti) ha un approccio di pura subalternità alle politiche di Riyadh (*bandwagoning*). Il nuovo attivismo, anche militare, dell'Arabia Saudita in politica estera si accompagna alla profonda crisi del Ccg, mai così lontano dall'essere una "comunità di sicurezza"¹⁰, alla luce del boicottaggio, politicamente fallito, nei confronti del Qatar. La diarchia saudita-emiratina, suggellata dal recente annuncio della creazione di un coordinamento politico-militare tra i due paesi¹¹, formalizza il marcato protagonismo regionale di Riyadh e Abu Dhabi, dalle ricadute geopolitiche ancora in definizione.

⁸ H. Sharabi, *Neopatriarchy: A Theory of Distorted Change in Arab Society*, Oxford, Oxford University Press, 1988.

⁹ F. Andreatta e M. Clementi, "Equilibrio di potenza"; V.E. Parsi, "Egemonia", in AA.VV. *Relazioni Internazionali*, Bologna, Il Mulino, 2007, cap. 2 e cap. 3; C.F. Doran, *The Politics of Assimilation: Hegemony and its Aftermath*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1971.

¹⁰ K.W. Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press, 1957.

¹¹ <https://www.ft.com/content/e0e6ce2b-c5aa-3b56-a7cd-9e4e0b619909>

Turchia: ascesa e declino di una media potenza regionale

Valeria Talbot

Nell'ultimo anno la Turchia è stata uno degli attori regionali più attivi nel cercare di influire sulla ridefinizione degli equilibri mediorientali in uno scenario di progressivo ripiegamento territoriale dello Stato islamico. Ankara è stata dunque tra i protagonisti del complesso gioco di alleanze, in alcuni casi più tattiche che strategiche, e rivalità che caratterizza una regione in profonda trasformazione. Tuttavia questo protagonismo non si traduce automaticamente nel riconoscimento di uno status di potenza regionale, ma si inserisce piuttosto nei tentativi di uscire dall'isolamento in cui la Turchia si è trovata a causa tanto del deterioramento del contesto regionale, in particolare dopo lo scoppio della crisi siriana, quanto di scelte di politica estera poco ponderate. Il paese si è trovato così sempre più impantanato nel caos mediorientale, con pesanti ripercussioni sulla sua stabilità e sicurezza interna.

Eppure per oltre un decennio a partire dal 2002 la Turchia di Recep Tayyip Erdoğan – primo ministro per tre mandati consecutivi e dal 2014 primo presidente eletto a suffragio universale nella storia della Repubblica turca – è stata definita una “storia di successo” e inserita nel novero delle potenze regionali emergenti grazie alla fortunata combinazione di stabilità politica, riforme interne e sostenuta crescita economica, che nel giro di dieci anni ha fatto triplicare il Pil, unita all'avvio dei negoziati di adesione all'Unione Europea e a una rinnovata assertività e proiezione sul piano esterno. Proprio il Medio Oriente è stato il principale teatro del dinamismo turco favorito, tra l'altro, dall'apertura di nuovi spazi di manovra prodotti dal vuoto di potere in Iraq dopo l'invasione anglo-americana del 2003, dalla convergenza con l'Iran nel bloccare le istanze indipendentiste dei curdi iracheni e dalla necessità di promuovere la stabilità in una regione turbolenta per garantirsi sicurezza e stabilità al

proprio interno. Un'azione esterna su cui sempre più si è proiettata l'influenza di gruppi di interesse e dell'imprenditoria – non solo grandi aziende ma anche imprese di medie e piccole dimensioni, le cosiddette “tigri dell'Anatolia” – sotto la spinta di un'economia orientata in maniera crescente alle esportazioni.

Il pragmatismo turco in politica estera, dettato da specifici interessi geo-strategici, economici e di sicurezza (anche energetica) si è inserito nella cornice teorica della dottrina della “profondità strategica” elaborata nel 2001 da Ahmet Davutoğlu, consigliere di politica estera di Erdoğan prima di assumere la carica di ministro degli Esteri nel 2009 e di primo ministro dal 2014 fino alla sua uscita dalla scena politica nella primavera del 2016 per contrasti con il presidente.

Se la profondità strategica ha spinto la Turchia a diversificare le direttrici della propria azione esterna su molteplici contesti regionali, il Medio Oriente è stato in quegli anni terreno privilegiato della politica turca di “zero problemi con i vicini” e dei tentativi di Ankara di giocare un ruolo di stabilizzatore e mediatore *super partes* nelle crisi regionali, dal conflitto israelo-palestinese al nucleare iraniano, seppure con risultati modesti. Grazie al suo *soft power*, di cui la dimensione economica costituisce una componente fondamentale, la Turchia ha gradualmente acquisito un prestigio regionale senza precedenti. Parallelamente, nei paesi arabi è mutata – grazie a una combinazione di fattori, tra cui l'aperto sostegno di Erdoğan alla causa palestinese – la percezione della Turchia fino ad allora guardata esclusivamente attraverso il prisma del suo passato di antico dominatore ottomano.

È in questo contesto che allo scoppio delle primavere arabe nel 2011 la Turchia è stata indicata come “modello” – basato su un mix di democrazia guidata da un governo di ispirazione islamica, stabilità politica, crescita economica e assertività regionale – per i paesi in cui si era aperta una fase di transizione politica in seguito al rovesciamento dei vecchi autocrati. Tuttavia, l'apice della parabola ascendente della storia di successo turca nella prima fase delle primavere arabe ha coinciso con l'inizio del declino della Turchia e del suo modello.

L'ambizione di Ankara di divenire il pivot del sistema medio-orientale e il suo progetto di integrazione regionale si sono infrante con lo scoppio del conflitto in Siria e il progressivo coinvolgimento della Turchia nella crisi al suo confine meridionale. Proprio la crisi siriana ha messo in luce i limiti della politica di "zero problemi con i vicini", della capacità di influenza e del *soft power* di Ankara, la cui affinità culturale con il mondo arabo era stata sovrastimata così come l'idea che una leadership turca potesse essere ben accolta dai vicini arabi. Parallelamente, anche la progressiva svolta illiberale e autoritaria della Turchia sul piano interno ha contribuito a minare l'immagine di un paese che aveva fatto della capacità di coniugare l'identità islamica con le riforme democratiche una delle sue carte vincenti. Sembra difficile, soprattutto alla luce della dura repressione interna seguita al fallito colpo di stato che ha spianato la strada alla riforma costituzionale in senso presidenziale della Costituzione turca, che la Turchia riprenda il percorso delle riforme democratiche, che invece aveva caratterizzato i primi anni di governo del Partito giustizia e sviluppo (Akp). L'approccio securitario è quello che oggi tende a prevalere tanto all'interno quanto nell'azione esterna nella Turchia dell'uomo solo al comando.

Negli ultimi anni la politica mediorientale di Ankara si è mossa principalmente lungo quattro direttrici: rovesciare il regime di Bashar al-Assad; contenere le aspirazioni autonomistiche dei curdi siriani; sostenere i gruppi affiliati alla Fratellanza musulmana; e, non da ultimo, uscire dall'isolamento regionale per ritagliarsi un ruolo nella ridefinizione del Medio Oriente post Stato islamico. Se nel corso del 2017 la convergenza turca con Russia e Iran nel processo di Astana per la soluzione della crisi siriana ha indotto Ankara ad adottare una posizione più conciliante sul futuro del presidente siriano, la Turchia è rimasta invece ferma nell'obiettivo di impedire la formazione di una autonomia curda nel nord della Siria, nel timore che ciò possa fungere da catalizzatore delle mire separatiste dei curdi turchi. Il fattore curdo risulta dunque cruciale per comprendere le mosse e la politica di Ankara non solo in Siria, ma anche nel più ampio scenario regionale nel breve e medio termine.

Le trasformazioni del contesto mediorientale e gli scossoni politici all'interno del paese, uniti a un rallentamento dell'economia turca di cui sono emerse tutte le fragilità, hanno di fatto ridimensionato le ambizioni di leadership regionale della Turchia, che però rimane uno degli attori chiave in Medio Oriente.

Giappone: un attore regionale e globale? Non ancora, non così

Axel Berkofsky

Leadership regionale giapponese: tre parole che di rado appaiono in una stessa frase, almeno non nel 2017 e nel Giappone guidato dal primo ministro Shinzo Abe. Che sia a causa dell'ossessione di Abe di voler riscrivere la Costituzione pacifista del paese, o per via delle risorse che ha dovuto investire per difendersi dalle accuse (gravi e fondate) di clientelismo in stile giapponese, o ancora per via della controproducente vicinanza all'imprevedibile presidente degli Stati Uniti – il Giappone non si è dimostrato all'altezza del compito di esercitare una leadership regionale su temi politici e di sicurezza.

Di sicuro su questi temi la retorica di Abe circa il presunto ruolo di leadership politica che può esercitare il Giappone è ben lontana dal coincidere con la realtà di ciò che accade in Asia orientale sul piano politico e della sicurezza. L'adozione, sulla scia degli Stati Uniti, di politiche estere e di sicurezza regionali imprevedibili, non ha certo aiutato il primo ministro giapponese a esercitare un ruolo nella leadership regionale, com'è evidente dal modo in cui Abe e Trump hanno gestito (male, di fatto) la situazione con la Corea del Nord. Il fatto che Abe si sia dichiarato d'accordo con Trump nel minacciare bombardamenti preventivi sulla Corea del Nord e nell'escludere ogni tentativo di dialogo, ha avuto come unico esito che Pyongyang continuasse a sviluppare i suoi programmi missilistici e nucleari senza essere scoraggiata. Inoltre, Abe ha messo nero su bianco

il suo rifiuto di dialogare con Pyongyang in un editoriale del *New York Times* a metà settembre 2017¹², per poi annunciare a dicembre lo schieramento di missili offensivi a lungo raggio in grado di colpire la Corea del Nord. Schierare questo tipo di missili non potrà che indebolire e, di fatto, porre fine, alle politiche di sicurezza “rigorosamente orientate alla difesa” adottate dal Giappone dalla metà degli anni Cinquanta in poi. Queste politiche, almeno finora, escludevano categoricamente l’acquisto e lo spiegamento di arsenali militari offensivi come il missile cruise con una gittata di 900 chilometri che Tokyo prevede di schierare nel 2018.

Quando Donald Trump ha annunciato l’uscita degli Stati Uniti dall’accordo multilaterale interregionale di libero scambio Transpacific Partnership (Tpp) nel gennaio 2017, il Giappone non ha espresso critiche nei confronti di Washington e non ha investito risorse e capitali politici sufficienti per mantenere in vita l’accordo, da cui i legami commerciali regionali e interregionali del Giappone avrebbero potuto trarre enormi vantaggi. Quando poi, nella seconda metà del 2017, Tokyo ha deciso di riprendere i tentativi di ratificare il Tpp senza gli Stati Uniti, tali ultimi sono stati tutt’altro che decisivi, non sono stati portati avanti in maniera credibile e, di conseguenza, non hanno portato ad alcun risultato.

In un certo senso il Giappone potrebbe ricordare una media potenza emergente, sia a livello regionale, sia globale, che si autosabota impedendosi di emergere del tutto accodandosi alle sconsiderate politiche statunitensi nella regione e non solo. Mentre l’ex presidente degli Stati Uniti, Barack Obama, ha puntato sull’espansione del coinvolgimento economico, politico e di sicurezza degli Stati Uniti nella regione dell’Asia-Pacifico, ponendosi in testa ai negoziati sul Tpp promuovendo alleanze difensive bilaterali e multilaterali nella regione, Trump si limita a voler mettere “l’America al primo posto” in Asia e in ogni altro luogo, come sembra indicare la sua diplomazia

¹² Shinzo Abe, “Solidarity Against the North Korean Threat”, *New York Times*, 17 settembre 2017.

urlata. Non è per niente un buon punto di partenza per ciò che Tokyo sotto Abe ha tentato in passato di creare in Asia orientale e sudorientale: ovvero un “arco delle democrazie”, un gruppo di paesi che condividono i valori democratici per tenere sotto controllo l’ascesa economica e militare della Cina. Washington sotto Trump ha chiaramente smesso di appartenere a questo gruppo e altre democrazie o semi-democrazie dell’Asia orientale, sudorientale e meridionale dimostrano il loro investimento in queste politiche solo nel corso dei vertici bilaterali e non nella realtà e sul campo.

Certo, nel corso del 2017, un certo numero di dichiarazioni ufficiali e scambi tra Tokyo e altri paesi più o meno affini in Asia orientale e non solo hanno dato un’impressione molto diversa. Durante una serie di incontri ufficiali con l’Australia, l’India e alcuni paesi del sud-est asiatico, il Giappone si è posto come un paese pronto ad affiancare i suoi accordi di sicurezza e difesa bilaterale con Washington ad altri accordi bilaterali o multilaterali in Asia orientale, sudorientale e meridionale. Nel 2017 il rafforzamento dei legami politici e di sicurezza con l’India, così geograficamente lontana, è stato particolarmente importante per il Giappone. Tokyo e Nuova Delhi, unite nella preoccupazione per l’ascesa economica e militare della Cina e per la mancata partecipazione alla One Belt One Road Initiative di Pechino, nel corso degli incontri bilaterali hanno espresso la volontà di aumentare cooperazione e scambi. Queste dichiarazioni d’intenti sulla politica regionale e la sicurezza hanno acquisito ulteriore importanza quando, nell’ottobre 2017, il segretario di stato statunitense, Rex Tillerson, ha ampliato l’area geografica con cui Washington e alleati intendono cooperare dalla regione dell’Asia-Pacifico a quella dell’Indo-Pacifico. Questa nuova denominazione include l’India nel gruppo di potenze disposte a contrastare la crescente influenza cinese nella regione. Tokyo ha immediatamente approvato questa nuova denominazione e ha promosso l’India a partner principale. È tuttavia difficile prevedere come quest’ultima, vista la posizione geografica, possa effettivamente rispondere alle pressanti necessità giapponesi

relative alla sicurezza in Asia orientale, soprattutto visto che, nonostante le altisonanti dichiarazioni bilaterali, a esse non hanno ancora fatto seguito azioni concrete. Lo stesso vale per quel che riguarda i rapporti con l'Australia: anche se durante gli incontri ufficiali bilaterali Tokyo e Canberra hanno annunciato un rafforzamento dei legami di sicurezza e difesa, l'impatto sul territorio di questi legami e della cooperazione tra i due stati è ancora molto limitato.

Anche diversi paesi del sud-est asiatico sono stati oggetto del corteggiamento di Tokyo che ha tentato di coinvolgerli nella strategia giapponese per limitare e scoraggiare l'ascesa militare cinese e la sua assertività nelle dispute sulle acque territoriali asiatiche. Tuttavia, a causa delle tattiche cinesi di ritorsione economica come i boicottaggi delle importazioni, molti paesi del sud-est asiatico non sono disposti a farsi coinvolgere nel gioco a somma zero della politica di potenza giapponese. Inoltre, Tokyo ha smesso di fare ciò che è meglio stata capace di fare per decenni nel sud-est asiatico: ovvero utilizzare la sua forza finanziaria ed economica per accrescere la propria influenza nella regione anziché tentare di stabilire accordi di sicurezza e difesa con quei paesi i cui legami commerciali con Pechino sono troppo importanti per essere messi a repentaglio dalle politiche giapponesi di contenimento della Cina.

In sintesi, l'idea di trasformare il Giappone in quello che, in ambito politico, viene definito un "attore consequenziale" in Asia-Pacifico e nel promotore di un'intesa amichevole fatta di dialogo e cooperazione con paesi simili e con interessi convergenti nella regione dell'Indo-Pacifico potrebbe non essere altro che questo: un'idea in contrasto con la realtà delle politiche giapponesi di sicurezza e difesa sia nel 2018 che nel prossimo futuro.

6. Gruppi armati, governance e il futuro del Medio Oriente

Ranj Alaaldin

A partire dal 2011 il mondo arabo ha subito cambiamenti radicali. Il concetto di sovranità è sempre più messo alla prova, mentre le istituzioni statali si sono indebolite o sono collassate del tutto. I cambiamenti a livello nazionale e regionale hanno creato condizioni favorevoli all'ascesa di attori non statali violenti (Ansv) o armati (Ansa) che hanno minato le istituzioni, frammentato l'autorità e portato avanti progetti ideologici, regionali o secessionisti. Nel 2014 il sedicente Stato islamico arrivò addirittura a dichiarare la fine del sistema dello stato-nazione affermatosi un secolo fa in Medio Oriente. A livello internazionale, i decisori politici non riescono a trovare le giuste risposte a queste sfide allo stato e alla sovranità né a promuovere stabilizzazione e ricostruzione in un contesto di crescenti crisi economiche e umanitarie.

Che si tratti di Colombia e Venezuela in America Latina, dell'Afghanistan o del Medio Oriente, i gruppi armati hanno con lo stato e la società un rapporto complesso e sfaccettato, spaziano da gruppi criminali che puntano solo al profitto a contrabbandieri e gruppi tribali, da movimenti sociopolitici regionali ideologici a gruppi paramilitari, milizie, ribelli e movimenti secessionisti. Gli esperti e i politici hanno coniato vari termini per descrivere quei luoghi in cui lo stato è parzialmente o totalmente collassato, riferendosi a questi come stati falliti, stati frammentati, stati o società divisi. Le aree controllate o dominate da gruppi armati sono state descritte come "spazi non governati".

Questo capitolo intende chiarire la relazione che intercorre tra attori non statali armati, lo stato e la società, attraverso un esame delle interazioni che questi attori hanno avuto con altre ideologie e movimenti, in funzione dei loro sforzi per acquisire sostegno e risorse. Vuole inoltre contribuire al dibattito cercando di mettere in discussione l'opinione diffusa che vede gli Ansa come criminali, *proxy* o signori della guerra che prosperano in un vuoto di autorità statale. Considera uno a uno gli elementi della statualità ma senza dare per scontato che solo perché gli Ansa non compaiono come stati siano per questo oppositori dello stato. Esamina il modo in cui le diverse forme di autorità alternative e gli ordini politici all'interno degli stati esistenti espandono o restringono lo spazio all'interno del quale si muovono i gruppi terroristici e criminali e gli altri Ansa. Osservando il modo in cui essi apprendono, interagiscono e si sovrappongono allo stato, il capitolo si sofferma su come percepiscano loro stessi, il proprio ruolo e lo status nella dicotomia stato/non stato; su come questi attori e lo stato possano rafforzarsi a vicenda e in quale misura lo stato, che detiene ancora l'*imprimatur* delle norme internazionali di sovranità e ha il sistema giuridico dalla sua parte, possa migliorare la condotta degli Ansa. Infine si chiede fino a che punto gli attori non statali violenti considerino lo stato come un detentore legittimo di violenza e produttore di beni pubblici o se preferiscano strutture politiche radicalmente diverse.

Lo Stato arabo

Nella regione mediorientale e nordafricana, la storia è stata spesso generosa nei confronti dello stato arabo: da quando il sistema stato-nazione westfaliano è sorto dalle rovine dell'impero ottomano all'inizio del XX secolo, il sistema internazionale ha resistito a qualsiasi sfida alla sovranità, così come ai tentativi di sconvolgere i confini territoriali e il delicato equilibrio di potere nella regione. I governi più ricchi di risorse, alleati e sostenuti dall'Occidente, erano anche dotati di immense riserve

petrolifere e di forze armate ben equipaggiate. I gruppi armati improvvisati – ma persino quelli più sofisticati e organizzati – non creavano problemi agli apparati di sicurezza al servizio dei governi regionali. Quest'ordine regionale sembrava apparentemente impermeabile, in particolare dopo l'avvento del Nasserismo e il rovesciamento delle monarchie in Iraq, Siria, Yemen e Libia. Ma iniziò a mostrare molte crepe già negli anni Quaranta e Cinquanta, quando ai sentimenti anticoloniali si sommarono l'ascesa del nazionalismo arabo, le percezioni di ingiustizia economica, i fallimenti delle amministrazioni pubbliche, e il conflitto arabo-israeliano.

Gli anni Settanta hanno portato nella regione ulteriore incertezza e volatilità con l'ascesa dell'Islam politico e la rivoluzione iraniana del 1979. Politica e sicurezza regionali si sono trasformate con l'emergere di una teocrazia sciita in Iran e i successivi otto anni di guerra tra Iran e Iraq nel corso degli anni Ottanta. Nonostante l'impatto di vasta portata della guerra tra Iran e Iraq, dell'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq guidata dal partito Baath e della prima guerra del Golfo, lo stato arabo è rimasto saldo, a dispetto delle grandi sfide politiche ed economiche. Per un po' è sembrato che il sistema regionale sarebbe rimasto intatto, nonostante le conseguenze destabilizzanti dell'invasione irachena del 2003. Per quasi un decennio i conflitti settari, l'ascesa di gruppi militanti come al-Qaeda in Iraq (la precedente incarnazione del sedicente Stato islamico), la ribellione dei sunniti e le milizie sciite sono stati contenuti entro i confini iracheni. Inoltre, l'autonomia del governo regionale del Kurdistan (Kurdistan Regional Government, Krg) e il suo relativo successo politico ed economico non hanno fornito l'opportunità perché in Turchia, Iran e Siria emergessero analoghe regioni curde autonome o quasi indipendenti.

Eppure, con l'avvento delle rivolte arabe nel 2011, le configurazioni politiche e territoriali della regione sono state sconvolte. La fragilità dello stato e i conflitti settari, partiti dall'Iraq, si sono riverberati in tutta la regione. Le istituzioni statali sono crollate ed è difficile immaginare che lo stato possa mai essere

ripristinato, poiché le identità subnazionali basate sull'etnia e sulla religione continuano a prosperare in spazi non controllati e non governati. Ciò non significa che l'intera regione del Medio Oriente e Nord Africa (Mena) abbia subito lo stesso destino, ma piuttosto che l'elemento transnazionale del conflitto regionale ha portato alla formazione di molteplici spazi non governati in cui gruppi armati che hanno scarso rispetto per i diritti umani e le norme internazionali sono stati capaci di reclutare persone e mobilitare risorse, sostituendo le élite in qualità di legittimi amministratori del territorio. Con il sostegno di mecenati regionali, questi attori transnazionali sono diventati fornitori di servizi e sicurezza; le loro reti si estendono in tutta la regione, rendendone privi di significato i confini, un tempo stabili e impermeabili.

Il problema della regione non è settario o religioso, ma di governance; per decenni le élite non hanno avuto idee e capacità per far progredire i loro rispettivi paesi, pur avendo una popolazione giovanile numerosa, risorse naturali e accesso ai mercati internazionali. La minaccia del terrorismo transnazionale, l'importanza della politica settaria o identitaria e la guerra per procura non sono stati spinti o alimentati da fattori al di fuori del controllo dei decisori politici – è piuttosto alla governance e alla politica delle élite che questi problemi possono essere addebitati.

L'ascesa di attori armati non statali e la gestione del territorio da parte di gruppi armati che operano al di fuori dei confini dello stato ha ripercussioni anche pratiche. Le imprese che vogliono sfruttare le opportunità commerciali nella regione, i governi che tentano di risolvere le questioni di sicurezza nazionale e le organizzazioni umanitarie che cercano di raggiungere le comunità assediare potrebbero non essere più in grado di raggiungere i loro obiettivi semplicemente avendo a che fare con le élite di Baghdad, Damasco o altre capitali. Come sempre più spesso accade in zone di conflitto come l'Iraq e la Siria, dove governi e organizzazioni hanno cercato di risolvere le crisi che coinvolgono i loro sudditi, sono le milizie, le tribù e i leader

religiosi che governano di fatto gli attori con cui spesso ci si trova a confrontarsi e negoziare. Non si tratta di una novità, ma sta diventando sempre più la norma.

Tuttavia, non è plausibile attribuire il fenomeno dei gruppi armati impegnati in pratiche di governance e *state-building*, come illustrato più avanti, alle crisi e ai conflitti in Medio Oriente. Anche il contesto globale ha probabilmente molto da dire sull'attuale crisi di autorità nel mondo arabo. Mentre storicamente la sovranità è stata sostenuta sia attraverso il metodo del riconoscimento, ovvero il modo in cui gli stati si riconoscono a vicenda, sia attraverso il principio secondo cui gli stati si impegnano a non violare il territorio dell'altro e a non interferire negli affari interni (sovranità westfaliana), questi principi delle relazioni internazionali hanno subito un declino dalla fine della guerra fredda, portando a un indebolimento dell'autorità centralizzata e, con ciò, dello stato territoriale. Gli attentati dell'11 settembre, in particolare, hanno spianato la strada a un ordine internazionale che ha interpretato e applicato in maniera flessibile quelle leggi che disciplinano l'uso della forza, cercando di conciliare il sistema internazionale con le sfide odierne del terrorismo transnazionale e degli spazi non governati. A questo si è accompagnato un ribaltamento delle norme internazionali e della sovranità dello stato. Gli interventi condotti dall'Occidente in Kosovo e Iraq hanno agevolato un indebolimento del sistema internazionale, in gran parte perché hanno reso meno cogente il principio di sovranità e facilitato un clima che ha permesso ad altre potenze mondiali come la Russia di perseguire i propri interessi prendendo a pretesto gli stessi argomenti giuridici e normativi, a volte anche legittimi, presentati dall'Occidente, come esemplificato dagli interventi russi nell'Ossezia del Sud e, più tardi, in Siria, durante la guerra civile in corso.

Accanto all'indebolimento delle regole che governano le relazioni interstatali, la multipolarità dell'ordine internazionale ha rimesso in discussione la rilevanza dello stato nazione westfaliano nonostante le proteste di molti a livello internazionale. Tutto ciò si interseca inoltre con l'avvento della globalizzazione,

che ha permesso in particolare ai gruppi armati di ampliare la propria capacità di mobilitare persone e risorse e, quindi, di affrontare lo stato. I gruppi armati possono infatti operare a livello transnazionale e con scarso riguardo per i confini territoriali dello stato, che un tempo ne limitavano l'azione.

Il problema

In apparenza, la trasformazione dei capi di milizie e gruppi armati – gruppi che nascono da conflitti religiosi, poco rispettosi delle norme internazionali e dei diritti umani – in amministratori di uno stato, non è una formula ideale per un buon governo. Allo stesso tempo, un approccio ortodosso alla lotta contro gruppi come questi – il cosiddetto Stato islamico, le milizie sciite o i secessionisti curdi in Siria e Turchia, per prenderne ad esempio alcuni – non è più plausibile. Di per sé, investire miliardi di dollari nei processi di *capacity-building* e di *institution-building*, o ancora nel riformare il settore della sicurezza, non produce più i frutti sperati. Gli attori non statali violenti quasi sempre lottano non solo contro i loro nemici, ma anche contro lo stato e lo spreco di risorse della comunità internazionale. Le risorse internazionali, infatti, finiscono spesso nelle mani di chi ha armi e denaro. Il sistema internazionale deve diventare più flessibile nel riconoscere e sostenere quei gruppi la cui longevità non deriva da tensioni etniche e settarie e che sono disposti ad aderire alle norme internazionali.

L'interrogativo sollevato da questo capitolo, fondamentale per risolvere il problema in oggetto, di fatto è la risposta alla domanda stessa: non dovremmo chiederci se l'architettura regionale sia sostenibile, ma piuttosto se sia possibile stabilire un nuovo equilibrio e un nuovo ordine regionale dalla configurazione recentemente emersa di attori non statali e para-statali, e se questi attori siano in grado di lavorare in modo costruttivo con quel che resta dei vecchi stati. Molto nella letteratura esistente suggerisce che questo sembra in realtà possibile. Gli Ansa non sono necessariamente antistatali solo perché non sono stati

e la loro rilevanza non porta necessariamente al fallimento dello stato. Sono gruppi che spaziano dal sud-est asiatico al Medio Oriente, emergono e funzionano non per forza a causa del fallimento dello stato, ma a causa di animosità storiche, dell'oppressione a lungo termine, della percezione di ingiustizie e della negazione di diritti. Gli studi esistenti mostrano inoltre che la violenza non statale non sempre può essere attribuita a un fallimento dello stato; alcuni stati deboli hanno fatto affidamento proprio sulla violenza non statale per rafforzare i propri eserciti, in particolare in un periodo in cui le istituzioni che esercitavano violenza in maniera decentralizzata si sono diffuse per reazione ai cambiamenti del sistema regionale e internazionale¹. Non è solo il conflitto a modellare le interazioni tra gruppi armati, stato e società, ma anche il dialogo. Questi attori non emergono necessariamente da conflitti e vuoti di potere, ma sono radicati nelle comunità e negli ambienti in cui operano a seguito di interazioni che si sono sviluppate per anni. Queste affermazioni provengono da una serie di ricerche che ipotizza che lo studio di gruppi armati non dovrebbe limitarsi all'analisi delle loro interazioni con gli stati ospitanti, ma estendersi anche a quelle con la società, con altri movimenti e con altre ideologie². Le comunità locali e la popolazione hanno un ruolo attivo nelle zone di conflitto e possono contribuire a spingere i gruppi armati ad abbracciare comportamenti, politiche e norme internazionali³.

Contrariamente a quel che si pensa dei gruppi armati, le loro origini possono essere fatte risalire al processo di costruzione dello stato che si svolse in Europa durante il Medioevo, quando

¹ A. Ahram, *Proxy Warriors: The Rise and Fall of State-Sponsored Militias*, Palo Alto, CA, Stanford University Press, 2013.

² "Beyond Arabism vs. sovereignty: relocating ideas in the international relations of the Middle East", *Review of International Studies*, vol. 38, n. 4, ottobre 2012; V. Yaniv, *The Kurdish Liberation Movement in Iraq: From Insurgency to Statehood*, London, Routledge, 2014.

³ O. Kaplan, "Nudging Armed Groups: How Civilians Transmit Norms of Protection", *Stability: International Journal of Security & Development*, 2013.

i cittadini erano chiamati a difendere collettivamente il regno⁴. Come sottolinea Tilly, queste cosiddette “milizie cittadine” hanno permesso la creazione di fenomeni come il racket che i civili pagavano per essere protetti dalle minacce esterne, ma anche dagli abusi e dalle intimidazioni da parte delle milizie stesse. Mano a mano che questo fenomeno andò consolidandosi, servì come base per la creazione di istituzioni statali: i contributi divennero “tasse” e le milizie diventarono infine eserciti permanenti⁵. Anche le milizie americane hanno svolto un ruolo cruciale nella formazione delle istituzioni statali. Le milizie sono state le prime a lottare per l'indipendenza a Lexington e a Concord, sono state spesso chiamate a rafforzare l'esercito continentale e sono state usate per sopprimere iniziative controrivoluzionarie⁶. Il portato storico di queste milizie è confluito oggi nella Guardia nazionale e nella US Reserve dell'esercito statunitense che, ironia della sorte, hanno svolto un ruolo di primo piano nella lotta contro le milizie irachene dopo il rovesciamento del regime Baath nel 2003.

Sebbene milizie e gruppi armati abbiano pure catturato l'attenzione internazionale negli ultimi anni con l'avvento delle rivolte arabe e del cosiddetto Stato islamico, la loro importanza è iniziata con la decolonizzazione e con l'emergere di un sistema internazionale dominato da stati fragili o deboli. Le guerre civili sono state una caratteristica comune di questo sistema internazionale, in particolare dopo la Seconda guerra mondiale. La politica delle superpotenze nel corso della guerra fredda contribuì al fenomeno, poiché ai *proxy* più attivi furono messe a disposizione immense risorse nella battaglia per il dominio globale. Eppure, il sistema internazionale del dopoguerra fredda non è

⁴ Per un resoconto del ruolo delle milizie nella formazione degli stati medievali, si veda J.R. Strayer, *Medieval Origins of the Modern State*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1970.

⁵ C. Tilly, “War Making and State Making as Organized Crime”, in P. Evans, D. Rueschemeyer e T. Skocpol (a cura di), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

⁶ C. Thurber, “Milicias as sociopolitical movements: Lessons from Iraq's armed Shia groups”, *Small Wars & Insurgencies*, vol. 25, n. 5-6, 2014.

stato riformato per tenere conto dei gruppi armati che, anche in assenza del patrocinio delle potenze internazionali, sarebbero diventati comunque attori potenti, indipendenti rispetto ai finanziatori e al sistema statale e incuranti delle norme internazionali. La loro noncuranza, unita alla capacità di funzionare in modo indipendente in economie criminalizzate e informali, non ha fatto che esacerbare il decadimento dello stato, in particolare in quei paesi emersi dal colonialismo come stati fragili o deboli.

Chiunque abbia studiato milizie e gruppi armati contemporanei in luoghi, tra gli altri, come Afghanistan, Iraq e Somalia negli ultimi due decenni sarà dolorosamente consapevole dei tratti distintivi delle loro interazioni con lo stato e la società. Il processo e l'ambiente che consentono ai gruppi armati di emergere non richiedono molto tempo ma, una volta che questi si sono consolidati, possono essere molto difficili da rimuovere. Il tentativo stesso di rimuoverli potrebbe portare all'ulteriore proliferazione di gruppi armati, in particolare quando vi sono potenze esterne coinvolte nel conflitto i cui interessi rendono alcune milizie più protette di altre. La mobilitazione di una risposta sufficientemente integrata al crollo dello stato, ai conflitti civili e alla disintegrazione etno-settaria, nonché il processo di fallimenti e crisi, politiche e umanitarie, che ne consegue, mette i decisori politici in una situazione difficile, intrinsecamente incerta e rischiosa. Il circolo vizioso che sostiene l'ambiente in cui prosperano i gruppi armati non lascia alla fine altra scelta che lavorare con questi gruppi o integrarli nel sistema politico.

Come l'esperienza degli Stati Uniti in Iraq, Libia e Afghanistan dimostra, il processo di *state-building* non è stato esteso a sufficienza ai gruppi armati. Spesso, inoltre, è stato difficile capire quali fossero i gruppi che avrebbero potenzialmente potuto minacciare la pace e la stabilità e che, allo stesso tempo, possono contare su grandi risorse e sul sostegno popolare. Mentre l'approccio convenzionale agli sforzi di *state building* e stabilizzazione si è incentrato sulla pace e sulla governance, la cui interazione e sovrapposizione si rafforzano a vicenda, non

ha tuttavia tenuto conto delle situazioni in cui lo Stato è già collassato o è stato gravemente indebolito.

Nonostante il fatto che lo stato e il governo centrale si indeboliscano man mano che questi gruppi si consolidano e divengono più forti, ciò a cui l'approccio generale al post-conflitto e gli esercizi di *state building* non hanno fornito attenzione sufficiente è il retaggio della governance prebellica. Per esempio, la ricostruzione dello stato iracheno ha prodotto sì conflitti, ma gran parte delle infrastrutture che ha permesso alle milizie di emergere e prosperare è attribuibile al modo in cui l'ex regime Baath ha governato, in particolare negli anni Novanta, quando, a causa di crisi economiche e fallimenti, esso aveva delegato il potere ad attori locali come tribù e capi religiosi, fornendo loro risorse che essenzialmente hanno portato alla formazione di reti clientelari. Questi attori hanno ricevuto armi e, con queste, la possibilità di mobilitare i seguaci a sostegno del regime. Dopo l'invasione dell'Iraq nel 2003 e i fallimenti della ricostruzione postbellica, queste reti e risorse hanno permesso agli attori locali di poter disporre di eserciti privati ricchi di mezzi propri che hanno sfidato e combattuto lo stato per il potere e i capitali nel cosiddetto nuovo Iraq.

La situazione diventa ancora più complicata perché talvolta può essere difficile tracciare una linea di demarcazione che separi le milizie dallo stato o dalle forze convenzionali, come polizia e militari. Questa complessa sovrapposizione tra stato e milizie, alcune delle quali sono diventate parte integrante del processo politico, unita alla crescita di attori substatali, smentisce la frequente asserzione secondo cui in ultima analisi sono il buon governo e la costruzione di istituzioni a porre rimedio a instabilità e conflitti, poiché tali istituzioni finiscono inevitabilmente per essere controllate dai gruppi armati che hanno avuto tempo e risorse per radicarsi al loro interno. Le forze armate irachene riflettono il fazionalismo che domina la società e il processo politico. La polizia federale irachena, che conta circa 37.000 membri, è dominata e controllata dalle Brigate Badr, un'organizzazione di milizie sciite, che hanno svolto un ruolo sanguinoso nella guerra

civile settaria del 2006-2007. Le forze di polizia, essenzialmente milizie che indossano una divisa diversa, hanno persino lavorato a fianco degli Stati Uniti per combattere i ribelli e i gruppi jihadisti nel corso dell'occupazione statunitense e, più recentemente, durante la campagna contro il sedicente Stato islamico.

La soluzione

Come già accennato in precedenza, ciò che sta succedendo in luoghi come Iraq, Siria e Libia ma anche in altre parti della regione è l'ascesa di attori armati non statali che interagiscono con lo stato; si comportano come attori para-statali che cercano l'integrazione nello stato allo scopo di acquisire risorse e legittimità a livello locale e internazionale ma si rifiutano di smobilitare. Sconfiggerli militarmente sarà difficile se non impossibile e, in ogni caso, comporterà più costi che benefici per stati già così fragili.

La dicotomia che spesso viene utilizzata per descrivere o affrontare la questione dei gruppi armati è inutile, in quanto respinge questi attori come minacce allo stato, come *proxy* stranieri o gruppi criminali. Oltre a sminuire la sovrapposizione di cui sopra con le comunità locali e la legittimità di cui godono al loro interno, ciò non tiene conto del fatto che gli attori armati non statali hanno, in molteplici casi, soppiantato lo stato nel fornire servizi e sicurezza, sostenendo così le comunità dilaniate dalla guerra. Inoltre, gli attori statali e non statali possono talvolta rafforzarsi a vicenda. Alcuni come Hezbollah (come altri in ogni parte del mondo, si pensi alle Tigri Tamil, all'Esercito di liberazione del Kosovo e all'Esercito Repubblicano Irlandese - Ira) si sono organizzati in modo separato dallo stato e in opposizione a esso, spesso a causa di richieste e rancori delle rispettive comunità. Eppure, allo stesso tempo, avendo costituito istituzioni parallele, possono essere concepiti come *state builder*. Altri, come i talebani, hanno un rapporto dinamico con lo stato afgano, che coesiste con una moltitudine di attori subnazionali.

I gruppi armati possono spesso emergere o diventare particolarmente visibili in seguito a conflitti sia interstatali sia intrastatali, spesso in guerre informali che non si conformano alle caratteristiche tradizionali delle guerre westfaliene moderne. Tuttavia, non provocano necessariamente la frammentazione dello stato, ma sono risposte a tale frammentazione. Come dimostrano numerosi esempi nella regione Mena, è proprio la sede dell'autorità statale che i gruppi armati stanno contestando. Se è comunemente inteso che la debolezza dello stato apre la via a gruppi armati e conflitti intrastatali, ciò non esaurisce le specificità della capacità dello stato stesso. Secondo alcuni analisti, questa coinciderebbe con la capacità di mediare tra gruppi o fornire garanzie di protezione, il che potrebbe limitare l'abilità dei gruppi armati di attingere alle paure collettive per ingrossare le loro file⁷. Allo stesso modo, senza un attore terzo, l'impegno per la pace da parte dei gruppi armati si indebolisce⁸. La difficoltà di accertare il nesso alla base del collegamento tra debolezza o fallimento dello stato e gruppi armati ha legittimato la proposta di argomenti alternativi che mettono in discussione l'idea che il buon governo possa sconfiggere i gruppi armati, basandosi sulla limitata disponibilità di evidenze empiriche⁹.

È alle molteplici identità dei gruppi armati che i decisori politici devono guardare. Il gran numero di appartenenti alle milizie sciite in Iraq si sovrappone e interagisce con lo stato e la società iracheni. C'è chi arriva dai gruppi dell'opposizione sciita irachena che hanno combattuto l'ex regime Baath; chi ha legami con l'establishment religioso sciita o il *marja'iyya*. Ci sono delegati iraniani, e c'è chi invece è allineato allo Stato. Alcuni capi di milizia hanno persino ricoperto incarichi ministeriali.

⁷ D.A. Lake e D. Rothchild, "Spreading Fear: The Genesis of Transnational Ethnic Conflict," in D.A. Lake e D. Rothchild (a cura di), *The International Spread of Ethnic Conflict*, Princeton NJ, Princeton University Press, 1998, p. 4.

⁸ J.D. Fearon, "Commitment Problems and the Spread of Ethnic Conflict," in *Ibidem*, pp. 108–109.

⁹ J.L. Hazelton, "Why Good Governance Does Not Defeat Insurgencies", *International Security*, Harvard Belfer Center, 7 agosto 2017.

Quando lo stato ha collassato dopo il 2003, questi gruppi hanno colmato il vuoto che ne è derivato e hanno fornito protezione e servizi alle comunità locali. I gruppi armati, pur essendo a cavallo tra la linea che separa l'anarchia Hobbesiana e la costruzione istituzionale dello stato nazionale westfaliano, possono sia integrare lo stato in modo efficace e costruttivo sia fornire i servizi e le strutture di governo necessari in sua assenza, ma, allo stesso tempo, possono anche soppiantarli e diventare i catalizzatori del suo declino.

I gruppi armati a volte funzionano anche come agenti dello stato. In Iraq, le cosiddette milizie sciite allineate con Baghdad non fanno parte delle forze armate, ma generalmente rispondono al governo federale e rifiutano il sostegno e le armi di potenze esterne come l'Iran, a differenza dei loro rivali allineati con Teheran. Anche se questi attori non si integrano del tutto nelle forze armate, sostenerli può dare allo stato maggiori opportunità di influenza laddove fino a quel momento era assente.

I politici dovrebbero esaminare i gruppi armati attraverso la lente dello sviluppo civico e dell'*empowerment* civile. I gruppi armati che hanno risorse e sostegno popolare possono rafforzare la società civile e altri segmenti di essa che altrimenti sarebbero soppressi dal potere e dalla corruzione delle élite. In Iraq, Muqtada al-Sadr si è messo alla testa dei movimenti di protesta che ne sono usciti rafforzati, e il loro coinvolgimento nella spinta riformista ha stimolato l'ondata civile irachena. Il coinvolgimento di al-Sadr in queste proteste e i suoi appelli alla riforma dovrebbero, a prima vista, sembrare controintuitivi: al-Sadr e il movimento Sadrista (compreso l'esercito del Mahdi, una potente milizia) hanno avuto un ruolo centrale nell'alimentare il devastante violento conflitto settario iracheno, hanno combattuto la coalizione guidata dagli Stati Uniti e le forze irachene e sono stati coinvolti in attività criminali. Tuttavia, è anche un esempio di come le diverse componenti della società irachena possano rafforzarsi reciprocamente. Le dinamiche di interazione tra le diverse linee di autorità in Iraq – dalla società civile, ai membri della classe politica e dell'establishment religioso, fino alle

organizzazioni che sono complici della violenza e dell'instabilità – possono contribuire a creare una cultura della responsabilità e allo stesso tempo legittimare gli agenti del cambiamento.

La sfida, tuttavia, consiste nel trasformare le proteste in politiche pubbliche. La classe politica e gli amministratori dello stato non hanno risposto a questa sfida, in gran parte a causa di corruzione e clientelismo. Allo stato attuale, la società civile irachena è riuscita a mobilitare ampie fasce della popolazione per protestare contro il governo, ma resta disorganizzata e inefficace quando si tratta di influenzare la politica pubblica e renderla trasparente. Gli attori della società civile, a eccezione di quelli cooptati dai partiti politici o che fanno parte di reti religiose e familiari (che tendono a essere meglio finanziate), devono inoltre far fronte a ingerenze politiche e intimidazioni e non sono in grado di raccogliere fondi. La capacità di al-Sadr di mobilitare le masse e utilizzare la rete del suo movimento per dare più potere ai manifestanti ha visto emergere una sorta di improbabile alleanza tra l'organizzazione e la società civile in Iraq, incluse organizzazioni laiche e di sinistra che si sono dimostrate disponibili a lavorare con il movimento Sadrista. I civili, al contrario di ciò che si pensa, hanno capacità decisionale nelle zone di conflitto e possono incoraggiare i gruppi armati a rispettare i diritti umani e ad adottare norme fondamentali di buona condotta. I gruppi armati di spicco dipendono fortemente dal sostegno popolare e interagiscono molto più spesso con le comunità locali rispetto alle élite politiche irachene e agli attori esterni come funzionari governativi, Ong e gruppi per i diritti umani.

Lo stato detiene ancora la sovranità attribuitagli dalle norme internazionali e rimane l'unico attore in grado di costruire e plasmare il sistema costituzionale e giuridico del paese. Ciò ha incoraggiato persino le milizie più radicali a cercare l'integrazione attraverso processi politici – per esempio istituendo partiti e partecipando alle elezioni – che scegliendo questa strada hanno conquistato legittimità e credibilità. Se è improbabile che ciò possa liberare l'Iraq dalle milizie, potrebbe almeno potenzialmente limitare lo spazio in cui operano. Inoltre, l'ascesa

politica dei gruppi armati sarà di breve durata se questi ultimi non riusciranno a garantire sicurezza e un efficace sistema di governo, cosa che, come dimostrato dagli eventi in Iraq nell'ultimo decennio, potrebbe spingere la popolazione e i sostenitori dei gruppi armati verso lo stato, ma solo se esso stesso si dimostrerà in grado di sostituirsi ai gruppi armati con un apparato di sicurezza organizzato ed efficace, la capacità di fornire servizi primari e quella di rilanciare l'economia del paese.

Ciò che differenzia i gruppi armati gli uni dagli altri è la misura in cui cercano integrazione e riconoscimento. Fatta eccezione per le bande e le reti criminali interessate solo al profitto, che si posizionano semplicemente come attori opportunisti che cercano di riempire le casse con violenza e caos. Isolare chi si vede come, o aspira attivamente a diventare, un movimento socio-politico o parte della classe politica non produrrà i risultati voluti, in quanto l'attuale panorama politico e di sicurezza è tale per cui questi attori possono operare autonomamente e, quindi, creare problemi allo stato e alla società, seppur rimanendone al margine.

Il quadro diventa un po' più complicato quando questi gruppi armati si configurano come movimenti di liberazione nazionale alla ricerca di un proprio territorio, anziché dell'integrazione in uno stato esistente. I curdi, per esempio, hanno cercato a lungo di ottenere la statualità, ma ciò che li ha resi relativamente efficaci in quanto gruppo armato sono stati i tentativi di acquisire riconoscimento e legittimità internazionali. A tal fine la loro narrazione ha fatto sistematicamente appello alle norme internazionali e ai diritti umani fondamentali; hanno parlato la lingua della democrazia e dello stato di diritto per integrarsi nel sistema internazionale e, in ultima analisi, conquistare la propria statualità. Come dimostra la letteratura, il perseguimento della legittimità internazionale svolge un ruolo chiave nel plasmare comportamento e identità, rendendo molto più facile per gli attori esterni cooperare e impedire le violazioni dei diritti umani e gli atti di violenza che avrebbero potuto essere commessi altrimenti.

La sfida per i politici non è necessariamente quella di capire se i gruppi armati aspirano a diventare (o se si percepiscono già) *state-builder* in grado di integrare lo stato e i suoi servizi per la popolazione locale, ma piuttosto la visione che hanno del futuro dello stato e della sua identità. Come è già stato accennato, i gruppi armati possono cercare l'integrazione nello stato per armarlo; e ai gruppi armati che non vogliono smobilitare e disarmarsi dovrebbe essere concesso uno spazio, per quanto limitato, per trasformarsi un movimento socio-politico che potrebbe sostanzialmente ridare smalto allo stato. Il processo dovrebbe essere rivisto: non si dovrebbe chiedere più alle milizie di rinunciare ad armi e potere, ma piuttosto includerle in un dialogo sociale che miri a garantire la loro partecipazione ai processi decisionali.

Troppo spesso i gruppi armati operano in un vuoto sociale e giuridico, poiché il loro rapporto con lo stato e la società rimane fluido e mal definito. Ciò genera incertezza e, quindi, riluttanza a impegnarsi nel dialogo e in una politica basata sul consenso. Per far fronte a questo problema, l'autorità dei gruppi armati dev'essere meglio definita: dove inizia e dove finisce? La definizione di questi parametri giuridici, ma anche e soprattutto del nesso socio-culturale tra milizia, stato e società, potrebbe contribuire a creare una cultura della responsabilità. In effetti, esempi in Iraq, Libia e Siria dimostrano che persino attori riformisti e moderati guardano alle istituzioni e alla legislazione esistenti come a un mezzo per contrastare chi attenta alla pace e alla stabilità e per garantire che non siano i gruppi armati a determinare le regole del gioco. La comunità internazionale dovrebbe coinvolgere i gruppi armati in modo analogo. Accettandoli ma cercando allo stesso tempo di contenere l'importanza delle milizie dentro e fuori il campo di battaglia. Ciò richiede un approccio olistico a una moltitudine di problemi e un maggiore apprezzamento della complessa rete di legami interpersonali e tra organizzazioni che modellano questi attori e gli ambienti in cui si muovono.

Il vero problema non sono i gruppi armati di per sé, ma il fatto che la contestazione dello stato arabo dopo il 2011, nel Levante e nell'Africa settentrionale, si sta svolgendo in teatri militari radicalmente mutati. Se un tempo era l'eccezione, ormai è la regola: gli stati esternalizzano la sicurezza coinvolgendo attori terzi che non rispondono ai cittadini e che non sono quasi per nulla vincolati dalle leggi e dalle norme del sistema internazionale. Da quando sono iniziate le molteplici guerre civili della regione, le reti transnazionali si sono espanse, così come le rivalità interstatali condivise e la disponibilità di capaci gruppi armati a ricercare mecenati. La guerra civile siriana può aver favorito l'Iran e i suoi alleati e danneggiato il mondo arabo e l'Occidente, ma ciò non significa che sia un capitolo chiuso. Gli attori regionali, che hanno accresciuto la loro capacità militare dopo la guerra all'Isis tre anni fa, stanno tornando alle vecchie rivalità geopolitiche e gli scontri tra stati potrebbero portare a una nuova conflagrazione. La politica sempre più assertiva e aggressiva dell'Arabia Saudita contro l'Iran, unita all'espansionismo di Teheran, ha intensificato la battaglia per il futuro del Medio Oriente e per l'ordine regionale che emergerà dalle rovine dei conflitti in Iraq e Siria.

Per fare passi avanti, la comunità internazionale dovrebbe iniziare a dedicare meno energie e attenzione alle iniziative tradizionali. Le crisi nel mondo arabo necessitano di soluzioni che arrivino dal mondo arabo. Il compromesso politico deve diventare la norma e non più l'eccezione. È necessario puntare a una politica basata sul consenso, piuttosto che a una democrazia fatta e finita. Perlomeno, ciò potrebbe contribuire a far fronte alla natura radicalmente trasformata della governance e dell'autorità nella regione, più dinamica che mai: le interazioni tra le molteplici linee di autorità – che vanno dalla società civile, ai membri della classe politica, all'establishment religioso e ai gruppi armati – devono essere tenute in maggior considerazione, in modo da stabilire quadri nazionali più inclusivi e legittimi che possano rafforzare il rapporto tra cittadino e stato.

A livello regionale e a lungo termine, è necessario raggiungere un consenso fondato su interessi reciproci in materia di sicurezza. Nel frattempo, con il sostegno internazionale, la regione può stabilire piattaforme economiche e di ricostruzione comuni per gli stati arabi postbellici, con l'idea che impegnandosi con pragmatismo, anziché con fiducia, si possa alleviare il conflitto e aiutare Iraq, Siria, Yemen e Libia a diventare teatri di coesistenza e cooperazione inclusiva, e non teatri di guerre per procura.

7. Intanto l'economia va

Francesco Daveri

È ancora presto per dirlo (i dati definitivi arriveranno solo nei primi mesi del 2018) ma pare proprio che il 2017 possa chiudersi come un anno davvero buono per l'economia. Una conclusione che oggi appare particolarmente significativa considerando i tanti focolai di instabilità politica che hanno caratterizzato la seconda parte del 2016 e che sembravano serie minacce per la continuazione della corsa dell'economia mondiale. Per ora l'economia sembra sia riuscita a trasformare efficacemente le sfide in opportunità.

L'instabilità politica del 2016 aveva un minimo comune denominatore: la potenziale affermazione quasi planetaria del sovranismo, cioè di una nuova forma di rappresentanza politica che mira a offrire una traduzione politica più immediata (e quindi una soddisfazione) alle esigenze di carattere nazionale espresse da quelle parti dell'elettorato mondiale che si oppongono alla globalizzazione e alle sue manifestazioni. Sotto questa etichetta si possono classificare tanti esempi, i più importanti dei quali sono stati la vittoria del Leave nel referendum sulla Brexit, l'avvento di un – come chiamarlo? – inusuale presidente americano come Donald Trump, l'attesa di appuntamenti elettorali complicati con la possibile vittoria di movimenti euroscettici e anti-global in vari paesi europei, il più rilevante dei quali in Francia dove la leader del Front National, Marine Le Pen, concorreva per le elezioni presidenziali.

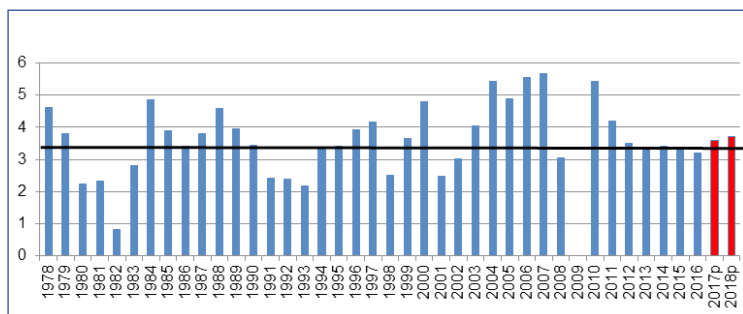
Nel 2017 una buona parte dei timori politici si sono rivelati infondati. La Brexit non è ancora cominciata e non si è ancora capito se sarà *soft* o *hard*. Trump ha minacciato, ma non ancora attuato i suoi intenti protezionistici, mentre per intanto i mercati hanno dato credito alle sue promesse di *deregulation*

e di tagli fiscali ancora da attuare. In Francia, grazie al sistema elettorale a doppio turno, Emmanuel Macron ha battuto nettamente la signora Le Pen. Gli euroscettici hanno guadagnato terreno ovunque in Europa ma non hanno ancora conquistato né il cuore né il voto dell'elettore mediano. Nell'insieme, questa sequenza di avvenimenti politici più positivi del previsto ha certamente contribuito al ritorno alla crescita dei flussi di commercio internazionale e a orientare in senso favorevole le decisioni di spesa delle famiglie e le scelte di produzione e investimento delle imprese. Al di là del sollievo per i mancati pericoli, rimane però la sensazione che l'economia abbia acquisito una sua stabilità, una certa capacità di fare *surfing* sulle onde del ritorno della politica nazionale o nazionalista. Almeno fino a che – e sembra che sarà questo il caso anche nel 2018 – le banche centrali continueranno a ricoprire il ruolo di supplenza che hanno svolto perlopiù egregiamente dopo il fallimento di Lehman Brothers nel settembre 2008.

Crescita mondiale in accelerazione

Ad attestare il buon andamento dell'economia sono prima di tutto i dati di crescita provenienti dal mondo nel suo complesso. Secondo i numeri del *World Economic Outlook* dell'ottobre 2016 del Fondo Monetario, la crescita del Pil del mondo (al netto dell'inflazione) nel 2017 dovrebbe far registrare un +3,6% rispetto al 2016. Il dato è un buon dato perché la crescita accelera rispetto al 2016 (che fece segnare un deludente +3,1%). Dalla figura 1 si può vedere che il 2017 (e, se saranno confermate le previsioni, anche il 2018) sarà un anno un po' migliore della media di lungo periodo dell'economia mondiale (nel grafico la retta orizzontale corrispondente a una crescita media annua composta del 3,4% tra il 1980 e il 2015). Nello stesso modo, il 2016 era stato un anno inferiore al trend di lungo periodo per 0,3 punti percentuali.

FIG. 1 - CRESCITA ANNUA DEL PIL MONDIALE, AL NETTO DELL'INFLAZIONE (%)



Fonte: World Economic Outlook database, ottobre 2017

Un dato migliore della media di lungo periodo è una novità di per sé da registrare con soddisfazione perché tale risultato – come si vede nella figura – non si verificava dal 2010-2011. Ma il dato del 2017 è buono anche per un'altra ragione, ovvero perché il dato è il primo caso – sia pure piccolo, solo +0,2% – di revisione delle proiezioni di crescita al rialzo da molti anni a questa parte. Il *World Economic Outlook* dell'ottobre 2016 indicava infatti per il 2017 una crescita del 3,4%. Qualcuno potrebbe obiettare: “Che sarà mai uno 0,2% di revisione?”. In fondo, due decimi di punto percentuale sono una limatura che potrebbe essere facilmente rovesciata alla prossima revisione dei dati macroeconomici. Ed è naturalmente possibile che ciò accada. Tuttavia il dato importante è che si indichi un rialzo, ed è la prima volta che ciò avviene da molti anni. A titolo esemplificativo, nella tabella sottostante si legge proprio come negli ultimi anni si fosse affermata una regola opposta, ovvero che la crescita prevista per un dato anno futuro (in questo caso il 2017) sia stata sempre e sistematicamente rivista al ribasso, non all'insù. Fino alla revisione formulata appunto nell'ottobre 2017.

TAB. 1 - CRESCITA DELL'ECONOMIA MONDIALE PREVISTA PER IL 2017

2012	2013	2014	2015	2016	2017
4,6	4,1	4,1	3,8	3,4	3,6

Fonte: World Economic Outlook database, ottobre 2017

Un'accelerazione diffusa geograficamente

Un'altra buona notizia sulla ripresa in corso è che l'accelerazione della crescita nel 2017 rispetto al 2016 è il risultato di un miglioramento diffuso delle prospettive economiche in tutte le più importanti aree del mondo, sia quelle più avanzate che quelle dei mercati emergenti.

I paesi che il Fondo Monetario definisce come “avanzati” cresceranno del 2,2%, un dato che accomuna Stati Uniti ed Eurozona, allineati nel loro ritmo di sviluppo per la prima volta dopo molti anni, e in miglioramento rispetto al +1,5 e +1,8% osservati nel 2016. Per il Regno Unito, viceversa, non si osserva nessuna accelerazione di crescita, per ora confermata al +1,7%, sostanzialmente in linea con il dato dell'1,8% registrato per il 2016. Nel caso dell'economia britannica, tuttavia, è il “no change” – l'assenza della temuta decelerazione a seguito della vittoria del Leave nel referendum sulla Brexit del 23 giugno 2016 – che deve essere registrato come una buona notizia. Nel *World Economic Outlook* dell'ottobre 2016 la previsione per la crescita 2017 formulata dall'istituto di Washington per l'economia britannica era infatti pari a un ben più magro +1%. I dati e le previsioni di oggi smentiscono la previsione di un anno fa, come altre previsioni pessimistiche formulate allora e nei mesi precedenti, ad esempio quella della Bank of England che a fronte di un esito referendario in favore del Leave aveva immaginato un'immediata e grave recessione già per la seconda metà del 2016.

Infine, come si vede nella tabella 2, l'inattesa accelerazione nella crescita di oggi non cancella il fatto che le aspettative di crescita per i paesi avanzati sono nettamente ridimensionate

rispetto a quelle prevalenti cinque anni fa. Uniche eccezioni – non riportate nella tabella per brevità – sono quelle di Germania e Spagna la cui crescita 2017 (oggi rispettivamente al 2,1 e al 3,1%) è oggi superiore a quanto atteso nel 2012.

TAB.2 - DINAMICA DELLA CRESCITA DEL PIL NEI PAESI AVANZATI

	Crescita 2017 (Weo, ottobre 2017)	Crescita 2016	Crescita 2017 attesa nel 2016	Crescita 2017 attesa nel 2012
Paesi avanzati	2,2	1,7	1,8	2,6
Usa	2,2	1,5	2,2	3,3
Regno Unito	1,7	1,8	1,0	2,8
Eurozona	2,2	1,8	1,5	1,7

Fonte: World Economic Outlook database, ottobre 2017

Il *World Economic Outlook* contiene buone notizie anche per i paesi emergenti. Per questo gruppo di paesi, la previsione del Fondo Monetario è che il 2017 si chiuda con una crescita annua del 4,6%, dunque in accelerazione dello 0,3% rispetto al +4,3% osservato nel 2016 ma molto inferiore alle previsioni del 2012. Cinque anni fa la crescita attesa per i paesi emergenti nel 2017 era del 6,2%. Il perché della delusione di oggi rispetto ad allora è semplice: in breve, mancano all'appello due dei Bric, Brasile e Russia, le cui economie in passato hanno a lungo beneficiato di elevati prezzi delle materie prime e che – finito il periodo di abbondanza – hanno sperimentato gravi episodi di recessione o stagnazione, ritornando alla crescita solo nel 2017 (con un magro +0,7% il Brasile e un più consistente +1,8% la Russia). Per quanto riguarda l'altra metà dell'acronimo Bric, c'è da segnalare che la crescita di poco inferiore al 7% prevista per

questi paesi è stellare se confrontato con il passo di tutti gli altri grandi paesi del mondo ma rappresenta un rallentamento marcato rispetto alla crescita prevista nel 2012 per il 2017 (+8,5% per la Cina e +7,5% per l'India).

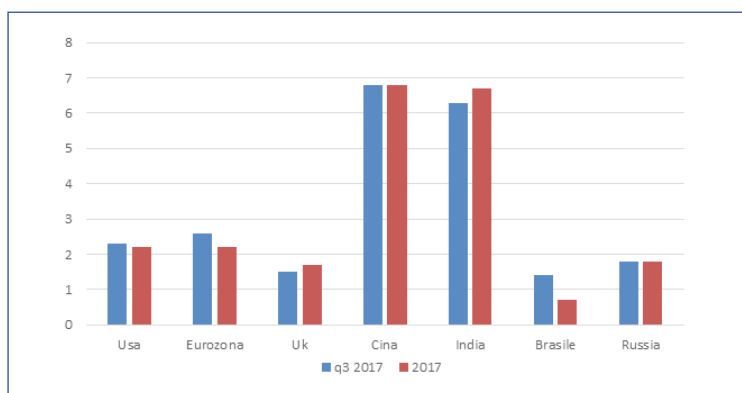
TAB.3 - DINAMICA DELLA CRESCITA DEL PIL NEI PAESI EMERGENTI

	Crescita 2017 (Weo, ottobre 2017)	Crescita 2016	Crescita 2017 attesa nel 2016	Crescita 2017 attesa nel 2012
Paesi emergenti	4,6	4,3	4,6	6,2
Brasile	0,7	-3,6	0,5	4,1
Cina	6,8	6,7	6,2	8,5
India	6,7	7,1	7,6	7,5
Russia	1,8	-0,2	1,1	3,8

Fonte: World Economic Outlook database, ottobre 2017

Infine, a ulteriore riprova del menzionato progressivo consolidamento della crescita, va anche sottolineato che i dati riportati sopra non includono le ulteriori revisioni al rialzo per il 2017 e gli anni seguenti che potrebbero arrivare una volta incorporati nei dati annuali i dati positivi del secondo semestre 2017. Almeno per quanto riguarda il terzo trimestre 2017, i dati continuano a essere buoni. Come si vede dalla figura 2, con le eccezioni di Regno Unito e India, i tassi di crescita tendenziali del terzo trimestrale 2017 sono migliori per Usa, Eurozona e Brasile e uguali per Cina e Russia rispetto ai dati annuali riportati nelle tabelle precedenti.

FIG. 2 - CRESCITA DEL TERZO TRIMESTRE 2017 VS CRESCITA ATTESA 2017

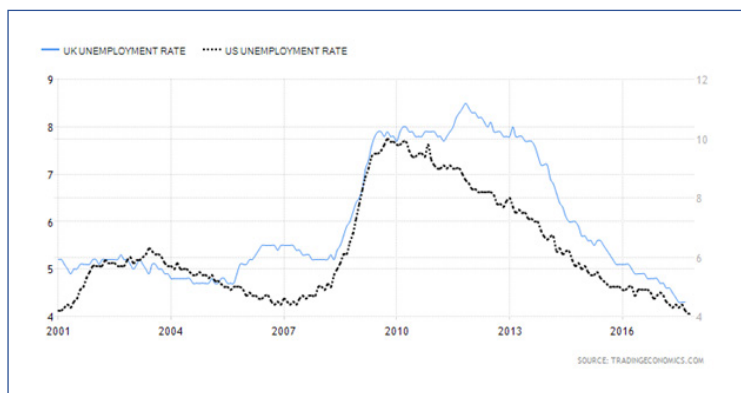


Con più Pil, meno disoccupazione...

L'accelerazione della crescita ha un'altra faccia della medaglia che assume grande rilevanza sociale, e cioè il calo della percentuale della forza lavoro disoccupata. Negli Stati Uniti il tasso di disoccupazione è sceso ben oltre la media secolare di 5,5%, fino a sfiorare il 4% nel novembre 2017, il suo livello più basso dal febbraio 2001. Dati molto simili valgono anche per il Regno Unito dove – sempre nel novembre 2017 – la disoccupazione è scesa al 4,3% della forza lavoro. Il calo nel numero e nella percentuale dei senza lavoro britannici è proseguito, in linea con la crescita del Pil, anche dopo la Brexit (giugno 2016).

Anche nell'Eurozona, dove pure la percentuale di forza lavoro disoccupata rimane molto più elevata, dal settembre 2017 – sotto la spinta del più rapido ritmo di sviluppo economico – il tasso di disoccupazione è sceso sotto il 9% per la prima volta dal 2009 (arrivando in ottobre all'8,8%). Il calo rispetto ai massimi raggiunti a inizio 2013 è di 3 punti percentuali. Di particolare evidenza la forbice tra il positivo andamento del Pil a prezzi costanti e il continuato calo del tasso di disoccupazione dal 2013 in poi. Colpisce particolarmente il calo della disoccupazione

FIG. 3 - TASSI DI DISOCCUPAZIONE NEGLI STATI UNITI
E NEL REGNO UNITO, 2001-2017



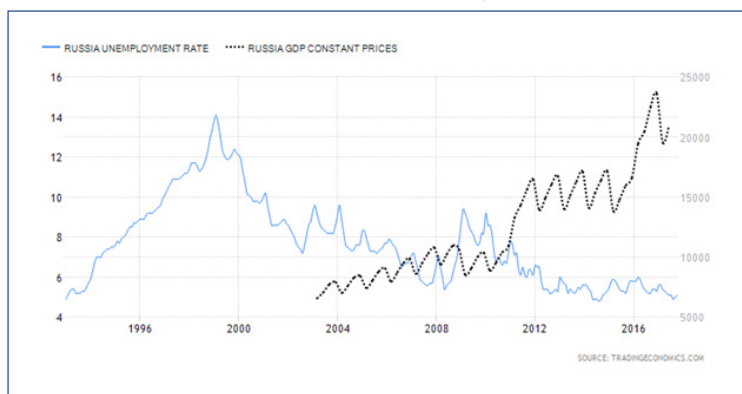
nella più grande economia dell'Eurozona, cioè la Germania, dove la percentuale dei senza lavoro aveva sfiorato l'8% a metà 2009 ed è ora scesa a un 3,6% che nella Germania riunificata non si era mai visto. Il dato non sorprende se si pensa che il Pil dell'economia tedesca al netto dell'inflazione cresce ininterrottamente da diciotto trimestri consecutivi.

FIG. 4 - PIL A PREZZI COSTANTI E TASSO DI DISOCCUPAZIONE
NELL'EUROZONA, 2001-2017



La relazione tra crescita e disoccupazione è viceversa meno evidente nei paesi emergenti più popolosi e nei quali la migrazione tra campagna e città ha una forte influenza sui dati del mercato del lavoro. In questi paesi, infatti, interpretare le statistiche ufficiali del mercato del lavoro è più difficile. I dati ufficiali per Cina e India indicano oggi una quota di disoccupati vicina o inferiore al 4 per cento. Tale quota, tuttavia, a differenza che nei paesi avanzati, sembra essere largamente indifferente all'andamento dell'economia e in particolare alla crescita del Pil. Le statistiche sulla disoccupazione per Brasile e Russia appaiono invece più plausibili e mostrano la consueta correlazione con l'andamento generale dell'economia. Nella Figura 5, i dati relativi alla Russia nel periodo 2001-2017 evidenziano come la rapida crescita post-2010 – alimentata dagli alti prezzi del petrolio e del gas – abbiano portato a una notevole diminuzione dei tassi di disoccupazione fino alla prima metà del 2012. Da allora, tuttavia, il rallentamento dell'economia e poi la recessione non si sono tradotti nelle oscillazioni dei tassi di disoccupazione che sarebbe stato lecito attendersi.

FIG. 5 - PIL A PREZZI COSTANTI E TASSO DI DISOCCUPAZIONE
IN RUSSIA, 2001-2017



... ma anche prezzi stabili

C'è un'altra ragione che motiva il compiacimento dei mercati a fronte dell'attuale congiuntura, e cioè il fatto che l'attuale accoppiata tra l'accelerazione della crescita economica e il calo della disoccupazione avviene in un contesto di sostanziale stabilità dei prezzi.

Come documentato nei due grafici relativi agli Stati Uniti e alla Eurozona dai quali emerge come il continuo calo della disoccupazione non sia associato a un riaccendersi dell'inflazione "core" cioè dell'aumento dei prezzi della parte del paniere depurata dall'influsso delle componenti più volatili come energia e prodotti alimentari. Mentre in America, da inizio 2016 a oggi, la disoccupazione (i cui valori sono riportati sull'asse di sinistra del grafico) scendeva dal 5 al 4,1%, l'inflazione (valori sull'asse di destra) è anzi scesa di mezzo punto percentuale circa, dal 2,2 all'1,7%. In Europa, l'inflazione "core" è vicina (ma sotto) all'uno per cento senza evidenti segni di accelerazione.

La mancata accelerazione dell'inflazione va sottolineata. In tutto il secondo dopoguerra fino alla metà degli anni Settanta, infatti, le fasi positive del ciclo economico erano state solitamente associate a una parallela accelerazione nella dinamica dei

FIG. 6 - INFLAZIONE "CORE" E DISOCCUPAZIONE NEGLI STATI UNITI



FIG. 7 - INFLAZIONE “CORE” E DISOCCUPAZIONE NELL’EUROZONA



prezzi. Non a caso, sui libri di macroeconomia da sempre si insegna la curva di Phillips, la relazione negativa tra disoccupazione e inflazione stimata da A. William Phillips in un famosissimo articolo pubblicato nel 1958. Stavolta (già dalla metà degli anni Novanta, veramente) non è così: la ripresa e il parallelo calo di disoccupazione avvengono in un contesto di sostanziale stabilità dei prezzi che – nel dibattito corrente – si traduce come un’inflazione costante e compresa tra l’uno e il due per cento. Sembra dunque che la curva di Phillips sia scomparsa. E in effetti dietro alla stabilità dei prezzi osservata ci sono almeno due ragioni che possono essere definite strutturali. Potranno modificarsi nel corso del tempo ma per ora pesano in negativo sulla dinamica dei prezzi.

La prima ragione della sostanziale stabilità dei prezzi discende dalla legge di Moore. Già nel 1965 Gordon Moore, co-fondatore di Intel, formulò la sua previsione sulla crescita esponenziale del processo di miniaturizzazione dei microprocessori. Tale legge è stata alla base del progressivo decentramento e della pervasiva diffusione dell’informatica e delle tecnologie della comunicazione fino ad arrivare a internet e alle recenti applicazioni dell’intelligenza artificiale. Dal 1965 a oggi l’efficienza

nell'uso di un microprocessore è cresciuta di 90mila volte e il prezzo di un transistor è diminuito di 60mila volte. Come può esserci inflazione in un mondo nel quale produzione, consumo e quasi ogni altra manifestazione dei fenomeni sociali si basano su tecnologie come quelle dell'informazione e della telecomunicazione soggette a tanto potenti processi di riduzione di costo?

Un secondo calmiera sull'inflazione è rappresentato dall'effetto "mercati emergenti" che pesa sui salari dei lavoratori meno qualificati e quindi sull'inflazione. In un recente working paper della BIS (Bank for International Settlements) è stato calcolato che, con l'ingresso dei lavoratori dell'Est Europa dopo la caduta del muro di Berlino e dei cinesi dopo l'entrata di Pechino nel Wto, la popolazione in età lavorativa disponibile per la produzione nel mondo globale è aumentata del 120% da 1,5 a 1,9 miliardi di persone. L'accresciuta disponibilità di lavoratori ha pesato sulla dinamica dei salari, soprattutto per i lavoratori non qualificati.

Un terzo (ma meno affidabile) calmiera sull'inflazione deriva dal prezzo del petrolio che sembra assestato sui 50 dollari al barile e non è previsto in aumento. Ma prevedere l'andamento del prezzo del petrolio è difficile quanto prevedere l'andamento delle borse o del cambio euro-dollaro, perché la dinamica del prezzo del petrolio dipende da dinamiche geo-politiche che causano oscillazioni difficili da prevedere a priori e forse impossibili da prevedere e modellare.

C'è chi scrive (sulla *Mit Technology Review*¹, non in un sito sconosciuto della blogosfera) che la legge di Moore si sta esaurendo e c'è chi vede un'attenuazione delle dinamiche demografiche e della velocità di trasferimento dei contadini cinesi nelle città. In effetti, come riporta Ken Rapoza su *Forbes*², il livello dei salari mensili guadagnati dal lavoratore mediano a Shanghai (1135 dollari), Beijing (983 dollari) e Shenzhen (938 dollari)

¹ T. Simonite, "Moore's Law Is Dead. Now What?", *MIT Technology Review*, 13 maggio 2016.

² K. Rapoza, "China Wage Levels Equal To Or Surpass Parts Of Europe", *Forbes*, 16 agosto 2017.

è ormai maggiore del salario netto mensile di un lavoratore in Croazia (887 dollari), così come di quello dei lavoratori delle tre repubbliche baltiche. Nel complesso, tuttavia, un rapido rovesciamento delle forze che stanno tenendo bassa l'inflazione da vari decenni è oggi impensabile, almeno su un breve orizzonte di tempo. Come dire che la combinazione di crescita decente e disoccupazione in calo con inflazione sotto controllo dovrebbe persistere.

Le nubi all'orizzonte

Tutto bene e tutto tranquillo, dunque? No, per almeno due ragioni. In primo luogo, rimane che la crescita dipende troppo dalle banche centrali. Prendiamo l'Europa. Anche nel 2008 e nel 2010 la crescita del Pil dell'Europa viaggiava come oggi a ritmi superiori al 2%. Ma allora la Bce aveva a bilancio solo 1500 miliardi di euro in titoli. Oggi ne ha 4500 miliardi e continua ad acquistarne, a ritmi decrescenti ma mantenendo l'impegno a fare di più se fosse necessario, almeno – si può aggiungere – fino a che non cambierà l'identità del suo presidente. Ma cosa sarebbe della crescita europea senza l'impegno della sua banca centrale a sostenerne l'esistenza nessuno lo sa. In assenza di passi ulteriori (e non se ne vedono granché all'orizzonte) verso la creazione di maggiore unità politica, è probabile che l'istituto di Francoforte continui a esercitare il suo ruolo di supplenza nei confronti di una politica europea ancora inesorabilmente intergovernativa.

A minacciare di far deragliare la crescita (non solo in Europa) c'è poi il persistere e l'ampliarsi delle disuguaglianze. Come si è visto, i dati aggregati evidenziano un netto calo della disoccupazione nelle zone più importanti del mondo. Ma la percentuale dei senza lavoro rimane molto differenziata tra regioni all'interno delle grandi aree geografiche e anche all'interno di nazioni più piccole. Particolarmente significativo il caso di quattro – grandi e meno grandi – nazioni europee dove la disoccupazione nella parte meno dinamica del paese (per intendersi, la Calabria

in Italia e la Vallonia in Belgio) è tre volte più grande della disoccupazione registrata nella parte più dinamica del paese (la Lombardia in Italia e le Fiandre in Belgio). La persistenza di differenze regionali alimenta malcontento ovunque. La parte meno dinamica dei paesi si sente dimenticata e rinvigorisce una domanda di protezione che mal si coniuga con l'adozione di politiche che ne incoraggino una crescita sana e non dipendente da aiuti esterni alla regione e al paese. Intanto però nella parte più dinamica dei paesi si sviluppano movimenti autonomisti da parte di coloro che sentono di pagare il conto di un'unione mal consegnata tra diversi. E dal malcontento traggono il loro consenso l'imprenditoria politica del populismo sbrigativo.

Quindi, per tornare al punto di partenza dell'analisi, anche se le turbolenze della politica non sembrano per ora lasciare tracce rilevanti nei dati macroeconomici, i potenziali effetti negativi dell'instabilità politica sul clima degli affari e sull'incentivo a investire non possono e non devono essere sottovalutati.

PARTE II

L'EUROPA

8. L'Unione Europea nel mondo: perché l'UE non può essere la grande potenza inscritta nei numeri

Sonia Lucarelli

In un articolo su *Foreign Affairs* del marzo 2017, il politologo statunitense Andrew Moravcsik, adottando una prospettiva inconsueta, ha spiegato perché l'Unione Europea è ancora una Superpotenza¹. In primo luogo, l'UE unita continua a essere la seconda maggior potenza mondiale per prodotto interno lordo in termini assoluti² (dopo gli Stati Uniti e seguita a debita distanza dalla Cina) e il più grande attore commerciale di import ed export in beni e servizi. Tale peso economico, e la collaborazione tra i paesi europei, danno all'Unione un peso significativo in politica internazionale, basti pensare al potere di imporre sanzioni (il 90% dell'onere delle sanzioni verso la Russia ricade sull'Europa), al suo potere di attrattiva e condizionalità sul vicinato, alla consistenza dei suoi investimenti per cooperazione allo sviluppo, ma anche al suo contributo complessivo al bilancio Onu (37%, contro il 22% degli Usa e il 5% della Cina nel 2015). Non solo, continua Moravcsik, se consideriamo l'insieme dei bilanci della difesa europei, con circa il 16% del bilancio mondiale della difesa, l'Europa è di nuovo seconda solo agli Stati Uniti (che da soli coprono il 40% delle spese mondiali per la difesa). La quantità e varietà delle missioni lanciate dall'UE nel mondo sono lì a dimostrare la rilevanza dell'UE come attore di sicurezza internazionale. Ergo: se non vediamo l'UE come

¹ A. Moravcsik, "Europe is Still a Superpower", *Foreign Affairs Magazine*, 13 aprile 2017.

² In termini ponderati rispetto al potere d'acquisto, l'UE mantiene il secondo posto dopo la Cina, seguita dagli Stati Uniti.

superpotenza è soltanto per una distorsione prospettica: condizionati da una *forma mentis* statocentrica, perdiamo di vista il reale peso dell'UE unita nel mondo.

I dati riportati da Moravcsik sono ineccepibili, come incontestabili sono l'impegno e il successo dell'UE in una serie di ambiti internazionali multilaterali tra i quali i negoziati per il cambiamento climatico, il sostegno all'istituzione e funzionamento di tribunali internazionali, la cooperazione allo sviluppo, nella quale l'UE mantiene il suo primato³.

Eppure qualcosa ci dice che questa descrizione del ruolo internazionale dell'UE è parziale e insufficiente per comprenderne il reale ruolo internazionale. Non si tratta tanto dell'impatto della Brexit sul peso economico internazionale del blocco europeo (che certo diminuirà, ma non tanto da perdere per questo i suoi primati⁴), né tanto – o principalmente – del declino economico relativo rispetto a potenze emergenti (invero assai distanti dai livelli di sviluppo economico e politico dell'Europa), quanto piuttosto della capacità di utilizzare le proprie risorse di potere a fini politici. È su questo iato tra risorse di potere e capacità di utilizzarle a fini politici collettivi che si gioca la partita del ruolo internazionale dell'Unione. Questa capacità non solo è limitata da vincoli di architettura istituzionale, ma anche condizionata negativamente da sviluppi politici europei e internazionali che limitano capacità decisionale, credibilità e legittimità della politica estera europea.

³ Per un quadro complessivo della politica estera e di sicurezza dell'UE, K.E. Jørgensen, A.K. Aarstad, E. Drieskens, K. Laatikainen, B. Tonra (a cura di) *The SAGE Handbook of European Foreign Policy*, Londra, Sage, 2015; A. Missiroli (a cura di) *The EU and the World. Players and Policies Post-Lisbon. A Handbook*, EU Institute for Security Studies, 2016.

⁴ Il Regno Unito conta per il 16% del Pil europeo, ma i paesi dell'Eurozona coprono il 72% del Pil, con Germania, Francia e Italia che da sole arrivano quasi al 50% (dati Eurostat).

Assetto istituzionale e inefficienze decisionali

Una politica estera efficace necessita di quattro elementi essenziali: capacità decisionale, capacità di esecuzione, legittimità e credibilità. A questi, nel caso di un attore collettivo, se ne aggiunge un quinto: la leadership. Allo stato attuale, la struttura istituzionale dell'Unione e il contesto socio-politico europeo e internazionale pongono limiti rispetto a tutti questi elementi.

La capacità decisionale dell'UE in politica estera è assai diversa secondo il contesto di *policy*. Si dice spesso che in ambiti di più consolidata integrazione, nei quali la Commissione abbia assunto maggiore potere e/o le decisioni in Consiglio vengano prese a maggioranza qualificata⁵ (come nella politica commerciale), la capacità dell'Unione di parlare con una sola voce è maggiore, mentre nell'ambito della politica estera e di sicurezza, regno delle decisioni intergovernative, la capacità decisionale dell'UE è limitata. Le competenze in ambito di sicurezza e difesa sono nelle mani degli stati membri e in settori cruciali come immigrazione e asilo le competenze sono "concorrenti"⁶, con grosse difficoltà di coordinamento.

Il trattato di Lisbona ha introdotto importanti innovazioni volte a rendere l'Unione più coerente ed efficace in politica estera, ma non senza difficoltà. Il rafforzamento dell'alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, la creazione del Servizio europeo di azione esterna (Seae), la trasformazione delle Delegazioni della commissione in delegazioni dell'UE e, in ultima istanza, anche la creazione di una presidenza del Consiglio semi-permanente, erano tutte misure volte a rafforzare la coerenza ed efficacia della politica estera europea. Dopo

⁵ La maggioranza qualificata richiede almeno il 55% degli Stati membri, che devo rappresentare però almeno il 65% della popolazione europea. Un gruppo di paesi che rappresenti almeno il 35% della popolazione può però bloccare la decisione (minoranza di blocco).

⁶ In questi ambiti gli Stati membri esercitano la propria competenza laddove l'Unione non la eserciti o abbia deciso di non esercitarla. L'Unione e i paesi dell'UE possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti (articolo 4 del TFUE).

una partenza fiacca (sia per il basso profilo di Lady Ashton alla guida della diplomazia europea, sia per lo sforzo da lei profuso nell'istituzione del Seae), con il mandato di Federica Mogherini la figura dell'alto rappresentante ha assunto forza e visibilità e il lavoro del Seae gradualmente è andato a regime. La forza propulsiva del capo della diplomazia europea si è manifestata non solo attraverso un contributo significativo e visibile dell'UE all'accordo sul nucleare iraniano nel 2015⁷, ma anche per una maggior presenza dell'alto rappresentante nelle istituzioni comunitarie, e soprattutto per la gestione del processo che ha condotto alla pubblicazione, nel giugno 2016, della Strategia Globale dell'UE, *Visione condivisa, azione comune: Un'Europa più forte. Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*⁸, sul quale torneremo tra breve.

Tuttavia, se la riforma di Lisbona rafforza elementi della dimensione collettiva della politica estera, questa mantiene intatte le prerogative degli stati membri e non obbliga in alcun modo a tenere posizioni comuni. Inoltre, esiste una discrepanza tra la percezione che diplomatici nazionali ed europei hanno del ruolo di alto rappresentante e Seae nella politica estera europea, oltre che una diversa percezione delle modalità di esercizio della leadership (nazionale e istituzionale) tra paesi grandi e paesi piccoli⁹.

Infine, proprio in virtù della maggior visibilità dell'alto rappresentante, rotture del fronte comune come quelle che frequentemente si verificano su questioni rilevanti di politica estera, rendono l'azione del capo della diplomazia europea declaratoria e poco credibile anche verso l'esterno. All'indomani della presa di distanza di Federica Mogherini dalla decisione statunitense

⁷ S. Blockmans e A. Viaud, "EU Diplomacy and the Iran Nuclear Deal: Staying power?", CEPS Insights n. 2017-28, 14 luglio 2017.

⁸ Consiglio dell'Unione Europea, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy*, Bruxelles, 28 giugno 2016, (in italiano: *Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*).

⁹ L. Aggestam e M. Johansson, "The Leadership Paradox in EU Foreign Policy", *Journal of Common Market Studies*, vol. 55, n. 6, pp. 1203-1220.

di spostare l'ambasciata a Gerusalemme, a inizio 2018, poche settimane dopo aver firmato l'impegno a una maggior collaborazione nel settore della difesa (come si vedrà sotto), ben sei paesi europei si sono astenuti nel voto alle Nazioni Unite contro la decisione di Donald Trump (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Lituania, Romania, Croazia). Liviu Dragnea, presidente del partito di maggioranza nel governo romeno, ha persino ventilato l'ipotesi che anche l'ambasciata rumena sia trasferita a Gerusalemme¹⁰. La gravità delle posizioni assunte dai paesi dell'Europa dell'est sulla questione è aggravata dalla velleità delle motivazioni: compiacere l'alleato transatlantico, indipendentemente dal fatto che sia fuori controllo e assuma posizioni globalmente controproducenti quando non pericolose. A poco valgono, quindi, gli sforzi di alto rappresentante e Seae nella gestione al meglio di un (seppur esiguo) bilancio europeo per la politica estera, se l'intera credibilità dell'Unione cade di fronte a defezioni di paesi peraltro dallo scarsissimo peso internazionale. Ciò che forse sorprende di più, tuttavia, è che pare ormai invalsa la prassi che la defezione non è politicamente sanzionata... in nome di una nuova normalità sovranista, *anything goes...*

Quando il *processo* vincola l'attore

Un secondo ambito di vincoli a un'azione di politica estera efficace dell'UE risiede nella sua natura di *processo* prima ancora che di attore. Non solo l'UE non è definita geograficamente e funzionalmente in modo ragionevolmente durevole, ma la sua natura in divenire fa sì che qualsiasi decisione sia ponderata anche sulla base del suo possibile effetto rispetto agli sviluppi successivi del processo di integrazione o alla tenuta dei traguardi. Questo è stato recentemente il caso della politica migratoria e di asilo, condizionata pesantemente non soltanto dalla reazione a una percepita emergenza dovuta al numero degli arrivi in un

¹⁰ E. Gallinaro, "UE: Gerusalemme, l'Europa non è unita neppure stavolta", *Affari internazionali*, 2 gennaio 2018.

breve lasso temporale, ma anche e soprattutto dalla preoccupazione che a rischio fosse la tenuta di uno dei maggiori traguardi dell'integrazione: l'accordo di Schengen. Il programma avviato all'indomani delle numerose sospensioni della libera circolazione alle frontiere interne ha previsto un aumento di controllo dei confini esterni (con l'istituzione della Guardia costiera europea) e una massiccia esternalizzazione della gestione di migrazioni e asilo attraverso accordi con stati terzi (Turchia *in primis*, ma poi anche Libia¹¹) dalle dubbie credenziali. Il tutto ha avuto principalmente la funzione di "salvare Schengen"¹². Se è vero che qualsiasi politica estera ha anche una funzione interna, è anche vero che nessuna grande potenza può avere le mani così legate da far dipendere la propria azione di politica estera alla propria sopravvivenza politica.

Il peculiare nesso tra processo di integrazione e politica estera si è manifestato in modo eclatante nel caso di quella che a lungo è stata considerata la politica estera di maggior successo dell'UE: l'allargamento. In questo caso l'Unione ha utilizzato il massimo potenziale di quella "politica estera strutturale" – volta a modificare le condizioni di fondo della cooperazione pacifica – che più caratterizzano l'Unione come potenza civile¹³. Eppure

¹¹ L'accordo con la Libia – denunciato ripetutamente per le violazioni di diritti umani alle quale espone i migranti – è stato siglato nel 2017 dal governo italiano, ma sostenuto apertamente da UE e Stati membri. Amnesty International, *Libya's Dark Web of Collusion. Abuses Towards Europe-Bound Refugees and Migrants*, 2017.

¹² Significativamente, il documento della Commissione per identificare le linee di una risposta europea alla crisi migratoria si intitolava "Back to Schengen": European Commission, *Back to Schengen - A Roadmap*, COM(2016)120 final, Bruxelles, 4 marzo 2016. Si vedano: M. Ceccorulli e S. Lucarelli, "Saving Migrants, Securing Borders: The EU's 21st century security dilemma", in S. Economides e J. Sperling (a cura di), *EU Security Strategies. Extending the EU System of Security Governance*, Basistoke, London, Routledge, 2018; M. Ceccorulli e S. Lucarelli, "Migration and the EU Global Strategy: Narratives and Dilemmas", *The International Spectator*, vol. 52, no. 3, pp. 83-102.

¹³ La letteratura sulla potenza "aggettivata" dell'UE (civile, normativa, "gentile", ...) si è sviluppata copiosamente nella prima decade degli anni 2000. Si vedano, tra i molti: L. Aggestam, "Introduction: ethical power Europe?", *International Affairs*, vol. 84, no. 1, 2008, pp. 1-11; I. Manners, "Normative Power Europe:

proprio l'allargamento ha mostrato i limiti dello strumento: non solo vi sono evidenti limiti alla socializzazione (e il sovranismo anti-europeo dei paesi Visegrad¹⁴ è lì a dimostrarlo), ma vi sono limiti a una politica estera che implichi sempre e necessariamente cambiamenti significativi all'attore che la conduce. Le difficoltà attuali della politica europea nei Balcani, ma anche nel vicinato orientale sono il portato della consapevolezza interna ed esterna che l'allargamento ha costi e limiti difficilmente eludibili. Lo spazio (politico e geografico) per una gestione tecno-burocratica dell'espansione territoriale (o anche solo funzionale, come nel caso del vicinato) non può che scontrarsi con le preoccupazioni delle potenze limitrofe (Russia), e con l'avversione di un'opinione pubblica europea riluttante; tutti elementi che richiedono ponderazione e lungimiranza politica.

I dilemmi dell'azione collettiva nell'era del nazional-populismo

Se il coordinamento tra Stati membri nella formulazione della politica estera europea è sempre stato reso difficile dalle diverse priorità delle nazioni, l'ampiamiento dell'Unione, le varie crisi che hanno coinvolto l'Europa in anni recenti e la trasformazione delle minacce hanno aumentato gli ambiti di dissenso. Ormai le tensioni non sono più solo tra grandi paesi con diverse priorità di politica estera, ma tra paesi est europei – timorosi del rinnovato attivismo espansionista russo – e paesi nord o sud europei – per i quali la Russia è *in primis* un partner strategico-commerciale; o tra paesi che faticano più o meno a emergere dalla crisi economica; o tra paesi direttamente esposti ai flussi

A Contradiction in 'Terms?', *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 2, pp. 235-58, 2002; S. Lucarelli e I. Mannes (a cura di), *Values and Principles in European Foreign Policy*, London - New York, Routledge, 2006; M. Telò, *Europa potenza civile*, Roma-Bari, Laterza, 2004; G. Laschi e M. Telò (a cura di), *L'Europa nel sistema internazionale. Sfide, ostacoli e dilemmi nello sviluppo di una potenza civile*, Bologna, Il Mulino, 2009.

¹⁴ Polonia, Ungheria, Repubblica ceca e Slovacchia.

migratori (Italia e Grecia in primo luogo) e gli altri. A queste si sommano tre, possibilmente ancora più rilevanti linee di faglia che indeboliscono il progetto europeo e, inevitabilmente, la capacità dell'UE di giocare un rilevante ruolo internazionale. La prima divide i paesi maggiormente toccati dalla vittoria di forze di governo di tipo sovranista dai toni populistici e gli altri; la seconda è la spaccatura interna delle società europee (e occidentali in genere); la terza rischia di portare alla secessione di parti di Stati membri.

Se la vittoria del giovane europeista Emmanuel Macron nelle elezioni presidenziali francesi del 2017 ha fatto tirare un sospiro di sollievo alle forze progressiste, le cose non sono andate altrettanto bene altrove. Le elezioni in Austria hanno portato alla formazione di un governo al quale partecipa anche il Partito della Libertà (FPÖ), la forza reazionaria e antieuropea verso la quale i governi europei avevano fatto argine nel 1999, all'indomani delle elezioni che avevano portato alla formazione di un governo Schlüssel sostenuto da Jörg Haider (il leader dell'FPÖ accusato di xenofobia dalle cancellerie europee). Nell'ottobre 2017 la vittoria elettorale del partito conservatore (31%) e il significativo successo di FPÖ (26%) – al secondo posto pari merito con il partito socialdemocratico (26,9%) – hanno portato alla formazione di un governo conservatore guidato dal giovanissimo Sebastian Kurz, dal programma etno-sovrano che tra le prime decisioni ha annunciato la disponibilità a dare anche il passaporto austriaco agli italiani sudtirolesi di lingua tedesca e ladina¹⁵. In Germania la formazione di una nuova grande coalizione di governo (Cdu, Csu e Spd) ha richiesto quasi quattro mesi di negoziati e comunque nel dibattito parlamentare peseranno i 2.050.000 di voti della forza conservatrice e populista di Alternative für Deutschland (AfD). In Olanda la vittoria alle presidenziali di Mark Rutte sullo xenofobo euroscettico Geert Wilders ha oscurato l'evidenza di un paese il cui elettorato è andato indiscutibilmente a destra. In Ungheria il sostegno

¹⁵ "Austria, cittadinanza ai sudtirolesi: prima polemica del governo di centrodestra con l'Europa", *La Repubblica*, 17 dicembre 2017.

popolare al partito di governo del conservatore euroscettico Viktor Orbán non mostra particolari flessioni¹⁶; in Polonia la deriva antidemocratica del governo ultranazionalista e antieuropeo di Mateusz Morawiecki non si arresta¹⁷. Il gruppo dei paesi Visegrad (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia) si schiera ormai unito contro Bruxelles su migranti, libertà dei media e diritti umani¹⁸. L'ondata di nazionalismo dai toni populistici che ha travolto l'Europa ha condizionato anche toni e decisioni delle altre forze politiche e reso la politica estera (europea e internazionale) dei Paesi membri meno prevedibile e bipartisan di quanto lo sia stata in passato. Eppure, se in passato derivate autoritarie in alcuni Stati membri (come nel caso dell'Austria di Haider) erano state tempestivamente sanzionate (e non solo in senso figurato) dagli altri Stati membri, oggi le palesi involuzioni democratiche alle quali si assiste in Ungheria e Polonia, le posizioni xenofobe di movimenti politici variamente diffusi in Europa e l'aperta violazione di norme comuni da parte dei paesi di Visegrad (in particolare per quanto concerne le regole relative a immigrazione e asilo) per lungo tempo non hanno suscitato reazioni significative. Solo a fine 2017, dopo anni di violazioni conclamate, la Commissione ha invocato l'articolo 7 del Teu per "chiaro rischio di una seria violazione dello stato di diritto"; resta ora da vedere se il Consiglio, a maggioranza di quattro quinti, avallerà la preoccupazione della Commissione e poi, deciderà la sospensione di alcuni diritti della Polonia (incluso il diritto di voto in Consiglio). La risposta però è stata assai lenta, visto che la preoccupazione per il deterioramento dello stato di diritto nel paese si manifestava ormai dal 2016. Pare che l'Europa si stia abituando a una nuova normalità che nega se stessa e i valori sui quali si fonda.

¹⁶ <http://en.republikon.hu>

¹⁷ W. Moskwa e M. Strzelecki, "Poland Is Cutting the 'Last Fuses' on Democracy, Official Warns", Bloomberg Politics, 23 ottobre 2017.

¹⁸ V. Da Rold, "Visegrad, il 'cuore di tenebra' dell'Europa", *Il Sole 24 Ore*, 21 dicembre 2017.

L'affermazione del nazional-populismo in più paesi europei ha anche ridotto la capacità per l'Europa di prendere decisioni comuni rispetto a immigrazione, posizione verso gli Stati Uniti, politica mediorientale ecc. L'ondata populista ha finito per toccare anche un terreno di tradizionale forza della diplomazia europea, quello di negoziati commerciali multilaterali. Il bersaglio era l'accordo di libero scambio UE-Canada (Ceta), per mesi ostaggio del localismo preoccupato dei produttori europei spalleggiati anche da forze populiste.

La spaccatura tra forze nazional-populiste euroscettiche e le altre (incluse quelle euro-critiche), non riguarda solo i paesi, ma taglia a metà le società, come mostrano i risultati del voto polarizzato per il referendum che ha condotto alla Brexit, al voto per le presidenziali francesi, alle elezioni polacche od olandesi. La geografia del voto è chiarissima: il nazional-populismo vince laddove le ineguaglianze economiche e i costi della globalizzazione pesano di più. Paradossalmente, però, le forze che vincono le elezioni sulla scia della rivolta contro un establishment considerato responsabile di un liberismo che affama, scelgono politiche economiche che certo non colmeranno le disuguaglianze che dichiarano di voler combattere. È il caso della riforma fiscale dell'amministrazione Trump, ma anche del programma di governo della destra austriaca o degli effetti della Brexit nel Regno Unito¹⁹. Un'Europa che voglia porre un freno alla deriva populistico-nazionalista dovrebbe quindi ripartire da stato sociale, lavoro e lotta alle disuguaglianze, a livello nazionale ed Europeo, ma non pare essere questo il caso.

L'ultima spaccatura, quella geografico-istituzionale, è quella più dolorosa; si è profilata in Spagna con la dichiarazione di secessione della Catalogna, ma rischia di estendersi a molte altre regioni europee, senza che i leader europei abbiano ancora seriamente affrontato la questione in modo da definire una linea comune che non sia la mera risposta (lenta e poco efficace) alle pressioni che di volta in volta si manifestano.

¹⁹ "The Trump/Brexit Moment: Causes and Consequences", *British Journal of Sociology*, Special Issue, vol. 68, S1, novembre 2017.

Come può un paziente con tali e tanti malanni interni essere un attore internazionale efficace e credibile?

Eppur si muove?

Per far fronte al moltiplicarsi delle minacce esterne (dalla Russia, alla Corea del Nord; dal terrorismo alla sicurezza cibernetica), con la necessità di individuare una linea di condotta comune che tenesse assieme stati membri con visioni e priorità divergenti, e per rispondere al bisogno di efficacia dell'azione esterna, dopo circa un quindicennio dall'uscita del primo documento strategico dell'Unione, Federica Mogherini ha voluto avviare un processo di ampia riflessione interna (ed esterna) sul ruolo dell'UE nel mondo, che ha portato alla pubblicazione, nel giugno 2016, della Strategia Globale dell'UE²⁰. Il documento, seppur penalizzato dal fatto di essere uscito a cinque giorni dal referendum britannico per la Brexit, ha avuto l'indubbio merito di rilanciare il dibattito sul ruolo internazionale dell'UE, farlo emergere dalle sabbie mobili di una narrazione da potenza civile inefficace e aprire la strada a un rilancio della collaborazione intergovernativa in ambito di difesa. L'attenzione del documento per una politica estera più coesa, responsabile e credibile, il richiamo alla necessità di adottare un approccio pragmatico – invero ispirato a un “pragmatismo basato sui principi” –, l'enfasi posta sulla necessità di sostenere la resilienza delle società dentro e fuori l'Europa introducono importanti cambiamenti rispetto alla narrazione dominante dell'UE come potenza normativa, tutta ispirata a valori e poco incline a soddisfare compromissoriamente i propri interessi. Il documento, l'impegno dell'alto rappresentante nella sua attuazione, ma anche i timori legati a un indebolimento dell'Unione in conseguenza della Brexit e del possibile disimpegno degli Stati Uniti di Donald

²⁰ Per una ricostruzione delle motivazioni e del processo che ha portato alla redazione della Strategia globale dell'Unione, si veda N. Tocci, *Framing the EU Global Strategy: A Stronger Europe in a Fragile World*, Palgrave, 2017.

Trump nella sicurezza europea, hanno anche portato ai primi passi verso l'attuazione di un quadro per l'approfondimento della collaborazione intergovernativa in ambito di difesa. Al Consiglio europeo di Bratislava del settembre 2017 sono state adottate una serie di misure per il rafforzamento della difesa europea che hanno condotto all'avvio di una revisione coordinata annuale sulla difesa (Card), la creazione di una capacità militare di pianificazione e condotta, il rafforzamento della cooperazione tra UE e Nato e, soprattutto, l'istituzione di una cooperazione strutturata permanente (PeSCo) per il rafforzamento della cooperazione in materia di difesa tra gli Stati membri che lo desiderino. L'accordo per la Pesco, perfettamente inserito nel quadro istituzionale disegnato a Lisbona, segna l'avvio della cooperazione flessibile e a geometria variabile in ambito di difesa tra i 25 Stati membri (tutti tranne Regno Unito, Danimarca e Malta), che il 14 dicembre 2017 hanno siglato l'accordo (che resta aperto anche ai non firmatari). Per la prima volta, i firmatari accettano una serie di impegni vincolanti (tra i quali l'aumento del bilancio della difesa) e l'accordo a sviluppare programmi specifici²¹.

Il dibattito sulla PeSCo, soprattutto all'indomani della vittoria elettorale di Macron in Francia, ha riaperto le speranze nella possibilità di rilanciare l'integrazione attraverso progressi a geometria variabile (differenziati) dell'integrazione e un rinnovato approccio funzionalista (iniziando a collaborare su progetti specifici si conta di fare passi avanti in una reale Europa della difesa). Si tratta di una scommessa credibile? Credo di no. La geometria variabile della PeSCo non è tale (quasi tutti partecipano e tutti possono farlo in seguito), è mossa da preoccupazioni principalmente economiche, non ci dice nulla su come i nuovi strumenti saranno utilizzati politicamente e, come nel caso dell'euro, anticipa la realizzazione di uno strumento alla

²¹ Per una dettagliata disamina dell'accordo Pesco in essere, si veda D. Fiott, A. Missiroli e T. Tardy, *Permanent Structured Cooperation: What's in a Name?*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Chaillot Paper n. 142, novembre 2017.

creazione della testa politica. Se il funzionalismo ha mostrato i propri limiti quando si è scontrato con una delle due prerogative fondamentali della sovranità nazionale (la moneta), non si comprende perché non dovrebbe farlo a maggior ragione nel caso del secondo, anche più pesante, pilastro del sovranismo (la capacità militare).

Quale via d'uscita? Proviamo a sognare a occhi aperti...

Visto il quadro complessivo degli elementi che impediscono all'UE di far contare il proprio peso sulla bilancia della politica internazionale, è evidente che non esistono soluzioni semplici al problema della rilevanza. Tre indicazioni, tuttavia, sembrano emergere con particolare forza dall'analisi qui condotta: ridurre, ripensare e ribadire.

In primo luogo si tratta di accettare l'evidenza che un'Europa a ventisette (al netto della Brexit) non è in grado di produrre decisioni rapide, coese ed efficaci, capaci di rispondere alle esigenze dei cittadini europei e del sistema internazionale in generale. L'Europa a geometria variabile è già una realtà da anni (l'euro e Schengen, ad esempio, hanno membership diverse), si tratta probabilmente di concedersi il lusso di rompere un tabù e pensare seriamente a un'Europa nella quale un nucleo duro di paesi (pochi) faccia un serio passo avanti nell'integrazione non di un singolo settore, ma dei sistemi politici nazionali. L'idea di una federazione europea non sarà più di moda, ma è anche vero che funzionalismo e *governance* funzionale multilivello hanno mostrato tutta la loro debolezza. Giunti alle soglie del nucleo duro della sovranità nazionale (moneta ed esercito) è inutile far finta che si possa continuare a procedere mettendo il carro delle funzioni davanti ai buoi della testa politica.

È per questo che occorre ripensare al metodo di integrazione, ai limiti del funzionalismo e al cortocircuito negativo tra priorità relative alla salvaguardia dell'integrazione e priorità di politica internazionale. Occorre però anche ribadire con maggior

forza i principi cardine che sono il nucleo di senso dell'Unione, principi senza i quali non solo si uccide l'anima dell'Europa – come recitava un volume di qualche anno fa²² – ma la si mina alle fondamenta. Quale senso può avere un'Europa senza solidarietà interna, senza tutela efficace dello stato di diritto e dei fondamentali principi della democrazia rappresentativa, senza tutela dei diritti umani o senza uno stato sociale che tamponi le crescenti disuguaglianze? Solo un'Europa che tenga fede a se stessa può godere di legittimità e credibilità interne e internazionali. Serve un'Europa che si opponga alla deriva nazionalpopulista della post-normatività con un serio ripensamento della propria struttura economico-sociale, che sanziona pesantemente violazioni e omissioni ove avvengano al proprio interno, rimettendo in discussione l'idea che in nome della sovranità nazionale ogni violazione diventa la nuova norma. Un'Europa così, però, ha bisogno di una leadership forte e coraggiosa, in grado di trainare un carrozzone che a tratti pare essere allo sbando... una leadership della quale oggi – siamo onesti – vi è poca evidenza, se non assai lontanamente nello scintillio dei buoni propositi del giovane Macron e di un rinnovato asse propulsivo franco-tedesco.

²² F. Cerutti e E. Rudolph, *Un'anima per l'Europa. Lessico di un'identità politica*, Pisa, Edizioni ETS, 2002.

9. Il nazionalismo sub-nazionale, a partire dalla questione catalana

Alberto Martinelli

Nazionalismo sub-nazionale sembra un ossimoro, una contraddizione in termini; si vuole secedere da uno stato nazionale al fine di formare un'entità politica dello stesso tipo, solo di dimensioni più ridotte, adottando la stessa ideologia nazionalistica, le stesse istanze identitarie, la stessa nozione di interesse nazionale. E tuttavia, il concetto di nazionalismo sub-nazionale, pur contraddittorio, consente di definire una realtà variegata di istanze local-nazionalistiche, in cui porzioni di stato perseguono interessi locali rivendicando una sovranità nazionale. Si tratta di un fenomeno di portata mondiale che verrà qui esaminato con riferimento al contesto europeo, sia all'interno sia all'esterno dell'Unione Europea, e in particolare alla Catalogna.

Il ritorno alla nazione e al nazionalismo: le cause di fondo

La questione catalana costituisce l'esempio più evidente, ma certo non unico; è stata preceduta, in Spagna, dal più grave e violento indipendentismo del Pais Vasco e presenta tratti simili con altri separatismi all'interno dell'Europa. Ricordiamo, in particolare, nel Regno Unito il lungo e sanguinoso conflitto nord-irlandese che ha avuto una conclusione non definitiva nell'accordo di venerdì santo del 10 aprile 1998 e il recente referendum scozzese del 2015 che ha visto la sconfitta di misura dei fautori della separazione; in Belgio, la frattura tra valloni e fiamminghi si è andata accentuando in tempi recenti impedendo la formazione di governi stabili; in Francia la questione

corsa è come un fiume carsico che riaffiora di tanto in tanto, assumendo oggi la forma di significativi successi elettorali dei partiti indipendentisti e autonomisti recentemente unitisi; in Germania si è avuto il caso del piccolo ma tenace partito indipendentista bavarese Bayernpartei che all'inizio del 2017 ha chiesto di indire un referendum, bocciato dalla Corte costituzionale tedesca; in Italia, i referendum autonomisti consultivi sono stati votati dalla maggioranza degli aventi diritto in Veneto e da una consistente minoranza in Lombardia. Ma il fenomeno delle nuove nazioni e dei nuovi nazionalismi e sub-nazionalismi si è manifestato con ancor maggiore evidenza nell'Est europeo, in cui a seguito della frammentazione dell'Urss e della dissoluzione della sfera d'influenza sovietica sono sia nati nuovi stati sovrani (in forme pacifiche, come nel caso delle repubbliche baltiche o della divisione tra Cechia e Slovacchia, o violente, come nel caso degli stati della ex-Yugoslavia), sia esplose nuove rivendicazioni sub-nazionali all'interno di alcuni di questi nuovi stati (come con la Cecenia in Russia, l'Ossezia del sud e l'Abkhazia in Georgia, la regione di Lugansk in Ucraina, il Nagorno-Karabakh nel Caucaso, la Transnistria in Moldavia, il Kosovo in Serbia).

Si tratta di casi assai diversi, che possono tuttavia considerarsi anche manifestazioni di uno stesso fenomeno: il ritorno della nazione e del nazionalismo, un fenomeno che ha le proprie radici nelle grandi trasformazioni economiche e politiche che hanno caratterizzato gli ultimi decenni del '900: da un lato, l'insieme dei processi che definiamo globalizzazione e, dall'altro, l'implosione dell'Urss e la fine della guerra fredda.

Oltre alle cause di fondo, le diverse espressioni del neo-nazionalismo contemporaneo condividono alcuni tratti ideologici qualificanti e in particolare il legame con il populismo. La plasticità del nucleo sottile ma forte dell'ideologia populista (la contrapposizione tra il popolo indistintamente inteso buono per definizione e le élite inefficienti, corrotte o comunque preoccupate solo del loro interesse, l'anti-pluralismo, l'anti-costituzionalismo) si combina, infatti, facilmente con ideologie più

strutturate e meglio articolate, come in particolare il nazionalismo (priorità assoluta dell'interesse nazionale, rigidi criteri d'inclusione, legame con il territorio) che le forniscono obiettivi e rivendicazioni¹. L'anti-europeismo è il punto di coagulo del nazionalismo e del populismo. L'ideologia nazional-populista fa un uso strumentale del risentimento popolare contro le istituzioni e l'establishment, del fascino esercitato dall'antipolitica (che diventa lo strumento principale di coinvolgimento del popolo e quindi di acquisizione del consenso) per diffondere il proprio messaggio nazionalistico e anti-europeo. Le istituzioni comunitarie sono spesso il principale capro espiatorio e bersaglio critico. Ma anche le élite nazionali sono criticate in quanto incapaci di opporsi o addirittura complici della tecnocrazia sovranazionale europea e devono essere sostituite al potere dai veri difensori dell'interesse nazionale. Qui si manifesta tuttavia una divergenza di fondo tra partiti nazionalisti e indipendentisti: i primi vogliono riappropriarsi di porzioni di sovranità cedute all'UE nella convinzione che la dimensione statale sia la più idonea a gestire i problemi della globalizzazione, mentre i secondi vogliono secedere dagli stati di appartenenza, conservando e anzi rinvigorendo il legame con l'UE in una prospettiva federalista, perché sono consapevoli dei vantaggi derivanti dall'appartenenza all'unione sovranazionale e preferiscono le istituzioni e la classe dirigente europea a quelle nazionali. Il nazionalismo sub-nazionale condivide quindi molte rivendicazioni dell'ideologia nazionalistica, ma non l'anti-europeismo.

Veniamo alle cause di fondo dell'ascesa del nazionalismo populista. In primo luogo la globalizzazione. La crescente interdipendenza economica e finanziaria e la crescente interconnessione sociale e culturale non hanno provocato l'"evaporazione" dello stato-nazione, ma hanno comunque comportato un'erosione della sovranità nazionale. L'organizzazione statale centralistica (anche delle entità più importanti e dotate delle maggiori risorse della potenza come gli Stati Uniti o la Cina) appare troppo grande per gestire certi problemi (come ad esempio il

¹ A. Martinelli, *Beyond Trump. Populism on the Rise*, Milano, Epoké-Ispi, 2016.

governo dei flussi migratori) e troppo piccola per affrontarne altri (come ad esempio la gestione dei rifiuti urbani). Una definizione ristretta, etnicamente e culturalmente omogenea, dell'identità nazionale non sembra adatta a società multietniche e multiculturali.

Questa erosione di sovranità ha posto un problema di governance globale, che per qualche tempo ha orientato le relazioni internazionali verso una dimensione multilaterale e transnazionale con corrispondente perdita di peso dei tradizionali protagonisti statali e rapporti bilaterali. Tuttavia, come mostrano le scelte sia delle grandi potenze (la parola d'ordine "America first" di Donald Trump, la sfida egemonica della Cina di Xi Jinping, il protagonismo politico e militare della Russia di Vladimir Putin, il nazionalismo dell'India di Rajendra Modi), sia delle potenze regionali (Turchia, Iran, Arabia Saudita, Israele, Egitto per limitarci al Medio-Oriente e al Nord-Africa), vi è stata una riaffermazione della sovranità e dell'interesse nazionale (e sub-nazionale), accanto e spesso in contrasto con le istituzioni multilaterali. Gli stati nazionali sono sottoposti alla duplice pressione esercitata, dall'alto, dai processi d'interdipendenza globale, e, dal basso, da nuove spinte centrifughe e da rinnovate identità regionali e locali e rivendicazioni di autonomia. Il nazionalismo è allo stesso tempo un prodotto della globalizzazione e una reazione a essa. Lo spaesamento provocato dalla globalizzazione produce un desiderio diffuso di radicamento locale; si riaffermano identità culturali particolari come reazione al predominio generalizzato della dimensione economica; la riscoperta del localismo si contrappone alla cultura del cosmopolitismo. I partiti e i movimenti nazional-populisti contemporanei esprimono un forte appello identitario e solidaristico, che cerca di contrastare l'erosione della sovranità nazionale provocata dalla globalizzazione, proponendo un rafforzamento dei confini e degli attributi fondamentali della statualità. All'interno dell'UE questa tendenza assume la forma dell'euroscetticismo e della rinazionalizzazione delle politiche pubbliche.

Il nazionalismo, come ideologia dello stato nazionale e strategia di conquista del potere, si è sviluppato storicamente come risposta al bisogno degli individui di superare il sentimento di insicurezza e la sensazione di pericolo che derivavano dallo sradicamento sociale e dalla dissoluzione delle credenze e dei meccanismi protettivi tradizionali nella transizione alla modernità. La globalizzazione contemporanea ha riacutizzato tale bisogno e favorito la sua prepotente ripresa. Tre decenni di economia globalizzata hanno creato difficoltà allo stato nazionale, riducendo i margini di manovra e l'efficacia delle politiche economiche e sociali. La prolungata crisi economico-finanziaria esplosa nel 1998, e le sue conseguenze sociali a cominciare dall'aumento della disoccupazione e della sottoccupazione e dall'approfondirsi delle disuguaglianze, ha ulteriormente accentuato la pressione dei processi globali sui meccanismi di coesione sociale, alimentato un clima d'insicurezza e di frammentazione dei rapporti interpersonali e modificato gli equilibri tradizionali della politica europea, offrendo un'importante risorsa retorica ai movimenti nazional-populisti. Esempio a questo riguardo la condanna del mondialismo (come viene definita la globalizzazione) da parte del Front National, che minaccia l'identità nazionale in nome del profitto. L'euro viene coinvolto nella condanna del mondialismo ed è definito non solo un tradimento della Francia, ma un tradimento dell'Europa, perché comporta l'integrazione forzata nel mercato mondiale dominato dagli Stati Uniti².

La globalizzazione e la crisi economico-finanziaria hanno comportato un ridimensionamento delle politiche di welfare, favorendo il cosiddetto "sciovinismo del welfare state"³, un atteggiamento rintracciabile nei movimenti nazional-populisti di molti stati-membri dell'UE, dai paesi scandinavi all'Italia, l'Olanda e il Belgio, che chiede una protezione sociale limitata ai soli cittadini del paese e rifiuta di attribuire gli stessi

² A. Martinelli, *Mal di nazione*, Milano, Università Bocconi Editore, 2013; A. Martinelli (2016).

³ J.G. Andersen, "Restricting access to social protection for immigrants in the Danish welfare state", *Benefits*, vol.15, n. 3, 2007, pp.257-269.

diritti sociali dei dipendenti nazionali ai lavoratori stranieri e di concedere il diritto di voto agli extracomunitari nelle elezioni amministrative locali, nonché ai residenti di altri paesi membri dell'UE nelle elezioni per il Parlamento europeo.

Alla globalizzazione vanno ricondotte anche le differenze tra partiti nazional-populisti del Nord e del Sud Europa (un'altra frattura entro l'Unione Europea che s'intreccia con quella tra Ovest e Est, tra stati di più antica appartenenza e di più recente ingresso): i primi fondano il proprio consenso sui timori identitari alimentati da una pressione migratoria non adeguatamente controllata e culturalmente altra (soprattutto se di matrice islamica), i secondi sulle conseguenze della lunga crisi economico-finanziaria in termini di bassa crescita, disoccupazione e sotto-occupazione, aumento delle disuguaglianze e peggioramento delle condizioni economiche.

Il forte rilancio del sentimento nazionalista nei paesi dell'Est Europa

Il nazionalismo cresce in modo generalizzato in Europa, sia al centro sia nella periferia (dove costituisce spesso un caso di modernizzazione ritardata), ma la sua ripresa è particolarmente forte nei paesi post-comunisti dell'Europa orientale (dentro e fuori l'Unione Europea), dove l'impulso dato dai processi di globalizzazione si unisce a un secondo fondamentale ordine di cause: la fine della guerra fredda e la dissoluzione della sfera d'influenza sovietica.

L'implosione dell'Urss ha scongelato fratture e conflitti che durante la guerra fredda erano stati assorbiti e inglobati nel confronto/scontro bipolare tra Stati Uniti e Unione Sovietica. La fine del conflitto tra due *Weltanschauungen* universalistiche alternative contribuisce a spiegare la riaffermazione d'identità nazionali, locali, etniche e religiose e dei connessi conflitti geopolitici che erano stati anestetizzati e nascosti dalla retorica ideologica della società libera e del comunismo. A seguito della cesura epocale del 1989, riemergono fraternità più antiche della cittadinanza

democratica e della solidarietà di classe, riaffiorano dal passato le vecchie fratture e si ripresentano conflitti geopolitici tradizionali ereditati dai secoli precedenti, che si intrecciano con i nuovi conflitti suscitati dai processi di globalizzazione e s'intersecano con le difficoltà della transizione e del cambiamento di regime⁴.

Il collasso dell'economia pianificata e del vecchio *welfare state* generano un sentimento diffuso di precarietà e insicurezza, inducendo molti a fare affidamento su comunità culturali e linguistiche. Hroch⁵ conclude la sua analisi comparata dell'evoluzione dei movimenti nazionalistici negli ultimi due secoli osservando che in una situazione sociale di collasso del vecchio regime, in cui i vecchi rapporti fluttuano e cresce l'insicurezza generale, i membri dei gruppi etnici non dominanti sono indotti a vedere nella comunità linguistica e culturale l'ultima certezza, il valore che può essere dimostrato in modo non ambiguo. Di fronte alla dissoluzione dell'economia pianificata e del sistema di sicurezza sociale, la situazione è ancora una volta analoga: il linguaggio sostituisce i fattori d'integrazione in una società che si disintegra. Quando la società fallisce, la nazione sembra l'ultima garanzia. E dove si perde fiducia nelle élite tradizionali prospera il populismo, compagno di strada del nazionalismo. I cittadini dei paesi post-comunisti hanno vissuto esperienze traumatiche derivanti da un cambiamento radicale a tutti i livelli dell'organizzazione sociale (politico, economico, culturale della vita quotidiana), le loro aspettative sono state frustrate da lasciti negativi del passato (burocrazia pervasiva, sovrabbondanza di leggi obsolete, imprese statali inefficienti, debolezza della società civile e della cultura politica democratica). Le disuguaglianze sociali sono aumentate, anche in conseguenza delle conseguenze inattese delle riforme che hanno distribuito i costi della trasformazione, creando una frattura tra coloro che hanno avuto successo nel nuovo sistema e coloro che

⁴ A. Martinelli, M. Salvati e S. Veca, *Progetto '89. Tre saggi su libertà, eguaglianza e fraternità*, Milano, Il Saggiatore, 2009.

⁵ M. Hroch, *Comparative Studies in Modern European History. Nation, Nationalism, Social Change*, Aldershot, Ashgate, 2007.

hanno sperimentato perdita o fallimento, favorendo la crescita di leader nazional-populisti, come il Partito della legge e giustizia polacco e il partito ungherese Fidesz, che promettono di completare la “rivoluzione incompiuta” e di eliminare dalla vita pubblica tutte le élite che sono considerate responsabili di aver mal gestito la transizione e non aver rotto con il passato.

La letteratura sulla questione nazionale nella “nuova Europa” che scaturisce dall’implosione dell’Unione Sovietica e dalla disintegrazione della Jugoslavia è ormai piuttosto ampia. Qui mi limito a ricordare il fondamentale contributo di Brubaker che, comparando gli anni successivi alla grande guerra e l’ultimo decennio del secolo scorso, esamina i processi migratori che si verificano nelle fasi di composizione e dissoluzione degli imperi multietnici e le conseguenze non previste dell’implosione dell’Urss per il sistema sovietico di multinazionalità istituzionalizzata, a cominciare dalla questione cecena e dai conflitti russo-ucraino e russo-georgiano⁶. Particolarmente rilevante ai fini della nostra analisi del nazionalismo sub-nazionale è la sua distinzione di tre tipi di nazionalismo reciprocamente antagonisti: a) i “nazionalismi nazionalizzanti” degli stati di recente indipendenza o riconfigurazione, che rivendicano lo status di “legittimo proprietario” dello stato della nazionalità fondamentale (definita in termini etno-culturali) rispetto alla cittadinanza in generale (è il caso di molti stati post-sovietici, come le Repubbliche baltiche o la Georgia); b) i nazionalismi trans-frontalieri o “madrepatrie nazionali esterne”, che affermano il diritto/dovere degli stati di monitorare le condizioni, promuovere il benessere, difendere i diritti, proteggere gli interessi dei membri della propria comunità etno-nazionale che è minoranza in altri paesi (come le minoranze russe presenti negli stati post-sovietici come la Georgia o la Moldavia); c) i nazionalismi delle minoranze nazionali che aspirano a un’ampia autonomia, o addirittura all’indipendenza, e che si trovano spesso presi in mezzo all’antagonismo tra i due precedenti tipi (come il Kosovo).

⁶ R. Brubaker, *Nationalism reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

Le dimensioni del nazionalismo e l'opzione federalista: il caso catalano

Per comprendere la genesi dei partiti sub-nazionalisti è utile considerare le dimensioni fondamentali dell'ideologia nazionalistica⁷: la dimensione etnico-genealogica che è costruita intorno all'origine specifica del popolo; la dimensione culturale in cui l'eredità fornita dal linguaggio, dalla religione e da altri costumi e tradizioni si costituisce come essenza simbolica della nazione; la dimensione politico-civile che pone l'accento sulla cittadinanza, la sovranità e la territorialità dello stato come determinanti dei confini della nazione, che può essere ulteriormente differenziata in nazionalismo civile (di natura individualistica in Inghilterra e collettivistica in Francia) e patriottismo costituzionale (come negli Stati Uniti). Le tre dimensioni analitiche (etnico-genealogica, culturale-simbolica, politico-civile/politico-costituzionale), combinandosi in vario modo e grado, contribuiscono a delineare diverse strategie dei movimenti nazionalisti e diverse proposte di architettura istituzionale. Laddove le componenti risultano squilibrate sorgono problemi: se, infatti, l'identità nazionale si basa quasi esclusivamente sulla dimensione civile e/o costituzionale può non essere in grado di generare i sentimenti collettivi necessari per contrastare altre, più radicate, identità sub-nazionali (etniche, religiose, locali) fino a causare la rottura dell'unità nazionale; se, al contrario, l'identità nazionale si basa troppo sugli aspetti etnico-genealogico e/o culturale-simbolico rischia di alimentare atteggiamenti xenofobi e movimenti populistici con ideologie antidemocratiche. Il caso spagnolo sembra rientrare nel primo tipo di squilibrio, i casi polacco e ungherese nel secondo. I partiti al governo in Ungheria e in Polonia, fondandosi su un forte sentimento identitario della maggioranza della popolazione, hanno ridotto le garanzie costituzionali (come l'indipendenza del potere giudiziario che ha indotto l'UE ad avviare una procedura d'infrazione

⁷ D.N. Yuval, *Gender and Nation*, London, Sage, 1997; S. Huntington, *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*, New York, Simon & Schuster, 2004.

nei confronti della Polonia e a deferire il governo polacco alla Corte di giustizia europea); il desiderio di allontanarsi dall'eredità negativa del nazionalismo franchista ha invece indotto la Spagna a privilegiare la dimensione politico-civile, facilitando l'affermazione di identità regionali e locali. La questione catalana è esplosa quando le istanze di autonomia culturale si sono trasformate in rivendicazioni di sovranità nazionale. Ma perché avviene questa trasformazione, perché si afferma la domanda d'indipendenza politica?

Va innanzitutto ribadito che le condizioni/opportunità di sviluppo di rivendicazioni indipendentiste sono molto più diffuse delle realtà in cui si manifestano concretamente. Sono infatti numerosi (e poco studiati) i casi di assenza di mobilitazione o di fallita mobilitazione nazionalistica. Il nazionalismo è un insieme eterogeneo di idee, pratiche e possibilità concernenti la nazione, che sono continuamente disponibili e endemiche nella vita politica e culturale moderna. Si tratta di un fenomeno variabile e contingente, che può accadere oppure non accadere, nonostante l'esistenza di conflitti interculturali e gli sforzi di imprenditori etnopolitici. Ma sono le rivendicazioni politiche a creare le minoranze nazionali indipendentiste, non oggettivi dati etnodemografici. La nazione non è un'entità sostanziale, ma il risultato di una concreta azione politica, un evento contingente, una forma istituzionalizzata; per comprendere il nazionalismo dobbiamo quindi capire l'uso concreto che si fa della categoria nazione, il modo in cui l'idea di nazione struttura la percezione, informa il pensiero e l'esperienza, organizza il discorso ideologico e l'agire politico⁸.

In secondo luogo va osservato che la coincidenza tra stato e nazione non è data una volta per tutte, ma cambia nel tempo, proprio perché la nazione non ha un fondamento essenzialista ma è frutto di contingenze storiche e azioni politiche. Questo implica anche che in linea di principio non ci sia limite alle rivendicazioni indipendentiste, perché la parte dell'entità statale

⁸ R. Brubaker e D. Laitin, "Ethnic and Nationalist Violence", *Annual Review of Sociology*, vol. 24, 1998.

che ha rivendicato e ottenuto la sovranità, in base all'affermazione di una propria specificità nazionale, è a sua volta esposta a rivendicazioni dello stesso tipo fondate sulle medesime motivazioni da parte di porzioni del proprio territorio.

In terzo luogo, nei casi in cui si verifica una mobilitazione per l'indipendenza, gli esiti possono essere assai diversi con riguardo sia agli obiettivi (piena sovranità, autonomia statale entro un'unione federale, ampio decentramento amministrativo), sia alle forme di lotta (pacifiche o violente, nel rispetto o in violazione del patto costituzionale esistente, con o senza richiesta di aiuto esterno), sia al tipo di legittimazione ideologica e di declinazione dell'ideologia nazionalista. Circa le forme di lotta, l'indipendentismo catalano, a differenza di quello basco, rifiuta il ricorso alla violenza e agisce alla luce del sole, ma opera una rottura costituzionale. Circa la legittimazione ideologica, il nucleo dell'ideologia nazionalista afferma che la nazione è la fonte ultima della sovranità, i valori della nazione devono avere priorità assoluta, la lealtà nei confronti della nazione supera ogni altro tipo di lealtà (familiare, etnica, religiosa, di classe).

Le rivendicazioni fondamentali del nazionalismo sono rivendicazioni identitarie, che dividono il mondo in "noi" e "loro", amici e nemici, postulando un'identità omogenea e rigida per entrambi ed esaltando le caratteristiche che differenziano gli uni dagli altri; rivendicazioni legate al tempo, nel senso che il discorso nazionalistico vuole diffondere la versione "autentica" della storia nazionale e stabilire un collegamento denso di significati con il passato, promuovendo una sorta di amnesia collettiva circa gli aspetti problematici che non sono congruenti con la narrazione ufficiale; e rivendicazioni concernenti lo spazio, nel senso che i nazionalisti presumono esista un legame inestricabile tra la nazione e il territorio che è spesso visto come forza modellatrice del carattere nazionale e come contesto che porta i segni indelebili della continua presenza storica della nazione⁹. In questo contesto il caso catalano appare come una versione

⁹ U. Ozkirimli, *Theories of Nationalism. A Critical Introduction*, London, Palgrave Macmillan, 2010.

debole di nazionalismo (manca del tutto la rivendicazione di una sostanziale diversità dei catalani rispetto agli altri spagnoli, i quali non sono affatto considerati avversari); cionondimeno, sono presenti alcuni altri tratti caratteristici dell'ideologia nazionalistica, che fanno riferimento sia al territorio (l'identità catalana è legata alla libertà del mare, mentre quella castigliana è di tipo centralistico-continentale), sia alla storia (la Catalogna repubblicana viene contrapposta alla Spagna monarchica, che anche dopo la fine del franchismo avrebbe conservato la cultura politica e i gruppi dirigenti del precedente regime autoritario).

Infine, l'esplosione del nazionalismo subnazionale è influenzata dalle scelte politiche del governo nazionale e in particolare dalla disponibilità a riconoscere e soddisfare richieste di autonomia culturale e politico-amministrativa. La *devolution* scozzese, il primato linguistico della lingua catalana nel sistema scolastico della Catalogna, il sostegno economico dato a regioni meno sviluppate come la Corsica, sono tutti tentativi del governo centrale di depotenziare le rivendicazioni indipendentiste, che tuttavia si rivelano spesso insufficienti. Diverso è il risultato che si può ottenere con un autentico assetto federale, come nel caso della Germania.

Ritengo che anche nella situazione catalana il modo più efficace per superare lo stallo politico tra governo spagnolo e Generalitat catalana (confermato dalle elezioni di dicembre 2017 che hanno visto un tasso di partecipazione di quasi l'82% e il successo dei partiti indipendentisti, i quali, pur fermandosi al 48% dei voti, hanno ottenuto la maggioranza dei seggi – 70 su 135), sia una riforma costituzionale in senso federale che aggiunga all'ampia autonomia culturale già esistente il principio del governo condiviso.

Il federalismo è infatti un patto (*foedus*) che promuove l'unità tra le parti contraenti, di cui riconosce l'integrità e l'autonomia. Si possono combinare in tal modo i vantaggi della piccola e della grande dimensione, diffondendo il potere politico in nome della libertà e del controllo democratico dei cittadini e, allo stesso tempo, concentrandolo per realizzare l'unità

e un governo efficace ed energico. Il presupposto fondamentale è il principio della sovranità popolare nella duplice forma di autogoverno (*self rule*) e di governo condiviso (*shared rule*), ovvero la pluralità di centri di potere sovrani. Il federalismo è un metodo di governo che integra un insieme potenzialmente conflittuale di entità diverse in un unico corpo politico e allo stesso tempo salvaguarda la pluralità, la specificità culturale e la relativa autonomia delle singole entità federate in un contesto di sovranità sdoppiata; è un'organizzazione politica articolata in più livelli di governo che operano in base a una divisione delle competenze e delle responsabilità costituzionalmente garantite¹⁰. Coniugando unione e autonomia si tutelano la diversità e la differenza e si favoriscono la risoluzione pacifica dei conflitti e comportamenti ispirati alla collaborazione, al negoziato e al compromesso. Il federalismo non è certo esente da rischi, da quello di accentuare, anziché diminuire, le disuguaglianze in società con profondi squilibri economici e sociali a quello di accrescere il contenzioso inter-statale e tra centro e periferia, fino ai complessi problemi di natura amministrativa che comporta la transizione dall'assetto centralistico a quello federale. E richiede inoltre una serie di condizioni favorevoli, in primo luogo la presenza di un pluralismo sociale e politico e di valori di tolleranza e cooperazione¹¹.

È controverso se esistano oggi in Spagna le condizioni favorevoli a una riforma federale. I vantaggi sarebbero tuttavia evidenti. Rappresenterebbe l'unica soluzione in grado di disinnescare la pericolosa radicalizzazione dell'indipendentismo catalano. Potrebbe costituire un modello per gli altri sub-nazionalismi attualmente in crescita nel contesto europeo. E potrebbe, infine, interagire positivamente con un'evoluzione in senso federalista dell'Unione Europea in un processo di reciproco rafforzamento.

¹⁰ W.H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown, 1964.

¹¹ A. Martinelli, "Che cos'è il federalismo e come lo si può realizzare" in *Quale federalismo per l'Italia. Terzo Rapporto sulle priorità nazionali della Fondazione Rosselli*, Milano, Mondadori, 1997.

10. La Germania, le altre potenze europee e la nuova direzione dell'UE

Michele Valensise

Un navigato diplomatico tedesco ha raccontato recentemente un aneddoto di vita professionale vissuta, che dimostra bene l'imprevedibilità della storia da alcuni anni a questa parte. Nel novembre del 1989, pochi giorni dopo la caduta del muro di Berlino, una delegazione tedesca, guidata dalla presidente del *Bundestag* Rita Suessmuth, in visita ufficiale a Mosca fu ricevuta da Gorbachov. Al segretario del partito comunista la delegazione chiese che cosa egli pensasse delle impressionanti file di Trabant, lunghe decine di chilometri, che da giorni si ammassavano al confine della Ddr con la Germania federale per passare all'Ovest; a bordo c'era un gran numero di tedesco-orientali in festa, attratti dal varco apertosi di colpo verso la libertà. Gorbachov fissò i suoi interlocutori e rispose serio: "Francamente non drammatizzerei, vedrete che tra qualche giorno torneranno indietro a casa loro e tutto rientrerà nella normalità". Morale: neanche il potente e ben informato capo dell'Unione Sovietica aveva potuto prevedere la reale portata di quell'esodo per la Germania dell'Est, per la riunificazione tedesca e per la ricomposizione dell'intera Europa.

Questa cifra d'imprevedibilità è il segno distintivo di tanti sviluppi della nostra storia recente. Lo scoppio del conflitto armato in Ucraina, nel cuore dell'Europa; la proclamazione del Califfato nell'estate di tre anni fa e le sanguinose conquiste territoriali in Iraq e Siria da parte del sedicente Stato islamico; o ancora lo scontro in atto tra Arabia Saudita e Qatar sono tutte evoluzioni sfuggite ad analisi e previsioni di politici ed esperti.

Altrettanto difficili da prevedere sono state alcune torsioni della politica tedesca ed europea nel corso dell'anno che si chiude ora.

Il pragmatismo tedesco nell'attuale gestione delle relazioni transatlantiche

Il 2017 si era aperto con le incognite legate all'esito del referendum britannico sulla Brexit e alle sue conseguenze. Risultato sorprendente per la Germania, obbligata anch'essa – nel rammarico per la direzione scelta dai britannici – a ponderare la reazione più raccomandabile da parte dell'Unione Europea per limitare i danni. Colpiva la difficoltà e il ritardo del governo britannico nel mettere a fuoco persino i primi adempimenti necessari a valle del voto per la Brexit, quali l'attivazione dell'art. 50 del Trattato di Lisbona. A Berlino ne è derivato un approccio pragmatico, non punitivo, verso il Regno Unito, attento alle ragioni di un distacco ordinato, che lasci aperta la porta a una collaborazione con Londra in settori rilevanti. Difesa, sicurezza, *intelligence* sono aree prioritarie per definire i futuri rapporti euro-britannici. C'è poca comprensione per la decisione miope dei britannici, ma realismo e gradualità sono essenziali in questa fase. Sullo sfondo resta una latente speranza che il processo, innescato nel Regno Unito da un maldestro azzardo di politica interna, possa essere frenato e corretto al momento opportuno da una nuova decisione britannica, che ribalti il responso popolare del giugno 2016.

All'inizio dell'anno la Germania, già investita da Obama di un ruolo di primazia in Europa nel dialogo transatlantico, dovette fare i conti con l'arrivo alla Casa Bianca di un nuovo presidente, la cui elezione aveva sovvertito le aspettative più diffuse. Il rapporto con gli Stati Uniti rimane un valore fondante, imprescindibile per la Germania (e della biografia personale di Angela Merkel, che ricorda con emozione i jeans americani, introvabili nella Ddr, che un giorno, da ragazzina dell'Est, riuscì ad avere in regalo). La relazione transatlantica è radicata nella politica e

nella società tedesca. Tuttavia la estemporaneità e la eccentricità di alcune prese di posizione elettorali di Donald Trump, confermate dai suoi primi atti presidenziali, in Germania sono state oggetto di scrutinio e valutazioni più critiche che altrove.

All'atto dell'insediamento di Trump, punteggiato da vari passaggi di *rupture* con il passato, il governo di Berlino aveva confermato con chiarezza l'importanza dei vincoli transatlantici e allo stesso tempo l'attaccamento ai propri principi. Quella linea tedesca, di amicizia e di rivendicazione di diversità rispetto ad alcune scelte della nuova amministrazione americana, si è consolidata nel tempo. Rientrata da Taormina dopo aver preso parte al primo vertice del G7 con Trump, la cancelliera Merkel non ha nascosto il disappunto tedesco per la distanza delle posizioni di Washington verificata nell'incontro dei Sette Grandi su alcuni punti qualificanti dell'agenda globale, come i cambiamenti climatici e la liberalizzazione degli scambi commerciali. Si delinea una contraddizione inedita tra interesse tedesco e orientamenti dell'alleato d'oltre oceano. La Germania non può rinunciare a una gestione multilaterale dei temi ambientali e ancor meno a un'apertura dei mercati internazionali funzionale alle esigenze di un sistema fortemente proiettato verso le esportazioni come quello tedesco.

Gli altri paesi europei del G7 avevano sperato di cogliere qualche differenza tra l'agenda elettorale e le mosse presidenziali di Donald Trump. Speranze deluse dai fatti. Risalta peraltro una propensione dei tedeschi a far stato dei rapporti euro-americani a voce alta, con maggiore franchezza degli altri europei. Da qui l'appello di Angela Merkel affinché l'Europa riconosca di "non poter più fare totale affidamento sugli altri", come nei decenni alle nostre spalle, e si impegni piuttosto per prendere "in mano il proprio destino". Una spinta verso una maggiore consapevolezza e una più intensa integrazione tra le file degli europei, agli antipodi di un ripiegamento dentro i confini di ciascuno e di un innalzamento di barriere d'altri tempi.

La Germania e l'UE

La ventata di nazionalismo e di risentimento anti-europeo levatasi in più d'un Paese dell'Unione Europea ha avuto un impatto particolare sulla Germania. Preoccupava il fatto che l'attacco concentrico all'UE, trasformata nel capro espiatorio di tante criticità economiche e sociali, potesse raggiungere livelli patologici e scardinare le fondamenta del progetto comune. Prima delle elezioni presidenziali francesi era chiaro che un'eventuale affermazione di Marine Le Pen avrebbe messo in crisi la decennale cooperazione franco-tedesca e l'Unione Europea nel suo complesso. A Berlino sono stati naturali il compiacimento per l'elezione di Emmanuel Macron e l'interesse per i suoi intenti di rilancio del cantiere europeo, mente torna d'attualità il monito doloroso di Stefan Zweig ("il nazionalismo, la piaga peggiore di tutte, che ha avvelenato il meglio della nostra cultura europea").

C'è però un punto oltre il quale analisi e progetti devono superare la dimensione dichiarativa per entrare in un terreno operativo, con obiettivi ben definiti, strumenti adeguati, scadenze precise. Le idee di Macron sul bilancio dell'UE e sul ministro delle Finanze europeo vanno in una direzione concreta, ma in generale trovano in Germania più riserve che consensi, nonostante le aperture dei socialdemocratici: Sigmar Gabriel ha definito il presidente francese una fortuna (*ein Gluecksfall*) per l'Europa. I propositi di Angela Merkel per una nuova responsabilizzazione degli europei non si sono sinora tradotti in proposte o atti politici conseguenti. In ogni caso, è profondo il convincimento che l'aspirazione alla stabilità e alla crescita si realizzi al meglio in un contesto europeo, anche se questo comporta oneri e limiti. E oggi le idee di Macron sono valutate con una certa disponibilità (su cui si misurerà il possibile grado d'intesa a Berlino per una nuova "grosse Koalition"), senza arenarsi sugli aspetti più controversi o rischiosi come potrebbe essere il ricorso alla modifica dei Trattati.

D'altra parte – dicono i critici – è come se Merkel non fosse in grado di tracciare una linea ferma e di tradurla in una

politica coerente, al di là degli annunci che pure colgono nel segno. Torna in primo piano la sua indole personale, incline a un galleggiamento paziente, rassicurante, senza strappi, più che a scelte nette e controverse. Le critiche però non tengono sufficientemente conto di qualche audace scatto decisionista di cui la cancelliera ha dato prova negli anni, spiazzando alleati e avversari: non abbiamo forse assistito, nel 2011 dopo l'incidente di Fukushima, all'improvvisa e sofferta decisione di abbandonare l'energia nucleare? O nel 2015 a quella – ancor più delicata – sull'accoglienza illimitata nel paese di rifugiati e migranti provenienti in massa da aree di guerra?

Intanto gli indicatori economici della Germania schizzano verso record invidiabili. Per il 2017 il tasso di crescita dovrebbe attestarsi sul 2%, con il risultato migliore degli ultimi sei anni, mentre per l'anno prossimo la previsione di crescita è del 2,6%. Il debito pubblico tedesco è in via di riduzione – unico caso tra i grandi paesi europei: negli ultimi tre anni è diminuito in valore assoluto di 63 miliardi di euro e nella prima metà dell'anno in corso era pari al 66% del Pil (in Italia è al 132%). Il sistema economico-industriale veleggia con profitto nell'attuale congiuntura e asseconda le politiche governative, in continuità con il passato, come è avvenuto allorquando ha mostrato un notevole senso di disciplina dinanzi a priorità fissate dal governo per ragioni politiche: l'accettazione senza resistenze delle sanzioni alla Russia da parte del mondo imprenditoriale tedesco, nonostante la penalizzazione di tante aziende interessate agli scambi economici con il grande vicino orientale, è sintomatico di quell'atteggiamento.

L'incertezza del dopo elezioni

Anche gli ultimi sviluppi di politica interna si sono susseguiti nel segno della imprevedibilità e dell'incertezza. Già la campagna elettorale per il voto del 24 settembre per il rinnovo del *Bundestag* si era svolta in un'atmosfera singolare. La cancelliera si era limitata a un'evocazione della stabilità e della continuità,

da apprezzare ancor più in un quadro europeo e mondiale volatile e minaccioso. Perché modificare l'assetto della navigazione che aveva garantito una rotta sicura al paese? Se la società è in equilibrio e i conti economici in attivo, che necessità c'è di trovare altre formule e di avvicendare i responsabili di governo? Angela Merkel ha puntato su questo aspetto e sulla sua indubbia autorevolezza personale, frutto di competenza, esperienza e abilità tattica. Più che un capo di governo in corsa per la rielezione, la cancelliera era apparsa come una regnante in distaccata attesa di un nuovo, scontato plebiscito in suo favore.

Le cose sono andate diversamente. Certo, con una vittoria della Cdu-Csu che si conferma come prima forza politica con netto distacco sugli altri partiti, ma con una flessione di voti, addebitata a esitazioni e passi falsi di Angela Merkel. La cancelliera esce quindi indebolita – non sconfitta – dalle elezioni. La critica ha preso di mira l'eccesso ingiustificato di fiducia e il fatto di non aver voluto “sporcarsi le mani” con troppe discussioni, adagiandosi erroneamente sulla diffusa soddisfazione per lo *status quo*. In salita è la strada dei socialdemocratici. Inizialmente galvanizzata dai sondaggi superlativi dopo l'entrata in campo di Martin Schulz come candidato alla cancelleria federale, l'Spd si è trovata stretta in una morsa da cui era difficile sottrarsi e alla fine rivelatasi soffocante. Era problematico per Schulz e il suo partito da un lato presentarsi come avversari alternativi ad Angela Merkel; e dall'altro lato, portare un bagaglio di otto anni di collaborazione in seno al governo guidato dalla cancelliera, con la piena corresponsabilità che ne consegue.

Il dato di maggiore novità della campagna per le elezioni di settembre è stato l'affacciarsi sulla scena politica di Alternative fuer Deutschland (AfD), formazione di estrema destra nata su basi nazionaliste, anti-europee e di contestazione della politica di Merkel di accoglienza dei migranti. Un partito che si richiama all'“interesse nazionale” declinato in forma sbrigativa, iper-semplificata e attraente. Da un'originaria impostazione nazional-conservatrice, frutto della linea seguita da alcuni suoi dirigenti fuoriusciti dalla Cdu-Csu, il partito si è poi spostato su

posizioni più estremiste. Ha inglobato anche una componente nostalgica e revisionista, con inquietanti venature neo-naziste. Il cavallo di battaglia elettorale dell'AfD è stato il rifiuto della politica della porta aperta per i rifugiati e la rivendicazione di una Germania pronta a difendere, sui confini e nei mercati, le sue prerogative nazionali, viste come antitetiche, non complementari, a quelle europee.

Se l'ingresso dell'AfD nel *Bundestag* modifica la composizione del quadro parlamentare, esso non comporta uno stravolgimento dei valori che hanno segnato la storia degli ultimi settanta anni. È vero che l'affermazione di una forza politica anti-sistema non va sottovalutata. Essa si verifica in particolare nelle regioni orientali del paese, quelle della ex Ddr, come la Sassonia, dove l'AfD è oggi il primo partito con il 27% dei voti. L'insofferenza per i modelli di società aperta e liberale, pur se in una versione plasmata sui canoni della economia sociale di mercato, mette in discussione l'interesse a mantenere gli obiettivi di competitività, sviluppo e crescita secondo paradigmi europei. Per alcune aree e per determinate fasce di popolazione non è affatto evidente l'utilità di perseguire quel tipo di "interesse", percepito anzi come penalizzante. Si è invece sedotti da ricette protezioniste, di difesa e di chiusura: un'attrazione per il *Germany first*, che trascura dati oggettivi, in base ai quali il sistema trae vantaggi cospicui da un assetto aperto e integrato con altri Paesi, e che insegue i meriti illusori di un'improbabile autarchia non solo economica.

Europeismo a rischio?

La proiezione di questi orientamenti sul piano culturale e ideologico ha indotto a ipotizzare conseguenze radicali, fino all'abbandono del rassicurante mantra della *Germania europea* voluta da Thomas Mann. Quasi che la storia potesse riavvolgere il suo corso e riportarci al minaccioso motivo conduttore dell'*Europa tedesca*, da decenni archiviato con le tragedie da esso derivate. In epoca di nuovi nazionalismi, particolarismi e localismi,

diffusi in Europa e altrove contro la globalizzazione e le paure collegate, la Germania sta allora rivedendo i cardini della sua stessa natura, su cui aveva fondato dal dopoguerra decenni di stabilità, crescita e reputazione internazionale? Siamo all'inizio di un nuovo capitolo della storia, nel quale lo spirito di cautela, misura e ricerca di sinergie è da considerare come un ostacolo nel perseguimento di un "nuovo" interesse nazionale?

La tentazione di chiavi di lettura schematiche può essere forte. Tuttavia è bene non perdere di vista i dati reali. Su questa base è davvero difficile imputare alla Germania di oggi una presa di distanza, o addirittura un capovolgimento, dei principi che ne hanno guidato l'azione dal dopoguerra. Pur tra le tante manchevolezze della costruzione europea, non sembra modificarsi nel fondo l'essenza del rapporto tra lo stato nazionale e l'entità superiore (UE) cui delegare consensualmente alcuni (limitati) poteri e funzioni, nel rispetto di una vera sussidiarietà. Adenauer, Brandt, Schmidt, Kohl hanno interpretato e promosso l'interesse nazionale in funzione delle esigenze di raccordo e di collaborazione internazionale del paese. Konrad Adenauer fu l'artefice della scelta atlantica, vincendo le pressioni nazional-neutraliste di più settori politici. Willy Brandt diede vita all'*Ostpolitik*, contro le resistenze di quanti puntavano a difendere lo *status quo* con motivazioni solo interne. Helmut Schmidt legò il suo destino politico, sino a perdere la Cancelleria federale, alla coerenza con gli impegni atlantici, contestati invece dal nazional-pacifismo rassegnato degli anni Ottanta. Helmut Kohl giunse a sacrificare il *D-Mark*, elemento identitario della nazione, sull'altare della moneta unica europea di cui vedeva la necessità per l'intero continente. È plausibile allora che questo approccio collaborativo, attento alle opportune sinergie oltre frontiera, radicato nella recente storia tedesca e nella coscienza della sua classe dirigente, sia ora archiviato per cedere il passo a una nuova forma di nazionalismo? Meglio essere cauti con estrapolazioni e previsioni di cesure radicali rispetto a politiche e prassi susseguitesesi negli ultimi decenni con linearità e lungimiranza.

Da Berlino, pur alfiere di una politica economica contestata come troppo restrittiva e poco sensibile alle esigenze della crescita, è giunto ai paesi del sud dell'UE un aiuto notevole nella gestione della questione dei migranti. In vari passaggi, che si trattasse di aspetti finanziari o normativi, da parte tedesca c'è stata comprensione per le ragioni dei paesi più esposti all'arrivo dei migranti e concreta disponibilità ad assumere responsabilità e oneri in misura ben più consistente di altri Stati membri dell'Unione Europea. Da qui, per il paese che occupa il centro geografico e il baricentro politico del continente, la volontà di impegnarsi al di là della "faglia" Nord-Sud del territorio europeo. Forse con ritardo, obietterà qualcuno, memore degli sforzi che soprattutto l'Italia dovette approfondire a lungo per collocare il tema della migrazione all'ordine del giorno dell'agenda europea; ma comunque, alla fine, con determinazione e spirito di solidarietà senza pari in ambito UE e con innegabile concretezza di risultati, se si considerano le centinaia di migliaia di migranti accolti. La vicenda può così essere sintomatica della complementarità tra interesse propriamente nazionale (tutela di diritti umani fondamentali, accesso regolamentato di migranti, esigenze di sicurezza interna) e interesse europeo per la definizione di una politica delle migrazioni realistica, equilibrata e solidale.

Un'altra cesura, forse più profonda e più difficile da comporre, minaccia da tempo la coesione dell'Unione Europea. Il confronto con i paesi dell'ex Europa orientale, in particolare con il *gruppo di Visegrad*, porta alla ribalta divisioni e tensioni che vengono da lontano. Già sull'applicazione delle decisioni comunitarie era sorto un contrasto tra chi le rispettava in misura generosa e chi le ignorava del tutto. La Germania ha legami storici di contiguità geografica e di intensa collaborazione con quei paesi, eppure è stata esplicita nel pretendere da essi disciplina e coerenza con gli impegni concordati. Non ha fatto sconti di fronte all'involuzione del quadro interno ungherese o polacco, quest'ultimo oggetto ora del ricorso senza precedenti all'art. 7 del Trattato e alle possibili sanzioni connesse. Altrettanto

univoca e rigorosa appare la reazione alla formazione a Vienna di un governo che affida all'estrema destra nostalgica i dicasteri di Esteri, Interno e Difesa e getta un'ombra sui suoi prossimi passi.

Ora, dopo il non risolutivo esito delle elezioni federali di settembre, vedremo se tra incertezze e tatticismi nei primi mesi del 2018 la Germania saprà darsi un governo stabile. Intanto, in questa fase di sospensione, avvertita dovunque nel continente, dovremo temere contraccolpi sulla stabilità della Germania e sulla sua capacità di azione in Europa? Un altro dubbio può sorgere sull'idoneità di diversi sistemi elettorali nell'assicurare, al di là dell'equa rappresentatività delle forze in campo, la necessaria governabilità di un paese. Il lungo stallo istituzionale dei mesi scorsi in Belgio e in Spagna, di queste settimane in Germania e forse dei prossimi mesi in Italia, con le difficoltà di tradurre il responso delle urne in una solida intesa di programma e nella formazione di una compagine governativa nella pienezza delle sue funzioni, legittima l'interrogativo e potrebbe offrire lo spunto per qualche riflessione aggiornata. In Germania, per la verità, oltre alla comprensibile attesa per la costituzione di un governo, non ci sono segni di destrutturazione del sistema politico. Le istituzioni mantengono la loro solidità, l'economia progredisce, la società non mostra fibrillazioni, anche se il voto del 24 settembre è stato un campanello d'allarme per il peso delle persistenti disuguaglianze socio-economiche (e culturali) tra regioni occidentali e orientali del paese. Non è casuale che all'Est sia stata l'AfD a riscuotere importanti successi, intercettando insoddisfazioni e frustrazioni per il divario di opportunità economiche e di lavoro rispetto ai ricchi *Laender* occidentali. La riunificazione della Germania è completa, ma c'è tuttora più di un meccanismo da mettere a punto per risolvere alla radice la sua "questione orientale".

L'agenda europea è in movimento. Il presidente francese Macron ha volutamente atteso lo svolgimento delle elezioni in Germania (24 settembre) prima di lanciare, con il suo discorso alla Sorbona (26 settembre), un ampio disegno di rilancio

dell'integrazione europea. Pur se condizionata dall'attuale fase di governo di amministrazione ordinaria (*geschaeftsfuehrend*), la politica tedesca continua a fare pieno riferimento all'Unione Europea. Lo fa la cancelliera, con la misura e la prudenza che appartengono al suo stile, e con la consapevolezza più volte ribadita che a fronte di questioni globali complesse e minacciose i paesi europei non possono permettersi di procedere in ordine sparso. Le ragioni a favore della coesione degli europei rimangono un punto fermo nella linea di Angela Merkel, come lo è la sua convinzione che gli interessi nazionali tedeschi si realizzano ben più efficacemente in un quadro europeo, che non in forma isolata con un approccio velleitario e sterile.

All'Europa si rivolge con forza l'Spd. Al congresso del partito di dicembre Martin Schulz ha posto molto in alto l'asticella delle ambizioni per l'Europa, fissando al 2025 la data per dar vita addirittura agli Stati Uniti d'Europa. Quell'asticella è troppo alta. Una valutazione realistica delle forze in campo e degli ostacoli sulla via di quell'obiettivo massimalista – da raggiungere in tempi brevissimi, se confrontati con la portata epocale del progetto – fa ritenere la proposta di Schulz una mera dichiarazione d'intenti. Essa riflette l'intendimento del *leader* socialdemocratico, reduce da una sonora sconfitta elettorale, di rilanciare il dibattito in particolare sulla materia europea, a lui congeniale, in un partito scosso e bisognoso di una sferzata. Ma sarà veramente difficile che in un arco di tempo così breve sia possibile avanzare verso la meta federalista di Schulz. Ciò vorrebbe dire infatti superare ogni riserva, ad esempio, sulla mutualizzazione dei debiti, su responsabilità e risorse accresciute in capo a un ministro delle Finanze europeo, su una gestione comunitaria, equilibrata e solidaristica, del fenomeno delle migrazioni, su un esercito comune europeo. Che piaccia o meno, tutto questo oggi è di là da venire, non dietro l'angolo della assai prossima scadenza del 2025.

Tuttavia la linea dei socialdemocratici, se inserita in qualche misura nel programma del possibile governo Cdu-Csu/Spd, potrà favorire una rinnovata centralità dell'impegno europeo della

Germania, incoraggiare una visione più aperta dei vincoli tra i paesi dell'UE e costruire una sponda più disposta all'ascolto delle ragioni di un *partner* come l'Italia. Molto ruota, naturalmente, intorno alle opzioni che prevarranno a Berlino nei prossimi mesi. Se alla fine un nuovo governo Cdu-Csu/Spd vedrà la luce dopo la lunga incubazione, il capitolo Europa del suo programma sarà importante, non riduttivo. Al di là dei partiti politici impegnati in questo momento al tavolo dei sondaggi esplorativi, la costellazione delle forze pro-europee può contare su un ampio consenso di opinione pubblica e su una sicura maggioranza parlamentare, oltre il settanta per cento. Troppo forte, viene da concludere, per immaginare smottamenti su posizioni di unilateralismo nazionale, malgrado la volontà dichiarata di riconquistare la fiducia dell'elettorato da ultimo sedotto dall'estrema destra.

Sicché, malgrado variabili, incertezze e aleatorietà dei pronostici, è possibile prevedere all'orizzonte una nuova iniziativa europea, che Macron attende pazientemente di co-patrocinare. Occorrerà verificarne tempi, modalità e contenuti, con la fiducia che anche in fasi critiche la costruzione europea può avanzare, come si è visto da poco ad esempio con le incoraggianti decisioni del Consiglio UE in materia di difesa comune. Se ci si muoverà in questo senso, da parte nostra dovremo evitare illusioni circa la possibilità di ottenere da Bruxelles nuovi, generosi margini di tolleranza. Occorrerà piuttosto prepararsi seriamente, con le carte quanto più in ordine al nostro interno, per offrire un contributo sostanziale a un'Europa più vicina, autorevole ed efficace, di cui avremo bisogno ancora per molto tempo. Sarà nel nostro interesse nazionale.

11. L'economia europea: un anno di ripresa, di ansie e di progetti

Franco Bruni

Nel mondo del 2017, un mondo di veri o finti “grandi”, è stato evidente il bisogno di un’Europa più compatta. “È un mondo in gran disordine. Serve che l’Europa produca stabilità economica e strategia politica. L’Europa, dev’essere forte e avere chiaro dove vuole andare”¹. Ma le sue fratture est-ovest e centro-periferia e le pretese “grandezze” dei suoi più o meno piccoli stati o, addirittura, di loro regioni interne, hanno nutrito nazionalismi che rendono l’Europa più “piccola” e fragile. Nonostante “L’Europa sia il più grande mercato interno del mondo e la maggiore potenza commerciale, il suo peso sta riducendosi: già oggi il suo Pil è sceso al 22% di quello mondiale e nel 2030 sarà molto inferiore al 20%. Deve dunque parlare con una sola voce e agire in modo unitario, tenendo anche conto che è un periodo in cui la forza rischia di prevalere sulle regole”².

Per l’UE il 2017 è stato un anno difficile e denso di avvenimenti interni ed esterni, di natura soprattutto politica ma di indubbia rilevanza economica. Non c’è stato un clima di emergenza finanziaria; anzi, è andata crescendo la convinzione di essere “usciti dalla crisi”. Ma è stato un anno pervaso da una sensazione di fragilità e di incertezza sul futuro dell’integrazione europea e sul posto dell’Europa nel mondo. Ciò ha però alimentato una disordinata ma ricca progettualità sul futuro dell’Unione, con radici nelle riflessioni degli anni precedenti ma

¹ Da un’intervista con Benoît Cœuré, J. Mallien e F. Wiebe, “ECB’s Cœuré sees decoupling of inflation goal and bond-buying”, *Handelsblat Global*, 21 novembre 2017.

² Frasi tratte dal *White Paper on the Future of Europe. Reflections and Scenarios for the EU27 by 2015*, presentato dalla Commissione il 1 marzo 2017.

con spunti di novità e, forse, qualche iniezione di pragmatismo.

Le prospettive del ciclo economico sono migliorate. Dalla fine del 2016 a un anno dopo, la previsione del tasso di crescita del Pil reale dell'Eurozona è passata dall'1,5% al 2,2%. Le previsioni sono migliorate anche altrove ma, con l'eccezione del Giappone, molto meno³. Gli indicatori finanziari si sono mossi in senso favorevole dappertutto: saliti i corsi delle azioni, scesi i tassi di interesse mentre la volatilità dei cambi, delle azioni e delle obbligazioni si è ridotta più del 20%⁴. Gli *spread* fra i tassi di interesse dei Paesi membri sono rimasti contenuti, con frequenti riduzioni, e le "tensioni sul mercato dei titoli di stato sono scese con una marcata contrazione dell'eterogeneità fra i Paesi membri"⁵. C'è stato dunque, in Europa e nella maggior parte del mondo avanzato, un buon clima economico-finanziario, al punto da far temere un autocompiacimento pericoloso delle politiche economiche e degli investitori, con le prime disincentivate a fare gli aggiustamenti necessari e i secondi propensi ad accettare rischi eccessivi e mal calcolati.

Ciò contrasta col clima geopolitico dell'anno, teso e perturbato. L'Europa, in particolare, è vissuta "sull'orlo di una crisi di nervi, sempre col fiato sospeso"⁶. Oltre ad attraversare il primo anno della sconcertante presidenza Trump, oltre ai temi di guerra e pace medio-orientali e nord-coreani, l'UE ha dovuto finir di digerire la sorpresa di Brexit e avviare le relative incertissime trattative. Il 25 marzo, con i 27 Paesi membri rimasti, carica come mai di dubbi esistenziali, ha celebrato il 60° anniversario dei Trattati di Roma. Ha visto crescere, rientrare e nuovamente ricomparire i timori del prevalere di movimenti nazional-populisti. È passata attraverso l'ansia per l'esito delle elezioni francesi, poi mutatasi in rinnovate speranze europeiste. Analoghi timori,

³ Cfr. Commissione europea, *Autumn Economic Forecasts*, 2016 e 2017.

⁴ Cfr. Bank for International Settlements, *BIS Quarterly Review*, settembre 2017.

⁵ Cfr. Banca centrale europea, *Financial Stability Review*, novembre 2017 (in particolare: Chart 1.10).

⁶ Cfr. S. Fabbrini, "La Germania, il caso Italia e l'incertezza europea", *Il Sole 24 Ore*, 26 novembre 2017.

poi ridimensionati, si sono avuti per le elezioni in Olanda e in Austria, mentre in Italia, dopo il risultato del referendum costituzionale del dicembre 2016, le prospettive di governabilità si facevano più incerte. C'è stata la crisi catalana, con episodi ai limiti del surreale, esiti incerti e conseguenze costose, anche per l'Unione, che molti ritengono dureranno a lungo. Sono andate crescendo le divergenze fra l'ovest e l'est dell'UE, alimentate dal problema delle migrazioni ma anche da derive istituzionali preoccupanti in alcuni Paesi membri orientali, aggiungendosi a quelle fra il centro-nord creditore e il sud debitore.

Quando l'economia va bene e la politica male

La divergenza fra l'andamento favorevole dell'economia e quello preoccupante della politica presenta pericoli.

Uno potremmo chiamarlo "illusione ciclica": quando si trascurano le tendenze di lungo periodo, compiaciuti dalle buone notizie del breve. Il miglioramento dell'economia e della finanza potrebbe cioè essere ciclico e nascondere persistenti debolezze della crescita e fragilità della finanza. Una persistenza coerente con gli avvenimenti sfavorevoli e i comportamenti inadeguati della politica. In effetti, le previsioni del Pil vedono nel 2018-2019 una nuova frenata rispetto al 2017⁷. Preoccupa la prevedibile interruzione dell'estremo sostegno monetario offerto dalla Bce. Preoccupano la scarsa produttività, l'invecchiamento della popolazione, la disoccupazione e le conseguenze dell'automazione, l'eccessiva dipendenza dalle esportazioni in paesi extra-europei, gli eccessi di indebitamento privato e pubblico (compreso il debito "implicito" pensionistico) e l'effetto sulla crescita del loro necessario contenimento, compreso il trattamento dei prestiti bancari problematici, abbondanti in diversi paesi. Per

⁷ Cfr. la tabella 1 delle previsioni 2017 qui citate nella nota 3: la crescita nell'Eurozona scenderebbe da 2,2% del 2017 al 2,1 e 1,9 dei due anni successivi; rallenterebbe anche l'insieme dell'UE ad altre parti del mondo ma non la crescita globale.

rassicurarsi circa il prosieguo della ripresa occorrerebbe fidarsi delle capacità della politica di affrontare queste preoccupazioni, con tempestività, continuità, ottica di lungo periodo, cooperazione internazionale.

Squilibri e inefficienze nell'impiego delle risorse rischiano di crescere quando la crescita soddisfacente distrae dallo sforzo di correggerli, fino a deflagrare in gravi crisi della finanza e dell'economia reale. È successo fra la fine del secolo scorso e la grande crisi del 2007-2008, un periodo che si definiva di "grande moderazione": nel mondo la soddisfazione per la crescita senza inflazione trascurava l'accumularsi di problemi: espansione del credito poco controllata nella quantità e nella qualità, rischi dell'innovazione finanziaria, squilibri nei pagamenti internazionali, aumento eccessivo dei valori immobiliari e dei corsi di borsa, deterioramento della distribuzione di reddito e ricchezza, fragilità dei cambi, trend decrescente della produttività, resistenze dei governi a disciplinare la qualità della finanza pubblica e a riformare mercati e pubbliche amministrazioni, indebolimento della concertazione politica internazionale in un periodo di rapida globalizzazione dei mercati. Furono queste trascuratezze a causare la grande crisi.

Potrebbe succedere di nuovo? La domanda è rilevante per l'Europa che, dopo aver importato dagli Usa il disastro del 2008, ha scoperto debolezze tutte sue e ha sviluppato una crisi che ancora pende su mercati comunitari imperfettamente integrati e turbati da disaccordi e inerzie decisionali.

Non manca chi nota il pericolo di sottovalutare i rischi di medio-lungo, il pericolo che "la calma che si constata nel breve sia a spese di turbolenze di più lungo termine"⁸. A livello globale, la Banca dei Regolamenti Internazionali, nel giugno 2017⁹, ha ricordato la "trinità" di rischi segnalata l'anno precedente: caduta delle produttività, insostenibilità dei debiti, mancanza di spazio residuo per stimoli fiscali e monetari in caso di caduta della domanda; a tale trinità si collega la preoccupazione per

⁸ Bank for International Settlements, *BIS Quarterly Review*, dicembre 2017.

⁹ Cfr. Banca dei regolamenti internazionali, *87° Relazione Annuale. 1° aprile 2016-31 marzo 2017*, Basilea, 25 giugno 2017, cap. 1, pp. 7-8.

una brusca inversione della politica monetaria in seguito a rialzi dell'inflazione, per una svolta nel ciclo finanziario e creditizio che renda insostenibile l'accumulo in corso di debiti pubblici e privati, per l'aumento del protezionismo con sofferenza del commercio internazionale. Quanto all'area dell'euro è la Bce¹⁰ a sottolineare la possibilità che i mercati sottostimino i rischi sistemici di medio termine connessi alle fragilità del sistema bancario, all'insostenibilità di debiti e a improvvisi episodi di illiquidità dei mercati di azioni, obbligazioni e contratti derivati.

Quando c'è crisi economica si tende a correre ai ripari anche cercando di migliorare la politica. Quando l'economia è in salute esiste invece la tentazione di lasciar ristagnare i guai della politica. Di ciò è nota la versione che riguarda l'integrazione europea: si dice spesso che essa progredisce a scatti e in seguito a crisi. L'"Europa sempre più unita" dei Trattati è cosa buona, ma lo sforzo politico per superare i dissensi e perseguirla ha costi affrontati solo quando si sfiora l'emergenza. Ciò porta l'integrazione ad avere fasi di accelerazione precedute e seguite da ristagni. La penultima accelerazione fu alla fine del secolo scorso e vide la nascita dell'euro come soluzione ai gravi disordini valutari e finanziari dei tre lustri precedenti. La più recente si è avuta dopo la grave crisi dell'Eurozona del 2011-2012, con passi di rilievo, come la revisione del coordinamento macroeconomico, l'istituzione di un fondo comune per le crisi sovrane e bancarie, la centralizzazione della vigilanza sulle banche e la riforma delle regole per gestire le loro crisi. L'impressione di essere "usciti dalla crisi" potrebbe ora ridurre l'incentivo a superare dissensi e ostacoli politici che frenano nuove riforme e avanzamenti dell'integrazione. Come ha dichiarato il nostro premier Paolo Gentiloni: "se pensiamo che sulle questioni economiche e monetarie l'Europa può rilassarsi perché è tornata la crescita faremmo un errore; è invece il momento di promuovere la convergenza"¹¹.

¹⁰ Cfr. European Central Bank, "[Overview](#)", *Financial Stability Review*, novembre 2017, p. 4-5.

¹¹ Cfr. "Italy's Gentiloni warns European integration is in danger", *Financial Times*, 13 dicembre 2017.

Se compiacersi per il buon andamento economico può distarre dall'approfondimento dell'integrazione, la buona congiuntura economica può invece creare una "finestra di opportunità", come ha affermato Jean-Claude Juncker il 6 dicembre 2017¹², per andare d'accordo e vincere le difficoltà di integrarsi di più. Inoltre il malessere politico può essere talmente forte da smuovere gli indugi di chi si compiace e sollecitare l'integrazione. Fatto sta che nel 2017 le ansie politiche dell'UE hanno alimentato una diffusa progettualità sul suo futuro, anche se i progetti rinviavano ogni concretezza a "dopo le elezioni tedesche". Le quali hanno avuto un esito più incerto e complesso di quanto si era sperato.

Progetti

Si è cominciato l'1 marzo, con una delusione. In vista dell'anniversario dei Trattati, considerato che Brexit sollecitava nuovi progetti a 27, la Commissione ha presentato un Libro Bianco di scenari alternativi¹³. La delusione derivava dal fatto che mancasse un'indicazione forte: c'era quasi solo la descrizione di cinque scenari, da quello di non far nulla a quello di "far tutti insieme molto di più". Veniva così messo in evidenza lo scenario delle "diverse velocità", cioè l'ipotesi di avanzare su alcuni fronti di integrazione in sottogruppi dei 27. Il tono del documento appariva depresso anche dalla sensazione di scetticismo o avversità dell'opinione pubblica riguardo all'Unione.

A fine maggio la Commissione correggeva il tiro esponendo¹⁴ i passi da compiere, rifacendosi al cammino delineato due anni prima dal "Rapporto dei Cinque Presidenti"¹⁵. Insisteva

¹² European Commission - Press release, *Commission sets out Roadmap for deepening Europe's Economic and Monetary Union*, Bruxelles, 6 dicembre 2017.

¹³ European Commission, *White Paper on the Future of Europe. Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025*, COM(2017)2025, 1 marzo 2017.

¹⁴ European Commission, *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union*, COM(2017) 291, 31 maggio 2017.

¹⁵ J.-C. Juncker in close cooperation with D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi e M.

sull'urgenza di completare entro il 2019 l'Unione bancaria; ma andava oltre quell'orizzonte ipotizzando modifiche dei Trattati per aumentare solidarietà e integrazione.

Ciò avveniva dopo il sorprendente risultato delle elezioni francesi, dove Emmanuel Macron aveva prevalso con un programma molto europeista. L'estate e l'autunno, prima e dopo le elezioni tedesche, vedevano un infittirsi di progetti sul futuro dell'Europa. Protagonisti i francesi e i tedeschi, sia con uscite ufficiali, come il discorso alla Sorbona del presidente francese¹⁶, molto ampio e ben oltre i confini dei temi finanziari, o come le idee espresse da Wolfgang Schäuble lasciando il suo ministero per la presidenza del Bundestag¹⁷, sia col lavoro di economisti tedeschi e francesi, accordatisi poi per la pubblicazione di una "lettera" a *Le Monde* e alla *Frankfurter Allgemeine Zeitung*¹⁸.

Il lavoro franco-tedesco mostrava la comune intenzione di avanzare ma anche le differenze fra gli approcci dei due paesi. I francesi con un europeismo più ambizioso e solidale ma più vago, i tedeschi con idee più precise, ristrette all'ambito economico, più dirette a ridurre i rischi che a condividerli e di non facile digestione per i paesi finanziariamente più deboli. I compromessi fra le due posizioni parevano difficili e fragili.

Nel frattempo la Commissione rilanciava i suoi progetti. Il presidente Juncker, nel Discorso sullo stato dell'Unione del 13 settembre¹⁹, insieme a molta retorica, insisteva sulla volontà di

Schulz, *The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union*, 22 giugno 2015.

¹⁶ Cfr. "Macron, le verbatim du discours de la Sorbonne", *Ouest France*, 27 settembre 2017.

¹⁷ Cfr. L. Bershidsky, "Schaeuble Leaves, But His Ideas Are Here to Stay", *Bloomberg View*, 10 ottobre 2017; e *Non-paper for paving the way towards a Stability Union*.

¹⁸ Cfr. AA.VV., *Germany Should Accept More Risk Sharing - and France More Market Discipline. An appeal by French and German economists*, Peterson Institute for International Economics.

¹⁹ Commissione europea, Jean-Claude Juncker, *Discorso sullo stato dell'Unione 2017*, Bruxelles, 13 settembre 2017.

approfondire l'unione e ricordava la tabella di marcia²⁰ secondo la quale, entro dicembre, la Commissione avrebbe presentato un pacchetto di proposte comprendente: la trasformazione del Meccanismo Europeo di Stabilità (Mes) in un Fondo Monetario Europeo (Fme); la creazione di una sezione dedicata all'Eurozona nel bilancio dell'UE per assistenza alle riforme strutturali, stabilizzazione ciclica, sostegno all'Unione bancaria, assistenza alla convergenza di futuri nuovi membri dell'Eurozona; l'istituzione del ministro europeo dell'Economia e delle Finanze.

L'esito delle elezioni tedesche faceva temere un diminuito impegno europeista della Germania e una lunga attesa perché i temi europei ricevessero l'attenzione di un nuovo governo a Berlino. Diveniva allora prezioso ogni impegno della Commissione nel rivolgere al rafforzamento dell'Unione il suo potere/dovere di iniziativa. Diveniva prezioso anche il ruolo del Parlamento che, fra l'altro, in novembre, pubblicava uno studio per risolvere uno dei problemi che ostacolano il completamento dell'Unione bancaria, cioè l'eccessiva concentrazione dei titoli di stato di ogni paese negli attivi delle sue banche²¹.

In dicembre le trattative per il nuovo governo tedesco si ridirigevano verso una "grande coalizione" di sicuro europeismo. Ciò rianimava la speranza che si concretizzassero alcune delle nuove idee di integrazione. Idee che non rinviassero a miracolose rivoluzioni istituzionali, ma con un profilo pragmatico, concentrato su aspetti economico-finanziari, da mettere in atto fin dal 2018, con avanzamenti sostanziali prima del 2019 quando il Regno Unito avrebbe abbandonato ufficialmente l'UE e nuove elezioni avrebbero rinnovato Parlamento e Commissione.

Non mancano ragioni perché i passi urgenti riguardino l'economia e la finanza: il bisogno di rafforzare la sostenibilità della ripresa e la necessità di consolidare l'unità monetaria rendendo più funzionale e omogenea l'area di circolazione del credito e dei pagamenti in euro, il desiderio di far meglio fronte a un'economia

²⁰ *Ibidem*.

²¹ N. Véron, *Sovereign Concentration Charges: A New Regime for Bank's Sovereign Exposures*, European Parliament, novembre 2017.

e una finanza globali il cui andamento favorevole può improvvisamente cedere anche a seguito di shock geopolitici. Ma c'è la consapevolezza della necessità di passi più squisitamente politici. Che in effetti stanno gradualmente avvenendo da tempo e sono divenuti più concreti e celeri nel 2017. Passi in materia di difesa comune, sicurezza, migrazioni e persino qualche prima ammissione circa l'indispensabilità di un "pilastro sociale" dell'Unione in grado di orientare, armonizzare e integrare gli schemi di welfare nazionali. Questi capitoli molto politici emergono anche nella preparazione dello schema di bilancio pluriennale post 2020 dell'UE, dove si insiste sul concetto di beni pubblici europei togliendo rilievo ai meri calcoli di dare-avere dei singoli Stati membri²².

La vicenda della Brexit può aiutare a comprendere come si siano potuti far progetti di integrazione in un anno politicamente stressato e con un percepito calo di europeismo. Da un lato Brexit inietta la paura di altre uscite, del collasso di un'Europa incapace di camminare "verso una più genuina unione economica e monetaria"²³. Inoltre senza gli inglesi ci sono meno ostacoli a integrarsi. È giustificato il timore che senza di loro l'Unione mancherà di quelle iniezioni di pragmatismo, rispetto dei meccanismi di mercato, efficienza produttiva e tecnologica, "società aperta", flessibilità e cosmopolitismo culturali, e altro ancora, spesso associati alla cultura britannica. Ma va constatato che nell'UE gli inglesi, più che contare sulla loro influenza culturale, si sono limitati a boicottare il cammino verso un'unione più stretta. Anche se volessimo comportamenti continentali più "inglesi" potrebbe risultare più facile ottenerli senza di loro. Inoltre certi aspetti del modello inglese hanno funzionato male in patria, soprattutto dopo la grande crisi: dalle banche mal vigilate, travolte e salvate con grandi quantità di denaro pubblico, fino alle goffaggini nazionale-provinciali e partitiche con cui gli inglesi hanno deciso e gestito l'uscita dall'UE.

²² Cfr. European Commission, [High Level Group on Own Resources](#), 2016.

²³ Cfr. European Council, The President, Herman Van Rompuy, [Towards A Genuine Economic And Monetary Union](#), 26 giugno 2012.

I dossier sul tavolo

Alla fine del 2017 le principali idee per accrescere l'integrazione europea, più o meno ufficiali, diverse e in parte confliggenti, provenienti dagli organi comunitari, dai principali Paesi membri, da studiosi e think tank indipendenti, possono raggrupparsi in tre dossier: il completamento dell'Unione bancaria, la riforma dell'architettura d'insieme del governo economico e del bilancio comunitari, la riforma della disciplina delle finanze pubbliche nazionali.

Unione bancaria

Il tema dell'unificazione del sistema bancario dove circola la moneta unica, per quanto ristretto, tecnico e un po' triste in confronto a progetti più alati di approfondimento dell'Unione, va riconosciuto come il più urgente. Se "l'euro è come il sangue dell'economia, occorre un buon sistema sanguigno per farlo circolare senza intoppi, un sistema scorrevole, altrimenti sono emboli e infarti"²⁴. A differenza di quanto molti pensano, l'Unione bancaria è più importante, per la sopravvivenza dell'euro, dell'unione fiscale²⁵.

Nel dossier dell'Unione bancaria, al quale la Commissione ha contribuito fra l'altro con un'ampia comunicazione diffusa in ottobre²⁶, ci sono numerose questioni²⁷. La principale è la

²⁴ F. Bruni, "L'Unione bancaria e dei mercati dei capitali", in AA.VV., *Europa: sfida per l'Italia*, Roma, Luiss University Press, 2017, p. 86.

²⁵ Cfr. i due articoli di M. Sandbu, "Fiscal Vs Banking Union", F.T.com, 25 luglio 2017, e idem, "Fiscal Vs Banking Union. Part II", F.T.com, 14 dicembre 2017, e, dello stesso autore, *Europe's Orphan*, Princeton N.J., Princeton University Press, New Edition, 2017. Più critico dell'idea è Dani Rodrik in: "[Does Europe Really Need Fiscal and Political Union?](#)", *Project Syndicate*, 11 dicembre 2017.

²⁶ Commissione europea, [Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul completamento dell'Unione bancaria](#), Bruxelles, 11 ottobre 2017, COM(2017) 592 final.

²⁷ Compresa la riconsiderazione di alcuni aspetti del coordinamento fra chi detta le regole finanziarie, chi vigila sulla loro applicazione e chi gestisce le crisi e le

mancanza di uno dei pilastri previsti nel progetto di unione, cioè un sistema comune di assicurazione dei depositi bancari. L'assicurazione esiste in tutti i paesi ma in forme diverse e scollegate. I mercati possono dunque percepire, anche improvvisamente, differenze di rischio fra le banche dei diversi paesi. Crisi bancarie anche parziali e circoscritte possono diffondere panico nei canali dei pagamenti internazionali, minacciando insolvenze dalle quali vanno preservati i piccoli depositanti. Brusche discontinuità dei flussi di liquidità internazionale lungo i confini nazionali metterebbero a rischio l'unità dell'Eurozona.

L'assicurazione dei depositi comunitaria ha i suoi nemici. Implica una dose di solidarietà internazionale, anche se temporanea, limitata al rimborso dei depositi minori e finanziata con accantonamenti delle stesse banche. La solidarietà è maggiore quando i fondi assicurativi sono pubblici e utilizzabili per un'ampia gamma di emergenze. I paesi che si considerano finanziariamente più robusti, fra cui la Germania, non vogliono dare il via a un'organizzazione che ritengono sussidi i paesi che hanno banche più fragili, come considerano l'Italia. Non è qui il caso di discutere queste valutazioni, che spesso sottostimano la rischiosità delle banche di paesi considerati robusti e l'interdipendenza che collega la rischiosità dell'intero sistema bancario europeo. Va preso però atto che il consenso all'assicurazione comunitaria dei depositi non sarà mai raggiunto se non si risolvono due problemi accumulati in passato e rilevanti nel caso italiano: i tanti prestiti in difficoltà e la gran quantità di titoli di stato del proprio paese posseduti dalle banche. Il secondo problema consiste nel circolo vizioso che può stabilirsi fra crisi delle banche e della finanza pubblica di un paese. Sui due fronti devono ridursi le differenze fra i paesi dell'Eurozona e quindi fra il rischio percepito delle loro banche.

ristrutturazioni bancarie. Nella gestione delle crisi di alcune banche italiane è emerso, fra l'altro, come la necessità di perseguire insieme i principi di stabilità, concorrenza, trasparenza, possa veder sovrapporsi più autorità in modi che confondono, rallentano e finiscono per indebolire decisioni e provvedimenti.

Non mancano progressi e proposte. Il flusso di nuovi prestiti in difficoltà sta rallentando, anche per il miglioramento dell'economia; le banche stanno anche alleggerendosi dei crediti in sofferenza formatisi in passato, recuperandoli o vendendoli su un mercato specializzato che va organizzandosi. Le autorità europee stimolano questi processi, omogeneizzando i criteri per valutare le sofferenze nei vari paesi e obbligando a coprirle con accantonamenti di capitale. C'è crescente pressione ad armonizzare e sveltire le norme fallimentari e le procedure con cui le banche escutono le garanzie dei debitori insolventi recuperando in tutto o in parte i loro crediti. Sono in discussione nuovi passi in queste direzioni, sia a livello comunitario sia nei singoli Paesi membri. È augurabile che dal primo livello non vengano imposizioni brusche e inattuabili e che i secondi non facciano ostruzionismo contro aggiustamenti e riforme indispensabili per ripulire i bilanci bancari migliorando le opportunità di nuovi prestiti a chi se li merita maggiormente.

Anche ridurre i titoli di stato del proprio paese detenuti dalle banche, oltre a diminuire il pericolo di circoli viziosi fra rischio-paese e rischio bancario, serve a rinforzare il flusso di crediti alle imprese, riducendo il complice supporto delle banche alla crescita del debito pubblico del proprio paese. Il peso di quest'ultimo nei portafogli bancari dovrebbe più che dimezzarsi rispetto alla media attuale di 150-200% del capitale ordinario di una banca (con Germania, Belgio e Italia fra i paesi col rapporto più alto). La regolamentazione internazionale considera i titoli di stato attività non rischiose; la loro detenzione da parte delle banche non richiede perciò accantonamenti specifici di capitale proprio; ciò le incentiva ad acquistarli anche oltre le loro esigenze di attività liquide a largo mercato. Il modo più drastico di disincentivarli è dunque quello di riconoscere che anche i titoli di stato rischiano di non essere puntualmente remunerati e rimborsati e imporre perciò accantonamenti di capitale, a fronte della loro detenzione, proporzionali al rischio dell'emittente, cioè del rischio di insolvenza attribuibile al debito pubblico dei singoli stati. Procedere così richiede però

difficili accordi internazionali molto oltre l'UE; inoltre la valutazione del rischio di ogni paese è controversa e arbitraria, oltre che pro-ciclica, cioè tale da sfavorire la domanda di titoli di un paese proprio quando la sua finanza pubblica soffre una crisi destabilizzante; infine, per nazioni come l'Italia dove il peso del debito pubblico nelle banche è più elevato e il rischio associato significativo, l'aumento richiesto del capitale proprio potrebbe rivelarsi eccessivo, causare vendite improvvise dei titoli e un aumento dei loro "spread" con i titoli analoghi di altri paesi. La speculazione esaspererebbe l'instabilità del loro mercato rendendo la misura controproducente.

Va dunque trovato, almeno durante una lunga fase di transizione, un diverso sistema per incentivare la riduzione dei titoli di stato nelle banche del paese che li emette. Nel 2017 sono state approfondite idee che circolavano da tempo, accolte anche, in novembre, da uno studio del Parlamento europeo²⁸ preso in considerazione dalla Commissione. Il punto essenziale è di non guardare direttamente al rischio di insolvenza del debito pubblico di uno stato ma di ridurre il rischio che deriva dalla loro concentrazione eccessiva nell'attivo di una banca, nazionale o estera che sia. Sicché requisiti di capitale maggiori e crescenti verrebbero richiesti quando il debito di un paese singolo, comunque sia valutabile la sua rischiosità specifica, occupa una quota dell'attivo di una banca superiore a una certa soglia. Inoltre questi requisiti verrebbero imposti con gradualità in modo da eliminare gli eccessi di concentrazione in un periodo di circa dieci anni. L'aggiustamento più forte spetterebbe alle banche tedesche, che hanno una concentrazione di titoli di stato nazionali superiore a quella delle banche italiane, nonostante i loro titoli siano considerati meno rischiosi. Il risultato sarebbe la dispersione dei titoli emessi da ogni stato in tutto il sistema bancario dell'area, la cui omogeneità crescerebbe molto, riducendo la rilevanza dei confini nazionali in un'Unione bancaria che meglio si presterebbe all'adozione di un sistema comune di assicurazione dei depositi bancari. Sono anche in discussione

²⁸ N. Véron (2017).

le modalità e i tempi di tale adozione, anch'essa graduale con quote lentamente crescenti di vera o propria mutualizzazione dei rischi.

Per aiutare le banche a liberarsi più speditamente dei titoli di stato in eccesso, sarebbero utili acquisti temporanei, limitati e condizionati, da parte di istituzioni comunitarie quali il Mes/Fme. Ciò collega il dossier sull'Unione bancaria a quello sull'architettura istituzionale complessiva del governo economico europeo.

Governance

Su questo fronte è importante tenere distinti i sogni da ciò che è fattibile con sollecitudine²⁹. Durante il 2017 i sogni non sono stati dimenticati: a Brexit si è reagito anche riaffermando l'impegno per l'"Unione sempre più stretta" rifiutata dagli inglesi. È stata ribadita l'idea di avvolgere l'integrazione economica in una bandiera politica in qualche misura federale, di darle legittimazione democratica sovranazionale più spiccata, di mescolare più intimamente una forte cooperazione finanziaria, fiscale e commerciale con impegni comunitari schiettamente politici nei campi della difesa, del welfare, della sicurezza, dell'educazione. In ciò si è distinta la Francia di Macron. È una tensione unitaria di fondo che può dare frutti. Ma può apparire retorica e vaga, incontrare incomprensione e controversia e trasformarsi in scetticismo e delusione, bloccando passi più specifici, limitati, concreti, condivisi. L'europeismo tedesco, da questo punto di vista, è parso più prudente e pragmatico, anche se si è temuto potesse indebolirsi includendo i liberali nella coalizione di governo e anche se a volte si è sospettato che la tensione verso una Germania più europea fosse piuttosto il disegno di un'Europa più tedesca.

Non è stata però solo una *pièce* franco-tedesca. La Commissione non è rimasta passiva. Dopo il minimalismo del

²⁹ Per una rassegna di idee e proposte sul governo dell'Eurozona si veda: Bruegel, *The eurozone medley: a collection of recent papers on the future of euro-area governance*, 6 dicembre 2017.

Libro Bianco di marzo, ha esercitato il suo potere di iniziativa precisando una “roadmap” per l’approfondimento dell’Unione economica e monetaria (Uem). In dicembre le sue proposte per il governo dell’Eurozona sono entrate nei dettagli dei passi fino alla scadenza della legislatura nel 2019, senza nascondere idee di più lungo termine che richiederebbero revisioni dei Trattati. È incoraggiante che ciò sia avvenuto in un anno complicato e fitto di elezioni, con energie assorbite dalle trattative per la Brexit e da altri impegni importanti nel gioco dell’Europa fra “i grandi”, come difficili decisioni di politica della concorrenza, controverse misure per gestire la tragedia dei rifugiati e dei migranti, l’approvazione finale del trattato di libero scambio col Canada (Ceta) e le ben riuscite trattative commerciali col Giappone.

I punti principali dell’agenda Juncker del 6 dicembre³⁰, quale input per l’Euro Summit del 15 dicembre, sono la trasformazione del Mes in Fme, la ri-articolazione del bilancio comunitario e l’istituzione del ministro delle Finanze europeo.

I compiti del Fme andrebbero oltre all’assistenza ai paesi in difficoltà finanziarie, fornendo garanzie e interventi nelle crisi bancarie. In prospettiva potrebbe anche organizzare emissioni sintetiche di panieri di titoli di stato di più paesi, facilitando la riduzione della loro concentrazione nelle banche dei paesi emittenti. La sua governance del Fme dovrebbe consentire decisioni più rapide di quelle dell’attuale Mes, meno soggette ai veti dei rappresentanti dei governi, con maggior coinvolgimento nella gestione dei programmi di assistenza. La proposta, come finora accennata, sembra però lasciare al Fme un profilo sostanzialmente intergovernativo e poco più che nominalmente diverso dal Mes. C’è poi il controverso desiderio dei tedeschi che il Fme tolga alla Commissione parte del ruolo di disciplinatore dei bilanci pubblici nazionali che ritengono abbia svolto con troppa indulgenza.

Quanto al bilancio comunitario, vengono prospettati diversi sviluppi: supportare le riforme strutturali dei paesi; aiutare la

³⁰ European Commission - Press release, *Commission sets out Roadmap for deepening Europe’s Economic and Monetary Union...*, cit.

convergenza economica dei paesi dell'UE che ancora non fanno parte dell'euro così da metterli in condizione di entrarvi; fornire garanzie al Fme nei suoi interventi di assistenza alle crisi bancarie; finanziare investimenti per stabilizzare paesi colpiti da particolari shock. Deliberazioni di dettaglio sarebbero proposte a metà 2018 e in parte entrerebbero nel bilancio pluriennale post-2020.

Il ruolo del Fme e le nuove funzioni del bilancio comunitario nutrirebbero l'agenda di un ministro europeo dell'Economia e delle Finanze, che potrebbe essere vice presidente della Commissione e presidente dell'Eurogruppo, risponderebbe al Parlamento europeo e avrebbe la responsabilità del coordinamento delle politiche economiche comunitarie e della promozione della loro legittimazione democratica. La presidenza a tempo pieno dell'Eurogruppo da parte di un vice presidente della Commissione, oggi ricoperta da un ministro in carica di un Paese membro, attenuerebbe la natura intergovernativa del gruppo. Ciò può essere considerato un fatto positivo ma anche criticato come fonte di confusione³¹ e di illusioni, visto che creerebbe un "ministro delle Finanze" senza voce in capitolo in materia di tassazione e senza un ampio bilancio comunitario. In prospettiva il "ministro" potrebbe però divenire responsabile di nuove funzioni, di nuove risorse e del loro coordinamento, come si ipotizzava già nel 2016 in un documento del governo italiano³² ripreso in un contributo all'Eurogruppo del maggio 2017³³.

Riversate nell'Euro Summit del 15 dicembre, le proposte di Juncker³⁴ hanno visto il loro esame rinviato a marzo 2018 nella speranza di poter prendere alcune decisioni a giugno, ma con un comunicato del presidente Donald Tusk che sembra più

³¹ G.B. Wolff, *The European Commission should drop its ill-designed idea of a Finance Minister*, Bruegel, 4 dicembre 2017.

³² Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Una strategia europea condivisa per crescita, lavoro e stabilità*, febbraio 2016.

³³ *Italian contribution on deepening the EMU*, http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Proposal_CL_23_May.pdf

³⁴ Definite a "flawed attempt" in un ingeneroso editoriale del *Financial Times*: http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/ft-v/ft-view_7_12_17.pdf

preoccupato di prometter poco che di stimolare rapidi progressi³⁵. Pare prevalere la rassegnazione ad attendere accordi dell'autonominata leadership franco-tedesca³⁶, nonostante le idee diverse dei due paesi richiedano difficili compromessi e la Germania sia ancor priva di un accordo di governo che assicuri attenzione e idee chiare sui progetti europei.

Disciplina delle finanze pubbliche nazionali

La disciplina dei bilanci dei paesi europei è stata spesso riorganizzata³⁷, soprattutto dopo la crisi dell'Eurozona. Si è cercato, fra l'altro, di strutturare meglio la cooperazione fra governi e Commissione istituendo il "semestre europeo" e conferendo alle regole la flessibilità per adattarsi alle diverse congiunture e problematiche dei Paesi membri.

È stato un successo parziale. Da un lato infatti gli aggiustamenti fiscali sono stati meno pro-ciclici (cioè più attenti a non peggiorare le recessioni con misure restrittive e viceversa) pur contenendo gli squilibri delle finanze pubbliche³⁸. Dall'altro, l'effettiva capacità del coordinamento comunitario di incidere sulle decisioni nazionali è messa in dubbio, soprattutto nel

³⁵ "This morning we discussed Euro area reform. The summit participants agreed with my proposal that in the next 6 months, the work of our finance ministers should concentrate on areas where the convergence of views is the greatest, [...] on issues such as the completion of the Banking Union, and the transformation of the ESM into the so-called European Monetary Fund [...] Discussions will continue also on other ideas, which need more time to mature, and have a longer term perspective. I will call the next Euro summit already in March to continue this discussion. And June could be the moment for us to take the first decisions", Council of the EU, [Remarks by President Donald Tusk following the European Council meetings on 14 and 15 December 2017](#), Statements And Remarks 813/17, 15 dicembre 2017.

³⁶ A. Gray, ["Merkel, Macron: we "want" joint Eurozone vision by March"](#), *Politico*, 15 dicembre 2017.

³⁷ Cfr. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/timeline-evolution-eu-economic-governance_en

³⁸ Si veda l'esame condotto dall'European Fiscal Board nel suo [primo rapporto annuale](#), pubblicato nell'ottobre del 2017.

caso di alcuni paesi (fra cui l'Italia) e della riduzione del debito pubblico accumulato in passato. Inoltre la flessibilità ha reso le regole sui deficit e i debiti complicate e controverse al punto da perdere credibilità.

Nel 2017 si è discusso quindi dell'opportunità di cambiarle nuovamente. Soprattutto si vorrebbe spostare l'attenzione dai deficit ai debiti pubblici. Le due cose sono ovviamente collegate ma solo insistere sui debiti fa sì che non si dimentichino i deficit indisciplinati dei periodi precedenti. Inoltre, mentre le opposizioni non hanno interesse ad aiutare i governi a contenere il deficit, sono cointeressate al controllo del debito perché il suo aumento diverrebbe un problema loro quando vincessero le elezioni e dovessero governare³⁹.

L'entità del debito, più di quella dei deficit, è anche il vero problema dei mercati finanziari nell'assorbire i titoli governativi di un paese. Sicché risultati insoddisfacenti della disciplina comunitaria ispirano l'idea di lasciare che siano i mercati a disciplinare le finanze pubbliche, aumentando i tassi di interesse dei paesi con maggior debito, senza calmieri da parte del Mes o della Bce. Questa minaccia, tipica del governo tedesco, preoccupante per un paese come l'Italia, si è accompagnata a quella di riconoscere che interessi e rimborsi dei titoli di stato non sono garantiti sicché si tratta di titoli rischiosi, sono richiesti accantonamenti di capitale delle banche che li acquistano e occorre predisporre regole per rendere ordinata e automatica la procedura di insolvenza di debitori sovrani in difficoltà⁴⁰.

Un maggior ricorso alla "disciplina di mercato" diverrebbe più probabile se tardasse troppo la riduzione dei maggiori debiti pubblici. I paesi più indebitati potrebbero soffrirne fino a

³⁹ Si veda C Bastasin, *A bipartisan public debt agreement for Italy*, LUISS School of European Political Economy, Policy Brief, 27 novembre 2017, dove l'autore propone un modo con cui il Meccanismo Europeo di Stabilità potrebbe aiutare e, insieme, incentivare i Paesi membri a ridurre l'eccesso di debito accumulato in passato mentre controllano i deficit.

⁴⁰ Si vedano le note 5 e 6 di F. Bruni, "Lo stand-by dell'integrazione europea: proteste e debolezze italiane", cap. 11 del *Rapporto ISPI sul 2016: L'età dell'incertezza, scenari globali e l'Italia*, Milano, Epoké-ISPI, 2017.

rendere inevitabile la loro insolvenza. L'attuale disciplina comunitaria che, a dispetto dei monotoni critici dell'“austerità”, è molto flessibile, va dunque integrata aumentando gli incentivi regolamentari a diminuire l'indebitamento. Fra le idee circolate nel 2017 vi è la modifica della regola che impone di ridurre ogni anno di 1/20 la distanza fra il rapporto debito/Pil di uno stato e il 60%, consentendo riduzioni più lente quando il Pil cresce meno e viceversa. Resa così più realistica la regola, verrebbe imposta con più rigidità, comminando ai paesi che non la rispettano sanzioni che giungano fino a ritardare i versamenti comunitari di fondi strutturali e altri finanziamenti. Anche l'introduzione prima accennata di limiti regolamentari alla concentrazione dei titoli pubblici di uno stato negli attivi delle sue banche disincentiverebbe l'eccesso di indebitamento pubblico. Per facilitare il rispetto di tali limiti, il Mes/Fmi potrebbe essere autorizzato ad acquisti temporanei e condizionati dei titoli di stato di un paese finanziandosi con emissioni di speciali euro-bonds.

Anno difficile e contraddittorio

In conclusione, il 2017, per quanto riguarda l'integrazione europea, è stato un anno particolarmente complesso. Ha oscillato fra una situazione economica di ripresa netta, anche se sospetta di temporaneità, e un clima politico teso e spesso avverso al progredire dell'Unione, fra timori di fratture nazionalistiche e fermenti di nuovi progetti unitari, fra l'appariscente acuirsi di populismi distruttivi e l'emergere sorprendente di nuovi orizzonti europeisti, fra l'insistenza nel far piccoli passi verso l'integrazione economica, soprattutto bancaria e finanziaria, e la riapertura di ambiziosi cantieri di integrazione politica, fra scoraggiamento, sogni astratti e realismo pragmatico.

In questi complessi marosi sarà il nuovo anno a svelarci la rotta che la barca comune europea vorrà e saprà intraprendere.

PARTE III

L'ITALIA

12. Le priorità della politica estera italiana e il Mediterraneo

Ugo Tramballi

La continuità

Davanti a un cospicuo numero di ministri dei paesi del Mediterraneo, difficile da riunire nello stesso luogo e nello stesso momento, a dicembre Angelino Alfano aveva aperto e chiuso la terza edizione di Rome MED Dialogues (Roma, 30 novembre- 2 dicembre 2017). Nel 2016 al suo posto di ministro degli Esteri c'era Paolo Gentiloni, il quale anche l'anno successivo era presente ai Dialoghi Mediterranei organizzati da Farnesina e Ispi, ma da presidente del Consiglio. Nulla di male, la continuità di uomini e idee era evidente. Sebbene di questa XVII legislatura faticosamente arrivata al suo termine naturale, Alfano e Gentiloni fossero già il quarto e terzo ministro degli Esteri: la seconda era stata Federica Mogherini e la prima, all'inizio della legislatura guidata da Enrico Letta (primo di tre premier), era stata Emma Bonino.

Continuità – anche dei volti e delle personalità, non solo delle politiche – è stabilità. Soprattutto per i partner dei molti vertici europei e negli scambi con i leader del Mediterraneo dove la necessaria ripetitività degli incontri induce a una consuetudine che produce credibilità. Solo nel 2017 tra vertici bilaterali, dell'Unione, incontri sui temi europei o che riguardano l'Europa come ambiente, instabilità della Libia, Mediterraneo, Africa, terrorismo, sicurezza, migrazione, economia, Paolo Gentiloni ha incontrato i suoi principali partner dell'UE almeno una cinquantina di volte. Praticamente una vita in comune.

È innegabile che nell'UE i nostri associati si trovassero più a loro agio con Mario Monti che con Silvio Berlusconi, e oggi si trovino meglio con la pacatezza di Gentiloni che con l'irruenza di Matteo Renzi. Ma questo per certi versi è irrilevante; e anche al frequente cambio dei volti italiani, è molto probabile che i nostri partner abbiano fatto l'abitudine. Ciò che conta è la continuità della politica estera italiana: più o meno credibile a seconda dei momenti e dei conflitti, ma sostanzialmente stabile dalla nascita della Repubblica. "Ci sono diversi fattori che rendono un Paese affidabile agli occhi della comunità internazionale. Tra questi c'è la continuità nelle sue scelte di fondo in politica estera", ricorda Pier Ferdinando Casini, l'ex presidente della Commissione Affari Esteri del Senato¹.

In un settantennio di continuità, l'unico cambiamento che Berlusconi aveva apportato era stato il ribaltamento della tradizionale amicizia col mondo arabo a favore di un rapporto più stretto con Israele. Per il resto, le sue relazioni molto dirette con Muhammad Gheddafi, Vladimir Putin e George W. Bush non erano che la personalizzazione di interessi consolidati della politica estera italiana verso Libia, Urss/Russia e Stati Uniti.

All'appuntamento del 2018 di Rome MED Angelino Alfano non ci sarà, avendo annunciato il suo ritiro dalla politica attiva. E potrebbe non esserci nemmeno Paolo Gentiloni. È anno elettorale e come sempre ci sono incertezze su chi governerà. Dubbi che col nuovo sistema elettorale potrebbero anche prolungarsi per mesi dopo il voto. I cambiamenti sono possibili ma è sempre stato così e ogni volta – chiunque andasse a Palazzo Chigi e alla Farnesina – i pilastri della politica estera italiana restavano gli stessi: sistema occidentale di alleanze, Europa ed euro, dialogo con i paesi del Mediterraneo, Africa, accordi commerciali.

Mai come il voto per la prossima XVIII legislatura potrebbe invece cambiare radicalmente le cose. Tre partiti – Movimento 5 Stelle, Lega Nord e Fratelli d'Italia – hanno serie e legittime possibilità di guidare il prossimo governo o di esserne parte in una posizione rilevante. E, in teoria, ognuno dei tre ha

¹ Da il *Corriere della Sera*, 21 settembre 2017.

l'ambizione di cambiare la nostra politica estera. Se un anno fa ci chiedevamo quale effetto avrebbe avuto la vittoria del populismo di Donald Trump in America e nel mondo, ora potremmo avere l'opportunità di vederne gli effetti concreti sulle scelte comunitarie e internazionali di casa nostra.

La discontinuità

Alla fine del 2017, poco più di due mesi prima delle elezioni, era ancora difficile trovare un programma specifico di politica estera nei siti ufficiali di Lega e Fratelli d'Italia. Tra le "Sfide dell'Italia" aggiornate a febbraio sul portale di FdI, il primo punto era "Persona e popoli, il futuro dell'Italia e dell'Europa" nel quale si invocava, fra molti temi domestici, una UE e un euro "dei popoli" e degli stati nazionali, non di Bruxelles, della Bce né delle banche².

Almeno prima che la campagna elettorale entrasse nel vivo, le posizioni internazionali della Lega si deducevano dal collage di dichiarazioni di Matteo Salvini. Per i due partiti che contendono a Forza Italia il primato nel centro-destra, le posizioni si possono riassumere così: tendenzialmente anti-europeisti anche se davanti al disastro economico e all'instabilità politica nel Regno Unito dopo Brexit, i toni sono stati abbassati. Nel 2014 Fratelli d'Italia chiedeva "lo scioglimento concordato dell'Eurozona". Per Salvini l'UE è la sentina di tutti i mali, il suo destino deve essere stabilito da un referendum popolare. Oltre all'incondizionata stima per Vladimir Putin, l'elaborazione sulle alleanze e sul quadro internazionale è ancora vaga. Più che nella lettura di un programma organico, le loro intenzioni si deducono dalle dichiarazioni a caldo, quando accadono eventi nel mondo. A eccezione della questione migratoria, i due partiti sono convinti che non sia la politica estera che faccia vincere le elezioni.

Diverso è l'approccio dei Cinque stelle. Forse perché i sondaggi dicono che il movimento potrebbe conquistare la

² <http://www.fratelli-italia.it/le-sfide-per-l-italia-9-gennaio-pomeriggio/>

maggioranza relativa dei voti, è stato elaborato un programma dettagliato in dieci capitoli, ognuno con esposizione, “punto programmatico” e breve video di un esperto che ne spiega le ragioni³. Il programma porta la data del 13 aprile del 2017. In seguito i sostenitori del movimento hanno votato scegliendo le priorità.

Il consenso maggiore è sul contrasto ai trattati commerciali come Ttip (Transatlantic Trade and Investment Partnership) e Ceta (Accordo di libero scambio UE-Canada). Seguono “Sovranità e indipendenza”; “Europa senza austerità”; “Ripudio della guerra”; “Smantellamento della troika europea”; “Disarmo e nuovi modelli di produzione come premessa della pace”. Poi viene “Russia, un dialogo da rilanciare con un partner strategico”: opposizione alle sanzioni di Usa e UE, dialogo con “un Paese amico per la costruzione di un nuovo mondo multipolare”. Nessuna considerazione sul tasso di libertà nel sistema russo.

La “Riforma della Nato” riflette sul fatto che “il sistema di sicurezza occidentale non solo non ci ha resi più sicuri, ma è il primo responsabile del caos odierno”. Quindi è necessaria “un’agenda per il disimpegno dell’Italia da tutte le missioni militari della Nato in aperto contrasto con l’articolo 11 della nostra Costituzione”. Il penultimo punto dedicato al Medio Oriente si sofferma in gran parte su Siria, Isis e i “bancomat del terrorismo”, cioè i paesi arabi alleati dell’Occidente. Bashar al-Assad non avrebbe potuto scrivere di meglio. Il meno votato dai sostenitori di M5S, è il capitolo sul multilateralismo: “Nuovi scenari di alleanze per l’Italia”. Brics e “Alba bolivariana” promossa da Venezuela e Cuba, sono i modelli indicati. Del capitolo è interessante il video nel quale Andre Vltchek, attivista di San Pietroburgo, descrive l’Occidente come il male assoluto che ha prodotto solo disperazione. Vltchek parla da uno slum in Indonesia, “distrutta dall’imperialismo occidentale con il golpe di Suharto del 1969”. Nel frattempo l’Indonesia ha vissuto uno sviluppo economico fenomenale e secondo l’Asian Development Bank l’indice di povertà è al 10,9% Una

³ <http://www.movimento5stelle.it/programma/esteri.html>

percentuale ancora inaccettabile ma nel 1999 era al 24. Nel Venezuela di “Alba Bolivariana”, i poveri sono l’82%⁴.

Il programma forse non è del tutto aggiornato rispetto alla lunga marcia da movimento a partito di governo, evidenziata dal viaggio a Washington di Luigi Di Maio, nel novembre 2017. Come il programma economico ancora a metà fra libero mercato e statalismo, anche quello sulla politica estera è un cantiere aperto.

Emergenza italiana

Tutti i sondaggi indicano da tempo che la maggioranza degli italiani è favorevole al rigido controllo dei flussi migratori. Insieme alla protezione delle frontiere, è il primo interesse nazionale che il governo dovrebbe perseguire. Minoranze cospicue vogliono i respingimenti, anche se questo comportasse il trattamento disumano dei migranti in Libia o nei loro paesi d’origine.

Di fronte al mutamento progressivo dell’opinione pubblica e ai sondaggi sul consenso ai partiti, la questione migranti non poteva che diventare la priorità della politica estera italiana. Non esiste paese che da solo possa affrontare, ancor meno risolvere, un fenomeno di queste dimensioni. Soprattutto non esiste soluzione tanto rapida quanto i tempi che chiede la politica in tempo d’elezioni: serve invece una generazione e anche dopo, sotto la pressione demografica, milioni di africani continueranno a cercare in direzione Nord una vita migliore.

Non solo per una questione migratoria (anche di sicurezza, terrorismo ed energia) ma soprattutto per questa, il governo Gentiloni aveva puntato sulla pacificazione della Libia. Una priorità nazionale. Prima fra gli occidentali, il 10 gennaio 2017 l’Italia aveva riaperto l’ambasciata di Tripoli e dedicato uomini e risorse per l’addestramento della guardia costiera libica. Il

⁴ R. Trombetta, “In Venezuela 82% of people live in poverty – where are our friends now?”, *The Guardian*, 5 aprile 2017.

rapporto con il premier al-Sarraj e il suo governo riconosciuto dalla comunità internazionale, è stato continuo e proficuo. Quello con il generale Khalifa Haftar, inesistente.

Poi, il 25 luglio Emmanuel Macron ha convocato Sarraj e Haftar al castello di La Celle-Saint Cloud, alle porte di Parigi. Immediatamente dopo, il presidente francese ha incontrato Gentiloni e sulla via di casa Sarraj si è fermato a Roma. Solo il 28 settembre il generale Haftar sarebbe stato invitato in visita ufficiale in Italia e, con una certa arroganza, avrebbe dichiarato la sua disponibilità a contrastare l'immigrazione illegale purché paghino gli italiani. Khalifa Haftar è un pericoloso piccolo Napoleone sostenuto dall'egiziano Abdel Fattah al-Sisi, un altro Napoleone poco più grande di lui. Ma senza Haftar (e al-Sisi) l'eventuale pacificazione della Libia e il blocco dell'immigrazione restano missioni impossibili.

In parlamento a Roma le opposizioni avevano denunciato la prova di debolezza del governo. Ma non c'è partito né esecutivo di oggi e di ieri che non abbia contribuito – chi poco, chi tanto – a fare del nostro paese un partner minore e dalla credibilità discutibile sulla scena internazionale. Se la Francia resta più decisiva di noi, è una questione di Storia e un problema di comportamenti e di stabilità: sebbene ai francesi non piaccia più come sei mesi fa e fra altri sei dovesse piacere ancor meno, comunque Macron governerà fino alla fine del suo mandato.

Nel discorso conclusivo a Rome MED 2017, Paolo Gentiloni ricordava “l'understatement” come una caratteristica della politica estera italiana. Senza fare proclami né inviare la Legione Straniera, per esempio, l'Italia è diventato il terzo paese investitore in Africa, dieci anni fa era il trentesimo. Era dagli anni Sessanta che non avevamo una politica sull'Africa da dove oggi viene e continuerà a venire la migrazione: il 60% della popolazione ha meno di 25 anni. È stata l'Italia con la visione del Migration compact a spingere l'Europa verso una soluzione di lungo respiro per tutti quei problemi che ci preoccupano. Quel patto per l'Africa proposto nel 2016 è già la messa in opera del multilateralismo che il M5S auspica nel suo programma. Come

lo è per natura l'*understatement* diplomatico elogiato dal presidente del Consiglio.

Come a smentire la bontà del multilateralismo e ad affermare la necessità di una leadership, sulla scena appare improvvisamente Macron: convoca i libici in un castello francese e il processo di pacificazione fa un balzo in avanti. Nel Maghreb come nei paesi del Sahel, il presidente francese parla di migrazioni, sviluppo economico, terrorismo e sicurezza regionale come avesse inventato lui il Migration compact, mostrando poco *understatement* e molto protagonismo. Il quinto vertice fra Unione Africana e UE ad Abidjan nel novembre 2017 l'ha praticamente guidato lui, sebbene ci fosse molta Italia nella decisione finale d'investire in Africa 44 miliardi di euro entro il 2020.

Giustizia e realismo

“Il fatto che l'Egitto sia un interlocutore ineludibile su questioni di primaria importanza per l'Italia, come la stabilizzazione della Libia e la lotta al terrorismo, non significa che intendiamo voltare pagina nella ricerca della verità sull'omicidio di Giulio Regeni”. È così che Angelino Alfano spiegava la decisione di rimandare al Cairo un ambasciatore italiano dopo 18 mesi di vuoto.

La data – Ferragosto – svelava un senso di colpa. La decisione del governo poteva sembrare cinica, forse gli interessi geopolitici ed economici prevalevano sulla tragedia umana. Ma confidando nelle “iniziative di cui il nostro ambasciatore si farà carico” nell'incessante ricerca della verità per Giulio, non c'era altro da fare che insediare Giampaolo Cantini all'ambasciata italiana sul lungo Nilo di Garden City. Non era una resa all'Egitto né l'implicita chiusura del caso, anche se al Cairo il regime l'aveva interpretata esattamente così. Era un cambiamento di strategia: quella di prima non aveva dato risultati, salvo l'aspetto etico della nostra protesta. E bisognava affrontare una realtà ineludibile: nessun paese europeo era con noi a mostrare segni concreti di solidarietà. Dopo le condoglianze avevano tutti continuato

a fare affari con il governo egiziano, in qualche caso prendendo i contratti che erano italiani. La nostra presenza economica in Egitto è importante, garantisce occupazione lì e in Italia. E sarebbe ingiusto ignorare che la salvaguardia dell'export è una nostra priorità nazionale: è il 30% del Pil e milioni di posti di lavoro.

Abdel Fattah al-Sisi è un presidente che governa l'Egitto come fosse una caserma, ma è il "nostro" presidente, per parafrasare ciò che Franklin Roosevelt disse una volta di Anastasio Somoza. Al-Sisi è importante per la stabilizzazione della Libia e necessario nella lotta al terrorismo. Avendo ormai la certezza che mandanti ed esecutori delle torture e della morte di Giulio, si nascondono al vertice degli apparati di sicurezza egiziani, non c'è da stupirsi se dopo due anni non sia stata ancora fatta giustizia. In un paese dalle garanzie civili più consolidate che in Egitto, Ilaria Cucchi attende da otto anni che sia fatta giustizia per la morte del fratello.

Il Grande Mare

"L'India e l'Italia sono due grandi economie e c'è per entrambe la possibilità di un aumento degli scambi commerciali che oggi ammontano a 8,8 miliardi di dollari". Il materialismo della considerazione di Narendra Modi, premier del più spirituale fra i paesi, è necessario per chiudere una vicenda scabrosa e drammatica. Per anni la morte di due pescatori del Kerala, l'accusa e il fermo di due marò del San Marco e l'impossibilità di un processo equo e trasparente, avevano precluso all'Italia il continente India: il paese la cui economia sta crescendo più di quella cinese.

Affidato il caso a un arbitrato internazionale, e rientrati in Italia i due soldati, il gesto conclusivo del contenzioso è stato la visita di Gentiloni a Delhi, alla fine di ottobre. Chiuso il caso e firmati sei documenti per sviluppare i rapporti economici, il governo ha fatto ciò che bisognava fare da tempo. Ora tocca agli imprenditori.

Ma le grandi priorità della diplomazia italiana restano nel Mediterraneo. Ne "Il Grande Mare" lo storico David Abulafia

ricorda che nell'ultimo secolo della Repubblica e nei primi due dell'Impero, Roma garantì al Mediterraneo un'epoca di grande tolleranza religiosa e libertà dei commerci. Una stagione di stabilità non facile da ricreare oggi.

“A Shared Responsibility for a Common Goal: Solidarity and Security” era il tema di una conferenza ministeriale organizzata a luglio con i paesi di transito dei migranti; ad agosto la *Comandante Borsini* è stata la prima nave ad arrivare alle coste libiche come appoggio alla marina locale; anche all'assemblea generale Onu di settembre Paolo Gentiloni aveva dedicato il suo discorso al mantra italiano: il nostro posto sulla prima linea del Mediterraneo.

Sono decine le iniziative del 2017 che hanno cercato di sensibilizzare i nostri sforzi. Ma per quanto tentino politica e diplomazia, il resto dell'Europa tranne la piccola Grecia, collabora “al minimo sindacale”: a volte nemmeno a quello, come ha ricordato Paolo Gentiloni. Nei primi mesi del 2017, quando il flusso dei migranti sembrava inarrestabile, anche gli amici migliori come Francia e Spagna hanno tenuto sigillati porti e frontiere. Antepoendo la corsa elettorale agli interessi comuni, l'Austria minacciava di dispiegare l'esercito al Brennero. Dimenticando quello che era stato fatto per loro dopo la fine dell'Urss, i quattro di Visegrad (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia) si sono fatti sempre più sordi ed egoisti. Dopo essersi rifiutati di accogliere le quote minime obbligatorie di profughi, hanno offerto 36 milioni di euro per l'addestramento e l'equipaggiamento della guardia costiera libica: più un insulto che un'opera di carità natalizia.

Ma questa è l'Europa con cui abbiamo a che fare e alla quale l'Italia ha dovuto adeguarsi, applicando norme più stringenti e poco umanitarie sui migranti. I prossimi mesi diranno come e quanto le emergenze del Mediterraneo avranno modificato il sistema politico italiano e la sua diplomazia.

13. La politica economica italiana: allargare lo stretto sentiero

Franco Bruni

Durante il 2017 l'economia italiana è migliorata oltre le aspettative, anche se meno della media dell'area euro. La formulazione della politica economica è avvenuta, con un dialogo continuo e a tratti controverso con Bruxelles, seguendo il “sentiero stretto”¹ fra il favore alla ripresa e la necessità di contenere il debito pubblico. La congiuntura internazionale è stata determinante nel migliorare la crescita italiana. La profonda integrazione industriale e finanziaria con l'Europa ha richiamato l'opportunità di accelerare l'unità comunitaria e la cooperazione più stretta nell'Eurozona. Anche i costi economico-sociali dell'ondata migratoria hanno giustificato l'attenzione per i temi comunitari e sono stati considerati nel dialogo con la Commissione.

Hanno avuto speciale rilievo i problemi delle banche e il loro intreccio con quelli della finanza pubblica. I mercati internazionali hanno mostrato di associare le prospettive di stabilità politica del paese con quelle della sua stabilità finanziaria, la cui fragilità è una minaccia per l'intera Eurozona. Non sono state esasperate le tensioni sui nostri titoli di stato la cui domanda è stata però supportata in modo ingente dagli acquisti straordinari della Bce.

Per quanto riguarda la crescita, la cui accelerazione è anche condizione per ridimensionare il peso del debito, emerge con

¹ “Il Paese deve affrontare un sentiero stretto. Da un lato c'è il debito. Dall'altro un sistema produttivo indebolito dagli anni della crisi, da cui comunque sta uscendo. Se accelerassimo la riduzione del deficit rischieremmo di colpire la ripresa. Occorre un aggiustamento di bilancio graduale”: Pier Carlo Padoan, [Audizione Commissioni Congiunte Camera e Senato, Presentazione Documento di Economia e Finanza 2017](#), 19 aprile 2017.

crescente chiarezza che le sue prospettive dipendono soprattutto dall'aumento di produttività generale ottenibile con riforme strutturali di mercati, imprese, intermediari finanziari e pubblica amministrazione. I modi con cui l'interazione con l'UE può favorire queste riforme sono forse il tema principale che la politica e la diplomazia economica estera del paese deve continuare ad affrontare con impegno e abilità.

"Sentiero stretto" e credibilità

Nel 2016 la crescita reale è stata inferiore all'1%. Le previsioni del Pil nel 2017 e 2018 sono divenute via via più ottimiste: dal +0,9% e 1.1 nei documenti del governo di metà 2017, all'1,5-1,7 di fine anno. Nel 2017 l'area euro nel suo insieme è però cresciuta più del 2%, con miglioramenti delle previsioni lungo l'anno simili a quelli italiani. Servono dunque ancora politiche per convergere alla crescita estera. Ma il loro sentiero è "stretto" dal muro del debito pubblico, il cui rapporto col Pil in Italia è quasi una volta e mezza quello della media dell'Eurozona.

Le "raccomandazioni specifiche" rivolte all'Italia dalla Commissione e dal Consiglio in maggio sono raccolte in quattro punti². Solo una parte di uno di essi menziona la necessità di sforzi di contenimento del disavanzo. Il resto insiste sull'urgenza di accelerare le riforme della composizione della tassazione, della giustizia, dell'impiego pubblico, delle norme sulla concorrenza, del trattamento delle sofferenze bancarie, della contrattazione collettiva e del welfare. Nel complesso Bruxelles pare apprezzare gli sforzi di aggiustamento fatti dall'Italia negli ultimi anni, confermare la flessibilità dell'approccio alla disciplina del deficit pubblico, spostare l'attenzione sullo stock di debito e sulle politiche strutturali per favorire la crescita. L'anno si è concluso con uno scambio di lettere fra il nostro governo e la

² Commissione europea, [Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2017 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2017 dell'Italia](#), Bruxelles, 22 maggio 2017, COM(2017) 511 final.

Commissione³ che rinvia il giudizio sulla nostra politica di bilancio alla primavera del 2018. In esso emerge una controversia molto tecnica sul metodo di calcolo del deficit programmato, che mette in luce come il vero problema non sia il controllo di breve periodo del flusso annuale di disavanzo – la cui “indisciplina” può anche essere difficile da misurare – ma l’urgenza di una più seria e credibile programmazione di lungo periodo del ridimensionamento dello stock di debito in rapporto al Pil. Purtroppo, al di là del linguaggio tecnico-diplomatico, sia da Roma che da Bruxelles si avverte implicitamente l’imbarazzo di discutere di impegni seri e difficili “in piena campagna elettorale”, come si usa dire, e con prospettive estremamente incerte circa la stabilità politica del paese.

Non è qui il caso di richiamare i dettagli della controversia tecnica sul deficit “strutturale”. Va però sottolineato che uno dei punti che causa divergenze nei calcoli è la stima del reddito potenziale futuro dell’Italia che la Commissione, secondo il nostro governo, sottostima, criticando di conseguenza gli stimoli espansivi per raggiungerlo. Semplificando al massimo, è in discussione la credibilità del processo di riforme che il paese ha iniziato da qualche anno e dell’accelerazione e sostenibilità della crescita che esse permettono nel prossimo futuro. Pur riconoscendo puntualmente i nostri progressi, Bruxelles è meno ottimista circa la loro effettiva consistenza e prosecuzione. Al centro di una complessa discussione di econometria emerge cioè una questione di credibilità eminentemente politica.

Di fronte all’incertezza politica del futuro, al governo non resta che insistere sugli indubbi progressi del passato. Sul fronte del deficit pubblico, in particolare, un notevole impegno a contenerne la misura è evidente fin dal 2011, se si guarda ai dati al netto degli enormi oneri di interessi che il governo deve

³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/dbp_2017_-_vd-pm_letter_to_italy_-_final_0.pdf; http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Letter_to_DombrovskisxMoscovici_-_30_Oct_2017x150060x.pdf; <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/letter-to-italy-20171122.pdf>.

corrispondere sul debito passato. Così calcolato, il “deficit primario” è da tempo un consistente “avanzo”: nelle stime di fine anno, che trovano Governo e Commissione concordi, raggiunge l'1,7% del Pil. Come osserva il Programma di Stabilità presentato dal Governo⁴, “è da tempo, in media, uno degli avanzi primari più elevati dell'area euro”, con un comportamento più virtuoso “di altri partner europei con un elevato debito pubblico, che hanno registrato saldi primari in disavanzo”. Ma per ridurre il debito adeguatamente occorre che l'avanzo primario salga ancora. La previsione del governo è in effetti di un suo netto aumento nel 2018 (dall'1,7 al 2,5) che però la Commissione ridimensiona fino a quasi azzerarlo⁵. Di nuovo, è una questione di credibilità dei programmi e della loro attuabilità politica.

Sicché, se il sentiero è stretto, la credibilità di chi governa può un poco allargarlo. D'altra parte la sua larghezza non deriva solo né soprattutto dal giudizio delle autorità europee: alla fine sono i mercati, che devono assorbire i titoli di stato, che determinano la sostenibilità del debito. Questo aspetto è stato messo in ombra durante gli ultimi anni da due fenomeni. Prima il rimpatrio di molti titoli che erano detenuti all'estero, con acquisti delle banche italiane probabilmente non del tutto spontanei e indifferenti alle esigenze del governo. Ciò ha sostenuto il mercato del nostro debito sovrano ma ha ampliato il problema del cumulo di due rischi, quello sovrano e quello bancario, che possono alimentarsi l'un l'altro: quando difficoltà della finanza pubblica diventano difficoltà delle banche e viceversa. In seguito, i massicci acquisti della Bce, per via del cosiddetto “quantitative easing”(QE) che, negli ultimi trimestri è finito per divenire quasi l'unica causa di acquisti netti dei nostri titoli di stato. Indipendentemente dal giudizio sull'opportunità del QE, della sua dimensione e della sua durata, questo canale di

⁴ Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, [Documento di economia e finanza 2017](#), Sezione I Programma di Stabilità dell'Italia, 11 aprile 2017, p. 33.

⁵ Cfr. Tabella 2 in Commissione europea, Commission staff working document, [Analysis of the draft budgetary plan of Italy](#), Accompanying the document, Commission opinion on the draft budgetary plan of Italy, C(2017) 8019 final.

assorbimento del debito pubblico è destinato prima o poi a esaurirsi e non è chiaro come sarà possibile sostituirlo senza un netto miglioramento della credibilità delle aspettative sulla discesa graduale dello stock di debito. Prima o poi a stabilire la larghezza del sentiero torneranno a essere gli investitori privati internazionali. Gli sforzi della politica estera e la diplomazia economico-finanziaria del paese dovranno sempre più tenerne conto.

E se il sentiero fosse più largo?

Le opinioni sulla larghezza del sentiero hanno almeno altri tre motivi per divergere, come si comprende dal dibattito di politica economica in Italia, negli organi comunitari, e altrove nel mondo.

Il primo è legato alla questione sopra accennata del QE: fino a quando si possono finanziare i deficit in moneta? Il finanziamento monetario, almeno nel breve periodo, sembrerebbe garantire un sentiero più largo. Su questo fronte si è creata ultimamente qualche confusione per il fatto che l'enorme creazione di moneta in tutto il mondo non ha causato inflazione. A questo tema si lega anche, in fondo, la polemica "populista" sull'"uscita dall'euro" vista come recupero di "sovranità monetaria", sovranità ritenuta spendibile per stimolare la crescita in deficit. Non è questa la sede per discutere tali argomenti che, in modo più o meno implicito, nutrono costantemente polemiche e discussioni circa le politiche italiane ed europee. Basti osservare che chi pensa di allargare il sentiero con la moneta prima o poi finirà per pagare gli ingenti costi di un'"illusione monetaria".

Il secondo motivo riguarda il fatto che vi sono diverse opinioni circa la possibilità che i maggiori deficit si autofinanzino automaticamente. Stimolando la crescita dei redditi in deficit, con maggiori spese o minori aliquote di imposta, si può aumentare il gettito fiscale, prelevandolo sui redditi accresciuti. Secondo alcuni questo aumento è sufficiente a sanare il deficit che lo ha originato. Se così fosse, il sentiero potrebbe allargarsi senza limiti. In materia le opinioni del governo italiano non

divergono sensibilmente da quelle delle autorità europee: entrambe escludono di poter contare sistematicamente e in modo adeguato su questo effetto di autofinanziamento. Questa opinione è confortata da evidenze statistiche emerse in studi e ricerche internazionali da diversi anni. Non mancano casi in cui riduzioni ben fatte di deficit e debito non solo non hanno sacrificato la crescita ma l'hanno favorita⁶. In ogni caso, l'effetto differisce molto a seconda della qualità delle spese e delle imposte con cui si genera o si contrae il deficit. L'enfasi sulla qualità – anziché solo sul saldo – del bilancio pubblico è una delle novità gradualmente maturate anche nelle regole e nei criteri di disciplina finanziaria della Commissione. Purtroppo l'Italia non ha guadagnato in credibilità quando non ha potuto documentare adeguatamente l'effettivo utilizzo per investimenti della flessibilità del deficit concessa da Bruxelles a essi finalizzata.

La terza causa di divergenza riguardo alla larghezza del sentiero della politica economica italiana (ma non solo italiana) risiede nella diversa importanza che si attribuisce alla capacità produttiva dell'economia, all'offerta anziché alla domanda aggregata. Più l'economia è inefficiente e rigida, e la capacità produttiva scarsa, più il sentiero è stretto perché la domanda aggiuntiva in deficit non riesce, nel medio-lungo periodo, a generare maggior produzione, maggiori redditi, più crescita sostenibile. Per allargare il sentiero occorre allora riformare il funzionamento d'insieme dell'economia con politiche diverse dagli stimoli alla domanda aggregata. Questo è un tema cruciale per l'Italia, per la sua competitività internazionale, per la convergenza della qualità e dell'intensità della sua crescita con quella dell'Eurozona. Come si è detto prima, le raccomandazioni di Bruxelles vertono soprattutto su questo aspetto, al quale è qui dedicata qualche nota nel seguito.

⁶ Cfr., ad esempio, la tabella 1 in D. Ciferri e A. Melini, *“Ricette equilibrate per ridurre il debito pubblico”*, *LaVoce.info*, 4 gennaio 2018.

Crescita e riforme, banche e mercato del lavoro

Il tema delle riforme strutturali è molto ampio, ma c'è un modo per riassumerlo che sfrutta l'idea, basilare in economia, di "allocazione delle risorse". Le riforme più varie possono indirizzarsi a facilitare il fluire delle risorse di lavoro e capitale verso gli usi, le combinazioni produttive, le imprese, più produttive. Non solo: in un'ottica dinamica di medio-lungo periodo, le riforme possono far sì che al mutare delle possibilità produttive, dei rapporti fra le produttività dei diversi impieghi, delle condizioni globali di concorrenza e tecnologia, sia più semplice e rapido riorientare capitale e lavoro verso le nuove opportunità più produttive e redditizie. In un mondo sempre più integrato e cangiante, questa flessibilità allocativa diviene il vero segreto della competitività di un paese e della sua capacità di crescere.

Servono riforme del mercato del lavoro e del capitale, prima di tutto, perché è attraverso quei mercati che può ricercarsi con continuità l'ottimizzazione allocativa. Ma è essenziale anche un aumento della concorrenza sui mercati dei prodotti dove si formano gli incentivi a impiegare le risorse. Serve una pubblica amministrazione tutta orientata a facilitare il loro funzionamento, normative, burocrazie, apparati giudiziari efficienti ed efficaci, buona vigilanza, investimenti pubblici e incentivi ben diretti, tassazioni non distorsive, cura per la formazione continua di capitale umano.

Il caso dell'Italia non è unico ma è molto significativo. Gli studi di dati rilevati a livello di singole imprese, effettuati a livello nazionale ed europeo, mostrano che il problema allocativo è da noi particolarmente serio. Il paese ha chiaramente un gruppo di imprese molto efficienti, con produttività superiori a quelle dei principali paesi concorrenti, che gli permettono grandi successi nel mercato unico europeo e nella competizione globale. In compenso si permette di mantenere in vita organizzazioni produttive inefficienti, in misure e con persistenze tali da compromettere la produttività complessiva del sistema. Risulta inoltre che le imprese relativamente più efficienti hanno

dimensioni inferiori all'ottimo, mentre quelle relativamente inefficienti sono sovradimensionate.

Le misure che emergono dalle ricerche sui guadagni di produttività teoricamente ottenibili spostando lavoro e capitale da dove rendono meno a dove rendono di più, sono davvero impressionanti e raggiungono diversi punti percentuali di Pil⁷: anche se effettuata gradualmente e parzialmente la riallocazione esalterebbe grandemente l'entità della crescita del paese. Ovviamente, con migliori allocazioni e più elevata produttività a parità di risorse, le risorse disponibili a impiegarsi nelle combinazioni produttive nazionali si accrescerebbero, aumenterebbe l'integrazione produttiva dell'Italia nel mercato unico europeo, causando secondi round di aumenti di produzione e di benessere. Si noti che per ora gli studi riguardano solo le imprese private e non quantificano gli enormi benefici aggiuntivi che consentirebbero riallocazioni all'interno della pubblica amministrazione e fra questa e il settore privato.

Anche il tema delle banche, che ha tanto occupato il discorso di politica economica del 2017 e i rapporti con le autorità europee, e che qui non tratteremo, è profondamente legato a questo aspetto. Le banche, che dovrebbero essere uno dei catalizzatori principali delle riallocazioni produttive, tendono invece a irrigidire l'investimento delle risorse di capitale, incapaci di adattarlo al mutamento delle opportunità produttive, fino a diventare esse stesse vittime delle difficoltà delle imprese loro clienti che insistono a finanziare al solo fine di farle sopravvivere. Cosicché alla radice dell'instabilità di molte banche c'è la loro inefficienza. È questo il nodo del problema, al di là delle questioni più contingenti, delle quali molto si parla, dei crediti in sofferenza e delle mal vigilate scorrettezze di gestione.

⁷ Cfr., ad esempio: S. Calligaris, *Misallocation and Total Factor Productivity in Italy: evidence from firm level data*, CEIS Tor Vergata, Research paper series, vol. 13, Issue 9, n. 357, ottobre 2015; A. Linarelli e A. Petrella, *Productivity and reallocation: evidence from the universe of Italian firms*, Bank of Italy, Occasional Papers, n. 353, settembre 2016; AA.VV., *Italy's Productivity Conundrum: a study on resource misallocation in Italy*, Commissione europea, Discussion paper, 030, maggio 2016.

Va cambiata l'organizzazione del governo societario di molte banche e ristrutturato profondamente il sistema finanziario accentuando la sua integrazione internazionale e riducendo il ruolo delle banche a favore di diversi e innovativi canali di intermediazione. L'auspicato avanzamento dell'Unione bancaria e dei mercati dei capitali europei fa di tutto ciò, sempre più, un tema di politica economica comunitaria ma dove, ovviamente, l'impegno degli operatori e delle autorità nazionali non può mancare. La commissione parlamentare sulle crisi bancarie, che ha lavorato alla fine del 2017, ha a tratti mancato di tenere l'obiettivo di indagine più decisamente orientato a progettare gli impegni necessari per migliorare davvero l'efficienza allocativa del mercato dei capitali.

Anche per quanto riguarda il mercato dell'altra risorsa produttiva principale, il lavoro, occorre focalizzare sempre più l'attenzione sul suo prezioso compito riallocativo, andando oltre l'ossessione di misurarne i benefici col rapporto fra impieghi a tempo determinato e indeterminato. Il vero tema deve divenire quello delle politiche attive del lavoro per la formazione, la riqualificazione, il ricollocamento, l'assistenza alla mobilità territoriale, l'approntamento delle informazioni per sposare con rapidità ed efficienza i nuovi posti che cercano lavoratori e i lavoratori che cercano nuovi posti. Le politiche attive del lavoro, per le quali andrebbero anche superate con decisione le barriere regionali che oggi ne ostacolano la buona organizzazione d'insieme, sono molto costose e dovrebbero avere maggior priorità nella destinazione dei fondi di bilancio e nei supporti comunitari alle riforme strutturali. L'elevata occupazione, in un'economia in continuo cambiamento, non può che essere interpretata in senso dinamico, dove parte dei periodi di disoccupazione diventano preziosi momenti per migliorare l'allocazione dei lavoratori e i loro salari e le loro prospettive di sviluppo professionale.

Conclusione. L'Italia fra i "Grandi"

Giampiero Massolo

Porre in termini problematici il rapporto dell'Italia con i "Grandi" del mondo può non essere una buona idea: nasconde, a seconda dei casi, una banalità oppure un equivoco, dunque, comunque la si metta, è poco utile a rappresentare e perseguire in maniera costruttiva l'interesse del paese.

Da un lato, è evidente che, dal punto di vista dimensionale, l'Italia non può appartenere al club delle "Grandi" potenze, trovandosi, peraltro, in compagnia della (quasi) totalità degli stati nazionali del pianeta. Della qualifica di "grande" non hanno pieno titolo a fregiarsi nemmeno tutti e cinque i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ma solo quei tre fra loro che, per peso demografico, militare, ed economico, nonché per estensione territoriale e per *mix* fra *hard* e *soft power*, sono "naturalmente" globali nella loro statura e nella loro proiezione esterna: Stati Uniti, Russia e Cina. Dall'altro, se questa è un'ovvietà, non sono affatto ovvie, anzi, sono molto fuorvianti, le conseguenze che spesso ne sono state tratte in talune rappresentazioni del nostro ruolo nel mondo. Non ne discende affatto, in particolare, che l'Italia sia condannata a una visione e a una percezione ristretta di se stessa e delle proprie aspirazioni.

È vero, infatti, che, diversamente dai "Grandi", possiamo individuare e perseguire i nostri interessi nazionali secondo una scala di priorità limitata e "mirata", calibrata anzitutto su base geografica. Non siamo una grande potenza nel senso che non possiamo oggettivamente attribuire il medesimo peso e la medesima importanza alla stabilizzazione del *Broader Middle East and Northern Africa* e alla libertà di navigazione nel Mar Cinese Meridionale, al contenimento delle riemergenti pulsioni

nazionaliste nei Balcani e ai contenziosi territoriali in America Latina, al futuro dell'Europa e alla dialettica interna alle architetture multilaterali africane. Ciò semplicemente perché i fattori di crisi nel Mediterraneo e nei Balcani, così come l'evoluzione della costruzione sovranazionale europea, si riverberano in termini immediati sulla nostra sicurezza nazionale, sulle nostre possibilità di crescita economica, sulla nostra coesione sociale, laddove le convulsioni di altre aree geopolitiche possono certo incidere su taluni nostri interessi settoriali, anche rilevanti, ma non possono giungere a mettere a repentaglio la tenuta complessiva del Sistema Paese e delle sue istituzioni democratiche. In questo, appunto, ci distinguiamo dai "Grandi", che detengono, o sono per loro natura impegnati a impiantare e promuovere, interessi in ogni angolo del pianeta.

Ma proprio per questo, nell'era delle interdipendenze globali, se davvero vogliamo un Mediterraneo più stabile, un quadrante balcanico aperto alla prospettiva europea, un'Europa che ritrovi lo slancio delle origini e sappia al contempo dare risposte moderne e convincenti alle attese dei suoi cittadini, è con i "Grandi" che dobbiamo sapere interloquire, ora rafforzando il nostro sistema di alleanze, ora intessendo partenariati di mutua convenienza. E non basta più, a tale fine, il "teorema Mattei-Valletta", l'idea di una politica estera come mera ancella delle ragioni dell'economia, ossia funzionale a garantire gli approvvigionamenti energetici e gli sbocchi alle nostre esportazioni.

Oggi più che in passato "tutto si tiene". E specialmente il Mediterraneo, percorso da linee di frattura politiche, economiche, religiose, cruciale per la sua geografia nonché come corridoio energetico e migratorio, area di crisi e parimenti sbocco di conflitti che hanno origini lontane, spazio comune di incontro tra fedi e culture e insieme terreno nel quale nuovi attori non statali si confrontano con gli stati e fra loro, è cruciale non per i soli equilibri regionali, bensì per quelli globali. È una zona nella quale le potenze maggiori non possono non proiettare la loro influenza e le loro ambizioni: il Medio Oriente è destinato a rimanere centrale nella politica estera americana, a essere

vitale quale cuscinetto di sicurezza (e potenziale incubatore di terrorismi) per la frontiera sudoccidentale russa, a configurarsi come propaggine commerciale e per ciò stesso geopolitica della Nuova Via della Seta cinese.

Globale, dunque, per visione e per vocazione non può che essere, a sua volta, l'Italia nel "metodo" della sua proiezione internazionale. È, al riguardo, in quattro direzioni che va dispiegato il nostro rapporto con i "Grandi".

Non possiamo, per cominciare, sottrarci all'esigenza di alimentare e potenziare, nel mutato contesto internazionale, la scelta di campo occidentale e laica compiuta nel secondo dopoguerra. Europeismo, atlantismo e multilateralismo ne furono le architravi, che oggi mantengono inalterato il loro significato identitario e valoriale, a condizione che si prenda realisticamente atto dell'avvenuto passaggio da un paradigma di relazioni internazionali prevalentemente cooperativo a uno più competitivo, che impone di ripensare la nozione stessa di multilateralismo: nessun tavolo è più utile ed efficace in sé, per il solo fatto che esista e che ci si sieda attorno a esso. Ogni foro è piuttosto luogo di *give and take*, nel quale ciascuno stato riversa la propria *reliability* e fa valere la raggiera di rapporti bilaterali che sarà stato frattanto in grado di costruire. Sarà, dunque, utile ed efficace solo a condizione che tutti coloro i quali vi partecipano non siano troppo diversi o squilibrati fra loro nei galloni d'autorevolezza guadagnati sul campo.

Vi è poi l'esigenza di lavorare per promuovere i nostri interessi in uno scenario di sicurezza caratterizzato da minacce asimmetriche, ibride, che valicano quelle frontiere fisiche il cui presidio militare era bastevole all'epoca del mondo bipolare, ma oggi non lo è più. È impensabile mitigare l'esposizione al rischio terroristico, controllare l'emergenza migratoria, difendere gli assetti strategici e il patrimonio industriale, scientifico e tecnologico, tutelare l'integrità delle reti e delle infrastrutture critiche – in altri termini salvaguardare quel nucleo duro di interessi nazionali che non può non essere promosso a meno di arrecare danno all'intera collettività – se non rimanendo fortemente

ancorati alla scelta atlantica, ricercando denominatori comuni solidi con i nostri partner europei, attenendoci a una accorta combinazione di fermezza e dialogo con quei grandi *player* che, pur non appartenendo al novero delle liberaldemocrazie occidentali, possono comunque stabilire con noi convergenze specifiche su priorità condivise, oppure vanno compresi, e conseguentemente contenuti, nelle loro posture ostili sul terreno non convenzionale.

Serve inoltre un cambio di mentalità per quel che riguarda la nostra partecipazione alle diverse organizzazioni multilaterali. Non basta più farne parte per contare davvero. Non è più sufficiente la semplice rendita di posizione geografica, è necessario assumersi le proprie responsabilità, senza sottrarsi alle *hard choices* da "adulti". Non è più possibile essere i migliori amici di chiunque, "equivicini" in ogni situazione di conflitto, dialoganti per antonomasia, campioni della cooperazione. Decisioni apparentemente indigeste o audaci, che magari un tempo avremmo volentieri schivato, oggi possono rivelarsi essenziali per preservare la nostra credibilità e per rimanere sostanzialmente, e non solo nominalmente, affidabili agli occhi degli alleati.

L'importante, ed è la quarta dimensione del nostro sapere stare fra i "Grandi", è poter contare sul sostegno dell'opinione pubblica e parlamentare, che va guadagnato sul terreno della trasparenza, della credibilità e dell'efficacia argomentativa. Non è nuovo lo iato fra le iniziative di politica internazionale e le effettive dimensioni e capacità della società italiana: poco disposta a sostenere con cognizione di causa le nostre azioni di politica estera, incline a dividersi fra opposte propagande e semplificazioni, poco propensa ad accettare i costi di proiezioni militari "fuori area" che non siano di peacekeeping puro, disattenta ai temi della geopolitica, internazionalizzata a tutti i livelli e ambiti, sì, ma spesso inconsapevolmente, eccezion fatta per segmenti ristretti di cittadinanza avvertita e contigua alla classe dirigente. Ma capace anche di unirsi, e di riscoprire la nozione di Patria e il suo inestimabile significato. È bene che ciò avvenga non sporadicamente, sull'onda emozionale di eventi drammatici, ma in

virtù di una consapevolezza diffusa, sistematicamente incoraggiata, degli oneri che il mondo ci impone di fronteggiare, e anche dei correlati vantaggi che possono derivarci da una politica estera "responsabile".

Il nostro profilo euro-atlantico va dunque corroborato giorno per giorno. Anzitutto sul versante del rapporto forte con gli Stati Uniti e della solidarietà alleata.

Sarebbe superfluo, a tal proposito, soffermarsi soltanto sul ben noto disorientamento che la presidenza Trump continua a provocare. È assai più utile tenere a mente che il tessuto connettivo di interazioni e cointeressenze, fitto, strutturale e capillarmente ramificato, cucito nei quasi 70 anni e negli oltre 60 che ci separano rispettivamente dal Patto Atlantico e dai Trattati di Roma, non potrà essere disfatto né dalla temporanea biforcazione della *leadership* statunitense fra un'Amministrazione che twitta e una che lavora, né dal carattere parentetico della formale appartenenza britannica all'Unione Europea. Donald Trump compirà la sua parabola, ma i rapporti transatlantici sono una necessità che resta. Vanno al di là di ciò che li abbraccia nella dimensione *overarching*, vale a dire l'ordine liberale mondiale che nessun protezionismo potrà scardinare e l'ombrello nucleare che nessuna cooperazione europea potrà sostituire, e sono alimentati da ben più che i pur intensi e imprescindibili legami commerciali. Sono la nostra fisionomia, il nostro stare al mondo, la *weltanschauung* che ci accomuna.

Senza contare, ed è un dato di grande momento, che l'America di Trump è sì, *first*, ma non per questo vuole rimanere *alone*.

Intanto perché, al netto di una maggioranza risicata in Congresso e delle incognite sulle elezioni di *mid term*, egli si sta dimostrando più repubblicano di quanto si credesse inizialmente, con i successi di politica fiscale e di *deregulation* economica, con una Corte Suprema dalla sua parte, con gli annunci su clima, Iran e Gerusalemme, con la sconfitta militare di Isis nell'ex *Syraq* e la contestuale determinazione a non ripetere gli errori del passato in Iraq, con la fermezza a fronte delle derive iraniane che persino i più severi fra i suoi critici d'orientamento *liberal* hanno riconosciuto e apprezzato.

E poi perché è all'Europa che – al di là del dogma del 2% – la dottrina strategica appena varata a Washington offre il duplice ruolo di principale interlocutore per affrontare le sfide globali e di partner privilegiato della sua azione nel mondo. Cioè: si opera la dovuta distinzione fra una vera alleanza, cementata da valori comuni e da una concorde visione del mondo, e i semplici partenariati, guidati da interessi specifici. I contenuti analitici sottostanti alla nuova strategia Usa non rinnegano affatto l'opportunità di promuovere dialogo e partnership con Cina e Russia, ma ne limitano la portata in ragione della reale natura di quei due *player*, descritti come competitori strategici che vogliono rimettere in discussione l'intero ordine geopolitico globale. Attori con i quali si può e si deve parlare, poiché è impossibile ignorarne esistenza, peso e ambizioni, ed è doveroso accettarne il ruolo: ma, per l'America, l'alleanza è un'altra cosa, è quella con l'Europa, e continua a postulare il riconoscimento pieno della centralità della Nato nell'architettura di sicurezza che unisce le due sponde dell'Atlantico.

La firma di Trump in calce a questi contenuti non ne inficia la portata. Anzi. È una firma che è stata apposta e che rimarrà, quali che siano i futuri sbocchi del *Russiagate*. E dimostra – forse involontariamente, ma poco importa – che la comunità euro-atlantica si rivela comunque più forte delle sollecitazioni interne (ossia dello stesso Trump) ed esterne, visto che sa decifrare bene le caratteristiche degli altri “Grandi” con i quali è chiamata a misurarsi. Basti ricordare, a riprova, che il mondo è molto meno “al rovescio” di quanto possa apparire a prima vista, che sono stati i Sette di Taormina, non la Cina di Obor né la Russia del nuovo complesso militar-industriale, a ribadire il valore del libero commercio, pur con la condizione che sia *equal and mutually beneficial*.

Spetta all'Europa, e all'Italia nel suo contesto, rafforzare la gamba europea dell'Alleanza.

Dal punto di vista nazionale, essere “saldi” per permanere nell'Unione con autorevolezza è ben più importante che guardare ai futuri, o futuribili, assetti istituzionali della costruzione

comunitaria. Un'evoluzione in direzione federale non è nell'ordine delle cose, almeno in questa fase storica l'Europa è destinata a rimanere una federazione di stati sovrani. Parimenti remote appaiono modifiche radicali ai Trattati. Non vi è la necessaria unanimità di consensi, e comunque un nuovo accordo ricostruttivo dell'UE non reggerebbe alle procedure di ratifica, diversificate negli Stati membri. Del resto, i Trattati vigenti sono anche un efficace antidoto alla disgregazione e all'anarchia, dalle quali a trarre profitto sarebbe inevitabilmente il più forte e il più veloce a ripristinare l'ordine, o almeno a regolare il caos, a detrimento dello status di tutti gli altri.

Più che di sviluppi improbabili, dobbiamo preoccuparci, per rafforzare l'Europa, di rafforzare noi per primi la nostra credibilità, che l'Europa si aspetta e della quale ha assoluto bisogno, essendone l'Italia membro di rilievo "esistenziale", oltre che seconda manifattura continentale *too big to fail*. Ciò anche tenuto conto che l'alternativa più realistica all'ingegneria istituzionale risiede non tanto nelle cooperazioni rafforzate, quanto nelle dinamiche intergovernative che plasmeranno i rapporti interni al nucleo duro, franco-tedesco, dell'Unione.

Le prime avrebbero un senso nella misura in cui non si discostassero eccessivamente dalla geometria a nove prevista dai Trattati di Amsterdam e Nizza, altrimenti, ed è il rischio che corre la PeSCo, si finirà con l'aggiungere cerchi ulteriori ai tre – il mercato unico a 27 post Brexit, l'Eurozona a 19 e Schengen a 22 – che esistono già con il loro valore aggiunto, ma anche con il loro carico di criticità e incompiutezze. Le seconde determineranno, invece, dove davvero andrà l'Europa, a cominciare dalla comunitarizzazione del Fiscal Compact, da considerarsi acquisita, e dall'imminente, arduo negoziato sulla riforma dell'Unione Economica e Monetaria e sul futuro Quadro Finanziario Pluriennale. È eloquente, sul punto, come vada prendendo corpo un mercato unico franco-tedesco con regole e norme comuni sancite bilateralmente, e intese a disciplinare ambiti nevralgici dell'integrazione economica. Sebbene la Merkel abbia dovuto faticare più che in passato per formare

un nuovo governo e la visione di Macron sull'avvenire dell'Eurozona sia stata, almeno sin qui, divergente da quella di Berlino, si è delineato all'orizzonte un nuovo Trattato franco-tedesco che confermerà l'asse fra le due capitali nella sua connotazione di perno intorno al quale ruoterà il futuro dell'Unione.

Di conseguenza, molto, per noi, dipenderà da come sapremo coltivare sul piano bilaterale i nostri rapporti con la Germania e con la Francia.

Alla prima siamo legati da un forte rapporto strutturale, imperniato sulla continuità e omogeneità del tessuto produttivo che unisce il suo Sud al nostro Nord, facendo di quella sorta di "macroregione" il cuore pulsante dell'economia europea e una delle più ricche al mondo per reddito pro capite. Berlino rimane, e senz'altro rimarrà ora che la fase di stallo politico interno ha infine trovato il suo sbocco in una nuova Grosse Koalition, il nostro principale alleato, con il quale registriamo convergenze profonde e durature su tutti i maggiori *dossier* internazionali, a eccezione della (non attuale) riforma del Consiglio di Sicurezza dell'Onu. È un patrimonio: dissiparlo a causa delle nostre fragilità di finanza pubblica sarebbe, oltre che un errore madornale, anche del tutto inutile, visto che nessuna forza politica di quel paese accetterà mai l'idea che i soldi dei contribuenti tedeschi vadano a finanziare i ritardi e le inefficienze altrui.

La Francia è espressiva della più solida fra le leadership continentali, quella di Macron, in questo momento forte di un consenso popolare elevato, oltre che destinatario di aspettative crescenti che potrebbero anche venire disattese. E noi con Parigi siamo, allo stesso tempo, complementari e concorrenziali. Condividiamo le medesime aree di proiezione geopolitica e le stesse tipologie di manifattura industriale. Ma a fare la differenza è il sistema istituzionale francese, dimostratosi efficace nell'assorbire il crollo dei partiti tradizionali, e soprattutto costruito per potenziare il *decision making* al centro e per smorzare gli appetiti dei portatori di interessi periferici o settoriali. Là dove, da noi, l'interesse generale è succube dei particolarismi, oltralpe prevale e si impone con cogenza condivisa.

Dipenderà da noi, dalla nostra capacità o incapacità di fare sistema, se ad avere la meglio, nel rapporto con Parigi, saranno le cointeressenze oppure le tentazioni acquisitive francesi a nostro danno. Frattanto, occorre la capacità di leggere e comprendere appieno gli interessi francesi, al fine di stimolarne comunanze proficue in sede UE con i nostri. Ne abbiamo bisogno. Se non altro, perché tra la Francia e il nuovo Governo di coalizione tedesco potrebbero a breve maturare nuove sintonie, sui temi migratori e di *governance* dell'Eurozona, non necessariamente collimanti con i nostri desiderata.

È importante, quindi, cogliere sino in fondo l'occasione del nuovo, ambizioso trattato bilaterale italo-francese, approfittando della finestra *de jure condendo* apertasi per i prossimi mesi, onde articolare – venendo incontro, con criteri di vicendevole vantaggio, agli stessi auspici transalpini – il rapporto fra Roma e Parigi in termini complementari a quella relazione franco-tedesca che costituirà il nucleo duro di una “nuova Europa” nella quale dovremo per forza di cose preservare lo *standing* che ci compete.

Ciò, naturalmente, dimostrandoci all'altezza delle aperture di credito che proprio in chiave europea ci vengono riservate. E a tale scopo, decisioni quale quella di inviare i nostri militari in Niger vengono lette dai nostri partner come indicatori della nostra affidabilità, e in quanto tali meritano di essere spiegate all'opinione pubblica. È bene che i nostri cittadini siano consapevoli che non è concepibile né un'Italia senza Europa, né un'Europa senza Italia, e che perciò in Europa dobbiamo “sapere stare”.

Tanto più che dipenderà in ogni caso da noi, e anche a valle dei nostri rapporti con Berlino e con Parigi, il grado e la qualità del sostegno che l'Europa ci accorderà. L'UE non è né madre né matrigna, ma è illusorio sperare in una solidarietà economica da parte sua volta a supplire *in toto* alle nostre mancanze, o addirittura più ampia di quella già tradottasi nelle note, importanti concessioni in termini di flessibilità. Anzi, i segnali vanno in senso contrario: la proposta di direttiva per il recepimento del

Fiscal Compact, presentata il mese scorso, limita le deroghe alle regole del *six pack* alle circostanze eccezionali, e alle sole riforme con un impatto positivo e diretto sui conti.

L'Europa continuerà a essere il nostro *benchmark* di riferimento, ma il suo sostegno e i suoi interventi perequativi saranno sempre più condizionati alla nostra capacità di meritarceli. Sappiamo quello che bisogna fare: riforme incisive per accrescere la produttività delle nostre imprese, la cui inadeguatezza è la radice di tutti i nostri mali; un assetto istituzionale più moderno che favorisca l'efficacia dell'azione di governo; la promozione delle sinergie inter-istituzionali necessarie per fare sistema scardinando la resistenza delle strutture a mettere a fattor comune poteri, competenze e saperi; investimenti massicci e lungimiranti in ricerca, sviluppo, formazione e istruzione; ma pure un atteggiamento responsabile a Bruxelles, volto a dissolvere i sospetti sul fatto che vogliamo solo allontanare nel tempo la soluzione dei nostri squilibri di finanza pubblica trincerandoci dietro l'avanzo primario.

In fin dei conti, l'unica variabile dalla quale dipende il peso di un paese nel mondo non è tanto l'essere grandi, medi o piccoli. È l'essere credibili. Regola che, lo vediamo ogni giorno, vale persino per le tre potenze globali. Figurarsi per noi.

2018: la pagella dell'*expert panel*

Per il quarto anno il Rapporto “Scenari Globali e L'Italia” mira a una valutazione complessiva della proiezione esterna dell'Italia e della sua capacità di perseguire i propri interessi a livello internazionale, contestualizzandoli nello scenario mondiale. Come per le precedenti edizioni, il risultato conclusivo è il frutto di una “pagella” o *scorecard*, per la quale sono stati interpellati, tramite una *survey*, 130 esperti di politica estera italiana, provenienti dal mondo della ricerca (università e think tank), del giornalismo, delle istituzioni e delle imprese. Al fine di presentare una valutazione ragionata e capace d'individuare i punti di forza e di debolezza dell'azione italiana, agli esperti coinvolti è stato chiesto di giudicare le diverse dimensioni della politica estera, di natura politica ed economica e relative alle questioni di sicurezza. I risultati ottenuti sono comparati con quelli delle scorse edizioni, in modo da delineare un trend della politica estera del nostro paese, oltre a ottenere una valutazione degli esperti sul mutamento nel tempo delle percezioni della rilevanza delle crisi e dell'influenza degli attori internazionali.

La molteplicità delle minacce globali

Il primo tema sul quale gli esperti hanno espresso il loro giudizio è relativo a quale sia la maggiore minaccia a livello globale.

Un primo dato significativo nel confronto con quanto emerso nelle precedenti edizioni, è la molteplicità delle minacce che quest'anno caratterizzano lo scenario internazionale. Per tre anni consecutivi il terrorismo è stato considerato come la

più urgente minaccia a livello globale. La percentuale di esperti che lo segnalava risultava già in netta diminuzione (dal 31% dell'edizione 2015 al 25% del 2016 sino al 17% del 2017), ma quest'anno una perdita di 6 punti percentuali ha fatto sì che il terrorismo non fosse più percepito come la minaccia principale. Infatti, solo l'11% degli esperti lo ha segnalato.

Le maggiori minacce risultano essere la Corea del Nord e le disuguaglianze nel mondo. Certamente l'esplosione di una bomba a idrogeno presso il sito di Punggye-ri il 3 settembre 2017 e tutta una serie di numerosi test missilistici effettuati dal regime nordcoreano in tutto l'anno hanno destato notevole preoccupazione nella comunità internazionale. Al contempo le disuguaglianze, sempre segnalate come rilevanti negli ultimi anni, consolidano la propria posizione mentre la crisi economica raccoglie solo il 4% delle segnalazioni perdendo per 18 punti percentuali dall'edizione del 2014.

Più in generale è certamente da rilevare come in soli 4 punti percentuali, dal 12% all'8% siano concentrate addirittura otto minacce di diversa natura e come queste insieme costituiscano sostanzialmente più dell'80% delle minacce percepite complessive. Questi otto fattori di preoccupazione (le disuguaglianze economiche, la Corea del Nord, il terrorismo islamico, le crisi in Medio Oriente, i cambiamenti climatici, il populismo, la presidenza Trump e le fragilità dell'Europa forniscono la chiara cornice di un sistema internazionale caratterizzato da un'elevata instabilità causata da ragioni anche molto diverse.

L'economia e le fragilità europee come maggiori minacce per l'Italia

Spostando l'attenzione specificamente all'Italia, le minacce risultano molto meno diversificate. Quattro fattori destano più del 90% delle preoccupazioni. La "crisi economica", intesa principalmente come bassa crescita e persistenza di un alto debito pubblico, costituisce la principale minaccia per il nostro paese, risultando in crescita dal 26% al 30% rispetto lo scorso

anno. Piuttosto singolare notare come questa percezione sia così prevalente negli esperti interpellati proprio nell'anno in cui l'economia italiana appare in chiara ripresa. Al momento in cui si scrive si prevede infatti per il 2017 un aumento del prodotto interno lordo (Pil) pari all'1,5% in termini reali. Il tasso di crescita è in accelerazione rispetto a quello registrato nel 2016 (+0,9%). Secondo l'Istat il miglioramento del Pil è atteso proseguire su ritmi analoghi anche nel 2018 (+1,4%). Tuttavia, pur in aumento, la crescita rimane la più bassa dell'Unione Europea e questo fattore, probabilmente insieme ad altri fattori di debolezza strutturali dell'economia italiana sembra preoccupare l'expert panel.

Altra importante minaccia per il nostro paese è costituita ancora dalle crisi dell'Europa, intendendo con ciò il più ampio contesto di sfiducia e debolezza relativo al processo di integrazione europea e la perdurante percezione di incapacità di far fronte ad alcune problematiche comuni, insieme all'ascesa di movimenti populistici e nazionalisti che indicano nell'Europa una delle maggiori cause delle crisi economiche e politiche-sociali dei rispettivi paesi. Questa situazione sembra continuare a preoccupare gli esperti interpellati, anche se in misura relativamente minore rispetto allo scorso anno.

Al terzo posto e al quarto posto vi sono la crisi libica e la questione dell'immigrazione. Le due questioni, in parte correlate, visto che l'instabilità della Libia è la concausa di un flusso di migranti dall'Africa verso l'Italia, preoccupano una parte consistente degli esperti, nonostante l'Italia sia stata indubbiamente protagonista attiva nel corso del 2017 sia nell'una sia nell'altra crisi.

Da evidenziare infine come il terrorismo islamico, una delle principali minacce a livello globale, sia decisamente percepito in calo e poco rilevante per l'Italia (solo il 5% delle segnalazioni), probabilmente per merito di considerazioni legate al fatto che non vi siano stati in Italia attentati terroristici nel corso dell'ultimo anno.

Cina e Xi Jinping in ascesa

Una serie di rilevazioni sulla percezione dell'influenza degli attori internazionali sembra fornire, anche quest'anno, alcuni dati interessanti sulla redistribuzione del potere all'interno del sistema internazionale. Il dato più interessante è senza dubbio la sostituzione al vertice dell'influenza mondiale della Russia di Putin con la Cina di Xi Jinping. In un anno le percezioni dell'expert panel sono piuttosto mutate: Xi Jinping è reputato il personaggio più influente nel 2017 con il 28% dei voti (mentre lo scorso anno era Vladimir Putin) e la Cina viene reputata più influente dello scorso anno dal 75% degli esperti. Buona anche la percezione di influenza della Russia, ma minore dello scorso anno, mentre è piuttosto chiaro il giudizio sugli Stati Uniti: il 70% degli esperti reputa che l'influenza statunitense nel corso del 2017 sia stata inferiore a quella del 2016, mentre il presidente Donald Trump risulta a livello personale solamente il quarto leader più influente al mondo classificandosi dopo Xi Jinping e Putin, ma anche dopo Papa Francesco.

Confronto Iran-Arabia Saudita sottovalutato

Relativamente alla segnalazione di alcuni trend del sistema internazionale, delle crisi e della proiezione delle potenze l'edizione 2018 riserva importanti novità. Ai valutatori è stato chiesto di considerare la crisi più sottostimata a livello politico e mediatico.

Gli esperti hanno fornito una chiara indicazione: lo scontro Arabia Saudita – Iran raccoglie il 36% dei voti. Il 2017 si è caratterizzato per il peggioramento delle relazioni tra i due attori regionali. Le motivazioni della preoccupazione dell'expert panel sono dettate da una rapida sequenza di eventi che ha riportato il Medio Oriente, e in particolare la contesa tra Arabia Saudita e Iran, al centro dell'attenzione mondiale: dalle decine di arresti ordinati dal nuovo principe ereditario saudita Mohammad bin Salman, alle dimissioni – in diretta da Riyadh – del primo ministro libanese Saad Hariri, all'intercettazione di missili lanciati sulla capitale saudita dai ribelli yemeniti sostenuti dall'Iran.

Al secondo posto tra le crisi più sottovalutate vi è l'emergenza rifugiati che passa dal 24% dello scorso anno al 13%.

Conflitto in Yemen e crisi in Libia trovano riscontro nelle segnalazioni degli esperti ormai da diversi anni.

La politica estera italiana supera (ancora) il test

Il giudizio complessivo sulla conduzione della politica estera dal parte del Governo italiano nel corso del 2017 si conferma positivo e con un'identica valutazione alla precedente rilevazione.

Il giudizio complessivo dell'expert panel è il risultato di una sintesi che vede l'Italia far decisamente bene su alcuni fronti (difesa e sicurezza; relazioni transatlantiche), essere appena sufficiente su altri (politica economica, commerciale ed energetica; gestione delle crisi) e rasentare solamente la sufficienza nel caso delle politiche in Europa. Sulla stabilità di alcune valutazioni rispetto allo scorso anno sembra pesare una discreta continuità di gestione della politica estera del Governo con Paolo Gentiloni, che nel dicembre 2016 è divenuto presidente del Consiglio lasciando la gestione della Farnesina ad Angelino Alfano.

Per ciò che riguarda più da vicino i limiti della politica estera italiana, va evidenziato che il giudizio relativo alle risorse destinate dall'Italia alla politica estera è peggiorato rispetto al 2015. Quello relativo alle risorse destinate alla difesa è rimasto stabile. Complessivamente il giudizio degli esperti rimane parzialmente negativo, evidenziando come le risorse dedicate alla politica estera e alla difesa non siano ancora reputate pienamente adeguate.

Ottimo il contrasto al terrorismo e le relazioni transatlantiche ma peggiorano i rapporti con Trump. Come già ricordato, dalla ricerca emergono alcuni elementi su cui i giudizi sono quasi unanimemente positivi: la gestione delle questioni di sicurezza (7,1 il voto complessivo) e l'impegno nei rapporti transatlantici (6,6). Tuttavia l'analisi che può essere fatta su queste voci è molto differente. Il primo rimane un dato altamente significativo in anni nei quali la minaccia del terrorismo resta indicata dagli esperti come una delle più sensibili a livello globale. Qui

il dato più positivo, il voto più alto di tutta la pagella (8), è relativo alla gestione dell'allerta terrorismo in Italia. Questa gestione appare certamente un successo: è evidente come l'assenza di grandi attentati sul suolo nazionale nel corso del 2017 abbia avuto implicazioni positive nella valutazione. Anche altre voci risultano piuttosto positive, come quella relativa al contributo e al ruolo dell'Italia nelle missioni all'estero (7,6), a cui spesso il paese dedica risorse superiori al proprio peso relativo (in termini di Pil e di spese per la difesa) rispetto ad altri partner europei. Il secondo (i rapporti transatlantici), invece, pur essendo positivo, confermando un giudizio costante in tal senso sin dalla prima rilevazione del 2014, risulta in decrescita. Questo peggioramento è sostanzialmente dovuto alle relazioni bilaterali tra il governo Gentiloni e l'amministrazione Trump: pur giudicate positivamente (6,5) subiscono un calo netto di un punto rispetto alle relazioni dell'Italia nel 2016 quando era in carica l'amministrazione Obama. Il peggioramento viene confermato quando all'expert panel si rivolge una domanda esplicita: il 44% pensa che le relazioni dell'Italia con gli Stati Uniti siano peggiorate, il 51% che siano rimaste invariate e solo il 5% che siano migliorate.

Non convince l'operato dell'Italia in Europa. Relativamente alla valutazione più deludente, come accennato all'inizio, quella sulle politiche adottate in Europa, esattamente come lo scorso anno, costituisce l'unico giudizio che rasenta la sufficienza pur senza raggiungerla. Questo capitolo della politica estera rimane altamente sensibile in particolare in due sotto-settori, il ruolo dell'Italia nella governance europea (5,5) e la gestione delle politiche sull'immigrazione (5,6). Nonostante l'Italia, tra i pochi paesi sensibili al problema di una gestione comune della questione migratoria all'interno dell'UE, si sia fatta promotrice di alcune importanti iniziative, la valutazione dell'operato del nostro paese, ma più probabilmente dei risultati di questa azione, restano negativi. Da questo punto di vista, il fallimento del "migration compact" sembra fornire sufficiente materiale per confermare un giudizio certamente non positivo.

Positive le relazioni con la Cina. Nella pagella di quest'anno, relativamente alla politica economica, commerciale ed energetica, sono state aggiunte due nuove voci: le relazioni economiche e commerciali con la Cina e quelle con l'India: le prime sono state giudicate pienamente positive, decisamente meno quelle con l'India. Entrambi i paesi sono stati oggetto di visite del premier Gentiloni nel corso dell'anno. A giustificare il giudizio sulla Cina vi sono forse motivazioni legate al piano di sviluppo infrastrutturale "One Belt One Road" (OBOR) dal valore di mille miliardi finalizzato a collegare la Cina all'Europa. Gentiloni per esempio, è stato l'unico tra i leader del G7 a essere presente il 14-15 maggio alla riunione di lancio dell'iniziativa a Pechino.

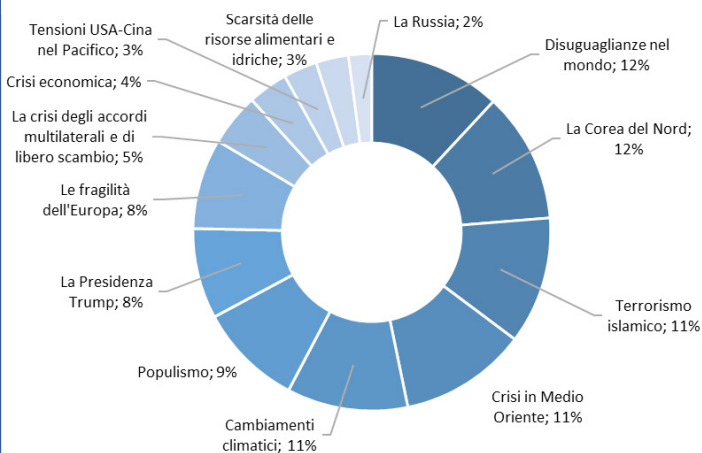
Migranti e Libia: politica del governo approvata; male sul caso Regeni. Infine, un dato alquanto rilevante è quello relativo alla gestione delle crisi internazionali, ove, per la seconda volta consecutiva, si raggiunge la sufficienza con una lieve variazione positiva (da 6,0 a 6,1). Piuttosto significative sono le valutazioni circa l'operato dell'Italia sia nella gestione dei flussi migratori in Libia sia relativamente al contributo nel tentativo internazionale di ricomposizione del quadro politico libico. Il cosiddetto "piano Minniti" e il favorire di accordi tra la Libia e l'Unione Europea, seppure abbia ricevuto importanti critiche dalle organizzazioni internazionali che monitorano la situazione dei diritti umani dei migranti nel paese nord africano, sembra in larga misura apprezzato dagli esperti. Forse soprattutto in gioco forza della sensibile riduzione dei flussi (diminuiti di due terzi nel periodo luglio-novembre rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente). Importante anche il giudizio relativo alla gestione del caso dei due fucilieri di marina incriminati in India (qui la valutazione passa da 5,8 a 6,3), per la prima volta pienamente positiva. L'avvio del processo di arbitrato internazionale e il rientro in Italia sembrano sostanzialmente poter porre fine alla controversia. Diverso, e unico molto negativo, il giudizio sulla gestione del caso Regeni. La riapertura dell'ambasciata italiana al Cairo e il ritorno del nostro ambasciatore in Egitto anche quale mezzo per arrivare a una verità sull'uccisione del giovane ricercatore italiano non sembrano convincere affatto l'expert panel.

Questionario politica estera italiana 2017

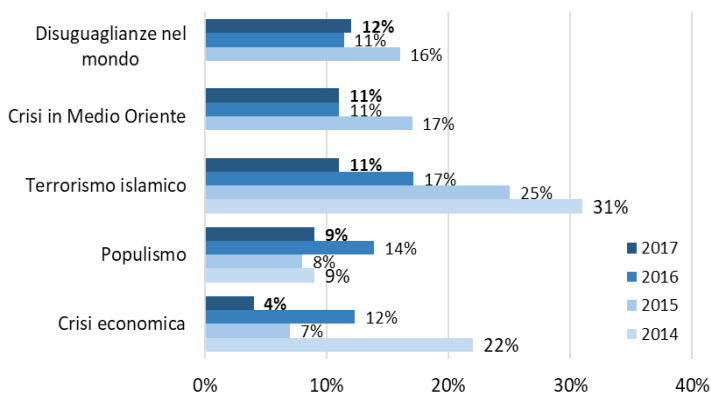
Parte I - Scenari

Risultati

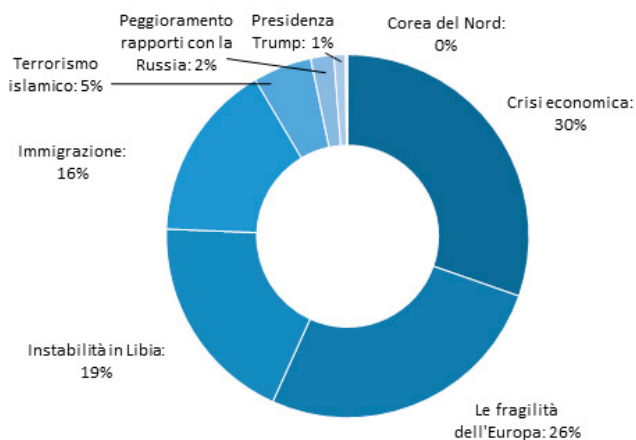
QUALI SONO LE MAGGIORI MINACCE A LIVELLO GLOBALE?



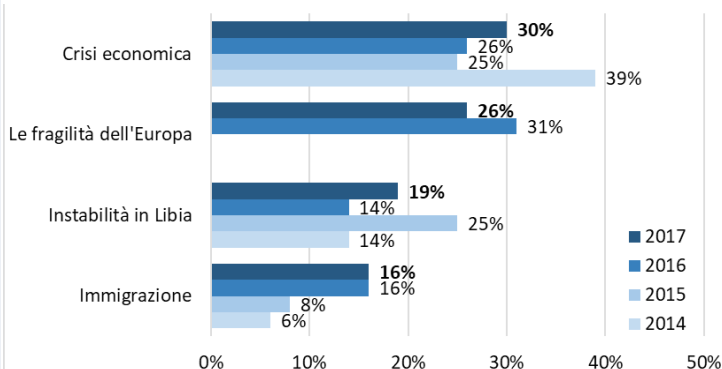
CONFRONTO 2014 - 2017

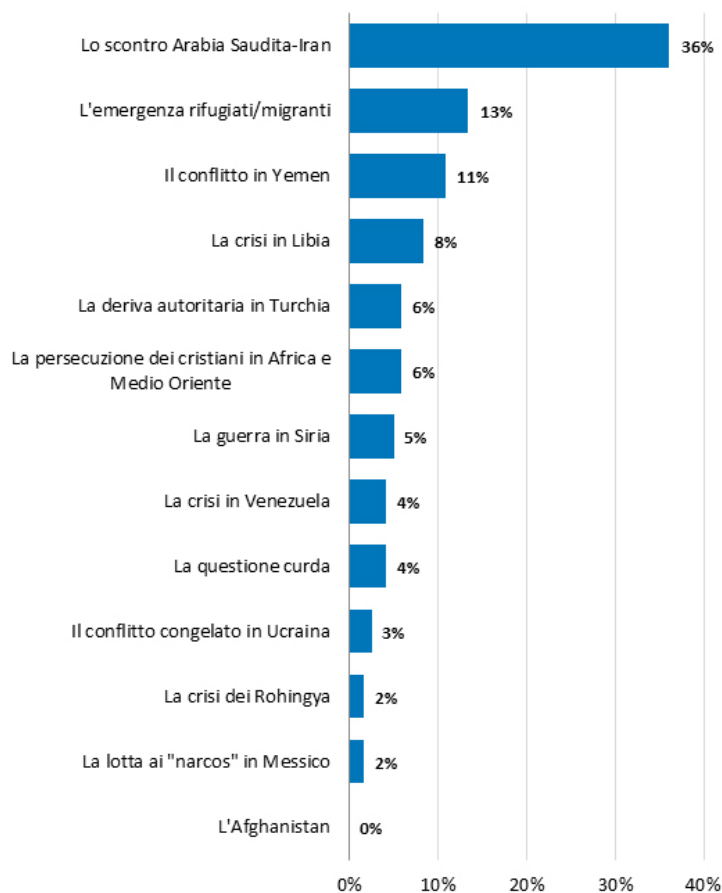


QUALI SONO LE MAGGIORI MINACCE PER L'ITALIA?

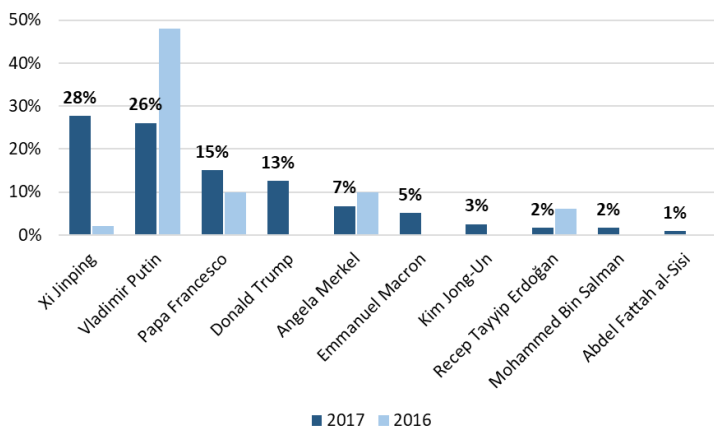


CONFRONTO 2014 - 2017

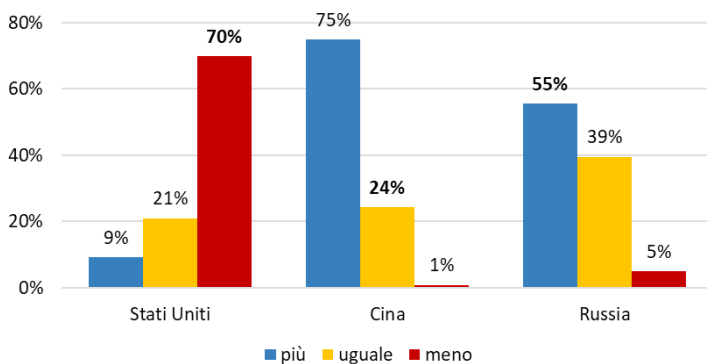


**QUALE PENSA SIA STATA LA CRISI
PIÙ SOTTOSTIMATA NEL 2017?**

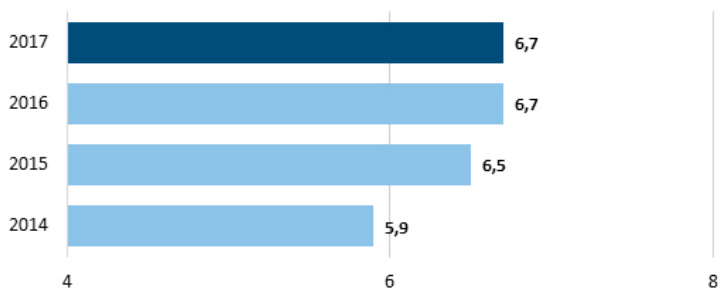
QUALE PENSA SIA STATO IL PERSONAGGIO PIÙ INFLUENTE NEL 2017?



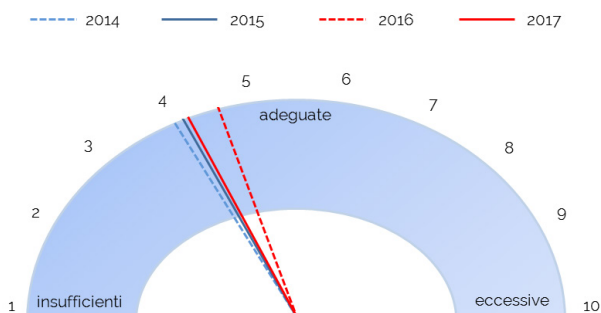
RUSSIA, CINA E STATI UNITI SONO PIÙ O MENO INFLUENTI DELLO SCORSO ANNO?



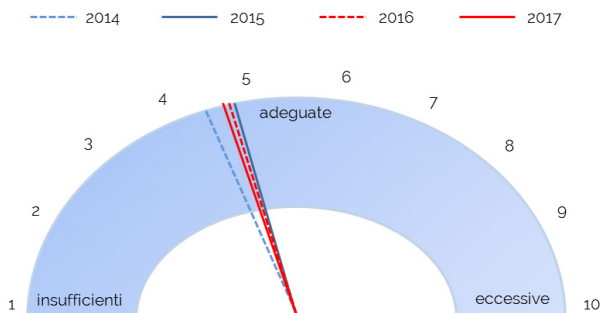
COME VALUTA COMPLESSIVAMENTE LA POLITICA ESTERA ITALIANA?



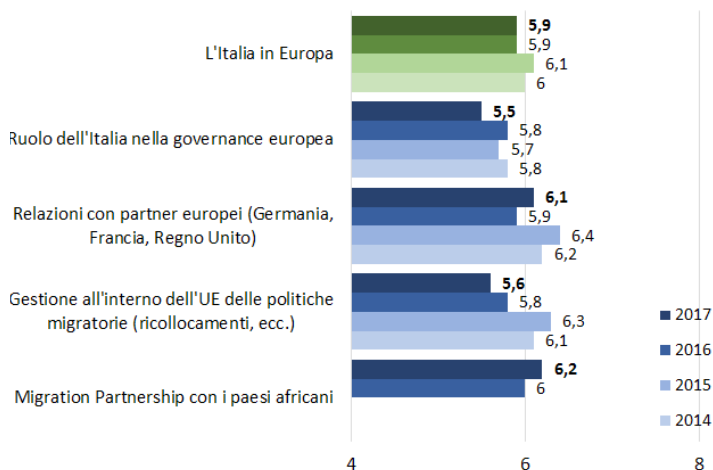
COME VALUTA LA QUANTITÀ DI RISORSE DESTINATE ALLA POLITICA ESTERA?



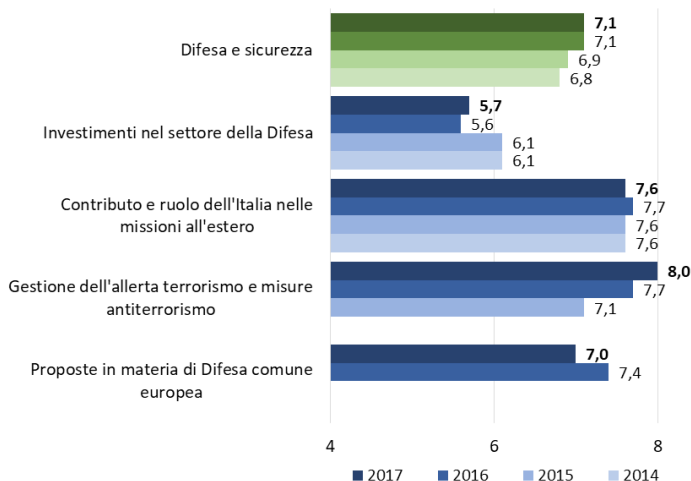
COME VALUTA LA QUANTITÀ DI RISORSE DESTINATE ALLA DIFESA?



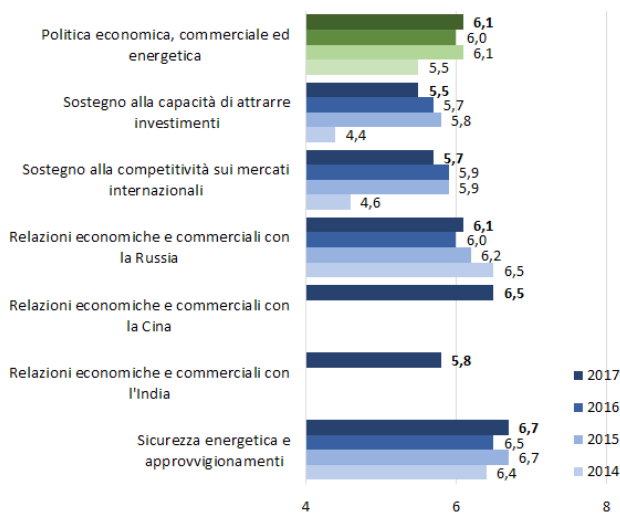
COME GIUDICA LE POLITICHE ADOTTATE IN EUROPA?



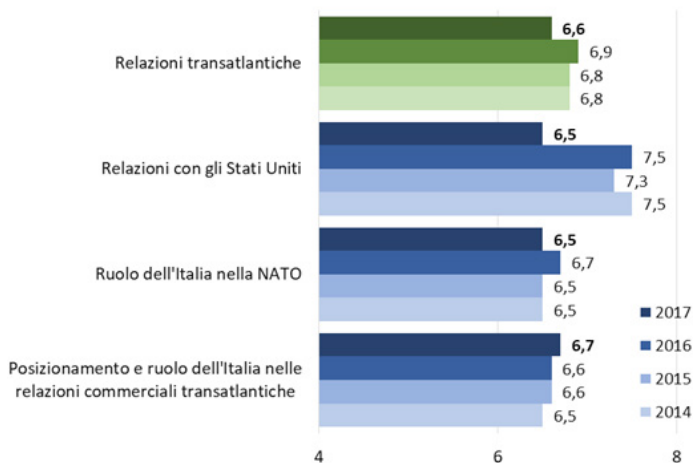
COME VALUTA LA POLITICA DI DIFESA E SICUREZZA?



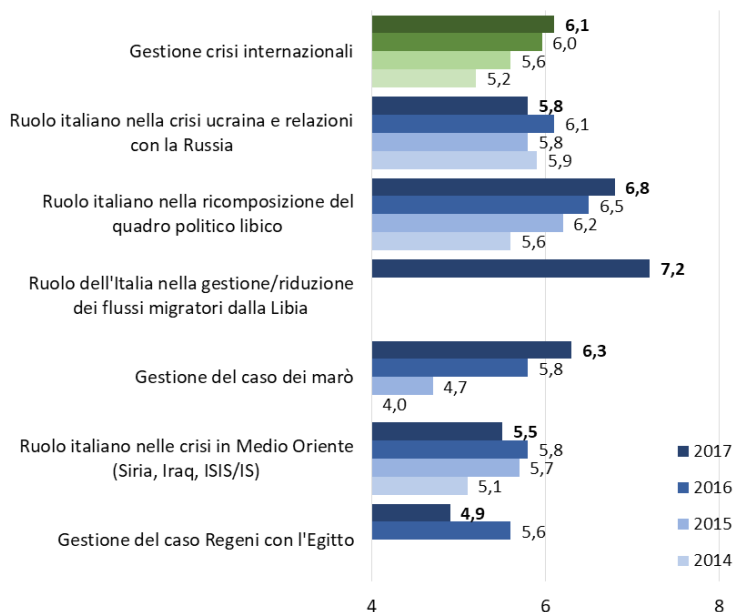
COME GIUDICA LA POLITICA ECONOMICA, COMMERCIALE ED ENERGETICA?



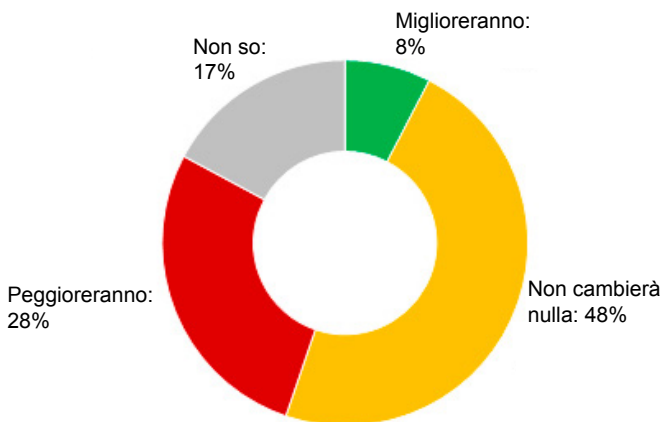
COME VALUTA LE RELAZIONI TRANSATLANTICHE?



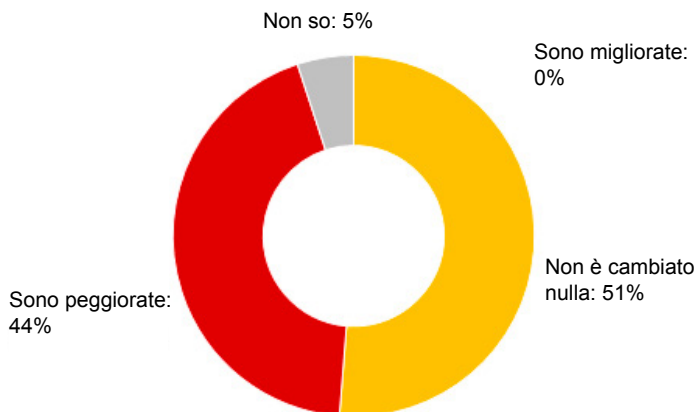
COME GIUDICA LA GESTIONE DELLE CRISI INTERNAZIONALI?



**CON LA PRESIDENZA TRUMP, COME CAMBIERANNO
LE RELAZIONI USA - ITALIA?
(DOMANDA DEL 2016)**



**CON LA PRESIDENZA TRUMP, COME SONO CAMBIATE
LE RELAZIONI USA - ITALIA?
(DOMANDA DEL 2017)**



Appendice

Nota metodologica

Il sondaggio sulla politica estera italiana e gli scenari globali di cui in questo Rapporto si sono presentati i risultati è stato condotto per via telematica interpellando circa 190 esperti. I “voti” riportati sono il risultato medio dei giudizi numerici espressi dai 131 esperti che hanno risposto al sondaggio.

Nella parte relativa agli scenari e relativamente alle prime due domande (**1. Indichi quali sono le tre minacce più rilevanti a livello globale; 2. Indichi quali sono le tre minacce più rilevanti per l'Italia;** ecc.) potevano essere selezionate tre “potenziali minacce” a scelta fra le 13 indicate a livello globale e le 9 indicate per l'Italia. Per stilare la classifica finale delle minacce è stato tenuto in considerazione anche l'ordine delle risposte, assegnando un peso del 100% alla prima minaccia individuata da ciascun valutatore, del 50% alla seconda minaccia, e del 25% alla terza.

Per le sezioni successive i votanti hanno selezionato un punteggio da 1 a 10 da attribuire alle singole voci (ad esempio, **4. L'Italia in Europa – 4.1 Il ruolo dell'Italia nella governance europea; 4.2 Le relazioni dell'Italia con i più importanti partner europei; 4.3 La gestione delle politiche d'immigrazione; 4.4 Migration partnership con i paesi africani:** in questo caso il valutatore ha espresso il proprio voto alle voci 4.1, 4.2, 4.3, 4.4). La valutazione complessiva assegnata a ciascuna sezione è stata poi ricavata dalla media dei voti nelle singole voci.

Il sondaggio è avvenuto in forma anonima. A ciascun partecipante è stato chiesto d'inserire il proprio nome e cognome all'inizio del sondaggio, ma voti e commenti sono stati resi anonimi prima di essere elaborati. Non è dunque possibile risalire ai voti assegnati da ogni valutatore.

VI HANNO PRESO PARTE

Alessia Amighini (*Università del Piemonte Orientale e ISPI*), Giancarlo Aragona (*ex Ambasciatore e ISPI*), Eleonora Ardemagni (*Nato Defense College Foundation e ISPI*), Antonio Armellini (*ex Ambasciatore in India*), Fulvio Attinà (*Università degli Studi di Catania*), Carlo Bagnasco (*Eviva Spa*), Roberto Balducci (*Rai*), Alessandro Baracchini (*RaiNews24*), Roberto Barbieri (*Università degli Studi di Firenze*), Gaetano Barresi (*Rai*), Andrea Beccaro (*Scuola Universitaria Interfacoltà di Scienze Strategiche*), Federico Maria Bega (*Promos, Camera di Commercio, Milano*), Axel Berkofsky (*Università degli Studi di Pavia e ISPI*), Claudio Bertolotti (*ITSTIME e Università degli Studi di Torino*), Andrea Bignami (*SkyTg24*), Gilberto Bonalumi (*Camera di Commercio industria artigianato e agricoltura e ISPI*), Franco Bruni (*Università Bocconi, Milano e ISPI*), Michele Calzolari (*Assosim*), Vincenzo Camporini (*IAI*), Maurizio Caprara (*Corriere della Sera*), Livio Caputo (*ex-sottosegretario Ministero Esteri e Il Giornale*), Andrea Carati (*Università degli Studi di Milano e ISPI*), Giovanni Carbone (*Università degli Studi di Milano e ISPI*), Claudio Catalano (*Finmeccanica*), Enrico Ciai (*Deloitte Italy*), Alberto Clò (*Università di Bologna e Rie*), Alessandro Colombo (*Università degli Studi di Milano e ISPI*), Valter Maria Coralluzzo (*Università degli Studi di Perugia*), Stefania Craxi (*Fondazione Craxi*), Sara Cristaldi (*ISPI*), Osvaldo Croci (*Memorial University of Newfoundland St. John's, Canada*), Giuseppe Cucchi (*Nomisma*), Enrico Cucchiani (*Tgi - Thinking Global Investments*), Maria Cuffaro (*Rai*), Stefania Danzi (*Italmobiliare*), Marta Dassù (*Aspenia*), Gregorio De Felice (*Intesa Sanpaolo*), Massimo De Leonardis

(*Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano*), Mario Del Pero (*Università di Bologna*), Dimitri Deliolas (*Radio TV ERT Ethnos*), Giuseppe Dentice (*Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano e ISPI*), Giampaolo Di Paola (*già Ministro della Difesa*), Emidio Diodato (*Università per stranieri di Perugia*), Aldo Ferrari (*Università Ca' Foscari, Venezia e ISPI*), Maurizio Ferrera (*Università degli Studi di Milano*), Carlo Filippini (*Università Bocconi, Milano*), Silvia Francescon (*European Council on Foreign Relations, Roma*), Carlo Frappi (*Università Ca' Foscari, Venezia e ISPI*), Aldo Fumagalli Romario (*Assolombarda e Gruppo Sol*), Matteo Fumagalli Romario (*Gruppo Sol*), Marzio Galeotti (*Università degli Studi di Milano e LIUC-Università Carlo Cattaneo, Castellanza*), Paolo Garimberti (*Euronews*), Claudio Andrea Gemme (*Animp*), María Gianniti (*Rai*), Serena Giusti (*Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa e ISPI*), Edoardo Greppi (*Università degli Studi di Torino*), Patrizia Grieco (*Enel*), Rodolfo Helg (*LIUC-Università Carlo Cattaneo, Castellanza*), Piero Ignazi (*Università di Bologna*), Carlo Jean (*Centro Studi di Geopolitica Economica*), Domenico Lombardi (*Brookings Institution*), Marco Lombardi (*Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano*), Sonia Lucarelli (*Università di Bologna*), Stefano Lucchini (*Intesa Sanpaolo*), Alessandro Magnoni (*Whirpool Emea*), Dario Maltese (*Mediaset*), Monica Maggioni (*Rai*), Paolo Magri (*ISPI*), Francesco Mancini (*National University of Singapore*), Alfredo Mantica (*Planet*), Bruno Marasà (*Parlamento europeo*), Carlo Marsili (*ex ambasciatore in Turchia e ISPI*), Alberto Martinelli (*Università degli Studi di Milano e ISPI*), Gianna Martinengo (*Fondazione E.A. Fiera Internazionale di Milano*), Giampiero Massolo (*ISPI e Fincantieri*), Stefano Micossi (*Assonime*), Alessandro Minuto-Rizzo (*Nato Defense College Foundation*), Laura Mirachian (*ex Ministero Affari Esteri*), Antonella Mori (*Università Bocconi, Milano e ISPI*), Carlo Musso (*Leonardo*), Bruno Nascimbene (*Università degli Studi di Milano*), Ferdinando Nelli Feroci (*IAI*), Massimo Nicolazzi (*Centrex Europe Energy & Gas AG*), Leopoldo Nuti (*Università degli Studi, Roma Tre*), Guido Olimpio (*Corriere*

della Sera), Fabrizio Onida (*Università di Firenze*), Francesca Paci (*La Stampa*), Nando Pagnoncelli (*Ipsos*), Valeria Palumbo (*Rcs Mediagroup e ISPI*), Gianfranco Pasquino (*Johns Hopkins University, Bologna*), Francesco Passarelli (*Università Bocconi, Milano e ISPI*), Gianluca Pastori (*Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano*), Marco Pedrazzi (*Università degli Studi di Milano*), Riccardo Perissich (*Confindustria*), Annalisa Perteghella (*ISPI*), Fabio Petito (*University of Sussex*), Alessandro Pio (*Asian Development Bank e ISPI*), Lapo Pistelli (*vice ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale*), Fausto Pocar (*Tribunali penali internazionali per l'ex-Jugoslavia e per il Ruanda*), Stefano Polli (*Ansa*), Luca Ratti (*American University of Rome*), Luca Rigoni (*Mediaset*), Enrico Rondoni (*Mediaset*), Fabio Rugge (*Fincantieri e ISPI*), Ferdinando Salleo (*ex ambasciatore negli Stati Uniti e Circolo di Studi Diplomatici*), Gianluca Salsecci (*Intesa Sanpaolo*), Armando Sanguini (*ex ambasciatore in Arabia Saudita e ISPI*), Giuseppe Sarcina (*Corriere della Sera*), Sergio Scalpelli (*Fastweb*), Carlo Secchi (*Università Bocconi, Milano e ISPI*), Paolo Segatti (*Università degli Studi di Milano*), Giampaolo Silvestri (*Avsi*), Simone Spetia (*Radio 24*), Veronica Squinzi (*Mapet*), Danilo Taino (*Corriere della Sera*), Lucia Tajoli (*Politecnico di Milano e ISPI*), Valeria Talbot (*ISPI*), Giuseppe Tartaglione (*Volkswagen*), Fabrizio Tassinari (*Danish Institute for International Studies – DIIS*), Enrica Toninelli (*RaiNews 24*), Ugo Tramballi (*ISPI e Il Sole 24 Ore*), Simone Urbani Grecchi (*Intesa Sanpaolo*), Giovanni Valotti (*A2A*), Arturo Varvelli (*ISPI*), Riccardo Venchiarutti (*Rai*), Franco Venturini (*Corriere della Sera*), Lorenzo Vidino (*George Washington University e ISPI*), Matteo Villa (*ISPI*), Antonio Villafranca (*ISPI*), Loris Zanatta (*Università di Bologna*).

Una breve sintesi cronologica

L'Italia in Europa

Il ruolo dell'Italia nella governance europea; le relazioni dell'Italia con i più importanti partner europei (Germania, Francia, Regno Unito); una rinnovata proiezione nei Balcani.

I BILATERALI E LE RELAZIONI CON LE ISTITUZIONI EUROPEE

- | | |
|-------------------|--|
| <i>10 gennaio</i> | Il presidente del Consiglio Paolo Gentiloni incontra a Parigi il presidente della Repubblica francese, François Hollande. Focus su politica economica e lotta al terrorismo. |
| <i>18 gennaio</i> | Il presidente del Consiglio Paolo Gentiloni incontra a Berlino la cancelliera Angela Merkel. In agenda: crescita, lavoro, investimenti, migrazione e difesa dei principi comuni dell'UE. |
| <i>28 gennaio</i> | L'Italia, assieme ad altri sette paesi del sud dell'Europa, partecipa a Lisbona al vertice dei Paesi del Mediterraneo. Al centro dei colloqui: immigrazione, sicurezza e crescita economica. |

- 3 febbraio* Riunione straordinaria, a Malta, del Consiglio europeo a 27, per la prima volta senza il Regno Unito. I leader affrontano il tema del contenimento dei flussi migratori e discutono i preparativi per l'imminente 60° anniversario dei Trattati di Roma.
- 9 febbraio* Il presidente del Consiglio Paolo Gentiloni incontra a Londra la premier britannica, Theresa May. Auspica spirito costruttivo nel negoziato Brexit.
- 9 - 10 marzo* Consiglio europeo a Bruxelles. In agenda: economia, sicurezza, migrazione e relazioni esterne. Donald Tusk è riconfermato alla presidenza per un secondo mandato.
- 25 marzo* Si svolge a Roma la riunione del Consiglio europeo a 60 anni dalla firma dei Trattati istitutivi della Cee: un'occasione per riflettere sullo stato dell'Unione e guardare al futuro del processo d'integrazione.
- 29 aprile* Consiglio europeo straordinario su Brexit. I 27 leader dettano le *guidelines* politiche per le trattative, approvando una linea negoziale dura rispetto alle richieste del Regno Unito.
- 21 maggio* A Parigi si tiene il primo incontro tra il presidente del Consiglio Paolo Gentiloni e il neo-eletto presidente della Repubblica francese, Emmanuel Macron.
- 22 - 23 giugno* Consiglio europeo a Bruxelles. Focus su sicurezza e difesa, affari esteri, cambiamenti climatici, economia, commercio e migrazione.
- 11 settembre* Il presidente del Consiglio Paolo Gentiloni, a Milano, presenta la candidatura ufficiale del capoluogo lombardo come sede dell'Agenzia europea per il farmaco (European Medicines Agency - Ema).

- 21 settembre* Il presidente del Consiglio Paolo Gentiloni riceve a Palazzo Chigi il capo negoziatore per la Brexit, Michel Barnier.
- 22 settembre* La leader britannica, Theresa May, in visita a Firenze, parla delle relazioni UE post-Brexit.
- 27 settembre* Vertice bilaterale Italia-Francia, a Lione. In agenda: rilancio dell'UE, riforma dell'Eurozona, crescita, lavoro, politiche a favore dei giovani e rafforzamento del progetto di difesa europea.
- 28 - 29 settembre* Si riunisce a Tallin il vertice di capi di stato e governo UE. Assente il premier spagnolo, Mariano Rajoy, a causa di impegni legati al referendum catalano.
- 16 ottobre* Consiglio Affari Esteri in Lussemburgo. In agenda: accordo sul nucleare iraniano e recenti provocazioni dalla Corea del Nord.
- 13 novembre* Consiglio Affari Esteri a Bruxelles. Focus su cooperazione in materia di sicurezza e difesa.
- 15 novembre* Riunione alla Farnesina tra il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano e il suo omologo tedesco, Sigmar Gabriel. In agenda: relazioni bilaterali, UE, Brexit, candidatura di Milano a ospitare l'Ema, politiche migratorie, Russia, Turchia, Libia e Iran.
- 20 novembre* Riunione del Consiglio Affari Generali dell'UE su nuove sedi dell'Ema Ema (European Medicines Agency) e dell'Eba (European Banking Authority). L'Agenzia europea per il farmaco, che dovrà lasciare Londra, avrà sede ad Amsterdam.

14 - 15 dicembre Consiglio europeo a Bruxelles. In agenda le questioni più urgenti: sicurezza e difesa, temi sociali, istruzione e cultura, cambiamenti climatici e Gerusalemme.

I BILATERALI E LE RELAZIONI CON I PAESI DEI BALCANI

9 marzo Il Consiglio europeo discute la situazione nei Balcani occidentali e sottolinea l'importanza che rivestono la prosecuzione del processo di riforma, le relazioni di buon vicinato e le iniziative di cooperazione regionale inclusiva.

13 - 14 marzo Missione del ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano a Belgrado e Tirana a sostegno del processo d'integrazione UE dell'Albania e dei Balcani occidentali.

16 marzo Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano partecipa a Sarajevo al summit dei primi ministri dei sei paesi dei Balcani Occidentali.

28 aprile Si svolge a Malta una riunione informale dei ministri degli Esteri UE. Il ministro Angelino Alfano discute con il commissario europeo per il vicinato e i negoziati per l'allargamento, Johannes Hahn, i temi attinenti ai Balcani occidentali.

12 luglio

Sotto la presidenza italiana ha luogo a Trieste il vertice sui Balcani occidentali. Confermata la prospettiva dell'integrazione dei sei paesi dei Balcani occidentali nell'UE. A margine del summit ha luogo un incontro trilaterale tra il premier Paolo Gentiloni, il presidente francese, Emmanuel Macron, e la cancelliera tedesca, Angela Merkel.

11 ottobre

Il primo ministro della Repubblica d'Albania, Edi Rama, incontra a Roma il premier Paolo Gentiloni. In agenda: programma di riforme in attuazione in Albania, eccellenti relazioni bilaterali.

Difesa, sicurezza, lotta al terrorismo

Il contributo dell'Italia nelle missioni all'estero e il suo ruolo nella lotta al terrorismo internazionale; cooperazione militare e di sicurezza bilaterale e multilaterale.

17 - 18 febbraio

Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano partecipa all'annuale Conferenza sulla Sicurezza a Monaco di Baviera. Sul tavolo: sicurezza e intelligence contro la minaccia terroristica.

5 marzo

Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano e la ministra della Difesa Roberta Pinotti partecipano al Consiglio Affari Esteri UE. Tema centrale: l'attuazione del pacchetto "Sicurezza e Difesa" della EU Global Strategy.

- 22 marzo* Attacco terroristico a Westminster. Cresce l'allerta in Europa. Dispositivi di sicurezza riesaminati anche alla luce del vertice europeo a Roma per i 60 anni dei Trattati istitutivi della Cee.
- 25 marzo* In occasione del Vertice UE organizzato per commemorare i 60 anni dei Trattati di Roma, i rappresentanti di Stati membri, Consiglio europeo, Parlamento e Commissione firmano la Dichiarazione di Roma, che sugella il proposito di lavorare a una difesa comune.
- 10 aprile* Si tiene a Madrid il terzo vertice dei paesi dell'Europa del Sud. In agenda: terrorismo e sicurezza, ma anche sfida migratoria, crescita ed occupazione, rafforzamento dell'UE e conflitto in Siria.
- 15 maggio* Consiglio Affari Esteri UE. Riprendono i colloqui su sicurezza e difesa comuni.
- 23 maggio* Attentato alla Manchester Arena. Il presidente del Consiglio Paolo Gentiloni definisce l'avvenimento un attacco all'intera Europa e annuncia misure antiterrorismo per il G7 di Taormina.
- 3 giugno* Attacco terroristico al London Bridge. Il ministro dell'Interno Marco Minniti convoca una riunione del Comitato di analisi strategica antiterrorismo (Casa), ma il livello di allerta non cambia.
- 8 giugno* Il Consiglio europeo adotta la decisione relativa all'istituzione di una capacità militare di pianificazione e condotta (Mpcc) in seno allo Stato maggiore dell'UE. La decisione contribuirà a rendere più efficaci le missioni europee senza compiti esecutivi (missioni di formazione dell'UE in Somalia, nella Repubblica Centrafricana e in Mali) e a migliorare la formazione dei soldati dei paesi partner, al fine di garantire pace e sicurezza.

- 9 giugno* Si svolge a Praga la Conferenza “European Vision. European Responsibility”. Tra i temi, il potenziamento della cooperazione nell’ambito della sicurezza e della difesa tra i paesi UE.
- 22 - 23 giugno* Consiglio europeo a Bruxelles. I leader dell’UE concordano sulla necessità di avviare una cooperazione strutturata permanente (PeSCo) inclusiva e ambiziosa per rafforzare la sicurezza e la difesa dell’Europa.
- 26 giugno* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti firma insieme al ministro delegato per la Difesa Nazionale del Ciad un accordo di cooperazione in materia di difesa. Un primo passo significativo per facilitare l’avvio di una collaborazione con un paese chiave dell’Africa centro-settentrionale.
- 17 - 18 agosto* Duplice attacco terroristico in Catalogna. In Italia il ministro dell’Interno Marco Minniti invita a tenere alta l’allerta, soprattutto su alcuni punti sensibili del paese.
- 16 settembre* In occasione del Consiglio europeo di Bratislava vengono adottate una serie di misure per il rafforzamento della difesa europea.
- 19 - 20 ottobre* Il ministro dell’Interno Marco Minniti presiede il G7 dei ministri dell’Interno a Ischia. Temi principali: cybersecurity e prevenzione del fenomeno dei foreign fighters.
- 19 - 20 ottobre* Consiglio europeo a Bruxelles. I leader dell’UE riprendono le discussioni sulla PeSCo in materia di difesa.

- 13 novembre* Consiglio Affari Esteri a Bruxelles. L'Italia è tra i 23 Stati membri che firmano la creazione di una cooperazione strutturata permanente su difesa e sicurezza (PeSCo). Gli ambiti di cooperazione rafforzata saranno: investimenti nella difesa, sviluppo di nuove capacità, e preparazione a partecipare insieme a operazioni militari.
- 30 novembre* A margine del III Forum Rome MED Mediterranean Dialogues che si svolge a Roma dal 30 novembre al 2 dicembre, il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano incontra l'omologo iracheno Ibrahim Al-Jafaari. In agenda, il supporto italiano alle forze di polizia irachene.
- 13 dicembre* Il premier Gentiloni promette, dalla riunione del G5-Sahel di Parigi, sostegno con una missione d'addestramento in Niger.
- 14 - 15 dicembre* Il Consiglio europeo delibera l'avvio della PeSCo entro la fine dell'anno.
- 14 dicembre* Il ministro dell'Interno Minniti incontra ad Amman il Re di Giordania, Abdallah bin al Hussein. Al centro dei colloqui, i temi del contrasto al terrorismo e alla criminalità internazionale, anche attraverso il rafforzamento della collaborazione bilaterale.

IMMIGRAZIONE E SICUREZZA NEL MEDITERRANEO

Italia e UE nella lotta all'immigrazione clandestina

- 4 gennaio* Missione del ministro dell'Interno Marco Minniti in Tunisia. Rinnovato l'accordo bilaterale con il paese per il controllo delle coste e il rimpatrio dei migranti irregolari.
- 9 gennaio* Il ministro dell'Interno Marco Minniti e il presidente del consiglio presidenziale libico Fayez al-Sarraj firmano un Memorandum d'intesa per rafforzare la cooperazione al contrasto dell'immigrazione illegale e al traffico di esseri umani.
- 2 febbraio* Il presidente del Consiglio Paolo Gentiloni riceve il primo ministro libico, Fayez al-Sarraj. Sul tavolo l'accordo per il blocco navale al largo delle coste libiche contro il flusso di migranti irregolari verso l'Europa.
- 3 febbraio* Riunione informale del Consiglio europeo a Malta. Tema centrale: Libia e controllo dei flussi di migranti irregolari.
- 8 febbraio* Il presidente del Consiglio Paolo Gentiloni incontra a Palazzo Chigi il presidente della Repubblica di Tunisia, Beji Caid Essebsi: è la prima visita ufficiale di un capo di stato della Tunisia dalla rivoluzione del 2011.
- 9 febbraio* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano firma, insieme al suo omologo tunisino Khemaies Jhinaoui, un accordo quadro per la gestione concertata del fenomeno migratorio, mirato a contrastare immigrazione irregolare, traffico di esseri umani e a rafforzare le frontiere.

- 14 marzo* Si svolge a Roma la prima riunione del Comitato Misto per l'attuazione del Memorandum italo-libico firmato il 9 gennaio. In agenda: cooperazione allo sviluppo, contrasto all'immigrazione illegale, traffico di esseri umani, lotta al contrabbando e rafforzamento dei controlli alle frontiere.
- 20 marzo* Il presidente del Consiglio Paolo Gentiloni riceve a Palazzo Chigi il primo ministro libico, Fayed al-Sarraj. Temi dell'incontro: crisi dei migranti in partenza dalla Libia verso le coste italiane e lotta ai trafficanti di esseri umani.
- 19 - 20 marzo* Si svolge a Roma la conferenza del Gruppo di contatto composto da paesi UE e del Nord Africa per la rotta migratoria del Mediterraneo centrale. Nelle conclusioni: prioritario il rafforzamento delle partnership con Tunisia e Libia.
- 21 marzo* 90 marinai della Guardia costiera libica completano la loro formazione a bordo della nave italiana San Giorgio.
- 31 marzo* Il premier Paolo Gentiloni firma, insieme al presidente del Niger, Mahamadou Issoufou, un accordo che garantisce sostegno finanziario al paese di transito della rotta transahariana.
- 21 maggio* Incontro tra il ministro dell'Interno Marco Minniti e i suoi omologhi di Ciad e Niger. Si discute la possibilità di aprire centri di accoglienza per migranti nei due paesi di transito e istituire una "Cabina di regia" per consultazioni periodiche in materia di sicurezza e immigrazione.

- 29 giugno* A margine del summit dei leader europei del G20 a Berlino, il premier Paolo Gentiloni incontra la cancelliera Angela Merkel in un vertice bilaterale sul tema migrazioni.
- 2 luglio* Incontro a Parigi dei ministri dell'Interno di Italia, Francia, Germania e Spagna sulle sfide poste dall'aumento del flusso migratorio nella rotta del Mediterraneo centrale. Si raggiunge un accordo sulla regolamentazione di azioni e finanziamenti delle Ong e sull'erogazione di più fondi per consentire alla Libia un maggiore controllo delle coste.
- 6 luglio* Ha luogo a Roma la Conferenza Ministeriale "A Shared Responsibility for a Common Goal: Solidarity and Security". Tema centrale: la cooperazione in materia migratoria con i principali paesi di transito.
- 6 luglio* Si svolge a Tallin la riunione dei ministri dell'Interno dell'UE. In agenda: le proposte italiane sull'emergenza immigrazione, in particolare quella di un codice di regolamentazione per le Ong che operano nel Mediterraneo in soccorso dei profughi. Si raggiunge un accordo sui temi del controllo delle coste in Libia e della stretta sui visti.
- 24 luglio* Visita del ministro dell'Interno Marco Minniti in Tunisia per una riunione del gruppo di contatto tra sette paesi europei e sette paesi del Nord Africa.
- 27 - 28 luglio* Incontro al Viminale tra il ministro dell'Interno Marco Minniti e il suo omologo del Mali. A seguire, riunione della "Cabina di regia" con Italia, Ciad, Libia e Niger.

- 26 luglio Il primo ministro libico, Fayez al-Sarraj, accolto dal premier Paolo Gentiloni a Roma, chiede ufficialmente sostegno tecnico con unità navali italiane nel contrasto al traffico di esseri umani in acque libiche.
- 3 agosto Inizia la missione italiana per il contrasto al traffico di esseri umani in Libia: la prima nave, la *Comandante Borsini*, arriva in acque libiche.
- 28 agosto A Parigi si svolge un vertice “a quattro” tra i premier Paolo Gentiloni, Emmanuel Macron, Angela Merkel e Mariano Rajoy. Presenti anche l’alto rappresentante UE per la politica estera, Federica Mogherini, e i capi di stato del Ciad, Idriss Déby, e del Niger, Mahamadou Issoufou. In agenda la gestione dei flussi migratori. Avanzata la proposta di creare hotspot in Nord Africa.
- 28 agosto Si svolge al Viminale la seconda riunione della “Cabina di regia” dei ministri dell’Interno di Ciad, Italia, Libia, Mali e Niger. In agenda: immigrazione e sicurezza dei confini.
- 15 settembre Ha luogo a Roma una riunione del Comitato Misto in attuazione del Memorandum italo-libico. Si registrano progressi delle autorità libiche nel controllo dei confini e nel salvataggio di vite in mare.
- 19 - 20 ottobre Consiglio europeo a Bruxelles. Tra i principali risultati: rafforzamento della strategia UE sulla migrazione “globale, pragmatica e risoluta”, volta a ripristinare il controllo delle frontiere esterne e ridurre gli arrivi e il numero di vittime in mare.

- 24 - 26 novembre* Il premier Paolo Gentiloni è a Tunisi per una serie di incontri istituzionali. In agenda: fronteggiare l'aumento degli sbarchi in Italia di migranti che partono dalla Tunisia.
- 29 - 30 novembre* Partecipazione dell'Italia al quinto Vertice UE-Africa ad Abidjan. Per l'UE è l'occasione per affrontare alcuni temi strategici nei rapporti tra i paesi dei due continenti: immigrazione e sicurezza, ma anche ambiente e commercio.
- 1 dicembre* A margine del III Forum Rome MED Mediterranean Dialogues (Roma, 30 novembre-2 dicembre) il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano incontra il suo omologo tunisino e rilancia il negoziato per un accordo quadro con la Tunisia che affronti gli aspetti del fenomeno migratorio che interessano entrambi i paesi.
- 2 dicembre* A conclusione di Rome MED Mediterranean Dialogues, il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano incontra il collega nigerino. La cooperazione tra i due paesi in materia di sicurezza e difesa è fondamentale per la gestione dei flussi migratori.

Politica economica, commerciale ed energetico-ambientale

Apertura dell'Italia a nuovi mercati (Asia, Africa subsahariana e Golfo); capacità di attrarre investimenti, competitività, sicurezza energetica, approvvigionamenti, politiche ambientali

20 febbraio

Il ministro degli Affari Esteri saudita, Adel al-Jubeir, incontra il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano per discutere le prospettive di ulteriore cooperazione in campo economico e di investimenti tra i due stati e il ruolo dell'Italia nella "Saudi Vision 2030".

21 marzo

Vertice italo-giapponese a Roma. Il premier giapponese, Shinzo Abe, sottolinea l'importanza del negoziato per un accordo di libero scambio tra UE e Tokyo che rilanci il processo di liberalizzazione commerciale.

9 - 10 aprile

Si svolge a Roma il G7 Energia. Il tema della sicurezza energetica è analizzato in relazione alla sostenibilità e alla crescita economica globale. Il ministro dello Sviluppo Economico, Carlo Calenda, aprendo i lavori approfondisce il tema della partnership energetica tra l'Unione Europea e l'Africa.

20 aprile

Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano incontra il suo omologo azero, Elmar Mammadyarov. Nei colloqui attenzione particolare alle tematiche energetiche, incluso il gasdotto trans-Adriatico (TAP).

- 14 - 15 maggio* Il presidente della Repubblica Popolare Cinese, Xi Jinping, raduna a Pechino 28 capi di stato e di governo per discutere del piano di sviluppo infrastrutturale “One Belt One Road” (Obor) dal valore di mille miliardi finalizzato a collegare la Cina all’Europa. Il premier Paolo Gentiloni è l’unico tra i leader del G7 a essere presente.
- 15 maggio* Vertice bilaterale tra il presidente del Consiglio Paolo Gentiloni e il presidente della Repubblica Popolare Cinese, Xi Jinping. Adozione di un piano d’azione per il rafforzamento della cooperazione economica, commerciale, culturale e scientifico-tecnologica tra Italia e Cina 2017-2020.
- 12 - 13 giugno* A Berlino, il premier Paolo Gentiloni partecipa al summit G20 “Partnership with Africa”.
- 28 giugno* Il presidente del Consiglio Paolo Gentiloni riceve il ministro degli Affari Esteri dell’Iran, Mohammad Zarif. Scopo dell’incontro: ricucire i legami economici dopo anni di sanzioni da parte dell’Ovest.
- 2 agosto* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano incontra a Doha il ministro degli Affari Esteri del Qatar, Mohammed al-Thani. Focus particolare sulle relazioni commerciali tra i due paesi.
- 30 ottobre - 1 novembre* India, Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti e Qatar sono le mete per una missione, volta principalmente a concludere accordi commerciali, del presidente del Consiglio Paolo Gentiloni.

- 27 novembre* Il primo ministro Paolo Gentiloni incontra a Luanda il presidente della Repubblica di Angola João Lourenço. Il paese è un importante partner commerciale italiano, con un interscambio di 600 milioni.
- 28 novembre* Si svolge un incontro bilaterale tra il premier Paolo Gentiloni e il presidente della Repubblica del Ghana, Nana Akufo-Addo. In Ghana l'export italiano è aumentato del 30% negli ultimi due anni.
- 15 dicembre* Il Vertice euro discute del futuro dell'unione economica e monetaria e dell'unione bancaria. In agenda: la trasformazione del Mes in Fme, la ri-articolazione del bilancio comunitario e l'istituzione di un sistema europeo di assicurazione dei depositi.
- 16 dicembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano è a Pechino per partecipare all'VIII riunione congiunta del Comitato governativo Italia-Cina. Al centro dei colloqui, la volontà comune di rafforzare il partenariato strategico globale tra i due paesi e l'interscambio commerciale.

Relazioni transatlantiche

RELAZIONI POLITICHE ED ECONOMICHE CON GLI STATI UNITI E RUOLO DELL'ITALIA NELLA NATO

- 16 - 17 febbraio* A margine della riunione del G20 Esteri a Bonn, il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano incontra il segretario di stato americano, Rex Tillerson. Si discutono le sfide globali più urgenti, in particolare nel Mediterraneo.
- 9 marzo* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano incontra il segretario generale della Nato, Jens Stoltenberg. In agenda: il ruolo dell'Alleanza Atlantica di fronte alle nuove sfide alla sicurezza internazionale.
- 19 - 22 marzo* Missione del ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano negli Stati Uniti, con tappe a New York e Washington.
- 22 marzo* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano partecipa a Washington alla riunione dei ministri degli Esteri della coalizione anti-Isis della Nato.
- 31 marzo* Si svolge a Bruxelles una riunione dei ministri degli Affari Esteri dei paesi della Nato. In agenda: equa ripartizione delle spese, risposte al terrorismo e approccio unitario alla Russia.
- 19 aprile* Al terzo mese d'insediamento del presidente americano, il premier Paolo Gentiloni incontra Donald Trump a Washington. In agenda:

- lotta al terrorismo e Libia. Donald Trump riconosce all'Italia la leadership per la stabilizzazione del paese nordafricano e aggiunge di non vedere un ruolo degli Stati Uniti in Libia.
- 27 aprile* Il segretario generale della Nato, Jens Stoltenberg, a margine dell'incontro con il primo ministro Paolo Gentiloni, sottolinea il ruolo centrale dell'Italia nell'adeguare le reazioni Nato alle minacce provenienti da Sud.
- 24 maggio* Dopo il suo viaggio in Medio Oriente, il presidente Usa Donald Trump si ferma in Italia. A Roma incontra il Papa, il presidente della Repubblica Sergio Mattarella e il premier Paolo Gentiloni.
- 24 - 25 maggio* Summit Nato a Bruxelles. Il presidente statunitense Donald Trump chiede agli europei maggiore partecipazione al budget e – per i paesi che ancora non vi fanno parte – l'ingresso nella coalizione anti-Isis.
- 29 giugno* I ministri della Difesa della Nato si ritrovano a Bruxelles per la discussione del budget. Dopo le proteste del presidente Usa Donald Trump sui pochi finanziamenti dati all'Alleanza Atlantica dagli Stati membri, il segretario generale Jens Stoltenberg annuncia un aumento della spesa degli alleati.
- 5 dicembre* Bruxelles, riunione dei ministri degli Affari Esteri dei paesi della Nato. Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano partecipa a una colazione di lavoro con il segretario di stato Usa, Rex Tillerson, su invito dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Federica Mogherini.

L'Italia nel mondo

Il ruolo dell'Italia nelle organizzazioni internazionali; percezione dell'Italia all'estero; cooperazione internazionale e aiuti allo sviluppo

- | | |
|-----------------------|---|
| <i>1 gennaio</i> | L'Italia assume la presidenza del G7. |
| <i>1 gennaio</i> | L'Italia entra come membro non permanente del Consiglio di Sicurezza dell'Onu. |
| <i>10 - 11 aprile</i> | Si volge a Lucca il summit G7 dei ministri degli Affari Esteri. In agenda: la lotta comune contro il terrorismo, le situazioni in Libia e in Ucraina, gli ultimi preoccupanti sviluppi in Corea del Nord. |
| <i>26 - 27 maggio</i> | G7 a Taormina. In agenda: clima, commercio internazionale, immigrazione e terrorismo. Nel documento conclusivo, i leader prevedono lo stanziamento di risorse per presidiare le frontiere dei paesi in cui transitano i foreign fighters e la lotta all'uso di internet da parte dei terroristi. Sui migranti, il documento riconosce il diritto degli stati di tutelare i confini e prevede la fissazione di tetti massimi per l'immigrazione. L'Italia insieme a Canada, Francia, Germania, Regno Unito e Giappone riafferma il forte impegno per una rapida applicazione degli accordi di Parigi sul clima. Ma su questo tema e sul commercio internazionale è difficile un accordo con gli Usa. |
| <i>7 - 8 luglio</i> | L'Italia partecipa al G20 Leaders' Summit ad Amburgo. In agenda: i temi chiave di protezionismo, clima, sicurezza e terrorismo, crisi dei migranti e Africa. |

- 7 luglio* L'Italia è tra gli stati che in sede Onu adottano un trattato che proibisce l'uso delle armi nucleari.
- 21 settembre* Il presidente del Consiglio Paolo Gentiloni interviene all'Assemblea Generale Onu. L'Italia – in prima linea nel Mediterraneo – sensibilizza gli altri paesi sul tema migrazione.
- 1 ottobre* A fronte della minaccia dell'uso della forza dalla Corea del Nord, il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano dichiara che l'ambasciatore nordcoreano in Italia sarà espulso.
- 6 - 17 novembre* L'Italia è tra i partecipanti della 23esima Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sul clima. In agenda i punti chiave della lotta ai cambiamenti climatici.

L'Italia e la gestione delle crisi internazionali del 2017

IL RUOLO DELL'ITALIA NELLA CRISI UCRAINA E NEI RAPPORTI CON LA RUSSIA

- 26 - 27 marzo* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano in visita a Mosca per una serie di colloqui istituzionali. Dialoghi sulle principali crisi internazionali e sulle sfide globali che mettono a rischio la sicurezza del nostro paese.
- 11 aprile* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella incontra il presidente della Federazione Russa, Vladimir Putin, a Mosca, ribadendo la profondità dei rapporti tra i due paesi.

- 17 maggio* Il presidente del Consiglio Paolo Gentiloni incontra il presidente della Federazione Russa, Vladimir Putin, a Sochi. Sul tavolo: la lotta al terrorismo, le possibilità di una riconciliazione in Libia, le crisi in Siria e in Ucraina.
- 27 giugno* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano riceve alla Farnesina il suo omologo ucraino, Pavlo Klimkin. La crisi in Ucraina è tema rilevante della presidenza italiana G7. In particolare, l'Italia sostiene integrità territoriale, indipendenza e sovranità del paese.
- 3 luglio* L'incontro tra il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano e il vice primo ministro della Federazione Russa, Arkady Dvorkovich, è l'occasione per un confronto concreto fra imprese e istituzioni dei due paesi.
- 7 novembre* Si svolge a Mosca la quindicesima sessione del Consiglio Italo-Russo di Cooperazione economica, industriale e finanziaria.
- 1 dicembre* Il presidente del Consiglio Paolo Gentiloni incontra a Palazzo Chigi Sergej Lavrov, ministro degli Affari Esteri della Federazione Russa.

IL RUOLO DELL'ITALIA NELLA CRISI LIBICA

- 10 gennaio* Riapertura dell'Ambasciata italiana a Tripoli, le cui attività erano state sospese a febbraio 2015 a causa del grave peggioramento delle condizioni di sicurezza nel paese.

- 18 gennaio* In occasione del suo incontro con Martin Kobler, Rappresentante Speciale Onu per la Libia, il ministro degli Affari Esteri Angelino Alfano conferma l'impegno italiano nella stabilizzazione del paese.
- 6 maggio* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano, in missione a Tripoli per rinnovare il sostegno italiano alla stabilizzazione della Libia, svolge una serie di colloqui con i membri del governo riconosciuto dalla comunità internazionale.
- 7 maggio* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano incontra a Tripoli il premier Fayez al-Sarraj per sostenere il dialogo con Khalifa Haftar, il generale fedele al governo di Tobruch.
- 7 - 8 luglio* Primo Forum economico Italia-Libia. Fa da sfondo la convinzione che cooperazione economica, infrastrutturale ed energetica siano funzionali alla stabilizzazione del paese.
- 25 luglio* Dopo aver riunito il premier Fayez al-Sarraj e il generale Khalifa Haftar al castello di La Celle-Saint Cloud, il presidente francese, Emmanuel Macron, incontra il premier Paolo Gentiloni.
- 8 agosto* L'incontro tra il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano e Ghassan Salamé, rappresentante speciale Onu per la Libia, è l'occasione per una valutazione approfondita del quadro complessivo della situazione in Libia e per rinnovare il sostegno dell'Italia alle Nazioni Unite per gli sforzi di stabilizzazione del paese.

- 15 settembre* Riunione del Comitato Misto in attuazione del Memorandum Italo-Libico. In agenda la stabilizzazione della Libia, attraverso le autorità nazionali e con il sostegno italiano.
- 28 settembre* Il generale Khalifa Haftar, in visita ufficiale in Italia, si dichiara pronto ad aiutare nel contrasto all'immigrazione illegale, ma l'Italia dovrebbe farsi carico del costo del sostegno logistico.
- 2 ottobre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano incontra il vice premier libico Ahmed Maitig per discutere gli sviluppi del quadro interno del paese.
- 6 ottobre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano discute con il presidente dell'Alto Consiglio di Stato libico, Abdel Rahman Swehli, le misure di contrasto al traffico illegale di esseri umani e di cooperazione allo sviluppo.
- 26 novembre* Nell'ambito della sua missione in Africa, il primo ministro Paolo Gentiloni incontra il rappresentante speciale Onu per la Libia, Ghassan Salamé. È l'occasione per un aggiornamento sul processo promosso dalle Nazioni Unite per la stabilizzazione della Libia.
- 1 dicembre* A margine dei Rome MED Dialogues, il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano incontra il vice premier libico, Ahmed Maitig, e ribadisce il sostegno dell'Italia alla road map dell'Onu per la stabilizzazione del paese.

IL RUOLO DELL'ITALIA NELLA CRISI/CONFLITTO TRA ISRAELE E PALESTINA

- 13 gennaio* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano, in occasione dell'incontro con il presidente palestinese, Mahmūd Abbas, riconferma il sostegno dell'Italia alla soluzione dei due stati.
- 15 gennaio* L'Italia è tra i 75 paesi riuniti a Parigi per la sessione plenaria della Conferenza per la pace nel Vicino Oriente. Obiettivo: riaffermare l'impegno della comunità internazionale in favore della soluzione a due stati. Assenti Israele e palestinesi.
- 20 febbraio* Il Ministro degli Affari Esteri saudita, Adel al-Jubeir, in visita a Roma discute con il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano dei recenti sviluppi della situazione in Medio Oriente, con particolare riferimento al processo di pace arabo-israeliano e alla situazione in Siria, Yemen, Iraq e Libia.
- 15 marzo* Missione del ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano in Israele e Palestina per contribuire alla ricostruzione di un orizzonte politico per la soluzione dei due stati.
- 24 maggio* Jason Greenblatt, inviato speciale del presidente Usa per i negoziati internazionali, rivela, durante un incontro a Roma con il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano, attenzione particolare al dossier israelo-palestinese.

9 settembre Terza riunione del Comitato Ministeriale Congiunto italo-palestinese, occasione per l'Italia di ribadire il supporto al rafforzamento delle istituzioni palestinesi e agli sforzi per la riconciliazione nazionale.

IL RUOLO DELL'ITALIA NELLE CRISI MEDIORIENTALI (SIRIA, IRAQ, IS)

16 gennaio Consiglio Affari Esteri a Bruxelles. In agenda torna la questione siriana, dopo l'annuncio a fine dicembre di un accordo per la cessazione delle ostilità tra il governo siriano e parte di gruppi ribelli.

15 febbraio Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano incontra l'inviato speciale delle Nazioni Unite per la Siria Staffan de Mistura. In agenda: sviluppi in Siria, processi di pace di Astana e Ginevra.

17 - 18 febbraio A margine della Conferenza di Monaco sulla sicurezza, il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano svolge una serie di incontri bilaterali sui principali temi attinenti alla sicurezza della regione mediterranea con Mas'ud Barzani, presidente della Regione autonoma del Kurdistan iracheno; con il ministro degli Affari Esteri iraniano, Mohammad Zarif; con il ministro degli Affari Esteri giordano, Mulki Ayman al-Safadi e con il premier iracheno, Haider al-Abadi.

- 10 marzo* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano incontra il suo omologo giordano. Al centro dei colloqui: sicurezza e stabilità della regione.
- 5 aprile* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano partecipa a Bruxelles ai colloqui sulla Siria, a sostegno del negoziato sotto l'egida Onu.
- 30 maggio* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano, ospitando alla Farnesina l'inviato speciale del presidente Trump per la coalizione anti-Daesh, apprezza la continuità della strategia americana per affrontare l'IS e sottolinea la disponibilità dell'Italia a impegnarsi in Iraq.
- 7 giugno* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano incontra a Roma l'inviato speciale delle Nazioni Unite per la Siria, Staffan de Mistura. Nei colloqui, il ministro esprime "cauta fiducia" sull'accordo di Astana, che prevede la definizione di zone di de-escalation sotto la garanzia multilaterale di Iran, Russia e Turchia. Secondo il ministro, priorità va riconosciuta al processo di Ginevra.
- 28 giugno* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano incontra a Roma il suo omologo iraniano, Mohammad Zarif. In agenda: la crisi diplomatica esplosa tra i paesi del Golfo e la stabilità regionale.

- 1 luglio* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano a colloquio con il suo omologo qatariano, Hamad al-Thani. Focus sulla crisi diplomatica tra Qatar e altri paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo.
- 10 luglio* A Ginevra riprendono i colloqui di pace sulla Siria dopo che il primo ministro Haider al-Abadi ha annunciato la presa di Mosul da parte delle forze irachene, sostenute dalla coalizione internazionale a guida statunitense.
- 14 luglio* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano incontra il collega emiratino, Khalifa al-Nahyan. Tra i temi dei colloqui, la crisi nei paesi del Golfo.
- 2 agosto* Missione del ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano a Doha per una fitta serie di incontri politici. Al centro dei colloqui istituzionali: la crisi diplomatica del Consiglio di Cooperazione del Golfo, la situazione in Libia e la crisi in Siria.
- 16 ottobre* Visita ufficiale in Italia del primo ministro libanese, Saad Hariri, e colloquio con il primo ministro Paolo Gentiloni. In agenda la situazione in Medio Oriente.
- 15 novembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano, in occasione del meeting alla Farnesina con il suo omologo libanese, sostiene le istituzioni libanesi a favore della stabilità regionale.

- 30 novembre* A margine dei Rome MED Dialogues a Roma (30 novembre-2 dicembre), il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano incontra il suo omologo iraniano, Mohammad Zarif. In agenda i principali dossier che incidono sulla stabilità regionale: Siria, Libano, Yemen e l'accordo sul nucleare.
- 1 dicembre* Colloquio bilaterale tra il premier Paolo Gentiloni e il presidente del Libano, Michel Aoun.

L'ITALIA E LA GESTIONE DEL CASO REGENI

- 16 marzo* La Procura di Roma inoltra una nuova rogatoria ai magistrati egiziani riguardante i verbali di cinque poliziotti che seguirono il caso della scomparsa del ricercatore italiano al Cairo.
- 15 agosto* La procura del Cairo invia ai magistrati di Roma gli atti relativi a un nuovo interrogatorio ai poliziotti che si occuparono degli accertamenti sulla morte del ricercatore. Un passo avanti nella collaborazione. Il governo italiano matura la decisione di rinviare al Cairo un ambasciatore italiano, che mancava dall'8 aprile 2016.
- 4 settembre* A Roma il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano in audizione presso le Commissioni Esteri di Camera e Senato conferma la decisione di far tornare un ambasciatore italiano al Cairo. Definisce l'Egitto partner ineludibile.

- 14 settembre* Insediamento dell'ambasciatore egiziano a Roma e dell'ambasciatore italiano, Giampaolo Cantini, al Cairo.
- 30 novembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano esamina, in un colloquio con Sameh Shoukri, suo omologo egiziano, lo stato del dialogo bilaterale sui temi di comune preoccupazione, tra cui terrorismo e cooperazione in materia giudiziaria e di stato di diritto.
- 15 dicembre* La Procura generale del Cairo invia alla famiglia Regeni e alle autorità italiane la documentazione dell'inchiesta egiziana su sequestro e omicidio di Giulio.
- 17 dicembre* Il ministro dell'Interno Marco Minniti si reca al Cairo per un colloquio con il presidente egiziano, al-Sisi. Promesso un nuovo scambio di informazioni tra le Procure dei due paesi.

Gli autori

Ranj Alaaldin è Visiting Fellow presso la Brookings Institution a Doha. È autore di *Sacred Warriors: Shia Militias, the Future of Iraq, and Iran's Battle for the Middle East* (2018). Ha conseguito il dottorato alla London School of Economics and Political Science. È stato Visiting Scholar presso la Columbia University e ha fornito consulenza a organizzazioni governative e non governative su attori armati non statali, mobilitazione religiosa in Siria e Iraq, ricostruzione postbellica, guerra per procura e relazioni civili-militari.

Eleonora Ardemagni è Associate Research Fellow all'ISPI, Gulf and Eastern Mediterranean Analyst per la Nato Defense College Foundation. Collaboratrice di AffarInternazionali, Aspenia online e Storia Urbana, commentatrice di politica mediorientale per *Avvenire*. Ricerca e scrive di politica e sicurezza in Yemen e monarchie del Golfo. Le sue analisi sono apparse su *Afriche e Orientali*, *International Studies Journal*, *NATO Review*, NATO Defense College, *LSE Middle East Centre Blog*, *Arab Gulf States Institute in Washington*, *Gulf Affairs-Oxford University*, *Middle East Institute*, Future Center (Faras UAE), *Sicurezza Terrorismo e Società* (ITSTIME), *EMPN-University of Nicosia*.

Axel Berkofksy è Senior Associate Research Fellow e Co-Head dell'Asia Centre dell'ISPI. È stato titolare della cattedra "Gianni Mazzocchi" all'Università di Pavia, dove attualmente insegna Storia e Politica dell'Asia orientale. I suoi interessi di ricerca includono le politiche estere e di sicurezza di Giappone e Cina, e le relazioni tra Asia e Unione Europea. È autore di

articoli su riviste, quotidiani e periodici, e ha svolto attività di insegnamento presso numerosi think tank, istituti di ricerca e università in Europa e Asia. In precedenza è stato Senior Policy Analyst e Associate Policy Analyst allo European Policy Centre (Epc) di Bruxelles e, sempre a Bruxelles, Research Fellow presso lo European Institute for Asian Studies (Eias). Ha lavorato come giornalista freelance per *Asahi Evening News* e ha collaborato con *Asia Times* e con l'International Security Network (Isn) di Zurigo.

Shaun Breslin è professore ordinario di Politica e Studi Internazionali presso l'Università di Warwick, nel Regno Unito, e co-direttore di *The Pacific Review*. Ha ottenuto una Leverhulme Major Research Fellowship per studiare la natura della Cina come potenza globale. Nel 2018 sarà Visiting Scholar presso il Fudan University's Institute for Advanced Study in Social Sciences di Shanghai. Il focus della sua ricerca riguarda il rapporto tra l'economia politica domestica cinese e l'evoluzione del ruolo globale della Cina. Si interessa anche di studi comparati dei processi di integrazione regionale.

Franco Bruni è professore ordinario di Teoria e Politica Monetaria internazionale all'Università Bocconi di Milano dove è membro del consiglio di amministrazione. È vice presidente e Co-Head dell'Osservatorio Europa e Governance Globale dell'ISPI e vice presidente di UniCredit & Universities Foundation di cui presiede il Comitato Scientifico. È inoltre membro italiano dell'European Shadow Financial Regulatory Committee (Esfrfc).

Alberto Clò già professore ordinario di Economia Applicata all'Università di Bologna. Ha fondato con Romano Prodi nel 1980 la rivista *Energia* di cui è direttore. Ha scritto numerosi articoli e libri in tema di energia, tra cui di recente, editi da il Mulino: *Il rebus energetico* (2008); *Si fa presto a dire nucleare* (2010); *Energia e clima: l'altra faccia della medaglia* (2017). Nel

1995-1996 è stato ministro dell'Industria e del Commercio con l'Estero nel governo presieduto da Lamberto Dini e presidente del Consiglio dei ministri dell'Energia dell'Unione Europea nel semestre di presidenza italiana. Per tali incarichi è stato insignito nel 1996 dell'onorificenza di Cavaliere di Gran Croce al merito della Repubblica italiana dal presidente della Repubblica.

Alessandro Colombo è professore ordinario di Relazioni Internazionali all'Università degli Studi di Milano e responsabile del Programma Relazioni Transatlantiche dell'ISPI. È autore di vari saggi sugli aspetti concettuali delle relazioni internazionali e sulle specificità dei problemi di sicurezza regionali in Europa. Tra le sue ultime pubblicazioni: *La disunità del mondo. Dopo il secolo globale* (2010); *Tempi decisivi. Natura e retorica delle crisi internazionali* (2014); *La grande trasformazione della guerra contemporanea* (2015).

Francesco Daveri è Sda Bocconi Professor of Practice. Insegna Macroeconomics ed è direttore del programma Mba Full Time (Master in Business Administration, Sda Bocconi). Ha insegnato in varie università italiane e internazionali, come l'Università Cattolica (sede di Piacenza), Parma, Brescia, Monaco e Lugano. Ha svolto attività di consulenza presso il Ministero dell'Economia, la World Bank, la Commissione europea e il Parlamento europeo. Le sue ricerche si concentrano sulla relazione tra le riforme economiche, l'adozione delle nuove tecnologie e l'andamento della produttività aziendale e settoriale in Italia, Europa e Stati Uniti. È stato Visiting Fellow presso varie università e centri di ricerca internazionali come l'Università di Harvard, l'Università di Copenaghen e la Banque de France. È editorialista del *Corriere della Sera* e managing editor del sito LaVoce.info.

Aldo Ferrari insegna Storia della Cultura Russa, Storia del Caucaso e dell'Asia Centrale, Lingua e Letteratura Armena presso l'Università Ca' Foscari di Venezia, dove è anche direttore del Master Eleo (Lingue e Economie dell'Europa Orientale).

Per ISPI dirige il Programma di Ricerca su Russia, Caucaso e Asia Centrale. Tra le sue pubblicazioni principali: *L'Ararat e la gru. Studi sulla storia e la cultura degli armeni* (2003); *Il Caucaso. Popoli e conflitti di una frontiera europea* (2005); *Breve storia del Caucaso* (2007); *Alla ricerca di un regno. Profezia, nobiltà e monarchia in Armenia tra Settecento e Ottocento* (2011); *Il grande paese. Studi sulla storia e la cultura russe* (2012); *Quando la Russia incontrò il Caucaso. Cinque storie esemplari* (2015); *Armenia. Una cristianità di frontiera* (2016).

Antonio Fiori è professore associato di Storia e Istituzioni dell'Asia presso l'Università di Bologna, dove insegna International Relations of East Asia, e dal 2015 è delegato del rettore per l'Asia e l'Oceania. È stato Visiting Fellow presso lo United International College di Zhuhai (Cina), lo East-West Center di Honolulu (USA) e il Kyujanggak Institute della Seoul National University (Corea del Sud). È Adjunct Professor presso la Korea University, dove insegna Understanding Korean Politics e International Relations of Asia. Nel 2016 ha pubblicato per Le Monnier il volume *Il nido del falco. Mondo e potere in Corea del Nord* e nel 2017 ha curato (con A. Berkofsky) il volume *Enigma Corea del Nord*.

Sonia Lucarelli è professore associato presso l'Università di Bologna e direttrice di ricerca del Forum per i problemi della pace e della guerra. Ha coordinato numerosi progetti di ricerca internazionali finanziati dall'Unione Europea (H2020 e Framework programmes) e dalla Nato. Tra le sue aree di competenza: politica estera e di sicurezza dell'UE; Nato e sicurezza europea; identità e politica estera; migrazioni e giustizia globale. Tra i suoi libri: *Europe and the Breakup of Yugoslavia* (2000); ha curato *Values and Principles in European Foreign Policy* (con Ian Manners, 2006); *External Perceptions of the European Union as a Global Actor London* (con Lorenzo Fioramonti, 2010); *Debating Political Identity and Legitimacy in the European Union: Interdisciplinary Views* (con Furio Cerutti e Vivien Schmidt,

2011); *The EU in Multilateral security Governance* (con Luk Van Langenhove e Jan Wouters, 2012). È inoltre autrice di numerosi articoli sulle riviste tra le più prestigiose per l'area di ricerca di sua competenza.

Paolo Magri, vice presidente esecutivo e direttore dell'ISPI, è inoltre docente di Relazioni Internazionali all'Università Bocconi di Milano. È Membro dello Europe Policy Group del World Economic Forum, del Comitato Strategico del ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e del Consiglio di Amministrazione della Fondazione Italia-Cina. Per Mondadori ha curato *Il marketing del terrore* (con Monica Maggioni, 2016); *Il mondo di Obama. 2008-2016* (2016); *Il mondo secondo Trump* (2017) e *Post-vote Iran. Giving Engagement a Chance* (con Annalisa Perteghella, 2017).

Alberto Martinelli, professore emerito di Scienza Politica e Sociologia ed ex-preside della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Milano; è inoltre Senior Advisor dell'ISPI. È presidente dell'International Social Science Council e presidente della Fondazione Aem, Gruppo A2A. Vice presidente di Science for Peace, Fondazione Veronesi. Membro dell'Istituto Lombardo di Scienze e Lettere. Editorialista del *Corriere della Sera*. Grande ufficiale dell'Ordine al Merito della Repubblica italiana. Tra le sue recenti pubblicazioni: *L'Occidente allo specchio* (2012); *Mal di nazione. Contro la deriva populista* (2013); *La società europea* (con Alessandro Cavalli) (2015); *Beyond Trump. Populism on the Rise* (2016).

Giampiero Massolo è presidente dell'ISPI dal gennaio 2017 e presidente di Fincantieri SpA dal maggio 2016. Dal 2012 al 2016 è stato direttore generale del DIS con l'incarico di coordinare le Agenzie di intelligence italiane. Segretario generale del Ministero degli Affari Esteri dal 2007 al 2012, tra il 2008 e il 2009 è stato rappresentante personale (Sherpa) del presidente del Consiglio dei ministri per i Vertici del G8 e del G20. Dal

2004 al 2006 ha ricoperto, in successione alla Farnesina, i ruoli di direttore generale per gli Affari Politici multilaterali e i diritti umani, capo di Gabinetto del ministro e direttore generale per il personale. Vice segretario generale del Ministero degli Affari Esteri dal 2001 al 2003, tra il 1996 e il 2001 è stato capo del Servizio stampa del Ministero. Tra il 1994 e il 1996 è stato capo della Segreteria del presidente del Consiglio. Diplomatico di carriera, laureato in Scienze Politiche all'Università ProDeo/Luiss di Roma, parla inglese, francese, polacco e russo.

Annalisa Perteghella, PhD, è Research Fellow e responsabile del desk Iran per l'ISPI. Ha curato, insieme a Paolo Magri, i report ISPI *Iran after the Deal: The Road Ahead* (2015) e *Post-vote Iran: Giving Engagement a Chance* (2017).

Armando Sanguini è stato capo missione diplomatica in Cile e ambasciatore in Tunisia e in Arabia Saudita. In diplomazia dal 1968, ha svolto gran parte del suo servizio all'estero. È stato assistente del segretario generale per la riforma del Ministero degli Affari Esteri, direttore generale per la promozione delle relazioni culturali all'estero e responsabile degli istituti di cultura e delle scuole italiane nel mondo. Ha ricoperto il ruolo di rappresentante personale del presidente del Consiglio per l'intero continente africano. È consigliere scientifico dell'Ispi.

Valeria Talbot è Senior Research Fellow e Co-Head del Middle East and North Africa Centre dell'ISPI. Svolge attività di docenza nel corso di Storia e Istituzioni del Medio Oriente presso l'Università IULM di Milano e il Master in Middle Eastern Studies dell'Aseri (Università Cattolica del Sacro Cuore). Coordina le pubblicazioni dell'ISPI nell'ambito dell'Osservatorio di politica internazionale del Parlamento e del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, per il quale cura anche il "Focus Mediterraneo allargato", rapporto trimestrale sull'evoluzione delle dinamiche geo-politiche nell'area MENA. È membro del comitato scientifico del network Med

Think 5 + 5. È stata membro del comitato direttivo e coordinatore scientifico per l'ISPI del progetto "Arab Transformations", finanziato dalla Commissione europea nell'ambito del Settimo Programma Quadro.

Ugo Tramballi è Senior Advisor e responsabile del desk India dell'ISPI. Editorialista de *Il Sole 24 Ore*, membro dell'Istituto affari internazionali, del Centro italiano per la pace in Medio Oriente, Media Leader del World Economic Forum, è stato corrispondente in Medio Oriente e a Mosca per *Il Giornale* e global correspondent per *Il Sole 24 Ore*. Premioline 1987, Premio Colombe d'Oro per la Pace 2003, Premio Max David 2005, Premio Barzini 2008. Tra i suoi scritti: *Quando finirà l'inverno: viaggio nella Russia del dopo Eltsin* (1999); *L'Ulivo e le pietre: racconto di una terra divisa* (2002), *Israele: il sogno incompiuto* (2008). Cura il blog: Slow News dedicato agli avvenimenti internazionali.

Michele Valensise è entrato in carriera diplomatica nel 1975. Dopo vari incarichi alla Farnesina e all'estero (Brasile, Germania, Libano e all'Unione Europea), è stato per alcuni anni capo del Servizio stampa e informazione del Ministero e portavoce del ministro degli Affari Esteri. È stato ambasciatore d'Italia a Sarajevo, a Brasilia e a Berlino. Nel 2012 è stato nominato segretario generale della Farnesina, carica ricoperta fino al 2016. Successivamente ha assunto le funzioni di vice presidente della Astaldi s.p.a., gruppo tra i leader mondiali nel settore delle infrastrutture. A fine 2016 è stato eletto presidente del Centro italo-tedesco per l'eccellenza europea Villa Vigoni e mantiene stretti rapporti con la Germania. È editorialista de *La Stampa*.

Matteo Villa, PhD, è Research Fellow per il Programma Migrazioni dell'ISPI. Focus della sua ricerca è la politica europea orientata in modo specifico su migrazione, macroeconomia e questioni energetiche. Per l'ISPI ha collaborato alla realizzazione dell'Energy Watch e di RAstaNEWS,

un progetto macroeconomico a livello EMU del Settimo Programma Quadro. Ha inoltre co-curato le varie edizioni dell'Atlante Geopolitico di ISPI/Treccani.

Arturo Varvelli è Senior Research Fellow e Co-Head del Middle East and North Africa Centre dell'ISPI. È PhD in Storia internazionale presso l'Università degli Studi di Milano. È docente a contratto di Storia e Istituzioni del Medio Oriente allo Iulm di Milano e coordinatore del corso di formazione sulle nuove forme di terrorismo presso ISPI. Ha pubblicato diversi volumi e articoli sulle relazioni italo-libiche, sulla politica interna ed estera della Libia, sulla politica estera italiana nelle regioni del Mediterraneo e del Medio Oriente, sulle formazioni terroristiche dell'area. Partecipa a progetti di ricerca e analisi per l'ufficio studi di Camera e Senato, per il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e per il Parlamento europeo.

