

RAPPORTO ISPI 2021

# IL MONDO AL TEMPO DEL COVID L'ORA DELL'EUROPA?

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



ISPI



# **IL MONDO AL TEMPO DEL COVID L'ORA DELL'EUROPA?**

**Rapporto ISPI 2021**

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

**ISPI**

© 2021 Ledizioni LediPublishing  
Via Antonio Boselli, 10 – 20136 Milan – Italy  
[www.ledizioni.it](http://www.ledizioni.it)  
[info@ledizioni.it](mailto:info@ledizioni.it)

IL MONDO AL TEMPO DEL COVID: L'ORA DELL'EUROPA?  
A cura di Alessandro Colombo e Paolo Magri

Prima edizione: Febbraio 2021

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

Print ISBN 9788855264341  
ePub ISBN 9788855264358  
Pdf ISBN 9788855264365  
DOI 10.14672/55264341

ISPI. Via Clerici, 5  
20121, Milano  
[www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)

Informazioni sul catalogo e sulle ristampe: [www.ledizioni.it](http://www.ledizioni.it)

Il Rapporto ISPI 2021 è stato pubblicato con il sostegno della  
Fondazione Cariplo

Curatori: Alessandro Colombo, Paolo Magri

Coordinamento editoriale: Matteo Villa

Redazione pagella expert panel ed elaborazione dati: Matteo Villa

Coordinamento e cura redazionale: Renata Meda

# Indice

---

## Introduzione

*Alessandro Colombo, Paolo Magri*..... 9

### **PARTE I – IL CONTESTO INTERNAZIONALE**

1. L'impatto del Covid-19  
sul sistema internazionale  
*Alessandro Colombo*..... 25

### **PARTE II – LA REAZIONE DELL'EUROPA. IL VERSANTE INTERNO**

2. Economia e *Recovery*:  
la reazione dell'Europa alla crisi pandemica  
*Franco Bruni*..... 38
3. Migrazioni e pandemia: l'immobilità  
dell'Europa degli Stati  
*Matteo Villa*..... 59
4. Covid-19 e democrazia  
*Paolo Segatti*..... 77
5. La coesione tra i Ventisette:  
una fisarmonica europea  
*Beda Romano*..... 89

**PARTE III – IL RUOLO DELL'EUROPA  
NEL CONTESTO INTERNAZIONALE**

6. Covid-19: come cambiano  
le politiche di sicurezza dell'Europa?  
 *Davide Fiammenghi, Andrea Locatelli..... 102*
7. Dall'eurofobia di Trump all'atlantismo  
di Biden: i rapporti con gli Usa  
 *Mario Del Pero..... 112*
8. UE e Pechino: la Cina è vicina?  
 *Guido Samarani..... 123*
- La reazione europea all'offensiva tecnologica cinese  
 *Giulia Sciorati..... 135*
9. UE e Russia.  
La necessità del dialogo  
 *Aldo Ferrari..... 137*
10. UE e MENA: un'eterna assenza?
- I rapporti con il Nord Africa e il Golfo  
 *Armando Sanguini..... 148*
- I rapporti con il Medio Oriente  
 *Ugo Tramballi..... 158*
11. UE e Africa: nuova Strategia europea  
e risposte africane  
 *Giovanni Carbone..... 165*
- Il rinnovo dell'Accordo di Cotonou  
 *Camillo Casola..... 176*

Conclusione	
<i>Giampiero Massolo</i> .....	179
2020: la pagella dell'expert panel.....	186
Gli autori.....	205

# Introduzione

---

Il 2020 è stato interamente permeato e sconvolto dalla pandemia del Covid-19. Non che siano mancati, nel corso dell'anno, altri eventi significativi e destinati ad avere un profondo impatto sul sistema internazionale: il completamento della Brexit in Europa; i cosiddetti Accordi di Abramo tra Israele, Emirati Arabi Uniti e Bahrein in Medio Oriente; a livello globale, soprattutto, la fine della presidenza Trump e la vittoria di Joe Biden alle elezioni presidenziali degli Stati Uniti. Ma la pandemia ha finito per relegare tutto ciò sullo sfondo, rimandando ai prossimi mesi e anni la piena realizzazione di tutti gli altri mutamenti.

Come tutte le crisi, anche quella innescata dalla pandemia ha avuto l'effetto di mettere a nudo fragilità e tensioni preesistenti. Piuttosto che come un punto di svolta, la diffusione di Covid-19 nel mondo ha agito almeno fino a questo momento come un fattore di accelerazione di processi già in corso da almeno un quindicennio. Il primo capitolo, a cura di Alessandro Colombo, esamina i processi che riguardano il sistema internazionale nel suo complesso. Intanto, come le altre due precedenti crisi globali di questo inizio secolo (quella innescata dagli attacchi dell'11 settembre 2001 e quella seguita allo shock finanziario del 2008-09), la pandemia del 2020 ha rimesso in discussione la globalizzazione. Da un lato, la pandemia ha prodotto le conseguenze comunemente attese, da prospettive opposte, sia dagli apologeti che dai critici della transizione alla globalità: la perdita dell'autonomia politica e decisionale dei singoli Stati, la diminuzione del controllo statale sulle comunicazioni, la

difficoltà del controllo sui flussi transnazionali di capitali, beni e persone, la porosità dei confini a infiltrazioni e “contaminazioni” di varia natura. Dall’altro lato, la natura globale della pandemia ha ricordato come gli Stati mantengano, in realtà, un’importante capacità di mediazione potendo favorire o, invece, limitare la globalizzazione, la propria sovranità e l’equilibrio fra le due. Proprio il ruolo dello Stato e della sovranità nazionale è già diventato, non a caso, il fulcro politico della questione, a partire dalla lezione che si sceglierà di trarre dalla pandemia – se, come affermano scontatamente gli apologeti della globalizzazione, essa sia la riprova della necessità e dell’urgenza di costruire forme sovranazionali di governance o, come replicano altrettanto scontatamente i suoi critici, la pandemia dimostri una volta per tutte che la globalizzazione non è governabile.

In secondo luogo, la pandemia ha già dato nuovo impulso all’altra grande questione destinata ad accompagnarci per tutti i prossimi decenni: la grande partita per la redistribuzione del potere e del prestigio dalla quale dipenderanno i contenuti politici, economici e ideologici dell’ordine internazionale del XXI secolo – un ordine almeno in parte post-liberale e, ancora più probabilmente, post-occidentale. Questa spirale competitiva si mischierà inevitabilmente alla “gara di efficienza” nel contrasto alla pandemia. Non è un caso che i primi segni di deterioramento abbiano già investito nel 2020 le relazioni tra Stati Uniti e Cina, con Washington impegnata ad additare Pechino quale prima responsabile della pandemia (il “Chinese Virus” di Donald Trump) e la Cina interessata, invece, a ostentare il proprio primato tanto nella gestione interna dell’emergenza quanto nella proiezione esterna degli aiuti – sanitari prima ed economici poi.

Più ambivalente appare l’impatto della pandemia sul tessuto multilaterale della convivenza internazionale. Da un lato, la natura stessa della pandemia sembrerebbe offrire argomenti decisivi a sostegno di un rilancio del multilateralismo: poiché l’emergenza sembra pesare in misura simile su tutti gli attori, indipendentemente da ogni differenza di potere, regime politico e collocazione spaziale; poiché nessun attore, compresi i più

forti, può pensare di risolvere il problema senza il concorso degli altri; poiché, quindi, solo un'azione concertata può contenere la diffusione del contagio e arginare il suo impatto economico. Dall'altro lato, il 2020 ha nuovamente messo a nudo le ragioni della fragilità del tessuto multilaterale esistente, simboleggiate dalle polemiche e dagli scontri che hanno già investito proprio l'istituzione internazionale più direttamente coinvolta nella gestione della pandemia, l'Oms.

In questo contesto internazionale sconvolto dalla pandemia, nel volume ci s'interroga su quale ruolo e quali spazi di manovra possa avere l'Unione Europea. In altri termini, se sia giunta o meno l'ora del suo rilancio. I segnali che arrivano dal 2020 sono contrastanti. Da un lato, l'UE ne viene fuori certamente indebolita dopo Brexit. L'accordo *in extremis* sui futuri rapporti economici tra Londra e Bruxelles non può infatti cancellare la portata della perdita di un paese che, per quanto recalcitrante, rappresentava un punto di riferimento in vari ambiti, da quello economico-commerciale a quello delle capacità militari. Dall'altro però l'UE sembra essere riuscita a non sprecare l'occasione della crisi legata alla pandemia, risvegliandosi dall'immobilismo che l'aveva imbrigliata da troppi anni e riuscendo a dare prova di unità e solidarietà. Forse anche al di là delle aspettative degli europei stessi. In tale prospettiva, dal secondo capitolo in avanti, l'impatto della pandemia sulle relazioni politiche ed economiche internazionali è osservato dallo specifico punto di vista dell'Europa, vista sia come soggetto delle relazioni internazionali, sia come "oggetto" dello scontro tra altre grandi potenze. Soggetto, perché l'Europa è chiamata a dare risposte all'emergenza economico-sanitaria, sperabilmente mossa dal ritrovato spirito di solidarietà intraeuropeo o, quantomeno, dalla consapevolezza di essere di fronte a un banco di prova probabilmente decisivo. Ma anche oggetto di uno scontro tra "grandi" che, da un lato, rischia di relegare l'UE e i suoi Stati membri sempre più ai margini mentre, dall'altro, li obbliga a scelte di campo sempre più impegnative.

Del primo versante si occupano i quattro capitoli della seconda parte del Rapporto. Franco Bruni esamina la risposta economica alla crisi che, a differenza di altre, non ha avuto origine in difetti e debolezze dell'Unione; ma difetti e debolezze possono influenzare la resilienza dell'UE, la sua capacità di reagire al trauma. Il bilancio provvisorio della risposta europea è positivo e incoraggiante. In particolare, la portata delle misure adottate della Banca Centrale Europea è semplicemente senza precedenti, così come l'attivismo e la tempestività della Commissione, che sorprende per qualità e dimensione. Sotto la guida della nuova presidente Ursula Von der Leyen, la Commissione ha infatti preparato rapidamente un progetto molto ambizioso e articolato e ha seguito i contrasti del suo esame all'interno del Consiglio, la ricerca di compromessi, le volontà del Parlamento, dettagliando di volta in volta gli aggiustamenti richiesti fino alla decisione di usare il bilancio UE e il Quadro Finanziario Poliennale 2021-27 (Qfp) per affrontare le ferite della pandemia e, soprattutto, fino alla definizione di un grande "piano di recupero" per "rilanciare l'economia e assicurare la solidarietà dell'Unione agli Stati membri più colpiti". Questo piano, con il nome significativo di Next Generation EU (NgEU), è stato approvato dal Consiglio europeo straordinario del 17-21 luglio per un ammontare di 750 miliardi e, dopo una lunga e delicata interazione autunnale col Parlamento ed alcune rilevanti modifiche, ha visto il suo varo definitivo alla fine dell'anno.

Da parte sua il comportamento del Consiglio, per la sua natura intergovernativa e per il gioco dei diritti di veto dei singoli paesi, è parso spesso un freno ai progressi strutturali impressi da NgEU all'integrazione europea. Ma la discussione fra i governi nazionali ha sfruttato la leadership di Francia e Germania, ha permesso di esplicitare e approfondire le diverse obiezioni e preoccupazioni dei Paesi membri, ha dovuto affrontare le incisive posizioni del Parlamento col quale il Consiglio ha infine saputo accordarsi su un programma coraggioso e innovativo. I principali ostacoli, che sono stati poi in parte superati, son venuti da due gruppi di paesi: i cosiddetti "frugali" (Austria,

Danimarca, Paesi Bassi e Svezia, ai quali si è successivamente unita la Finlandia) e la coppia Polonia-Ungheria. Per il 2021 rimane tuttavia da verificare quanto di tutto ciò che l'UE ha saputo costruire nel 2020 si tradurrà in risultati concreti. La tempestività degli esborsi e la qualità degli investimenti rappresenteranno di certo la cartina di tornasole per una valutazione più obiettiva del ritrovato attivismo dell'Unione sul piano economico.

Appare quindi opportuna una sospensione del giudizio e l'attesa di alcuni mesi prima di tracciare un bilancio più preciso. Tanto più che a pesare su questo bilancio saranno anche gli sviluppi legati a tre fattori. Anzitutto il fatto che la pandemia non è ancora terminata e gran parte delle politiche predisposte per fronteggiarla non hanno ancora preso avvio. Poi la constatazione che lo shock pandemico, interrompendo interi segmenti di attività economica, ha già colpito sia l'offerta che la domanda aggregata e minacciato di inceppare il sistema dei pagamenti creando un'improvvisa e grave carenza di liquidità presso le famiglie, le imprese e gli intermediari finanziari. Infine, i pericoli legati al fatto che le cure e i sussidi erogati, oltre alla moneta e al credito profusi per evitare crisi di liquidità, hanno solamente rimandato la crisi di solvibilità di molte imprese che dovrà essere presto prevenuta e affrontata con nuove strategie.

Ma va soprattutto riconosciuto che l'esito complessivo dipenderà dal comportamento dei Paesi membri. Il varo del NgEU e del Qfp è avvenuto superando gli ostacoli posti da Polonia e Ungheria, sulla questione del condizionamento dei versamenti al rispetto dello stato di diritto, e dai paesi "frugali" sulla dimensione, la composizione e la governance delle erogazioni. Ma è prevedibile che entrambi i gruppi di paesi continueranno a porre problemi sulla strada dell'implementazione delle decisioni prese e, più in generale, dell'integrazione europea. Frugali o trasformativi, questi paesi potrebbero far sorgere problemi nella gestione delle politiche comunitarie. E proprio l'Italia avrà un posto delicato all'interno di questi problemi.

Più ombre che luci sono già emerse, invece, nell'impatto della pandemia sulla mobilità interna e i confini esterni dell'Unione, temi al centro del capitolo di Matteo Villa. Negli ultimi anni, gli Stati membri dell'Unione sembravano avere gradualmente appianato le tensioni sul governo delle migrazioni a livello europeo, complici anche i flussi irregolari molto bassi che hanno contribuito a diminuire la salienza politica del tema. Nel 2020, invece, al crollo (temporaneo o più duraturo?) dei flussi regolari ha fatto da contraltare un non marginale aumento dei flussi irregolari lungo alcune rotte, nello specifico quelle di provenienza africana. Una recessione globale come quella indotta dalla pandemia potrebbe avere l'effetto di rafforzare questa tendenza: la contrazione dei salari nei paesi a basso reddito potrebbe indurre più facilmente le persone a spostarsi verso destinazioni in cui, malgrado la recessione, le persone vivono mediamente meglio. L'aumento di arrivi sulle coste spagnole e italiane sembra preconizzare ciò che potrebbe avvenire anche quest'anno: sotto la minaccia della peggior crisi economica mondiale dal secondo dopoguerra a questa parte, e con le prime stime che dimostrano che le disuguaglianze di reddito tra e all'interno dei singoli paesi si sono approfondite, molte persone potrebbero decidere di trasferirsi verso un altro paese del mondo. Le pressioni migratorie verso l'Europa, già sospinte da trend demografici ed economici decennali, potrebbero crescere ulteriormente.

Di fronte a ciò, l'Unione Europea appare ancora oggi impreparata alla sfida di governare i flussi migratori in maniera coordinata e collettiva. Oltre a essere estremamente controversa sul piano giuridico, dal punto di vista politico la spaccatura di Schengen lungo linee nazionali rivela il fallimento di quel *do ut des* che da sempre ha sorretto l'esistenza stessa dell'area di libera circolazione: io elimino i controlli alle frontiere interne a patto che tu, paese "di frontiera", garantisca lo stretto controllo delle frontiere esterne. Proprio in ragione di questa completa *impasse* politico-normativa sul piano delle frontiere interne, le restanti proposte della Commissione si concentrano essenzialmente

sulle poche componenti delle politiche migratorie che trovano d'accordo pressoché tutti i paesi: il rafforzamento delle frontiere esterne e, laddove possibile, l'esternalizzazione del controllo delle frontiere a paesi terzi.

Paolo Segatti analizza invece, più in generale, l'impatto della pandemia sulla democrazia. Come tutte le maggiori crisi, anche quella del Covid-19 sottopone ogni paese a uno stress test, mettendo prima di tutto alla prova la capacità dello Stato di fronteggiare il contagio con efficacia. Inoltre a essere messi alla prova sono gli stessi orientamenti culturali diffusi nella società. Questi ultimi rappresentano importanti risorse di consenso alle quali le leadership attingono sia per mobilitare i loro cittadini nella lotta al virus sia per giustificare le scelte che compiono durante l'emergenza. In definitiva rappresentano vincoli e opportunità di cui devono tenere conto.

Il Covid-19, oltre tutto, è comparso in una fase in cui la democrazia – anche in Europa – era già in difficoltà. Da qui i quesiti al centro del capitolo: le misure emergenziali prese dai governi dal marzo 2020 in poi quanto hanno inciso sui livelli di democrazia, e in quali tipi di regime le violazioni sono state più frequenti? È possibile affermare che abbiano determinato un arretramento dei livelli democratici rispetto al 2019, e in quali tipi di regime politico? Gli studi attualmente a disposizione mostrano che grossomodo in un terzo di tutti i paesi e nella metà di tutte le democrazie non ci sono state violazioni degli standard democratici o queste sono state minime. In quasi cento paesi, tuttavia, le misure contro il Covid-19 hanno inciso seriamente sui loro livelli di democrazia in una o in molte delle sette aree esaminate. Il degrado si è verificato soprattutto tra le autocrazie elettorali. In linea di massima, il Covid-19 ha aggravato la tendenza all'autocratizzazione, soprattutto nei paesi nei quali la democrazia era già in difficoltà. Ma non siamo ancora entrati in un'emergenza democratica.

Se il capitolo di Paolo Segatti si occupa dell'evoluzione interna ai singoli paesi, quello di Beda Romano si concentra sull'evoluzione delle relazioni dei paesi europei tra di loro.

La scelta storica di dare mandato alla Commissione europea di prendere a prestito sui mercati 750 miliardi di euro per finanziare il rilancio dell'economia ha segnalato un passo avanti nell'integrazione comunitaria e, al suo interno, nella cooperazione tra Germania e Francia. Per decenni, Berlino ha guardato con prudenza all'idea di indebitarsi in comune con i suoi partner o peggio di mutualizzare gli esistenti debiti nazionali. La crisi economica provocata dalla pandemia l'ha costretta a profondi ripensamenti.

Per converso, la crisi sanitaria ed economica ha svelato uno squilibrio nella coppia franco-tedesca incipiente da anni. Sul fronte economico, demografico e politico il partner tedesco oramai prevale chiaramente. La Francia difende la propria posizione grazie all'arma nucleare, al seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza, e a una storica *grandeur* che a dispetto del velo anacronistico il paese continua a sbandierare sulla scena internazionale. Maggiore integrazione europea, attraverso nuovo debito in comune, diventa agli occhi dei francesi un modo per annacquare, per reincanalare la nuova forza relativa della Germania.

Ma il rafforzamento della coppia franco-tedesca non risolve tutti i problemi di coesione all'interno dell'Europa. Sul versante politico, l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea scombussola equilibri decennali. Francia e Germania perdono quella sponda che permetteva a Berlino di avere un alleato quando si trattava di difendere il libero mercato contro il dirigismo economico e che consentiva a Parigi di controbilanciare la forza tedesca. Altri paesi perdono un alleato tradizionale: né il nazionalismo olandese né quello polacco potranno più giustificare alcune scelte controverse giocando la carta inglese. Sul versante economico, poi, la pandemia rischia di creare nuove divergenze tra i paesi europei, così come all'interno dei paesi. Crisi sociali a livello nazionale potrebbero accentuare tensioni politiche sul piano europeo, malgrado le risorse sempre più spesso messe in comune. Con l'aggravante che la crisi sanitaria coincide con un mondo esterno sempre più incerto e aggressivo.

La terza parte del Rapporto sposta l'attenzione dal versante interno a quello esterno, cioè alle relazioni dell'Europa con gli altri principali attori e con le altre aree del sistema internazionale. Il punto di partenza è una riflessione generale, affidata a Davide Fiammenghi e Andrea Locatelli, sulla ricollocazione dell'Europa nel contesto internazionale. Non è facile, al momento attuale, stimare gli effetti che su di essa potrà produrre la pandemia: lo sforzo di adeguamento dell'UE al contesto strategico post Covid-19 dipenderà da fattori esogeni all'Unione (o perlomeno su cui le istituzioni europee hanno un'influenza ridotta), come la competizione tra Stati Uniti e Cina e l'impatto economico della pandemia. In sostanza, la portata del riallineamento sarà proporzionale al cambiamento nell'ordine internazionale, a maggior ragione se la pandemia si rivelerà un acceleratore della competizione geopolitica tra Stati Uniti e Cina.

Di fronte a questa prospettiva – certo non favorevole all'Unione e ai suoi membri – l'UE dovrà impegnarsi per non farsi trovare impreparata: se per un verso la determinazione di assicurarsi l'approvvigionamento di risorse strategiche lascia intendere in futuro una maggiore capacità di resilienza e, da ultimo, una maggiore autonomia economica e strategica, per altro verso l'Unione rischia di lasciarsi coinvolgere nel confronto tra le due potenze disponendo di capacità d'intervento limitate e concentrate nell'ambito di missioni civili più che militari.

L'impatto della pandemia sulla difesa europea, infatti, sarà probabilmente significativo. Per quanto al momento sia difficile da prevedere, non avendo ancora certezze sulla durata dell'emergenza e sulle conseguenze economiche, è verosimile supporre come primo effetto una contrazione delle spese legate alla difesa. Per quanto sia lecito aspettarsi che alcuni Stati (ad esempio la Francia) ne siano colpiti in misura minore, la prospettiva è di un incremento del gap di capacità rispetto agli Stati Uniti e, a sua volta, di una maggiore dipendenza dalla Nato.

I successivi capitoli si focalizzano sull'evoluzione del rapporto dell'Europa con i tre principali protagonisti della politica internazionale contemporanea: gli Stati Uniti, la Cina

e la Russia. Mario del Pero esamina l'evoluzione delle relazioni transatlantiche, alle prese con la transizione dall'amministrazione Trump all'amministrazione Biden. Gli anni di Trump sono stati caratterizzati da un'aperta contestazione dei pilastri delle relazioni euro-statunitensi e quindi da una crisi – in parte apparente e in parte reale – in tutte le loro sfere: quella ideologica e culturale, quella economica e quella strategico-militare. L'attacco statunitense all'Europa è dipeso, in parte, dalla filosofia iper-realista e "sovranista" dell'amministrazione Trump e dalla visione delle relazioni internazionali che ne conseguiva. Ma, dall'altra parte, questi elementi di rottura riflettevano alcune storiche critiche che da tempo connotavano la posizione statunitense verso le relazioni transatlantiche (e la Nato in particolare) e che Trump semplicemente ha ripreso, sia pure con i suoi consueti toni aspri e scorretti.

Nonostante ciò, le relazioni transatlantiche hanno retto alla sfida. A dispetto delle minacce trumpiane, la Nato ha continuato a operare con una sorta di pilota automatico che ne limita spesso l'efficacia, ma ne preserva la solidità. La promessa di Trump di resettare le relazioni con la Russia si è scontrata con l'opposizione di larga parte del mondo politico statunitense, con le rivelazioni sulle ingerenze di Mosca nella campagna del 2016 e con la preservazione di una linea ferma nei confronti del rivale russo. La teorica riduzione della centralità geopolitica dell'Europa in favore dell'Asia ha forse stimolato una maggiore ricerca d'indipendenza strategica da parte dell'UE, ma ha al contempo posto le condizioni per la creazione di un nuovo potenziale fronte euro-statunitense proprio nei confronti del gigante cinese.

Questo triangolo strategico sarà rilevante anche nel prevedibile rilancio della collaborazione euro-statunitense della prossima amministrazione Biden. Dilemmi e problemi che hanno segnato questi ultimi quattro anni, infatti, sono destinati a persistere anche nell'era Biden. Intanto, vi sono negli Usa resistenze forti al rilancio di forme di multilateralismo liberoscambista in parte screditate, a meno che in esse non

siano inserite clausole nuove, come ben ha mostrato anche la revisione del Nafta – nella quale un ruolo centrale hanno svolto anche i democratici – che ha portato al nuovo *United States-Mexico-Canada Agreement* (Usmca) entrato in vigore il luglio scorso. Clausole, queste, che tutelino maggiormente ambiente e lavoratori e che, soprattutto, permettano d'incidere sulle attuali catene transnazionali di produzione e distribuzione, con l'obiettivo ultimo di ridurre il peso e il ruolo della Cina. Appare altamente probabile che quest'approccio – forse l'unico davvero praticabile per rilanciare i negoziati sul commercio – caratterizzerà anche un eventuale dialogo euro-statunitense. Il che porrebbe gli europei di fronte a una condizionalità evidente: a un *linkage* tra il rafforzamento dell'integrazione transatlantica e il suo utilizzo in chiave anti-cinese.

Proprio le relazioni con la Cina sono trattate nel successivo capitolo di Guido Samarani. Nel corso del 2020, il mutamento più eclatante ha riguardato il clima complessivo di queste relazioni e, in particolare, il drastico peggioramento dell'immagine della Cina nella stampa e nell'opinione pubblica europea. Tuttavia, proprio negli ultimissimi giorni di questo drammatico 2020 è giunta la positiva e importante notizia della conclusione da parte di Bruxelles e Pechino del *Comprehensive Agreement on Investment*: un accordo i cui negoziati erano iniziati 7 anni prima e che dovrebbe rendere più interdipendenti i due blocchi economici e soprattutto garantire in generale agli investitori europei l'accesso, come mai fino a oggi, a diversi settori del mercato della Cina (telecomunicazioni, finanza, mercato di automobili elettriche e ibride). Mentre Pechino ha salutato con enfasi la conclusione dell'accordo, non sono mancate – e ancor più non mancheranno certo in futuro – critiche e malumori da varie parti e soprattutto, come era prevedibile, dagli Stati Uniti.

Ancora più travagliate rimangono le relazioni tra Europa e Russia, oggetto del successivo capitolo di Aldo Ferrari. È dal 2014 che queste relazioni si sono avvitate in una spirale di sfiducia e reciproche recriminazioni. Neppure i cambiamenti apportati dalla eterodossa presidenza Trump, con la sua tendenza a trattare

con scarsa simpatia l'Europa, hanno indotto le leadership di Mosca e Bruxelles a vedere in una luce nuova i propri rapporti. La stessa crescita impetuosa della Cina – che pure dovrebbe indurre Mosca e l'Occidente, inclusa l'Unione Europea, a riavvicinarsi tra loro – non ha in effetti spinto in questa direzione. Anzi, dopo la crisi del 2014, isolata e sanzionata dall'Europa, la Russia ha ormai cessato di considerarla il suo principale partner strategico e ha invece intensificato notevolmente la sua proiezione orientale, peraltro già iniziata negli anni precedenti, in particolare nei confronti della Cina.

Anche il 2020 ha confermato questa tendenza negativa, che neppure la crisi sanitaria è riuscita ad attenuare. Anzi, la pandemia ha ridotto in maniera drastica gli scambi educativi, il turismo, i viaggi di lavoro, aggiungendo alla difficile situazione generale anche la rarefazione dei contatti personali. Inoltre, i recenti cambiamenti costituzionali realizzati in Russia, che tendenzialmente perpetuano il potere di Putin, l'avvelenamento di Aleksej Naval'nyj, principale esponente dell'opposizione, e il sostegno del Cremlino ad Aleksandr Lukašenko in Bielorussia hanno ulteriormente approfondito il divario tra Mosca e Bruxelles, introducendo nuovi elementi di contrasto senza che nessuno di quelli passati sia stato appianato.

Infine, gli ultimi due capitoli ricostruiscono l'evoluzione dei rapporti dell'Europa con due delle sue principali aree di interesse: il complesso mediterraneo e mediorientale e l'Africa subsahariana. Evoluzioni in chiaroscuro, in particolare perché l'Unione Europea appare ancora incapace di agire con una voce sola nei quadri di crisi più importanti, ulteriormente limitata in questo non solo dalle diverse percezioni di interessi e minacce da parte dei suoi Stati membri, ma anche da competenze che sul fronte dell'azione esterna rimangono fortemente in capo ai governi nazionali. Del Mediterraneo e del Medio Oriente si occupano nel loro capitolo Armando Sanguini e Ugo Tramballi. In generale, nell'area del Mediterraneo la diffusione della pandemia (per il crollo, ad esempio, del turismo e della domanda energetica) si è sovrapposta a preesistenti fattori di

criticità legati ai focolai di tensione alle guerre, dalle difficoltà sociali ed economiche alle debolezze di governance. La principale novità del 2020 sono stati gli “Accordi di Abramo”, che sembrano preludere a una revisione della mappa geopolitica della regione. Revisione che attende l’adesione dell’Arabia Saudita, co-regista di questa svolta normalizzatrice e da tempo attore di contatti con, e di aperture verso, Israele; e nella quale non è difficile riconoscere un disegno anti-iraniano e antiturco.

Quale il ruolo, dunque, per l’Europa? Se da due presidenti (Barack Obama e Donald Trump) e tre mandati, gli Stati Uniti cercano inutilmente di divincolarsi da questa regione di “conflitti senza fine”, e se la Russia di Vladimir Putin cerca di esercitare una politica di potenza dagli scarsi risultati, è difficile che l’Unione Europea possa fare di meglio. A maggior ragione poiché uno dei suoi membri, la Francia, sembra comportarsi come fosse ancora la potenza di un tempo: di gran lunga più interessata al suo interesse nazionale che a quello comune europeo. Con l’aggravante che gli stessi interlocutori della regione continuano a prediligere i propri rapporti politici, economici e di sicurezza con ogni singolo paese europeo piuttosto che attraverso il filtro comune di Bruxelles. Soprattutto con gli attori più importanti: Francia, Gran Bretagna, Germania e Italia.

All’estremità occidentale del complesso mediterraneo, in Libia si è giunti alla revoca del blocco petrolifero imposto da Khalifa Haftar, quindi alla firma del cessate-il-fuoco permanente (lo scorso 23 ottobre a Ginevra), e infine all’apertura del *Libyan Political Dialogue Forum* per la creazione delle “istituzioni di transizione” e della stesura delle disposizioni relative alle previste elezioni nazionali a fine 2021. L’Unione Europea ha dato un suo apprezzabile contributo di supporto politico e operativo, nei limiti posti dalle sue divaricazioni interne soprattutto in materia migratoria ed energetica. Ma è rimasta un passo indietro rispetto ad altri attori, Russia e Turchia in testa.

Invece, è proprio nei complessi e ondivaghi rapporti con la Turchia che l’UE è più visibile. Quel braccio orientale di Mediterraneo è lo scenario di due priorità europee: i milioni

di profughi che aspirano ad aggiungere il vecchio continente, e i giacimenti di gas il cui sfruttamento coinvolge direttamente due membri UE (Grecia e Cipro) ed economicamente molti altri (Italia e Francia tra i più importanti). Per questo motivo, la chiave per la soluzione del primo e del secondo problema resta in gran parte concentrata sulla Turchia, ed è probabilmente proprio sui rapporti con Ankara che la politica estera europea si “farà” o “disferà” nel corso dei prossimi mesi.

Giovanni Carbone esamina, infine, l’evoluzione dei rapporti con l’Africa subsahariana, per la quale passa l’obiettivo – dichiarato e ambizioso – di rendere l’UE e la Commissione un “attore geopolitico” sulla scena globale. L’Europa ha bisogno dei paesi africani come alleati nei forum multilaterali (in particolare per la difesa di un “ordine internazionale basato su regole”), come contesti in cui iniziare a esporsi quale attore geopolitico. Per l’UE quelli africani rappresentano mercati in espansione per il commercio e gli investimenti, il cui sviluppo andrebbe accelerato anche per frenare la spinta ad andare via per una gioventù africana in straordinaria espansione.

Su queste premesse, Bruxelles ha presentato ufficialmente la proposta di una “Nuova strategia globale con l’Africa”, il 9 marzo 2020, intesa come la base su cui elaborare un documento comune da adottare al prossimo summit UA-UE. Il summit, originariamente in agenda per ottobre 2020, è stato in seguito rimandato al 2021 a causa della pandemia da Covid-19.

A dispetto dei propositi iniziali, tuttavia, la strategia proposta è andata fin da subito incontro a una serie di ostacoli, ancora prima di essere adottata. Intanto non sono mancate le critiche ai contenuti, dovute solo parzialmente alla sostanza degli stessi – la lotta alla povertà, ad esempio, di fatto non è neppure menzionata – e in larga misura all’ampiezza degli ambiti indicati, ovvero alla scarsa capacità di selezionare e identificare priorità. In secondo luogo, gli stessi Stati africani si sono dimostrati tendenzialmente freddi – pur se non negativi – nelle loro reazioni iniziali, in particolare per il sospetto che Bruxelles perseveri nel vizio d’ideare e predisporre unilateralmente

“pacchetti” che vengono poi presentati come iniziative comuni e condivise. In terzo luogo, nonostante il terreno condiviso, permangono alcune differenze nelle strategie dei singoli Stati membri dell’UE nei confronti dell’Africa. In particolare, i paesi maggiori continuano almeno in certa misura a perseguire interessi propri nella regione. Infine, l’avvio e il dilagare della pandemia da Covid-19, esattamente nello stesso periodo in cui veniva predisposta e annunciata la bozza della nuova strategia, hanno reso ancora più difficile innescare e alimentare un ampio e genuino sostegno politico all’interno della stessa UE.

Rimane aperto, in conclusione, il quesito al quale è dedicato l’intero Rapporto: la pandemia farà finalmente scoccare l’ora dell’Europa? Sebbene non sia ancora possibile prevedere l’impatto finale della crisi, il bilancio provvisorio che emerge fino a oggi è ambivalente. Da un lato, il varo del grande “piano per la ripresa” per “rilanciare l’economia e assicurare la solidarietà dell’Unione agli Stati membri più colpiti” (con il nome ambizioso di Next Generation EU) sembra testimoniare la capacità d’iniziativa e la tempestività della Commissione. Ma, dall’altro lato, permangono le fragilità vecchie e nuove che pesano da anni sull’Unione: le differenze d’interesse e persino di cultura politica fra i Paesi membri, trattenute a stento dal rilancio della cooperazione franco-tedesca; le conseguenti divisioni nella gestione di grandi questioni comuni quali la crisi economica, la gestione dei flussi migratori, lo sviluppo di una difesa europea comune e persino il rapporto con gli altri protagonisti della politica mondiale, Stati Uniti, Russia e Cina in testa; le difficoltà stesse della democrazia liberale, anche nell’ambito della compagine europea. Con l’aggravante che tutte queste fragilità si manifestano in un contesto internazionale sempre più instabile, nel quale l’Europa fatica a ritagliarsi un ruolo paragonabile a quello degli altri giocatori più importanti.

*Alessandro Colombo  
Paolo Magri*

**PARTE I**

**IL CONTESTO INTERNAZIONALE**

# 1. L'impatto del Covid-19 sul sistema internazionale

Alessandro Colombo

---

Come tutte le grandi crisi, anche quella provocata dalla pandemia da Covid-19 ha già avuto l'effetto di smascherare ciò che era nascosto, latente o rimosso nel profondo delle società interne e di quella internazionale: gli antagonismi fondamentali, le rotture sotterranee, l'autoinganno dei soggetti stessi sulla propria identità, sui propri valori e sui propri interessi.<sup>1</sup> La crisi, secondo la lezione del realismo politico, illumina "come un lampo di luce" quello che, "in tempi tranquilli",<sup>2</sup> può essere dimenticato, trascurato o deliberatamente sepolto: il carattere fittizio delle identità (degli Stati "nazionali", delle organizzazioni internazionali "regionali" o "universali", della "comunità internazionale"), le diseguaglianze di potere politico ed economico, il grado residuo di efficienza e legittimità delle istituzioni, la vulnerabilità stessa della pace e della coesione interna di tutte le unità politiche.

Ma dire che la crisi innescata dalla pandemia e destinata a investire gli equilibri economici e sociali di tutti i paesi ha un effetto rivelatore non significa dire che questa crisi debba necessariamente rivelarsi un fatto dirimente. Proprio qui

---

<sup>1</sup> Sul significato e l'impatto delle grandi crisi, mi permetto di rimandare ad A. Colombo, *Tempi decisivi. Natura e retorica delle crisi internazionali*, Milano, Feltrinelli, 2014.

<sup>2</sup> K.N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley, 1979; tr. it., *Teoria della politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1987, p. 283.

sta, anzi, una delle ragioni capitali per non farsi abbagliare dalla cattiva analogia tra la lotta al Covid-19 e la guerra. Nel bene e nel male, le guerre costituiscono dei momenti di semplificazione.<sup>3</sup> Intanto, perché spetta al risultato della guerra determinare chi avrà il potere e si prenderà il diritto di guidare quella che enfaticamente (e ipocritamente) ci siamo abituati a chiamare la “comunità” internazionale. Per la stessa ragione, il risultato della guerra determina quale sarà il contenuto politico, economico e ideologico dell'ordine successivo, che cosa figurerà come “normale” e che cosa come “anormale” e quale lingua franca esprimerà meglio il nuovo vangelo della normalità. Senza dimenticare poi che la guerra procura paradossalmente anche una ovvia e rassicurante interpretazione di se stessa e della storia successiva: concentrando tutte le colpe sullo sconfitto, essa contribuisce a fondare (e a rifondare continuamente) l'innocenza del potere del vincitore. Il dopo-Covid non avrà nessuno di questi effetti. Invece di sgombrare il campo all'emergere di qualche nuova sintesi politica, ideologica e istituzionale, la pandemia avrà più probabilmente solo l'effetto di accelerare le tendenze disgregative e competitive già in atto da almeno quindici anni – da quando, cioè, l'architettura politica, economica e ideologica del Nuovo Ordine Mondiale varato all'indomani della fine della guerra fredda ha cominciato a disgregarsi.

## **La pandemia come terzo shock globale del XXI secolo**

Se è ancora troppo presto per prevedere quali saranno le conseguenze politiche ed economiche della pandemia, è già possibile dire invece che cosa la pandemia è stata e continua

---

<sup>3</sup> Per questa interpretazione della guerra in chiave “costituente”, si veda per esempio R. Gilpin, *War and Change in International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981; tr. it. *Guerra e mutamento nella politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1989.

a essere. Quello del Covid-19 è stato il terzo grande shock globale del XXI secolo. Il primo fu, naturalmente, quello con il quale si aprì anche simbolicamente il nuovo secolo: l'attacco terroristico dell'11 settembre 2001 e, ancora di più, il conseguente varo della Guerra globale al Terrore. Gli effetti del trauma sulla globalizzazione furono ambivalenti. Da un lato, mettendone letteralmente in scena il versante catastrofico, l'attacco all'America fu il primo grande segnale di inversione della retorica trionfalistica del decennio precedente. Dall'altro lato, la guerra al terrorismo ebbe l'effetto non di fare regredire la globalizzazione, bensì di militarizzarla e piegarla in senso gerarchico, legittimando la sorveglianza permanente dei più forti nelle aree "a rischio", incoraggiando la diffusione di forme di applicazione extraterritoriale dei diritti interni e allargando ben al di fuori dei confini statuali dello spettro geografico e funzionale delle tradizionali attività di polizia.

Il secondo shock fu quello prodotto dalla crisi economica e finanziaria del 2007-08. Il disegno politico ed economico della globalizzazione ne uscì, questa volta, profondamente stravolto. Intanto, poiché risultò del tutto opposto il meccanismo di propagazione della crisi. Mentre, nel 2001, a innescarla era stato un attacco *agli* Stati Uniti, questa volta la crisi si propagò a partire *dagli* Stati Uniti e per effetto di squilibri maturati al loro interno. Altrettanto opposti si rivelarono, non sorprendentemente, gli effetti reputazionali del trauma. Mentre gli attentati dell'11 settembre avevano contribuito almeno in un primo tempo a rafforzare il ruolo-guida degli Stati Uniti sulla comunità internazionale, il crollo finanziario del 2008 ebbe da subito l'effetto di «gettare un'ombra sul modello americano di capitalismo di libero mercato»,<sup>4</sup> come riconobbe già qualche mese più tardi l'ex Sottosegretario al Tesoro degli Stati Uniti Roger Altman. Soprattutto, alla grande crisi del 2007-08 non seguì una mobilitazione "comune" della comunità

---

<sup>4</sup> R.C. Altman, "The Great Credit Crash, 2008: A Geopolitical Setback for the West", *Foreign Affairs*, vol. 88, n. 1, gennaio/febbraio 2009, p. 2

internazionale paragonabile a quella che – almeno sul piano retorico – era stata possibile contro il terrorismo. Questa volta, ciascun attore interpretò e reagì alla crisi a proprio modo, con un effetto significativo di scomposizione del sistema politico ed economico internazionale.

Con questi precedenti, lo shock dell'ultimo anno ha condiviso tutte e due le caratteristiche racchiuse e, quasi sempre, confuse sotto l'aggettivo "globale". La prima ha a che fare con lo spazio o, più precisamente, con la sua estensione. "Globale", in questa prima accezione, si riferisce alle dimensioni geografiche del sistema internazionale: un sistema per la prima volta planetario, all'interno del quale tutti i diversi luoghi e le diverse aree regionali sono economicamente, diplomaticamente e strategicamente connessi tra loro e, soprattutto, sono cresciuti rispetto al passato sia il numero degli individui e delle comunità coinvolte, sia la magnitudine degli scambi, degli investimenti e degli spostamenti di popolazione, mentre è diminuito il tempo occorrente per attraversare lo spazio necessario (che è la nozione geopolitica di "distanza").<sup>5</sup> Come era già avvenuto con il cosiddetto "terrorismo globale" – ma su scala incomparabilmente più ampia – il Covid-19 ha tradotto questo straordinario aumento della "capacità di interazione"<sup>6</sup> in termini di vulnerabilità. Se alle pandemie del passato erano occorsi mesi o addirittura anni per propagarsi da una parte all'altra del mondo, a quella dell'ultimo anno sono bastate solo poche settimane.

Ma l'aggettivo "globale" possiede anche una seconda accezione più pregnante: è l'accezione in cui, negli ultimi anni, si era già parlato di flussi "globali" di capitali, di movimenti "globali" di popolazione, di riscaldamento "globale" o di guerra

---

<sup>5</sup> S. Kern, *The Culture of Time and Space 1880-1918*, Cambridge, Harvard University Press, 1983; tr. it. *Il tempo e lo spazio. La percezione del mondo tra Ottocento e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 1995.

<sup>6</sup> B. Buzan e R. Little, *International Systems in World History. Remaking the Study of International Relations*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2000, pp. 80-84.

“globale” al terrore, e in cui negli ultimi mesi si è parlato del contagio “globale” del virus da una regione e da un paese all’altro. Anche qui lo spazio continua a contare, almeno nel senso che ciascuno di questi processi implica uno spostamento di qualcuno o qualcosa da un luogo a un altro. Ma quello che conta, e conferisce a essi la loro natura “globale”, è che questi processi non rispettano più la separazione “moderna” tra spazi “interni” e spazi “internazionali”: i fenomeni e i processi globali passano sopra i confini e non riescono a essere trattenuti dai confini. Qui l’opposto di “globale” non è più “locale”, ma “statale”. Mentre la globalizzazione diventa, questa volta, una convivenza internazionale irriducibile alla “vecchia” politica interstatale e indifferente non «allo spazio in generale, ma solo allo spazio moderno della politica»: <sup>7</sup> quello incentrato sulla successione di territori e confini e, soprattutto, sulla capacità dello Stato di filtrare il disordine dell’ambiente esterno (l’atto terroristico, il flusso migratorio, il movimento di capitali) per trasformarlo in pace e normalità interna. <sup>8</sup>

La pandemia da Covid-19 ha messo nuovamente in luce tutta l’ambivalenza di questo “sfondamento”. Da un lato, esso ha prodotto le conseguenze comunemente attese, da prospettive opposte, sia dagli apologeti che dai critici della globalizzazione: la perdita dell’autonomia politica e decisionale dei singoli Stati, la diminuzione del controllo statale sulle comunicazioni, la difficoltà del controllo sui flussi transnazionali di capitali, beni e persone, la porosità dei confini a infiltrazioni e “contaminazioni” di varia natura (*cyberwarfare*, criminalità organizzata, terrorismo, agenti virali ecc.), l’indisponibilità stessa di strumenti di controllo e profilassi su base strettamente nazionale (come le mascherine precipitosamente importate dalla Cina nelle prime settimane dell’emergenza). Dall’altro lato, la pandemia da Covid-19 ha ricordato come gli Stati mantengano, in realtà, un’importante capacità di mediazione potendo favorire o, invece, limitare la

---

<sup>7</sup> C. Galli, *Spazi politici. L’età moderna e l’età globale*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 135.

<sup>8</sup> C. Galli, *La guerra globale*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 48.

globalizzazione, la propria sovranità e l'equilibrio fra le due.<sup>9</sup> Le prime manifestazioni di questa tensione si sono viste già nel corso del 2020: la spinta (politica più ancora che economica) a “riportare a casa” attività in precedenza delocalizzate, almeno in settori nuovamente dichiarati “sensibili” (a cominciare da quello sanitario); la riscoperta della promessa di “confinamento” e “messa in sicurezza” dei confini dei singoli Stati nazionali e delle stesse organizzazioni regionali (Unione Europea compresa); più in generale, la nuova enfasi sulla nozione e la rappresentazione collettiva della “vulnerabilità”, in una forma probabilmente esasperata rispetto a quella già maturata di fronte alla minaccia solo imperfettamente globale del terrorismo. Ma il fulcro politico di questa tensione investirà, nei prossimi mesi, il ruolo stesso dello Stato, a partire dalla lezione che si sceglierà di trarre dalla pandemia – se, come affermano scontatamente gli apologeti della globalizzazione, essa sia la riprova della necessità e dell'urgenza di costruire forme sovranazionali di governance o, come replicano altrettanto scontatamente i suoi critici, la pandemia dimostri una volta per tutte che la globalizzazione non è governabile.

## L'impatto sulla competizione internazionale

Ma dove il dopo-Covid mostrerà tutta la sua distanza da un vero dopoguerra sarà sul terreno, politicamente cruciale, della gerarchia del potere e del prestigio. Alla fine di ogni grande guerra, questa gerarchia risulta almeno per un certo tempo inequivocabile proprio perché la guerra ha appena chiuso la partita. La pandemia da Covid-19, al contrario, non chiuderà alcuna partita, anzi darà solo nuovo impulso a quella che è destinata ad accompagnarci per tutti i prossimi decenni: la grande partita per la redistribuzione del potere e del prestigio

---

<sup>9</sup> I. Clark, *Globalization and Fragmentation. International Relations in the Twentieth Century*, Oxford, Oxford University Press, 1997; tr. it. *Globalizzazione e frammentazione. Le relazioni internazionali nel XX secolo*, Bologna, Il Mulino, 2001.

dalla quale dipenderanno i contenuti politici, economici e ideologici dell'ordine internazionale del XXI secolo – un ordine almeno in parte post-liberale e, ancora più probabilmente, post-occidentale.

Questa partita era già in corso da almeno quindici anni. Non è difficile riconoscere i suoi fattori scatenanti: il progressivo smottamento della piramide del potere e del prestigio dell'immediato dopoguerra fredda; il declino sempre più pronunciato della capacità e della volontà egemonica degli Stati Uniti; la crescita spettacolare della Cina e la ripresa almeno parziale della Russia; la crescente scomposizione del sistema internazionale in aree regionali sempre più distinte tra loro in termini di protagonisti, allineamenti, conflitti e linguaggi del conflitto. Analogamente, erano evidenti già prima dello scoppio della pandemia le conseguenze di questa competizione: la moltiplicazione delle occasioni di conflitto tra Stati Uniti e Russia sul teatro europeo e tra Stati Uniti e Cina su scala globale;<sup>10</sup> la proliferazione di spirali di sicurezza su scala regionale; l'inevitabile sovrapposizione tra le prime e le seconde, sia sul terreno diplomatico, sia su quello degli accordi economici, sia su quello degli accordi militari. Mentre, guardando dal pieno di una crisi globale, può essere opportuno non dimenticare che fu proprio la precedente crisi globale del 2007-08 (e la sua sfortunata combinazione con il contemporaneo fallimento della guerra in Iraq) a fare da innesco finale alla competizione, tanto su scala globale quanto nei diversi teatri regionali.

Nella misura in cui si esprimerà in una “gara di efficienza”, il contrasto alla pandemia da Covid-19 esacerberà con ogni probabilità questa spirale competitiva. Non casualmente, i primi segni di deterioramento hanno già investito nel 2020 le relazioni tra Stati Uniti e Cina, con gli Stati Uniti impegnati

---

<sup>10</sup> G. Allison, *Destined for War. Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, London, Scribe, 2017. Tra i diversi interventi a sostegno dell'evitabilità dell'esito peggiore, K.M. Campbell e J. Sullivan, “Competition Without Catastrophe. How America Can Both Challenge and Coexist With China”, *Foreign Affairs*, vol. 98, n. 5, settembre/ottobre 2019.

ad additare la Cina quale prima responsabile della pandemia (il “Chinese Virus” di Donald Trump) e la Cina interessata, invece, a ostentare il proprio primato tanto nella gestione interna dell'emergenza quanto nella proiezione esterna degli aiuti – sanitari prima ed economici poi. Un'analogia redistribuzione del potere e del prestigio sta avvenendo, in maniera meno appariscente, nel rapporto delle diverse aree regionali tra loro – dove l'incognita fondamentale sembra essere dove si interromperà lo scivolamento dell'Europa fuori del suo ruolo definitivamente esaurito di centro del mondo. Parallelamente, come era già avvenuto in occasione della crisi economico-finanziaria del 2007-08, la pandemia da Covid-19 ha già avuto l'effetto di rafforzare la competizione all'interno delle singole aree regionali, tanto nella forma disordinata e caotica propria delle aree più fragili (come il Medio Oriente e l'Africa settentrionale), quanto in quella diplomaticamente e strategicamente tradizionale delle aree stato-centriche (come nel contenzioso tra Australia e Cina in Asia-Pacifico), quanto in quella meno appariscente delle aree più istituzionalizzate (come l'Europa). Infine, lo shock da Covid-19 rischia di fare precipitare la crisi di legittimità e di coesione dei singoli Stati, inclusi persino quelli più forti. Con l'aggravante che, contro ogni ingenua rappresentazione della sicurezza come gioco a somma zero, l'eventuale collasso politico ed economico anche di uno solo di essi rischierebbe di innescare una reazione a catena pure in tutti gli altri, con conseguenze immaginabili sull'ordine politico ed economico internazionale.

## **L'impatto ambivalente sul multilateralismo**

Più ambivalente appare l'impatto del Covid 19 sul tessuto multilaterale della convivenza internazionale. Da un lato, la natura stessa della pandemia sembrerebbe offrire argomenti decisivi a sostegno di un rilancio del multilateralismo: poiché l'emergenza sembra pesare nella stessa misura su tutti gli attori, indipendentemente da ogni differenza di potere, regime politico

e collocazione spaziale; poiché nessun attore, compresi i più forti, può pensare di risolvere il problema senza il concorso degli altri; poiché, quindi, solo un'azione concertata può contenere la diffusione del contagio e arginare il suo impatto economico.

Dall'altro lato, il 2020 ha nuovamente messo a nudo le ragioni di fragilità del tessuto multilaterale esistente,<sup>11</sup> simboleggiate dalle polemiche e dagli scontri che hanno investito proprio l'istituzione internazionale più direttamente coinvolta nella gestione della pandemia, l'Organizzazione mondiale della Sanità (Oms). La prima e la più scontata di queste ragioni si ricollega alla redistribuzione del potere e del prestigio della quale si è appena parlato. Nelle relazioni internazionali, la cooperazione è riconosciuta in linea di massima più problematica che nella sfera interna per la presenza di due problemi: la paura dell'inganno, data la mancanza di un terzo superiore al quale rivolgersi per riottenere il dovuto; e la sensibilità ai vantaggi relativi invece che a quelli assoluti, cioè l'attenzione non a quanto si guadagna ma a quanto si guadagna rispetto agli altri. Questi problemi non pesano nello stesso modo in tutti i contesti storici ma, appunto, sono destinati ad acquistare peso nelle fasi di massima competizione. Non può stupire, allora, che proprio questi siano stati i due principali argomenti impiegati dall'amministrazione Trump contro le istituzioni multilaterali – e, nel corso del 2020, contro l'Oms. Mentre è probabile che proprio qui cadrà anche il limite del rilancio del multilateralismo da parte della nuova amministrazione Biden.

A rendere ancora più pressanti queste preoccupazioni contribuisce, in secondo luogo, l'“introversione” già in atto da diversi anni dei principali attori e la conseguente diminuzione della disponibilità a sacrificare ulteriori quote di sovranità per il bene dei contesti multilaterali di appartenenza. L'impatto economico e sociale della pandemia non potrà che rafforzare

---

<sup>11</sup> Queste fragilità sono evidenti da almeno due decenni. Anche l'ISPI ha già dedicato loro due Rapporti annuali: A. Colombo e N. Ronzitti (a cura di), *La politica estera dell'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2009; A. Colombo e P. Magri (a cura di), *Le nuove crepe della governance mondiale*, ISPI, Milano, 2016.

questo scontro di priorità (banalizzato, nel linguaggio pubblico, nella *querelle* tra sovranismo e antisovranismo). Il rallentamento complessivo dell'economia e, ancora di più, la messa a nudo delle diseguaglianze accumulate negli ultimi trent'anni, sono destinate a pesare sugli equilibri politici di tutti gli Stati, aumentando la sensibilità per le domande provenienti dall'interno e restringendo nella stessa misura i margini per l'investimento in grandi imprese esterne.

Agli effetti destabilizzanti di queste preoccupazioni si sommano – e siamo alla terza ragione – quelli che derivano dalla trasformazione parallela dello spazio politico internazionale.<sup>12</sup> La crescente scomposizione regionale del sistema internazionale ha un effetto distorsivo sull'architettura globale (e ideologicamente universalistica) delle principali istituzioni multilaterali – dalla Banca Mondiale al Fondo Monetario Internazionale all'Organizzazione Mondiale del Commercio alle Nazioni Unite. Da un lato, essa apre un conflitto di prospettive tra l'orizzonte globale di queste istituzioni e quello sempre più marcatamente regionale dei fenomeni che dovrebbero disciplinare o combattere. Dall'altro lato, aumentando l'importanza della gerarchia di potere e prestigio all'interno delle rispettive regioni, essa aumenta ancora una volta la sensibilità degli attori per i vantaggi relativi a discapito dei vantaggi assoluti, col risultato di rendere tutti più prudenti o più sospettosi nei confronti delle concessioni agli altri.

La quarta ragione è la ricaduta delle precedenti sul terreno normativo. A partire dall'immediato dopoguerra fredda, e almeno fino alla grande crisi economico-finanziaria del 2007-08, l'architettura multilaterale della convivenza internazionale restò univocamente ispirata ai principi e alle norme della democrazia liberale e del capitalismo di libero mercato. Dalla crisi del 2008, invece, e sempre di più mano a mano che è

---

<sup>12</sup> Per due diverse formulazioni di questa tesi, si vedano B. Buzan e O. Waever, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003; A. Colombo, *La disunità del mondo. Dopo il secolo globale*, Milano, Feltrinelli, 2010.

proceduta la redistribuzione del potere a svantaggio del vecchio nucleo euro-americano, il consenso su questi principi e queste norme (il Washington Consensus enfaticamente celebrato negli anni Novanta) è drammaticamente diminuito, mentre sono cresciute le sfide provenienti da modelli alternativi: la “democrazia sovrana” di Vladimir Putin, la “democrazia illiberale” di Viktor Orban e, soprattutto, la spericolata simbiosi di democrazia, capitalismo di Stato e comunismo promossa dalla Cina – che non rifiuta affatto il multilateralismo, ma ne promuove uno proprio e alternativo a quello a guida americana, come nel grande progetto della *Belt and Road Initiative*.

Ed è proprio qui che emerge l'ultima e più elusiva ragione di debolezza del multilateralismo, che si riferisce a quello che potremmo riassumere come un problema di traduzione. Persino nell'eventualità di un rilancio quale quello che molti si aspettano dalla nuova amministrazione americana, occorrerà interrogarsi se il multilateralismo del prossimo futuro sarà davvero lo stesso multilateralismo del quale si è sempre parlato a partire dal 1945 e, ancora di più, dopo il 1990. Già prima dello scoppio della pandemia, la crisi del “vecchio” multilateralismo sembrava preludere ad almeno tre possibili vie d'uscita: quella massimalista del rilancio e dell'adattamento del tessuto multilaterale esistente, corretto in modo tale da tenere conto della mutata gerarchia del potere e del prestigio internazionale; quella del “minilateralismo” diretta a creare consessi multilaterali meno estesi ma più coerenti, cioè a “portare attorno al tavolo il minor numero di paesi necessario ad avere il maggiore impatto possibile nella soluzione di un particolare problema”;<sup>13</sup> e una soluzione più radicale rassegnata a ritagliare il nuovo multilateralismo sulla scomposizione geopolitica del sistema internazionale, spostando il baricentro della cooperazione su istituzioni e regimi internazionali di dimensioni regionali, edificate attorno a una o più potenze egemoni (la Cina in Asia

---

<sup>13</sup> M. Naim, “Minilateralism. The magic number to get real international action”, *Foreign Policy*, 21 giugno 2009.

orientale, il Sud Africa nell'Africa subsahariana, la Russia in una parte dello spazio ex sovietico ecc.) – ma a costo di dovere ripensare i rapporti delle diverse istituzioni regionali fra loro.

Il Covid-19 e, ancora di più, il suo prevedibile impatto economico e politico rischiano di portare fino in fondo questo cambio di significato. Mentre, ancora nell'immediato dopoguerra fredda, quello che aveva prevalso era un multilateralismo inclusivo, tendenzialmente universale, riflesso non casualmente nella nozione unitaria di “comunità internazionale”, quella che tende a imporsi oggi è una coesistenza tra multilateralismi alternativi, in linea di principio competitivi tra loro, costruiti attorno a potenze egemoni su scala globale o regionale: un multilateralismo “occidentale” gravitante attorno agli Stati Uniti e all'Unione Europea; un multilateralismo a guida “cinese” già portatore di grandi progetti di cooperazione economica e commerciale su scala regionale ed extraregionale; una serie di multilateralismi regionali stretti attorno ad altrettanti potenziali paesi-guida o pivot<sup>14</sup> e aperti, a propria volta, a diverse geometrie di collaborazione con i multilateralismi maggiori.

---

<sup>14</sup> R. Chase, E. Hill e P. Kennedy, “Pivotal states and US strategy”, *Foreign Affairs*, vol. 75, n. 1, gennaio/febbraio 1996.

## **PARTE II**

# **LA REAZIONE DELL'EUROPA. IL VERSANTE INTERNO**

## 2. Economia e Recovery: la reazione dell'Europa alla crisi pandemica

Franco Bruni

---

### Reazione articolata

Il 2020 ha messo a dura prova l'affermazione di Jean Monnet: "L'Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises".<sup>1</sup> La crisi pandemica non ha avuto origine in debolezze dell'Unione: è completamente esogena; ma le debolezze ne influenzano la capacità di reagire al trauma. Mentre l'anno finisce si può dire che non ha fornito argomenti a chi pensa che Monnet si sbagliasse.<sup>2</sup> L'UE ha approfittato della crisi per cercare di crescere. Ma il giudizio va articolato guardando ai suoi quattro organi principali: Commissione, Consiglio, Parlamento e Banca Centrale.

L'iniziativa della Commissione è stata sorprendente per qualità e dimensione. Ha preparato rapidamente un progetto ambizioso e ha seguito i contrasti del suo esame nel Consiglio, la ricerca di compromessi e le volontà del Parlamento, dettagliando di volta in volta gli aggiustamenti richiesti. Dopo aver flessibilizzato le regole sugli aiuti di Stato e proposto la sospensione del Patto di

---

<sup>1</sup> J. Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976.

<sup>2</sup> L. Guiso, P. Sapienza e L. Zingales, *Monnet's Error?*, NBER Working Paper No. 21121, aprile 2015.

Stabilità fin dal 20 marzo,<sup>3</sup> già all'inizio di aprile erano pronti il disegno del nuovo strumento (Sure) contro la disoccupazione<sup>4</sup> e le altre idee adottate dal Consiglio del 23 aprile:<sup>5</sup> i programmi della Banca Europea per gli Investimenti per le imprese e la nuova linea di credito del Meccanismo Europeo di Stabilità (Mes) per le spese sanitarie. Intanto si è sviluppata l'intenzione di usare il bilancio UE e il Quadro Finanziario Poliennale 2021-27 (Qfp) per le ferite pandemiche e di approntare un grande "piano di recupero" per "rilanciare l'economia e assicurare la solidarietà dell'Unione agli Stati membri più colpiti".<sup>6</sup> Piano di 750 miliardi, a lungo riesaminato, chiamato significativamente Next Generation EU (NgEU) e approvato dal Consiglio del 17-21 luglio. Dopo una delicata interazione autunnale col Parlamento, la fine dell'anno ha visto il suo varo definitivo.<sup>7</sup>

Le caratteristiche di NgEU ne fanno una tappa dell'integrazione europea anche indipendentemente dalla crisi pandemica. Colpisce *la dimensione* del programma che in pochi anni concentra un'operazione che vale il 4,5% del Pil annuo comunitario e che al Paese inizialmente più colpito e più aiutato, l'Italia, destina più del 10% del suo Pil. L'impronta *solidaristica*, accentuata con *l'articolazione degli stanziamenti fra prestiti e sussidi*, non si disgiunge da un *orientamento*

---

<sup>3</sup> European Commission, COM(2020) 123 final, "Communication from the commission to the council on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact", Bruxelles, 20 marzo 2020,

<sup>4</sup> Commissione europea, "Domande e risposte: La Commissione propone SURE, un nuovo strumento temporaneo del valore di 100 miliardi di EUR per aiutare a proteggere i posti di lavoro e i lavoratori", Bruxelles, 2 aprile 2020.

<sup>5</sup> Consiglio europeo, "Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo", Bruxelles, 23 aprile 2020

<sup>6</sup> European Council, "Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic", Bruxelles, 23 aprile 2020.

<sup>7</sup> Consiglio europeo, "Un piano per la ripresa dell'Europa Il Consiglio e il Parlamento raggiungono un accordo provvisorio sul dispositivo per la ripresa e la resilienza", Bruxelles, 18 dicembre 2020 e Consiglio europeo, "Piano per la ripresa dell'Europa".

*strategico* degli aiuti che riflette non solo il consueto tessuto riformista delle raccomandazioni di Bruxelles ma anche la nuova frontiera degli obiettivi ambientali e tecnologici. Di rilievo è inoltre il *collegamento con il bilancio dell'Unione* che, vista anche la coincidenza con il nuovo QFP, può favorire la qualità del bilancio e l'esame di suoi nuovi ampliamenti, sulla strada dell'integrazione fiscale dell'UE. Il NgEU accrescerà le spese UE del 75%; a fronte di ciò la Commissione proporrà entro giugno 2021 nuove fonti di entrate nella forma di risorse proprie anziché semplici trasferimenti dai bilanci nazionali.<sup>8</sup> Il bilancio risulterà per la prima volta *in disavanzo con l'emissione sui mercati mondiali di eurobond*.<sup>9</sup> Ciò potrebbe accrescere il ruolo globale della moneta comune europea e del mercato finanziario dell'Unione.

Il comportamento del Consiglio, per la sua natura intergovernativa e i diritti di veto dei singoli paesi, è parso spesso un freno ai progressi impressi da NgEU all'integrazione europea. Ma la sua discussione ha permesso di approfondire varie obiezioni e preoccupazioni dei paesi e ha affrontato le posizioni del Parlamento col quale il Consiglio ha infine saputo accordarsi su un programma coraggioso e innovativo. I principali ostacoli son venuti dai cosiddetti paesi "frugali"<sup>10</sup> (Austria, Danimarca, Paesi Bassi e Svezia ai quali si è successivamente unita la

---

<sup>8</sup> Prelievo sul digitale, adeguamenti sui meccanismi per le emissioni di CO<sub>2</sub>, un'imposta sulle transazioni finanziarie, un contributo collegato al settore societario, una nuova base imponibile comune per l'imposta sulle società (*Ibidem*).

<sup>9</sup> Anche se si esita ancora a considerarla la loro denominazione ufficiale: il termine *eurobond* risale a prima della pandemia quando non si immaginavano emissioni a finanziamento di un deficit comunitario, ma titoli che riunissero panieri di titoli nazionali preesistenti mediandone rischi e rendimenti.

<sup>10</sup> The "*frugal four*" intitolava il *Financial Times* già il 16 febbraio 2020, prima dello scoppio della pandemia, nel pubblicare una lettera dei leader dei quattro Paesi membri che preannunciava la loro posizione nel Consiglio europeo che si sarebbe svolto quattro giorni dopo per l'esame del progetto di bilancio poliennale dell'UE: "*The 'frugal four' advocate a responsible EU budget*", *Financial Times*, 16 febbraio 2020.

Finlandia) e da Polonia e Ungheria. I frugali hanno cercato di limitare gli stanziamenti<sup>11</sup> e di ottenere una governance delle erogazioni più severa. Polonia e Ungheria hanno combattuto per evitare che gli aiuti fossero negati ai paesi irrispettosi dei diritti civili garantiti dai Trattati.<sup>12</sup>

In luglio si è giunti a un compromesso<sup>13</sup>, poco convincente e trasparente anche se non “a somma zero”,<sup>14</sup> che: aumentava i ristorni dal bilancio ai frugali; tagliava alcune spese per beni pubblici europei, compresa ricerca e istruzione; consentiva ai frugali un “freno di emergenza” delle erogazioni giudicate inappropriate;<sup>15</sup> accantonava il condizionamento dei versamenti

---

<sup>11</sup> L'obiezione dei frugali all'ammontare proposto per NgEU dalla Commissione aveva un aspetto radicale che è stato difficile superare prima del vertice di luglio: non volevano aumentare la dimensione complessiva del Qfp 2021-27. Ma senza il suo aumento NgEU “semplicemente non può esistere” perché il bilancio deve “far da garanzia all'emissione comune di titoli che andranno a finanziare il Recovery Fund. Sul bilancio UE l'accordo era già saltato in febbraio perché i paesi frugali non intendevano cedere su un suo aumento (nemmeno di uno zero virgola) e sugli ‘sconti’ che ricevono rispetto a quanto dovrebbero versare alle casse di Bruxelles sulla base del loro Pil”. Essi sottolineavano anche il timore di trovarsi, alla scadenza dei titoli, “a mettere mano al portafogli se nuove entrate per il bilancio UE (tasse su inquinamento, sui giganti del web ecc.) non venissero trovate, o risultassero insufficienti”. Cfr. A. Villafranca, “[Recovery Fund: negoziati ad oltranza](#)”, ISPI, 20 luglio 2020, una nota la cui lettura rende l'idea delle difficoltà superate all'ultimo momento dal negoziato, perché scritta il 20 luglio, il giorno prima dell'accordo del Consiglio.

<sup>12</sup> La posizione di Polonia e Ungheria, che è giunta a mettere il veto al Consiglio del 16 novembre, è illustrata, ad esempio, da M. Tacconi, *Recovery Fund: il veto di Polonia e Ungheria che mette a rischio l'UE*, ISPI, Analysis, 19 novembre 2020.

<sup>13</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>.

<sup>14</sup> F. Bruni, *Recovery Fund e bilancio UE: ci guadagnano tutti*, ISPI Commentary, 22 luglio 2020. Cfr. anche *Consiglio Europeo: ecco l'accordo sul Recovery Fund*, ISPI, 21 luglio 2020.

<sup>15</sup> Poiché una certa sfiducia nel rigore finanziario dell'Italia preoccupa i frugali (e non solo loro) circa la governance del NgEU, è bene tener presente il paragrafo A19 delle Conclusioni del Consiglio di luglio, barocco e poco schietto ma minaccioso, rimasto valido nella sostanza nell'accordo di fine anno. In particolare: “La Commissione chiede il parere del comitato economico e finanziario in merito al soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali. Il comitato economico e finanziario si adopera per raggiungere un consenso.

al rispetto dei diritti civili. La diffusa insoddisfazione per questa soluzione è stata interpretata dal Parlamento che ha combattuto fino a quando la sua co-decisione con il Consiglio del 10 dicembre ha ripristinato alcuni degli stanziamenti sacrificati e reintrodotta la possibilità di sospendere i versamenti ai paesi che non rispettino i diritti civili.<sup>16</sup> Questa reintroduzione è tutt'ora soggetta a critiche<sup>17</sup> perché ritenuta debole e perché, con triste opportunismo elettoralistico, rinvia la possibilità di un effettivo condizionamento almeno fino al 2023, dopo le elezioni in Ungheria e Polonia. Ma il principio del collegamento fra versamenti di bilancio e diritti civili è stato adottato ed è novità suscettibile di sviluppi. Il ruolo del Parlamento è stato dunque decisivo nella reazione alla crisi pandemica. La procedura della co-decisione, con il pungolo della vigile e flessibile assistenza della Commissione, ha dato buona prova.

---

Qualora, in via eccezionale, uno o più Stati membri ritengano che vi siano gravi scostamenti dal soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali, possono chiedere che il presidente del Consiglio europeo rinvii la questione al successivo Consiglio europeo. La Commissione adotta una decisione sulla valutazione del soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali e sull'approvazione dei pagamenti secondo la procedura d'esame. In caso di rinvio della questione al Consiglio europeo, la Commissione non prenderà alcuna decisione relativa al soddisfacente conseguimento dei target intermedi e finali e all'approvazione dei pagamenti fino a quando il prossimo Consiglio europeo non avrà discusso la questione in maniera esaustiva. Di norma, tale processo non dovrà richiedere più di tre mesi dal momento in cui la Commissione ha chiesto il parere del comitato economico e finanziario e sarà conforme all'articolo 17 TUE e all'articolo 317 TFUE".

<sup>16</sup> L'accordo finale è riassunto in: "Conclusioni del Consiglio europeo su Quadro Finanziario Pluriennale post 2020 e NextGenerationEU (11 dicembre 2020)", EuroConsulting, 11 dicembre 2020. Nel dossier del Parlamento italiano l'accordo è analizzato a p. 28 ss. di [Consiglio europeo - Bruxelles, 10 e 11 dicembre 2020](#), Senato della Repubblica Camera dei deputati, Documentazione per l'Assemblea, Esame di Atti e documenti dell'UE.

<sup>17</sup> Per una sintesi dell'accordo con Polonia e Ungheria e delle sue debolezze: M. Bonomi, *Il compromesso con Polonia e Ungheria: una vittoria di Pirro*, Osservatorio ISPI-IAI sulla politica estera italiana n.13, ISPI, 14 dicembre 2020.

A fine novembre è giunto anche l'accordo dell'Eurogruppo sulla riforma del Meccanismo europeo di stabilità,<sup>18</sup> che un veto dell'Italia aveva bloccato ma che anche il Parlamento italiano ha ratificato il 9 dicembre. La riforma è successiva e più rilevante della precedente adozione da parte del Mes della nuova linea di credito per spese sanitarie, prima menzionata, alla quale l'Italia a fine 2020 non ha ancora deciso di accedere. Parte della riforma è la funzione di *backstop* per il Fondo unico di risoluzione delle crisi bancarie, essenziale per completare l'Unione bancaria europea.<sup>19</sup>

## Giudizio in parte da rinviare

Il giudizio d'insieme sulla reazione dell'UE è complesso. Lo shock ha colpito in modo piuttosto simmetrico Paesi membri le cui situazioni di partenza e capacità di reazione erano però tutt'altro che uniformi. In definitiva non è stato dunque uno shock simmetrico. Il progetto NgEU ha saputo riconoscerlo. L'articolazione delle istituzioni comunitarie può far apparire il giudizio meno positivo del suo merito reale. Che è indubbio.

In realtà la vera misura del successo deve essere rinviata, perché la pandemia non è conclusa e parte delle politiche per fronteggiarla non ha ancora preso avvio. Inoltre, come ha ricordato il G30,<sup>20</sup> le cure e i sussidi erogati hanno solo

---

<sup>18</sup> Eurogroup, [al President Charles Michel da Paschal Donohoe](#) (Minister for Finance and President of Eurogroup), Bruxelles, 4 dicembre 2020; European Stability Mechanism (ESM), [ESM Reform Documents](#), 11 dicembre 2020; [Agreement amending the treaty establishing the European Stability Mechanism](#), 30 luglio 2014. Per due commenti, A. Villafranca: *Fondo salva-Stati (MES): sì o no?*, ISPI Commentary, 4 dicembre 2020 e A. Villafranca e C. Mongini, *Il MES, la sua riforma e il dibattito italiano*, Osservatorio ISPI-IAI sulla politica estera italiana, n.13, ISPI, 14 dicembre 2020.

<sup>19</sup> F. Bruni, *Ripresa post-Covid: perché l'Unione bancaria europea è una sfida centrale*, Osservatorio ISPI-IAI sulla politica estera italiana, n.m13, ISPI, 14 dicembre 2020.

<sup>20</sup> G30, *“Reviving and Restructuring the Corporate Sector Post-Covid: designing public policy interventions”*, dicembre 2020.

rimandato la crisi di solvibilità di molte imprese che dovrà essere prevenuta e affrontata con nuove strategie. L'esito complessivo dipenderà anche da come i Paesi membri implementeranno i progetti finanziati da NgEU. Sarà necessaria la loro piena responsabilizzazione per un'azione comune i cui benefici supereranno la somma di quelli conteggiabili a livello nazionale. Il tentativo di cooperazione che si nota a fine anno nell'acquisto e distribuzione dei vaccini è quasi simbolico ma di buon auspicio. E la preparazione delle nuove massicce emissioni di eurobond per il finanziamento di NgEU obbliga a essere speranzosi. Si può dunque cominciare a dire che la crisi del Covid-19 è un'ulteriore conferma della convinzione di Monnet che le crisi fanno avanzare l'Unione, ma serve ancora del tempo per esserne sicuri.

Se durante il 2021 il successo della reazione europea al Covid si andrà confermando, l'Unione potrà approfittarne anche per accentuare la sua proattività nel G20 ospitato dall'Italia dove potrà anche trovare un'eco globale alla propria strategia di transizione digitale, tecnologica ed ecologica. Sarà facilitato l'inserimento dell'UE nel nuovo multilateralismo che l'elezione di Joe Biden sembra promettere. Un inserimento complicato al quale, forse anche per una nuova autostima nata dalla reazione unitaria al Covid, l'Europa sembra pensare con intensità già nelle ultime settimane del 2020 durante le quali la Commissione ha comunicato una nuova strategia transatlantica<sup>21</sup> ed è stato firmato un controverso accordo per gli investimenti con la Cina,<sup>22</sup> poco dopo che questa concludesse un nuovo grande accordo commerciale con altri 14 Paesi dell'area asiatico-pacifica che per ora escludono gli Stati Uniti.<sup>23</sup>

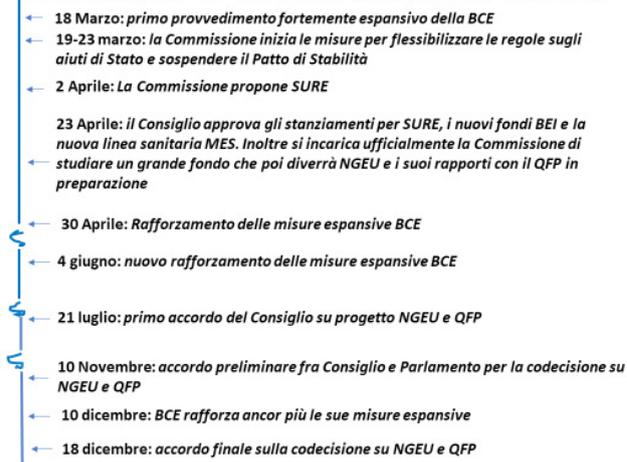
---

<sup>21</sup> European Commission, “[Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council. A new EU-US agenda for global change](#)”, Join(2020) 22final, Bruxelles 2 dicembre 2020.

<sup>22</sup> European Commission, “[EU and China reach agreement in principle on investment](#)”, Press Release, Bruxelles, 30 dicembre 2020.

<sup>23</sup> “[Asia-Pacific countries sign one of the largest free trade deals in history](#)”, *Financial Times*, 15 novembre 2020.

## Le date delle principali reazioni delle politiche economiche UE alla crisi pandemica nel 2020



TAB. 2.1 – QUADRO FINANZIARIO POLIENNALE 2021-27  
MFF e NGEU: ALLOCAZIONE DEI FONDI PER CAPITOLI  
(IN MILIARDI DI EURO)

	MFF	Next Generation EU	TOTAL
Single Market, Innovation and Digital	132,8	10,6	143,4
Cohesion, Resilience and Values	377,8	721,9	1099,7
Natural Resources and Environment	356,4	17,5	373,9
Migration and Border Management	22,7	-	22,7
Security and Defence	13,2	-	13,2
Neighbourhood and the World	98,4	-	98,4
European Public Administration	73,1	-	73,1
Total MFF	1074,3	750,0	1824,3

Fonte: Commissione europea

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about\\_european\\_commission/eu\\_budget/mff\\_factsheet\\_agreement\\_en\\_web\\_20.11.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_european_commission/eu_budget/mff_factsheet_agreement_en_web_20.11.pdf)

## Il problema della Bce

Lo shock pandemico, interrompendo interi segmenti di attività economica, ha colpito sia l'offerta che la domanda aggregata e creato carenza di liquidità presso famiglie, imprese e intermediari finanziari. La prima politica economica a reagire non poteva che essere quella monetaria e prudenziale della banca centrale. Se gli interventi fiscali, la solidarietà internazionale, le politiche industriali, sono determinanti nel medio-lungo periodo, gli interventi più immediati sono spettati alla Bce.

Fin da marzo, dopo una reazione esitante,<sup>24</sup> la banca centrale è intervenuta con decisione<sup>25</sup>, anche in seguito a crolli in borsa e all'aumento degli spread,<sup>26</sup> approntando, fra l'altro, uno speciale programma di acquisto di 750 miliardi di titoli dedicato alla crisi pandemica. Ha poi accentuato le misure espansive fino a giugno, le ha mantenute durante l'estate e di nuovo rafforzate a fine anno.<sup>27</sup>

Con i tassi di interesse a breve già da anni nulli o negativi, la politica monetaria ha dovuto basarsi su altri strumenti. Oltre al nuovo programma di acquisto titoli, all'aumento di quello preesistente, a successivi posticipi della loro scadenza, la composizione degli acquisti è stata resa flessibile favorendo i paesi più in difficoltà come l'Italia. Si sono inoltre rilassati i criteri per l'accettabilità dei titoli a garanzia della fornitura di liquidità della banca centrale e rafforzati i finanziamenti alle banche. Si è insistito nel preannunciare che il reinvestimento dei titoli in

---

<sup>24</sup> Banca Centrale Europea, [Introductory Statement, Press Conference](#), Christine Lagarde, President of the ECB, Luis de Guindos, Vice-President of the ECB, Frankfurt am Main, 12 marzo 2020.

<sup>25</sup> Banca Centrale Europea, Press Release, [ECB announces €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme \(PEPP\)](#), 18 marzo 2020.

<sup>26</sup> Nella prima metà di marzo lo spread fra i BTP e i *bund* tedeschi a 10 anni è raddoppiato giungendo a superare i 300 punti base.

<sup>27</sup> Per il dettaglio delle decisioni di politica monetaria prese nelle successive riunioni del Consiglio direttivo: Banca Centrale Europea, Monetary Policy Decisions, Press Releases, <https://www.ecb.europa.eu/press/govdec/mopo/html/index.en.html>

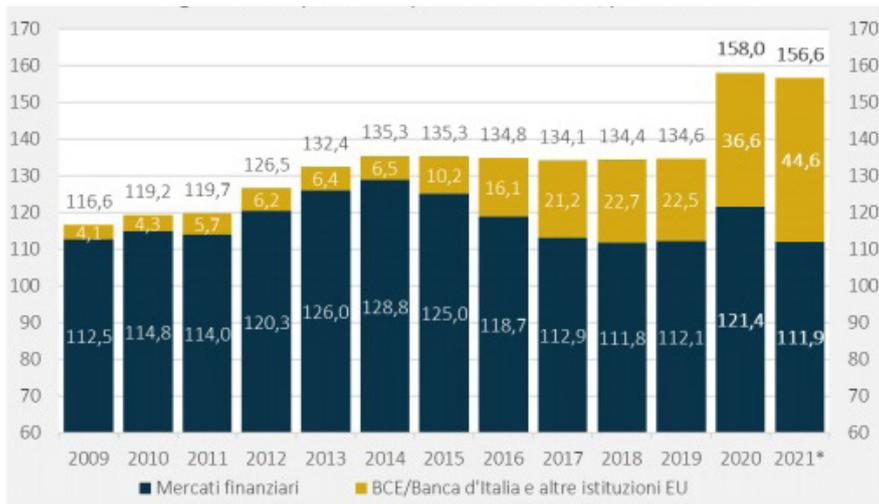
scadenza nel portafoglio della banca centrale e l'azzeramento dei tassi di mercato monetario rimarranno a lungo, "finché la Bce non vedrà le prospettive di inflazione convergere saldamente su un livello sufficientemente prossimo ma inferiore al 2% nel suo orizzonte di proiezione e tale convergenza non si rifletterà coerentemente nelle dinamiche dell'inflazione di fondo".<sup>28</sup> In dicembre, di fronte al rafforzamento dell'euro contro dollaro, si è accennato all'attenzione della politica monetaria per il livello del cambio, solitamente sottaciuta.<sup>29</sup> In pratica la Bce ha fatto tutto il possibile per assicurare ai mercati enorme liquidità e gran sostegno ai titoli di Stato per un lungo futuro, dopo averlo fatto già per alcuni anni. Ne è risultato, fra l'altro, un ingigantimento del suo bilancio passato in un anno da meno del 40% a quasi il 60% del Pil dell'eurozona.

---

<sup>28</sup> Punto (6) delle decisioni del 30 aprile, [ECB recalibrates targeted lending operations to further support real economy](#).

<sup>29</sup> Nella dichiarazione introduttiva della conferenza stampa di Christine Lagarde del 10 dicembre ([Conferenza Stampa](#), Christine Lagarde, Presidente della BCE, Luis de Guindos, Vicepresidente della BCE Frankfurt am Main, 10 dicembre 2020) si legge: "Continueremo inoltre a seguire l'andamento del tasso di cambio in relazione alle sue possibili implicazioni per le prospettive di inflazione a medio termine". Presupponendosi che a un cambio troppo forte, che abbassa i costi delle importazioni e l'inflazione, possa opporsi un ulteriore intervento espansivo della politica monetaria. Per sottolineare che il cambio non è un obiettivo della Bce nessun cenno del genere era mai stato fatto nei comunicati della banca. Sul tema: F. Bruni, [Nel motore di un euro sempre più forte](#), ISPI Commentary, 18 dicembre 2020 e idem, ["Il problema del super euro che danneggia le esportazioni si cura con più Europa"](#), *Domani*, 15 dicembre 2020.

FIG. 2.1 – DEBITO PUBBLICO ITALIANO IN % DEL PIL  
PER DETENTORI

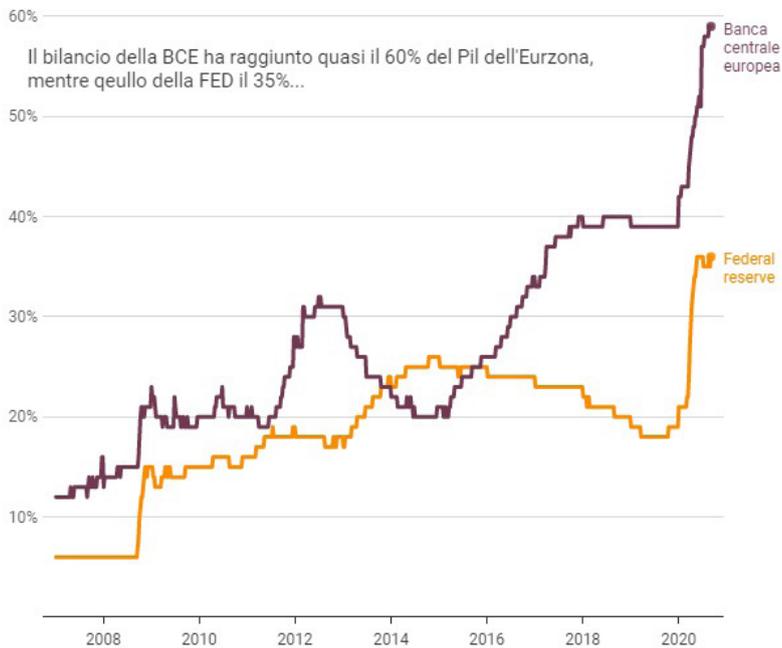


Note: elaborazioni OCPI

\*ipotesi OCPI su quadro programmatico NadeF 2020

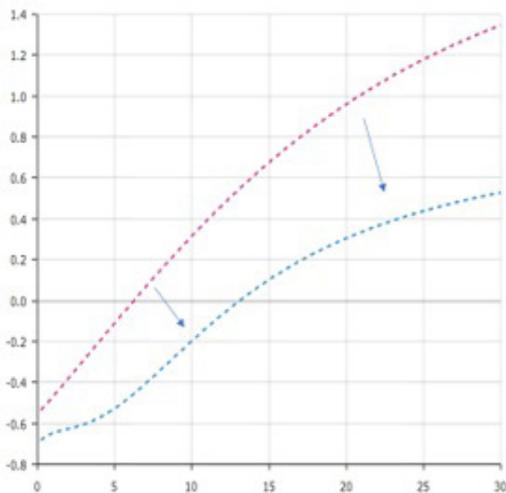
Fonte: Osservatorio sui conti pubblici italiani (<https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-cpi-Fabbisogno2021.pdf>)

FIG. 2.2 – IL BILANCIO DELLE BANCHE CENTRALI RISPETTO AL PIL



Fonte: F. Bruni, ["Le banche centrali hanno perso il controllo"](#),  
*Domani*, 20 settembre 2020.

FIG. 2.3 – CURVA DEI RENDIMENTI PER SCADENZA  
DEI TITOLI DI STATO DELL'EUROZONA



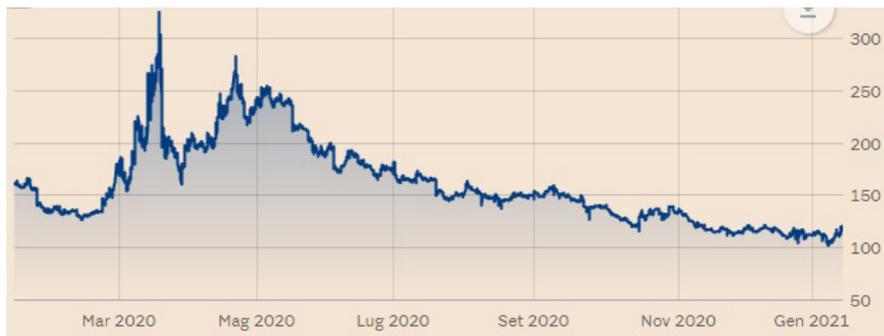
In verticale il rendimento, in orizzontale gli anni residui prima della scadenza del titolo (media di tutti i titoli sul mercato).

In rosso: 30 dicembre 2019; In azzurro 30 dicembre 2020

Note: In un anno la curva si è molto abbassata e appiattita: i rendimenti a fine 2019 cominciavano a essere positivi alle scadenze di 7 anni, a fine 2020 a 15 anni

Fonte: BCE ([https://www.ecb.europa.eu/stats/financia\\_markets\\_and\\_interest\\_rates/euro\\_area\\_yield\\_curves/html/index.en.html](https://www.ecb.europa.eu/stats/financia_markets_and_interest_rates/euro_area_yield_curves/html/index.en.html))

FIG. 2.4 – "SPREAD" FRA IL RENDIMENTO DEL BTP-ITALIA A 10 ANNI E QUELLO DEI BUND TEDESCHI DI UGUALE SCADENZA DURANTE IL 2020



Fonte: [https://mercati.ilsole24ore.com/obbligazioni/spread/btp-10a-bund10a?refresh\\_ce](https://mercati.ilsole24ore.com/obbligazioni/spread/btp-10a-bund10a?refresh_ce)

La curva dei tassi di interesse per scadenza si è abbassata e appiattita. Gli spread dei tassi nazionali rispetto a quelli tedeschi si sono ridotti.<sup>30</sup> Il rendimento dei Btp italiani a 10 anni è sceso dall'1,4% allo 0,5<sup>31</sup>, alleviando considerevolmente l'onere del debito pubblico del Paese che a fine 2021 si stima sarà detenuto per quasi 1/3 dalla Banca d'Italia o dalla Bce e altre istituzioni UE.

Sono anche state rese più permissive le regole di vigilanza sui bilanci e rischi bancari,<sup>32</sup> la determinazione del capitale minimo delle banche a fronte dei crediti erogati e dei rischi di mercato e la normativa per il trattamento dei prestiti in sofferenza. È stata però prima vietata e poi limitata la distribuzione di dividendi delle banche per sostenerne la capitalizzazione.

<sup>30</sup> La differenza fra i rendimenti a 10 anni dei Btp e dei Bund tedeschi si è contratta da più di 250 punti base in aprile a poco più di 100 a fine anno.

<sup>31</sup> A 5 anni da 0,6% a -0,1, a 2 anni da 0 a -0,5%. Per la media dei titoli governativi dell'eurozona il rendimento a 10 anni è sceso da 0,27% a -0,15, a 5 anni da -0,15% a -0,5%.

<sup>32</sup> Per il dettaglio delle decisioni di vigilanza bancarie prese lungo l'anno: Banca Centrale Europea, Banking Supervision, Press Releases, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/html/index.en.html>.

Se l'espansione monetaria è indispensabile di fronte allo shock pandemico, va tenuto presente che essa dura da diversi anni così che con le misure del 2020 ha raggiunto un'intensità davvero eccezionale. Lo sforzo continuo d'influenzare le aspettative nella direzione di una permanenza dell'espansione per i prossimi anni tende a incoraggiare l'indebitamento pubblico e privato oltre i limiti della prudenza e dell'accortezza nell'impiego del denaro. Possono sorgere preoccupazioni per la fattibilità di una futura inversione del segno espansivo: per quanto graduale, lo sgonfiamento del bilancio della Bce, col mancato rinnovo dei titoli in scadenza o addirittura la loro vendita prima della scadenza, rischierebbe di risultare traumatico, col rialzo brusco di tassi, spread e aspettative d'inflazione. L'aumento degli spread disunirebbe l'eurozona deteriorando anche il rating degli eurobond che l'UE sta per emettere per finanziare il programma NgEU. Di fronte a queste preoccupazioni qualcuno è giunto a ipotizzare future operazioni di "cancellazione" dei debiti acquisiti dalla Bce, col rischio di peggiorare l'affidabilità creditizia dell'eurozona proprio quando si stanno organizzando rilevanti emissioni di eurobond.

Quando la politica monetaria si muove nella stessa direzione della politica di bilancio un ottimista può sottolineare l'utilità del "coordinamento" fra le due. Ma il parallelismo dei due stimoli si presta ad accuse come quella mossa dalla grave pronuncia del 5 maggio 2020 dalla Corte costituzionale tedesca contro la dimensione degli acquisti di titoli di Stato della Bce che andrebbero oltre il suo mandato con interventi che nella sostanza hanno natura fiscale.<sup>33</sup> Il parallelismo può

---

<sup>33</sup> [https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs20200505\\_2bvr085915en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs20200505_2bvr085915en.html). Per ora la pronuncia della Corte non ha avuto conseguenze evidenti né risposte esplicite della Bce. Quando fu emessa, da un lato si temette l'interruzione del sostegno monetario, soprattutto al debito pubblico italiano, dall'altro si sperò che proprio quel timore potesse accelerare provvedimenti comunitari di solidarietà fiscale esplicita: F. Bruni e A. Villafranca, *Dopo la sentenza tedesca sulla BCE: i rischi per l'Italia*, ISPI Commentary, 6 maggio 2020. Di fatto la solidarietà fiscale è arrivata ma il sostegno della Bce è ulteriormente aumentato.

minacciare l'indipendenza della banca centrale. Nell'eurozona l'indipendenza della Bce potrebbe venir travolta da quella che un documento del Parlamento europeo chiama l'incapacità di scegliere fra "una più completa ed effettiva unione fiscale e la resurrezione del principio di responsabilità fiscale nazionale insita nel Trattato di Maastricht".<sup>34</sup> Il parallelismo facilita l'indebitamento pubblico e, tramite la creazione di liquidità e credito bancario, quello privato. Può così aumentare la *quantità* dei debiti fino a renderli insostenibili, mentre ne deteriora la *qualità* peggiorando l'impiego dei fondi. Con l'enorme supporto della Bce nell'assorbimento delle emissioni *nazionali* di debito pubblico, potrebbe avvertirsi meno il bisogno di quelle *comunitarie* programmate per finanziare NgEU. L'importanza globale di questa innovazione si ridurrebbe anche se le emissioni comunitarie fossero assorbite in misura rilevante dalla Bce anziché dai mercati mondiali.

Già si constata che, con la continua riduzione dei tassi di mercato, diminuisce la convenienza della nuova linea di credito del Mes per le spese sanitarie che infatti non è stata ancora richiesta da nessun Paese. Sarebbe molto grave se l'espansione monetaria diminuisse anche la sollecitudine dei paesi di fronte all'adesione ai programmi di NgEU. Ciò potrebbe arrivare a rinviare o ridurre le emissioni di eurobond per finanziarli, preziose per alimentare un nuovo ruolo dell'euromercato nel mondo e per sostituire il rischio comunitario a quelli nazionali. Sarebbero così in pericolo anche i propositi di reindirizzamento strutturale delle risorse connesso alla strategia per le "nuove generazioni". Ne risulterebbe un mancato miglioramento qualitativo sia delle spese che dell'indebitamento pubblici.

---

<sup>34</sup> Parlamento europeo, "[Blurred Boundaries between Monetary and Fiscal Policy](#)", in depth analysis requested by the ECON committee, Monetary Dialogue Papers, novembre 2020, p.6.

## **Sovranisti, frugali e l'Italia**

Se il varo del NgEU e del Qfp è avvenuto superando gli ostacoli di Polonia e Ungheria, sul condizionamento dei versamenti al rispetto dei diritti civili, e dei paesi “frugali”, sulla dimensione, la composizione e la governance delle erogazioni, è prevedibile che entrambi i gruppi di paesi continueranno a porre problemi.

L'accordo raggiunto il 1° dicembre con Polonia e Ungheria vincola il meccanismo del condizionamento nella sostanza e nei tempi di applicazione. I due paesi hanno ottenuto di ribadire “il rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale”.<sup>35</sup> retorica che si presta a controversie sulla liceità di qualsiasi applicazione del meccanismo. Altrettanto può dirsi dell'obiettivo dichiarato del meccanismo: la “protezione del bilancio dell'Unione”; il “nesso di causalità fra le violazioni dei diritti e gli interessi finanziari dell'Unione dovrà essere diretto” poiché “il regolamento non riguarda carenze generalizzate”. Inoltre le misure saranno considerate “solo nei casi in cui “altre procedure previste dal diritto dell'Unione non consentano di proteggerne più efficacemente il bilancio”. Quanto ai tempi, c'è il rinvio di almeno un paio d'anni perché la Commissione dovrà “adottare linee guida sulle modalità con cui applicherà il regolamento” e “qualora venga introdotto un ricorso” occorrerà attendere la “sentenza della Corte di Giustizia” prima di varare le linee guida. Fino alla loro messa a punto “la Commissione non proporrà misure a norma di regolamento”.

Polonia e Ungheria avevano posto il veto all'approvazione del bilancio e del NgEU se non si fosse rivisto il condizionamento al rispetto dei diritti civili che sono supposte violare in materie come l'indipendenza della magistratura e la libertà di stampa. Prima che il veto fosse ritirato si discuteva se fosse un bluff. Da un lato i fondi europei sono essenziali per entrambi i paesi, dall'altro la mancata approvazione del bilancio pluriennale

---

<sup>35</sup> Citazioni dal paragrafo I.2 delle conclusioni del Consiglio.

avrebbe permesso di utilizzare il bilancio 2020 e inflitto costi ancor maggiori ad altri Paesi membri oltre che costituire una sconfitta politica per l'Unione. Al bazooka del veto l'UE avrebbe potuto opporre il suo, scegliendo una modalità per adottare NgEU con 25 paesi, escludendo Polonia e Ungheria.<sup>36</sup> Lo scontro sarebbe stato dannoso per tutti, ma non è ingiustificata l'idea che il compromesso rifletta anche gli speciali interessi tedeschi nei rapporti con l'Europa centrale.<sup>37</sup> Forse ha avuto ragione chi pronosticava che si sarebbe confermata la prima legge di Newton: le cose continuano con inerzia se non viene usata la forza necessaria per costringerle a cambiare.<sup>38</sup> Un'inerzia per la quale la questione dei diritti civili potrebbe tornare presto ad essere pericolosamente divisiva.

Quanto ai 5 "frugali", le loro posizioni non sono state travolte negli accordi finali e la loro influenza sulla governance della NgEU sarà di rilievo. Le loro preoccupazioni sono condivise da altri paesi, soprattutto dalla Germania, e da parte delle opinioni pubbliche di tutta l'Unione. Inoltre, la loro diplomazia e l'immagine che vogliono dare agli altri Stati membri si evolvono.

Da un'indagine dell'European Council on Foreign Relations<sup>39</sup> emerge che: la denominazione "stati frugali" "non riflette l'opinione pubblica" dei 5 paesi; "quasi otto su dieci elettori di questi paesi non pensano che l'UE stia spendendo troppo per il recovery fund; la loro preoccupazione principale sembra essere lo spreco e la corruzione nell'uso di fondi da parte degli Stati membri; i governi dei frugali dovrebbero reinventarsi

---

<sup>36</sup> Tre alternative per ottenere questo risultato sono esaminate da S. Merler e F. Nicoli: "[Beyond the Veto of the EU Recovery Fund](#)", *VerfBlog*, 27 novembre 2020.

<sup>37</sup> Idea espressa con particolare vigore in ambito anglo-americano come dall'American Enterprise Institute: D. Rohac, [A European compromise not worth making](#), American Enterprise Institute (AEI), 11 dicembre 2020.

<sup>38</sup> Charlemagne, "[Poland and Hungary enjoy a physics lesson courtesy of the EU](#)", *The Economist*, 26 novembre 2020.

<sup>39</sup> S. Dennison e P. Zerka, [The transformative five: a new role for the frugal states after the EU recovery deal](#), Policy Brief, European Council on Foreign Relations (ECFR), 25 novembre 2020.

chiamandosi ‘i 5 trasformativi’ focalizzandosi nella riduzione dell’inefficienza e della corruzione nel futuro del progetto europeo”.

Il tema è dunque la fiducia nel modo con cui i fondi verranno usati. Al riguardo l’Italia è uno dei casi più rilevanti. Commentando l’accordo di luglio su NgEU, l’*Economist* osservava:<sup>40</sup> “per aprire un’attività di riparazione di motori in Italia occorrono 86 permessi, per vendere tranci di pizza si viene controllati da 21 agenzie governative, una controversia giudiziaria commerciale dura in media il doppio che in Spagna: tutto ciò aiuta a spiegare come il summit europeo del mese scorso è durato cinque giorni, per la resistenza di un gruppo di paesi nell’approvare un accordo cruciale”. In altri termini: la cattiva qualità della regolamentazione, che favorisce la corruzione e i conflitti di interesse, l’eccesso di burocrazia, l’inefficienza della pubblica amministrazione e della giustizia, sono in parte alla radice di un atteggiamento “frugale” che è in realtà sfiducia nella bontà dell’allocazione delle risorse stanziare dall’Unione.

Il fatto che la pandemia abbia duramente colpito l’Italia prima di altri ha stimolato, da parte di Bruxelles e di diversi governi nazionali, una solidarietà dalla quale è venuto il privilegio di avere quote maggiori dei programmi UE e del sostegno Bce. C’è stata anche qualche ammirazione per la severità con cui il governo è intervenuto in primavera e per il modo con cui la popolazione ha risposto nella prima parte dell’anno. Non sono però scomparse perplessità del tipo di quelle interpretate dai “frugali” circa il funzionamento del nostro sistema Paese. Perplessità acuitizzate durante la seconda ondata, anche per il riemergere, non solo in Italia, dell’attenzione per la questione del debito che si accumula e per le difficoltà a risuscitare crescita e produttività che in Italia mancano da 25 anni. Non hanno aiutato l’esitazione ideologica ad aderire alla nuova linea di credito sanitaria del Mes, la modesta qualità della

---

<sup>40</sup> “Italy has to work out what to do with all its new EU money”, *The Economist*, 1 agosto 2020.

legge di bilancio e l'indebolimento della coalizione di governo. All'inizio del nuovo anno ci troviamo dunque con un problema di reputazione che può avere conseguenze sul nostro accesso ai sostegni europei.

Mentre con Polonia e Ungheria basterà evitare di rafforzare la loro posizione supportandone, con prese di posizione di nostri politici di rilievo, il sovranismo e la spregiudicatezza nei confronti dell'UE, la questione reputazionale sottolineata in particolare dal gruppo dei "trasformativi" è più difficile da affrontare. Come nel titolo di uno studio di Silvia Merler, l'Italia appare come una sorta di "pecora nera" dell'eurozona, un "outlier nella concezione della politica economica ottimale". Dovremmo evitare che l'inefficienza nell'uso dei fondi NgEU "arresti sul nascere il primo timido passo in direzione di quell'unione fiscale europea che politici e commentatori nostrani spesso si affannano a invocare come panacea ai problemi del Paese".<sup>41</sup> Per questo dovremmo impostare rapidamente e credibilmente un piano che contempra tre obiettivi collegati: riconoscere e correggere i difetti strutturali che ostacolavano la produttività e squilibravano finanziariamente il Paese prima della pandemia; scadenzare precise e convincenti decisioni sull'allocazione dei fondi del Mes e di NgEU provvedendo per assicurare circa la loro implementazione; preparare per tempo le politiche che gradualmente dovranno far rientrare i debiti pubblici e privati accumulati prima e durante la crisi Covid. Negli ultimi giorni dell'anno è giunto un esplicito monito del Commissario UE per l'economia: "va evitato il rischio di mancare un appuntamento storico. Qualità del piano e sua attuazione sono sfide che potrebbero diventare molto difficili".<sup>42</sup> E il professor Sabino Cassese ha ribadito: "credo che esista il pericolo di non

---

<sup>41</sup> S. Merler, "La pecora nera. L'Italia di oggi e l'Eurozona", Milano, Università Bocconi Editore, Milano 2020, p.24 e p.167. Sull'argomento anche F. Bruni, "La pecora nera Italia usa il Covid per dimenticare i suoi guai", *Domani*, 31 ottobre 2020.

<sup>42</sup> M. Molinari, "Gentiloni sul Recovery plan: 'Per accelerare l'Italia deve introdurre procedure straordinarie'", *La Repubblica*, 28 dicembre 2020.

rispettare i tempi imposti dall'Europa".<sup>43</sup> Se l'Italia inceppasse un grande progetto, concepito con particolare riguardo ai suoi problemi, il danno colpirebbe l'intera Unione.

---

<sup>43</sup> G. Foschini, "Sabino Cassese: 'I ministeri usino i migliori funzionari. Il monitoraggio al Tesoro'", *La Repubblica*, 29 dicembre 2020.

### **3. Migrazioni e pandemia: l'immobilità dell'Europa degli Stati**

Matteo Villa

---

Nel 2020 l'abbattersi della pandemia ha riportato alla luce gran parte delle tensioni irrisolte sul governo delle migrazioni a livello europeo. Tensioni che negli ultimi anni gli Stati membri dell'Unione avevano gradualmente – anche se mai del tutto – appianato, complici anche i flussi irregolari molto bassi che hanno contribuito a diminuire la salienza politica del tema. Contrariamente a quanto accaduto nel corso di altre crisi migratorie recenti, quest'anno il virus si è preso la scena, continuando a smorzare i riflessi politici che l'aumento dei flussi irregolari lungo alcune rotte del Mediterraneo avrebbero potuto comportare. La mancanza di soluzioni efficaci alla gestione condivisa a livello europeo dei flussi migratori internazionali è tuttavia tangibile, e suggerisce che quella migratoria resterà una delle grandi questioni irrisolte del progetto d'integrazione europea per molto tempo a venire.

A marzo, mentre le infezioni cominciavano ad aumentare, molti osservatori hanno prontamente scommesso su un calo dei flussi migratori verso l'Europa: previsione quasi banale, dal momento che uno dopo l'altro i paesi europei si stavano trincerando dietro i loro confini nazionali. Così è effettivamente stato, ma non del tutto: al crollo (temporaneo o più duraturo?) dei flussi regolari ha fatto da contraltare un non marginale aumento dei flussi irregolari lungo alcune rotte, nello specifico quelle di provenienza africana. Un aumento che rivela i paradossi

della crisi pandemica, la cui risposta sanitaria induce i governi a limitare gli spostamenti proprio in un momento in cui i suoi effetti economici moltiplicano gli incentivi agli spostamenti internazionali; e, al contempo, li “regionalizzano”, accorciando la lunghezza media degli spostamenti stessi.

In l'Europa la crisi da coronavirus è giunta a cinque anni dalla “crisi dei rifugiati” che, nel 2015, aveva spinto più di un milione di persone a cercare accoglienza sul continente. A mezza decade di distanza, i governi europei stanno ancora cercando una risposta condivisa ai problemi di solidarietà e coordinamento che quella crisi, assieme all'aumento delle pressioni migratorie dall'Africa nel periodo 2013-17, aveva sollevato. Le proposte della Commissione europea di riforma del sistema di asilo e migrazione comuni, giunte a settembre dopo un ritardo di quasi un semestre rispetto ai piani pre-pandemia, più che l'ennesima espressione di un fallimento annunciato paiono essere la constatazione che la gestione dei confini resta una prerogativa primariamente nazionale. Questione che dunque, quando sembra richiedere una risposta collettiva, non può che finire con il prediligere il metodo intergovernativo a quello comunitario e basarsi sui criteri della volontarietà o, al più, del calcolo politico interno e della *moral suasion*. Nel 2020 ciò è stato tanto più interessante perché la pandemia ha portato alla luce un'ulteriore evidenza, e cioè che la primazia dello stato-nazione non vige solo quando si tratta di gestire i flussi di persone che provengono da paesi terzi rispetto all'Unione, ma anche quando si va a intaccare uno dei principi cardine del “comunitarismo” europeo: quello della libera circolazione interna delle persone.

## La pandemia e i flussi regolari

Come largamente prevedibile, la diffusione delle infezioni da nuovo coronavirus in Europa e nel mondo e la contestuale risposta sanitaria hanno avuto un effetto immediato sui flussi migratori regolari, riducendoli in maniera brusca e molto

consistente. Secondo le prime stime, il calo atteso di movimenti internazionali (ma anche interni ai singoli paesi) potrebbe essere il maggiore dall'inizio della seconda guerra mondiale.<sup>1</sup>

Lo scorso aprile 7,1 miliardi di persone, l'equivalente di più del 90% della popolazione mondiale, vivevano in paesi che avevano imposto restrizioni all'arrivo di persone da altri paesi, inclusi turisti, viaggiatori d'affari, studenti e nuovi immigrati di lungo periodo.<sup>2</sup> Molti paesi a economia avanzata hanno sospeso o differito i programmi di migrazione regolare, sia per chi prevedeva di spostarsi per motivi di lavoro o studio (per esempio, nel 2020 l'Italia ha rimandato fino a ottobre la pubblicazione del "decreto flussi" annuale, documento che regola l'accesso di lavoratori stranieri da paesi non comunitari), sia per chi intendesse farlo per motivi d'asilo (rimandando la valutazione delle domande presentate e tagliando i posti riservati al reinsediamento di rifugiati attualmente ospiti di paesi più poveri).<sup>3</sup>

In un mondo globalizzato, in cui lo stesso sistema economico è sempre più dipendente dagli scambi internazionali (si pensi al dibattito sui "lavoratori essenziali" scaturito dalle chiusure<sup>4</sup>), al trinceramento delle "comunità nazionali" all'interno dei propri confini si possono dare due interpretazioni divergenti, e probabilmente entrambe in parte corrette. Da un lato c'è la ragione, del tutto logica da un punto di vista di risposta sanitaria, di limitare i movimenti in un momento di estrema incertezza rispetto alla prevalenza delle infezioni in altri paesi e, a maggior ragione, durante i periodi di *lockdown* nazionale che già limitavano o impedivano gli spostamenti ai propri

---

<sup>1</sup> J. Camie, "International Migration amid a World in Crisis", *Journal of Migration and Human Security*, vol. 8, n. 3, 2020, pp. 230-245.

<sup>2</sup> Elaborazioni dell'autore su dati T. Hale et al., *Oxford COVID-19 Government Response Tracker*, consultato il 15 dicembre 2020.

<sup>3</sup> M. La Corte e H. Hamblin, *2020 Sees Record Low Refugee Resettlement From COVID-19 and Previous Policy*, Niskanen Center, 26 giugno 2020.

<sup>4</sup> A titolo di esempio citiamo B. Anderson, F. Poeschel e M. Ruhs, *COVID-19 and systemic resilience: What role for migrant workers?*, International Organization for Migration (IOM), 2020/049/L\*, 2020.

cittadini. A questa ragione se ne è plausibilmente affiancata un'altra, più politico-morale: il riflesso condizionato di ritenere più moralmente e politicamente accettabile che il contagio provenga dalle persone che vivono nella propria nazione (quando non dai soli cittadini autoctoni) rispetto a un contagio "importato".<sup>5</sup> A ulteriore riprova di ciò sta il fatto che in diversi paesi, Italia inclusa, gli stranieri siano prima stati sospettati di "ammalarsi di meno" (o addirittura di essere immuni)<sup>6</sup> e poi di essere i principali vettori dell'infezione.<sup>7</sup>

Quale che ne sia stata la ragione primaria, sanitaria o politica, a seguito delle chiusure molti potenziali migranti (inclusi quelli di ritorno, ovvero chi era intenzionato a tornare in patria) si sono ritrovati in uno stato di "immobilità involontaria" che non ha molti precedenti negli ultimi due secoli. Se è ancora troppo presto per quantificare con precisione l'effetto che queste misure hanno avuto sui movimenti internazionali verso l'Europa e al suo interno, possiamo fare affidamento sulla teoria economica e sui dati più recenti per iniziare a farcene una prima idea.

Sul piano macroeconomico, le recessioni hanno sempre avuto un effetto deterrente significativo sulle migrazioni regolari, scoraggiando i movimenti alla ricerca di lavoro verso un altro paese. Tuttavia, una recessione globale come quella indotta dalla pandemia potrebbe avere anche l'effetto contrario: la contrazione dei salari nei paesi a basso reddito potrebbe indurre più facilmente le persone a spostarsi verso destinazioni in cui, malgrado la recessione, le persone vivono mediamente meglio. Di fatto, la teoria economica non aiuta molto a sbrogliare la matassa, suggerendo effetti dalla direzione ambigua.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Si legga su questo I. Krastev, *Is It Tomorrow Yet? Paradoxes of the Pandemic*, 2020.

<sup>6</sup> M. De Gasperis (2020), "La bufala sui migranti che non si ammalano di coronavirus", *Linkiesta*, 28 marzo 2020.

<sup>7</sup> C. Del Frate, "C'è un nuovo boom di migranti? E rischiamo un aumento di contagi?", *Corriere della Sera*, 27 luglio 2020.

<sup>8</sup> Per dare un'idea delle proporzioni, a parità di potere d'acquisto il reddito medio di un cittadino dell'Unione europea nel 2019 era equivalente a 46.565 dollari pro capite, mentre quello di un cittadino di un paese dell'Africa subsahariana ammontava a 3.930 dollari: quasi dodici volte meno.

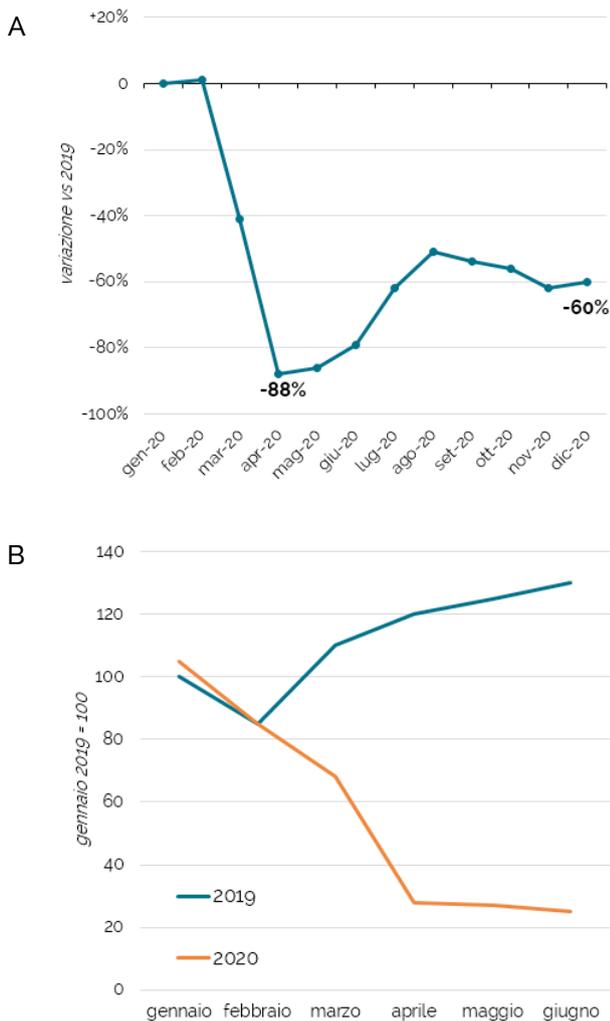
Nella pratica, invece, gli effetti della recessione e delle chiusure sono stati chiari e netti. La figura 3.1(a) mostra come il traffico aereo in Europa nel 2020 sia pressoché scomparso durante il picco della prima ondata di infezioni nel continente fatto segnare ad aprile (-88% rispetto allo stesso mese del 2019), sia rimasto dimezzato persino nel punto di massimo recupero di agosto (-51%) e abbia registrato un'ulteriore contrazione nel corso della seconda ondata (assestandosi su valori vicini al -60% a novembre e dicembre).<sup>9</sup> La figura 3.1(b) mostra invece l'andamento del numero di permessi di soggiorno rilasciati dai paesi a economia avanzata che appartengono all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) nel 2019 e nel 2020, utilizzando come base il numero di permessi rilasciati nel corso del 2019.<sup>10</sup> Come è possibile constatare, tra gennaio e giugno 2019 il dato era cresciuto di oltre il 25%, mentre nei primi sei mesi del 2020 è crollato del 75-80%. Paragonati i due andamenti, ciò suggerisce un calo complessivo dell'85% rispetto alle attese pre-pandemia. Proiettando questo trend per nove mesi, da marzo a dicembre, sui paesi dell'Unione Europea (più il Regno Unito) un calo simile porterebbe all'emissione di 1 milione di nuovi permessi di soggiorno nel 2020, rispetto ai 2,8 milioni emessi nel 2018. Si tratterebbe, insomma, di un calo annuo del 65%: mancherebbero all'appello due permessi di soggiorno su tre.

---

<sup>9</sup> Eurocontrol (Supportin European Aviation), *COVID-19 Impact on the European Air Traffic Network*, consultato il 5 gennaio 2021.

<sup>10</sup> Ocse, *International Migration Outlook 2020*, ottobre 2020.

FIG. 3.1 – (A) ANDAMENTO DEL TRAFFICO AEREO IN EUROPA NEL 2020 E (B) VARIAZIONE DELL'EMISSIONE DI PERMESSI DI SOGGIORNO NEI PAESI OCSE



Fonte: elaborazioni su dati (a) Eurocontrol e (b) Ocse.

L'andamento dei permessi di soggiorno ci dà un'idea delle dimensioni delle migrazioni regolari "mancate" per chi si sarebbe diretto in Europa provenendo da paesi terzi. Ma con ogni probabilità quando i dati saranno disponibili potremo constatare un calo di spostamenti altrettanto forte della mobilità interna, ovvero di quella tra i paesi che appartengono all'area Schengen di libera circolazione. A metà marzo, al picco della crisi, ben 18 paesi su 26 avevano fatto appello alle clausole di emergenza per chiudere le proprie frontiere anche ai cittadini dei paesi confinanti.<sup>11</sup> Un numero che fa ancora più impressione se si considera che tra il 2015 e il 2016, all'apice della "crisi dei rifugiati", il numero di paesi che avevano deciso di chiudere le proprie frontiere interne non aveva mai superato i 7.

Date le conseguenze ambigue sulle migrazioni regolari suggerite dai modelli macroeconomici, la causa del drastico calo degli spostamenti (traffico aereo) e delle migrazioni di più lungo periodo (permessi di soggiorno) è probabilmente da ricercare più nelle scelte di policy degli Stati europei, che hanno chiuso i confini nazionali, che nelle dinamiche di domanda e offerta di lavoro. Non sembra un caso infatti che, allorché sono venute a mancare alternative regolari alle migrazioni, due delle tre rotte delle migrazioni irregolari che dal mar Mediterraneo portano in Europa abbiano fatto registrare aumenti repentini.

## **La pandemia e i flussi irregolari**

Mentre le migrazioni regolari verso l'Europa si sono ridotte in maniera forte e drastica, l'impatto della pandemia sulle migrazioni irregolari è stato meno omogeneo. Nel 2020 circa 94.000 persone hanno raggiunto l'Italia, la Spagna, Grecia o Malta lungo rotte irregolari che attraversano il Mediterraneo: il

---

<sup>11</sup> European Commission, "Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code", consultata il 3 gennaio 2021.

24% in meno rispetto al 2019, quando erano state 124.000.<sup>12</sup> Una contrazione significativa, in linea con il trend in costante discesa degli ultimi cinque anni (nel 2019 il calo era stato del 13% rispetto al 2018). Ma non lo stop quasi completo che ci si sarebbe potuti attendere dalle chiusure dei confini e dalla paura di spostarsi generate dall'emergenza sanitaria.

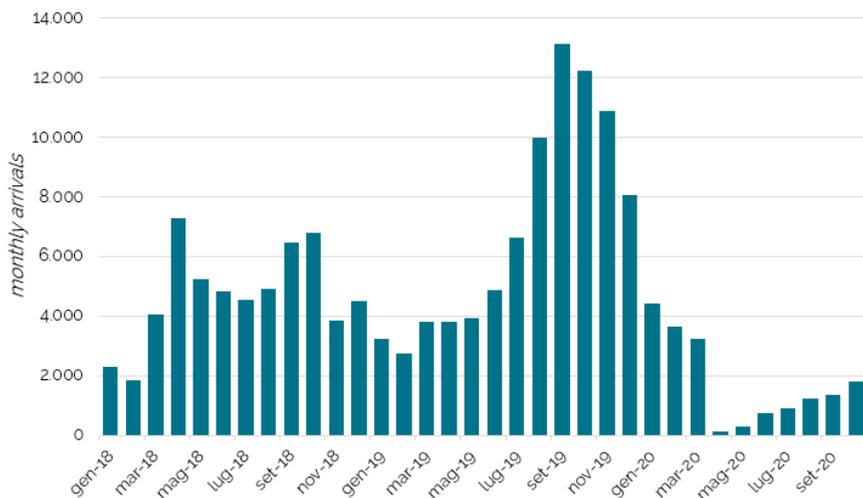
Non sorprende che, diversamente dal 2019 quando il mese che aveva fatto registrare il minor numero di arrivi irregolari sulle coste europee era stato febbraio a causa delle avverse condizioni meteorologiche, nel 2020 il mese con il minor numero di arrivi sia stato aprile (con una riduzione del 75% rispetto al 2019), al picco delle infezioni da nuovo coronavirus nel corso della prima ondata. Nel corso dei mesi successivi, tuttavia, le migrazioni irregolari verso Italia e Spagna sono tornate a crescere, e nel solo mese di luglio avevano toccato quota 10.000 – perfettamente in linea con il 2019.

L'effetto “paura” della pandemia sembra dunque essere stato solo fugace, e in effetti scorporando gli arrivi lungo le tre rotte del Mediterraneo (quella orientale che dalla Turchia porta alla Grecia; quella centrale che da Libia, Tunisia e Algeria conduce all'Italia; e quella occidentale che da Algeria e Marocco conduce alla Spagna) e quella atlantica (che dall'Africa occidentale conduce alle Canarie) vengono alla luce trend eterogenei. Eterogeneità che aiutano anche a comprendere come altre forze (in interazione con Covid-19) abbiano continuato ad agire sotto traccia, influenzando i flussi irregolari verso l'Europa anche nel corso del 2020.

---

<sup>12</sup> Unhcr, “[Mediterranean situation](#)”, dashboard online consultata il 5 gennaio 2021.

FIG. 3.2 – ARRIVI IRREGOLARI IN GRECIA



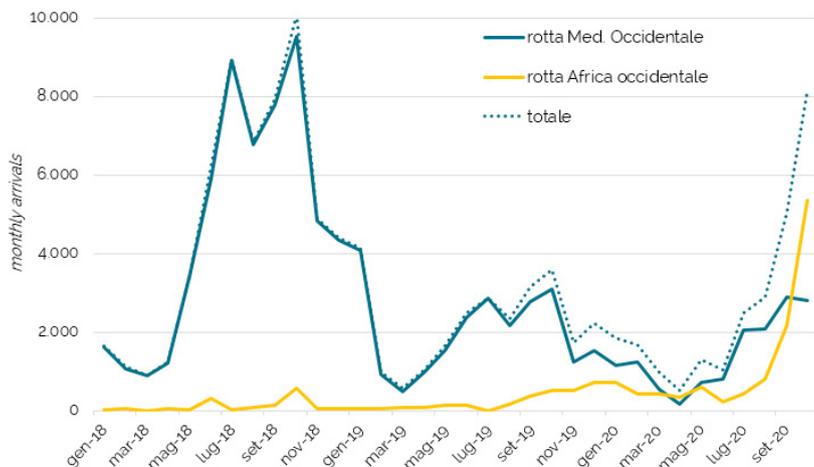
Fonte: elaborazioni su dati Frontex.

In Grecia, dopo il brusco calo di arrivi che ha fatto seguito alla dichiarazione UE-Turchia del marzo 2016, il numero di persone che ha continuato a giungere sulle isole è rimasto relativamente basso. Tuttavia, la tendenza precedente allo sbarco del coronavirus in Europa era quella di un aumento, in particolare a partire dalla seconda metà del 2019 (si veda Fig. 3.2), in parallelo con le richieste turche di rinegoziare l'accordo siglato nel 2016 e, possibilmente, aumentare quei 6 miliardi di euro già impegnati dall'Europa in aiuti a rifugiati e richiedenti asilo in Turchia. Pochi mesi dopo, proprio a fine febbraio 2020, Erdoğan era tornato a minacciare di “inondare l'UE di migranti”, dichiarando che i confini tra Turchia e Grecia erano “aperti”.<sup>13</sup> La realtà, tuttavia, non poteva essere più differente: all'arrivo del nuovo coronavirus in Europa ha corrisposto uno

<sup>13</sup> M. Stevis-Gridneff e C. Gall, “Erdogan Says, ‘We Opened the Doors,’ and Clashes Erupt as Migrants Head for Europe”, *New York Times*, 1 marzo 2020.

dei cali più drastici di sbarchi sulle isole greche di sempre (in aprile), e i numeri sono rimasti molto bassi, benché in graduale risalita, lungo l'intero corso dell'anno. A riprova del clima di tensione che continua a caratterizzare la gestione delle migrazioni irregolari da parte dell'Unione Europea, pur in questo contesto di arrivi via mare pressoché insignificanti, il governo greco ha intensificato la controversa pratica dei *pushback*, che consiste nell'intercettare i migranti irregolari direttamente sui gommoni, non permettere loro di chiedere asilo e inviarli indietro via mare.<sup>14</sup> Nel frattempo, l'incendio che a settembre ha distrutto il campo profughi di Moria, sull'isola di Lesbo, ha puntato i riflettori sulle condizioni di degrado in cui vivevano i 12.000 richiedenti asilo del centro, stretti in un campo progettato per ospitarne 3.000.<sup>15</sup>

FIG. 3.3 – ARRIVI IRREGOLARI IN SPAGNA



Fonte: elaborazioni su dati Frontex.

<sup>14</sup> K. Kallergis, “Pushbacks: Migrants accuse Greece of sending them back out to sea”, *BBC*, 12 dicembre 2020.

<sup>15</sup> A. Camilli, “L’inferno senza speranza dell’isola di Lesbo”, *Internazionale*, 11 settembre 2020.

All'estremo opposto del Mediterraneo, il quadro dall'inizio della pandemia è molto diverso. Come mostrato in Fig. 3.3, gli arrivi irregolari verso la Spagna avevano conosciuto un netto aumento nella seconda metà del 2018, pur rimanendo molto più bassi rispetto al periodo di alti arrivi registrato in Grecia e Italia nel periodo 2014-17. Gli arrivi in Spagna erano tuttavia crollati già nella prima metà del 2019, anche grazie alla collaborazione delle autorità marocchine che avevano intensificato i controlli della propria Guardia costiera a fronte di aiuti UE per oltre 500 milioni di euro.<sup>16</sup> Nel 2020, come accaduto in Grecia, la rotta irregolare del Mediterraneo occidentale si è praticamente chiusa ad aprile, all'apice della prima ondata in Europa, ma è poi tornata rapidamente a crescere per raggiungere gli stessi livelli del 2019 già a settembre. Nel frattempo, sempre da settembre una seconda rotta si è riaperta: quella che dai paesi dell'Africa occidentale porta direttamente alle isole Canarie, suolo spagnolo. L'alto numero di arrivi fatto registrare nel 2020 (oltre 21.000, l'80% dei quali concentratisi nell'ultimo trimestre dell'anno) ricorda la "crisi dei cayucos" che, tra il 2005 e il 2006, portò circa 35.000 migranti irregolari sull'arcipelago e convinse il governo spagnolo ad aprire gli stessi centri di trattenimento e rimpatrio che negli ultimi mesi sono stati riattivati o potenziati.<sup>17</sup>

Così come in Spagna, anche in Italia le rotte migratorie irregolari hanno conosciuto prima un crollo e poi un'impennata. Impennata che è stata persino più repentina di quella spagnola, anche se leggermente meno forte: a fine anno sulle coste italiane sono sbarcate circa 34.000 persone, più del triplo che nel 2019 (quando ne erano sbarcate circa 11.000) e un terzo in più rispetto al 2018 (23.000 sbarchi).<sup>18</sup> La figura 3.4 inserisce

---

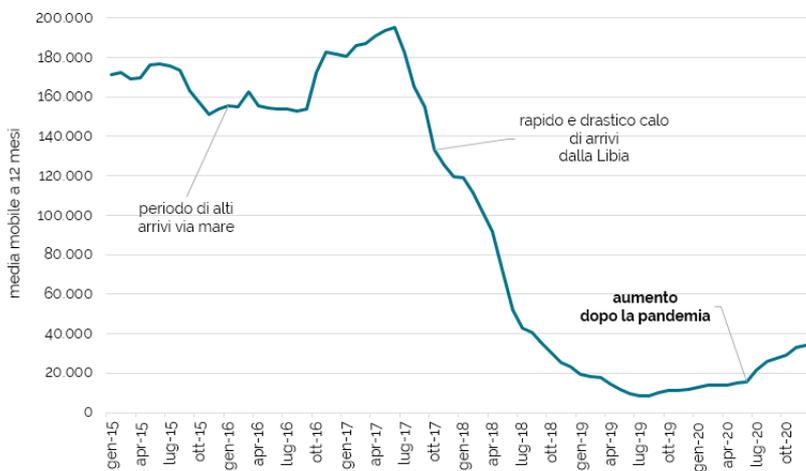
<sup>16</sup> European Commission, "The EU is boosting its support to Morocco with new programmes worth €389 million", Press Release, 20 dicembre 2019. Nel primo semestre 2019, l'UE aveva già erogato 148 milioni di euro di aiuti.

<sup>17</sup> M. Martín, "España vuelve a ser la principal puerta de entrada de la UE para la inmigración irregular", *El País*, 2 gennaio 2021.

<sup>18</sup> Ministero dell'Interno, "Cruscotto statistico giornaliero", consultato il 4

questo aumento in una cornice che parte dal periodo di alti arrivi via mare in Italia, quando gli sbarchi annui nel nostro paese oscillavano tra i 150.000 e i 190.000, e include il drastico e rapido calo degli arrivi cominciato da metà luglio 2017, con il potenziamento delle attività della Guardia costiera libica e la scelta di molti trafficanti di trattenere per un periodo maggiore i migranti anziché imbarcarli rapidamente verso nord. Già nel 2018 gli sbarchi erano tornati ai livelli medi del periodo 2000-10, prima che la crisi tunisina nel 2011, e la guerra civile libica nel 2013 creassero le condizioni per arrivi più consistenti.<sup>19</sup> Quella del secondo semestre 2020, da luglio in avanti, sembra essere comunque una tendenza all'aumento molto più marcata rispetto ai dodici mesi precedenti, e suggerisce la necessità di rivolgere maggiore attenzione a ciò che potrebbe accadere nel Mediterraneo centrale anche nel 2021.

FIG. 3.4 – ARRIVI IRREGOLARI IN ITALIA



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno.

gennaio 2021.

<sup>19</sup> Dai dati del Ministero dell'Interno, gli arrivi medi del periodo 2000-10 sarebbero stati 19.000 l'anno.

I fattori che sembrano aver maggiormente contribuito all'aumento dei flussi irregolari verso l'Italia dall'inizio della pandemia sono due, in parte collegati alle motivazioni del viaggio (per rifugio o alla ricerca di lavoro) e alle due rotte principali (dalla Libia o dalla Tunisia). Per quanto riguarda i migranti che provengono dalla Libia, molti di loro vivono da tempo in condizioni pessime, sia che si trovino reclusi nei centri di detenzione, sia che si trovino in ambienti urbani. Non sorprende dunque che persino a marzo, nel periodo di picco della pandemia in Italia, molti migranti e richiedenti asilo in Libia si siano comunque imbarcati nel tentativo di raggiungere l'Italia. Mentre Roma si rinchiudeva nel suo primo *lockdown* gli sbarchi sono crollati (solo 241 a marzo, in calo dell'80% rispetto a febbraio), ma nello stesso periodo quasi 1.300 migranti hanno comunque tentato la traversata. La maggior parte di loro è stata intercettata e riportata indietro dalla Guardia costiera libica.<sup>20</sup> Le partenze dalla Libia sono poi riprese nel corso dei mesi, tanto che nel periodo gennaio-ottobre gli sbarchi in Italia di persone provenienti dalla Libia avevano ormai raggiunto quota 9.875, contro i 2.826 dello stesso periodo del 2019.<sup>21</sup>

Oltre alle pessime condizioni dei migranti in transito, il caso italiano permette di ipotizzare e misurare (almeno in prima battuta) l'importanza dell'impatto economico della pandemia sui movimenti irregolari. È sufficiente guardare a quanto accaduto ai flussi dalla Tunisia. Per anni il paese nordafricano è stato afflitto da problemi di disoccupazione cronica, aggravata da un contesto socio-politico altamente instabile dopo la Rivoluzione dei gelsomini del 2011. La chiusura delle frontiere e il crollo del traffico aereo hanno inferto un duro colpo a un paese la cui economia è profondamente legata al settore turistico, che costituisce circa l'8% del Pil nazionale e fornisce occupazione a 400.000 persone, circa il 10% della forza lavoro. Duro colpo che è arrivato a pochi anni di distanza dagli attentati

---

<sup>20</sup> Unhcr, [Update Libya](#) (27 marzo 2020).

<sup>21</sup> Unhcr, [Italy Sea Arrivals Dashboard October 2020](#).

terroristici che, dal 2015, avevano già diminuito l'attrattività turistica del paese.

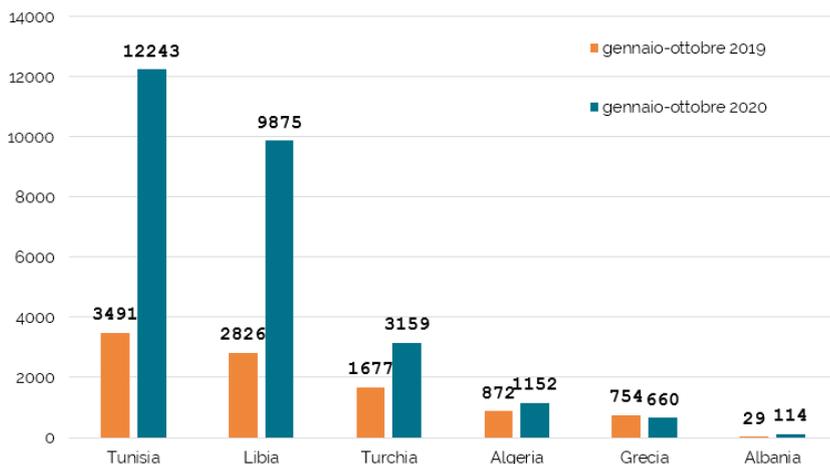
Secondo gli ultimi dati ufficiali, gli arrivi turistici in Tunisia sono crollati di quasi il 100% tra aprile e giugno dell'anno scorso, e a ottobre continuavano a far registrare una contrazione del 90% rispetto al 2019.<sup>22</sup> Nel frattempo, decine di migliaia di migranti stagionali tunisini si sono ritrovati impossibilitati a raggiungere l'Italia e altre destinazioni in Europa lungo canali regolari. A ciò ha fatto seguito un rapido aumento dei flussi irregolari dalla Tunisia, che da luglio sono cresciuti in maniera repentina: tra gennaio e ottobre il numero di migranti irregolari provenienti dalla Tunisia era quasi quadruplicato, dai 3.491 del 2019 ai 12.243 del 2020. Tra luglio e novembre, oltre due terzi degli arrivi via mare in Italia provenivano dalla Tunisia; una situazione molto diversa rispetto a ciò che accadeva nel periodo di alti flussi irregolari tra il 2014 e il 2017, quando circa il 90% dei migranti che raggiungevano le coste italiane partiva dalla Libia. Non solo: mentre tra il 2013 e il 2019 dalla Tunisia giungevano in Italia (o a Malta) stranieri con un mix piuttosto composito di nazionalità, nel 2020 i cittadini tunisini hanno costituito più del 90% degli arrivi.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Unwto, "World Tourism Barometer", vol. 18, n. 7, dicembre 2020.

<sup>23</sup> Unhcr, *Italy Sea Arrivals Dashboard October 2020*.

FIG. 3.5 - ARRIVI IRREGOLARI VIA MARE IN ITALIA, PER PAESE DI PARTENZA



Fonte: Unhcr.

## La non-risposta europea: i nodi vengono al pettine

Tra la scomparsa dei flussi regolari e la risalita di quelli irregolari, dopo diversi mesi di rinvii lo scorso 23 settembre la Commissione europea ha presentato il suo “Nuovo patto per la migrazione e l’asilo”.<sup>24</sup> Di fronte all’*impasse* legislativa degli ultimi anni, dovuta principalmente alle forti divergenze di vedute dei Governi dei 27 Stati membri in materia di responsabilità e solidarietà tra paesi, le proposte della Commissione non sono che la fotografia di un’Europa che sul tema migratorio continua a rimanere disunita.

La Commissione sa, anche se non lo dice esplicitamente, che preconditione per poter anche solo discutere di cooperazione migratoria tra Stati membri è quella del ripristino del corretto

<sup>24</sup> Commissione europea, [Comunicazione della Commissione: “Un nuovo patto sulla migrazione e l’asilo”](#), COM(2020) 609 final, 2020.

funzionamento dell'area di libera circolazione interna, ovvero dello spazio Schengen. Un'area di libera circolazione in cui, su 26 Stati membri, 7 hanno ripristinato i controlli d'emergenza alle frontiere interne da fine 2015 senza mai risolverli e altri 11 li hanno introdotti tra marzo e aprile 2020, è un'area in cui si fa dell'eccezione la norma. Oltre a essere estremamente controversa sul piano giuridico, dal punto di vista politico la spaccatura di Schengen lungo linee nazionali rivela il fallimento di quel *do ut des* che da sempre ha sorretto l'esistenza stessa dell'area di libera circolazione: io elimino i controlli alle frontiere interne a patto che tu, paese "di frontiera", garantisca lo stretto controllo delle frontiere esterne.

Ogni volta che i flussi migratori dall'esterno dello spazio Schengen crescono, e in assenza di meccanismi di compensazione strutturali e vincolanti che consentano di alleggerire la pressione sugli Stati di frontiera, cresce parallelamente il rischio che gli Stati di frontiera cerchino valvole di sfogo informali, "agevolando" il transito degli irregolari verso altri paesi dello spazio Schengen più a nord di loro. Di pari passo diminuisce la fiducia dei paesi più a nord nei confronti di chi, formalmente, dovrebbe garantire efficace controllo e sorveglianza delle frontiere esterne. Ovviamente, la contraddizione consta nel fatto che sulle frontiere marittime ogni respingimento effettuato equivale a una potenziale richiesta d'asilo negata (*refoulement*), il che è vietato da molteplici convenzioni internazionali in vigore.

Proprio in ragione di questa completa *impasse* politico-normativa sul piano delle frontiere interne, le restanti proposte della Commissione si concentrano essenzialmente sulle poche componenti delle politiche migratorie che trovano d'accordo pressoché tutti i paesi: il rafforzamento delle frontiere esterne e, laddove possibile, l'esternalizzazione del controllo delle frontiere a paesi terzi. La linea è in continuità con quella tracciata sin dal 2015, quando era stato lanciato il Trust Fund per l'Africa come strumento finanziario che aiutasse ad assicurarsi la cooperazione dei paesi terzi nel controllo dei transiti irregolari sul proprio territorio, com'è poi accaduto con Niger, Sudan e Marocco.

In continuità è anche il rafforzamento delle frontiere esterne: se nel 2016 era stata approvata la proposta di trasformare l'Agenzia per la cooperazione operativa alle frontiere esterne, Frontex, in una vera e propria Agenzia UE della guardia di frontiera e costiera, nel 2020 la proposta è quella di irrigidire ulteriormente lo screening dei migranti irregolari che dovessero fare il loro ingresso in UE, e di rafforzare i meccanismi per il loro rimpatrio.<sup>25</sup>

Al contrario, le proposte sulle misure di solidarietà interna (i ricollocamenti delle persone che dopo lo sbarco chiedono asilo, o i meccanismi di compensazione al posto dei ricollocamenti stessi) resterebbero volontarie e i criteri per stabilirne la necessità solo indicativi, permettendo così a ciascuno Stato membro non frontaliero di sottrarsi alla richiesta di prestare assistenza in caso di crisi. È un approccio che risente del fallimento dei ricollocamenti d'emergenza dei richiedenti asilo varati nel 2015: quelle misure, che in tre anni avevano portato al trasferimento da Italia e Grecia verso altri paesi di soli 35.000 migranti (equivalenti a un esiguo 6% del totale dei migranti irregolari sbarcati nei due paesi nello stesso lasso di tempo) erano oltretutto state ostacolate in tutti i modi da un gruppo di paesi recalcitranti (incluse azioni alla Corte di giustizia europea). Non è dunque un caso se anche questa volta, pur di fronte a proposte ben più limitate come quella di assistere un paese sotto pressione nel rimpatrio di chi non abbia diritto a permanere su suolo europeo, le proposte della Commissione abbiano già incontrato le resistenze dei "soliti noti" (primi tra tutti Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca).<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Commissione europea, "Proposta di Regolamento che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne", COM(2020) 612 final, 2020.

<sup>26</sup> "Hungary, Poland and Czech Republic 'oppose EU's new migration pact'", *Euronews*, 24 settembre 2020.

## **Conclusioni: l'ora dell'Europa?**

La pandemia globale ha avuto un impatto profondo sui flussi regolari in tutto il mondo, Europa compresa. Come abbiamo visto, è possibile che nel 2020 il numero di migranti annuo verso i paesi UE si sia ridotto addirittura dei due terzi, da 2,8 a 1 milione di persone. Con il venir meno delle alternative regolari, i flussi irregolari sono cresciuti in parallelo, in particolare quelli provenienti dall'Africa.

L'aumento di arrivi sulle coste spagnole e italiane sembra preconizzare quello che potrebbe avvenire anche quest'anno: sotto la minaccia della peggior crisi economica mondiale dal 2009 a questa parte, e con le prime stime che dimostrano che le disuguaglianze di reddito tra e all'interno dei singoli paesi si sono approfondite, molte persone potrebbero decidere di trasferirsi verso un altro paese del mondo. Le pressioni migratorie verso l'Europa, già sospinte da trend demografici ed economici decennali, potrebbero crescere ulteriormente.

Di fronte a ciò, l'Unione Europea appare ancora oggi impreparata alla sfida di governare i flussi migratori in maniera coordinata e collettiva. Il colpo inferto dalla pandemia, ormai (stando ai dati di fine 2020) grossomodo simile in tutti i paesi europei, ha stimolato riflessioni sul destino comune del continente, ma quelle sulle frontiere si sono dimostrate ben più impervie di quelle sulla solidarietà economica e fiscale. Per queste ragioni i paesi frontalieri, e in particolare l'Italia, la Spagna, la Grecia e Malta, si ritrovano ancora una volta da soli, stretti tra le pressioni migratorie irregolari ai confini orientali e meridionali dell'UE e dai loro "vicini" del nord che chiedono loro di agire da cani da guardia, pur spesso (e strumentalmente, a uso e consumo dell'opinione pubblica interna) criticandone azioni e metodi.

Malgrado la pandemia, dunque, sul fronte migratorio è ancora decisamente troppo presto per proclamare giunta l'ora dell'Europa.

## 4. Covid-19 e democrazia

Paolo Segatti

---

Dopo il Covid-19 poco o nulla rimarrà come prima. Molti lo dicono, ed è possibile che abbiano ragione. Anche se poi cosa in particolare cambierà è difficile dirlo oggi. Un'aspettativa, non so quanto diffusa, è che gli eventi catastrofici di natura economica, naturale o virale, abbiano un effetto diretto sulla democrazia. Se pensiamo alle grandi crisi economiche del passato non è proprio così, secondo la classica lezione di Juan Linz. Nel determinare la direzione degli effetti di uno shock esogeno su un sistema politico è cruciale ciò che pensano e fanno le classi dirigenti di un paese. Questo non significa che le opinioni dei comuni cittadini non siano importanti. Lo sono. Inoltre è possibile che un evento trasformativo come una pandemia possa alterare gli orientamenti di massa. Ma gli orientamenti di massa, che esprimano o meno una domanda di democrazia, si limitano a determinare la struttura di opportunità sia di quei leader che vogliono avviare o consolidare il gioco democratico sia di quelli che vorrebbero giocare secondo altre regole.

Chi si chiede allora se il Covid-19 avrà conseguenze sulla democrazia, dovrebbe osservare anzitutto le misure prese dai leader di governo durante l'emergenza. Hanno violato o meno gli standard democratici? Hanno aggravato la crisi della democrazia? Dopo di che dovrebbe osservare quali disposizioni individuali, non solo ideologiche, il Covid-19 ha messo in moto. In effetti la pandemia sta sottoponendo ogni paese a uno

stress test. Secondo Fukuyama,<sup>1</sup> a essere messa alla prova non è tanto la natura democratica o meno del regime politico, quanto la capacità dello stato di fronteggiare il contagio con efficacia. Inoltre a essere messi alla prova sono gli stessi orientamenti culturali diffusi nella società. Questi ultimi rappresentano importanti risorse di consenso alle quali le leadership attingono sia per mobilitare i loro cittadini nella lotta al virus sia per giustificare le scelte che compiono durante l'emergenza. In definitiva rappresentano vincoli e opportunità di cui devono tenere conto. Per esempio, in alcuni paesi i cittadini potrebbero attribuire al *modus operandi* della politica democratica più colpe di quante ne abbia solo perché è più visibile dei limiti o dei fallimenti dello stato. Una delle conseguenze potrebbe essere l'opinione che le procedure democratiche siano inefficaci e vada invece riconosciuto maggiore potere discrezionale ai vertici politici di quello stato il cui fallimento ha aggravato le difficoltà del paese nell'affrontare la catastrofe. Un paradosso ben conosciuto in molti paesi, tra i quali il nostro. Gli eventi catastrofici possono poi attivare molteplici disposizioni cognitive, emozionali e motivazionali, molte delle quali sono caratterizzate da notevole ambivalenza quanto agli effetti che generano sui comportamenti.<sup>2</sup> Ad esempio la lotta al virus richiede la disponibilità a comportamenti utili al contenimento del contagio. Gli atteggiamenti culturali che valorizzano la comunità di cui si è parte più che le libertà degli individui sono di evidente aiuto. Ma questi stessi atteggiamenti culturali possono tramutarsi in ostilità verso coloro che del gruppo non fanno parte oppure richiudersi in un nazionalismo esclusivista che si contrappone a identità sovraordinate come quella europea.

Due sono allora i temi che questo capitolo affronta. Il primo riguarda le misure di contenimento dell'epidemia messe in atto

---

<sup>1</sup> F. Fukuyama, "The Pandemic and Political Order", *Foreign Affairs*, vol. 99, n. 4, luglio/agosto 2020.

<sup>2</sup> J.J. Van Bavel et al., "Using social and behavioural science to support COVID-19 pandemic response", *Perspective Nature Human Behaviour*, maggio 2020, pp. 460-477.

dai vari governi, con l'obiettivo di valutare se e dove siano stati violati gli standard democratici. Il secondo tema riguarda invece le reazioni dell'opinione pubblica di fronte alla pandemia sui temi della democrazia, della sicurezza e della libertà.

## Le conseguenze delle misure di emergenza

Il Covid-19 è comparso in un momento in cui la democrazia era già in difficoltà. Lo dicono tutte le istituzioni che misurano il livello di democrazia di un paese, da quello di Freedom House citato da Diamond<sup>3</sup> a quello elaborato dall'Economist Intelligence Unit, una società collegata a *The Economist*.<sup>4</sup> Lo affermano gli studi che si avvalgono di dati raccolti all'interno di un vasto progetto di ricerche condotto dall'Università di Göteborg, intitolato "Varieties of Democracy" (VDem), sul funzionamento di fatto delle istituzioni politiche di molti paesi dal 1900 al 2019. Sulla base di questi Anna Lührmann e Staffan I. Lindberg sostengono che è in atto una terza ondata di recessione democratica, dopo quelle degli anni '20-'30 e degli anni '60-'70 del secolo scorso.<sup>5</sup> La terza ondata di "autocratizzazione", iniziata a metà anni '90, è caratterizzata da processi di erosione delle istituzioni democratiche provocati da leader che sono stati eletti in elezioni non manipolate. Mentre nelle altre due le democrazie sono entrate in crisi per effetto di un evento violento, come ad Atene nel 1967 o a Santiago del Cile nel 1973. Il recente colpo di stato in Myanmar sarebbe dunque una eccezione. Ma, come accade nei fenomeni geologici, anche un'erosione produce prima o poi una rottura. Raggiunta una certa soglia di degrado, un regime politico muta

---

<sup>3</sup> L. Diamond, "Democracy Versus the Pandemic. The Coronavirus is Emboldening Autocrats the World Over", *Foreign Affairs*, 13 giugno 2020.

<sup>4</sup> "A pandemic of power grabs", *The Economist*, 25 aprile 2020; "Global democracy has another bad year. But popular protests show potential for democratic renewal", *The Economist*, 22 gennaio 2020.

<sup>5</sup> A. Lührmann e S.I. Lindberg "A third wave of autocratization is here: what is new about it?", *Democratization*, vol. 26, n. 7, 2019, pp. 1095-1113.

equilibri istituzionali uscendo dal novero delle democrazie per entrare in quello delle autocrazie. Democrazia e autocrazia andrebbero dunque intesi come i poli di un continuo in base al quale ordinare i regimi politici in quattro famiglie, democrazie in senso proprio, democrazie elettorali, ma non più liberali, autocrazie elettorali e infine autocrazie in senso proprio.

Le misure emergenziali prese dai governi dal marzo 2020 in poi quanto hanno inciso sui livelli di democrazia, e in quali tipi di regime le violazioni sono state più frequenti? È possibile affermare che abbiano determinato un arretramento dei livelli democratici rispetto al 2019, e in quali tipi di regime politico?

Un recente rapporto del gruppo di ricerca Vdem fornisce alcune prime risposte a entrambi gli interrogativi.<sup>6</sup> Lo studio ha preso in considerazione le misure emergenziali attuate dai governi di 144 paesi da marzo a dicembre 2020 in sette aree di *policy* (misure discriminatorie verso parte della popolazione; violazione di diritti fondamentali, ricorso a modalità abusive di applicazioni della legge, proclamazione di stati di emergenza senza limiti, decisioni governative per via amministrativa che limitano il ruolo del parlamento, campagne di disinformazione e restrizione della libertà dei media).

Nel 34% di tutti i paesi e nel 55% di tutte le democrazie non ci sono state violazioni degli standard democratici o sono state minime. Nel restante 66% dei casi analizzati, pari a 95 paesi, le misure contro il Covid-19 hanno inciso seriamente sul loro livello di democrazia in una o in molte delle sette aree esaminate. Il degrado si è verificato soprattutto nelle autocrazie elettorali. Si noti però che dei 95 paesi 30 sono ancora caratterizzabili come democrazie anche se alcune di loro sono solo democrazie elettorali. I problemi riguardano il Messico, il Brasile, il Sud Africa, l'India e diversi altri Stati africani e asiatici. Secondo il rapporto inoltre alcune decisioni prese dalla presidenza Trump durante l'emergenza pandemica hanno indebolito i tratti liberali

---

<sup>6</sup> P. Kolvani et al., *Pandemic Backsliding: Democracy Nine Months into the Covid-19 Pandemic*, Policy Brief n. 26, V-Dem Institute, 14 dicembre 2020.

della democrazia statunitense. Le violazioni più gravi riguardano la libertà dei media e il ricorso a campagne di disinformazione. Un esempio particolarmente grave è quello della legge ungherese del 30 marzo 2020 che punisce con detenzione fino a cinque anni chi diffonde notizie ritenute ostacolo agli sforzi di contenimento della pandemia.<sup>7</sup> Altre violazioni anche se meno frequenti sono il ricorso a legislazione di emergenza senza limiti prefissati, la riduzione del controllo parlamentare, la violazione della privacy attraverso l'introduzione di applicazioni per tracciare il contagio che in realtà possono essere usate dai governi per controllare i cittadini, come ha mostrato uno studio del Mit.<sup>8</sup> Il rapporto mostra però che le violazioni si sono ridotte nell'ultima parte del 2020.

Quanto al secondo interrogativo lo studio individua nove paesi a serio rischio di degrado democratico a causa delle misure emergenziali rispetto ai livelli di democrazia registrati nel 2019 (Messico, El Salvador, Serbia, Uganda, India, Sri Lanka, Nepal, Malesia, Filippine). Altri 27 paesi presentano un rischio moderato di erosione democratica. Sia i primi sia i secondi già nel 2019 erano inseriti nella zona grigia estesa tra i paesi completamente democratici e quelli compiutamente autocratici. Il che vuole dire che le misure emergenziali hanno incrinato gli standard democratici in paesi nei quali le istituzioni democratiche erano già in difficoltà. In Europa ne sono un esempio il caso della Polonia e quello dell'Ungheria, ormai da considerare in piena transizione verso le autocrazie elettorali. A fronte di tutto ciò, è significativo che siano veramente pochi i paesi che hanno rimandato *sine die* le elezioni. Dove lo hanno fatto è lecito pensare che non sia a causa del Covid-19, ma di una più generale fragilità della macchina statale. Il che conferma che per un leader autoritario le elezioni sono comunque una risorsa di legittimazione della quale non vuole o non può fare meno. Si può dunque dire che il Covid-19

---

<sup>7</sup> L. Bruszt, "Viktor Orban: Hungary's Disease Dictator", *Balkan Insight*, 23 aprile 2020.

<sup>8</sup> S. Mia, "Why some countries suspended, replaced, or relaunched their covid apps", *MIT Technology Review*, 23 dicembre 2020.

abbia rappresentato un'opportunità per non pochi leader di accrescere il proprio potere.

## Il punto di vista dei cittadini

Le analisi relative alle conseguenze del Covid-19 sugli atteggiamenti individuali nei confronti della democrazia e su alcune sue dimensioni sino a oggi accessibili riguardano un numero limitato di paesi per lo più occidentali. Quelle comparative sono di numero limitato. Quasi tutte queste ricerche sono concentrate sulla prima fase dell'epidemia. Insomma c'è ancora molto da lavorare per capire come i cittadini hanno reagito all'emergenza. Si intravedono però alcune tendenze comuni.

La prima è un aumento del sostegno al governo non appena la notizia della pandemia ha iniziato a circolare.<sup>9</sup> Il che sembra indicare che la reazione iniziale all'emergenza è stato il classico *rally around the flag* che si verifica nelle crisi internazionali a causa di un'ondata di sentimenti patriottici e ben prima che sia possibile valutare le effettive prestazioni del governo.<sup>10</sup> Uno studio basato su esperimenti condotti su campioni rappresentativi di cittadini americani e britannici mostra inoltre che in entrambi i paesi la disponibilità ad accettare restrizioni alle libertà individuali riguarda solo le misure chiaramente funzionali al controllo dell'epidemia (per esempio la mascherina o il distanziamento sociale). Ma tale disponibilità non si estende ad altre misure che limitano i diritti individuali fondamentali, anche quando esse vengono proposte dalla

---

<sup>9</sup> K. Arceneaux, B.N. Bakker, S.B. Hobolt, e C.E. De Vries, *Is COVID-19 a Threat to Liberal Democracy?*, 2020.

<sup>10</sup> D. Bol, M. Giani, A. Blais, e P.J. Loewen, "The Effect of COVID-19 Lockdowns on Political Support: Some Good News for Democracy?", *European Journal of Political Research*, 2020; M. Baekgaard, J. Christensen, J.K. Madsen e K.S. Mikkelsen, "Rallying Around the Flag in Times of COVID-19: Societal Lockdown and Trust in Democratic Institutions", *Journal of Behavioral Public Administration*, vol. 3, n. 2, 2020.

propria parte politica.<sup>11</sup> Un recente studio condotto a Taiwan mostra che la condivisione di valori democratici pone un limite all'accettazione delle misure di contenimento del contagio che permettono al governo di poter rendere pubblico l'indirizzo dei contagiati identificati grazie all'applicazione di tracciamento.<sup>12</sup> Il dato è importante perché indica che il diritto alla privacy è fortemente sentito anche in un paese di cultura confuciana. Il 67% degli intervistati infatti aveva dichiarato che la collettività viene prima dei diritti individuali.

Uno studio spagnolo con dati relativi alla fine di marzo 2020 mostra uno scenario meno positivo. Infatti documenta che l'emergenza avrebbe fatto crescere una domanda di "uomo forte". Inoltre gli spagnoli preferirebbero dare un ruolo maggiore agli esperti, limitare le libertà individuali e che fosse lo stato nazionale a gestire l'emergenza economica.<sup>13</sup> Si noti però che questo studio copre un periodo antecedente la svolta attuata dall'Unione Europea nelle politiche di ricostruzione post-pandemica. Nondimeno dimostra che il Covid-19 ha un potenziale di accendere spinte nazionalistiche e di alimentare la domanda di decisioni rapide ed efficaci riassunta nell'ambigua richiesta di un leader forte libero dagli ostacoli che limitano la decisione politica in una democrazia. Purtroppo gli studi sugli altri paesi non hanno messo a fuoco questi aspetti delle reazioni di massa. Credo però che attitudini simili a quelle rintracciate dallo studio spagnolo possano essere comuni anche agli altri paesi. Infatti ricerche precedenti hanno messo in luce che una domanda di un leader forte era in crescita prima del 2020. È perciò possibile che la pandemia possa avere rafforzato ulteriormente questa richiesta.

---

<sup>11</sup> K. Arceneaux, B.N. Bakker, S.B. Hobolt, e C.E. De Vries, *Is COVID-19 a Threat to Liberal Democracy?...*, cit.

<sup>12</sup> Yang, Wan-Ying e Chia-hung Tsai, "Democratic Values, Collective Security, and Privacy: Taiwan People's Response to COVID-19", *Asian Journal for Public Opinion Research*, vol. 8, n. 3, 2020, pp. 222-245.

<sup>13</sup> F. Amat, A. Arenas, A. Falcó-Gimeno e J. Muñoz, *Pandemics meet democracy: Experimental evidence from the COVID-19 crisis in Spain*, SocArXiv Papers, 5 aprile 2020.

Qual è il punto di vista degli italiani verso la politica e la democrazia al tempo del Covid-19?

Alcune ricerche mostrano che tendenze simili a quelle rilevate in altri paesi, in particolare una subitanea crescita della popolarità del governo.<sup>14</sup> Grazie ai dati raccolti dai primi di aprile ai primi di luglio dal laboratorio SPS/Trend, afferente al Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università Statale di Milano è possibile aggiungere alcune informazioni sulle considerazioni di un campione di italiani nei primi mesi della pandemia. L'indagine riguardava diversi aspetti delle loro opinioni sulle istituzioni democratiche e sulla loro capacità di far fronte all'emergenza. Includeva anche due misure tratte dalla Asian Barometer Survey (Abs) pensate per identificare le preferenze degli intervistati circa il *trade-off* tra atteggiamenti comunitari e quelli individualisti. Questi atteggiamenti sono spesso considerati fondamentali per spiegare la diversa capacità delle democrazie e delle autocrazie dell'Estremo Oriente nel contenere il contagio rispetto alle democrazie occidentali nelle quali si suppone che gli orientamenti individualistici siano più diffusi.<sup>15</sup>

Per quanto riguarda gli atteggiamenti verso la democrazia, la ricerca SPS/Trend consente di comparare le opinioni degli italiani in relazione all'idea di democrazia espressa nella primavera scorsa con quelle che dichiaravano qualche anno prima.<sup>16</sup> I risultati sembrano suggerire che gli italiani non hanno mutato opinione su alcuni tratti ritenuti essenziali di una democrazia come la possibilità di eleggere i propri

---

<sup>14</sup> K. Arcenaux, B.N. Bakker, S.B. Hobolt, e C. De Vries, *Crisis Signaling: How Italy's Coronavirus Lockdown Affected Incumbent Support in Other European Countries*, Working paper, SSRN, 28 settembre 2020.

<sup>15</sup> J.J. Van Bavel et al., "Using social and behavioural science to support COVID-19 pandemic response", *Perspetive Nature Human Behaviour*, vol. 4, n. 5, maggio 2020, pp. 460-471.

<sup>16</sup> A. Pedrazzani, "Alla ricerca del leader forte?", in F. Biolcati, G. Rovati e P. Segatti (a cura di), *Come cambiano gli italiani. Valori e atteggiamenti dagli anni Ottanta a oggi*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 261-276.

governanti e la sua dimensione sociale, a giudicare dal livello medio del consenso espresso prima e durante la pandemia. Più sensibili sono invece le differenze per quanto riguarda la dimensione liberale di una democrazia. È diminuito, infatti, il consenso all'idea che democrazia significhi protezione delle libertà civili ed è aumentato invece quello verso l'idea che in democrazia occorra obbedire a chi governa. È anche cresciuta nel 2020, rispetto al 2018, la richiesta di uomo forte. Due anni fa ammontava al 30% chi era di questa opinione. Nel 2020 sono il 47% degli intervistati coloro che si dichiarano d'accordo più della media del campione con l'affermazione che in un'emergenza pandemica ci voglia una leadership forte. Si noti che la domanda di uomo forte è trasversale agli orientamenti ideologici.

Coerente con la richiesta di leadership libere da vincoli è il consenso all'affermazione che "L'emergenza Coronavirus dimostra che ci sono circostanze in cui la democrazia non riesce a risolvere i problemi delle persone". Il livello medio di consenso a questa affermazione è pari a 5,5 su una scala tra 1 e 10 e il 54% degli intervistati si colloca sopra a questo valore medio. Poi tra chi ritiene che la democrazia sia inefficiente in una emergenza pandemica il divario tra quelli che vogliono l'uomo forte e gli altri è di quasi 20 punti percentuali. Il giudizio sull'inefficienza della democrazia è sensibilmente associato, oltre che a diverse caratteristiche individuali, anche al rischio di contagio, a un orientamento tendenzialmente di destra e a un giudizio positivo del governo Conte. Il giudizio pessimistico sulla democrazia è invece negativamente correlato con il livello di fiducia sociale. In definitiva l'emergenza virale sembra aver fatto apprezzare agli italiani più del passato le virtù di un'autorità politica che sappia decidere, libera dagli impacci ritenuti associati alla democrazia. Un orientamento solo in parte influenzato da posizioni ideologiche.

Un'ulteriore informazione sugli atteggiamenti degli italiani in questo momento viene dall'osservazione delle loro preferenze di fronte a una scelta tra una società nella quale le ragioni della

collettività sono più importanti delle ragioni dell'individualità e viceversa. Tra aprile e luglio la media dell'indice che registra le opinioni degli intervistati era pari a 5,9 su una scala tra 1 e 10. Il 57% degli intervistati si collocava sopra questo valore medio, esprimendo quindi un atteggiamento fortemente caratterizzato in senso collettivista o anti-individualista; la visione anti-individualista della società è associata alla disponibilità a obbedire alle misure di comportamento richieste dal governo. È dunque una risorsa motivazionale importante di cui il governo ha goduto, come hanno goduto i governi delle democrazie e delle autocrazie orientali. Si noti poi che avere una visione anti-individualista è solo debolmente associata con una preferenza ideologica di destra, mentre lo è fortemente con la preferenza verso una leadership forte e con l'idea che la democrazia sia un regime inefficiente in caso di pandemia. In entrambi i casi le differenze tra i collettivisti e gli individualisti sono sempre superiori a 20 punti percentuali, anche dopo il controllo per l'ideologia. Gli atteggiamenti anti-individualisti sono associati inoltre a un maggiore rifiuto verso gli immigrati. Nel gruppo di quelli che condividono più della media del campione questa opinione, c'è una differenza di 21 punti percentuali tra collettivisti e individualisti a vantaggio dei primi. Detto questo, un atteggiamento pro-comunitario non è associato con un'identità nazionale esclusiva. In effetti è vero l'opposto. Tra coloro che esprimono un'identità duale (italiana ed europea) la differenza è di 18 punti percentuali a favore dei pro-comunitari. Inoltre non ci sono apprezzabili differenze tra pro-comunitari e individualisti circa le preferenze in merito al ruolo dello stato in economia. Il divario torna a salire quando si tratta del sostegno al Governo Conte. Tra chi esprime una valutazione positiva del suo operato il divario tra collettivisti e individualisti è di 23 punti percentuali e rimane elevato anche nel tempo pur tenendo conto delle preferenze ideologiche, come anche della percezione sulla situazione economica del paese e della propria famiglia, che hanno invece un effetto negativo sulla popolarità del governo Conte. In altre parole gli

orientamenti culturali collettivisti funzionano da paracadute del sostegno al governo.

## **Conclusioni**

I rapporti di ricerca del progetto Vdem mostrano che il Covid-19 ha aggravato la tendenza all'autocratizzazione, soprattutto in paesi dove la democrazia era già in difficoltà. Non siamo però entrati in un'emergenza democratica. La domanda di democrazia è resiliente, come si è visto a Minsk nel 2020. Il 2019 poi è stato un anno di grandi mobilitazioni contro leader con inclinazioni autoritarie. L'emergenza pandemica mostra inoltre che sotto stress i cittadini, indifferente dal tipo di regime politico al quale sono sottoposti, serrano le fila attorno a chi li governa. In alcuni paesi il sostegno al governo è durato più a lungo, tra questi la Germania e l'Italia, ma anche il Messico e l'India, regimi che stanno transitando verso le autocrazie. In paesi come il nostro – ma sospetto non solo nel nostro – è cresciuta la domanda di leadership forti. In Italia questa richiesta si accompagna all'idea che la democrazia non sia un sistema decisionale in grado di fronteggiare un'emergenza pandemica. Quest'opinione si affianca anche con un orientamento culturale, relativamente trasversale alle posizioni ideologiche, che valuta più importanti le ragioni della comunità rispetto a quelle individuali. Non sappiamo se una visione anti-individualista in un paese di individualisti sia stabile o solo la conseguenza immediata della pandemia e delle paure che suscita. Mi pare tuttavia possibile che questi atteggiamenti, per ora poco o nulla politicizzati, lo possano diventare. Certamente se la domanda di un'autorità che decida continua a non essere soddisfatta, mentre numerosi si profilano all'orizzonte leader populistici di vario tipo. Già adesso in Italia i collettivisti sono inclini più degli altri a negare il contributo che gli immigrati forniscono all'economia del paese. Se dovessero riprendere i flussi migratori, come potrebbe accadere per effetto della crisi globale che la pandemia sta provocando, la

propensione a privilegiare le ragioni della comunità potrebbe trasformarsi in nazionalismo. Come si diceva, la direzione che questi e altri orientamenti possono prendere dipende sempre dall'azione delle leadership politiche.

Alla fine le sfide alla democrazia al tempo del Covid-19 arrivano da due direzioni diverse. Nei paesi occidentali in questi mesi di Covid-19 sono sembrate mettere a rischio la democrazia le azioni di quei leader populistici che blandiscono minoranze più o meno estese di negazionisti e complottisti sino a incitarle alla violenza contro le istituzioni democratiche. Ma insidiose per una democrazia che vuole rimanere liberale sono pure le azioni di quei leader, come il premier thailandese Prayuth Chan-ocha, che propongono al cittadino di dover scegliere tra salute e libertà (2020). L'incrocio tra ragionevole domanda di sicurezza e orientamenti collettivisti, utili a contenere il contagio, rischia di rendere precario l'equilibrio tra autorità e libertà sul quale si regge una democrazia liberale.

Ma alla fine l'esito delle elezioni americane dello scorso novembre è rassicurante. Lo è anche per una ragione che riguarda ogni democrazia. È rassicurante il fatto che un numero non piccolo di elettori statunitensi, nonostante il contesto polarizzato in cui sono immersi, abbia trovato il modo di chiedere conto a Trump del fallimento delle sue politiche contro la pandemia e di quelle economiche, e quindi di punirlo.<sup>17</sup> Come sempre, la democrazia funziona finché il meccanismo dell'accountability funziona.

---

<sup>17</sup> A. Neundorf e S. Pardos-Prado, *The Impact of Covid-19 on Trump's Electoral Demise*, SocArXiv Papers, 28 novembre 2020.

## **5. La coesione tra i Ventisette: una fisarmonica europea**

Beda Romano

---

Guardata con il grand'angolo, la storia europea degli ultimi 15 anni è un susseguirsi di crisi, colpi di scena, grandi delusioni e improvvise speranze. Proviamo a elencarle: lo sconquasso finanziario; la crisi debitoria; l'emergenza migratoria, a cui si è aggiunta una clamorosa ondata di cruenti attentati terroristici; il passaggio dalla Casa Bianca di Donald Trump; l'uscita dall'Unione del Regno Unito e naturalmente, per ultima, l'epidemia da coronavirus. Nel frattempo, si sono succeduti nuovi dirigenti, nuovi governi, in particolare in Italia dove in tre lustri hanno guidato il paese da Palazzo Chigi non meno di sette presidenti del Consiglio – Silvio Berlusconi e Giuseppe Conte a capo di due diversi esecutivi.

Le crisi si susseguono, lasciano strascichi di tensioni e incomprensioni, ma non si rassomigliano. Mentre quelle scoppiate dieci anni fa hanno lasciato gravi sequele nel tessuto europeo, le più recenti hanno indotto i Paesi membri a stringere le fila, a rafforzare durevolmente l'integrazione europea. Come nei movimenti di una fisarmonica, la coesione tra i Paesi membri è cambiata al mutar delle condizioni. D'altro canto, quanto più l'integrazione si fa stretta, tanto più le prospettive nazionali si fanno sensibili. Alla perdurante questione della condivisione delle risorse, della solidarietà tra i paesi, si sono aggiunte le differenze culturali e politiche tra gli Stati membri.

## **L'UE in affanno : sconquasso finanziario e crisi migratoria**

Ripercorriamo brevemente le vicende del passato. Nel 2007-08, al momento dello sconquasso finanziario e del drammatico fallimento di Lehman Brothers, i governi partecipanti alla moneta unica presero improvvisamente coscienza che l'unione monetaria era nata monca. Alla presenza dell'euro e alla libera circolazione dei capitali corrispondeva in quel momento un assetto istituzionale troppo confederale per poter resistere all'instabilità dei mercati azionari e obbligazionari. Le banche europee erano state fino ad allora sorvegliate a livello nazionale da autorità troppo compiacenti se non addirittura complici. Alcuni governi erano stati costretti a iniettare denaro fresco per evitare un tragico tracollo di istituti di credito. I Paesi membri decisero quindi di creare un'unione bancaria composta da tre pilastri: una vigilanza bancaria e un meccanismo di gestione delle crisi bancarie a livello europeo così come un'assicurazione in solido dei depositi.

I tratti costitutivi di questo nuovo impianto sono noti. Le grandi istituzioni finanziarie sono ormai vigilate dalla Banca centrale europea a Francoforte, mentre a Bruxelles è nato un nuovo organismo – dotato di un fondo da 55 miliardi di euro – che deve gestire i fallimenti creditizi, il Consiglio europeo di risoluzione bancaria. L'ultimo tassello si è dimostrato quello più difficile da creare. A quasi dieci anni di distanza, l'assicurazione in solido dei depositi rimane un miraggio. I paesi più ricchi e con le banche più solide frenano all'idea di garantire i conti bancari delle banche più fragili e dei vicini più indebitati. Il confronto, lo conosciamo, è tra i paesi del Nord e i paesi del Sud.

Alla crisi finanziaria si è succeduta all'inizio del decennio scorso una crisi debitoria. Il circolo vizioso tra banche e governi ha comportato un forte aumento dei rendimenti obbligazionari dei paesi più indebitati e meno rassicuranti agli occhi degli investitori internazionali. Sempre l'assetto confederale ha messo

in luce la diversa solidità di bilancio dei Paesi membri. Il caso più eclatante è stato quello greco, dove il governo ha dovuto ammettere di avere truccato i conti pubblici, tanto da rischiare la bancarotta se non addirittura l'uscita dall'unione monetaria; ma altri paesi sono stati anch'essi in difficoltà, dal Portogallo all'Irlanda.

I governi della zona euro decisero di creare un fondo monetario a livello comunitario, il Meccanismo europeo di Stabilità. Il compito di questo nuovo organismo è di aiutare i paesi in crisi finanziaria, prestando loro denaro nel momento del bisogno. A tutt'oggi, il Mes ha a disposizione più di 400 miliardi di euro. Negli anni, il nuovo strumento ha sostenuto oltre ai paesi già citati anche la Spagna e Cipro. Nello stesso modo in cui l'unione bancaria rafforza l'integrazione finanziaria, il Mes è una rete di salvataggio per i Paesi membri, in un contesto di moneta unica ma di bilanci nazionali. La nascita del nuovo fondo comunitario non è stata priva di tensioni. In cambio della loro generosità nel finanziare il Mes, molti governi hanno chiesto in cambio regole di bilancio più rigide e impegnative. Si è ripetuto il contrasto tra Nord e Sud.

La terza crisi che colpì l'Europa nel decennio scorso è stata l'emergenza migratoria. L'arrivo di centinaia di migliaia di migranti in fuga dalle guerre civili in Siria e in Iraq nel 2015 ha indotto la chiusura delle frontiere e il moltiplicarsi delle incomprensioni. In un primo tempo, delle tensioni hanno sofferto i paesi di primo arrivo, in evidente difficoltà nell'applicare la regola secondo la quale responsabile del diritto di asilo è lo Stato di primo sbarco. L'Italia e la Grecia sono state sopraffatte dagli arrivi, incapaci o reticenti nel registrare i nuovi migranti come avrebbe voluto la regolamentazione comunitaria. Molti rifugiati sono stati accolti dalla Germania, dalla Svezia e dall'Olanda.

Nel tentativo di organizzare l'accoglienza, e raffreddare in Italia e in Grecia le reazioni xenofobe e sovraniste, l'Unione approvò a maggioranza qualificata dei Paesi membri un meccanismo di ricollocamento automatico e obbligatorio. Alcuni paesi dell'Est

si rifiutarono di applicarlo. Al tradizionale contrasto tra il Sud e il Nord del continente sui grandi temi economici e sulla necessità di trovare un equilibrio tra condivisione delle risorse e condivisione dei rischi, si è così aggiunto improvvisamente un nuovo confronto, questa volta tra l'Est e l'Ovest del continente. Dietro alla posizione assunta dall'Ungheria, dalla Polonia, dalla Repubblica Ceca e dalla Slovacchia – i quattro paesi del Gruppo di Visegrád – si nascondono le tante difficoltà dei paesi ex comunisti nell'affrontare le provocazioni di una società aperta, siano esse l'immigrazione dall'estero o la liberalizzazione dei costumi.

## **La risposta alla pandemia, tra "sovranità europea" e "autonomia strategica"**

Le tre crisi più recenti si sono rivelate diverse dalle tre precedenti. All'inizio del secolo si trattava soprattutto di garantire la sopravvivenza dell'Europa, evitare che la recessione economica, lo sconquasso finanziario, l'emergenza migratoria provocassero un inarrestabile sfilacciamento dell'Unione. Oggi i Paesi membri hanno assunto maggiore consapevolezza di quanto l'ombrello comunitario debba essere rafforzato. Al succedere delle crisi sono cambiate le prospettive. Più semplicemente, mentre 15 anni fa l'Europa era la vittima, oggi si è rivelata la soluzione. Lo sguardo si è improvvisamente allungato, oltre al desiderio di salvaguardare lo status quo. Proviamo ad analizzare perché.

La pandemia virale ha provocato uno shock economico con pochi precedenti. L'economia si è arrestata, la libera circolazione di persone e di merci è stata messa drammaticamente in forse. In un primo momento, la reazione dei Paesi membri è stata di chiusura su se stessi. Molti si sono accaparrati mascherine, guanti e altri indispensabili strumenti sanitari. Altri ancora hanno sprangato le proprie frontiere. Solo successivamente i Ventisette si sono resi conto che era inutile affrontare la pandemia in ordine sparso, ciascun per sé, e che anzi il volano europeo poteva essere la loro salvezza.

Da un lato, i governi hanno toccato con mano l'importanza del mercato unico, i suoi enormi benefici. Ormai le frontiere nazionali non esistono più per le imprese che vogliono esportare, per i turisti che vogliono visitare, per gli studenti che vogliono studiare. La chiusura improvvisa dei confini ha indotto una presa di coscienza dei vantaggi dell'Unione europea, e in numerosi paesi ha indebolito (almeno temporaneamente) i partiti più euroscettici. I Ventisette si sono quindi adoperati per salvaguardare il mercato unico, per quanto possibile. La circolazione delle merci è stata facilitata; la solidarietà in campo medico e sanitario è tornata la regola e non l'eccezione; il coordinamento delle misure nazionali è diventato la parola d'ordine. C'è di più. I Ventisette hanno deciso di affidare alla Commissione europea la trattativa per firmare contratti con le case farmaceutiche produttrici di vaccini. Hanno capito che negoziando insieme avrebbero strappato condizioni migliori ed evitato di creare tensioni tra i Paesi membri.

Più importante è stata la scelta storica di dare mandato alla Commissione europea di prendere a prestito sui mercati finanziari 750 miliardi di euro per finanziare il rilancio dell'economia. Il passo avanti nell'integrazione comunitaria è evidente; così come è evidente che ciò è stato possibile per gli interessi coincidenti di Germania e Francia. Per decenni, Berlino ha guardato con prudenza all'idea di indebitarsi in comune con i suoi partner o peggio di mutualizzare gli esistenti debiti nazionali. La crisi economica provocata dalla pandemia influenzale l'ha costretta a profondi ripensamenti. Consapevole che a rischio è il futuro dei suoi partner e dei suoi fornitori nel grande mercato unico, il governo tedesco ha accettato l'inaccettabile. Lo stesso è avvenuto con un altro paese la cui economia dipende dal commercio europeo: l'Olanda.

Parigi ha certamente insistito con la Germania in questa stessa direzione; ma per motivi in parte diversi. La Francia – più della Germania – ha bisogno di maggiore integrazione europea e soprattutto di una nuova condivisione dei rischi perché questa terribile crisi rischia di allargare la forbice con il suo

vicino oltre-Reno. La sospensione provvisoria delle regole sugli aiuti di Stato potrebbe premiare – una volta terminata la crisi – chi ha più margini di manovra. In ultima analisi, la ripresa economica rischia di essere più lenta, più faticosa in Francia che in Germania, poiché il primo paese la sta affrontando con un tasso di disoccupazione due volte superiore a quello del suo vicino (8% rispetto al 4% tedesco). Le stesse previsioni della Commissione europea parlano di un crollo dell'attività economica nel 2020 del 5,6% in Germania e del 9,4% in Francia; e di una ripresa nel 2021 del 3,5% in Germania e del 5,8% in Francia). Quest'anno il debito pubblico salirà al 70% del prodotto interno lordo in Germania e al 116% in Francia.

La crisi sanitaria ed economica ha svelato uno squilibrio nella coppia franco-tedesca incipiente da anni. Sul fronte economico, demografico e politico, il partner tedesco oramai prevale chiaramente. La Francia difende la propria posizione grazie all'arma nucleare, al seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza, e a una storica *grandeur* che a dispetto del velo anacronistico il paese continua a sbandierare sulla scena internazionale. Maggiore integrazione europea, attraverso nuovo debito in comune, diventa agli occhi dei francesi un modo per annacquare, per ammaestrare la nuova forza relativa della Germania. L'impatto economico della pandemia virale ha quindi rafforzato la coppia franco-tedesca, almeno a prima vista. Quanto è ancora da capire.

D'altro canto, la crisi sanitaria è coincisa con un mondo esterno sempre più incerto ed aggressivo. Improvvisamente i Ventisette si sono resi conto di essere dipendenti da catene di produzione di cui avevano perso il controllo o mantenuto un controllo relativo: antibiotici prodotti in India, mascherine fabbricate in Cina. Nel contempo, la presenza alla Casa Bianca di Donald Trump ha contribuito a rimettere in discussione il rapporto dell'Unione europea con gli Stati Uniti. Il tradizionale alleato americano si è rivelato meno prevedibile, più nazionalista. In questi anni, l'acceso confronto tra Washington e Bruxelles ha riguardato il commercio, le relazioni con l'Iran

e Israele, i rapporti nella Nato, fino a indurre gli europei ad avere nei confronti degli Stati Uniti un atteggiamento più guardingo. Diceva Friedrich Hegel: “Gli uomini fanno la storia, ma non sanno quale storia stanno facendo”. Incredibilmente, l'euroscettico Donald Trump ha fatto molto per rafforzare l'Europa.

Nello stesso modo in cui la Commissione europea guidata da Ursula von der Leyen si dice geopolitica, l'Unione europea ha puntato i piedi, più attenta a difendere i propri interessi, mentre i Paesi membri toccavano con mano i molti vantaggi di appartenere alla costruzione comunitaria, per di più in un contesto sanitario incerto e pericoloso. Oltre all'unilateralismo americano, l'autoritarismo crescente di altri paesi – la Turchia, la Cina, la Russia – così come la loro tentazione protezionistica hanno contribuito al serrare dei ranghi tra i Ventisette. Sono emersi nel 2020 i nuovi concetti di “sovrànità europea” e di “autonomia strategica”, che tanto rivelano del nuovo modo in cui i Paesi membri valutano l'Unione Europea, non più solo un grande mercato, ma sempre più come un ambiente protetto.

## **Brexit e Fondo per la Ripresa. I primi test alla nuova integrazione**

Al rilancio della costruzione comunitaria ha contribuito anche Brexit. L'uscita del Regno Unito dall'Unione si è dimostrata operazione complessa e controversa. Sono passati oltre quattro anni dal referendum del giugno 2016 quando i britannici votarono clamorosamente per lasciare l'Unione. I negoziati di divorzio così come le trattative sul futuro rapporto con i Ventisette si sono rivelati difficilissimi, ricchi di intoppi. Il Regno Unito ha scoperto improvvisamente quanto sia difficile sciogliere i molti nodi accumulati nei decenni con Bruxelles, quasi dimenticando per un attimo che l'interscambio tra la Gran Bretagna e i suoi ormai ex partner è cresciuto fino a toccare un valore annuo ben superiore ai 400 miliardi di sterline (450 miliardi di euro). Nel frattempo, molti suoi alleati più

euroscettici hanno ormai dubbi e interrogativi sui reali vantaggi di uscire dall'Unione Europea, alla luce anche dei rischi di spaccatura che corre lo stesso Regno Unito.

Nonostante i tanti momenti di incertezza, i Ventisette hanno stretto le fila e dimostrato una straordinaria coesione nel negoziare con Londra, difendendo con le unghie e con i denti l'integrità del mercato unico. Interessi nazionali specifici non sono stati abbandonati per strada. Tutti i governi hanno capito velocemente di avere bisogno dell'appoggio degli altri partner per difendere chi le pretese dei propri pescatori, chi le richieste dei propri agricoltori, e chi ancora le esigenze della propria industria. Per la prima volta, l'Unione Europea non si allarga, ma si restringe. Perdere un Paese membro non è certo positivo, ma ha avuto il pregio di ridare slancio al processo d'integrazione, in particolare in campo militare. Geloso delle sue prerogative in materia, il governo britannico aveva sempre bloccato la collaborazione nella difesa. Sulla scia di Brexit, i Paesi membri hanno deciso di applicare un articolo dei Trattati che prevede la cooperazione strutturata permanente.

È il momento di recuperare il grand'angolo, mettendo in prospettiva gli ultimi 15 anni. È innegabile che le più recenti difficoltà abbiano rafforzato l'Unione Europea, non solo in termini istituzionali, ma soprattutto creando un nuovo *esprit de corps* tra i Paesi membri. L'emergere di una scena internazionale più incerta e aggressiva, lo scoppio di una epidemia virale con pochi precedenti, l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea hanno messo in luce gli interessi in comune, hanno sottolineato quanto l'Europa sia un porto sicuro, hanno indotto i Paesi membri a trasferire sovranità dalla periferia al centro. Affidare all'esecutivo comunitario il potere di indebitarsi significa in seconda battuta assicurargli il potere di tassare. Quest'ultimo non è l'unico esempio di una nuova forma di sovranità europea. Alcune scelte simboliche, ma non per questo poco importanti, sono passate quasi inosservate nel corso del 2020. Le prime riguardano la Banca centrale europea, non più banca della sola zona euro.

Nel Consiglio europeo che si tenne in marzo, i leader dei Ventisette – non soltanto i leader della zona euro – hanno “sostenuto l’azione risoluta della Banca centrale europea” nel reagire allo shock economico provocato dalla pandemia influenzale. Sarebbe stato possibile con intorno al tavolo il Regno Unito, geloso della sua secolare moneta e dello storico ruolo della Banca d’Inghilterra? Difficile. La presa di posizione di marzo ha autorizzato la presidente dell’istituto monetario Christine Lagarde a intervenire pubblicamente durante il vertice europeo di fine luglio dedicato al nuovo e sofferto bilancio comunitario 2021-27 per esortare i Ventisette – non soltanto i leader della zona euro – a trovare un’intesa. Sempre a proposito della Bce: per la prima volta nel 2020, l’istituto monetario è intervenuto durante il tradizionale seminario tra i commissari che la Commissione europea organizza al ritorno dalla pausa estiva.

Altre scelte simboliche hanno riguardato, per esempio, la libera circolazione delle persone. I Paesi membri dell’Unione Europea (in tutto 27) non corrispondono ai Paesi membri dell’area Schengen (in tutto 22), ma ormai formalmente le differenze tra le due entità politiche e geografiche si stanno stemperando; certamente nel discorso pubblico e nella pubblicistica, ma anche a livello istituzionale. A proposito della riapertura delle frontiere esterne ai paesi terzi dopo il confinamento della primavera, le riunioni a livello diplomatico prima della pausa estiva dell’anno scorso si sono svolte a 27. Vi hanno partecipato anche paesi che non appartengono all’area Schengen – l’Irlanda, la Croazia, la Bulgaria, Cipro, e la Romania. Ne è scaturita una raccomandazione del Consiglio, non dei paesi dell’area Schengen. Lo stesso è avvenuto mentre i paesi discutevano una possibile armonizzazione delle regole relative alle quarantene o ai test di depistaggio.

In buona sostanza, stiamo assistendo a un processo lungo e complesso di giustapposizione tra Unione europea, area Schengen e zona euro. L’esito è incerto, ma la tendenza non è banale, perché in fondo lo spazio di circolazione delle

persone, la politica monetaria, la politica economica, la politica industriale, la politica fiscale, la politica commerciale, la politica sanitaria (i Ventisette hanno dato mandato alla Commissione europea di negoziare con i produttori di vaccini l'acquisto di un lotto comunitario) sono tutti elementi formativi di una qualche forma di sovranità.

È vero che il termine sovranità non piace a molti. Troppo carico di significato. (Secondo il vocabolario Zingarelli per sovranità si deve intendere “il potere supremo di comando a livello statale”). I paesi baltici sono preoccupati all'idea del perdere la loro recente indipendenza; l'Ungheria e la Polonia hanno fatto del nazionalismo uno strumento politico; i paesi scandinavi temono nuove forme di dirigismo economico. Eppure, le scelte pratiche non certo banali appena elencate riflettono in fondo la consapevolezza nelle file degli *establishments* nazionali di come, lasciando l'Unione, il Regno Unito si illuda di ritrovare la propria sovranità (*Global Britain*, dicono i *brexiteers*). È sempre più chiaro che il paese, nonostante straordinarie doti, rischi di essere in balia di attori più grandi, più potenti e magari più spietati.

Al tempo stesso, la coesione europea rimane flebile, sempre ostaggio del momento. Non possiamo affermare con sicurezza che le divisioni del passato siano sparite, forse neppure si sono stemperate. Più probabilmente hanno cambiato natura. Arrischiamoci quindi a prevedere il futuro e a individuare eventuali nuove linee di frattura.

Sul versante politico, l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea ha indotto i Ventisette all'unità nelle trattative di divorzio. Al tempo stesso l'evento è davvero storico, scambussola equilibri decennali. Francia e Germania perdono quella sponda che permetteva a Berlino di avere un alleato quando si trattava di difendere il libero mercato contro il dirigismo economico e che consentiva a Parigi di controbilanciare la forza tedesca. Altri paesi perdono un alleato tradizionale: né il nazionalismo olandese né quello polacco potranno più giustificare alcune scelte controverse giocando la carta inglese. Il baricentro

dell'Unione si sposta verso Est, a tutto vantaggio della Germania, e dovrebbe indurre la Francia a coltivare i suoi legami con il Sud. Al netto della crisi economica provocata dalla pandemia virale, Brexit esorta a stringere le fila, ma provoca anche nuove permalosità. Insomma scatena innegabili fattori centripeti, ma anche imprevedibili forze centrifughe.

Sul fronte economico, spesso si nota come la crisi sanitaria abbia colpito tutti i paesi, non solo quelli del Sud Europa, come sembrò in un primo momento. Mentre negli sconquassi del passato dominava l'asimmetria, questa volta i Ventisette sarebbero sullo stesso piano. È proprio così? In realtà, la situazione è diversa da paese a paese. Gli Stati membri hanno strutture economiche differenti. In alcuni paesi, il turismo rappresenta il 15-20% dell'attività economica, in altri appena l'8%. Alcune economie dipendono in modo particolare dal commercio internazionale. Altre sono specializzate geograficamente, e possono beneficiare della ripresa in Asia, quando l'America (del Nord e del Sud) continua a soffrire. Altre economie ancora sono molto indebitate e hanno margini di manovra assai minori dei loro partner.

La pandemia virale rischia di creare nuove divergenze tra i paesi europei, così come all'interno dei paesi. Crisi sociali a livello nazionale potrebbero accentuare tensioni politiche sul piano europeo, malgrado le risorse sempre più spesso messe in comune. Quanto più l'integrazione si fa stretta, tanto più le sensibilità nazionali si fanno acute. Sorprende che la Finlandia voglia un controllo occhiuto sul modo in cui i suoi partner utilizzeranno il denaro del Fondo per la Ripresa, raccolto in comune dalla Commissione europea? Sorprende che l'Olanda esiga nuove e restrittive norme per contrastare frodi e altre ruberie ai danni del bilancio comunitario? E ancora: sorprende che la Polonia chieda generosi aiuti economici per finanziare la transizione energetica in un paese nel quale il carbone continua a rappresentare il 90% del fabbisogno energetico? E infine, sorprende che l'Italia dia battaglia per ottenere quanto possibile dal nuovo volano finanziario europeo, provocando nel

contempo la prudenza dei partner più scettici nei confronti della politica italiana? La prevista discussione sul futuro delle regole di bilancio e del Patto di Stabilità e di Crescita si preannuncia accesa.

## **Conclusioni**

Nei fatti, mentre cresce l'integrazione, indotta spesso più dalle circostanze del destino che dalla volontà dei singoli, aumentano le incomprensioni e le suscettibilità. Non è un caso se la questione dello stato della democrazia in alcuni paesi dell'Est sia emersa preponderante in questi ultimi anni. Di recente indipendenza, scombussolati dalla globalizzazione, essi vivono con fastidio l'influenza crescente del centro sulla periferia nella grande costruzione comunitaria, al di là delle ambizioni personali di alcuni leader. Nel contempo, è comprensibile che la deriva dello stato di diritto in questi stessi paesi preoccupi i vicini in un grande mercato unico nel quale la certezza della legge è il fondamento del commercio. In ultima analisi, nello stesso modo in cui le nuove istituzioni comunitarie contribuiranno a una particolare inerzia del processo d'integrazione comunitaria, le nuove generazioni ridurranno gradualmente le differenze culturali tra Est e Ovest, e possibilmente anche tra Nord e Sud. Nel 2021, tuttavia, la coesione tra i Paesi membri continuerà con ogni probabilità a seconda delle circostanze e degli interessi a oscillare come le ancelle di una fisarmonica.

## **PARTE III**

# **IL RUOLO DELL'EUROPA NEL CONTESTO INTERNAZIONALE**

## 6. Covid-19: come cambiano le politiche di sicurezza dell'Europa?

Davide Fiammenghi, Andrea Locatelli\*

---

In questo capitolo cercheremo di comprendere se, e fino a che punto, l'emergenza Covid-19 imporrà un mutamento della politica europea nei settori di sicurezza e difesa. In letteratura esistono tre principali posizioni a riguardo: la pandemia Covid-19 è vista come una giuntura di portata storica, una perturbazione momentanea, o un acceleratore di fenomeni già in atto. Ciascuna posizione porta, poi, a scenari alternativi,<sup>1</sup> all'interno dei quali l'Unione Europea dovrà ritagliarsi un diverso ruolo.

Il primo scenario non prevede un mutamento significativo del sistema internazionale. Nonostante l'ingente perdita di vite umane e di ricchezza, secondo questa prospettiva, a meno che la pandemia non si configuri come uno shock asimmetrico, la distribuzione di potenza rimarrà invariata, così come il pattern degli allineamenti.<sup>2</sup> Passata l'emergenza e riassorbita la crisi economica, l'UE si troverà circa nella stessa situazione in cui si

---

\* Andrea Locatelli ha scritto l'introduzione e la prima sezione; Davide Fiammenghi le sezioni seconda e terza; le conclusioni sono comuni. Le fonti istituzionali sono citate nelle traduzioni ufficiali italiane, quando disponibili, oppure in inglese.

<sup>1</sup> A. Locatelli, "Le conseguenze sul sistema internazionale", in R. Caruso e D. Palano (a cura di), *Il mondo fragile. Scenari globali dopo la pandemia*, Milano, Vita e Pensiero, 2020, pp. 117-126.

<sup>2</sup> D. Drezner, "The Song Remains the Same: International Relations After COVID 19", *International Organization*, vol. 74, Supplemento 2020, pp. 1-18.

trovava nei primi mesi del 2020 – con la conseguenza di non dover alterare significativamente la propria politica estera e di difesa.

Il secondo scenario presuppone un cambiamento radicale: il sistema internazionale post-Covid-19 presenterà una diversa configurazione di potenza, un'alterazione dei rapporti di amicizia/inimicizia e dei meccanismi di gestione dell'ordine. Gli autori che seguono quest'indirizzo possono essere divisi in ottimisti e pessimisti. I primi suppongono che i leader, traendo una lezione dall'esperienza del Covid-19, coglieranno l'occasione per rinsaldare la cooperazione<sup>3</sup> e correggere le distorsioni dell'attuale sistema economico mondiale.<sup>4</sup> I pessimisti, al contrario, notano come da più parti la pandemia abbia favorito il diffondersi di principi illiberali e la capacità d'attrazione delle potenze revisioniste (Cina e Russia *in primis*).

Il terzo scenario è una via media tra i due precedenti, poiché, diversamente dal primo, ammette un'alterazione di lungo termine nell'ordine internazionale; ma, contrariamente al secondo, non arriva a prefigurare un cambiamento radicale. Secondo questa visione, la pandemia costituisce un acceleratore di fenomeni già in atto.<sup>5</sup> Ciò che emerge dalla pandemia è un'accresciuta tensione fra Stati Uniti e Cina e un indebolimento delle istituzioni multilaterali. Per l'UE, questo scenario imporrebbe l'accelerazione del processo di riforma della politica di sicurezza e difesa, e una più forte presa di posizione dinnanzi alla competizione sino-americana.

Nelle pagine che seguono, il capitolo analizza l'impatto del Covid-19 sulle iniziative militari comunitarie e sulla politica di difesa dell'Unione, sulle missioni europee in paesi terzi e infine sulle catene di approvvigionamento. Muovendo da queste

---

<sup>3</sup> R. Caruso, "What Post COVID 19? Avoiding a «21st Century General Crisis»", *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, vol. 26, n. 2, 2020, pp. 1-9.

<sup>4</sup> V.E. Parsi, *Vulnerabili: come la pandemia cambierà il mondo*, Casale Monferrato, Piemme, 2020.

<sup>5</sup> R. Haas, "The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It. Not Every Crisis Is a Turning Point", *Foreign Affairs*, 2 aprile 2020.

analisi, nelle conclusioni cercheremo di verificare quale dei tre scenari qui citati sia il più plausibile.

## **Le iniziative della difesa e la politica militare degli Stati membri**

Per quanto al momento sia difficile da prevedere, è verosimile supporre che l'emergenza Covid-19 porterà a una contrazione delle spese legate alla difesa. Le implicazioni sono rilevanti in ambito comunitario e a livello di singoli Stati. Quanto alla dimensione nazionale, la riluttanza degli Stati europei a investire più risorse nella politica di difesa costituisce un motivo di tensione di lungo periodo con l'alleato americano all'interno della Nato – una tensione resa solo più evidente dall'amministrazione Trump, ma presente dalla fondazione dell'alleanza. La contrazione economica probabilmente rafforzerà questa tendenza: c'è quindi da attendersi una riduzione delle spese per la difesa, sia in termini assoluti che in proporzione al Pil. Tale previsione, accreditata da diversi analisti, discende dall'esperienza della crisi finanziaria del 2008, in seguito alla quale si è registrata in pressoché tutti i paesi europei una riduzione dei bilanci della difesa per un quinquennio, e un ritorno ai livelli di spesa del 2009 solo nel 2019.<sup>6</sup>

Una nuova austerità nelle spese nazionali per la difesa comporterà probabilmente una diminuzione delle capacità militari degli Stati membri. Per quanto sia lecito aspettarsi che alcuni Stati (per esempio, la Francia) ne siano colpiti in misura minore, la prospettiva è di un aumento del gap di capacità rispetto agli Stati Uniti e, a sua volta, di una maggiore dipendenza dalla Nato. Il tutto a discapito del processo, faticosamente avviato una ventina d'anni fa, d'integrazione europea della difesa.

Per quanto concerne le iniziative europee per la difesa, gli anni precedenti alla diffusione del virus videro un sostanziale

---

<sup>6</sup> International Institute for Strategic Studies, *Military Balance 2020*, Londra, IISS, 2020, p. 70.

impegno politico volto a raggiungere l'autonomia strategica dell'UE. Questa linea politica, di cui la Commissione von der Leyen si è fatta sostenitrice, deve affrontare due principali ostacoli,<sup>7</sup> il primo dei quali è la minore disponibilità finanziaria per il Fondo Europeo di Difesa (Fed): il 14 di dicembre, il Consiglio dell'UE ha proposto un finanziamento per il Fed all'interno del quadro finanziario pluriennale 2021-27 pari a 7.953.000.000 di euro e 1.500.00.000 per il piano di mobilità militare.<sup>8</sup> Si tratta di valori in linea con la richiesta della Commissione prima dell'emergenza Covid-19, ma nettamente inferiori rispetto a quanto pianificato inizialmente per i due progetti (13 miliardi per il Fed e 6,5 per la mobilità militare).

Il secondo ostacolo ha natura politica e consiste nella priorità che verrà assegnata a temi diversi dalla difesa, come lo stimolo alla ripresa e la digitalizzazione. Le ambizioni "geopolitiche" della Commissione non derivano dal Covid-19, ma da fattori quali la politica estera dell'amministrazione Trump e dagli effetti di Brexit sul processo d'integrazione europea. L'impatto della pandemia, quindi, si sommerà all'auspicabile normalizzazione delle relazioni con la Gran Bretagna e al probabile riallineamento della politica estera americana con l'amministrazione Biden. È quindi verosimile un venir meno della spinta alla cooperazione militare che aveva contraddistinto l'ultimo quinquennio: nonostante qualche segnale incoraggiante – ad esempio la lettera d'intenti dei ministri della Difesa di Francia, Germania, Italia e Spagna circolata a maggio e il policy paper franco-tedesco del mese successivo – iniziative comunitarie di rilievo come la Cooperazione Strutturata Permanente (Pesco, nell'acronimo inglese) e il Piano di Sviluppo delle Capacità (Cdp) potrebbero subire significative battute d'arresto.

Il processo d'integrazione della difesa potrebbe esser colpito duramente dalla pandemia. Pur offrendo due vantaggi per gli

---

<sup>7</sup> A. Billon-Galland, *COVID 19 Strengthens the Case for EU Defence*, Chatam House, 17 giugno 2020.

<sup>8</sup> "Consiglio dell'UE, Raggiunto un accordo provvisorio sull'istituzione del Fondo europeo per la difesa", Comunicato stampa 935/20, 14 dicembre 2020.

Stati membri – la prospettiva di un'autonomia strategica rispetto agli Stati Uniti e il beneficio economico legato alle economie di scala – la cooperazione militare al momento risulta minacciata dalla minore disponibilità finanziaria del Fed (e, quindi, dal prevedibile ridimensionamento del ruolo della Commissione) e dalla tentazione dei principali Stati membri di tutelare le proprie industrie della difesa a scapito delle imprese rivali.

## **Le missioni europee e la politica degli aiuti ai paesi terzi**

L'emergenza Covid-19 ha posto sotto stress le missioni europee in paesi terzi e indotto un parziale riorientamento verso attività di assistenza sanitaria. Durante le prime fasi dell'emergenza, parte del personale europeo è stata temporaneamente ritirata dalle aree operative come misura precauzionale. Come nota il Parlamento Europeo, la pandemia ha avuto un impatto negativo sulle missioni di addestramento in paesi come il Mali, la Somalia e la Repubblica Centrafricana.<sup>9</sup> È anche possibile che la pandemia acutizzi i conflitti in paesi dai fragili assetti domestici:<sup>10</sup> di qui, la necessità di rafforzare le iniziative di peacebuilding. Nella tarda primavera del 2020, il Consiglio dell'UE ha dato indicazione che il personale fosse fatto rientrare urgentemente e che le missioni venissero rafforzate<sup>11</sup>.

Nel novembre del 2020, il Comitato dei rappresentanti permanenti del Consiglio dell'UE ha incluso il rischio biologico<sup>12</sup> fra i propri campi d'interesse e d'azione e fra le

---

<sup>9</sup> European Parliament, "Foreign Policy Consequences of the COVID 19 Outbreak", n. 23, 25 novembre 2020, p. 14.

<sup>10</sup> Ibid; cf. P. Veron e A. Sheriff, *International Funding for Peacebuilding: Will Covid19 Change or Reinforce Existing Trends?*, Maastricht, European Centre for Development Policy Management, Discussion Papers, settembre 2020, p. 3, I par. e fonti ivi riportate.

<sup>11</sup> European Council, [Council Conclusions on Security and Defence](#), Bruxelles, n. 11, 17 giugno 2020, p. 6.

<sup>12</sup> Con l'espressione «rischio biologico» (biological hazard) ci si riferisce ai

questioni prioritarie che dovranno essere affrontate come parte del Medium Term Plan 2021-25 dello European and Mediterranean Major Hazards Agreement (EUR-OPA). Quest'ultima è un'organizzazione intergovernativa regionale che opera e favorisce la cooperazione nel settore dei disastri naturali e tecnologici. Istituita nel 1987 con un accordo parziale aperto, EUR-OPA non si è mai consolidata, e i suoi contributi alla prevenzione e alla gestione del rischio paiono piuttosto circoscritti.<sup>13</sup> Come conseguenza, l'azione di contenimento dell'emergenza Covid-19 è stata affidata al Meccanismo Europeo di Protezione Civile e alle missioni civili e militari della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (Psdc).

La Commissione ha proposto la revisione del meccanismo unionale di protezione civile, che intende rafforzare e meglio finanziare per fronteggiare emergenze, come quella Covid-19, che pongono simultaneamente sotto pressione tutti o la maggior parte degli Stati membri, impedendo loro «di prestarsi soccorso reciprocamente e assistenza».<sup>14</sup> Pur affermando che tale meccanismo opera prevalentemente all'interno dell'Unione, la proposta di revisione è in linea con la precedente normativa nel disporre che, in casi di catastrofi umanitarie, il meccanismo unionale possa venir impiegato anche in paesi terzi.<sup>15</sup>

Similmente, le missioni civili della Psdc sono state reindirizzate per offrire equipaggiamento e assistenza medica volti a fronteggiare la pandemia.<sup>16</sup> Il Consiglio invoca una

---

microrganismi (p. es., batteri, batteri antibioticoresistenti, virus, tossine etc.) capaci di causare infezioni o altrimenti recare danno agli organismi viventi.

<sup>13</sup> Esistono organizzazioni che svolgono funzioni analoghe, ma che afferiscono alla NATO: lo Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC) e il Centre of Excellence for Military Medicine.

<sup>14</sup> Commissione europea, Proposta di Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica la decisione n. 1313/2013/UE su un meccanismo unionale di protezione civile, Bruxelles, 2 giugno 2020, p. 1.

<sup>15</sup> Ibid., p. 10, n. 12 e 14; p. 12, n. 20.

<sup>16</sup> J. Borrell, “[Implications of Covid19 for the External Action of the EU: Remarks by HR/VP Josep Borrell at the AFET-SEDE-DROI Committee](#)”, Bruxelles, 20 aprile 2020.

componente civile più “resiliente”, con particolare riguardo ai settori dell’evacuazione medica e dell’evacuazione strategica<sup>17</sup>. L’impiego della componente militare a sostegno delle operazioni civili per contenere la pandemia (per esempio, ospedali da campo, trasporto pazienti) è nato nell’emergenza ed è stato approvato ex post dalle istituzioni europee. Da questa prassi deriva l’invito a un sempre maggiore coordinamento delle forze armate dei Paesi membri, da realizzare entro framework europei esistenti, come la Pesco e lo European Medical Command, o entro framework di nuova istituzione.<sup>18</sup> Si prevede anche di rivedere le modalità d’uso, la disponibilità e il coordinamento delle forze militari degli Stati membri a sostegno del citato meccanismo unionale di protezione civile.<sup>19</sup>

La revisione del meccanismo unionale di protezione civile e il riorientamento delle missioni in direzione della gestione dell’emergenza richiedono, per essere efficaci, una politica approvvigionamento delle materie prime e di altre sostanze (come i reagenti sanitari). A ciò volgiamo ora la nostra attenzione.

## L'approvvigionamento delle risorse strategiche

Lo sforzo dell’UE volto a ridurre la dipendenza dalle fonti estere di approvvigionamento precede l’emergenza Covid-19; è tuttavia corretto affermare che l’emergenza ha accelerato il trend. La seconda globalizzazione ha suddiviso il processo produttivo fra i territori di più Stati: questo processo di creazione di valore aggiunto attraverso “catene del valore globali” (*global value chain*) richiede a propria volta delle “catene approvvigionamento globali” (*global supply chain*) che permettano lo spostamento di materiali e prodotti da un luogo

---

<sup>17</sup> European Council, [Council Conclusions on Security and Defence...](#), cit.

<sup>18</sup> European Parliament, [Foreign Policy Consequences...](#), cit., n. 35.

<sup>19</sup> European Council, [Council Conclusions on Security and Defence...](#), cit., n. 5, p. 3.

a un altro. A seguito dell'emergenza Covid-19, analisti e politici si sono domandati se sia saggio frammentare la produzione a tal punto che un singolo shock esogeno può distruggere le catene di approvvigionamento e quindi compromettere la produzione. Di qui, la necessità di "accorciare" le catene di approvvigionamento e del valore, procurandosi le risorse strategiche attraverso canali sicuri e riportando almeno parte della produzione vicino al proprio territorio.<sup>20</sup>

Lo scopo di una simile operazione è di ridurre la fragilità dell'UE, o se si vuole, di aumentarne la resilienza. Una possibile definizione di fragilità (*fragility*) fa riferimento alla carenza di risorse omeostatiche, ovvero all'incapacità di tornare a uno stato precedente dopo aver subito uno shock o perturbazione. La resilienza per contro implica la capacità di superare i guasti seguiti a shock o perturbazioni. Il concetto di resilienza è spesso invocato nei documenti europei, e con maggiore frequenza dopo la crisi Covid-19. "Resilienza" è anche una delle quattro aree, o "cesti" (*basket*) in cui si articola lo Strategic Compass, l'ambizioso progetto di revisione del settore cooperazione e difesa che, entro il primo semestre del 2022, dovrebbe portare a una visione comune del panorama internazionale, a definire i fini di politica estera dell'Unione, le minacce che essa deve fronteggiare e i mezzi da impiegare.

Nel marzo del 2020, la Commissione ha lanciato una nuova strategia industriale, che si occupa anche di transizione verso energie pulite, approvvigionamento delle materie prime e sicurezza energetica.<sup>21</sup> Il legame fra catene di approvvigionamento e resilienza è sottolineato in un comunicato della Commissione europea dei primi di settembre, quando l'emergenza sanitaria aveva già messo in luce la vulnerabilità delle catene di

---

<sup>20</sup> R. Fontaine, "Globalization Will Look Very Different After the Coronavirus Pandemic", *Foreign Policy*, aprile 2020.

<sup>21</sup> Commissione Europea, "Una nuova strategia industriale per l'Europa, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni", Bruxelles, 10 marzo 2020.

approvvigionamento europee. L'enfasi che esso pone su energia pulita e sicurezza energetica<sup>22</sup> rivela che il *green deal* europeo non è ispirato solo al desiderio, pur apprezzabile, di tutelare l'ambiente, ma anche a una visione strategica d'indipendenza dalle fonti estere di approvvigionamento energetico.

Per rendere operative simili istanze è necessaria una stretta interazione con il settore industriale. A tal fine, il 29 settembre del 2020, il vicepresidente della Commissione, Maroš Šefčovič, e l'esperto di business, ex ministro dell'Economia francese e ora commissario al mercato interno, Thierry Breton, hanno lanciato alla presenza di numerosi stakeholder istituzionali e privati la European Raw Materials Alliance (Erma). L'alleanza costituirà un forum di consultazione e di analisi su temi quali diversificazione delle catene di approvvigionamento, economia circolare, riciclo dei materiali e investimenti innovativi.

Infine, l'emergenza Covid-19 ha reso evidente che le materie strategiche non sono solo i combustibili e le terre rare, ma anche i reagenti usati dall'industria farmaceutica. Già nella nuova strategia industriale delineata in marzo si sottolineava il ruolo strategico del settore farmaceutico e la necessità di lanciare una nuova strategia farmaceutica per l'Unione entro il 2020;<sup>23</sup> e il Parlamento europeo, in aprile, aveva auspicato il raggiungimento dell'autonomia strategica in vari ambiti, incluso quello farmaceutico.<sup>24</sup> Dando seguito a simili indirizzi, il 25 di novembre la Commissione ha lanciato la Strategia farmaceutica per l'Europa. Essa si compone di quattro pilastri, uno dei quali riguarda la diversificazione e sicurezza delle catene di approvvigionamento.

---

<sup>22</sup> Commissione europea, "Resilienza delle materie prime critiche: tracciare un percorso verso una maggiore sicurezza e sostenibilità", Comunicato della Commissione europea al Parlamento europeo, Bruxelles, 3 settembre 2020, pp. 6-7. Cf. European Council, [Council Conclusions on Security and Defence](#)..., cit., pp. 10-11.

<sup>23</sup> Commissione europea, *Una nuova strategia industriale*..., cit, p. 16.

<sup>24</sup> Parlamento europeo, "Azione coordinata dell'UE per lottare contro la pandemia di COVID 19 e le sue conseguenze", Risoluzione del Parlamento Europeo, 17 aprile 2020. Si veda: [https://ec.europa.eu/health/human-use/strategy\\_en](https://ec.europa.eu/health/human-use/strategy_en).

## **Conclusion**

Il Covid-19 ha portato a un riorientamento delle missioni europee in direzione della gestione delle emergenze sanitarie. Parrebbe tuttavia un mutamento di breve corso, destinato a divenire meno rilevante a mano a mano che scema l'emergenza Covid-19. Per il resto, nel settore difesa e sicurezza europeo, l'emergenza Covid-19 ha soprattutto accelerato trend che erano già in atto. Da una parte, essa ha inciso negativamente sui bilanci e, almeno nel breve periodo, sulle missioni: ma l'UE pareva già avviata a una minore cooperazione in ambito di difesa e sicurezza come conseguenza del cambio di amministrazione americana e delle prospettive di maggiore cooperazione in sede Nato. Dall'altra, e in maniera in parte contraddittoria, il Covid-19 ha accelerato il passo dei progetti della Commissione circa il reperimento di materie strategiche. Prima che lo Strategic Compass assuma contorni chiaramente definiti, è difficile prevedere quale tendenza prevarrà. Esiste la possibilità che i dissidi politici portino a un compromesso politico al ribasso, tale da lasciar disattesi gli ambiziosi progetti di riforma della "bussola strategica". I corollari di un riavvicinamento dell'UE agli Stati Uniti potrebbero essere un ridimensionamento del ruolo della Commissione e una minore cooperazione e integrazione europea nel settore sicurezza e difesa.

## 7. Dall'eurofobia di Trump all'atlantismo di Biden: i rapporti con gli Usa

Mario Del Pero

---

### Donald Trump e le tre sfere delle relazioni transatlantiche

Le relazioni tra Stati Uniti ed Europa, lo sappiamo bene, si caratterizzano per livelli di profondità, integrazione e, anche, istituzionalizzazione che non hanno pari. Per convenienza analitica e comodità descrittiva possiamo scomporle, queste relazioni, in tre sfere in teoria distinte, ma in realtà strettamente intrecciate e interdipendenti: quella ideologica e culturale, quella economica e quella strategico-militare.

Gli anni di Trump sono stati caratterizzati da un'aperta contestazione dei pilastri delle relazioni euro-statunitensi e quindi da una crisi – in parte apparente e in parte reale – in ognuna di queste sfere. In modo esplicito e spesso deliberatamente ruvido, Trump ha ferocemente criticato gli alleati europei, e la Germania di Angela Merkel su tutti, rigettando come nessun altro presidente statunitense del secondo dopoguerra gli assunti di fondo dell'atlantismo, a partire dall'idea che quella tra Stati Uniti ed Europa sia un'alleanza naturale nella quale convergono non solo interessi strategici ed economici condivisi, ma anche una naturale comunanza di idee, valori e principi democratici.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> G. Lundestad, *Empire by Integration. The United States and European Integration*,

Questo attacco statunitense all'Europa, e questa messa in discussione dell'alleanza tra Usa e paesi europei, è apparso coerente con la filosofia iper-realista e "sovranista" dell'amministrazione Trump e con la visione delle relazioni internazionali che ne conseguiva. Una visione nella quale l'interesse nazionale – peraltro declinato in forma assai semplificata – doveva costituire la bussola primaria se non unica indirizzante le scelte di fondo della politica estera del paese; dove la politica internazionale era presentata (e caricaturata) come un gioco a somma zero anarchico e brutale, in cui le alleanze risultavano contingenti, funzionali e transazionali; e dove alcuni parametri fondamentali – a partire dal deficit commerciale – offrivano indicazioni inequivoche su chi beneficiasse o meno dello status quo e, laddove sfavorevoli agli Stati Uniti, obbligavano a un intervento per una loro correzione.<sup>2</sup>

A questi elementi di rottura – a queste evidenti discontinuità – si aggiungeva il rilancio di alcune storiche critiche che da tempo connotavano la posizione statunitense verso le relazioni transatlantiche (e la Nato in particolare) e che Trump semplicemente riprendeva, sia pure con i suoi consueti toni aspri e scorretti. Mi riferisco qui in particolare alla questione del *burden-sharing*: dell'insufficiente contributo degli alleati europei (e, ancora una volta, della Germania in particolare) alla difesa comune, misurabile soprattutto attraverso l'indicatore – in teoria incontestabile, ma nei fatti assai più ambiguo – della soglia del 2% della spesa militare rispetto al Pil.

Nella linea di Trump verso l'Europa abbiamo quindi assistito al convergere di doglianze antiche e novella *realpolitik*,

---

1945-1997, New York/Oxford, Oxford University Press, 1998; M. Kuus, "Love, Peace and Nato: Imperial Subject-Making in Central Europe", *Antipode*, 2 marzo 2007, pp.269-290.

<sup>2</sup> Nell'unica National Security Strategy (Nss) dell'amministrazione Trump, pubblicata nel 2017, frequentissimi erano i riferimenti alla necessità di recuperare la sovranità perduta e il documento si apriva anzi con la rivendicazione del dovere, per chi guida gli Usa, di "difendere la sovranità dell'America senza scusarsi" ("defending America's sovereignty without apology"). Si veda White House, *A New National Security Strategy for a New Era*, dicembre 2017.

sollecitazioni ai partner europei a fare di più e invocazioni a un recupero di sovranità che passerebbe anche verso la riduzione degli obblighi e impegni statunitensi, inclusi quelli verso i tradizionali partner europei. Giustificata anche in termini di decrescente centralità geopolitica del vecchio continente rispetto agli interessi globali di Washington – e all'imperativo di concentrarsi sul teatro Pacifico e sulla sfida con la Cina – questa linea di disimpegno da (e con) l'Europa si è manifestata in tutte e tre le summenzionate sfere delle relazioni (e dell'integrazione) euro-statunitensi.

### La contestazione dell'atlantismo

In quella politico-ideologica abbiamo assistito a uno scontro e a una reciproca rivendicazione d'inconciliabilità che sono parsi superare anche i picchi della crisi sull'Iraq del 2003. Con un linguaggio semplificato e non di rado greve, Trump ha offerto una retorica anti-europea, e talora eurofobica, che non si pensava avesse più posto nella politica statunitense e transatlantica. L'ex presidente ha presentato l'Unione Europea come “un nemico” e la Nato come “obsoleta”; ha sostenuto con entusiasmo la Brexit e auspicato fosse solo la prima tappa di una frammentazione dell'Europa, laddove in un bizzarro rapporto pubblicato nell'ottobre 2018 – e utilizzato nella polemica interna contro gli avversari democratici – il suo Council of Economic Advisers (Cea) ha aspramente denunciato i supposti modelli socialisti nord-europei e rivendicato la superiore “qualità della vita” garantita da quello statunitense<sup>3</sup>.

Posizioni, queste, informate dall'aspro realismo trumpiano e dal conseguente rigetto degli assunti (e degli stereotipi) di un certo atlantismo *liberal* oltre che coerenti con l'abbandono da parte di Trump di una rivendicazione d'eccezionalismo – statunitense e occidentale – anch'esso centrale nella retorica

---

<sup>3</sup> L. Simon, “Biden and Europe's Dilemma”, *War on the Rocks*, 15 dicembre 2020; The Council of Economic Advisers (Cea), *The Opportunity Costs of Socialism*, 23 ottobre 2018.

secondo la quale vi sarebbero matrici storiche naturali e finanche deterministiche nell'alleanza tra Stati Uniti ed Europa<sup>4</sup>. E, come sempre, posizioni alimentate anche da spinte politiche ed elettorali interne, che nell'ultimo ventennio una rinnovata eurofobia è tornata ad occupare uno spazio centrale del discorso della destra statunitense, come per altri elementi che Trump ha semplicemente ripreso, adattato ed esasperato.

La teatralità della denuncia trumpiana dell'Europa – sublimata nella mancata stretta di mano ad Angela Merkel in occasione del loro primo incontro a Washington nel marzo 2017 – è stata funzione sia di queste convenienze interne sia della binaria schematicità della strategia dell'ultima amministrazione verso gli alleati europei (oltre che di una certa, testosteroneica mascolinità che molto spiega delle posture pubbliche di Donald Trump). I bersagli preferiti sono stati la Germania e, appunto, la sua cancelliera. Simboli facili di debolezza femminile e opportunismo europeo su cui convogliare le denunce statunitensi rispetto alle altre due sfere delle relazioni euro-statunitensi: quella economica e quella securitaria.

### Le guerre commerciali

Per Trump l'esempio tangibile della natura competitiva delle relazioni tra Usa ed Europa è stato rappresentato dai monumentali deficit commerciali statunitensi con l'Unione Europea e la Germania in particolare. Deficit, questi, che nella narrazione trumpiana non sono il frutto delle complesse dinamiche d'integrazione globale al cui centro gli Usa si sono collocati, traendone svariati vantaggi, ma conseguenza della spregiudicata e dolosa capacità dei partner europei di sfruttare a proprio vantaggio tali dinamiche: di operare come

---

<sup>4</sup> St. Wertheim, *Trump Against Exceptionalism. The Sources of Trumpian Conduct* in R. Jervis, F.J. Gavin, J. Rovner e D.N. Labrosse (a cura di), *Chaos in the Liberal Order*, New York, Columbia University Press, 2018, pp.125-135; e J. Gilmore, C.M. Rowling, J.A. Edwards e N.T. Allen, "Exceptional "We" or Exceptional "Me"?" Donald Trump, American Exceptionalism, and the Remaking of the Modern Jeremiad", *Presidential Studies Quarterly*, 3 settembre 2020, pp. 539-567.

*free riders*, beneficiando tanto della protezione militare degli Usa quanto dell'accesso al loro straordinario mercato interno. Questa denuncia ha informato l'atteggiamento e la retorica dell'amministrazione Trump verso l'Europa e la relazione transatlantica. L'Europa è stata anch'essa vittima delle politiche protezionistiche adottate dagli Usa e culminate nelle tariffe imposte nel 2018-19 da Washington su tutta una serie di beni importati dal continente europeo. Tariffe autorizzate dall'Organizzazione mondiale del commercio (Wto) in risposta ai sussidi di vari governi europei al progetto Airbus. Un paradosso, questo, se consideriamo che l'amministrazione Trump ha di fatto boicottato il Wto e il suo sistema di corti, indebolendo un'istituzione cruciale nei processi multilaterali – parziali e incompleti, ma comunque indispensabili – di *governance* globale e nella quale la collaborazione tra le due sponde dell'Atlantico era stata spesso centrale.<sup>5</sup>

### La Nato e la sicurezza

La sfera securitaria, infine. Qui l'attacco al pilastro fondamentale delle relazioni transatlantiche – la Nato – è stato frequente se non incessante. La richiesta agli alleati di contribuire maggiormente alla difesa comune ha costituito una sorta di *leitmotiv* della retorica presidenziale e di tutti i principali documenti strategici dell'amministrazione, a partire dalla National Security Strategy (Nss) del 2017 (nella quale si afferma che la Nato diverrà “più forte quando tutti i suoi membri si assumeranno una responsabilità maggiore e pagheranno la loro giusta parte per proteggere i nostri mutui interessi, valori e sovranità”<sup>6</sup>). Vuoi per il disimpegno statunitense, vuoi per l'assenza di coordinamento europeo, vuoi infine per l'erraticità della politica estera trumpiana, su una serie di dossier fondamentali

---

<sup>5</sup> C.P. Bown e S. Keynes, *Why Trump Shot the Sheriffs: The End of WTO Dispute Settlement*, Working Paper N. 20-4, Peterson Institute for International Economics, marzo 2020.

<sup>6</sup> *A New National Security Strategy for a New Era...*, cit.

– si pensi solo alla Turchia o alla questione libica – una comune (e necessaria) linea atlantica non è stata prodotta, laddove sul “fronte orientale” dell'alleanza e la questione centrale di come rapportarsi alla Russia le tensioni intra-atlantiche, in particolare tra Germania e Stati Uniti, sono tornate a manifestarsi con forza. Infine, su alcune questioni nodali per le relazioni transatlantiche – come nel caso della decisione di Washington di abbandonare il trattato Inf (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty) sulle armi nucleari a medio raggio – l'amministrazione Trump ha agito unilateralmente, senza coinvolgere gli alleati europei.<sup>7</sup>

### Retorica e realtà

E però proprio la sfera della sicurezza ci offre un monito a distinguere con nettezza la retorica trumpiana dalle sue politiche, gli slogan dai contenuti. Se da un lato è fondamentale evitare d'incorrere in un errore comune a tante analisi che esagerando le dimensioni strutturali ed essenzialiste degli interessi nazionali, e delle conseguenti politiche estere, non permettono di vedere discontinuità e rotture, dall'altro – e soprattutto con un presidente così radicale e poco ortodosso come Trump – va evitato il rischio di sopravvalutarne l'impatto o di minimizzare le resistenze politiche e istituzionali alla sua azione. A dispetto delle minacce trumpiane, la Nato ha continuato a operare con una sorta di pilota automatico che ne costringe spesso l'efficacia, ma ne preserva la solidità. La promessa di Trump di resettare le relazioni con la Russia si è scontrata con l'opposizione di larga parte del mondo politico statunitense, con le rivelazioni sulle ingerenze di Mosca nella campagna del 2016 e con la preservazione di una linea ferma nei confronti del rivale russo, rimarcata anche in tutti i documenti strategici che hanno continuato a presentarlo come uno dei principali competitori – e talora come il più importante avversario - degli

---

<sup>7</sup> T. Nicols, “Morning the INF Treaty”, *Foreign Affairs*, 4 marzo 2019; J. McKay, “How Transatlantic is the Trump Administration?”, *Journal of Transatlantic Studies*, 17 ottobre 2019, pp. 532-553.

Stati Uniti<sup>8</sup>. La teorica riduzione della centralità geopolitica dell'Europa in favore dell'Asia ha forse stimolato una maggiore ricerca d'indipendenza strategica da parte dell'UE, ma ha al contempo posto le condizioni per la creazione di un nuovo potenziale fronte euro-statunitense proprio nei confronti del gigante cinese.

Le turbolenze commerciali sono state evidenti, ma anche in questo caso lo scarto tra l'apparenza e la realtà è risultato spesso marcato. Le tariffe hanno iniziato a colpire alcuni settori dell'economia europea, questo è indubbio. I loro effetti sono stati però limitati, contenuti dal ritardo con il quale questi provvedimenti sono scattati, dagli effetti generalizzati della pandemia nel 2020, da alcuni piccoli ma significativi accordi tra UE e Stati Uniti e, più di tutto, dalla profondità dell'integrazione economica transatlantica che neanche il ciclone Trump è riuscito a scalfire. Nel triennio 2017-19 il deficit commerciale con l'Unione Europea è sempre aumentato, raggiungendo nel 2019 la cifra record di 178 miliardi di dollari (deficit che conoscerà, a dispetto di tutto, una riduzione minima anche nel 2020); quello con la Germania è a sua volta rimasto invariato, a dimostrazione appunto della solidità strutturale di processi globali d'integrazione commerciale e di catene transnazionali di produzione facili a denunciare, ma immensamente difficili da modificare<sup>9</sup>.

Rimane la sfera ideologica e politica. Qui la frattura è apparsa più netta e la crisi del *soft power* statunitense più visibile e all'apparenza ineluttabile. Con il suo cinismo ostentato, il suo linguaggio approssimativo e grossolano, le sue inclinazioni autoritarie ed eversive, Trump ha fatto di tutto per proiettare su scala globale, e di certo in Europa, un'immagine fortemente negativa: a confermare e rafforzare tutti gli stereotipi negativi

---

<sup>8</sup> Per un esempio si veda *The National Defense Strategy of the United States: Sharpening the American Military's Competitive Edge*, 2018.

<sup>9</sup> United States Census, *U.S. Trade in Goods by Country*; H. Farrel e A.L. Newman, "Chained to Globalization. Why it's too Late to Decouple", *Foreign Affairs*, vol. 99, n. 1, gennaio/febbraio 2020, pp.70-80.

che connotano storicamente l'anti-americanismo europeo<sup>10</sup>. Sia pure con significative variazioni nazionali, secondo tutti i sondaggi di cui disponiamo l'immagine degli Stati Uniti e, ancor più, di chi li guida è precipitata a livelli bassissimi. Il drammatico 2020 – tra malagestione trumpiana del Covid, tensioni sociali e razziali e radicalizzazione dello scontro politico prodotta dalla campagna elettorale – ha ulteriormente accentuato questo tracollo del prestigio degli Usa in Europa. Secondo il più recente sondaggio del Pew Research Center, alla fine del suo mandato la fiducia di Trump si collocava appena al 10% in Francia e in Germania, e in nessuno degli altri paesi europei coinvolti (Belgio, Danimarca, Italia, Paesi Bassi, Regno Unito, Spagna e Svezia) superava il 20%. Questa elevatissima sfiducia in Trump ha accentuato e superato l'immagine negativa degli Usa in Europa, e spesso abbondantemente, il 50% in tutti i paesi coinvolti<sup>11</sup>.

Sono tendenze e dati che non vanno assolutamente sottovalutati, che la storia (anche quella recente) c'insegna quanto forte possa essere l'impatto di una simile percezione negativa degli Usa nelle scelte politiche di paesi democratici – e quindi inevitabilmente soggetti alle pressioni delle loro opinioni pubbliche – come quelli europei. E però, la storia recente c'insegna anche che gli Usa dispongono di una solida riserva di *soft power* a cui attingere in momenti di difficoltà; che all'aspra denuncia di Bush e dei neocons fece seguito l'infatuazione, finanche eccessiva, per Barack Obama; che l'interesse spasmodico per le ultime elezioni statunitensi e, da sondaggi, l'amplissima preferenza per Joe Biden sono essi stessi rivelatori di quanto centrali rimangano gli Stati Uniti nell'immaginario di gran parte degli europei.

---

<sup>10</sup> D.W. Ellwood, *The Shock of America. Europe and the Challenge of the Century*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

<sup>11</sup> R. Wike, J. Fetterolf e M. Mordecai, *U.S. Image Plumets Internationally as Most Say Country Has Handled Coronavirus Badly*, Pew Research Center, settembre 2020.

## Joe Biden e l'Europa

E questo ci porta al nuovo presidente e alla nuova amministrazione. Se è vero che elementi strutturali e relazioni consolidate hanno contenuto l'impatto di Trump sulle relazioni transatlantiche è altrettanto vero che un secondo mandato Trump avrebbe reso certe pulsioni eurofobiche ancor più difficili da contenere e gestire. Quattro anni di Trump hanno turbato e in parte destabilizzato i rapporti tra gli Usa e gli europei; altri quattro avrebbero potuto infliggere se non un colpo di grazia di certo ulteriori ferite a una relazione già complessa e in sofferenza. L'elezione di Biden costituisce quindi un'evidente opportunità per l'Europa e l'Unione Europea. Trump ha abbassato le aspettative europee a tal punto che ogni piccolo gesto della nuova amministrazione verso l'Europa sarà celebrato come un grande successo. E gesti immediati non mancheranno di certo. Alcuni di questi, peraltro, tutto saranno fuorché piccoli. Sappiamo già che l'amministrazione Biden intende rilanciare, su basi ancor più ambiziose, una forte collaborazione euro-statunitense nella lotta al cambiamento climatico. Iniziativa, questa, importante nel merito, popolarissima nella totalità dei paesi europei e che offrirà ulteriore capitale di *soft power* al neo-presidente. Le questioni ambientali saranno al centro di un'azione statunitense finalizzata a riposizionare gli Usa entro un multilateralismo che quasi sempre esalta la collaborazione tra Usa ed Europa e la sua importanza. Dal Wto all'Unesco all'Organizzazione Mondiale per la Sanità, assisteremo a una serie d'iniziativa statunitensi volte a sottolineare la volontà piena di rientrare nelle questioni internazionali, dopo la dolosa separazione degli anni di Trump, e di riprendere il ruolo di guida della *governance* globale che naturalmente spetta agli Stati Uniti.<sup>12</sup>

Le possibili convergenze tra Stati Uniti ed Europa si estendono ovviamente ad altri ambiti, da uno sforzo di gestione finalmente

---

<sup>12</sup> M. Karnitschnig, "What Biden Means to Europe", *The Politico*, 8 novembre 2020.

coordinata dell'emergenza sanitaria globale alla sicurezza, anche se su questo è possibile che le consueti divergenze europee – nella linea da tenere verso la Russia, ad esempio, o in alcuni fronti caldi, a partire da quello libico – ostacolino una coerente politica atlantica che per essere efficacemente perseguita necessita anch'essa di coesione e armonia tra i principali paesi europei. E non è improbabile si rimetta sul tavolo il dossier del commercio e quei progetti di ulteriore integrazione transatlantica congelati dopo il fallimento nel 2016 dei negoziati per la *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (Ttip) e la successiva virata protezionistica di Trump.

Commercio e sicurezza, e la stretta interdipendenza tra i due, ben ci mostrano però la persistenza anche nell'era Biden di dilemmi e problemi che hanno segnato questi ultimi quattro anni. Vi sono negli Usa resistenze forti al rilancio di forme di multilateralismo liberoscambista in parte screditate e verso le quali vi sono obiezioni ideologiche e di merito ampie e politicamente trasversali. Ovvero vi è una parziale disponibilità a farlo a patto che s'inseriscano clausole nuove, come ben ha mostrato anche la revisione del North American Free Trade Agreement (Nafta) – nella quale un ruolo centrale hanno svolto anche i democratici – che ha portato al nuovo United States-Mexico-Canada Agreement (Usmca) entrato in vigore il luglio scorso. Clausole, queste, che tutelino maggiormente ambiente e lavoratori e che, soprattutto, permettano d'incidere sulle attuali catene transnazionali di produzione e distribuzione, con l'obiettivo ultimo di ridurre il peso e il ruolo della Cina.<sup>13</sup> Appare altamente probabile che quest'approccio – forse l'unico davvero praticabile per rilanciare le negoziazioni sul commercio – caratterizzerà anche un eventuale dialogo euro-statunitense. Il che porrebbe gli europei di fronte a una condizionalità evidente: a un *linkage* tra il rafforzamento dell'integrazione transatlantica e il suo utilizzo in chiave anti-cinese. È possibile

---

<sup>13</sup> D.A. Gantz, *North America's Shifting Supply Chains: the USMCA, the Covid-19 and the U.S.-China Trade War*, Working Paper, The Center for the United States and Mexico, Baker Institute for Public Policy, Rice University, novembre 2020.

che ciò generi tensioni e divisioni intra-europee, già visibili in ambito securitario con la Germania – di suo scettica verso gli ambiziosi progetti di autonomia strategica proposti da Macron – e incline a preferire uno scudo, quello transatlantico, a cui l'elezione di Biden (e le sue prime nomine in materia di politica estera e di sicurezza) pare conferire nuova credibilità.

Materiali per rilanciare le relazioni transatlantiche dopo i difficili anni di Trump ve ne sono insomma in abbondanza. Per farlo, però, le due parti sono chiamati a scelte non semplici, nella consapevolezza che queste relazioni sono oggi condizionate come non mai da elementi terzi, a partire ovviamente dalla competizione tra Stati Uniti e Cina.

## 8. UE e Pechino: la Cina è vicina?

Guido Samarani

---

È indubbio che se si leggono dichiarazioni, interviste e considerazioni di molti autorevoli esperti e centri di ricerca e analisi delle relazioni Cina-Unione Europea, e se si estende tale osservazione agli esiti di gran parte delle inchieste condotte sulla percezione della Cina nell'UE (e più in generale in Europa) durante questo 2020, non si può non essere fortemente colpiti da quanto rapidamente il clima complessivo sia cambiato e possa in prospettiva mutare in senso negativo nel prossimo futuro, tanto più se si considera che il 2020 segna il 45° anniversario dell'avvio delle relazioni Pechino-Bruxelles. Basti pensare, ad esempio, a come tra la fine degli anni Novanta e gli inizi del XXI secolo l'UE avesse pubblicato diversi documenti significativi dedicati alla Repubblica Popolare Cinese (Rpc) nei quali si parlava chiaramente di *comprehensive strategic partnership* e di *long-term policy* e altresì al fatto che Pechino avesse nell'ottobre 2003 reso pubblico un inedito quanto importante policy paper nel quale si sottolineava tra l'altro l'interesse condiviso tra le due parti per un sistema di relazioni internazionali multipolare in contrapposizione all'unipolarismo statunitense.<sup>1</sup>

Come è stato messo in luce,<sup>2</sup> dopo una fase di difficoltà nelle relazioni bilaterali negli anni successivi, un nuovo avvicinamento

---

<sup>1</sup> Al riguardo si veda *China's EU Policy Paper*, 13 ottobre 2003, [www.fmprc.gov.cn](http://www.fmprc.gov.cn)

<sup>2</sup> Per una recente analisi si rimanda in particolare a B. Onnis, "La Cina, l'Unione Europea e la prospettiva di un nuovo ordine internazionale", *Rivista italiana di storia internazionale*, II, 2/2019, pp. 265-294.

tra le due parti ebbe luogo in seguito allo scoppio della crisi finanziaria globale: un avvicinamento stimolato dalla nuova forza politica-diplomatica ed economica acquisita con l'avvento della leadership di Xi Jinping e dall'impegno di Bruxelles per la definizione di una "agenda costruttiva di partenariato abbinato alla gestione costruttiva delle differenze",<sup>3</sup> e segnato tra l'altro dal lancio nel 2013 della Belt and Road Initiative (Bri), dall'adozione sempre nel 2013 della EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation, dall'aggiornamento nel 2014 del policy paper cinese del 2003 nel segno del rafforzamento della *comprehensive strategic partnership* e ancora dalla pubblicazione nel 2016 da parte della Commissione europea del documento su *Elements for a new EU strategy on China*.

Nelle pagine che seguono si cercherà di mettere in luce, pur in modo essenziale, dapprima i nuovi approcci e i crescenti dubbi emersi nel corso del 2020 nell'UE e più in generale in Europa a proposito della Rpc, e nella seconda parte di cercare di tratteggiare qual è invece la visione di Pechino.

## L'Unione Europea scruta la Cina...

Benché anche dopo il 2016 apparvero chiari gli ostacoli e le difficoltà (ad esempio, la questione dell'embargo sulle armi, il riconoscimento dello status di economia di mercato alla Cina, l'incapacità dell'UE di parlare con una sola voce, ecc.) che si frapponessero alla creazione di quella partnership strategica fruttuosa tanto decantata e auspicata in numerosi documenti e discorsi, sarebbe stato probabilmente difficile immaginare anche solo nel 2019 quanto la Fondazione Schuman – peraltro di norma poco tenera nei confronti di Pechino – scriveva nel settembre 2020 denunciando il fatto che la Rpc avesse ormai chiaramente messo da parte la sua *mask diplomacy*, in chiaro riferimento alla narrazione cinese della pandemia e dell'impegno ad aiutare gli altri paesi, portando avanti al suo posto una

---

<sup>3</sup> Ibidem, p. 286.

*wolf warrior diplomacy*, espressione della volontà sempre più determinata di rafforzare le istanze nazionaliste e il ruolo della Cina in campo internazionale in quanto attore determinante sul piano della sicurezza globale.<sup>4</sup>

Ed era probabilmente ancora impensabile un anno fa leggere certe valutazioni quali quelle espresse, tra luglio e settembre del 2020, da Janka Oertel, direttore dell'Asia Programme nell'ambito dello European Council on Foreign Relations (Ecfr), secondo cui la pandemia ha messo fine a una serie di errate e parziali convinzioni da parte degli europei, ad esempio che “un ordine economico globale funzionante sarebbe nell'interesse della Cina”, che “la Cina sosterrrebbe il multilateralismo” e che Pechino “non avrebbe alcun interesse a distruggere l'Unione Europea, in quanto partner commerciale strategico di Pechino e potenzialmente ulteriore potere forte *vis-à-vis* degli Stati Uniti nel quadro di un ordine mondiale sempre più multipolare”. A parere della Oertel, l'esperienza del 2020 ha dimostrato che in realtà la Rpc

“non ha interesse a investire in un'economia globale. Piuttosto, mira a concentrarsi su crescita domestica e qualsiasi iniziativa volta a limitare la dipendenza della Cina dalle catene di fornitura globali”, che “come dimostrato dalla controversa interazione fra Cina e Organizzazione Mondiale della Sanità durante la pandemia, il Partito Comunista Cinese può esercitare pressioni sulle istituzioni internazionali così da poter esercitare la propria influenza su scala globale” e infine che “i tentativi cinesi di dividere gli europei in periodi di crisi, così come la sua retorica fiera e apertamente critica circa la capacità delle democrazie occidentali di rispondere con efficacia all'emergenza sanitaria, hanno agito da campanello di allarme”.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Fondation Robert Schuman, “[Sur l'Europe, avec la covid 19, la Chine tomb le masque](#)”, *Question d'Europe*, n. 569, 7 settembre 2020. L'espressione *wolf warrior diplomacy* trae la sua origine da *Wolf Warrior* and *Wolf Warrior II*, film cinese campione d'incassi che mette in luce il coraggio di agenti cinesi delle forze speciali stimolando – come è stato scritto accostandolo all'esempio statunitense di John Rambo – orgoglio nazionale e patriottismo.

<sup>5</sup> J. Oertel, *China, Europe, and covid-19 headwinds*, Commentary, European Council

E nel suo policy brief di settembre, la Oertel ribadiva senza mezzi termini che

Le relazioni economiche sino-europee peccano di reciprocità, e crescono le preoccupazioni all'interno dell'UE circa l'approccio assertivo della Cina all'estero, così come il mancato rispetto di impegni legali internazionali e le gravi violazioni dei diritti umani a Hong Kong e Xinjiang. In generale, cresce lo scetticismo circa la traiettoria futura dei rapporti, il che fornisce una opportunità per una politica UE sulla Cina più forte e coerente.<sup>6</sup>

In diversi casi, analisi e commenti da parte europea sono stati accompagnati da inchieste e sondaggi circa come e in che misura sia mutata nel corso dei mesi la percezione da parte dell'opinione pubblica europea nei confronti della Cina, irrobustendo in tal modo la narrativa dominante negativa.

Ad esempio, il citato Ecfr ha raccolto e reso pubblici i risultati di una serie di questionari organizzati in vari paesi (*opinion polls*, pareri di esperti, ecc.) in cui la domanda posta era: "Avete cambiato la vostra opinione riguardo alla Cina durante la crisi pandemica da coronavirus?". Il risultato appare impressionante: il 48% indica che la propria visione è peggiorata, con punte tra il 52 e il 62% in Svezia, Francia e Danimarca, mentre solo nel 12% dei casi l'opinione risulta migliorata (il dato migliore si registra in Bulgaria con il 22%) e il 40% degli intervistati non risponde o indica che la situazione non è mutata. Come sottolinea il report, anche in Italia – chiaramente indicato come uno dei paesi più "sensibili" verso la Cina alla luce della firma nel marzo 2019 del Memorandum d'intesa – si è in presenza di

---

on Foreign relations (Ecfr), 20 luglio 2020.

<sup>6</sup> J. Oertel, *The new China consensus: How Europe is growing wary of Beijing*, Policy Brief, European Council on Foreign Relations (Ecfr), 7 settembre 2020. Si vedano tra gli altri, anche se non necessariamente con approcci così drastici, l'analisi di P. Le Corre, della Harvard Kennedy School, *The EU's New Defensive Approach to a Rising China*, ISPI Commentary, 29 giugno 2020, e *Covid-19 and Europe-China Relations*, Special Report, European Think-tank Network on China (Etnet), French Institute for International Relations (Ifri), 29 aprile 2020.

un 37% che considera peggiorata la propria visione contro un 21% che guarda con più ottimismo a quel lontano paese.<sup>7</sup>

Più ampio e articolato, anche se con conclusioni generali analoghe, è la *survey* a cura del Central European Institute of Asian Studies (Ceias), un think tank indipendente che ha organizzato la raccolta di opinioni in 13 paesi europei contro i 9 dello Ecf.<sup>8</sup>

Nell'insieme, l'esito può essere così sintetizzato:<sup>9</sup>

- visione negativa della Cina in 10 dei 13 paesi, con una forte componente nel Nord Europa (la Svezia esprime il più alto tasso negativo pari a oltre il 60%);
- visione più positiva in Lettonia, Russia e Serbia e intermedia nel cosiddetto "Gruppo di Visegrad" (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia);
- in Italia, analogamente alla Spagna, la percentuale dei molto negativi e negativi si attesta sul 40%;
- l'unico elemento positivo che prevale ampiamente in quasi tutti i paesi è quello delle relazioni commerciali con la Cina, anche se poi prevalgono giudizi negativi quanto agli investimenti cinesi e alla "Nuova Via della Seta": in entrambi i casi, Lettonia, Serbia e Russia esprimono le posizioni più favorevoli con l'Italia che vede prevalere il giudizio positivo solo nel secondo caso;
- infine, nel paragone tra Cina, Russia e Stati Uniti, prevale largamente la fiducia negli Usa con l'unica eccezione di russi e serbi.

Infine, di indubbio interesse l'indagine condotta dal Pew Research Centre in 14 paesi in Europa, Asia e Nord America,

---

<sup>7</sup> Per l'esito complessivo dell'indagine si veda J. Oertel (2020).

<sup>8</sup> In comune tra il sondaggio Ecf e quello Ceias sono Francia, Germania, Italia, Polonia, Svezia e Spagna, mentre nel primo caso sono presenti anche Bulgaria, Danimarca e Portogallo, nel secondo anche Lettonia, Repubblica Ceca, Regno Unito, Russia, Serbia, Ungheria, Slovacchia.

<sup>9</sup> Si veda *European public opinion on China in the age of Covid-19. Differences and common ground across the continent*, Central European Institute of Asian Studies (Ceias), 21 dicembre 2020, (l'inchiesta è stata condotta nei mesi di settembre e ottobre 2020).

che mette tra l'altro in luce come si ritenga soprattutto che la Cina "abbia gestito male la crisi del Covid-19, sebbene meglio rispetto agli Stati Uniti" e che il suo leader, Xi Jinping, abbia dimostrato di essere inaffidabile nella gestione degli affari mondiali, con crescita delle valutazioni negative rispetto al 2019 in Europa in particolare in Italia e Germania (ma anche qui i giudizi negativi su Trump sono in generale superiori a quelli relativi al leader cinese).<sup>10</sup>

### **...e Pechino osserva Bruxelles**

Volendo ora trattare questo argomento, dobbiamo certamente fare i conti con il fatto di avere purtroppo a disposizione documenti e informazioni più limitati, dal punto di vista sia quantitativo sia qualitativo, rispetto a quelli che abbiamo utilizzato per trattare il tema del paragrafo precedente.

Il principale punto di riferimento circa la posizione cinese verso il mondo esterno (e di riflesso anche verso l'Europa) in questo anno 2020 è il "libro bianco" di giugno su *Fighting Covid-19: China in Action*.<sup>11</sup>

Il documento si concentra sugli aspetti interni della lotta alla pandemia, mettendo in luce aspetti vincenti quali il "punto di comando centralizzato ed efficiente" (parte I) nonché il fatto che la Cina "abbia rilasciato informazioni con uno spirito di apertura e trasparenza" (parte II). Tuttavia, la quarta e ultima parte è dedicata alla costruzione di una "comunità sanitaria su scala mondiale": in essa si mette in rilievo come ogni paese sia in questa fase chiamato a scegliere tra "scienza e razionalità" o "fabbricare dispute politiche", tra "rafforzare unità e cooperazione" o "ambire all'isolamento", tra "promuovere il coordinamento multilaterale" o "perseguire l'unilateralismo".

---

<sup>10</sup> L. Silver, K. Devlin e C. Huang, *Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries*, Pew Research Center, 6 ottobre 2020.

<sup>11</sup> *Fighting Covid-19: China in Action*, China's State Council Information Office, 7 giugno 2020.

La scelta cinese è ovvia e s'impenna su alcuni elementi positivi di fondo: il primo: l'aiuto e il sostegno ricevuti da varie parti del mondo nei mesi più difficili della crisi; il secondo: l'impegno ad aiutare e assistere qualsiasi paese e in particolare le realtà più deboli e bisognose; il forte sostegno all'azione e all'operato dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (Oms).

Non mancano nel "libro bianco" passaggi polemici e critiche, in particolare là dove si ribadisce la ferma opposizione a qualsiasi "stigmatizzazione e politicizzazione del virus" o ancora quando si sottolinea come

"Fin dai primissimi giorni della diffusione dell'infezione, la Cina ha informato il resto del mondo circa gli sviluppi della situazione in maniera chiara e senza ambiguità. Alcuni paesi hanno ignorato le informazioni, e oggi accusano la Cina dei propri insuccessi nel rispondere all'epidemia e proteggere la vita della propria popolazione. Chiunque sia intento a diffamare gli altri, troverà facili pretesti" e infine "È irresponsabile oltre che immorale puntare il dito nel tentativo di coprire le proprie mancanze".<sup>12</sup>

Una seconda fonte d'informazione è quella del Ministero degli Esteri cinese e in particolare gli interventi del ministro degli Esteri, Wang Yi. Tra questi, vanno sottolineati: l'incontro del 25 agosto a Roma con il ministro degli Esteri italiano, Luigi Di Maio; il discorso del 30 agosto presso il French Institute of International Relations; la conferenza stampa dell'1 settembre a Berlino assieme al ministro degli Esteri tedesco, nell'ambito del tour europeo in Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Francia e Germania; a dicembre, il discorso in occasione del simposio a Pechino sulle relazioni internazionali

---

<sup>12</sup> Per un'ampia e attenta valutazione della dimensione internazionale della crisi pandemica e della sua gestione in Cina si rimanda tra gli altri a M.D. Swaine, "Chinese Crisis Decision Making: Managing the COVID-19 Pandemic Part Two: The International Dimension", *China Leadership Monitor*, autunno 2020, n. 65, 1 settembre 2020), nel quale si mette in luce in particolare come la strategia diplomatica di Pechino, al pari di altri aspetti della politica estera in questi anni, abbia messo assieme "many diplomatically polite and positive actions, along with some missteps and crude propaganda and pressure tactics".

della Cina nel 2020 e l'incontro sempre nella capitale cinese con gli inviati diplomatici dell'UE e degli Stati membri.<sup>13</sup>

I punti principali emersi da tali discorsi e incontri appaiono i seguenti: la Cina è diventata il maggior partner commerciale dell'UE, e il prossimo obiettivo – dopo lo svolgimento in novembre del Quinto *China-EU high-level people-to-people dialogue* (dedicato ai temi della cultura, educazione, gioventù, ecc.) – sarà il *China-EU investment agreement* (si vedano alcune considerazioni nelle conclusioni del presente capitolo); inoltre: Cina e UE rappresentano due importanti forze ai fini del rafforzamento del processo di “multipolarizzazione” e quindi hanno una grande responsabilità nella stabilizzazione del globo; infine: i quattro grandi temi al centro di tale partnership dovrebbero essere: cooperazione nella lotta al Covid-19, nel campo degli investimenti, nei settori delle tecnologie digitali e dello sviluppo verde (nei quali Cina e UE sono ampiamente complementari), e infine nel campo dei cambiamenti climatici.

A parere del ministro degli Esteri cinese, le aree di consenso tra le due parti sono decisamente superiori a quelle in cui vi sono chiare differenze e il 2021, in cui (marzo) la Cina – come già anticipato dalla riunione del Comitato Centrale del Partito Comunista Cinese di ottobre – avvierà il suo quattordicesimo Piano quinquennale (2021-25)<sup>14</sup> e l'UE sarà chiamata a

---

<sup>13</sup> Si vedano al riguardo: *Incontro tra il Ministro Di Maio e il Ministro degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese Wang Yi*, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, 25 agosto 2020; *Wang Yi on the Four Aspects of Developing China-Europe Union (EU) Relations*, Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese, 31 agosto 2020; *Wang Yi: China and the European Union Should Strive for Progress in Six Areas*, Ambasciata della Repubblica Popolare Cinese nella Repubblica di Singapore, 1 settembre 2020; *Serving the Country and Contributing to the World: China's Diplomacy in a Time of Unprecedented Global Changes and a Once-in-a-Century Pandemic*, Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese 11 dicembre 2020; *Wang Yi Holds Collective Meeting with Envoys to China from European Union and Member States*, Missione permanente della Repubblica Popolare Cinese all'Onu, 21 dicembre 2020.

<sup>14</sup> Il Piano dovrebbe essere incentrato sugli obiettivi della crescita qualitativa, del riequilibrio economico, dell'espansione della domanda interna pur nella

programmare “a massive recovery plan”, rappresenterà una preziosa opportunità ai fini della cooperazione sino-europea.

A sua volta il vice direttore generale del Dipartimento informazione del Ministero, Zhao Lijian – il quale è considerato uno degli elementi di punta della nuova generazione di diplomatici cinesi (è nato nel 1972) nonché tra i sostenitori della citata *wolf warrior diplomacy* (un dato rilevante che ha certamente influito sulle sue posizioni sono i 4 anni trascorsi a Washington come primo segretario d’ambasciata) – si è più volte segnalato per i suoi crudi commenti nel corso dei periodici incontri con la stampa.

Ad esempio il 9 dicembre 2020, rispondendo a una domanda dell’Agence France-Presse (Afp) circa la detenzione massiccia di persone nello Xinjiang segnalata da Human Rights Watch, ha così risposto: “Questa cosiddetta organizzazione per i diritti umani è fortemente tendenziosa e capace solo di sfornare menzogne sediziose. Non vedo ragioni per cui dovrei sprecare fiato nel confutare tali assurdità”. E il giorno 23, replicando a una domanda di Reuters che gli chiedeva di commentare le dichiarazioni dei senatori statunitensi Ted Cruz e Marco Rubio che mettevano in guardia contro le attività di spionaggio di Huawei, ha indicato: “I Senatori di cui lei parla sarebbero pronti a opporsi a qualsiasi iniziativa cinese. Sono costantemente intenti a costruire menzogne per calunniare la Cina alla ricerca di un vantaggio politico. Non hanno alcuna integrità politica da invocare”.<sup>15</sup>

Diamo infine un rapido sguardo alla stampa cinese, scegliendo alcuni articoli particolarmente significativi tra i tanti apparsi in questi mesi, articoli spesso di carattere generale, ma sempre con uno sguardo attento all’Europa e all’Occidente.

Il primo è apparso in giugno sull’edizione in lingua inglese del *Renmin ribao* (Quotidiano del Popolo, *People’s Daily*), il più importante quotidiano cinese nonché organo del Partito comunista cinese: in esso si confutano duramente le accuse

---

continuazione del sostegno alle politiche di export, dello sviluppo tecnologico e dell’economia verde.

<sup>15</sup> Si veda al riguardo il più volte citato sito del Ministero, [www.fmprc.gov.cn](http://www.fmprc.gov.cn).

statunitensi (e occidentali) alla Cina di mancanza di trasparenza nell'informazione sui casi di Covid-19 e si accusa in particolare Washington di spandere menzogne a fini politici interni.

Il secondo è un discorso di ottobre, riportato ovviamente da tutta la stampa cinese, di Xi Jinping in occasione del 70° anniversario dell'intervento cinese in Corea, nel quale si richiama tutto il partito e il paese a promuovere lo stesso spirito del 1950, sottolineando come "sia necessario parlare agli invasori nella lingua che conoscono: questo significa combattere una guerra per scoraggiare un'invasione, e usare la forza per contrastare la forza. Serve una vittoria per conquistare pace e il rispetto".

Infine, il terzo articolo è apparso negli ultimi giorni di dicembre su *Huanqiu shibao*, meglio noto come *Global Times*, un tabloid che viene pubblicato sia in lingua cinese che (dal 2009) in inglese in quanto emanazione del *Quotidiano del popolo* e che si concentra sulle questioni internazionali. L'articolo, dal titolo significativo di "End of history obsession links to West's problem of democracy", prende spunto da un'intervista a *Le Figaro* di Francis Fukuyama, noto per il suo saggio del 1992 *Fine della storia*.<sup>16</sup> Lo studioso statunitense scrive infatti che "con la Cina sta per iniziare uno scontro destinato a durare, ma non saremo necessariamente noi a doverlo perdere" mettendo tra l'altro in luce da una parte il vuoto spirituale nei regimi liberali e le difficoltà di sopravvivenza nel lungo termine dei regimi autoritari.

Il commentatore cinese ironizza in particolare sul tema, messo in luce da Fukuyama, della maggiore capacità di *accountability* dei sistemi democratici e sottolinea come proprio negli Stati Uniti il tanto decantato *Western democratic system* ha prodotto confusione, caos e morti e che "nessun politico, funzionario o istituzione è stato dichiarato responsabile di questo disastro".

A parere del giornale cinese, quando Fukuyama espose la sua teoria della "fine della storia" l'Occidente era nel suo periodo di massimo splendore, ma oggi appare curioso riproporre una

---

<sup>16</sup> F. Fukuyama, *Fine della storia e l'ultimo uomo* (*The End of History and the Last Man*), Milano, UTET, 1992.

tesi che appare fuori dal mondo la quale vorrebbe portare l'Occidente a comprendere il proprio sistema come anche quelli non occidentali. “L'ossessione con la ‘fine della storia’ – conclude l'articolo – impedisce agli occidentali di affrontare i problemi dei propri sistemi. Il degrado del sistema occidentale è destinato a peggiorare”.<sup>17</sup>

## Conclusioni. L'economia avanza, e la politica?

Proprio negli ultimissimi giorni di questo drammatico 2020 è giunta la positiva e importante notizia della conclusione da parte di Bruxelles e Pechino del *Comprehensive Agreement on Investment*: un accordo i cui negoziati erano iniziati 7 anni fa e che dovrebbe rendere più interdipendenti i due blocchi economici e soprattutto garantire in generale agli investitori europei l'accesso, come mai fino a oggi, a diversi settori del mercato della Cina (telecomunicazioni, finanza, mercato di automobili elettriche e ibride). Per la Cina, a parere di molti osservatori, i vantaggi appaiono soprattutto di carattere geopolitico, legati quindi a un grande sforzo – come mette in luce ad esempio l'ISPI Daily Focus del 30 dicembre 2020 – “a distendere i propri rapporti con l'Occidente”.<sup>18</sup>

Commentando la firma “in via di principio” dell'accordo, il vice presidente della Commissione UE, Valdis Dombrovskis ne ha enfatizzato l'importanza indicando che è “il risultato più ambizioso per l'accesso al mercato (cinese) ... che la Cina abbia mai concordato con un Paese terzo” e mettendo altresì in rilievo come la Cina per la prima volta ha concordato solide

---

<sup>17</sup> Si vedano: R. Ping, “Facts are the best rumour dispeller”, *People's Daily*, 17 June 2020; “Xi calls for promoting spirit demonstrated in War to Resist US Aggression and Aid Korea”, *Xinhua*, 23 ottobre 2020; Yu Ning, “‘End of history’ obsession links to West's problem with democracy”, *Global Times*, 30 dicembre 2020. L'intervista di Fukuyama dal titolo “Un long combat commence avec la Chine, mais nous n'allons pas nécessairement le perdre”, è apparsa su *FigaroVox* del 26 dicembre 2020.

<sup>18</sup> “UE-Cina, il super accordo sugli investimenti”, *ISPI Daily Focus*, 30 dicembre 2020, con commento di Alessia Amighini.

disposizioni tra cui “la ratifica delle convenzioni fondamentali dell'Ilo sul lavoro forzato”.<sup>19</sup>

A sua volta l'ex sottosegretario al Ministero dello Sviluppo Economico, Michele Geraci, salutando positivamente l'evento si è soffermato sull'Italia indicando che se essa “non risolve alcuni problemi d'approccio politico e culturale al mondo cinese rischia di perdere questa occasione”.<sup>20</sup>

Mentre Pechino ha salutato con enfasi la conclusione dell'accordo, non mancano tuttavia – e ancor più non mancheranno certo in futuro – critiche e malumori da varie parti. Le reazioni a caldo più negative vengono dagli Stati Uniti: “The China-EU Investment Deal is a Mistake” titola Bloomberg mentre la Cnn fa notare che siamo in presenza di una “major diplomatic victory” per la Cina ricordando che l'accordo prevede solo l'impegno cinese a ratificare le misure contro il lavoro forzato e che proprio poche settimane prima il Parlamento europeo aveva votato una risoluzione di condanna dei lavori forzati imposti agli Uiguri in Xinjiang, e il *New York Times* mette in evidenza il fatto che i nodi politici restano irrisolti e che varie obiezioni sono state sollevate dall'amministrazione Biden.<sup>21</sup>

Come ha scritto Joseph Stiglitz, “Il Parlamento europeo ha esortato l'Unione a rivolgersi alla Cina ‘con una sola voce’ ... L'Europa è a un bivio: deve decidere se lasciare che ogni paese faccia del suo meglio per trarre tutti i vantaggi possibili dai rapporti con la Cina, o definire una politica comune basata sulla solidarietà europea. È auspicabile che scelga la seconda opzione”.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> “UE-Cina, c'è l'accordo sugli investimenti. Dombrovskis: risultato ambizioso dopo 7 anni di negoziati”, *RaiNews*, 30 dicembre 2020.

<sup>20</sup> “Bene l'accordo sugli investimenti tra Ue e Cina, ma l'Italia rischia di non sfruttarlo”, intervista di Michele Geraci all'AGI del 30 dicembre 2020.

<sup>21</sup> A. Kluth, “The China-EU Investment Deal is a Mistake”, *Bloomberg Opinion*, 30 dicembre 2020; J. Griffiths, “Neither human rights concerns nor US disapproval could stop the EU-China investment agreement”, *CNN-HK*, 31 dicembre 2020; J. Ewing e S. Lee Myers, “China and E.U. Leaders Strike Investment Deal, but Political Hurdles Await”, *The New York Times*, 30 dicembre 2020.

<sup>22</sup> J. Stiglitz (con C. Dougherty e Foundation for European Progressive Studies), *Riscrivere l'economia europea. Le regole per il futuro dell'Unione*, Milano, Il Saggiatore, 2020 (cit. a p. 326).

## LA REAZIONE EUROPEA ALL'OFFENSIVA TECNOLOGICA CINESE

Giulia Sciorati

L'attuale dibattito europeo sulla portata della cooperazione tecnologica con la Cina nasce da una serie di spinte concomitanti. In primo luogo, l'adozione di un approccio più cauto e difensivo da parte dell'Unione Europea che, nonostante parta da lontano, ha preso forma solo nel 2019 attraverso una classificazione del paese come "rivale strategico". In secondo luogo, l'aggressività delle politiche statunitensi, volte a salvaguardare la supremazia tecnologica nel mondo, che ha tentato di forzare l'UE a uno schieramento a favore o contro Pechino. Da ultimo, il tentativo – più o meno sottotraccia – da parte della Cina di avvalersi della massiccia presenza di funzionari nelle istituzioni multilaterali per stilare le regole dello sviluppo tecnologico mondiale secondo il piano "China Standards 2035", ancora in fase di piena enunciazione.

Nonostante la scarsa longevità del dibattito europeo in questo senso, la sua messa in pratica è stata particolarmente rapida e tratteggia oggi un quadro della cooperazione tecnologica tra Cina e UE dalla portata sostanzialmente limitata. La parola chiave della strategia europea in questo senso sembra essere "reazione" e ben si articola nelle tre principali aree di contrasto delineatesi nel corso degli ultimi anni e che, a causa dello slancio verso l'integrazione digitale dato al mondo dalla pandemia da Covid-19, saranno destinate a crescere nel breve periodo.

La prima questione, quella delle infrastrutture critiche, per esempio, si articola nell'incertezza riguardo lo sviluppo cinese dell'infrastruttura delle reti 5G europee e negli investimenti/acquisizioni di aziende europee con tecnologie critiche, secondo il piano "Made in China 2025". Nel primo caso, l'Unione è riuscita ad adottare una "Toolbox 5G" che propone una serie di misure volte a mitigare i rischi che vanno a colpire i fornitori "ad alto rischio" tra cui rientrano soprattutto i campioni cinesi. Nel secondo caso,

un sistema simile che riguarda i meccanismi di *screening* degli investimenti che è destinato ad essere ulteriormente potenziato nel breve termine al fine di evitare la compravendita opportunistica delle risorse strategiche dell'UE nel post Covid-19: la Cina, anche in questo contesto, è il principale obiettivo.

La seconda questione riguarda invece la cybersecurity europea e, in particolare, quella che è identificata come l'“influenza maligna” cinese. Durante la fase acuta della pandemia, questa controversia si è fatta estremamente pressante a causa delle campagne di disinformazione che l'UE ha accusato Pechino di aver portato avanti per migliorare la propria immagine internazionale, indebolire il dibattito democratico ed aggravare la polarizzazione. In questa circostanza, in particolare, UE e Cina hanno basi fragilissime su cui tentare di ricostruire un dialogo nel prossimo futuro: non a caso, l'Unione quest'anno ha, per la prima volta, imposto sanzioni contro gli attacchi cyber cinesi.

La terza e ultima questione si focalizza sul denso universo dell'intelligenza artificiale (IA) e delle raccolte dati. Una delle priorità europee è infatti quella di stilare un regolamento etico e affidabile dell'IA. Sebbene Pechino abbia firmato i “Principi dell'IA” nel 2019 continua, in ottica europea, a perseguire politiche che vanno contro lo stato di diritto, i diritti umani e i valori democratici nell'IA, *in primis* attraverso l'utilizzo di tecnologie di riconoscimento vocale, facciale e di andatura nelle politiche di sicurezza in Xinjiang o nelle raccolte di dati nell'ambito del “sistema di credito sociale”. Per ovviare alle campagne cinesi di raccolta dati a scopi politici, Francia e Germania hanno fondato Gaia-X, un'alternativa europea ai giganti del *cloud computing*, tra cui Alibaba.

Se l'UE ha finora “reagito” all'offensiva tecnologica cinese, il divario innovativo vede ancora in vantaggio Pechino e va di conseguenza a minare la capacità europea di portare avanti obiettivi a lungo termine di pieno successo.

## 9. UE e Russia.

### La necessità del dialogo

Aldo Ferrari

---

Il 10 dicembre 2020 i capi di Stato e di governo dell'UE hanno deciso di prorogare le sanzioni contro Mosca fino al 31 luglio 2021. Un atto che si ripete due volte l'anno dal 2014, sancendo e alimentando il contrasto sorto tra Bruxelles e Mosca dopo l'annessione della Crimea. Nonostante alcuni tentativi di riallacciare i rapporti, condotti soprattutto dal presidente francese Emmanuel Macron, il 2020 ha segnato in effetti – se possibile – un ulteriore peggioramento della situazione, soprattutto a causa dell'avvelenamento di Aleksej Naval'nyj, nonché della gestione russa della crisi politica in Bielorussia. Non sembra al momento prevedibile un cambiamento di questa tendenza negativa, che ha del resto una storia ormai lunga alle spalle.

### Il miraggio della Casa comune europea

L'idea che la Russia potesse entrare a far parte della Casa comune europea, lanciata già da Gorbačëv negli ultimi anni dell'Urss e poi ripresa da El'cin all'esordio della sua presidenza, è tramontata rapidamente in seguito a una serie di sviluppi politici iniziati già negli anni '90 dello scorso secolo con i profondi dissidi sulle guerre nell'ex Jugoslavia.<sup>1</sup> In primo luogo

---

<sup>1</sup> Cfr. M. Kofman, *La Russia e l'Occidente: la tragedia politica del dopo-guerra fredda*, in

perché nei suoi rapporti con Mosca, Bruxelles è profondamente legata agli Stati Uniti e alla Nato, che hanno visto la Russia sostanzialmente in continuità con l'Urss, vale a dire come una minaccia da contenere. Ma occorre anche tener presente che sin dall'inizio il rapporto tra l'Unione Europea e la Russia non è mai stato alla pari, ma piuttosto simile a quello tra docente e studente, sulla base di una prescrittività che Mosca ha progressivamente rifiutato.<sup>2</sup> Tuttavia la rottura è stata graduale e lo stesso arrivo al potere di Vladimir Putin nel 2000 non deve essere visto come una svolta decisiva in questo senso. Il nuovo presidente, non a caso nato in quella Pietroburgo che è il simbolo stesso dell'avvicinamento della Russia all'Europa voluto da Pietro il Grande, inizialmente guardava soprattutto a Occidente, in particolare verso l'Unione Europea. Nel 2001 Putin affermò la vocazione europea della Russia in una serie di discorsi pronunciati in Germania e a Bruxelles. In quello stesso anno il presidente della Commissione europea Romano Prodi propose alla Russia la creazione di uno spazio economico comune che sembrava del tutto utopica, ma che Mosca accolse favorevolmente. Ancora nel 2005 Putin fece riferimento a questa idea nei suoi discorsi al vertice UE-Russia e solo negli ultimi anni questa prospettiva è stata lasciata cadere nel vuoto.<sup>3</sup>

La crisi dei rapporti tra la Russia e l'Unione Europea inizia in realtà tanto per la percezione negativa del crescente autoritarismo del Cremlino, con un ruolo particolare dell'affare Jukos e dell'arresto di Michail Chodorkovskij nel 2003,<sup>4</sup> quanto per l'avversione di Mosca a una serie di eventi che

---

G. Aragona (a cura di), *La Russia post-sovietica. Dalla caduta del comunismo a Putin: storia della grande transizione*, Milano, ISPI-Mondadori, 2018, pp. 115-131.

<sup>2</sup> Per un'attenta lettura di questo atteggiamento si veda R. Sakwa, *Russia against the rest. The post-cold war crisis of world order*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 251-269.

<sup>3</sup> Su questo tema si vedano gli studi di M. Menkiszak, *Greater Europe. Putin's vision of European (dis)integration*, Centre for Eastern Studies, 2013; e A.V. Tsvyk, "Greater Europe' or 'Greater Eurasia'? In search of new ideas for the Eurasian integration", *RUDN Journal of Sociology*, vol. 18, n. 2, 2018, pp. 262-270.

<sup>4</sup> R. Sakwa (2017), p. 259.

vanno dall'intervento militare in Iraq nel 2003, alle rivoluzioni colorate in Georgia e Ucraina (2003-04)<sup>5</sup> e all'inizio della Politica di Vicinato dell'UE (2004). Mosca vedeva infatti in tutte queste azioni, molto diverse tra loro per natura e finalità, delle prove di egemonia globale da parte di un Occidente a guida statunitense al cui interno l'Unione Europea è divenuta sempre più partecipe, soprattutto a partire dall'ingresso nel 2004 al suo interno di paesi quali Polonia, Estonia, Lettonia, Lituania, Repubblica Ceca e Romania che hanno nei confronti della Russia una posizione ostile determinata da secoli di rapporti politici conflittuali. Il loro apporto al rafforzamento dei sentimenti anti-russi già presenti in altri paesi nell'Unione Europea e nella Nato (in primo luogo Stati Uniti e Gran Bretagna, ma anche Svezia) non deve in effetti essere sottovalutato.

Buona parte delle divergenze tra la Russia e l'Unione Europea sono in effetti legati a iniziative di paesi della "Nuova Europa", per esempio la disponibilità di Polonia e Romania a installare un sistema antimissile statunitense in teoria rivolto contro improbabili minacce provenienti dal Medio Oriente, ma che Mosca ha percepito come un'azione ostile nei propri confronti. Anche la nascita nel 2008 del Partenariato Orientale dell'Unione Europea, un'iniziativa polacco-svedese rivolta alle repubbliche post-sovietiche dell'Europa Orientale e del Caucaso Meridionale, venne accolto da Mosca come un nuovo tentativo di respingerla dal suo Estero Vicino. E nello stesso anno fu ancora la Polonia ad appoggiare con la Gran Bretagna la proposta statunitense di far entrare Ucraina e Georgia nella Nato. L'opposizione dei paesi principali della "Vecchia Europa" – Germania, Francia e Italia – riuscì a evitare questo sviluppo che sarebbe stato molto pericoloso quando, pochi mesi dopo scoppiò la breve ma pericolosa guerra russo-georgiana dell'agosto 2008.

---

<sup>5</sup> Cfr. D. Ó Beacháin e A. Polese, *The Colour Revolutions in the Former Soviet Republics: Successes and failures*, Oxford-New York, Routledge, 2010.

Questa guerra segnò in effetti una crisi molto profonda tra la Russia e l'Occidente, che poté tuttavia essere superata principalmente grazie all'intervento di mediazione dell'Unione Europea. Presto, però, le posizioni di Mosca e Bruxelles ripresero ad allontanarsi. La proposta lanciata da Dmitrij Medvedev – allora presidente della Russia, mentre Putin ne era primo ministro – di una nuova architettura di sicurezza europea non venne sostanzialmente presa in considerazione dall'Unione Europea.<sup>6</sup> A partire dal 2011 la Russia oppose al Partenariato Orientale dell'Unione Europea il progetto di una Unione Economica Eurasiatica. Questa iniziativa, che attualmente comprende Russia, Bielorussia, Kazakistan, Armenia e Kirghizistan, non è mai divenuta per Bruxelles una controparte significativa.<sup>7</sup> Proprio la contrapposizione tra il progetto russo e quello europeo costituisce il contesto politico al cui interno va compresa la crisi ucraina del 2013-14.

## Una crisi irreversibile?

La crisi ucraina, che ebbe come conseguenza l'annessione alla Russia della Crimea, ha segnato un punto di non ritorno nelle relazioni tra Bruxelles e Mosca. Un aspetto fondamentale di questa evoluzione deve in effetti essere visto nel cambiamento di posizione della Germania, che ha sostanzialmente abbandonato in seguito a questa crisi la linea di forte collaborazione con Mosca iniziata già ai tempi dell'Ostpolitik. Come ha osservato Richard Sakwa, la politica estera di Berlino sembra aver perso la sua indipendenza da Washington.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Cfr. B. Lo, *Medvedev and the new European security architecture*, Policy Brief, Centre for European Reform (Cer), luglio 2009.

<sup>7</sup> Su questo progetto si vedano soprattutto i volumi di N. Vasilyeva e M. Lagutina, *The Russian Project of Eurasian Integration. Geopolitical Prospects*, Lanham - Boulder - New York - London, Lexington Books, 2016; e 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.

<sup>8</sup> R. Sakwa, *Frontline Ukraine: crisis in the borderlands*, London, Tauris, 2015, p. 225.

Questa svolta tedesca ha determinato il consolidarsi all'interno dell'Unione Europea di un atteggiamento intransigente che la vede sempre più allineata alle posizioni di Washington nei confronti della Russia. Una posizione sancita anche dalla nomina a capo del Consiglio d'Europa nel 2014 (poi confermato nel 2017) di un falco antirusso come l'ex premier polacco Donald Tusk, convinto non solo che "... la politica di Putin è di avere nemici e di essere in conflitto", ma anche che "... l'indebolimento delle sanzioni alla Russia rischierebbe di pregiudicare i rapporti con la Casa Bianca".<sup>9</sup> Benché posizioni di questo genere non siano universalmente diffuse, c'è sicuramente una profonda incomprensione delle ragioni di Mosca da parte di molti politici e analisti europei.<sup>10</sup>

La Russia, da parte sua, anche dopo l'annessione della Crimea si è mossa nello scenario internazionale con forte assertività, portando avanti una serie di azioni sgradite a Bruxelles, dal sostegno ai separatisti del Donbass, all'appoggio a movimenti politici europei in qualche modo simpatetici sino agli interventi militari in Siria e Libia. Nel versante interno, inoltre, Mosca ha rafforzato in questi anni le dinamiche autoritarie e sviluppato con crescente intensità un discorso culturale orientato in senso conservatore e decisamente in controtendenza rispetto a quello europeo e occidentale.<sup>11</sup>

---

Su questo tema si veda anche T. Forsberg, "From Ostpolitik to 'frostpolitik'? Merkel, Putin and German foreign policy towards Russia", *International Affairs*, vol. 92, n. 1, 2016, pp. 21-42.

<sup>9</sup> Cfr. R. Sakwa, *Russia against the rest. The post-cold war crisis of world order*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, p. 260.

<sup>10</sup> Si veda al riguardo l'acuto articolo di J.D.J. Brown, "A Stereotype, Wrapped in a Cliché, Inside a Caricature: Russian Foreign Policy and Orientalism", *Politics*, vol. 30, n. 3, 2010 – in cui questo atteggiamento è studiato alla luce della categoria interpretativa dell'orientalismo di Edward Said, vale a dire come un insieme di stereotipi interpretativi elaborati dall'Occidente per definire un "altro" sostanzialmente immutabile, arretrato, irrazionale e così via.

<sup>11</sup> Cfr. A. Ferrari, *Russia. A Conservative Society?*, in A. Ferrari ed E. Tafuro Ambrosetti (a cura di), *Russia 2018. Predictable Elections, uncertain future*, Milano, ISPI-Ledizioni, 2018, pp. 33-53.

Dal 2014, quindi, le relazioni tra l'Unione Europea e la Russia si sono avvitate in una spirale di sfiducia e reciproche recriminazioni. Neppure i cambiamenti apportati dall'eterodossa presidenza Trump, con la sua tendenza a trattare con scarsa simpatia l'Europa, hanno indotto le leadership di Mosca e Bruxelles a vedere in una luce nuova i propri rapporti.<sup>12</sup> La stessa crescita impetuosa della Cina – che pure dovrebbe indurre Mosca e l'Occidente, inclusa l'Unione Europea a riavvicinarsi – non ha in effetti spinto in questa direzione. Anzi, dopo la crisi del 2014, isolata e sanzionata dall'Europa, la Russia ha ormai cessato di considerarla il suo principale partner strategico e ha invece intensificato notevolmente la sua proiezione orientale, peraltro già iniziata negli anni precedenti, in particolare nei confronti della Cina.

Nonostante la problematicità del suo rapporto con Pechino, la svolta verso est di Mosca si è consolidata in questi ultimi anni e l'idea della cosiddetta Grande Eurasia è ormai divenuta centrale nel suo discorso politico. Secondo Andrej Kortunov, direttore del Russian International Affairs Council, la questione del ritorno della Russia in Europa deve essere ormai riformulata alla luce dei profondi cambiamenti politici degli ultimi anni: “In che modo Mosca e Bruxelles coopereranno nel contesto di una Grande Eurasia. In tal caso, anche con l'inclusione della parte europea della Russia, l'Europa, *in toto*, deterrà uno status meramente peninsulare appena oltre la punta occidentale del colossale continente asiatico”.<sup>13</sup>

C'è da chiedersi se questa prospettiva sia davvero conveniente per la Russia che si trova in una posizione subalterna rispetto alla Cina per la crescente sproporzione economica e demografica tra i due paesi. Uno scenario nel quale l'egemonia degli Stati Uniti venga sostituita da quella della Cina – così vicina geograficamente e tanto più forte economicamente e

---

<sup>12</sup> D. Cadier, *The Macron initiative, the Biden presidency and the future of EU-Russia relations*, Euren Brief 21, dicembre 2020.

<sup>13</sup> A. Kortunov, *Will Russia Return to Europe?*, Russian International Affairs Council (Riac), 6 novembre 2018.

demograficamente – costituisce una prospettiva non certo positiva per la Russia.<sup>14</sup> Altrettanto legittima, però, è la domanda se sia davvero opportuno per l'Occidente persistere nel suo atteggiamento intransigente che ha contribuito non poco alla svolta verso est compiuta da Mosca negli ultimi anni.

La Russia e l'Occidente, l'Europa in particolare, avrebbero in effetti solo da guadagnare da un riavvicinamento che equilibrerebbe l'inarrestabile crescita della Cina nello scenario internazionale. Al momento però questa prospettiva è sicuramente improbabile. La percezione “orientalista” della Russia come una minaccia permanente di fronte alla quale i paesi europei sono chiamati a restare coesi e reattivi è diventata sistemica in questi ultimi anni, anche per le forti pressioni statunitensi in questo senso. Come ha scritto Andrew S. Weiss, vice direttore del Carnegie Institute di Washington e responsabile delle ricerche su Russia e Eurasia, “la vera questione per i policymaker occidentali è come concepire al meglio una risposta proporzionata e sostenibile alla minaccia posta dalla Russia e gestire abilmente le tensioni in corso, preservando la comunione di intenti che tanto è servita alle precedenti generazioni di leader occidentali”.<sup>15</sup>

A questo irrigidimento europeo corrisponde quello di una Russia che guarda ormai sempre più verso est, senza riuscire peraltro a sfruttare appieno il suo immenso potenziale e la posizione privilegiata di ponte politico, economico e culturale tra Europa e Asia.

## In cerca di un nuovo rapporto

Anche il 2020 ha confermato questa tendenza negativa, che neppure la crisi sanitaria è riuscita ad attenuare. Anzi, la

---

<sup>14</sup> Cfr. A. Ferrari, *Greater Eurasia. Opportunity or Downsizing for Russia?*, in A. Ferrari ed E. Tafuro Ambrosetti (a cura di), *Forward to the Past? New/Old Theatres of Russia's International Projection*, Milano, ISPI-Ledizioni, 2020, pp. 33-47.

<sup>15</sup> A.S. Weiss, *Russia and Europe: Stuck on Autopilot*, Carnegie Endowment for International Peace, 24 settembre 2020.

pandemia ha ridotto in maniera drastica gli scambi educativi, il turismo, i viaggi di lavoro, aggiungendo alla difficile situazione generale anche la rarefazione dei contatti personali.

Inoltre, i recenti cambiamenti costituzionali realizzati in Russia, che tendenzialmente perpetuano il potere di Putin, l'avvelenamento di Aleksej Naval'nyj, principale esponente dell'opposizione, il sostegno del Cremlino ad Aleksandr Lukašënko in Bielorussia hanno ulteriormente approfondito il divario tra Mosca e Bruxelles, introducendo nuovi elementi di contrasto senza che nessuno di quelli passati sia stato appianato. L'allontanamento tra Russia e Unione Europea sembra quindi essere ormai una realtà consolidata. Al tempo stesso, però, non ci si dovrebbe rassegnare a questa situazione. La contiguità geografica, le profonde relazioni storico-culturali, gli intensi scambi commerciali, la positiva cooperazione nella ricerca scientifica, nella lotta a terrorismo e narco-traffico, nelle attività culturali ed educative e così via sono tutti elementi che indicano la possibilità e la necessità di un cambiamento nei rapporti russo-europei.<sup>16</sup>

I primi passi importanti in questa direzione sono stati fatti dal presidente francese Macron, che sin dal 2019 tenta di spingere gli altri leader europei a una svolta nei confronti della Russia, dopo che anni di condanne e sanzioni non hanno ottenuto nessun risultato concreto se non quello di avvicinare Mosca alla Cina, secondo un processo che certo non favorisce l'Europa. Nella conferenza di Monaco del febbraio 2020 Macron ha ribadito la sua posizione, rifiutando l'attuale immobilismo:

Il y a un deuxième choix qui est de dire on est exigeant, on ne cède rien sur nos principes, sur les conflits gelés mais on réengage un dialogue stratégique qui va prendre du temps. Mais on réengage un dialogue stratégique. Parce qu'aujourd'hui la situation dans laquelle on est, est la pire. On parle de moins en moins, on multiplie les conflits et donc on ne se met pas en

---

<sup>16</sup> H. Smith, *Russia-EU relations: can anything be done?*, Euren Brief 22, Russian International Affairs Council (Riac), dicembre 2020.

capacité de les régler. Ces choses-là vont prendre du temps mais je crois que c'est un chemin en tout cas qui est crédible.<sup>17</sup>

La proposta del presidente francese appare del tutto controcorrente rispetto alle tendenze della politica europea verso la Russia negli ultimi anni e incontra non a caso molta opposizione, magari in forma di malcelato sarcasmo verso le risorgenti aspirazioni alla *grandeur* francese. In particolare, molti temono che quest'iniziativa, inseguendo un nuovo rapporto strategico con la Russia sulla scia del tradizionale atteggiamento anti-americano delle élite conservatrici francesi, possa indebolire il rapporto dell'Unione Europea con gli Stati Uniti<sup>18</sup>.

Il presidente francese non sembra tuttavia intenzionato a mettere in discussione il rapporto con gli Stati Uniti e neppure a rompere l'unità d'azione dell'Unione Europea. In questi mesi, infatti, la linea di Parigi è rimasta perfettamente allineata con quella di Bruxelles tanto riguardo al caso Naval'nyj quanto alla crisi politica della Bielorussia. L'intento principale di Macron sembra essere in primo luogo quello di superare l'attuale situazione di stallo per creare un nuovo spazio di azione diplomatica, volto alla mediazione e alla ricerca di compromessi politici con la Russia. In effetti la parte più importante della sua iniziativa appare la volontà di evitare la sedimentazione di forme mentali incapaci anche solo di concepire un miglioramento della situazione politica tra Unione Europea e Russia. A differenza della maggior parte degli altri politici europei, il presidente francese ritiene che sanzioni e contro-sanzioni siano collegate ad alcune specifiche situazioni e, più in generale, che i parametri delle relazioni tra l'Unione Europea e la Russia non siano permanenti, ma contestuali e possano pertanto essere ridefiniti strategicamente.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Emmanuel Macron, *Discours à la conférence de Munich sur la sécurité* 2020, 15 febbraio 2020.

<sup>18</sup> A.S. Weiss (2020).

<sup>19</sup> D. Cadier, *The Macron initiative, the Biden presidency and the future of EU-Russia*

Il successo dell'iniziativa di Macron è alquanto dubbio, in primo luogo per le resistenze di molti paesi europei, che tra l'altro lamentano di non essere stati consultati adeguatamente in precedenza. Resistenze che alimentano al tempo stesso lo scetticismo di Mosca riguardo a quest'iniziativa, che pure ha l'indubbio merito di richiamare alla necessità di un nuovo modello di relazioni tra Russia e UE, abbandonando l'inerzia che si è creata in questi ultimi anni.

Nonostante le numerose difficoltà, la ripresa di questo percorso appare necessaria e urgente. Ma occorre da entrambe le parti un sostanziale cambiamento, basato sulla percezione non solo del rischio che il crescente divario comporta tanto per la Russia quanto per l'Unione Europea, ma anche delle enormi opportunità politiche, economiche e di sicurezza che una rinnovata collaborazione potrebbe determinare. Lo scenario più auspicabile sarebbe quello di un'evoluzione interna che renda la Russia politicamente più affidabile per l'Europa; e, da parte di quest'ultima, un non meno importante sforzo di comprensione degli interessi e delle sensibilità della Russia. Entrambi questi esiti appaiono al momento del tutto improbabili; più realisticamente le due parti dovrebbero sforzarsi di ricreare un clima di fiducia reciproca pur nel riconoscimento delle differenze sostanziali che le dividono su molti punti. In effetti, come osserva l'analista russo Sergej Utkin, non si deve pensare a svolte radicali, magari attraverso la ripresa dei peraltro poco efficaci vertici Russia-UE del passato. La situazione attuale consente piuttosto d'immaginare un'azione diplomatica di medio livello che cerchi di affrontare costruttivamente almeno alcuni tra i principali contrasti politici, mentre sarebbe di grande utilità anche l'attenuazione delle contrapposte campagne mediatiche, concentrandosi invece sui vantaggi pratici di una rinnovata collaborazione.<sup>20</sup> Non bisogna infatti dimenticare che l'Unione

---

*relations*, Euren Brief 21, Russian International Affairs Council (Riac), dicembre 2010.

<sup>20</sup> S. Utkin, *No end in sight: what now for the EU and Russia?*, Euren Brief 20, Russian International Affairs Council (Riac), dicembre 2020.

Europea e la Russia si confrontano in un contesto globale di rapidi cambiamenti politici, economici e tecnologici che rende decisamente negativa la loro attuale contrapposizione. Il ritorno alla situazione di dialogo, pur contrastato, precedente il 2014 dovrebbe essere l'obiettivo minimo di entrambe le parti.

## 10. UE e MENA: un'eterna assenza?

---

### I rapporti con il Nord Africa e il Golfo

*Armando Sanguini*

Il flagello pandemico del Covid-19 non ha fermato l'edizione 2020 del Rome MED-Mediterranean Dialogues – la conferenza annuale promossa dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale con la collaborazione dell'Istituto Italiano per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) – a Roma. Essa si è svolta anche in quest'*annus horribilis* e ha offerto l'opportunità di un confronto autorevole e articolato sulle condizioni complessive in cui versa il Mediterraneo e sulle loro prevedibili prospettive. Certo, si è svolta tutta in remoto, ma vien quasi da dire che la sua forzata virtualità non ha affatto depresso latitudine e portata degli interventi. Anzi, vi ha forse impresso più schiettezza e sinteticità nelle prese di posizione dei partecipanti, soprattutto di quelli più attesi.

La sferza della pandemia ha seminato macerie che la cronaca sanitaria ed economica ha puntualmente registrato, mentre non ha forse adeguatamente valorizzato il fatto che queste macerie hanno anche stimolato un recupero di solidarietà e una ricerca di convergenza tra i suoi membri decisamente innovativa che ci si augura possa consolidarsi e soprattutto estendersi ben oltre

il perimetro tracciato dalle pressanti ragioni di ordine sanitario ed economico che ne sono state all'origine. E rappresentare l'incipit di un ruolo politico europeo finalmente proporzionale al suo peso economico; ruolo tanto più necessario nell'attuale contesto di sfidante multipolarità in cui torna a farsi credibile un rivisitato vincolo transatlantico. Senza Londra.

Si tratta di un ruolo che l'Europa è chiamata a esercitare in primo luogo nel suo intorno più immediato, cioè il Mediterraneo, come sottolineato dall'alto rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, Josep Borrell. Un intorno dove si affollano altri Attori che meno titolo e forse anche legittimità hanno. Un intorno dove le ripercussioni derivanti dalla diffusione del Covid-19 (per il crollo, ad esempio, del turismo e della domanda energetica) si sono andate incistando in preesistenti fattori di criticità legate ai focolai di tensione alle guerre, alle difficoltà sociali ed economiche, alle debolezze di governance. La pandemia ha finito anche per essere complice dei regimi autoritari (dall'Algeria all'Arabia Saudita passando per l'Egitto) favorendo la sospensione delle manifestazioni di protesta.

Nel Nord Africa e nel Golfo, l'area coperta da questa sezione del Rapporto, due sono i paesi più travagliati: Libia e Yemen.

## **Libia**

La Libia, teatro di un'annosa conflittualità che oltre ai due contendenti principali (Tripoli e Tobruk/Bengasi) coinvolge istanze tribali e frammentazioni locali, si è andata avvelenando nel tempo con l'intromissione politico-militare-ideologica di una discreta schiera di attori regionali e internazionali, da Mosca agli Emirati all'Egitto alla Francia (Tobruk-Haftar), dalla Turchia al Qatar (Tripoli). Si ricorderà al riguardo come la temeraria "guerra di liberazione" di Tripoli scatenata dal generale Khalifa Haftar abbia sbriciolato le aspettative che nel 2019, dopo Palermo (2018), si stavano accendendo con l'annunciata conferenza intra-libica promossa dall'Onu; e si ricorderà come la reticenza europea alla richiesta di aiuto di Tripoli abbia aperto la strada

all'intervento di Ankara che lo ha subito monetizzato con un insostenibile accordo bilaterale (delimitazione della piattaforma continentale). Ebbene, anche il 2020 si è aperto, questa volta su iniziativa della Germania e l'avallo attivo dell'Onu, con una nuova iniziativa di stabilizzazione del paese favorita anche dall'impantanamento di Haftar: mi riferisco alla Conferenza di Berlino che ha visto la partecipazione di Algeria, Cina, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Russia, Stati Uniti e Turchia, insieme agli alti rappresentanti delle Nazioni Unite, l'Unione Africana, l'Unione Europea e la Lega degli Stati Arabi. Pur in un clima che scontava una buona dose di scetticismo, la conferenza si è chiusa con un documento di ben 57 punti che al di là di una pletora di retoriche affermazioni di principio, aprendo la strada alla tessitura di una trama negoziale che alla fine dell'anno, sebbene incompiuta, ha mostrato qualche interessante consistenza. E ciò per la verosimile convinzione che un'agenda negoziale ancorata alle posizioni acquisite sul campo sia più idonea a offrire un'accettabile spartizione di influenze politico-economiche rispetto a una soluzione militare. Da qui l'approdo, nel luglio, alla *revoca del blocco petrolifero* imposto da Haftar, quindi alla firma del *cessate-il-fuoco permanente* (Ginevra, 23 ottobre), e infine all'apertura del Libyan Political Dialogue Forum (Tunisia) col corredo dei *negoziati sui 3 tavoli* – istituzionale (Marocco), militare (Egitto) e politico (Ginevra) – per la creazione delle “istituzioni di transizione” e della stesura delle disposizioni relative alle previste elezioni nazionali a fine 2021.

L'Unione Europea ha dato un suo apprezzabile contributo di supporto politico e operativo, nei limiti posti dalle sue divaricazioni interne soprattutto in materia migratoria ed energetica. Ma è rimasta un passo indietro, come implicitamente ammesso dall'alto rappresentante in termini d'impegno per la cessazione stessa del conflitto. Opzione questa che meriterebbe di essere portata avanti d'intesa con l'Unione Africana e, nella misura della sua disponibilità, in collaborazione con la nuova amministrazione americana. La cronaca ci dà conto del

fatto che proprio a fine anno Haftar ha ricercato e ottenuto nuova visibilità – prima con la vicenda dei nostri pescatori – sequestrati in mare dalle forze libiche a settembre 2019 e detenuti a Bengasi per più di 100 giorni –, per i quali ha preteso la visita del premier Conte e del ministro degli Affari Esteri, poi con un rinnovato attivismo militare nel Fezzan – ci si augura non voglia ripetere la sua precedente esperienza visto che, come prima ricordato, Russia, Egitto, e da ultimo Francia, sembrano ora privilegiare il tavolo negoziale. Ciò che peraltro converrebbe anche ad Ankara.

## Yemen

Lo Yemen ha rappresentato il paese che più ha sofferto il Covid-19 perché i suoi effetti si sono saldati con il disastro umanitario prodottosi con l'ormai quinquennale guerra civile tra gli Houthi (sostenuti dall'Iran e i suoi proxy regionali) e il governo centrale (con la coalizione araba a guida saudita e l'aiuto americano). Una guerra che si è andata incrociando, da un lato, con il violento rigurgito militare degli indipendentisti dello Yemen del sud (Southern Transitional Council - Stc) appoggiati dagli Emirati, già parte della precitata coalizione e, dall'altro, con il garbuglio dei focolai tribali su cui soffiano sia al-Qaeda sia l'Isis. È pur vero che nel 2018 è stato raggiunto a Stoccolma sotto l'egida Onu un accordo di cessate-il-fuoco tra Houthi e governo legittimo, ma è altrettanto vero che le speranze che aveva suscitato sono andate progressivamente scemando. Positivo comunque il fatto che nel corso del 2020 l'Arabia Saudita sia riuscita a trovare un accordo tra governo legittimo e i secessionisti del sud, concretatosi in un governo di coalizione insediato ad Aden. Purtroppo il duplice, sanguinoso attacco terroristico che ne ha funestato l'esordio, grava pesantemente sul suo futuro come su quello dell'incompiuto accordo di Stoccolma, di cui è parte nevralgica la sicurezza del Mar Rosso (Hodeida). L'Unione Europea ha accolto favorevolmente l'accordo di Riyadh e continuato a sostenere quello di Stoccolma

anche se con una assertività politica misurata riguardo alla convenienza del rapporto con Teheran. Ha continuato a spendersi in termini umanitari, sebbene al di sotto delle aspettative delle Nazioni Unite e ha coerentemente adeguato il regolamento del 2014 alla Risoluzione 2511 del Consiglio di Sicurezza dell'Onu (passata nel febbraio 2020, con l'astensione di Russia e Cina) in materia di sanzioni per violazione dei diritti umani e dell'embargo sulle armi. Il cambio della guardia a Washington potrebbe aprire utili spazi a un'azione multilaterale protesa a incoraggiare i protagonisti regionali della guerra civile a implementare l'accordo di Stoccolma attraverso un'inclusiva governance del paese e a garantire adeguati margini di sicurezza al transito via Golfo Persico e Canale di Suez.

## **Monarchie del Golfo**

Nei riguardi delle monarchie del Golfo, pur colpite dal Covid-19 ma in grado di contrastarne gli effetti più deleteri, l'Europa ha comprensibilmente assecondato la dinamica dei reciproci interessi economici, commerciali e finanziari, lasciando al margine il cosiddetto "dialogo politico" in materia di diritti umani. Indicativo il seguito riservato alla sollecitazione del Parlamento europeo in materia di embargo della vendita di armi all'Arabia Saudita e agli Emirati, ai quali si imputa anche l'uccisione di innumerevoli vittime civili in Yemen. Ma nel 2020 l'attenzione nei riguardi delle monarchie del Golfo ha avuto come epicentro un fatto fondatamente considerato di valenza storica: la firma dei cosiddetti Accordi di Abramo tra Israele da un lato e gli Emirati e il Bahrein dall'altro, celebrata negli (e dagli) Stati Uniti. Si tratta di accordi che costituiscono il punto d'arrivo di una lunga serie di contatti carsici sviluppatasi negli anni scorsi e il punto di partenza di una normalizzazione dei rapporti politici, economici, finanziari e di sicurezza. Sullo sfondo di una piattaforma anti-iraniana. E antiturca.

Questo evento, suscettibile di significativi riflessi sui futuri equilibri complessivi della regione è stato accolto con favore

da Josep Borrell, l'alto rappresentante UE, peraltro, a nome dell'Unione ha tenuto anche a ribadire il suo persistente impegno per una soluzione negoziata e praticabile, fondata sulla coesistenza di due Stati, in sintonia col diritto internazionale. Un'accoglienza tiepida, dunque, che alcuni analisti hanno voluto leggere in chiave strumentalmente tattica – un colpo al cerchio e uno alla botte – ma che in realtà assume un valore oggettivo a fronte delle immediate contropartite ottenute dagli altri due firmatari degli accordi che poco hanno a che vedere col processo di pace: il Sudan, con la cancellazione dalla lista statunitense dei paesi collusi col terrorismo; il Marocco, col riconoscimento americano della sua sovranità sul Sahara occidentale, atto destinato a esacerbare la criticità della questione saharawi sul piano regionale e a livello internazionale. Sta di fatto che questi "Accordi di Abramo" sembrano definire l'incipit di una revisione della mappa geopolitica della regione. Revisione che attende l'adesione dell'Arabia Saudita, co-regista di questa svolta normalizzatrice e da tempo attore di contatti con, e di aperture verso, Israele; da ultimo con la visita (mai confermata) di Netanyahu in terra saudita. Difficile non vedere in quest'operazione anche un disegno anti-iraniano e antiturco. Non si dimentichi che il presidente Recep Tayyip Erdoğan, come del resto la guida suprema Ali Khamenei sul versante sciita, contesta duramente la supremazia di Riyadh nel mondo islamico fondata anche sul ruolo (autoassegnatosi) di Custode dei luoghi santi di Mecca e Medina e la contrasta concretamente con le insegne dell'invisa Fratellanza musulmana con una disinvolta strategia politico militare di espansione neo-ottomana affatto gradita, del resto, da gran parte dei paesi arabi. Re Salman condivide questo disegno, ma chiede tempo, più di quanto sarebbe nei desiderata dell'irruento principe ereditario, per impegnare anche il suo paese in questa svolta normalizzatrice con Israele. La causa palestinese è infatti una bandiera storica della Casa reale saudita: si ricordino, a titolo esemplificativo, l'embargo del '73 e quindi il piano di pace del 2002 proposto da Riyadh e fatto proprio dalla Lega Araba, che

condiziona(va) tale normalizzazione, tra l'altro, al ritiro di Israele dai Territori Occupati. Da qui si spiega la scelta attendista del re Salman che nell'occasione ha voluto riaffermare la centralità della questione palestinese e la necessità di una soluzione equa e giusta da collocare anche nell'agenda dei futuri rapporti con l'amministrazione Biden.

Con il 2020 Riyadh ha chiuso un'impegnativa presidenza del G20 che ha condotto con apprezzabile disinvoltura anche in funzione della valorizzazione della sua *Vision 2030* – che pure è in sofferenza per gli effetti Covid-19 sulla domanda di petrolio – in materia di diversificazione economica, di apertura al mercato mondiale e di modernizzazione sociopolitica. Interessante l'impegno sollecitato ai membri del G20 a favore di una solidale lotta alla pandemia a livello globale messo agli atti con la sua presidenza. Va pure detto che tutto ciò non è bastato tuttavia a stendere un velo sul nodo dei diritti umani, sulla ferita yemenita e sull'orrenda uccisione di Jamal Khashoggi nel Consolato saudita a Istanbul.

Occorre dar conto, infine, che con il 2021 verrà accantonato il blocco decretato contro il Qatar (2017) accusato da Arabia Saudita, Bahrein, Egitto ed Emirati di asserite colpe quali il sostegno al terrorismo islamista e i rapporti poco graditi con l'Iran. Avverrà col primo vertice del Consiglio di cooperazione del Golfo che così riacquisirà una parvenza di unità in un gesto di reciproca generosità, tutta da disvelare, ma che di fatto sanziona il fallimento di un'operazione che non solo non ha piegato questo piccolo, ricco e disinvolto paese ma ha finito per rinsaldarne i rapporti con Teheran e Ankara. Ne vedremo i riflessi soprattutto attraverso la futura linea di condotta del Qatar la cui "versatilità" è ben rappresentata dal fatto di ospitare, tra l'altro, la più importante base americana nell'area. L'Unione Europea ha accolto molto positivamente l'evento nell'espresso convincimento che esso propizierà la stabilità regionale e il partenariato bilaterale, ma appare ancora debole la capacità dell'Unione di un'autonoma strategia proattiva nel Golfo.

## Egitto

Nel panorama nord-africano merita una certa priorità d'attenzione il presidente dell'Egitto Abdel Fattah al-Sisi che, nel 2020 si è confermato interlocutore ineludibile negli equilibri geopolitici del Mediterraneo, ma anche despota arrogante a casa sua dove i segni di una futura instabilità interna non si stanno certo riducendo. Quanto al primo aspetto basterà ricordare il varo ufficiale, al Cairo, della piattaforma multilaterale “East Med Gas Forum” con Cipro, Giordania, Grecia Israele, Italia e Autorità palestinese (Unione Europea e Stati Uniti osservatori) aperta ad altri Stati rivieraschi, a eccezione, ovviamente, della Turchia; del pari, l'azione mediatrice avviata a fine anno con la reclamizzata visita nella capitale libica di una propria delegazione militare all'insegna del rafforzamento dell'accordo di cessate-il-fuoco (23 ottobre) e di quanto stabilito negli incontri del Comitato militare congiunto – Governo di Accordo Nazionale (Gna) (Tripoli) ed Esercito Nazionale Libico (Lna) (Tobruk Bengasi) –. Ciò nel verosimile intento di privilegiare la soluzione negoziale cui si è fatto cenno prima, evitando nella misura del possibile che Haftar da un lato ed Erdoğan dall'altro si mettano di traverso. Quanto al secondo aspetto non si è certo attenuata la politica repressiva del regime nei riguardi delle più diverse forme di critica/opposizione politica che ha raggiunto un chiaro livello d'intollerabilità nell'orrenda vicenda di Giulio Regeni. Tanto che proprio alla fine del 2020, cioè dopo 5 anni di indagini, la Procura di Roma ha chiesto il rinvio a giudizio di alcuni esponenti dei servizi segreti egiziani, sfrontatamente rigettato dalla Procura del Cairo, peraltro all'indomani di un contatto telefonico tra il nostro presidente del Consiglio e il presidente egiziano. Ci si aspetta ora una presa di posizione dell'Unione Europea, sollecitata dall'Italia, ma alla luce del triste recente conferimento della *Légion d'honneur* allo stesso al-Sisi da parte del presidente francese e dell'inutilità del richiamo dell'ambasciatore italiano nel 2016, v'è da chiedersi quale seguito ne possa venire. V'è pure da domandarsi se alla radice

del problema non stia il fatto che forse al-Sisi non ha la forza di imporsi sui suoi servizi segreti.

## **Algeria**

Quanto all'Algeria si può osservare che il 2020 si è dipanato in maniera meno turbolenta dell'anno precedente. La pandemia da Covid-19 vi ha contribuito grazie alla forzata sospensione delle settimanali manifestazioni di protesta, pacifiche ma robuste, del movimento Hirak al grido "Portiamo la libertà" alla quale il regime ha saputo associare misure riformiste e di sostegno economico all'insegna dello slogan – costruiamo un "ponte di fiducia con i cittadini", fortemente reclamizzato dal premier Abdelaziz Djerad. Gli ha dato manforte proprio in chiusura d'anno, lo stesso presidente Abdelmadjid Tebboune rientrato in Algeria dopo due mesi di assenza per ragioni di salute, provvedendo a due atti importanti: la firma sia della nuova costituzione che risulta lontana dalle aspettative di Hirat (mantiene il potere presidenziale e amplia quello dell'esercito) sia della legge finanziaria per il 2021 in cui si afferma l'obiettivo dell'emancipazione dell'economia dalla dipendenza dagli idrocarburi. Intanto ha annunciato una campagna di somministrazione del vaccino russo Sputnik V contro il Covid-19. L'Unione Europea è rimasta ancorata alla promozione degli interessi bilaterali dei suoi membri lasciando nell'ombra un'auspicabile visione unitaria.

## **Tunisia**

Il 2020 è stato un anno difficile anche per la Tunisia che ha sì salvaguardato il suo quasi solitario stendardo democratico nell'area mediorientale dalla rivoluzione della dignità in avanti, ma da tempo versa in un gorgo di criticità: crisi del 2008, attacchi terroristici (Qmi/Isis), crollo dell'export e del turismo, fragilità politico-ideologiche di governance e infine la

mannaia del Covid-19. Questo gorgo ha esasperato la già grave disuguaglianza tra costa e interno del paese e portato il Pil al -9% e la disoccupazione generale al 17% (quella giovanile al 37%) per citare solo alcuni esempi. Aggiungiamo la nomina di ben tre primi ministri nel corso dell'anno. Sintomatico che il 2020 si sia chiuso senza messaggi augurali da parte di almeno una delle principali cariche dello Stato (presidenti della Repubblica e del Parlamento, premier). Ebbene, le responsabilità interne della presente situazione sono evidenti, ma non meno visibile è l'inadeguatezza del sostegno assicurato a questo piccolo ma geopoliticamente nevralgico paese dall'Unione Europea, troppo frenata dal controverso tema della gestione dei flussi migratori.

## Conclusione

Nel 2020 l'Unione Europea ha mostrato i limiti di ruolo della sua soggettività internazionale anche nell'area mediterranea. È però anche emerso qualche segnale di un'innovativa coesione interna che appare imprescindibile consolidare anche nel superamento di tali limiti di ruolo. Superamento che appare al momento difficile ipotizzare nei termini ambiziosi di quel "Rinascimento" evocato da Emmanuel Macron, ma che forse risulterebbe più praticabile in una chiave volta a privilegiare progressivamente un processo decisionale sempre più ancorato allo strumento della maggioranza (di chi ci sta) rispetto a quello dell'unanimità e finalizzata a identificare il perimetro di un' autonomia di ruolo attorno al quale aggiornare i confini del vincolo transatlantico con il nuovo inquilino della Casa Bianca. E ciò tenendo conto del fatto che in questo Mediterraneo l'Unione è ormai chiamata a confrontarsi con un disegno spartitorio di zone d'influenza, dalla Russia alla Cina passando per le potenze regionali, che, *rebus sic stantibus*, appare suscettibile d'imporsi.

## I rapporti con il Medio Oriente

*Ugo Tramballi*

Sven Kuhn von Burgsdorff, il rappresentante UE presso l'Autorità palestinese, aveva mostrato un'ammirevole solerzia. Solo il giorno prima, il 15 novembre dell'anno scorso, il governo israeliano aveva approvato la costruzione di 1.257 nuove case sulla collina di Givat Hamatos. Von Burgsdorff ne aveva raggiunto la cima a capo di un gruppo di diplomatici dei paesi europei, per dare un segno di dissenso. Quel luogo che i coloni ebrei vogliono edificare è nella parte araba di Gerusalemme, a Est: nelle intenzioni dei vecchi accordi di Oslo la città dovrebbe diventare capitale palestinese. La posizione di Givat Hamatos è strategica: un insediamento taglierebbe quel che resta della continuità territoriale fra Betlemme e Gerusalemme, in un eventuale stato palestinese.

“Tornatevene in Europa”, “Europa vergognati”<sup>1</sup>. Ad accogliere la delegazione su quella collina desolata, in un tripudio di bandiere con la stella di David, c'erano gli attivisti di Im Tirtzu, un'organizzazione di estrema destra favorevole all'annessione territoriale della Cisgiordania. Im Tirtzu propone anche di normalizzare le università israeliane, proponendo il giuramento di fedeltà al sionismo di tutti i docenti. Per evitare il contatto – che, tra l'altro, non si sarebbe volto a loro favore – i diplomatici del vecchio continente avevano abbandonato il campo.

### Da Oslo ad Abramo

Il loro obiettivo era l'affermazione di un principio. Il risultato è stato di mostrare che solo l'Unione Europea ancora si preoccupava del destino dei palestinesi e sosteneva la formula

---

<sup>1</sup> “Right-wing Israeli protesters heckled a group of European diplomats in Jerusalem today”, *Al-Monitor*, 16 novembre 2020.

di Oslo: “Due Stati per due popoli in pace e sicurezza”. L'amministrazione Trump aveva presentato un piano che ignorava i palestinesi e quasi vent'anni di trattativa di pace. Alcuni importanti paesi arabi (Emirati, Bahrain, Marocco con l'assenso politico saudita) avevano avviato le relazioni diplomatiche e approfondito quelle economiche con Israele, nonostante quest'ultimo continuasse a occupare i territori palestinesi. Dai paesi firmatari di “Abramo” non era venuto alcun segno di protesta alla notizia di Givat Hamatos.

Come per sottolineare l'ineluttabilità della progressiva annessione della Cisgiordania, il governo israeliano aveva fissato al 20 gennaio la chiusura delle gare d'appalto per la costruzione sulla collina: il giorno dell'insediamento di Joe Biden. Nemmeno per il nuovo presidente sarebbe stato facile cambiare il corso degli eventi in questa parte del Medio Oriente.

Già nel 2002 il mondo arabo aveva offerto il riconoscimento allo stato ebraico ma in cambio del ritiro da tutti i territori occupati da Israele: quelli palestinesi, Gerusalemme Est, il Golan siriano, alcune aree contese col Libano. Con gli “Accordi di Abramo” i firmatari arabi non chiedevano più nulla di tutto questo: la comune ostilità per l'Iran era diventata di gran lunga più importante della causa palestinese.

In attesa che Joe Biden prima o poi si esprima sul confronto fra Israele e palestinesi – sono molti i danni lasciati da Donald Trump e forse questo non sarà il più urgente da riparare – solo l'Unione Europea continua dunque a essere il custode ostinato di Oslo. A Bruxelles e nei ministeri degli Esteri dei Paesi membri, la vicenda fra israeliani e palestinesi viene ancora chiamata “Middle East Peace Process” – come se continuasse a dipendere da questo la stabilità dell'intera regione – sintetizzata nell'acronimo vagamente burocratico di Mepp.

Definendo l'“Autonomia strategica” europea, l'alto rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, Josep Borrell indicava tre regioni del mondo nelle quali gli interessi dell'UE sono prioritari: l'Estremo Oriente (Cina), il Vicinato orientale (la Russia prima di tutto) e

quello meridionale, cioè la sponda Sud del Mediterraneo<sup>2</sup>. Di quest'ultima il Levante è l'area più sensibile (oltre alla Libia) e la trattativa di Oslo è la questione nella quale l'UE ha speso più tempo, energie, denaro e credibilità politica.

Quando iniziò il processo di pace alla fine del 1993, Stati Uniti e Unione Europea stabilirono una divisione del lavoro: l'America si sarebbe occupata del negoziato politico, l'UE dello sviluppo economico palestinese insieme al Fondo Monetario Internazionale e alla Banca Mondiale, e dell'integrazione con Israele. Allora l'Europa non aveva un profilo diplomatico marcato. La figura dell'alto rappresentante per la politica internazionale e di sicurezza sarebbe stata creata solo col Trattato di Lisbona del 2009 e solo un anno più tardi sarebbe nato l'European External Action Service, la cosa più vicina a un vero Ministero degli Esteri.

## Nuovi paradigmi

Nel 1995 l'UE lanciò il "Processo di Barcellona" con l'intenzione d'inserire la desiderata integrazione fra Israele e palestinesi in un'iniziativa più ampia euro-mediterranea. Il prodotto forse più importate e ancora relativamente funzionante, furono gli "accordi di associazione" con Tunisia, Egitto, Israele, Giordania, Marocco e Palestina. Nel 2004 fu inaugurata la European Neighbourhood Policy; quattro anni più tardi al Summit di Parigi provò la Francia a guidare il processo d'integrazione con un'Unione per il Mediterraneo. Il successo non è stato rimarchevole se agli ultimi Dialoghi Mediterranei, organizzati a inizio dicembre 2020 da dal Ministero per gli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale in collaborazione con ISPI (Rome-MED Mediterranean Dialogues), Borrell ricordava che il gap fra sponda Nord e Sud è troppo vasto e diventa sempre più profondo: il Pil procapite della prima è 16 volte più grande di quello della seconda<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> M. Leonard, *Sovereign Europe, hostile world: In conversation with Josep Borrell*, HRVP, European Council on Foreign Relations (Ecfr), 21 dicembre 2020.

<sup>3</sup> Rome-Med Mediterranean Dialogue, [MED Dialogue with Josep Borrell](#)

“Invece del suo rigido concentrarsi sul processo di Oslo, l’UE dovrebbe creare un nuovo paradigma per la pace”, protesta Hugh Lovatt dell’European Council on Foreign Relations<sup>4</sup>. È una suggestione obbligata, data la realtà sul campo e la generalizzata *Oslo fatigue*. Ma è più facile da teorizzare che realizzare: l’alternativa ai due Stati è un solo Stato bi-nazionale che Israele rifiuta con ancor più convinzione dell’indipendenza ai palestinesi. Come diceva Josep Borrell nel suo intervento ai Dialoghi Mediterranei, l’autonomia strategica europea “non è una bacchetta magica ma un processo che richiede tempo”<sup>5</sup>. L’UE non ha ancora la *gravitas* necessaria per imporre i diritti dei palestinesi a questo Israele sempre più a destra, e spingere al realismo un’Autorità palestinese sempre più smarrita.

Né gli Emirati Arabi Uniti né il Bahrain sono mai stati in guerra con Israele. Chiamare trattato di pace gli “Accordi di Abramo” è eccessivo. Tuttavia la loro alternativa è inesistente e per un certo periodo – probabilmente lungo – saranno il punto di riferimento, lo sfondo di ogni eventuale negoziato fra Israele e palestinesi. I margini di Oslo sembrano ormai essere limitati a una “occupation maintenance”, a una mera gestione dell’occupazione israeliana in assenza di pace. Anche se dopo qualche sbrigativo commento, lo stesso Borrell ha riconosciuto che “Abramo” è lo specchio dei tempi: “È emerso un nuovo paradigma regionale nel quale la pace non è più una precondizione per la normalizzazione”<sup>6</sup>. Una constatazione che vale per tutti i conflitti del Levante.

---

Fontelles, ISPI/MAECI, 4 dicembre 2020.

<sup>4</sup> H. Lovatt, “The End of Oslo: a New European Strategy on Israel-Palestine”, Policy paper, European Council on Foreign Relations (Ecftr), dicembre 2020.

<sup>5</sup> Rome-Med Mediterranean Dialogue, [MED Dialogue with Josep Borrell Fontelles...](#), cit.

<sup>6</sup> Europe by Satellite, [EC AV PORTAL – Audiovisual Service \(europa.eu\)](#)

## **La regione peggiore del mondo**

La sindrome pandemica che non crea dinamiche geopolitiche ma accelera tutte quelle già esistenti prima del Covid, sta forse accentuando il profilo globale dell'UE: il bicchiere non è più solo mezzo pieno. Ma i lavori sono in corso e l'Europa continua a scontare un debito di credibilità anche nelle altre crisi di questa regione. Dall'Egitto all'Iran, passando per il Libano, la Siria, la Turchia e l'Iraq, il Levante "allargato" è l'area più instabile del mondo, la principale produttrice di idrocarburi, conflitti, dittature e profughi. Un ventennio di troppe crisi nessuna delle quali mai davvero risolta: la guerra in Iraq; una rivoluzione trasformatasi in conflitto internazionale in Siria; le conquiste territoriali dell'Isis; una rivolta civile e un golpe militare in Egitto; il clamoroso fallimento politico ed economico del Libano; le smodate ambizioni turche; l'Iran ancora imbrigliato da una rivoluzione islamica avvenuta ormai 41 anni fa.

Se da due presidenti (Barack Obama e Donald Trump) e tre mandati, gli Stati Uniti cercano inutilmente di divincolarsi da questa regione di "conflitti senza fine"; se la Russia di Putin cerca di esercitare una politica di potenza dagli scarsi risultati, è difficile che l'Unione Europea possa fare di meglio.

Non è il più decisivo, ma uno dei limiti è che uno dei suoi membri, la Francia, continui a comportarsi come fosse ancora la potenza di un tempo: di gran lunga più interessata al suo interesse nazionale che a quello comune europeo. Più a Ovest, in Libia, Parigi sostiene la parte avversa a quella riconosciuta da Bruxelles; in Egitto sfrutta a fini politici ed economici le difficoltà italiane in seguito al caso Regeni. Sull'omicidio del giovane ricercatore italiano la Francia non ha mostrato alcuna solidarietà con l'Italia e scarsa attenzione al voto del Parlamento europeo promosso dal suo presidente David Sassoli<sup>7</sup> che chiedeva agli egiziani di fare piena luce sulla fine di Regeni.

---

<sup>7</sup> F. Basso, "La Ue appoggia l'Italia su Regeni: l'Egitto collabro e liberi Zaki", *Il Corriere della Sera*, 19 dicembre 2020.

Bisogna tuttavia ammettere che gli interlocutori della regione continuano a prediligere i loro rapporti politici, economici e di sicurezza con ogni singolo paese europeo piuttosto che attraverso il filtro comune di Bruxelles. Soprattutto con gli attori più importanti: Francia, Gran Bretagna, Germania e Italia. È probabilmente un limite culturale – oltre che politico – faticare a percepire l'UE come un interlocutore forte, capace di dare ai problemi della sponda Sud del Mediterraneo le stesse risposte concrete delle singole potenze della riva Nord. Come per molti versi dimostra il caso della crisi finanziaria e politica del Libano, aggravata dalla terribile esplosione nel porto di Beirut. Subito dopo l'incidente l'UE aveva sborsato più di 70 milioni di euro per la prima emergenza umanitaria, oltre a successivi altri 100 milioni per la ricostruzione. Ma odiandola o desiderandola a seconda delle opinioni politiche e del credo religioso, alla fine è sulla Francia che i libanesi hanno contato.

## **Profughi e giacimenti**

Dagli accordi del 2015 sul nucleare, in Iran l'Unione Europea ha un ruolo e una presenza politica attiva, sebbene senza una sede diplomatica. Tuttavia riguardo al mantenimento del compromesso dopo il ritiro dell'amministrazione Trump, nel 2017, conta più ciò che dicono i membri europei del Joint Comprehensive Plan of Action, Jcpoa – Francia e Germania – che le reazioni dell'Unione. Ed evidentemente pesa di più l'effetto delle sanzioni americane che la volontà europea di continuare ad avere relazioni economiche con Teheran.

Probabilmente è nei complessi e ondovaghi rapporti con la Turchia che nel Levante l'UE è più visibile. Quel braccio orientale di Mediterraneo è lo scenario di due priorità europee: i milioni di profughi che aspirano a raggiungere il vecchio continente, e i giacimenti di gas il cui sfruttamento coinvolge direttamente due Paesi membri (Grecia e Cipro) ed economicamente molti altri (Italia e Francia tra i più importanti). La chiave per la soluzione del primo e del secondo problema è la Turchia.

Sono quattro milioni i profughi, in grandissima maggioranza siriani, ospitati in Turchia in cambio di 6 miliardi di euro garantiti dall'Unione Europea. L'ultima tranche della cifra è stata sborsata a dicembre.<sup>8</sup> Nonostante il rispetto europeo dell'accordo, l'apertura delle frontiere turche è una minaccia che Recep Tayyip Erdoğan avanza e ritira dalla scena, a seconda del suo interesse e dello stato dei rapporti con gli europei. E a rendere costantemente difficili queste relazioni sono le ambizioni energetiche e geopolitiche di Ankara sui promettenti giacimenti di gas fra Libano e Cipro e fra l'isola e le coste turche.

Sullo sfondo c'è Cipro la cui riunificazione diventa un obiettivo sempre più lontano. Nella parte settentrionale turca stazionano 30mila militari di Ankara<sup>9</sup> e recentemente Erdoğan ha ribadito per l'isola la soluzione dei due Stati, uno greco e l'altro turco-cipriota: "Due popoli e due Stati separati". Un'opzione alla quale l'UE si oppone, continuando a sostenere la riunificazione delle due parti di Cipro.

"La posta in gioco è molto precisa, molto chiara: la credibilità dell'Europa", diceva il premier greco Kyriakos Mitsotakis all'ultimo vertice europeo del 2020.<sup>10</sup> Il riferimento era alla necessità di sanzioni economiche contro la Turchia per le sue esplorazioni in acque contestate. Ma sullo sfondo c'era e rimane a complicare il negoziato anche il futuro di Cipro.

---

<sup>8</sup> E. Wallis, "EU concludes €6 billion contract for refugees in Turkey", *InfoMigrants*, 18 dicembre 2020.

<sup>9</sup> A. Zaman, "Erdoğan's call for two-state solution in Cyprus dims hopes for Turkish 'reset' with West", *Al-Monitor*, 16 novembre 2020.

<sup>10</sup> L. Cook, "Eu plans to hit Turkey with more sanctions over Mediterranean drilling", *APNews*, 11 dicembre 2020.

## 11. UE e Africa: nuova Strategia europea e risposte africane

Giovanni Carbone

---

Le relazioni dell'Unione Europea con l'Africa nascono con le origini dell'unione stessa. Già nella sua storica dichiarazione del 1950, Robert Schuman accennava al fatto che un'Europa economicamente più forte sarebbe stata “in grado di perseguire il raggiungimento di uno dei suoi compiti essenziali, vale a dire lo sviluppo del continente africano”.<sup>1</sup> Come meglio possano essere strutturati i rapporti politici, economici e sociali tra le due parti, tuttavia, resta da tempo una questione irrisolta. Una questione che Bruxelles ha deciso di tornare ad affrontare, assieme ai paesi africani, tra 2020 e 2021.

### La proposta di una nuova Strategia con l'Africa

Fin da prima del suo insediamento, Ursula von der Leyen aveva annunciato che l'Africa sarebbe stata una priorità per la nuova Commissione da lei guidata,<sup>2</sup> incaricando Jutta Urpilainen,

---

<sup>1</sup> *The Schuman Declaration*, 9 maggio 1950.

<sup>2</sup> Già come ministro della Difesa tedesco (2013-2019), Ursula von der Leyen aveva invocato un più ampio ruolo dell'UE in Africa, anche per lavorare insieme ai paesi africani nella gestione dei flussi migratori (si veda “[German Defense Minister Wants EU Military to Match NATO](#)”, *Atlantic Council*, 7 novembre 2016). Sul piano fattuale, inoltre, von der Leyen presiedette all'ampliamento della presenza di militari tedeschi nella regione. A metà del 2020, la Germania era il maggior contributore UE in una singola missione di mantenimento della

commissario per i partenariati internazionali e responsabile della DG per la cooperazione internazionale e lo sviluppo, di lavorare assieme all'alto rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, Josep Borrell, per definire una nuova strategia globale per l'Africa.

A rimarcare simbolicamente l'attenzione per un rilancio delle relazioni, von der Leyen scelse Addis Abeba come destinazione del suo primo viaggio extra-UE da presidente – dopo neppure sette giorni dall'avvio del suo mandato – per incontrare non solo il primo ministro etiope Abiy Ahmed, neo Premio Nobel per la pace, ma anche e soprattutto i vertici dell'Unione Africana (UA), in particolare il suo omologo, il ciadiano Moussa Faki. A fugare ogni dubbio che potesse trattarsi di una decisione occasionale, seguirono nel febbraio 2020 una missione del presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, e poi quella dell'intera Commissione UE – mai a ranghi così completi – sempre ad Addis per l'incontro con la Commissione dell'UA. Nonostante un anno straordinariamente tormentato come il 2020 non abbia poi permesso un'evoluzione lineare, la scelta dell'Unione Europea di esprimere sostegno alla candidatura di Ngozi Okonjo-Iweala, ex ministro delle Finanze nigeriana, come prossima direttrice dell'Organizzazione mondiale del commercio (Wto) – andando peraltro contro l'orientamento di Washington – è stato un segnale concreto che ha chiuso i dodici mesi confermando la via intrapresa in apertura<sup>3</sup>. Il messaggio complessivo è stato chiaro.

---

pace delle Nazioni Unite in Africa, con i suoi 372 uomini e donne impegnati come parte di Minusma (Mali e Niger), mentre poco meno di 200 tedeschi erano dispiegati nella missione UE per la formazione militare in Mali (Eutm-Mali) e circa 80 soldati venivano ospitati nella base militare francese a Gibuti nel quadro dell'operazione antipirateria EU NAAvfor Atalanta. (Si vedano UN, *Summary of Contribution to UN Peacekeeping by Country, Mission and Post: Police, UN Military Experts on Mission, Staff Officers and Troops*, 30 giugno 2020; “[Germany sees bigger military role in Africa](#)”, *Al Jazeera*, 26 gennaio 2014; e “France, Germany tighten defence cooperation in Africa's Sahel”, *Reuters*, 27 luglio 2017).

<sup>3</sup> Per arrivare a una posizione condivisa di sostegno a Okonjo-Iweala, si è lavorato intensamente a superare la resistenza di alcuni paesi dell'Europa centro-orientale, inclusa l'Ungheria. Si veda J. Brunsten, “[EU backs Nigeria's Okonjo-Iweala to](#)

L'obiettivo – dichiarato e ambizioso – di rendere l'UE e la Commissione un “attore geopolitico” sulla scena globale passa dunque anzitutto per l'Africa. Lo stesso Borrell ha di fatto legato le due cose a filo doppio nel modo più esplicito possibile: “questo è un mondo di competizione geostrategica ... dobbiamo imparare di nuovo il linguaggio del potere e concepire l'Europa come un attore geostrategico di alto livello ... le priorità chiave ... in primo luogo, l'UE deve elaborare una nuova strategia integrata per e con l'Africa”.<sup>4</sup>

L'Europa ha bisogno dei paesi africani come alleati nei forum multilaterali (in particolare per la difesa di un “ordine internazionale basato su regole”), come contesti in cui iniziare a esporsi quale attore geopolitico, e come mercati in espansione per il commercio e gli investimenti, in grado anche di accelerare il loro stesso sviluppo e in tal modo frenare la spinta ad andare via per una gioventù africana in straordinaria espansione.<sup>5</sup>

Bruxelles ha dunque presentato ufficialmente la proposta di una “Nuova strategia globale con l'Africa”,<sup>6</sup> il 9 marzo 2020, intesa come la base su cui elaborare un documento comune da adottare al prossimo summit UA-UE. Il summit, originariamente in agenda per ottobre 2020, è stato in seguito rimandato al 2021 a causa della pandemia da Covid-19.

L'intento europeo è quello di una revisione complessiva volta a riordinare l'articolato e intricato insieme di iniziative che danno attualmente forma alle relazioni tra Europa e Africa – a partire dalla Joint Africa-Europe Strategy (Jaes) del 2007 – aggiornandone nel contempo i contenuti e rilanciandone la portata politica. (Nel frattempo era già stata avviata anche la

---

lead the WTO”, *Financial Times*, 26 ottobre 2020.

<sup>4</sup> Josep Borrell, “Embracing Europe's power”, *NewEurope*, 14 febbraio 2020.

<sup>5</sup> A. Medinilla e C. Teevan, *Beyond good intentions: The new EU-Africa partnership*, Ecdpm, marzo 2020.

<sup>6</sup> European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Communication to the European Parliament and the Council, *Towards a Comprehensive Strategy with Africa*, 9 marzo 2020 JOIN(2020) 4 final, Bruxelles.

trattativa per il rinnovo dell'Accordo di Cotonou, si veda il Box a p. 176).

Non si tratta di un'ambizione del tutto nuova. Già la Strategia per l'Africa pubblicata dalla Commissione europea nel 2005 aspirava a “fornire all'UE un quadro completo, integrato e a lungo termine per le sue relazioni con il continente africano”. Pur con un approccio più incentrato sull'idea di un'UE che aiutava il continente per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, ci si prefiggeva di porre fine a relazioni troppo frazionate e andare oltre gli aiuti e il commercio (per affrontare le tematiche politiche), oltre l'Africa (per includere le questioni globali), oltre le istituzioni, l'economia e la politica (per dare spazio alle persone e alla società civile), oltre la frammentazione africana stessa (per abbracciare le risposte regionali e continentali).<sup>7</sup> In linea con questo approccio, la stessa Jaes si presentava come uno disegno inteso a “portare la relazione Africa-UE a un nuovo livello strategico con un partenariato politico rafforzato”.<sup>8</sup>

La nuova strategia proposta dalla Commissione von der Leyen si apre riconoscendo che “il potenziale dell'Africa attira un crescente interesse da parte di molti attori sulla scena mondiale”. In maniera specularmente opposta all'approccio statunitense, tuttavia, accetta in linea di principio questo dato di fatto come “uno sviluppo positivo ... [che] aumenta le opzioni dell'Africa e crea spazio per le sinergie”. Ma l'Europa deve comunque trarne le dovute conseguenze e “adattare il modo in cui si impegna con l'Africa”, sia come UE sia come Stati membri. Il che comporta, in particolare, “collaborare con l'Africa, il nostro continente gemello, per affrontare insieme le sfide del XXI secolo e per promuovere i nostri comuni interessi e comune futuro”. La proposta è quindi quella di costruire sulle relazioni consolidate

---

<sup>7</sup> D. Helly, E. Bekele, S. El Fassi e G. Galeazzi, *The implementation of the Joint Africa Europe Strategy: rebuilding confidence and commitments*, Directorate General for External Policies of the Union, 2014.

<sup>8</sup> European Council, *The Africa-EU Strategic Partnership: A Joint Africa-EU Strategy*, Bruxelles, 2007.

– che vedono il Vecchio Continente reggere nel ruolo di principale partner dell’Africa per commercio, investimenti, aiuti allo sviluppo, sicurezza e altro ancora – per tradurle in una più ampia e solida “alleanza politica”. Cinque gli assi portanti su cui ci si prefigge di impostare l’alleanza stessa: transizione verde e accesso all’energia; trasformazione digitale; crescita sostenibile e lavoro; pace e governance; migrazioni e mobilità. Temi sui quali dialogo e relazioni sono per lo più già da tempo avviati, con la parziale eccezione del primo (benché in parte si tratti di una rivisitazione del tema del mutamento climatico) e la relativa novità del secondo. La cooperazione più stretta dovrebbe avvenire sia a livello globale (a rafforzare il sostegno comune per un ordine multilaterale basato sulle regole, forti del controllo di una maggioranza di voti nei consessi internazionali), sia a livello bilaterale (con una cooperazione intensificata con l’Africa, supportata da adeguato sostegno politico).

A dispetto dei propositi iniziali, la strategia proposta è andata fin da subito incontro a una serie di ostacoli, ancora prima di essere adottata. Da un lato non sono mancate le critiche ai contenuti, dovute solo parzialmente alla sostanza degli stessi – la lotta alla povertà, ad esempio, di fatto non è neppure menzionata<sup>9</sup> – e in larga misura all’ampiezza degli ambiti indicati, ovvero alla scarsa capacità di selezionare e identificare priorità. Seppure sia chiaro che l’intento della strategia è quello di disegnare relazioni a 360 gradi, essa appare per ampi tratti come una lunga lista della spesa con relativamente poco in termini di effettive “scelte” strategiche. Gli Stati africani stessi, inoltre, si sono dimostrati tendenzialmente freddi – pur se non negativi – nelle loro reazioni iniziali, un punto su cui torneremo in seguito. Una delle ragioni risiede nella percezione che Bruxelles perseveri nel vizio di ideare e predisporre unilateralmente “pacchetti” che vengono poi presentati come iniziative comuni e condivise.<sup>10</sup> Infine, l’avvio e il dilagare della

<sup>9</sup> Cf. M. Kappel, *Africa-Europe Economic Cooperation. Using the Opportunities for Reorientation*, Friedrich Ebert Stiftung, maggio 2020.

<sup>10</sup> A. Medinilla e C. Teevan (2020), p. 3.

pandemia da Covid-19, esattamente nello stesso periodo in cui veniva predisposta e annunciata la bozza della nuova strategia, hanno reso ancora più difficile innescare e alimentare un ampio e genuino sostegno politico all'interno della stessa UE.

Rafforzare consenso e coerenza interni all'UE  
nei riguardi dell'Africa

La bozza di nuova strategia UE esplicita fin da subito l'indispensabilità di una direzione comune e condivisa che gli Stati membri devono seguire – non solo attraverso e con l'UE, ma anche nelle loro relazioni bilaterali con i paesi africani – affinché si concretizzi davvero un rafforzamento della politica dell'Europa verso l'Africa.

Al di là di quelle capitali europee che hanno tradizionalmente coltivato strette relazioni con i paesi africani, l'attenzione generata da questi ultimi fin dall'inizio del nuovo millennio, e il connesso aumento della presenza di attori internazionali – dalla Cina all'India, dagli Stati Uniti alla Turchia, dal Brasile ai paesi del Golfo e altri ancora – hanno portato diversi in Europa a guardare con maggiore interesse oltre le coste sud del Mediterraneo. Un certo numero di paesi europei si è ufficialmente dotato di una “strategia per l'Africa” – è il caso di Germania, Spagna, Ungheria e recentissimamente anche dell'Italia.<sup>11</sup> Ne sta elaborando una perfino l'Estonia, un paese di 1,3 milioni di abitanti che predispone una strategia per relazionarsi a un continente di 1,3 miliardi di abitanti. A stimolare o rinvigorire l'attenzione verso sud sono in buona parte le stesse motivazioni che spingono Bruxelles a ritornare sulle relazioni euro-africane. Ma le strategie nazionali sollevano ulteriormente la questione dell'allineamento di finalità e azioni dei singoli con quelli comuni definiti a livello europeo. Quanta unità di vedute e intenti esiste tra i Paesi membri UE – e tra di essi e Bruxelles – quando si parla di Africa?

---

<sup>11</sup> Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *Il partenariato con l'Africa*, 15 dicembre 2020.

Vi è indubbiamente ampio terreno comune tra gli approcci dei singoli Stati e quello collettivo UE.<sup>12</sup> In particolare, le politiche estere e di cooperazione dei Paesi UE sempre più affiancano ai temi di pace e sicurezza quello della gestione delle migrazioni come questione di primaria importanza. Nonostante il terreno condiviso, tuttavia, ci sono alcune differenze nelle strategie dei singoli Stati membri dell'UE nei confronti dell'Africa. Tra questi anche il fatto che i paesi maggiori continueranno almeno in certa misura a perseguire interessi propri nella regione. A fronte degli sforzi UE di sottolineare e chiedere iniziative comuni, permarranno le occasioni di divisione e competizione, come ad esempio i summit nazionali paese-continente o i forum nazionali di promozione imprenditoriale e commerciale.

## Una strategia “con l'Africa”? Le priorità africane

Nella misura in cui la bozza predisposta dall'UE deve evolvere verso un punto d'incontro che raccolga le esigenze della controparte africana, è essenziale che Bruxelles si sforzi maggiormente di comprendere a fondo quest'ultima.

Se da parte africana l'idea di una revisione complessiva delle relazioni tra Europa e Africa è stata giudicata opportuna – anzitutto per dare un quadro unitario all'attuale molteplicità di iniziative sconnesse e talvolta contraddittorie – anche da parte africana si è subito rimarcato che “non si tratta di un'idea nuova”.<sup>13</sup> Fin dal 2000, come accennato, si è congiuntamente parlato di rafforzamento della partnership, da elevare a un livello strategico superiore attraverso la Joint Africa-Europe Strategy del 2007. La mancata realizzazione, nei fatti, di questo ambizioso obiettivo è stata dovuta a svariati motivi, inclusa la

---

<sup>12</sup> G. Carbone, *Europe: Team Play in Africa? The Africa Policies of EU Member States*, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, dicembre 2020.

<sup>13</sup> Carlos Lopes, alto rappresentante dell'Unione Africana per le Relazioni UA-UE post-2020, “Europe needs to make mind up on relations with Africa”, *Enobserver.com*, 12 dicembre 2019.

crisi finanziaria globale del 2008, la frammentazione interna all'UE nei riguardi dell'Africa, e una certa riluttanza europea a riconoscere un ruolo di leadership all'Unione Africana stessa.<sup>14</sup> L'irrisolta diversità di vedute sulla gestione delle migrazioni, con le connesse tensioni, ha poi contribuito a soffocare la spinta iniziale.<sup>15</sup> Il tutto ha generato un'incapacità di rendere realmente operativo quanto proclamato su carta.

Nonostante l'accresciuta diversificazione delle relazioni esterne dei paesi africani, l'Europa resta un partner essenziale per la regione, non solo per prossimità geografica e passato storico. L'UE è il partner commerciale più rilevante, il principale investitore e il maggior donatore nell'area subsahariana. L'Unione e i suoi Stati membri sono anche i soggetti più direttamente coinvolti nelle iniziative per la stabilità e la sicurezza della regione, dal versante marittimo nell'Oceano Indiano al Sahel.

### Un approccio africano all'Europa

Diverse voci africane chiedono tuttavia cambiamenti di metodo e di contenuto. Sul piano del metodo, è importante che sempre più le iniziative comuni siano davvero tali, e non il frutto del lavoro di un lato solo (quello europeo). La nozione stessa di partnership implica l'abbracciare gli interessi delle due parti, inclusa la necessità – laddove le posizioni di partenza siano distanti, come nel caso di commercio, mutamento climatico o migrazioni – di incontrarsi a metà strada ideando e accettando compromessi.<sup>16</sup> Nelle sedi internazionali come ad esempio le Nazioni Unite, questo implica il superamento dell'idea di spingere gli africani a sostenere le posizioni europee, riconoscendo il fatto che i paesi dell'area abbiano (o possano avere) posizioni differenti da quelle di Bruxelles, e che in determinate occasioni possa essere necessario o opportuno appoggiarle.

---

<sup>14</sup> T.T. Abebe e H. Maalim, *Relations between Africa and Europe: mapping Africa's priorities*, Institute for Security Studies (ISS), 14 settembre 2020.

<sup>15</sup> A. Medinilla e C. Teevan (2020).

<sup>16</sup> A. Medinilla e C. Teevan (2020), p. 17; e L. Barana, *A Geopolitical Commission in Africa: Streamlining Strategic Thinking on Trade and Cooperation*, IAI Commentaries, vol. 20, n. 2, gennaio 2020.

Seppur ancora fragile e in evoluzione, la stessa Unione Africana è ormai un soggetto grandemente maturato rispetto a episodi e percorsi negoziali passati, con consapevolezza e ambizioni circa il proprio ruolo che la stessa Europa sta pian piano imparando a riconoscere. Tra i punti deboli dell'UA restano alcune importanti divisioni tra i Paesi membri, un'agenda di riforma interna ancora da realizzare, e le difficoltà di implementazione (da parte degli Stati) di quanto ufficialmente deciso ad Addis Abeba, si tratti del processo d'integrazione continentale oppure di accordi stipulati con soggetti esterni come l'UE.

Diverse delle priorità che l'Unione Africana si è data con la sua Agenda 2063 sono riconoscibili all'interno della bozza di nuova strategia elaborata dall'UE,<sup>17</sup> un segno forse anche del fatto che ruolo, prospettiva e interessi dell'AU sono stati in qualche modo anticipati e interiorizzati nel delineare la proposta europea.

L'Unione Africana, tuttavia, non ha esplicitato in maniera ufficiale le proprie posizioni rispetto alla cooperazione con l'Europa. Oggi sarebbe più che mai opportuno, sia per l'Africa sia per i suoi singoli paesi (almeno per i maggiori tra di essi), delineare una "politica per/verso l'Europa" come veicolo per le priorità africane, in maniera analoga in cui lo si fa a nord del Mediterraneo. Senza un passaggio di questo tipo sarà inevitabile che all'Unione Africana, in particolare, resti poco più che il "reagire" a quanto messo sul tavolo dall'UE. Nel febbraio 2019 Carlos Lopes ha in effetti predisposto un documento di questo genere, ma esso non è mai stato reso di dominio pubblico.<sup>18</sup>

Da ultimo – sempre in termini di metodo – al di là della necessità di chiarire reciprocamente i propri punti di partenza e interessi, l'Africa necessita ancora di più dell'Europa di piani di azione e implementazione concreta. Ogni obiettivo dichiarato e negoziato va poi perseguito e monitorato.

---

<sup>17</sup> T.T. Abebe e H Maalim (2020).

<sup>18</sup> *Ibidem*.

## Priorità africane e punti di frizione

Sul piano dei contenuti occorre parimenti un importante passo avanti da parte africana. In senso ampio, l'Africa punta a una trasformazione strutturale attraverso sviluppo industriale e infrastrutturale, da favorire anche con un processo d'integrazione regionale che sia attivamente sostenuto dall'interno e dall'esterno.<sup>19</sup> I maggiori punti di frizione rispetto alle posizioni UE – quelli dunque su cui entrambe le parti dovranno fare uno sforzo per avvicinarsi a soluzioni di compromesso – includono commercio, lotta al cambiamento climatico, e migrazioni.

Anzitutto, dunque, l'insoluto tema del commercio. Nonostante l'appoggio europeo alla nuova African Continental Free Trade Area (AfCFTA), quella degli Economic Partnership Agreements (EPAs) che da ormai vent'anni l'UE cerca di far sottoscrivere a insiemi sub-regionali di paesi africani è stata da più parti criticata come una strategia che va contro (o almeno rischia di andare contro) gli obiettivi africani d'integrazione continentale e promozione degli scambi intra-africani.<sup>20</sup> Lo scenario invece di un accordo commerciale bi-continentale euro-africano, prospettato dalla nuova strategia, appare come un orizzonte più direttamente in linea con gli interessi africani, ma riguarda per ora un futuro ancora distante.

Nell'ambito del contrasto al cambiamento climatico, l'UE cerca di porsi come leader globale, anche con il suo EU Green Deal. Ma per fare questo necessita anche di alleati, e i paesi africani possono esserlo – essi fanno d'altronde parte di una delle aree complessivamente più vulnerabili alle trasformazioni climatiche – ma hanno bisogno di sostegno finanziario per fronteggiare costi e scelte per loro problematici.<sup>21</sup> Alcune iniziative europee già vanno in questa direzione. Anche in questo caso, il punto d'incontro dovrà tener conto dei diversi punti di partenza.

---

<sup>19</sup> Carlos Lopes (2019).

<sup>20</sup> T.T. Abebe e H. Maalim (2020), p. 8; e Carlos Lopes (2019).

<sup>21</sup> A. Mednilla e C. Teevan (2020), p. 6.

Infine, il delicato nodo delle migrazioni. E questo il tema rispetto sul quale vi è maggiore sensibilità da entrambe le parti: al di là del comune intento di accelerare lo sviluppo nelle aree d'origine, permangono visioni e rappresentazioni molto diverse di questa questione. A fronte di un approccio europeo dominato dal desiderio di controllare i flussi irregolari, da politiche prevalentemente securitarie e da una narrazione di fatto fortemente negativa, gli africani chiedono invece un riconoscimento più chiaro degli effetti anche positivi che la mobilità può avere per lo sviluppo<sup>22</sup> e, anziché concentrarsi sul tema dei rimpatri, spingono per canali di mobilità legale più ampi e percorribili. La consapevolezza di essere una controparte chiave per la gestione dei flussi cui ambiscono gli europei è molto cresciuta e rappresenta una leva negoziale relativamente forte.

## **Conclusioni: il Covid-19 ritocca le carte in tavola**

La pandemia da Covid-19 – attualmente centrale e inaggirabile in Europa come in Africa – non potrà che imporre un aggiustamento della prospettiva delineata dall'UE per il rinnovo delle relazioni tra le due parti all'inizio del 2020. Nonostante il virus abbia finora avuto un impatto per molti aspetti più contenuto del previsto nell'area subsahariana, non vi sono dubbi che esso favorisca l'impoverimento di economie e individui. In questo senso la pandemia rimarca ancora di più la sostanziale assenza del tema povertà nella nuova strategia proposta dall'UE all'Africa. Nell'inattesa congiuntura creata dal 2020, dunque, salute e povertà non possono che salire nella scala delle priorità. È il riaffermarsi di temi classici dello sviluppo ai quali le cinque partnership su cui si concentrava l'iniziale proposta UE avevano in una certa misura tolto rilevanza. Il negoziato che dovrebbe portare a un accordo nel 2021 sancirà verosimilmente un recupero della loro centralità.

---

<sup>22</sup> Carlos Lopes (2019).

## IL RINNOVO DELL'ACCORDO DI COTONOU

*Camillo Casola*

Il 3 dicembre 2020 il ministro degli Esteri togolese Robert Dussey, caponegoziatore per l'Organizzazione degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (Oacps), e la commissaria europea per le partnership internazionali, Jutta Urpilainen, hanno confermato di aver raggiunto un'intesa politica sui contenuti dell'accordo che dovrà sancire il rinnovo della partnership tra l'Unione Europea e i 79 Stati Acp, a dieci mesi dalla scadenza dell'Accordo di Cotonou.

Siglato nel 2000 per la durata di vent'anni, l'Accordo di Cotonou ha fatto da cornice normativa alla cooperazione allo sviluppo, politica ed economico-commerciale tra l'Unione Europea e gli Stati Acp, la maggior parte dei quali si trovano in Africa (di fatto il gruppo include l'intero continente a esclusione degli Stati del Nord Africa, legati all'UE da accordi di partenariato specifici, e della Somalia). Nel periodo compreso tra 2014 e 2020, il totale dei finanziamenti erogati dagli Stati membri dell'UE a beneficio degli Stati partner Acp ha superato i 30 miliardi di euro.

A fondamento del nuovo accordo, l'individuazione di specifiche aree strategiche traduce la volontà degli attori negoziali di ristrutturare il sistema di relazioni sulla base di priorità definite e condivise, che riflettono in larga parte i pilastri della bozza per una nuova "Strategia con l'Africa" pubblicata dalla Commissione europea lo scorso marzo: diritti umani e governance democratica, pace e sicurezza, sviluppo umano e sociale, sostenibilità ambientale, crescita economica inclusiva e migrazioni. La cornice politica dell'accordo troverà specifica attuazione mediante l'adozione di protocolli regionali delineati sulla base di necessità e dinamiche proprie a ciascuna area: l'Africa subsahariana, i Caraibi, il Pacifico. Si tratta di una delle principali novità dell'accordo post-Cotonou: l'adozione di un approccio centrato sulle specifiche dimensioni regionali, pur nel quadro di un framework generale.

Nonostante il Consiglio dell'Unione Europea abbia adottato un mandato negoziale già nel giugno del 2018, con l'obiettivo di giungere alla formalizzazione di un'intesa entro la scadenza dell'accordo di Cotonou prevista a febbraio del 2020, soltanto nel dicembre del 2019 i negoziati hanno fatto registrare un sostanziale cambio di passo e, in attesa della formalizzazione di un nuovo accordo, quello in vigore è stato prorogato fino al 31 dicembre del 2020. A ostacolare il dialogo politico tra i negoziatori dell'Unione Europea e quelli dell'Oacps sono state alcune importanti divergenze di vedute. Tra gli Stati Acp, ad esempio, alcuni attori africani (nonché gli organismi dell'Unione Africana) hanno rimarcato la necessità di rafforzare un sistema di relazioni tra Europa e Africa *da continente a continente*, al di là del raggruppamento Acp stesso.

Un accento particolare è stato posto dai negoziatori UE sulle questioni migratorie, e sulla dimensione securitaria del fenomeno: se la previsione di canali legali di migrazione ha alimentato le resistenze di alcuni Stati europei, le controversie principali con il team negoziale Acp hanno riguardato l'adozione di procedure obbligatorie per la riammissione dei migranti irregolari da parte degli Stati di origine – un punto su cui da tempo insiste l'Unione Europea – mentre il mandato negoziale dell'Oacps sollecitava la conferma di un criterio di volontarietà rispetto alle procedure di rimpatrio.

Oggetto di discussioni approfondite è stato inoltre il tema delle partnership economiche. La dimensione economico-commerciale della cooperazione UE-Acp si esplica, infatti, attraverso l'adozione di Economic Partnership Agreements (Epa), negoziati su scala sub-regionale. Nel corso degli anni i processi negoziali per la conclusione di accordi commerciali tra l'UE e gli attori africani si sono rivelati però complessi: alcuni Epa sono stati applicati soltanto in via provvisoria, e altri sono stati a lungo bloccati a uno stadio intermedio di finalizzazione, in assenza delle necessarie ratifiche. Di recente, le riserve espresse ad esempio dalla Commissione delle Nazioni Unite per l'Africa (Uneca) hanno evidenziato il rischio che gli accordi sub-regionali tra l'UE e gli Stati africani possano compromettere lo sviluppo degli scambi intra-africani, obiettivo connesso all'entrata

in vigore dell'Area di libero scambio africana (AfCFTA). A fronte delle criticità sollevate dai partner africani, la possibilità che gli Epa possano evolvere in accordi commerciali su base continentale tra Unione Europea e Africa è stata presa in considerazione dalla Commissione europea.

Restano, infine, alcune divergenze nel campo dei diritti umani (legate, in particolare, alla salute riproduttiva, alle identità di genere e agli orientamenti sessuali), che non sembrano però poter compromettere la finalizzazione del rinnovo.

Al raggiungimento di un'intesa preliminare tra UE e Oacps farà seguito l'inizializzazione dell'accordo, che entrerà in vigore al raggiungimento del numero necessario di ratifiche; nel frattempo, l'accordo di Cotonou è stato ulteriormente prorogato fino al 31 novembre 2021.

## Conclusione

---

Il processo d'integrazione europea ha fatto registrare nella sua storia inattese accelerazioni in occasione di crisi di particolare gravità. A carattere prevalentemente endogeno o esogeno che fossero, queste sfide sono state molto spesso un utile test del grado di reattività e resilienza dell'Europa. Nei casi migliori, il risultato è stato quello di gettare le basi per politiche comuni ambiziose in settori in cui in precedenza erano quelle nazionali a prevalere. Per limitarci al decennio che si è appena concluso, basti pensare alle risposte a crisi come quella dei debiti sovrani o quella migratoria, dove si sono registrate luci e ombre.

Potremo svolgere considerazioni analoghe anche per la crisi del Covid-19?

Il Rapporto ISPI di quest'anno ha inteso cimentarsi con questo interrogativo e provare a fornire alcune risposte. L'obiettivo è stato di mettere in rilievo i punti di forza e quelli di debolezza della risposta europea alla pandemia e cercare di tracciarne un primo bilancio, con particolare riguardo al ruolo dell'UE nel mondo e senza rinunciare a delineare un'analisi per quanto possibile proiettata verso il futuro. Ne è emerso un quadro inevitabilmente parziale, ma che consente comunque di trarre alcune prime conclusioni basate sull'esperienza lasciataci in dote da questo drammatico 2020.

Mentre il pianeta assiste all'avvio della più ampia e complessa campagna di vaccinazione di massa della storia, l'Unione appare tuttora alla ricerca di un proprio ruolo negli equilibri mondiali che il virus ha scosso profondamente. Comprenderne

le dinamiche e se possibile anticiparle diventa allora decisivo, non per ricavarne un semplice caso di studio, ma perché al futuro della Casa comune europea è intimamente legato quello del nostro paese.

L'analisi ci restituisce così un'immagine in chiaroscuro. Più incoraggiante sul piano dell'identità economico-finanziaria, meno ambiziosa su quello della soggettività internazionale. Ne emerge un'Europa che ha mostrato, sul primo fronte, una capacità di reazione inedita e un maggiore coordinamento sanitario. Il varo del piano Next Generation EU e di una prima forma di mutualizzazione del debito europeo, così come l'adozione (per quanto difficoltosa) del bilancio 2021-27 costituiscono senza dubbio segnali di confortante vitalità. Lo sono anche la gestione congiunta della fase emergenziale della crisi epidemica, la collaborazione per la distribuzione del materiale sanitario e, da ultimo, l'iniziativa per un'equa e ordinata ripartizione del vaccino tra gli Stati membri, per quanto anch'essa non priva di aspetti problematici e disallineamenti tra gli stessi Paesi membri. Questi sviluppi hanno rafforzato, nel loro complesso, lo spirito di solidarietà interna e parzialmente rinsaldato il rapporto tra Istituzioni comunitarie e opinione pubblica, dopo lunghi anni di euroscetticismo. Da essi si potrà ripartire per dare nuovo slancio alla costruzione dell'Europa di domani, magari provando a trasformare le *lessons learned* della risposta comune all'emergenza, in meccanismi ordinari di cooperazione che vadano al di là della gestione operativa della crisi.

Più complesso e ancora irto di difficoltà – malgrado la scossa della pandemia – resta invece il cammino verso la ricerca di un'identità europea sul piano della politica estera e di sicurezza. Nonostante gli innegabili progressi fatti registrare negli ultimi anni, essa appare ancora oggi per lo più come una mera somma algebrica delle singole volontà politiche degli Stati membri. E, prigioniera tuttora del totem intoccabile del voto all'unanimità, stenta ad affrancarsi da logiche compromissorie invariabilmente corrette al ribasso. Lo dimostrano la perdurante difficoltà a esprimere efficaci posizioni di sintesi su alcuni dossier centrali

per gli interessi dell'Unione. Che si tratti di talune crisi regionali, o dell'atteggiamento erratico mostrato su questioni strategiche quali le stesse relazioni transatlantiche o i rapporti con Russia e Cina. Segnali che, nel loro insieme, evidenziano lo scarto esistente tra le ambizioni dichiarate di un'Europa "geopolitica" e i risultati concreti.

Uno scarto che oggi appare ancor più ampio se letto in controtuce con le opportunità che – pur tra non pochi rischi – sembrano profilarsi all'orizzonte. In questa direzione va l'avvento di Joe Biden (chiamato a ricucire le dolorose lacerazioni interne di una drammatica transizione), alla guida di un'amministrazione americana dichiaratamente favorevole al multilateralismo. Così come le mosse della Cina, sollecita a fare concessioni interessanti su commercio e investimenti, per evitare il saldarsi a suo danno di un rinnovato asse Usa-Europa-democrazie asiatiche (e ne sono il frutto, con una portata ancora tutta da decifrare, l'accordo con l'UE sugli investimenti e la conclusione del partenariato regionale asiatico). Sono sfide che sollecitano all'Europa una visione unitaria, basata sulla consapevolezza della sua appartenenza a un'alleanza occidentale ora più facile da rilanciare e sul comune interesse alla definizione di un *level playing field* equo e reciprocamente vantaggioso nella competizione complessiva tra Occidente e Cina. Quest'ultima, infatti, non si gioca soltanto sul pur importante terreno del commercio, ma riguarda la sfida tecnologica, la transizione energetica, le politiche ambientali, i rapporti con i paesi in via di sviluppo, per non parlare del tema cruciale dei valori, delle libertà, del futuro delle nostre democrazie.

Pare tuttavia ancora lungo il cammino verso un'Europa che sappia farsi trovare pronta all'appuntamento, dopo aver affrontato e risolto i nodi interni che la imbrigliano e finiscono con indebolirne l'azione sullo scacchiere internazionale. Lo dimostrano le diversità di accenti tra Stati membri nei rapporti con Pechino, Mosca e la stessa Washington; i seguiti ancora incerti e indefiniti della Brexit, innanzitutto sul piano della difesa e sicurezza europee; i dissidi con Ungheria e Polonia che

toccano l'essenza stessa del concetto di democrazia europea. Sulla capacità di comporre le divisioni interne su questioni così decisive, l'Unione giocherà parte importante della propria credibilità, in attesa che si chiariscano contorni e ambizioni della Conferenza sul Futuro dell'Europa che è prevista concludersi nel 2022, nel corso del semestre di presidenza francese.

Tutto ciò non contribuisce a disegnare compiutamente l'identità dell'Unione nel sistema delle relazioni internazionali. E la sua collocazione sullo scenario globale continuerà di conseguenza a essere definita prevalentemente dalle posizioni che verranno assunte dai principali Stati membri.

La dinamica vede qui protagonista, per attivismo e assertività, la Francia. Parigi ha già mostrato in varie occasioni la sua volontà di giovare della Brexit per accrescere la sua capacità d'influenzare le scelte strategiche dell'Unione. Il suo raggio d'azione si è esteso, in questo senso, a trecentosessanta gradi dai dossier geopolitici e di difesa a quelli economici e finanziari, dalle tematiche sociali a quelle dell'innovazione scientifica e tecnologica lungo le direttrici tracciate dal discorso della Sorbona pronunciato nel 2017 dal presidente Emmanuel Macron. Ne è un'eloquente testimonianza la riflessione sul concetto di sovranità europea a tutto tondo innescata dallo stesso Capo dell'Eliseo (che ha già nel mirino le presidenziali del 2022), ma anche il protagonismo transalpino su dossier ad alto impatto sulla politica estera dell'Unione come le migrazioni, la lotta al terrorismo, i Balcani o il Mediterraneo orientale.

L'aspirazione francese alla leadership politica in Europa ha trovato finora un bilanciamento nell'atteggiamento della Germania merkeliana. Esso appare essenzialmente improntato a cautela nei confronti dell'assunzione di nuovi impegni sul fronte internazionale, specie in un momento in cui gli effetti della pandemia colpiscono con maggiore violenza i cittadini tedeschi, acuendone il sentimento d'insicurezza e il bisogno di protezione. Meno disposta ad assecondare le iniziative di Parigi in una fase segnata più da dubbi che certezze, Berlino si mostra pertanto meno categorica nelle sue scelte di campo, più attenta

alle sfumature intermedie, impegnata ad attutire protagonismi e mitigare le posizioni. Un comportamento dettato in parte dalla necessità di coniugare solidarietà occidentale e primato negli scambi con Pechino e Mosca, ma che subisce anche il condizionamento interno derivante dall'approssimarsi della successione alla Cancelleria federale e delle delicate elezioni legislative di settembre. Vedremo cosa potrà riservarci una Germania a guida diversa, di qui a pochi mesi.

Posta in questi termini, con l'uscita di scena della Gran Bretagna e al netto del ruolo che sapranno costruirsi altri partner, tra cui l'Italia, quella per la leadership della dimensione esterna dell'UE sembrerebbe comunque confermarsi una partita riservata prevalentemente alla coppia franco-tedesca (ancorché condizionata nei suoi pesi reciproci e nelle sue dinamiche dall'esito delle elezioni tedesche). Occorre tuttavia fare attenzione a non confondere la Brexit con la fine dell'influenza britannica sulla dimensione esterna dell'Unione, escludendo dal gioco un protagonista fondamentale. Al di là della forma definitiva che assumeranno nella pratica le intese con Bruxelles, Londra è destinata infatti a restare saldamente agganciata all'Europa e a rappresentarne un partner ineludibile della sua dimensione esterna. Ciò, in virtù della forza militare (paese "combat", alleato atlantico e dotato dell'arma nucleare) e delle riconosciute capacità di intelligence del Regno Unito, ma anche della sua consolidata consuetudine alla collaborazione nell'ambito di formati internazionali ristretti, quali segnatamente l'E3, e nello stesso Consiglio di Sicurezza. Lo sviluppo della difesa europea sarà un banco di prova importante: più libera di evolvere senza il Regno Unito, la Politica Europea di Sicurezza e Difesa (Pesd) non potrà del tutto prescindere sul piano del legame transatlantico. E vedremo in che misura l'Europa saprà declinare la pur auspicata "autonomia strategica" in una forma sinergica e non antagonistica con la dimensione della Nato.

Naturale domandarsi, a questo punto, quale ruolo potrà giocare l'Italia in questo mutato e mutevole contesto. Sgombriamo subito il campo da facili suggestioni: ipotizzare

un nostro profilo sulla scena mondiale autonomo rispetto all'Unione Europea è tanto illusorio quanto irrealistico. Di un'Unione compiuta in politica estera potremmo giovarci – è stata d'altronde una nostra aspirazione giusta e ricorrente – per una politica che attutirebbe la necessità di schierarci da soli: ne uscirebbe moltiplicata la nostra capacità d'influire sugli eventi. Purtroppo, però, così non è, o almeno non ancora. Ci troviamo quindi obbligati, nel difendere e promuovere il nostro interesse nazionale, a muoverci all'interno delle varie coalizioni tra Stati che, sulla base di formule a geometria variabile, si andranno via via formando per la gestione di singoli dossier relativi alle crisi internazionali.

È tuttavia proprio in questo contesto che, meno assertivi della Francia, ma anche meno cauti della Germania, possiamo ritagliarci un nostro ruolo da svolgere, nella legittima aspettativa di essere ascoltati sia all'interno che all'esterno dell'Unione. Un ruolo che ci consenta di non rinunciare a dire la nostra, a patto però di muovere dalla “consapevolezza geopolitica” di dove i nostri interessi realmente risiedono.

In modo schematico, essi possono essere collocati geograficamente lungo due grandi quadranti. Il primo parte dalla Germania, nostro principale partner commerciale, attraversa la direttrice del Brennero e da Trieste percorre i Balcani scendendo fino al Cairo, da dove poi si dirige ortogonalmente fino al Marocco, lungo l'intera costa nordafricana, dopo aver lambito Turchia e Libia. Tale linea coincide altresì con l'inizio dell'altro quadrante, che procede dal Mediterraneo al Libano, percorre il Medio Oriente giungendo in Iraq e Afghanistan fino ad arrivare in India. Da lì parte la diagonale che giunge alle coste atlantiche dell'Africa subsahariana fino alla Nigeria, nostro secondo partner commerciale della regione dopo il Sudafrica, e infine verso un'area d'importanza strategica crescente per il nostro paese, ovvero il Sud-Est-Asiatico.

L'ampiezza e la multiformità dei nostri interessi, così geopoliticamente rappresentate, ci impongono al contempo una partecipazione proattiva all'inevitabile gioco delle alleanze

a geometria variabile che caratterizza il mondo “a-polare” di oggi, ma anche un impegno vigile volto a scongiurare pericolose tendenze all’ampliamento delle competenze di formati ristretti che ci vedono esclusi. A tal fine, valorizzando il nostro ruolo riconosciuto di potenza di dialogo e di equilibrio, potremo ricavare utili spazi di manovra sia facendo leva sui principali partner europei (Regno Unito incluso) di volta in volta interessati, sia cercando una sponda a Washington, dove una nostra più attiva presenza ai tavoli negoziali sulle situazioni di crisi è tradizionalmente apprezzata.

Tale strategia, è bene precisarlo, non va considerata in chiave alternativa rispetto alla costruzione della dimensione esterna dell’Unione, che rimane un nostro obiettivo fondamentale e la cui assenza (di cui tuttavia occorre prendere realisticamente atto) finisce inevitabilmente per indebolirci. Essa va invece considerata in una prospettiva di complementarità con gli sforzi in atto per la costruzione di una politica estera e di sicurezza comune.

La nostra storia e la nostra cultura diplomatica ce lo consentono e, per certi versi, ce lo impongono. Senza quindi smettere di ricercare, ogni volta che sia possibile, l’azione congiunta con i partner, dovremo in definitiva saperci assumere, quando indispensabile, la responsabilità di agire anche in proprio.

*Giampiero Massolo*  
*Presidente, ISPI*

## 2020: la pagella dell'expert panel

---

Con questa settima edizione del Questionario sulla politica estera italiana, ISPI intende ancora una volta fornire una valutazione complessiva della proiezione esterna dell'Italia e della sua capacità di perseguire i propri interessi sul piano internazionale, collocandoli all'interno del contesto mondiale. Come per le precedenti edizioni, il risultato finale è il frutto di una "pagella" o *scorecard* basata sulle opinioni di esperti italiani di relazioni internazionali. Quest'anno al sondaggio hanno risposto 153 esperti appartenenti al mondo della ricerca (università e think tank), del giornalismo, delle istituzioni e delle imprese.

Al fine di presentare un'analisi coerente e in grado di individuare i punti di forza e di debolezza dell'azione italiana, agli esperti coinvolti è stato chiesto di esprimere una valutazione sulle diverse dimensioni della politica estera italiana e dello scenario internazionale. Le domande poste, il cui criterio di votazione è a scelta multipla con valutazione in scala 1-10, sono sia di natura generale sia approfondimenti che riguardano la politica di sicurezza e difesa, la politica economica e commerciale, o l'azione diplomatica *tout court*. Laddove possibile e utile, le risposte ricevute quest'anno sono state confrontate con le rilevazioni precedenti in modo da individuare trend o sottolineare cambiamenti.

### **Su scala globale la pandemia predomina, ma non è l'unica minaccia**

Anche nell'anno in cui la pandemia globale ha catturato l'attenzione di tutti, gli esperti interpellati hanno continuato

a individuare una molteplicità di minacce, che scaturiscono da trend recenti o di più lungo periodo e che anche nel 2020 hanno fatto registrare sviluppi.

Come prevedibile, la pandemia e i suoi effetti dominano le prime posizioni della classifica. Quest'anno, infatti, la crisi economica globale causata dalle misure contenitive messe in atto per rispondere alla diffusione del nuovo coronavirus guadagna la prima posizione (26% dei votanti), seguita a stretta distanza dalle conseguenze sanitarie della pandemia (21%).

Al di là di ciò, per gli esperti le successive minacce in ordine di importanza continuano a delineare un quadro frastagliato e variegato. In particolare, al terzo posto tra le minacce considerate più rilevanti troviamo i cambiamenti climatici (12%, in discesa rispetto al 16% dell'anno scorso). La minaccia della diffusione globale del populismo (10%, stesso peso dell'anno scorso) scavalca invece la crescita delle disuguaglianze globali (in calo dal 15% al 9%).

Seguono la Cina, individuata come minaccia dal 5% degli esperti (in leggera crescita rispetto al 4% dello scorso anno) e la possibilità di una crisi del debito globale (4%), quest'ultima scelta probabilmente riassorbita anche all'interno della più ampia crisi economica in prima posizione. Chiudono infine le crisi dell'Europa (3%, in netto calo rispetto al 7% dello scorso anno), la diffusione di fake news e minacce informatiche (in calo dal 6% al 3%) e il terrorismo islamico (1%) che solo cinque anni fa, nel 2015, aveva raggiunto la prima posizione in classifica raccogliendo il 31% dei voti.

## **Pandemia e impatto economico preoccupano l'Italia**

Per la prima volta nella storia di questa rilevazione, le minacce per l'Italia riflettono in maniera piuttosto stretta quelle rilevate a livello mondiale. A differenza di quanto accade a livello globale, tuttavia, le minacce per Roma sembrano essere più facilmente identificabili: i primi quattro temi in classifica sono infatti stati menzionati dall'82% degli intervistati,

mentre a livello globale le prime quattro minacce si fermano al 69% del totale.

Ciò è dovuto in particolare all'importanza assegnata dagli esperti all'impatto economico della crisi pandemica, che fa salire la minaccia rappresentata da una crisi economica al 40% rispetto al già elevato 34% fatto registrare nel 2019. Sono ormai quattro anni consecutivi che il rischio di crisi economica ottiene il primo posto in classifica. Segue, come nel caso delle minacce globali, la pandemia nella sua totalità e probabilmente nei suoi effetti più prettamente sanitari (20%).

Al terzo posto tra le minacce per l'Italia si classifica "Le crisi dell'Europa", anche se in calo per il secondo anno consecutivo (dal 21% al 13%) e ben lontana dal picco fatto segnare nel 2016 (31%) che l'aveva portata al primo posto in classifica. In discesa anche lo scontro tra l'Italia e l'UE (dal 16% al 9%), probabilmente anche in conseguenza del cambio di governo, della sospensione del Patto di stabilità e crescita che non obbliga al rigore economico, e dell'approvazione del pacchetto di aiuti e prestiti Next Generation EU.

Rimangono invece stabili i cambiamenti climatici (in leggera discesa dall'8% al 7%), che scavalcano così la minaccia rappresentata dall'instabilità in Libia (in netto calo dal 13% al 5%). Il 5% fatto registrare dai problemi d'instabilità in Libia sono i minimi dal 2014, da quando cioè ISPI effettuò questa rilevazione, e sono lontanissimi dal picco del 25% fatto registrare nel 2015. Lo stesso accade, con un'evidente correlazione, anche per il problema degli alti flussi migratori irregolari, scelti come minaccia solo dal 3% degli intervistati (contro il 16% nel 2016 e nel 2017).

## **Merkel leader, Cina in ascesa, USA e Putin in netto calo. Rinascita UE?**

Prendendo in esame la percezione dell'influenza esercitata dai principali personaggi della politica internazionale, il dato più evidente è la scalata ai vertici della classifica di Angela Merkel, scelta dal 31% degli esperti interpellati.

Nella classifica dei leader più influenti Merkel scavalca così persino Xi Jinping, che scende in seconda posizione ed è selezionato “solo” dal 21% degli intervistati (in netto calo dal 40% dell'anno scorso). In discesa anche l'uscente Donald Trump (quinto, in calo dal 24% al 7%) e in generale i due presidenti Usa (Joe Biden e Donald Trump insieme totalizzano solo il 15%, contro il summenzionato 24% per Trump dell'anno scorso). Crolla invece l'influenza percepita di Vladimir Putin, scelto come leader più influente solo dall'1% degli esperti (rispetto al 11% dell'anno scorso).

Per quanto riguarda l'influenza percepita dei paesi, e non dei leader, anche nel 2020 gli esperti individuano la Cina come la grande potenza che più avrebbe guadagnato in termini di influenza e prestigio nel corso dell'anno. L'indice d'influenza percepita, che varia su una scala da +100 a -100, per Pechino fa registrare un netto +61. A differenza degli anni scorsi l'influenza di Usa, Russia e UE è percepita in calo per tutti, ma per i tre attori le tendenze non potrebbero essere più diverse.

Partendo da Washington, gli esperti percepiscono l'influenza americana come sempre più in discesa (-32 quest'anno rispetto al -19 dell'anno precedente), ma il trend è piuttosto stabile e, anzi, si può individuare una leggera risalita rispetto ai minimi fatti toccare nel 2017 nel corso del primo anno di presidenza Trump (-58).

Mosca registra invece un forte calo d'influenza, ormai per la quarta rilevazione consecutiva, e quest'anno passa addirittura in negativo (da +24 a -12). Il calo è ancora più netto se si considera che nel 2015 e nel 2016 il paese aveva fatto registrare i valori più elevati mai raggiunti da alcuna altra grande potenza da quando è attiva questa rilevazione (rispettivamente +78 e +75).

Infine, per l'UE – inserita nella rilevazione soltanto dall'anno scorso – si tratta invece di una netta risalita. Nel 2019 infatti il blocco europeo aveva fatto registrare il valore d'influenza percepita in assoluto più basso (-60), valore che quest'anno è invece risalito a -2. In questo modo l'UE ha non solo conseguito il maggiore aumento d'influenza in un anno di qualsiasi

altra grande potenza da quando è attiva la rilevazione, ma ha scavalcato Stati Uniti e Russia piazzandosi seconda al mondo, dietro soltanto a Pechino, per variazione d'influenza percepita nel corso dell'anno.

## **Turchia-Grecia, Hong Kong e Libia le crisi più sottovalutate del 2020**

Come nel 2019, anche quest'anno gli esperti si dividono in maniera piuttosto equilibrata nella scelta di quale sia stata la crisi più sottostimata nei precedenti dodici mesi. Una spia di un'abbondanza di crisi importanti e sottostimate anche nell'anno della pandemia.

Tuttavia quest'anno gli esperti non hanno dubbi di quale crisi debba essere al primo posto: le tensioni tra Turchia e Grecia nel Mediterraneo orientale, scelta da ben 1 esperto su 3. La vicinanza del conflitto all'Europa gioca molto probabilmente un ruolo, così come lo stesso si potrebbe dire per la crisi libica, scelta come terza crisi più sottovalutata del 2020 (14%; l'anno scorso in prima posizione ma sempre con il 14%) e Brexit (quarta con il 9%).

Al secondo posto con il 16% si piazza invece la repressione a Hong Kong, che nel 2019 era giunta terza (11%) e alla quale gli esperti continuano dunque a ritenere che si debba dedicare maggiore attenzione.

Più in fondo nella classifica troviamo due questioni mediorientali, con gli accordi tra Israele e i paesi arabi (8%) e la crisi in Libano (7%), separate dalla guerra civile in Etiopia (8%) e seguite dal conflitto armato tra Armenia e Azerbaigian (3%).

## **La politica estera italiana in lenta ripresa**

Il giudizio complessivo sulla conduzione della politica estera da parte del governo italiano nel corso del 2020 (5,4) torna a salire rispetto al 2018 e al 2019, anche se resta sotto la sufficienza.

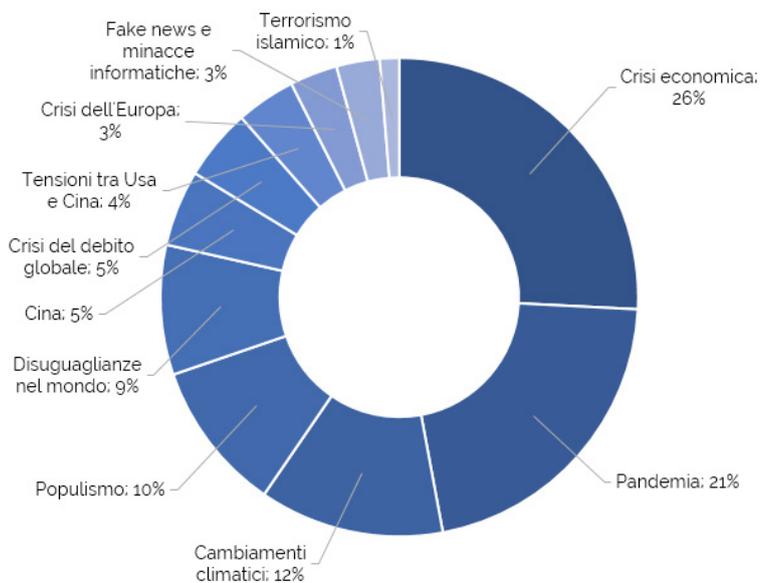
Tra il 2014 e il 2017 le rilevazioni avevano evidenziato un lento ma progressivo miglioramento nella valutazione complessiva della politica estera italiana da parte degli esperti coinvolti, con un voto medio che era passato da appena sotto la sufficienza (5,9) al 6,7 del 2016 e 2017. Il 2019 aveva invece fatto registrare il peggior risultato della serie (4,6), dopo che già l'anno precedente era stato toccato un primo record negativo (5,0).

In risalita quest'anno è in particolare il giudizio degli esperti di come si sia mossa l'Italia in Europa, con giudizi in miglioramento soprattutto per quanto riguarda il ruolo dell'Italia nella governance europea e nelle relazioni con i principali partner europei (il voto medio per entrambe è passato da 4,5 a 6).

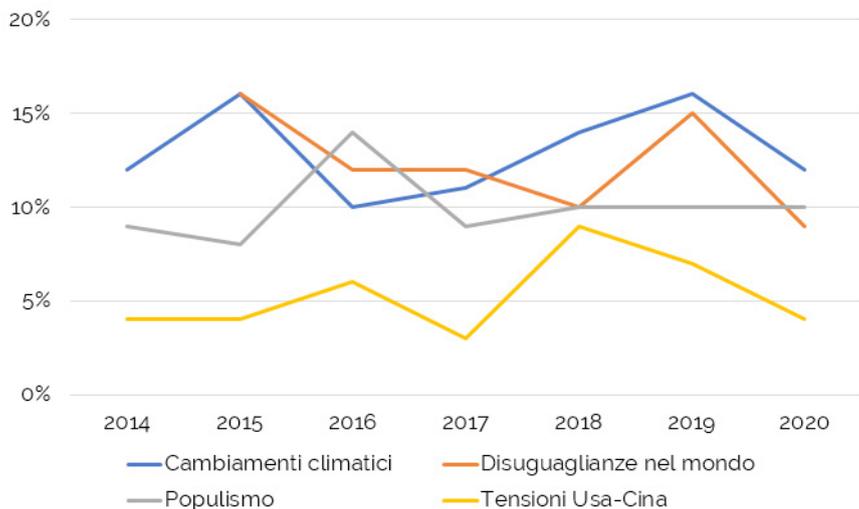
In leggera ripresa anche il giudizio su tutti gli altri comparti, ovvero nella gestione delle crisi internazionali (voto in salita da 4,7 a 5,1), delle relazioni transatlantiche (da 5,7 a 6,0), della politica economica e commerciale (da 5,2 a 5,5) e in difesa e sicurezza (da 6,3 a 6,4).

All'interno delle crisi internazionali gestite dall'Italia, infine, gli esperti assegnano un buon voto al ruolo di Roma nelle trattative per il pacchetto Next Generation EU (6,5) e in quello del coordinamento della risposta europea alla pandemia (5,9), mentre sempre secondo gli esperti rimangono fortemente deficitari la gestione del caso Regeni con l'Egitto (3,9) e il ruolo giocato dall'Italia nelle crisi in Medio Oriente (4,3).

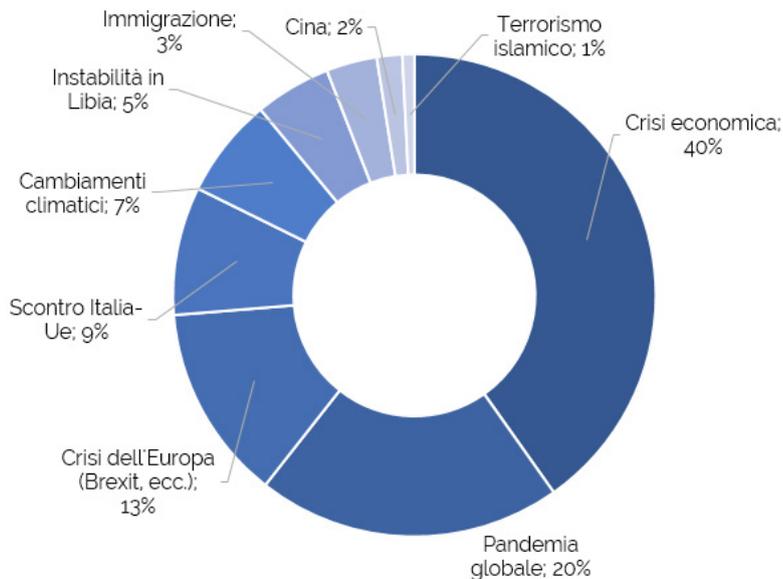
### QUALI SONO LE TRE MAGGIORI MINACCE A LIVELLO GLOBALE?



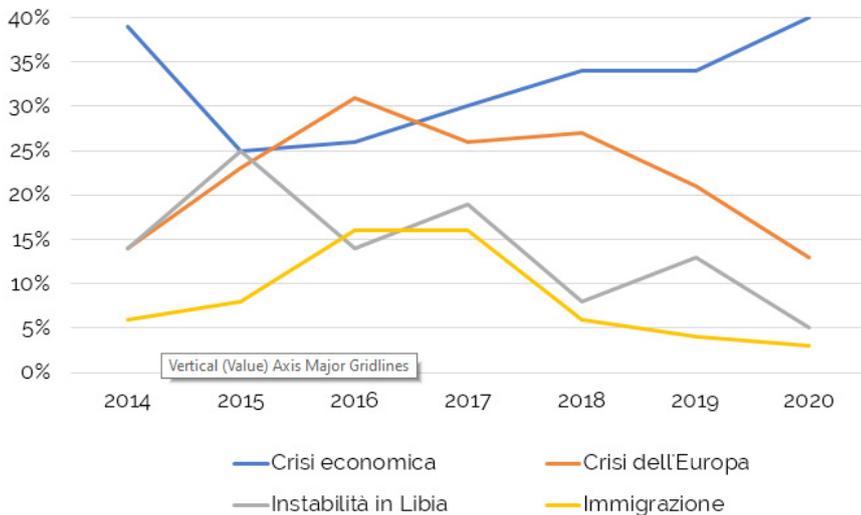
### CONFRONTO 2014 - 2020

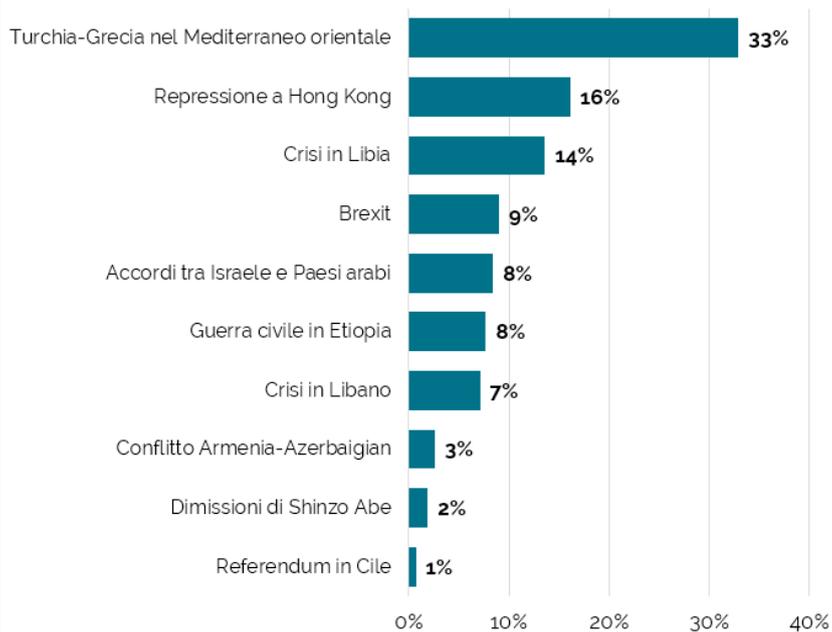


### QUALI SONO LE TRE MAGGIORI MINACCE PER L'ITALIA?

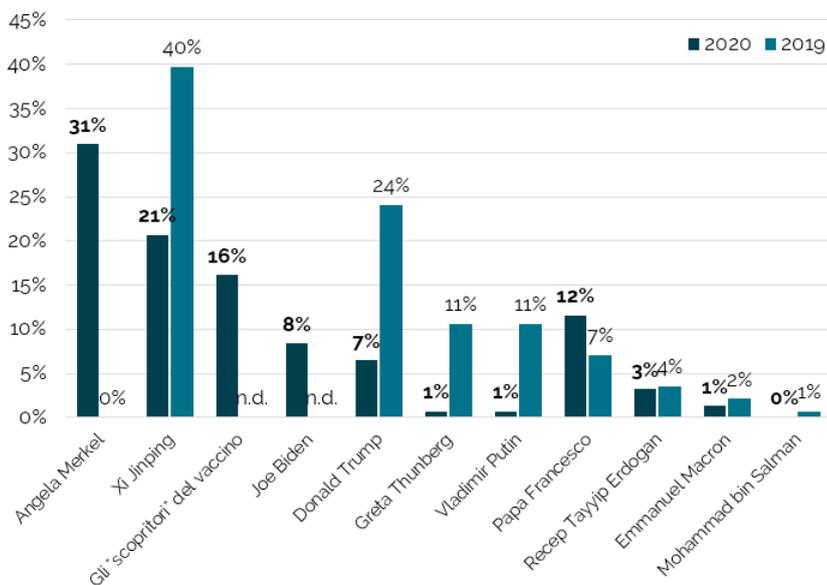


### CONFRONTO 2014 - 2020



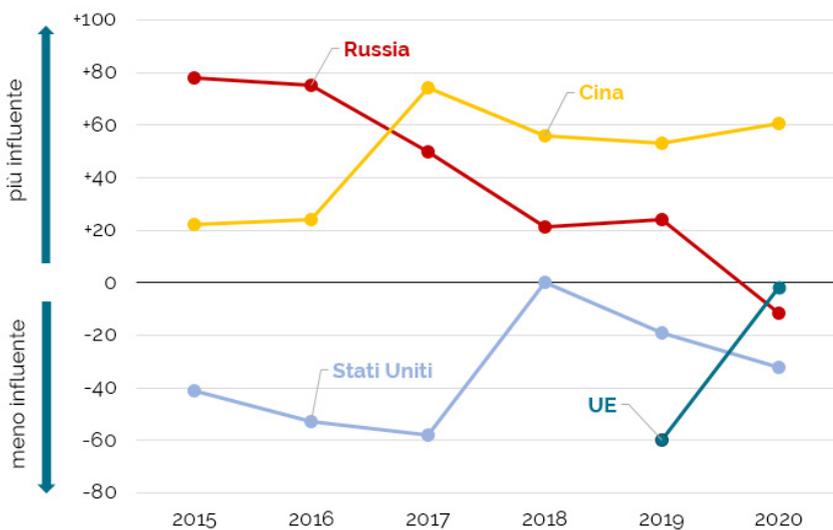
**QUALE PENSA SIA STATA LA CRISI PIÙ SOTTOSTIMATA  
NEL 2020?**

### QUALE PENSA SIA STATO IL PERSONAGGIO INTERNAZIONALE PIÙ INFLUENTE DEL 2020?

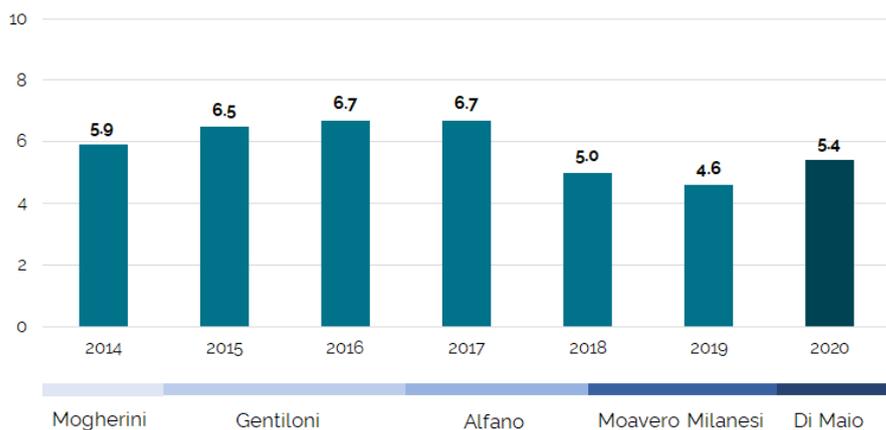


### RUSSIA, CINA, STATI UNITI E UNIONE EUROPEA SONO PIÙ O MENO INFLUENTI RISPETTO ALL'ANNO SCORSO?

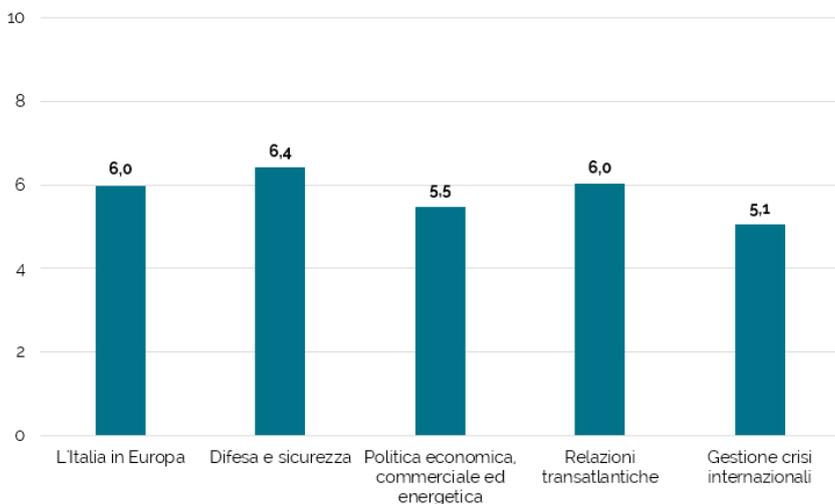
INDICE DI INFLUENZA PERCEPITA



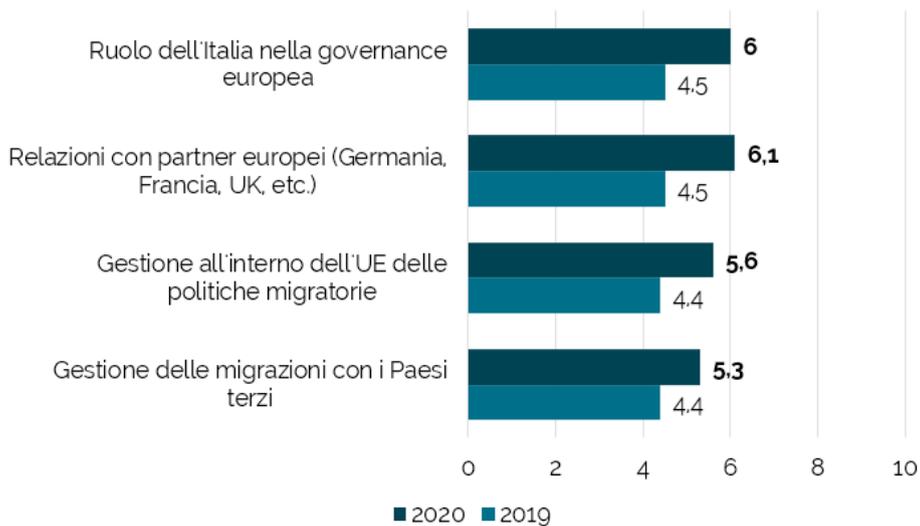
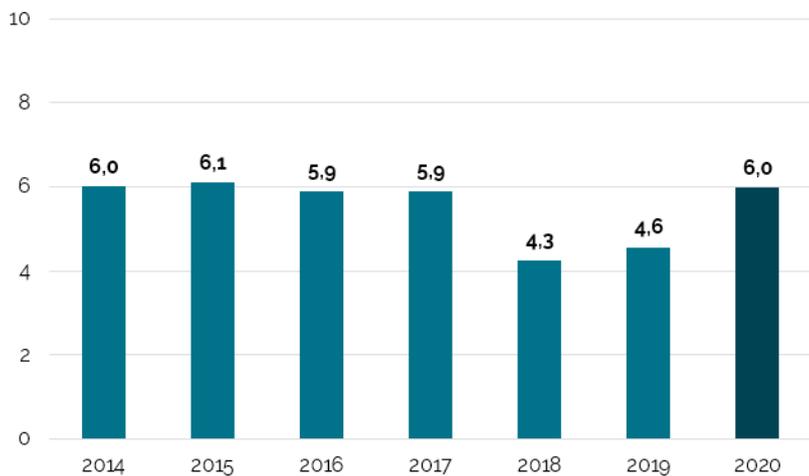
### GIUDIZIO COMPLESSIVO SULLA POLITICA ESTERA ITALIANA



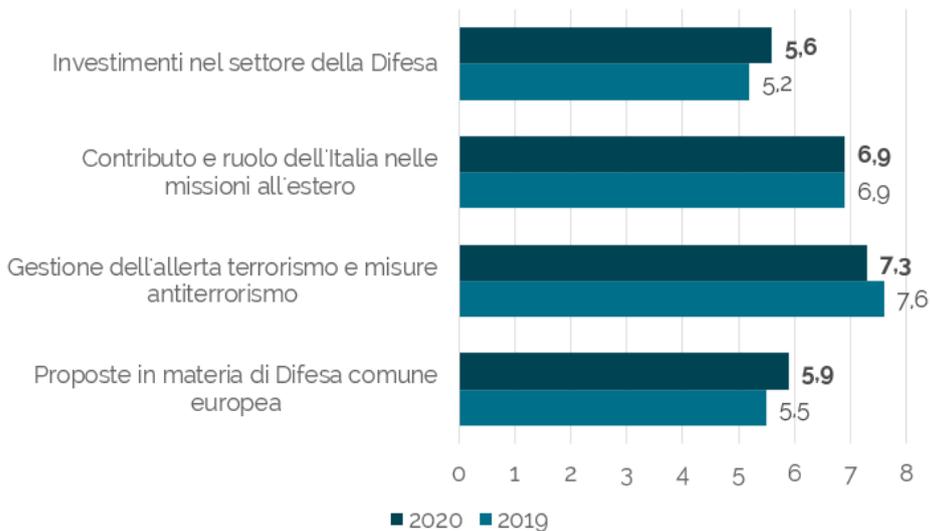
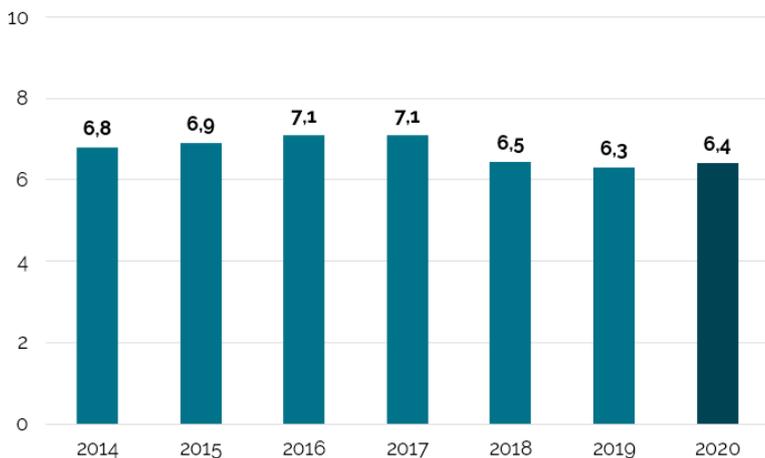
### GIUDIZIO SULLA POLITICA ESTERA ITALIANA NEL 2020



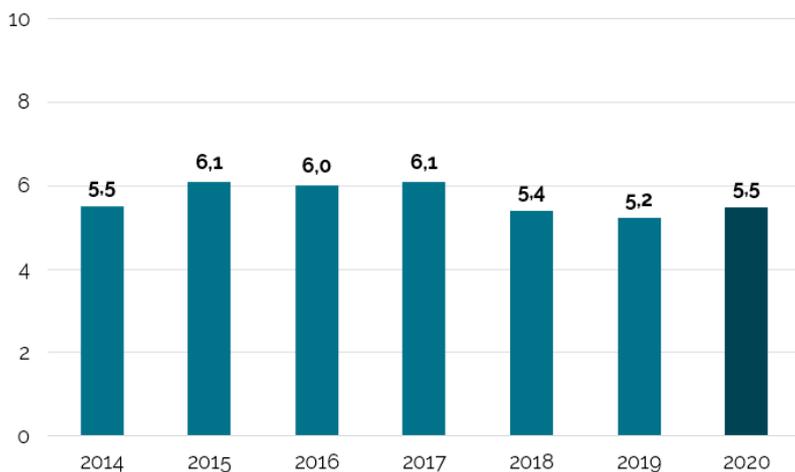
### L'ITALIA IN EUROPA



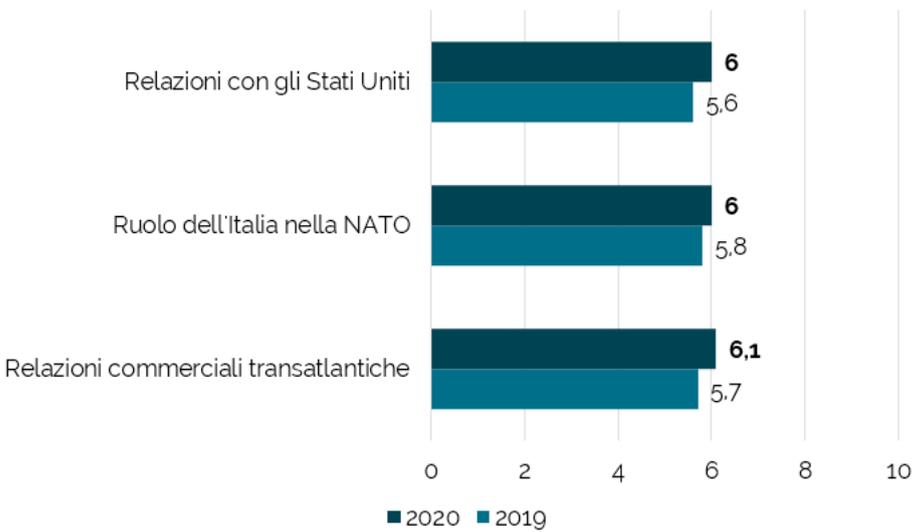
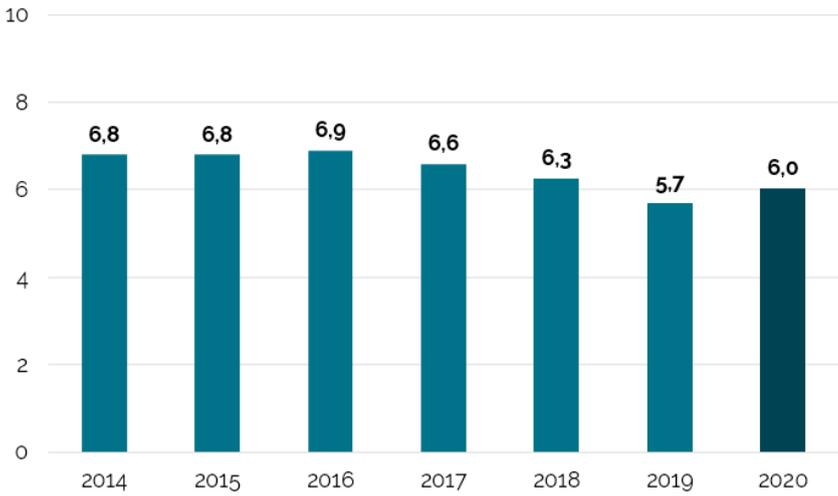
## DIFESA E SICUREZZA



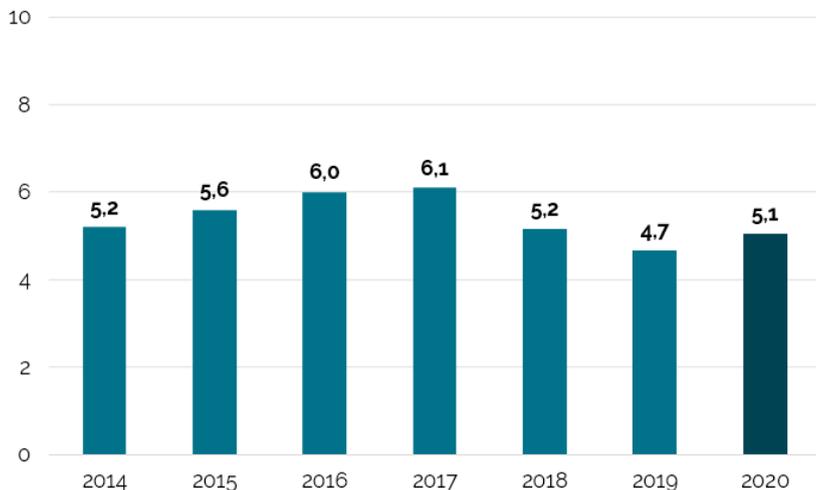
### POLITICA ECONOMICA, COMMERCIALE ED ENERGETICA



### RELAZIONI TRANSATLANTICHE



### GESTIONE CRISI INTERNAZIONALI



## VI HANNO PRESO PARTE

Marco Alberti (*Enel*), Lucia Annunziata (*Rai*), Alba Arcuri (*Rai*), Antonio Armellini (*ex ambasciatore*), Fulvio Attinà (*Università degli Studi di Catania*), Roberto Balducci (*Rai*), Alessandro Baracchini (*RaiNews24*), Shirin Barari Tajani (*Intesa Sanpaolo Corporate & Investment Banking*), Marco Barassi (*Campari Group*), Francesca Baronio (*Rai*), Andrea Beccaro (*Scuola Universitaria Interfacoltà di Scienze Strategiche*), Federico Maria Bega (*Promos, Camera di Commercio, Milano*), Silvio Beretta (*Università degli Studi di Pavia*) Vittoria Beria (*Comune di Milano*), Claudio Bertolotti (*CEMRES, CeMISS, ITSTIME*), Laura Bettini (*Radio 24*), Marco Bettini (*Fondazione Italia Cina*), Simone Bini Smaghi (*Arca*), Alberto Bombassei (*Brembo SpA*), Luigi Borré (*Euromilano*), Cecilia Braggiotti (*Afniti*), Franco Bruni (*Università Bocconi e ISPI*), Antonio Calabrò (*Pirelli&Co*), Paolo Calzini (*Johns Hopkins University, Bologna*), Edoardo Campanella (*Unicredit Group*), Vincenzo Camporini (*IAI*), Maurizio Caprara (*Corriere della Sera*), Livio Caputo (*ex-sottosegretario Ministero Affari Esteri*), Giovanni Carbone (*Università degli Studi di Milano e ISPI*), Maurizio Carbone (*IAI*), Marco Carnelos (*Future Group*), Marta Cartabia (*presidente Corte Costituzionale*), Giovanni Castellaneta (*DoBANK Spa*), Claudio Catalano (*Università La Sapienza, Roma*), Enrico Cereda (*IBM*), Diego Ciulli (*Google*), Alberto Clò (*Alma Mater Studiorum-Università di Bologna e Rie*), Valter Maria Coralluzzo (*Università degli Studi di Torino*), Michele Crisostomo (*Enel*), Sara Cristaldi (*ISPI*), Giuseppe Cucchi (*Nomisma*), Maria Cuffaro (*Rai*), Stefania Danzi (*Italmobiliare*), Francesco Daveri (*Università Cattolica del Sacro Cuore, Piacenza e Sda Università Bocconi*), Gregorio De Felice (*Intesa Sanpaolo*), Massimo de Leonardis (*Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano*), Alessandro De Pedys (*Ministero Affari Esteri e Leonardo*), Mario Deaglio (*Università degli Studi di*

Torino), Franco Debenedetti (*Istituto Bruno Leoni*), Mario Del Pero (*SciencesPo, Parigi e ISPI*), Dimitri Deliolanes (*Radio TV ERT Ethnos*), Matteo Dell'Acqua (*ADFlex*), Giuseppe Dentice (*Ce.S.I.*), Giampaolo Di Paola (*già Ministro della Difesa*), Emidio Diodato (*Università per stranieri di Perugia*), Francesca Dionisi Vici (*Eni*), Gigi Donelli (*Radio 24*), Francesca Douglas (*Allianz Spa*), Caterina Epis (*Tenaris Dalmine*), Aldo Ferrari (*Università Ca' Foscari, Venezia e ISPI*), Maurizio Ferrera (*Università degli Studi di Milano*), Carlo Filippini (*Università Bocconi*), Frediano Finucci (*La7*), Aldo Fumagalli Romario (*SOL Group*), Matteo Fumagalli Romario (*SOL Group*), Gianandrea Gaiani (*Analisi Difesa*), Marzio Galeotti (*Università degli Studi di Milano e Università Carlo Cattaneo - LIUC, Castellanza*), Luca Garavoglia (*Campari Group*), Paolo Garimberti (*Euronews*), Massimo Gaudina (*Commissione europea*), Mara Gergolet (*Corriere della Sera*), Rasha Ghazy (*Enel Green Power*), Gioia Ghezzi (*ATM e RGI Group*), Maria Gianniti (*Rai*), Ferdinando Giugliano (*Bloomberg Opinion*), Serena Giusti (*Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa*), Lucia Goracci (*Rai*), Stefano Gorissen (*Sace*), Edoardo Greppi (*Università degli Studi di Torino*), Fabrizio Grillo (*Bracco*), Rodolfo Helg (*Università Carlo Cattaneo - LIUC, Castellanza*), Piero Ignazi (*Alma Mater Studiorum-Università di Bologna*), Luigi Ippolito (*Corriere della Sera*), Sami Kahale (*Esselunga*), Marco Lombardi (*Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano*), Sonia Lucarelli (*Alma Mater Studiorum-Università di Bologna*), Francesco Mancini (*International Peace Institute - IPI*), Graziano Manlio (*Université Sorbonne Paris IV*), Alfredo Mantica (*Senato della Repubblica*), Carlo Marsili (*ex ambasciatore*), Alberto Martinelli (*Università degli Studi di Milano e ISPI*), Gianna Martinengo (*Didael Kts e Fondazione Fiera Milano*), Giampiero Massolo (*ISPI e Fincantieri*), Alberto Melloni (*Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*), Silvia Merler (*Algebris Investments*), Alessandro Merli (*Johns Hopkins SAIS Europe*), Karim Mezran (*Atlantic Council*), Stefano Micossi (*Assonime*), Alessandro Minuto Rizzo (*già segretario generale ad interim della NATO*),

Laura Mirachian (*ex Ministero Affari Esteri e ONU*), Luca Misculin (*Il Post*), Antonella Mori (*Università Bocconi e ISPI*), Carlo Musso (*Leonardo*), Giampaolo Musumeci (*Radio 24*), Valeria Negri (*Assolombarda*), Valerio Neri (*Save the Children*), Massimo Nicolazzi (*Centrex Italia e ISPI*), Vincenzo Nigro (*la Repubblica*), Leopoldo Nuti (*Università degli Studi Roma Tre*), Roberto Olivi (*BMW Group*), Fabrizio Onida (*Università Bocconi*), Antonio Padoa-Schioppa (*Università degli Studi di Milano*), Claudio Pagliara (*Rai*), Paolo Pagliaro (*La7*), Vittorio Emanuele Parsi (*Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano*), Gianfranco Pasquino (*Johns Hopkins SAIS Europe e Alma Mater Studiorum-Università di Bologna*), Gianluca Pastori (*Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano e ISPI*), Nicola Pedde (*Institute for Global Studies, Roma*), Mattia Pedon (*Pedon Group*), Marco Peruzzi (*Edison*), Fabio Petito (*University of Sussex e ISPI*), Mariangela Pira (*Sky Tg24*), Fabio Pompei (*Deloitte*), Sabina Ratti (*Alleanza italiana per lo Sviluppo Sostenibile - ASVIS*), Luca Rigoni (*Mediaset*), Guido Rondoni (*Mediaset*), Nicolò Russo Perez (*Compagnia di Sanpaolo*), Marcello Sala (*Apis Partners*), Pietro Sala (*Assolombarda*), Gianluca Salsecci (*Intesa Sanpaolo*), Nicola Sandri (*McKinsey & Co.*), Armando Sanguini (*ex ambasciatore e ISPI*), Giuseppe Sarcina (*Corriere della Sera*), Paolo Segatti (*Università degli Studi di Milano*), Giampaolo Silvestri (*Avsi*), Alberto Simoni (*La Stampa*), Valeria Talbot (*ISPI*), Mario Telò (*Université libre de Bruxelles e L'UISS-Guido Carli di Roma*), Massimo Teodori (*Huffington Post*), Giulia Tersigni (*Pirelli*), Enrica Toninelli (*Rainews24*), Stefano M. Torelli (*European asylum support office - EASO*), Ugo Tramballi (*Il Sole 24 Ore e ISPI*), Marco Travaglia (*Nestlé*), Michele Valensise (*già segretario generale del Ministero degli Affari Esteri e Astaldi*), Paolo Valentino (*Corriere della Sera*), Antonio Varsori (*Università degli Studi di Padova*), Arturo Varvelli (*European Council on Foreign Relations - ECFR*), Marco Varvello (*Rai*), Franco Venturini (*Corriere della Sera*), Matteo Villa (*ISPI*), Giuseppe Vita (*già Unicredit*), Tobia Zevi (*ISPI*).

## Gli autori

---

**Franco Bruni** è professore emerito del dipartimento di Economia dell'Università Bocconi di Milano. È vice presidente e Co-Head dell'Osservatorio Europa e Governance Globale dell'ISPI e vice presidente della Fondazione UniCredit. È honorary member della Société Européenne de Recherches Financières (Suerf) e membro italiano dell'European Shadow Financial Regulatory Committee (Esfr). È Lead Co-Chair del working group “International Finance” sull'architettura finanziaria internazionale del T20.

**Giovanni Carbone** è responsabile del Programma Africa dell'ISPI e professore di Scienza Politica presso l'Università degli Studi di Milano. Il suo lavoro si concentra sullo studio comparato di politica e istituzioni, geopolitica, e sviluppo economico nell'Africa subsahariana. È stato Associate Fellow presso il Crisis States Programme della London School of Economics per dieci anni e responsabile di un progetto di ricerca finanziato dallo European Research Council. Ha recentemente pubblicato *Political leadership in Africa. Leaders and development south of the Sahara* (con A. Pellegata, 2020).

**Camillo Casola** è ricercatore per il programma Africa dell'ISPI. Ha conseguito un dottorato di ricerca in Studi Internazionali presso l'Università di Napoli L'Orientale, con una tesi sulla crisi in Mali e l'intervento internazionale; è membro del Centro Studi sull'Africa Contemporanea (CeSAC). È stato Visiting PhD Candidate presso il Centre Emile Durkheim (CED) di Bordeaux. Ha una laurea magistrale in Relazioni e Istituzioni dell'Asia e dell'Africa. I suoi principali interessi di

ricerca riguardano sistemi politici e istituzionali, conflitti e sicurezza in Africa occidentale e Sahel. Ha lavorato presso la Direzione generale per la Protezione civile e le operazioni di aiuto umanitario europee (DG ECHO) della Commissione Europea.

**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); *Guerra civile e ordine politico* (2021).

**Aldo Ferrari** insegna Storia dell'Eurasia, 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 ed Economie dell'Europa Orientale). Per ISPI dirige il Programma di Ricerca su Russia, Caucaso e Asia Centrale. È presidente dell'Associazione per lo Studio in Italia dell'Asia Centrale e del Caucaso (ASIAC). Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Quando la Russia incontrò il Caucaso. Cinque storie esemplari* (2015); *L'Armenia perduta. Viaggio nella memoria di un popolo* (2019); *Storia degli armeni* (con G. Traina, 2020). Ha curato - con E. Tafuro Ambrosetti - i rapporti ISPI *Russia 2018. Predictable Elections, uncertain future* (2018); *Russia and China. Anatomy of a Partnership* (2019); *Forward to the Past? New/Old Theatres of Russia's International Projection* (2020).

**Davide Fiammenghi** è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Bologna. Ha insegnato presso la facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" di Firenze, a Ca' Foscari, Venezia, e attualmente

insegna “Conflitti internazionali” a Bologna (campus Forlì). Ha pubblicato articoli su riviste italiane e straniere, fra cui «International Politics», «International Security» e la «Rivista Italiana di Scienza Politica». Nel 2020, ha curato il volume: *L'evoluzione del terrorismo islamico. Dalle Primavere arabe al ritiro americano dalla Siria (2011-2020)*.

**Andrea Locatelli** è professore associato presso l'Università Cattolica di Milano, dove insegna Scienza Politica e Studi Strategici. Dopo il dottorato di ricerca in Scienza Politica all'Università di Firenze, è stato scholar-in-residence alla Carleton University (Ottawa, Canada), borsista post-doc all'Università di Bologna e ricercatore all'Università Cattolica. Ha inoltre tenuto lezioni in svariate università, italiane e straniere, tra cui: Novosibirsk State University (Novosibirsk, Russia), Pázmány Péter Catholic University (Budapest, Ungheria), University of Ghana (Accra, Ghana), Università di Pavia e IULM (Milano). Le sue ricerche sono state pubblicate, tra le altre, su *European Security*, *International Peacekeeping*, *Global Policy*.

**Paolo Magri** è vice presidente dell'ISPI e docente di Relazioni Internazionali all'Università Bocconi. È membro del Comitato Strategico del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale; membro dello Europe Policy Group del World Economic Forum (Davos); e membro dell'Advisory Board di Assolombarda e del Consiglio di Amministrazione della Fondazione Italia-Cina. È inoltre membro del Comitato Scientifico di: Real Istituto Elcano, del Centro di Eccellenza per le Stability Police Units (CoESPU), del Centro Militare di Studi Strategici (Ce.Mi.S.S.) e della Fondazione Italia per il dono Onlus. Giornalista pubblicista, è regolarmente ospite in qualità di commentatore presso reti televisive e radiofoniche su scenari globali, politica estera americana, Iran e Medio Oriente. Tra le sue ultime pubblicazioni: *Il marketing del terrore* (con M. Maggioni, 2016); *Il mondo di Obama. 2008-2016* (2016); *Il mondo secondo Trump* (2017); *Post-vote Iran. Giving Engagement*

*a Chance* (con A. Perteghella, 2017); e *Four Years of Trump. The US and the World* (con M. Del Pero, 2020).

**Giampiero Massolo** è presidente di Fincantieri S.p.A. (dal 2016) e presidente dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale - ISPI (dal 2017). L'ambasciatore Massolo, diplomatico di carriera, ha svolto funzioni di direttore generale del Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza presso la Presidenza del Consiglio (2012-2016), di Sherpa del presidente del Consiglio dei Ministri per i Vertici G8 e G20 (2008-2009), di segretario generale del Ministero degli Affari Esteri (2007-2012). È titolare di un corso sui temi della Sicurezza Nazionale presso la School of Government dell'Università LUISS di Roma e di uno su "National Interest and National Security in a Complex World" presso la Scuola di Affari Internazionali-Sciences Po a Parigi, oltre a collaborare con il quotidiano *La Stampa* e *la Repubblica* su temi internazionali e securitari.

**Beda Romano** è il corrispondente de *Il Sole 24 Ore* da Bruxelles, dopo esserlo stato per molti anni dalla Germania. È autore di saggi, raccolte di racconti e guide culturali, tra cui recentemente *Bruxelles* (2019). Tiene un corso sulle relazioni franco-tedesche al Sciences Po di Parigi.

**Guido Samarani** è stato professore ordinario presso il Dipartimento di Studi sull'Asia e sull'Africa Mediterranea all'Università Ca' Foscari di Venezia. È attualmente direttore del Marco Polo Centre for Global Europe-Asia Connections e Senior Researcher (Ca' Foscari). Tra le sue pubblicazioni più recenti: *La Cina contemporanea. Dalla fine dell'Impero ad oggi* (2017); *La rivoluzione in movimento. La Cina della Lunga Marcia* (2018); *Roads to Reconciliation. People's Republic of China, Western Europe and Italy During the Cold War Period (1949- 1971)* (con C. Meneguzzi Rostagni e S. Graziani, 2018); e *La Cina nella storia globale. Percorsi e tendenze* (2019).

**Armando Sanguini** è Senior Advisor dell'ISPI per il Medio Oriente; 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 (Etiopia, Germania e Spagna). 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 (Ministero degli Affari Esteri). Ha ricoperto il ruolo di rappresentante personale del presidente del Consiglio per l'intero continente africano ed è stato direttore generale per l'Africa subsahariana. L'ambasciatore Sanguini ha aperto e gestito una libreria a Roma e svolge ora attività di pubblicista.

**Giulia Sciorati** è Associate Research Fellow del China Programme dell'Asia Centre dell'ISPI. Ha conseguito il dottorato di ricerca in Studi Internazionali presso la Scuola di Studi Internazionali dell'Università di Trento. Durante il dottorato, è stata Visiting Researcher presso l'Università di Nottingham e l'Istituto europeo di studi asiatici (EIAS) di Bruxelles. Ha conseguito la laurea triennale in Relazioni Internazionali/Lingue Straniere presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e quella magistrale in Studi dell'Africa e dell'Asia presso l'Università di Pavia, è stata inoltre Visiting Student presso l'Università di lingua e cultura di Pechino durante entrambi i percorsi di studio. Giulia Sciorati è membro dell'Associazione Italiana di Studi Cinesi e dell'Associazione per gli Studi Asiatici.

**Paolo Segatti**, già professore di Sociologia Politica all'Università degli Studi di Milano. Collabora con il laboratorio SPS/Trend del Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche. Si occupa di opinione pubblica, comportamento politico comparato, identità nazionale ed europea, e rappresentanza politica. Autore o editore di diversi volumi e saggi in diverse lingue. Tra i suoi lavori più recenti *L'Apocalisse della democrazia*

*Italiana* (con H. Schadee e C. Vezzoni, 2019) e del volume *Come cambiano gli Italiani* (con F. Biolcati e G. Rovati, 2020).

**Ugo Tramballi** è Senior Advisor e responsabile del desk India dell'ISPI. Editorialista de *Il Sole 24 Ore*, membro dell'Istituto affari internazionali e 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*. Premiolineo 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); *India. The Modi Factor* (con N. Missaglia, 2017); *Mother India* (2019); *India's Global Challenge* (con N. Missaglia). Cura il blog Slow News dedicato agli avvenimenti internazionali.

**Matteo Villa**, Research Fellow all'ISPI, è responsabile del Programma Migrazioni. Ha conseguito un dottorato di ricerca in Politiche Comparete presso l'Università degli Studi di Milano ed è specializzato in analisi quantitativa. Ha recentemente curato per ISPI la monografia *The Future of Migration to Europe* (2019).