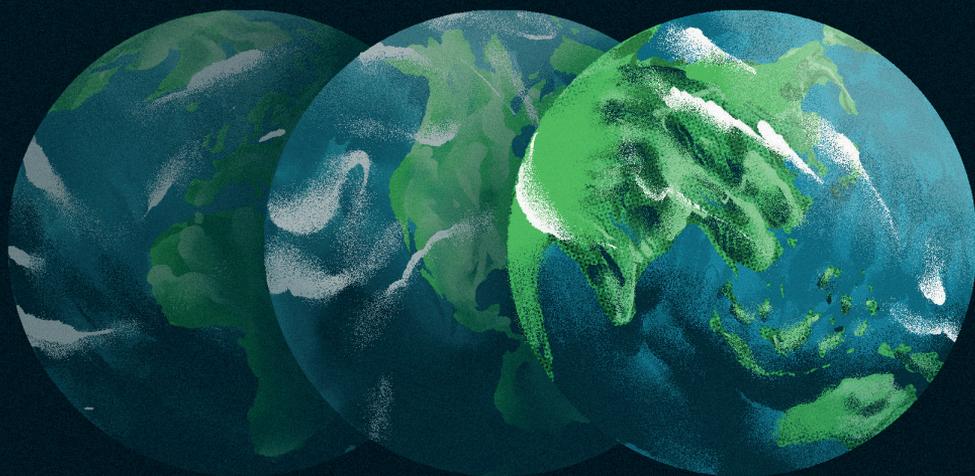


RAPPORTO ISPI 2022

LA GRANDE TRANSIZIONE

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



ISPI

LA GRANDE TRANSIZIONE

Rapporto ISPI 2022

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

ISPI

© 2022 Ledizioni LediPublishing
Via Antonio Boselli, 10 – 20136 Milan – Italy
www.ledizioni.it
info@ledizioni.it

LA GRANDE TRANSIZIONE
A cura di Alessandro Colombo e Paolo Magri

Prima edizione: Febbraio 2022
Immagine di copertina di Francesco Fadani

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

Print ISBN 9788855266499
ePub ISBN 9788855266505
Pdf ISBN 9788855266512
DOI 10.14672/55266499

ISPI. Via Clerici, 5
20121, Milano
www.ispionline.it

Informazioni sul catalogo e sulle ristampe: www.ledizioni.it

Il Rapporto ISPI 2022 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 – DIMENSIONI DELLA GRANDE TRANSIZIONE

1. Verso un mondo post-occidentale

Alessandro Colombo..... 27

2. La grande transizione economica

Franco Bruni, Edoardo Campanella..... 39

3. La crisi della democrazia e l'ipotesi del riflusso autoritario

Andrea Cassani..... 57

4. Clima e transizione energetica

Marzio Galeotti..... 69

5. Ritorno al futuro? Il fantasma della R2P e i dilemmi dell'ordine globale

Luca Scuccimarra..... 83

6. La transizione tecnologico-digitale

Michele Sorice..... 97

PARTE II – TRANSIZIONE REGIONALE

7. L'unione Europea nel 2022: continuità o trasformazione? <i>Sonia Lucarelli</i>	111
8. Medio Oriente e Nord Africa: sfide vecchie e nuove per la transizione del prossimo futuro <i>Armando Sanguini</i>	125
9. La rinascita dell'Emirato islamico in Afghanistan e le ricadute regionali <i>Elisa Giunchi</i>	139
10. Indo-Pacifico: l'ascesa di un nuovo spazio geopolitico <i>Filippo Fasulo</i>	153
11. Russia 2021. Un anno positivo? <i>Aldo Ferrari, Eleonora Tafuro Ambrosetti</i>	167
12. I grandi attori esterni in Africa: una "catena competitiva"? <i>Giovanni Carbone</i>	179
Conclusione <i>Giampiero Massolo</i>	191
2021: la pagella dell'expert panel.....	201
Gli autori.....	221

Introduzione

Anche nell'ultimo anno, stati e organizzazioni internazionali hanno dovuto confrontarsi con la gestione della pandemia del Covid-19. Ma dietro i tempi e i linguaggi dello "stato d'emergenza", si sono accumulati i segni di una transizione più comprensiva, capace di mettere in questione non soltanto gli equilibri di potere globali e quelli interni a ciascuna regione, ma anche il complesso di principi, norme e procedure decisionali che regolano le varie dimensioni (politiche, economiche, ambientali) delle relazioni internazionali. Questa transizione è composta da diversi strati, in relazione mutevole e incerta tra loro. Esiste, intanto, un'imponente trasformazione nella gerarchia del potere e del prestigio internazionale, che si esprime al livello più superficiale nella crescente competizione fra Stati Uniti e Cina, ma ricollegandosi alla vicenda ben più profonda e storicamente significativa del riflusso della centralità dell'Europa e dell'Occidente. Esiste, in combinazione con la prima, una trasformazione degli assetti globali dell'economia internazionale, tanto profonda da rimettere in discussione gli equilibri tra stato e mercato. Esiste, al cuore stesso di quello che è stato il mondo liberale dell'ultimo trentennio, una crisi della democrazia, già espressasi in certi casi in un'involuzione delle istituzioni democratiche e in altri in una vera e propria transizione rovesciata all'autoritarismo. E, sullo sfondo di tutto ciò, esistono le imponenti trasformazioni che stanno investendo l'una accanto all'altra – e in combinazione complessa tra loro – la dimensione ecologica e quella tecnologica, e quella meno

lineare e più contrastata che riguarda i principi, le norme e le regole della convivenza internazionale.

Al livello più superficiale, lo smottamento dell'architettura esistente della convivenza internazionale investe il paese che da diversi decenni è al vertice della gerarchia del potere e del prestigio, gli Stati Uniti, ma trascinando con sé la residua centralità dell'Occidente nel suo complesso. Alla possibile transizione verso un mondo post-occidentale è dedicato il primo capitolo. Anche nel 2021 diversi fatti hanno contribuito ad alimentare questa aspettativa. Già nei primi giorni dell'anno, l'assalto a Capitol Hill ha simboleggiato la profonda crisi di legittimità della democrazia americana e, più in generale, le difficoltà che attraversano da alcuni anni a questa parte tutte le democrazie, comprese quelle più consolidate dell'Europa e degli Stati Uniti. Pochi mesi più tardi il disastroso ritiro dall'Afghanistan ha quasi letteralmente "messo in scena" anche l'altro versante della crisi dell'Occidente, l'esaurimento di quella capacità di "plasmare l'ambiente internazionale" che aveva costituito l'orgoglio e l'illusione dei primi quindici anni del dopoguerra fredda. Ma, soprattutto, ha spazzato via le illusioni sulla ripresa della disponibilità americana a guidare la comunità internazionale, per effetto del passaggio dall'amministrazione Trump alla nuova amministrazione di Joe Biden. Perché non è cambiato e, difficilmente, potrà cambiare il dilemma fondamentale della politica estera americana: gli Stati Uniti non possono mantenere le proprie posizioni senza selezionare in modo più accurato gli impegni, concentrandoli nella regione più importante (l'Indo-Pacifico) e diminuendoli nelle altre regioni; ma non possono farlo senza lanciare un messaggio di debolezza agli avversari e di scarsa credibilità agli alleati.

La transizione a un mondo post-occidentale costituirebbe, per una volta in senso proprio, una sfida epocale. Ma, già nel contesto attuale, l'apparente declino dell'Occidente è sufficiente ad aprire lo spazio per una contestazione sempre più aperta di legittimità, che investe prima di tutto la tradizionale pretesa dei paesi occidentali di parlare a nome dell'intera comunità internazionale, dettando la soglia di accesso alla

piena appartenenza e i criteri di normalità politica, economica e culturale validi per tutti. È la contestazione che avevamo già visto all'opera, nell'ultimo quindicennio, su questioni "costituzionali" quali il rapporto tra sovranità e non ingerenza o quello tra l'eguaglianza formale tra gli stati e la discriminazione a favore delle democrazie. Ed è la stessa contestazione che, anche nell'ultimo anno, si è manifestata dapprima nella gestione collettiva della pandemia e più tardi, con ancora maggiore portata simbolica, nella Conferenza internazionale per l'ambiente di Glasgow.

Il mutamento dei rapporti tra Occidente e Mondo è accompagnato, sul versante economico, dalla possibile apertura di una nuova fase del capitalismo, segnato dal ritorno dello stato nell'economia. A ciò è dedicato il secondo capitolo di Franco Bruni ed Edoardo Campanella. Sul piano congiunturale, il 2021 ha visto una tendenza internazionale all'aumento dell'inflazione, rimasta più di un decennio più bassa dell'obiettivo del 2% annuo nonostante l'abbondantissima liquidità generata dagli stimoli monetari. A fine anno l'inflazione ha raggiunto il 5% nell'area dell'euro e quasi il 7% negli Usa, ha accelerato anche in Cina, Russia e Giappone mentre si è accentuata l'iperinflazione in alcuni paesi emergenti e in via di sviluppo. Parallelamente, anche nell'ultimo anno la pandemia è rimasta al centro dello scenario economico internazionale, ma sullo sfondo di un contesto nel quale si profilano molteplici e multiformi "transizioni": la fine della condizione di liquidità che ha spinto a lungo l'economia mondiale; il progressivo abbandono delle politiche di stimolo fiscale; la necessità di agire sulle svariate forme di diseguaglianza di poteri, opportunità e dignità fra persone, imprese e istituzioni, paesi, regioni, culture, generi ed etnie, informazioni, redditi e ricchezze.

In questo contesto, non è sorprendente riconoscere i segnali di un crescente attivismo dello stato nell'economia. Piuttosto che un semplice effetto collaterale della pandemia, si tratta di un trend di lungo periodo in risposta alla crisi del sistema capitalistico iniziata nel 2007 con il collasso di Lehman Brothers

e acuitasi negli anni successivi con l'ascesa dei populismi in Occidente. Il Covid-19 ha creato le condizioni propizie per giustificare un maggiore attivismo dello stato e far fronte a tre decenni di eccessi di mercato, che hanno portato a degrado ambientale, disuguaglianze crescenti e tecnologie dirompenti.

Nuovi equilibri tra stato e mercato richiederanno nuove regole e una nuova governance globale per consentire una pacifica convivenza tra le diverse tipologie di capitalismo. La vecchia governance globale del XX secolo apparirà sempre più obsoleta e nuovi insiemi di regole comuni dovranno accomodare scelte di politica economica assai diverse tra loro, e talvolta persino in contraddizione, che alimenteranno tensioni tra il capitalismo liberale occidentale e la sua controparte autoritaria cinese. A maggior ragione perché anche il 2021 ha assistito a un ulteriore allontanamento della Cina dal sistema di mercato – un'altra transizione che ha più le sembianze di un'involuzione piuttosto che di un'evoluzione.

Come se non bastasse, sembra incrinarsi anche il terzo pilastro del mondo liberale dell'ultimo trentennio, la democrazia liberale. Di questo tema si occupa il capitolo di Andrea Cassani. Dopo l'ultima grande "ondata di democratizzazione" seguita alla fine della Guerra fredda e alla transizione degli anni Novanta, il timore di un nuovo riflusso autoritario ha cominciato a diffondersi a partire dai primi anni Duemila. Gli ancora vaghi "segnali preoccupanti" notati nel 2005 dal centro di ricerca Freedom House – tra cui il rapido riconsolidarsi dell'autoritarismo in Russia e altre repubbliche ex sovietiche e quanto avveniva nel Venezuela di Hugo Chavez – si sono presto tramutati in più esplicite grida di allarme rispetto alla "ritirata della democrazia". Negli anni successivi abbiamo infatti assistito al ritorno dei militari in paesi come la Thailandia, al riaffiorare del personalismo in diversi stati subsahariani, alla rapida fine della cosiddetta Primavera araba e al deterioramento della democrazia in alcuni paesi dell'Europa orientale. Un riflusso autoritario che sembra concentrarsi proprio nelle regioni raggiunte per ultime dalla terza ondata di democratizzazione,

durante gli anni Novanta. Il che significa che la maggioranza delle transizioni verso l'autocrazia dell'ultimo decennio ha riguardato democrazie relativamente giovani e non consolidate.

Le più recenti transizioni verso l'autocrazia, tuttavia, tendono a essere meno dirompenti rispetto a quelle del passato: più che il crollo repentino delle istituzioni democratiche di un paese a seguito di un colpo di stato, spesso oggi osserviamo un loro progressivo deterioramento attraverso l'espansione dei poteri del capo del governo, l'indebolimento dei controlli su di esso e la manipolazione delle elezioni, che tuttavia rimangono almeno formalmente il mezzo attraverso cui i moderni autocrati cercano di legittimare il loro potere. Proprio il fatto che raramente il riflusso autoritario contemporaneo porti all'abrogazione delle elezioni rappresenta un elemento di speranza. La "sopravvivenza" delle elezioni come strumento attraverso cui la maggior parte degli autocrati moderni cercano di legittimare il loro potere, al netto delle manipolazioni che essi cercheranno di mettere in atto, potrà riaprire infatti una finestra di opportunità per le forze democratiche dei loro paesi.

Sullo sfondo di questi mutamenti politici ed economici, altre transizioni persino più profonde abbracciano la dimensione ecologica e quella tecnologica. La prima – oggetto del capitolo di Marzio Galeotti – affonda le proprie radici nella lotta ai cambiamenti climatici, per la quale quello appena passato si è dimostrato l'anno più significativo dal 2015, quando fu firmato l'Accordo di Parigi. Il 2021 è stato l'anno del G20 a presidenza italiana, un summit che si è posto come tappa fondamentale nel percorso verso la Cop26 di Glasgow, ma il 2021 è stato soprattutto l'anno dell'Europa. Nel mese di giugno il Consiglio ha adottato la sua posizione in prima lettura sulla normativa europea sul clima, un atto che fissa nella legislazione l'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050. Il dichiarato obiettivo della neutralità climatica ha rappresentato il mantra del 2021 e, sotto l'impulso dell'UE, ha indotto molti altri paesi ad annunciare analoghi propositi prima e durante la conferenza di Glasgow.

La "nuova" transizione energetica si distingue per le dimensioni e per la difficoltà dell'impresa. L'obiettivo della

decarbonizzazione, infatti, richiede una transizione molto più ampia e rapida rispetto a prima, poiché caratterizzata da un contesto in cui più dell'80% dei consumi oggi fornito dai fossili dovrà essere prodotto con fonti rinnovabili o alternative e in cui la fornitura di energia a una popolazione crescente e a quelle popolazioni povere oggi senza accesso all'energia andrà garantita. La lotta ai cambiamenti del clima, i cui effetti cominciano a manifestarsi con prepotenza in varie zone del Pianeta, comporterà dunque un cambiamento profondo, una vera rivoluzione nelle attività economiche, nei rapporti e scambi tra nazioni e nelle interazioni sociali.

In particolare, la trasformazione energetica globale guidata dalle energie rinnovabili avrà significative implicazioni geopolitiche. Le relazioni tra gli stati cambieranno significativamente e il mondo che emergerà dalla transizione sarà molto diverso da quello che è stato costruito sulla base dei combustibili fossili. Il potere, presumibilmente, diventerà più decentralizzato e diffuso; aumenterà l'influenza degli stati, come la Cina, che hanno investito di più nelle tecnologie rinnovabili, mentre diminuirà quella degli stati che dipendono più fortemente dalle esportazioni di combustibili fossili, come l'Arabia Saudita. Soprattutto, la fornitura di energia non sarà più di competenza di un ristretto numero di stati, dal momento che la maggior parte dei paesi avrà il potenziale per raggiungere l'indipendenza energetica, migliorando di conseguenza il proprio sviluppo e la propria sicurezza.

Per queste ragioni, la transizione potrà generare notevoli vantaggi e opportunità, aumentando la sicurezza energetica e l'indipendenza energetica della maggior parte dei paesi e promuovendo la prosperità e la creazione di posti di lavoro. Ma, al contempo, comporterà rischi per paesi cruciali quali l'India e l'Indonesia, ancora lontani da quel punto di svolta oltre il quale si entra nella fase virtuosa della crescita dove – grazie a tecnologie avanzate, all'efficienza energetica e a mutati stili di vita sostenuti da una nuova consapevolezza della pubblica opinione – il perseguimento del benessere materiale e il contenuto impatto

ambientale diventano obiettivi compatibili. Per non parlare dei paesi importanti e grandi inquinatori riluttanti a seguire decisamente e rapidamente la strada aperta dall'Europa: paesi anche molto diversi tra loro, come l'Arabia Saudita e l'Australia, ma accomunati dal fatto di ricavare una quota importante del proprio benessere dall'energia fossile.

Un impatto non meno significativo è da attendersi dalla transizione digitale, della quale si occupa il capitolo di Michele Sorice. La pandemia da Covid-19 non ha fatto che accelerare un processo già in atto da anni, determinando l'emersione di temi nuovi o in stand by (come il ricorso forzato alle piattaforme digitali e allo *smart working*) e l'accelerazione di molteplici aspetti riguardanti la modernizzazione tecnologica (quali le dorsali in fibra alla robotica per l'industria 5.0). In realtà, la stessa espressione *transizione digitale* (spesso congiunta a quella tecnologica) non è priva di ambiguità. La transizione digitale, infatti, indica una trasformazione sistemica dell'organizzazione sociale, in cui le applicazioni tecnologiche digitali vanno a sostituire o implementare strumenti, tecniche e pratiche già esistenti. Al tempo stesso, le nuove tecnologie digitali dovrebbero anche favorire un miglioramento della qualità della vita in un quadro di regole condivise e in una logica di incremento della qualità della democrazia. Oltre a comportare l'ovvia crescita del web e del traffico di dati, la transizione costituisce una svolta epocale paragonabile – in termini di impatto sociale non di numeri – a quella connessa con l'avvento dell'elettricità, e destinata a investire non soltanto i singoli paesi, ma anche tutte le dimensioni delle relazioni internazionali, da quella ambientale a quella in senso proprio geopolitica.

Su questo terreno, il dato più importante è il fatto che Cina e Stati Uniti controllano i tre quarti del mercato mondiale di *cloud computing* e possiedono la stessa percentuale di controllo su brevetti *blockchain*. In termini di capitalizzazione, da soli questi due paesi rappresentano il 90% del mercato globale delle piattaforme, hanno il più alto tasso di adozione del 5G nel mondo e, nel periodo 2016-21 (quindi anche durante la prima

fase della pandemia da Covid-19) hanno garantito il 94% di tutti i finanziamenti delle start-up di intelligenza artificiale nel pianeta. Una sproporzione di questa portata favorisce il fenomeno noto come “colonialismo dei dati”, che costituisce una minaccia alla sovranità nazionale a vantaggio di pochi stati e della ristretta cerchia delle imprese globali. Non è un caso che proprio le grandi piattaforme globali possiedano un peso economico (e talvolta anche politico) superiore a quello di molti stati. Il conflitto fra la sovranità degli stati e il peso crescente delle imprese globali del digitale rappresenta un altro aspetto importante negli equilibri geopolitici connessi alla transizione tecnologica e digitale.

Nello scacchiere geopolitico, infine, un elemento non secondario di criticità è costituito dalla forte diseguaglianza di potere decisionale fra Nord e Sud del mondo. La società digitale che si sta delineando, in effetti, appare fortemente modellata sulle esigenze (economiche, politiche, relative agli standard e alle regole) dei paesi ricchi (che peraltro, non a caso, cercano di evitare approcci multilaterali alle questioni connesse alla transizione digitale), a detrimento dei bisogni e delle potenzialità dei paesi più poveri. Questo aspetto costituisce un pericoloso elemento di instabilità e di potenziale esplosione di conflitti per il potere digitale.

Tutte queste imponenti transizioni materiali sono accompagnate, infine, da una ben più controversa e lenta transizione normativa, simboleggiata dal deludente ventennale della dottrina della *Responsibility to Protect (R2P)*. Questo tema è oggetto del capitolo di Luca Scuccimarra. Nella sua declinazione originaria, la dottrina della *R2P* nasceva con l'obiettivo di dare stabilità e apertura prospettica a quella “svolta umanitaria” della politica internazionale impostasi nel corso degli anni Novanta del Novecento come una componente-chiave del “nuovo ordine” della globalizzazione, svincolandola però al contempo dalle estrinseche – e spesso destabilizzanti – dinamiche decisionali caratteristiche della tradizionale “società internazionale degli stati”. E la strada a tal fine immaginata

consisteva nella costruzione di un sistema aperto e stratificato di *responsabilità condivise*, centrato su una ridefinizione in chiave eminentemente *funzionale* del tradizionale concetto di “sovranità” posto alla base del cosiddetto “sistema vestfaliano”.

Nel corso degli ultimi anni, la forza di attrazione di questa transizione normativa è drammaticamente diminuita, non soltanto per effetto dei cambiamenti intervenuti nella geografia del potere globale. Sulla spinta della complessa costellazione di crisi innescata dal “global financial crash” del 2008, nel corso degli ultimi anni anche paesi occidentali di comprovata tradizione liberal-democratica sono stati investiti, infatti, dalla rinascita di forme più o meno muscolari di nazionalismo identitario, per lo più articolate nell’idioma del nuovo “populismo sovranitario”; e a farne le spese al livello politico-culturale è stata anche e soprattutto quella costellazione di idee e valori di ispirazione in senso lato cosmopolitica che nei decenni precedenti aveva preparato e sostenuto l’avvento della *responsabilità di proteggere* come nuova concezione-guida della politica internazionale, almeno nel ristretto ambito delle *élite* politico-diplomatiche e intellettuali.

Anche su questo terreno, il passaggio dall’amministrazione Trump all’amministrazione Biden non sembra essere stato sufficiente a invertire la rotta. Nonostante le promesse di rottura delle settimane attorno all’insediamento, e a dispetto di ogni dichiarazione di principio anche il nuovo presidente continua a identificare nel perseguimento dei “vitali interessi nazionali” degli Stati Uniti e del suo “popolo” l’elemento in ultima istanza determinante per la definizione dei fini e dei mezzi della politica estera americana. Con l’aggravante che, a un anno dall’entrata in carica dell’amministrazione Biden, lo stato dei diritti umani nel mondo può apparire addirittura peggiore rispetto a quella dell’anno precedente, se è vero che all’elenco delle aree del pianeta caratterizzate da fenomeni più o meno accentuati di *atrocità crimes* o *ethnic cleansing* è necessario inserire ora, accanto a Siria, Myanmar, Cina, Yemen, Etiopia e Congo, anche l’Afghanistan tornato saldamente nelle mani dei Talebani.

Proprio a questa epidemia di crisi politiche e umanitarie si lega la dimensione spaziale della transizione. Oltre che il sistema internazionale nel suo complesso, infatti, essa investe anche le singole aree regionali, assumendo ogni volta forme e intensità diverse. Nell'ultimo anno la regione più direttamente investita dal mutamento è stata quella che circonda l'Afghanistan, per effetto della conquista del paese da parte dei talebani e della rovinosa ritirata dei contingenti occidentali. All'impatto di questo trauma sul quadro regionale è dedicato il capitolo di Elisa Giunchi. Come prevedibile, gli osservatori occidentali si sono concentrati sulle opportunità di inserimento da parte di Russia e Cina. Se i russi si sono espressi, in realtà, con una certa cautela, la Cina ha assicurato senza mezzi termini sin dal primo incontro bilaterale di alto livello, avvenuto il 25 ottobre, l'intenzione di rispettare la sovranità, indipendenza e integrità territoriali dell'Afghanistan, e ha esortato in diverse occasioni l'Occidente a revocare le sanzioni imposte ai talebani.

Se entrambi i paesi condividono le medesime preoccupazioni per la possibile destabilizzazione della regione, questo non significa che i loro interessi coincidano: mentre Pechino vuole contenere l'influenza di New Delhi, ed escluderla dai tavoli negoziali sulla crisi afghana, Mosca vorrebbe includere l'alleato indiano nei tentativi di stabilizzare l'Afghanistan, come evidenziato dalla richiesta russa di invitare New Delhi (e Teheran) al forum Troika plus (che include, per ora, Russia, Pakistan, Cina e Stati Uniti). Proprio Pakistan e India sono gli attori più interessati all'evoluzione del paese. Sono evidenti i vantaggi che il ritorno dell'emirato comporta per Islamabad: innanzitutto, la questione del confine, che avvelena i rapporti bilaterali da circa un secolo, potrebbe essere risolta o almeno messa a tacere: in secondo luogo, Islamabad può sperare che Kabul non sostenga più i nazionalisti beluci, che oggi mettono in pericolo i progetti infrastrutturali legati al Cpec (China Pakistan Economic Corridor); infine, il Pakistan ottiene la agognata profondità strategica riducendo parallelamente l'influenza indiana alle proprie spalle, che era aumentata drasticamente dopo il 2001.

Al contrario, con la rinascita dell'emirato l'India vede compromessi sia i propri investimenti in Afghanistan, sia la propria proiezione extra-regionale, a vantaggio, per di più, dei propri antagonisti regionali, Cina e Pakistan. Ma questo non significa che l'India sia propensa ad aiutare, come ha fatto negli anni Novanta, un'ipotetica opposizione anti-talebana: esponenti del governo Modi si sono anzi incontrati a settembre con alcune figure di spicco dell'emirato, nella consapevolezza che il nuovo governo afgano ha ogni interesse a riattivare gli scambi commerciali bilaterali e gli investimenti indiani, e a diversificare le proprie alleanze. Soprattutto, la stabilità dell'Afghanistan è importante per tutti gli attori regionali, compresi quelli, come Iran e India, che hanno buoni motivi per sentirsi minacciati dall'emirato.

Lo stesso intreccio di dinamiche competitive e sforzi di ripristino della stabilità regionale è ravvisabile nell'area grande-mediterranea, della quale si occupa il capitolo di Armando Sanguini. Nel corso del 2021 l'area Mena è stata attraversata da dinamiche eterogenee: da quella ancora decisamente conflittuale in Yemen a quella ancora in bilico del Libano a quella in stallo rischioso della Libia, a quella incerta, ma con distinte peculiarità, della Siria e dell'Iraq. Tutti questi paesi sono accomunati dal gioco incrociato delle politiche d'influenza delle potenze regionali e internazionali. Vi si distinguono l'Iran, interlocutore e sorvegliato speciale degli Usa impegnati nel rinnovato negoziato sul nucleare che Israele si dichiara deciso a contrastare in caso di un accordo non soddisfacente. Meno marcate ma rilevanti, le monarchie del Golfo sono protese verso una progressiva apertura al mondo *tous azimuts*, desiderose di un auspicato allentamento delle tensioni con Teheran e di un innovativo Consiglio di coordinamento con l'Egitto. Per non dimenticare Russia e Turchia, accomunate da un ondivago rapporto di competizione politico-militare dalla Siria alla Libia. Con, sullo sfondo, la pervasiva e quasi silenziosa dilatazione della presenza cinese nella regione.

Tutto ciò all'interno della cornice ormai annosa della contesa tra la monarchia sunnita dell'Arabia Saudita e la teocrazia sciita dell'Iran, e rispettivi alleati e sodali, per il primato geopolitico nell'area. Vi si è inserito da tempo anche il contrasto intra-sunnita condotto dalla Turchia col vessillo della Fratellanza musulmana. Un contrasto che si intreccia con le ripercussioni degli Accordi di Abramo anche oltre il perimetro dei primi firmatari (Bahrein, Emirati, Marocco e Sudan), destinato a risentire dell'esito del negoziato ripreso a fine anno tra Washington e Teheran sul nucleare iraniano ("Joint Comprehensive Plan of Action" con Cina, Russia, Inghilterra, Francia e Germania), in un clima di forte incertezza soprattutto per le dure precondizioni – "ripristino dei diritti della nazione iraniana e revoca di tutte le sanzioni" – poste dalla nuova dirigenza eletta a giugno.

Anche nel 2021, tuttavia, la regione grande-mediorientale ha continuato la parabola di ridimensionamento della illusoria centralità geopolitica acquisita nel quadro della "guerra globale al terrore". Al suo posto, centro geografico della transizione politica ed economica del XXI secolo sembra confermarsi sempre di più lo spostamento del centro geopolitico del mondo dall'asse atlantico – che vedeva Stati Uniti ed Europa quali principali protagonisti – all'asse pacifico caratterizzato dalla rivalità tra Washington e Pechino. A questo spostamento è dedicato il capitolo di Filippo Fasulo. Le vicende del 2021 sembrano avvalorare ulteriormente tale processo, tanto che tutti gli attori principali hanno formalizzato una propria strategia per quella che da alcuni anni è definita regione indo-pacifica. Sebbene le forme dell'impegno degli attori regionali ed esterni debbano essere ancora pienamente codificate, esse sono già sufficienti a fare dell'Indo-Pacifico la nuova frontiera dell'impegno internazionale in termini di presenza militare, commerciale e di definizione dei rapporti di alleanza nel contesto della competizione fra le Grandi Potenze.

L'idea di uno spazio Indo-Pacifico si è gradualmente diffusa partendo dall'obiettivo giapponese di coinvolgere l'India nelle dinamiche di contenimento anticinesi. Una volta concepito lo

spazio, si è avviato un processo di creazione di strumenti politici e diplomatici che utilizzano l'Indo-Pacifico come piattaforma per la cooperazione in campo economico, scientifico e sanitario, oltre che militare: il *Quadritalerl dialogue* (Quad) fra Usa, Giappone, India e Australia, prima di tutto, nato nel 2007 come uno strumento specificamente di tipo militare ma successivamente ampliato a tutte le dimensioni fondamentali delle relazioni internazionali, grazie alla partecipazione alle proprie iniziative di altri soggetti quali Corea del Sud, Vietnam e Nuova Zelanda (*Quad Plus*); ma anche l'inedito Aukus tra Stati Uniti, Regno Unito e Australia varato proprio nel corso dell'ultimo anno. Più in generale, l'invenzione dell'Indo-Pacifico attrae la presenza nell'Asia-Pacifico di attori (come la stessa Unione Europea) che prima erano percepiti come esterni, favorendo occasioni di cooperazione e tramutando oneri e benefici di questioni locali in problemi globali. In questo senso, lo sviluppo del concetto di Indo-Pacifico rappresenta una sfida per la Cina perché aumenta considerevolmente la presenza e l'attenzione delle principali potenze mondiali per la sua immediata periferia.

Parallelamente alle dinamiche competitive tra Stati Uniti e Cina, sono proseguite anche nel 2021 quelle tra Russia e Occidente, alimentate dai conflitti dapprima in Bielorussia e poi, con una portata ben più ampia, in Ucraina. Aldo Ferrari ed Eleonora Tafuro Ambrosetti ne trattano nel loro capitolo. La politica estera russa in Europa è guardata nelle sue mutevoli relazioni con tutti i principali attori implicati: gli Stati Uniti, prima di tutto, coinvolti in un gioco quasi vorticoso di incontri al vertice e successive rotture; la Nato, le relazioni con la quale hanno raggiunto nel 2021 uno dei punti più critici del dopoguerra fredda; e la stessa Unione Europea, naturalmente, nella quale l'uscita della Gran Bretagna non ha sostanzialmente ridotto l'orientamento critico verso Mosca.

Mentre la distanza con l'Occidente continua ad aumentare, Mosca ha proseguito nel corso del 2021 l'intensa collaborazione con numerosi paesi asiatici, in primo luogo con la Cina.

Soprattutto dopo la crisi ucraina del 2014 Mosca e Pechino hanno infatti notevolmente rafforzato i loro rapporti politici, economici e di sicurezza, sebbene non si possa parlare di un'alleanza vera e propria. Nel 2021 questa cooperazione si è sviluppata non solo nella sfera economica, ma anche in quella politica. In particolare, è di grande importanza il fatto che Mosca abbia dichiarato di considerare Taiwan una questione interna della Cina con un approccio in parte simile a quello di Pechino sulla Crimea, la cui annessione non è riconosciuta ma neppure condannata. Inoltre, i due paesi hanno effettuato manovre militari congiunte su vasta scala nella Cina occidentale e nel Mar del Giappone, organizzando insieme anche missioni aeree di pattugliamento con bombardieri strategici nell'Asia nordorientale.

Questo triangolo politico e strategico tra Stati Uniti, Cina e Russia abbraccia sempre di più anche altri contesti regionali, come il continente africano di cui si occupa il capitolo di Giovanni Carbone. Proprio la proliferazione delle presenze esterne in Africa consente di distinguere tra insiemi di paesi – quasi "generazioni" di paesi – sulla base dei tempi del loro arrivo o ritorno sul continente: quello delle potenze tradizionali (che, dalla fine della Guerra fredda, significa sostanzialmente i grandi paesi occidentali come Francia, Stati Uniti e Gran Bretagna), l'ondata delle potenze emergenti (Cina, naturalmente, ma anche India, Giappone, Brasile e Russia), e infine un gruppo di emergenti di seconda generazione (Turchia, Corea del Sud, Indonesia, stati del Golfo e altri). Ma una dimensione alternativa di differenziazione potrebbe essere la distinzione tra grandi potenze globali, o con aspirazioni globali (Stati Uniti e Cina, seguite dalla Russia), e la proiezione africana di potenze regionali il cui raggio d'azione è necessariamente più contenuto (non solo stati del Golfo e la Turchia, ma in parte anche la Francia, per la quale l'Africa occidentale e centrale è da sempre percepita come il proprio campo di gioco).

L'enfasi sulla presenza esterna, tuttavia, non deve indurre a sottovalutare il ruolo degli stati appartenenti al continente, paesi che certo restano in posizioni di potere asimmetriche

rispetto agli attori esterni – nonché tra loro stessi – ma non sono mai un terreno interamente passivo. A partire dal fatto che non esistono pressoché più stati schierati e allineati in modo più o meno integrale con una o l'altra potenza estera, chiusi rispetto alle altre. Di norma, gli stati africani intrattengono relazioni politiche ed economiche con grandi attori esterni tra loro rivali, pur privilegiandone (o subendo il predominio di) alcuni rispetto ad altri, anche in funzione dei margini di azione che questo permette loro di ampliare.

In questo contesto generale di transizione, l'Unione Europea è chiamata a superare le difficoltà interne e a ritrovare un'identità geopolitica a livello internazionale. A questo tema è dedicato il capitolo di Sonia Lucarelli. La novità più rilevante del 2021 è stata l'avvio dell'attuazione del grande piano di rilancio economico-sociale dell'Europa noto come Next Generation EU. L'approvazione dei piani di ripresa e resilienza nazionali e il via libera a 22 paesi per l'uso dei fondi per investimenti e riforme hanno dato un importante contributo all'economia europea, ma hanno anche creato la concreta possibilità di dare avvio a un vasto programma di riforme strutturali di ampia portata con impatto ben al di là della ripresa post-pandemica, con lo scopo non soltanto di rispondere a sfide interne, sostenere la ripresa dell'Europa e depotenziare gli animi eurocritici, ma anche di sostenere la capacità per l'UE di svolgere un ruolo *internazionale* di rilievo, un ruolo che la stessa presidente Ursula von der Leyen ha definito "geopolitico".

Proprio a ciò si collegano i progressi sul versante della politica di difesa. Nel 2021 sono stati fatti ulteriori passi avanti nella realizzazione della Cooperazione strutturata permanente (PESCO) ed è divenuto operativo il Fondo europeo per la difesa. Inoltre, l'alto rappresentante per la politica estera, Joseph Borrell, ha lavorato nell'arco dello scorso anno al cosiddetto "Strategic Compass", "una proposta politica per prevenire il principale rischio che l'UE sta affrontando: quello della 'riduzione strategica', ovvero di essere sempre guidata da principi, ma raramente rilevante".

Nonostante ciò, il futuro dell'Europa e del ruolo internazionale dell'UE restano caratterizzati da incertezza e preoccupazione. Il 2021 è stato contrassegnato da persistenti divisioni interne su democrazia e stato di diritto a est, nazionalismi vaccinali, divergenze rispetto alla politica verso l'ingombrante vicino russo, difficoltà a raggiungere la programmata parità strategica o anche solo a dimostrare rilevanza sulla scena internazionale hanno minato la credibilità dell'UE come attore internazionale. La scarsa presenza dell'UE nelle vicende di Bielorussia, Ucraina, Afghanistan e Kazakistan nell'arco del 2021 non hanno fatto che rafforzare l'immagine di un vecchio continente debole e frastagliato.

Con l'aggravante che il ritiro americano dall'Afghanistan sembra preludere a un più generale ridimensionamento dell'impegno degli Stati Uniti nello spazio Mena e nell'area strategica del Sahel, proprio nel contesto di un crescente attivismo da parte di altre potenze (Russia e Cina *in primis*) e nel pieno di una fase di crescente instabilità e arresto dei processi di democratizzazione (come in Tunisia). Tra gli europei, il ruolo primario in questa regione è riservato storicamente alla Francia, ma anche l'Unione in quanto tale ha stretto relazioni strette in funzione anti-immigrazione e anti-terrorismo. Il complesso quadro della macroregione (nord) africana e mediorientale pesa e peserà sempre di più sull'agenda politica dell'UE sfidando la capacità dell'Unione di diventare un attore politicamente efficace (ad esempio nell'arrestare l'immigrazione irregolare e sconfiggere il terrorismo), senza pregiudicare il rispetto dei propri valori fondativi (in termini di diritti umani e tutela della democrazia).

Le opportunità e le difficoltà dell'Unione Europea si incrociano, naturalmente, con quelle che riguardano più specificamente l'Italia. A queste sono dedicate le conclusioni di Giampiero Massolo.

*Alessandro Colombo
Paolo Magri*

PARTE I

**DIMENSIONI
DELLA GRANDE TRANSIZIONE**

1. Verso un mondo post-occidentale?

Alessandro Colombo

Al principio del terzo decennio del XXI secolo, l'Occidente euro-americano si trova – e, nella stessa misura, si sente – in una condizione ambigua, quasi paradossale. Da un lato, reduci dall'ultima e in apparenza decisiva vittoria del Novecento, Europa e America non hanno ancora rinunciato alla propria pretesa di esemplarità, riflessa nella religione civile del mercato e della democrazia e tradotta in programmi universalistici di esportazione di diritti, istituzioni e pratiche di efficienza. Dall'altro lato, sotto la pressione congiunta delle proprie crisi interne e dell'ascesa di grandi potenze non-occidentali quali Cina e India, l'Occidente sta maturando un sentimento crescente di vulnerabilità, espresso questa volta nella retorica dell'assedio e orientato verso una panoplia di risposte difensive, controffensive o (in senso preventivo) offensive.

Anche nel 2021 diversi fatti hanno contribuito ad alimentare questa sindrome del declino. Già nei primi giorni dell'anno, l'assalto a Capitol Hill ha simboleggiato la profonda crisi di legittimità della democrazia americana e, più in generale, le difficoltà che attraversano da alcuni anni a questa parte tutte le democrazie, comprese quelle più consolidate dell'Europa e degli Stati Uniti. Pochi mesi più tardi il disastroso ritiro dall'Afghanistan ha quasi letteralmente “messo in scena” anche l'altro versante della crisi dell'Occidente, l'esaurimento di quella capacità di “plasmare l'ambiente internazionale” che aveva costituito l'orgoglio e l'illusione dei primi quindici anni del dopoguerra fredda. Per tutto il corso dell'anno, poi, proprio

Stati Uniti ed Europa sono risultati i soggetti più colpiti dalla pandemia del Covid-19, con prevedibili effetti reputazionali nella competizione montante con la Cina.

Da Trump a Biden. Il ritorno illusorio dell'egemonia americana

Non casualmente, il declino della centralità dell'Occidente ha il proprio epicentro nel paese attualmente guida dell'ecumene occidentale, gli Stati Uniti. Il passaggio dai travagliati quattro anni di Donald Trump alla nuova presidenza di Joe Biden è stato salutato, scontatamente, come il segnale di un "ritorno alla normalità" dell'egemonia americana cioè, nel significato etimologico della parola, della disponibilità degli Stati Uniti a guidare la comunità internazionale e, prima di tutto, i propri alleati. "America is Back", aveva promesso Joe Biden a cavallo tra la campagna presidenziale e i primi giorni alla Casa Bianca. *E America is Back* è stato il ritornello dei giornali europei nelle settimane successive – quasi un grottesco revival del "Siamo tutti americani" rimbalzato da una lingua all'altra all'indomani dell'11 settembre 2001.

La nuova Amministrazione, oltre tutto, non ha tardato a mandare quelli che sono apparsi da subito promettenti segnali di svolta: la riadesione agli accordi di Parigi sul clima e all'Organizzazione Mondiale della Sanità, la riapertura dei negoziati sul programma nucleare iraniano, la promozione di un accordo globale contro i paradisi fiscali, l'aumento del contributo americano alla politica globale contro il Covid-19, il rinnovo della collaborazione con gli alleati europei in occasione del vertice della Nato di luglio. Come sintesi di tutto ciò, l'Amministrazione Biden ha dichiarato l'intenzione di rilanciare la sintesi liberale di egemonia americana e multilateralismo e, più in generale, di "rimettere la diplomazia al centro" della politica estera americana. Infine, discostandosi anche in questo dalla precedente Amministrazione, ha accompagnato questo rilancio del multilateralismo con una ripresa in grande stile

della retorica della difesa e dell'espansione della democrazia, culminato nell'organizzazione in dicembre di un primo "vertice globale delle democrazie" al quale sono stati invitati ben 111 paesi (compresi paesi dalle credenziali discutibili quali il Pakistan, l'Iraq e le Filippine, ma non alleati quali la Turchia e l'Ungheria).

Ma sono bastati pochi mesi per raffreddare gli entusiasmi.¹ Diverse iniziative della nuova Amministrazione, a cominciare dai negoziati con l'Iran, sembrano essersi rapidamente arenate; su altre, come la gestione della pandemia, Joe Biden non sembra essersi discostato troppo dal famigerato "America First" di Donald Trump; più in generale, nonostante l'impegno a rilanciare la diplomazia, i rapporti con gli avversari (Cina in testa) hanno dato persino segni di deterioramento, anche a causa del sovraccarico di scontro di legittimità introdotto dalla nuova crociata per la democrazia e dal peculiare multilateralismo che le è associato – un multilateralismo più diretto a mobilitare gli alleati che a coinvolgere gli avversari. Come se non bastasse, gli stessi rapporti con gli alleati hanno patito le conseguenze della mancata o, almeno, insufficiente consultazione sulle modalità del ritiro dall'Afghanistan e, subito dopo, del modo a dire poco maldestro con il quale gli Stati Uniti hanno annunciato il nuovo accordo Aukus con Regno Unito e Australia.

Proprio la successione anche temporalmente serrata tra questi ultimi due eventi ha confermato, soprattutto, quanto poco la nuova Amministrazione potrà discostarsi dagli obiettivi e dai problemi che avevano già permeato le due precedenti. Non è cambiato intanto e, con ogni probabilità, non può cambiare il dilemma fondamentale della politica estera americana: gli Stati Uniti non possono mantenere le proprie posizioni senza selezionare in modo più accurato gli impegni, concentrandoli nella regione più importante (l'Indo-Pacifico) e diminuendoli

¹ A un anno dall'insediamento, questo giudizio è pressoché unanime tra commentatori e studiosi. A puro titolo indicativo, si vedano S. Walt, "Is Biden's Foreign Policy Failing?", *Foreign Policy*, settembre 2021; D. Strieff, *Biden's Foreign Policy: Fine words, little action*, Chatham House online, 3 dicembre 2021.

nelle altre regioni; non possono farlo però senza lanciare un messaggio di debolezza agli avversari e di scarsa credibilità agli alleati. Soprattutto, non è cambiato l'obiettivo generale della politica estera che, da quindici anni a questa parte, non è più qualche rilancio dell'egemonia ma un'oculata gestione del possibile declino.

Il declino dell'Occidente tra grande narrazione e realtà

L'immagine, culturalmente e politicamente potente, del declino dell'Occidente ha ormai più di cento anni. Già all'inizio del XX secolo, essa riecheggia nella retorica del "pericolo giallo" che accompagnò l'impresa ancora prettamente coloniale della repressione della rivolta dei Boxer in Cina. All'indomani della Prima guerra mondiale essa trovò la sua sintesi monumentale in un'opera, *Il tramonto dell'Occidente* di Oswald Spengler,² di cui proprio tre anni fa si è celebrato il centenario: un'opera nella quale il ruolo dell'Occidente è già quello della civiltà al tramonto, avviata verso il gelo della "civilizzazione" (*Zivilisation*) e, come tutte le civiltà a questo stadio, verso un futuro che si rivelerà non "un illimitato ascendere e andare avanti nella direzione dei nostri ideali del momento, (...) bensì un episodio della storia rigorosamente circoscritto e incontrovertibilmente determinato quanto a forma e a durata".³ Ma, per tornare all'ambivalenza da cui siamo partiti, è ancora più significativo che questa immagine abbia potuto riaffiorare proprio nel momento di massimo trionfo dell'Occidente euro-americano, agli inizi degli anni Novanta, in un articolo tanto fortunato da poter essere considerato come emblematico quale *Lo scontro tra le civiltà* di Samuel Huntington.⁴ Sebbene l'attenzione dei lettori (e,

² O. Spengler, *Der Untergang des Abendlandes*, München 1918; trad. it. *Il tramonto dell'Occidente*, Milano 1981.

³ Ivi, p. 69.

⁴ S.P. Huntington, *The Clash of Civilizations?*, "Foreign Affairs", Summer 1993,

soprattutto, quella dei critici) si sia concentrata sulla prognosi dello scontro, questa prognosi era fondata su una diagnosi di declino. Una volta chiuso con la fine della guerra fredda anche l'ultimo atto del ciclo secolare delle "guerre civili occidentali", scrive Huntington, "la politica internazionale esce dalla sua fase occidentale e il suo baricentro diventa il rapporto dell'Occidente con le civiltà non occidentali e di queste fra loro. Nella politica delle civiltà i popoli e i governi delle civiltà non occidentali non possono più essere oggetto della storia quali obiettivi del colonialismo occidentale, ma si uniscono all'Occidente quali fattori e creatori della storia".⁵

Questo topos del declino dell'Occidente riflette un processo storico oggettivo – dal punto di vista delle relazioni politiche ed economiche internazionali, il fenomeno più significativo (e, in prospettiva, emblematico) della storia dell'ultimo secolo. Basta confrontare il mondo di oggi con quello di cento anni fa. All'inizio del Novecento esistevano all'incirca trentacinque stati indipendenti, la quasi totalità dei quali (salvo tre o quattro eccezioni) collocati in Europa e nel continente americano. Tra questi stati, tutte le grandi potenze erano ancora europee, con l'aggiunta degli Stati Uniti e dell'unica e prima grande potenza non occidentale, il Giappone. Neppure quest'ultimo, tuttavia, era in grado di operare al di fuori della propria regione di appartenenza: la globalità, fino a quasi tutto il Novecento, è rimasta un monopolio dell'Occidente. All'inizio del XXI secolo, al contrario, gli stati sono più di duecento; le possibili grandi potenze in ascesa sono tutte non occidentali; tra i paesi occidentali, solo gli Stati Uniti conservano la capacità di proiettare efficacemente la propria potenza su scala globale, mentre altri stati non occidentali (la Cina senza dubbio, la Russia e l'India almeno in parte) si stanno affrettando ad acquisirla.

La stessa parabola ha abbracciato, naturalmente, la dimensione economica. Nel 1900 la produzione manifatturiera

pp. 22-49.

⁵ Ivi, p. 23.

mondiale era quasi interamente concentrata in Europa e in Nord America: gli Stati Uniti pesavano per il 23,6%, il Regno Unito per il 18,5, la Germania per il 13, mentre la Cina era ferma al 6%, il Giappone al 2,5 e l'India/Pakistan al 1,7.⁶ Centoventi anni più tardi, delle tre maggiori potenze economiche mondiali misurate in termini di Pil nessuna è europea, mentre gli Stati Uniti al vertice sono seguiti dalla Cina e dal Giappone (e presto, secondo le proiezioni, dall'India). La redistribuzione, oltre tutto, è avvenuta in tempi rapidissimi. Ancora cinquant'anni fa, nel 1970, l'Europa pesava per il 40% sul Pil mondiale e il Nord America per il 36%. Oggi la percentuale americana è scesa poco al di sotto del 30%, ma quella europea è crollata al 25%, mentre l'Asia è salita dal 15 a quasi il 40%.

Lo scivolamento è ancora più impressionante sul terreno demografico, soprattutto per la parte europea del complesso occidentale. All'inizio del Novecento quasi un quarto della popolazione mondiale (il 24,7%) viveva in Europa; cento anni più tardi, la percentuale degli europei è crollata sotto il 10%. Sommati ai nordamericani, gli occidentali costituiscono attualmente il 15% della popolazione mondiale, mentre quasi il 60% degli esseri umani vive in Asia e quasi il 20% in Africa.

Questo non toglie che, per poter essere adeguatamente compresa, la portata del declino non deve neppure essere esagerata. Intanto, come sempre quando si parla di potere nella sfera sociale e, a maggior ragione, in un contesto anarchico e competitivo quale quello politico internazionale, il declino non va inteso in senso assoluto bensì, naturalmente, relativo. Il problema, in altre parole, non è (o, almeno, non è necessariamente) che americani ed europei crescono molto di meno rispetto al passato, ma è che altri crescono molto di più. E che, per effetto di ciò, diminuisce o viene del tutto meno la supremazia della quale europei e americani hanno goduto negli ultimi due secoli.

⁶ P. Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, Random House, 1987, trad. it. *Ascesa e declino delle grandi potenze*, Garzanti, Milano 1989, p. 223.

Anche in questi limiti, poi, conviene tenere a mente che il tramonto si riferisce solo a una vicenda storicamente eccezionale, tardiva e, da una prospettiva di lungo periodo, limitata – l’espansione dell’Europa iniziata nel continente americano e sui litorali africani e asiatici agli inizi del XVI secolo, progressivamente estesa a quasi tutta l’Asia e l’Oceania tra la metà del XVIII e la fine del XIX secolo, e culminata tra allora e l’inizio del XX secolo nell’ultima grande appropriazione dell’Africa e nell’imposizione di una condizione semi-coloniale a Cina e Impero Ottomano. Al di fuori di questa parentesi storica, invece, l’Occidente non aveva mai occupato una posizione centrale nelle relazioni politiche ed economiche internazionali – e non solo perché di relazioni internazionali globali non ha senso parlare prima del XX secolo, ma anche perché, prima del XVI secolo, altre aree di civiltà lo avevano sempre superato o eguagliato (sebbene spesso a distanza, come nella lunga coesistenza tra Impero Romano e Impero Cinese) sia in termini economici sia militari.

Ed è proprio qui che nasce la sfida per il prossimo secolo. Parafrasando quello che è già stato scritto a proposito dell’Europa,⁷ nell’attuale contesto internazionale l’Occidente si trova in una posizione che, in termini storici, è nuova e unica: l’Occidente non domina né è dominato, non è isolato né è in grado di controllare il mondo. Per la prima volta nella storia l’Occidente è una regione qualunque di un sistema internazionale globale: quando, in precedenza, essa era solo una fra le tante regioni del mondo (prima del periodo dell’espansione europea), il mondo era meno interdipendente. Ora il globo è uno solo e l’Occidente ne costituisce sempre meno il centro.

⁷ O. Waever, “Modelli e scenari futuri”, *Politica Internazionale*, n. 1, gennaio-marzo 1993, pp. 5-27.

Le alternative al mondo occidentale

Come potrebbe configurarsi, allora, un mondo post-occidentale – o post-americano, come altri preferiscono dire?⁸ Lo scenario più improbabile appare proprio quello di una transizione egemonica dagli Stati Uniti alla Cina, secondo la fantasmagoria dei cicli che le teorie egemoniche contemporanee hanno ereditato dal tradizionale motivo della successione degli imperi. Almeno due fattori, in realtà, tendono a frenare questo automatismo. Il primo opera sul terreno della volontà, e si riferisce alla disponibilità a tradurre la crescita in termini di potere in volontà egemonica – una disponibilità che la Cina potrebbe anche non mostrare,⁹ come è già avvenuto in altri passaggi cruciali del suo passato. Il secondo freno, invece, si situa ancora sul terreno della distribuzione del potere e riguarda lo scostamento (anche temporale) tra la gerarchia del potere economico, nella quale la Cina costituisce già un competitore di pari livello degli Stati Uniti, e la gerarchia del potere militare, nella quale gli Stati Uniti conservano ancora un vantaggio schiacciante sulla Cina.

Altrettanto ambigua e problematica sembra profilarsi anche la seconda alternativa, quella multipolare prediletta dalla retorica politica di tutti i principali attori, europei in testa. Intanto, per dirla in modo approssimativo, c'è multipolarismo e multipolarismo: un conto, infatti, sarebbe l'assetto multipolare prefigurato dagli ideologi della governance della globalizzazione, e fondato sulla cooperazione istituzionalizzata tra i principali attori globali e una costellazione di medie potenze regionali; e tutt'altro conto sarebbe, naturalmente, un multipolarismo del tipo di quelli del sistema europeo del passato, attraversato da crescenti dinamiche competitive e, soprattutto, dal conflitto

⁸ F. Zakarias, *The post-American World. And the Rise of the Rest*, London, Penguin Books, 2011.

⁹ Su questo tema, si veda A.I. Johnston, "China in a World of Orders: Rethinking Compliance and Challenge in Beijing's International Relations", *International Security*, vol. 44, n. 2, 2019, pp. 9-60.

potenzialmente rivoluzionario tra potenze soddisfatte e potenze “revisioniste”.

Ma a ostacolare in modo ancora più deciso un'ipotetica transizione al multipolarismo contribuisce il fatto che tutti i possibili candidati al ruolo di “poli” non sono affatto in buona salute e, in ogni caso, mostrano importanti vulnerabilità di carattere sia politico sia economico. Questo vale, scontatamente, per paesi non occidentali ancora in instabile ascesa come il Brasile, il Sudafrica e la stessa India; ma le vulnerabilità non risparmiano attori più solidi quali il Giappone, la Russia e l'Unione Europea, e neppure i due “campioni” per eccellenza nordamericano e cinese.

Soprattutto, lo scenario multipolare presuppone che il contesto internazionale conservi le stesse dimensioni globali che ha avuto nell'ultimo secolo (e non ha mai avuto prima di allora). Mentre proprio questo potrebbe diventare il principale snodo delle relazioni internazionali, qualora il riequilibrio di potere tra Stati Uniti e Cina dovesse procedere o addirittura varcare la soglia del sorpasso. Contro l'egemonia globale degli Stati Uniti, la crescita già in atto delle potenze regionali (l'India in Asia meridionale, il Brasile in America Latina, il Sudafrica nell'Africa subsahariana, la Cina in Asia orientale, la Russia in parte dell'area post-sovietica, l'Unione Europea stessa in Europa) potrebbe prefigurare infatti non la formazione dei nuovi “poli” di un ordinamento spaziale globale, bensì il puntello di un ordinamento spaziale alternativo, edificato sulla capacità di organizzazione delle singole regioni¹⁰ e sulla (progressiva) esclusione di qualunque interferenza esterna nelle proprie

¹⁰ Per diverse versioni di questa tesi, si vedano B. Buzan e O. Waever, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge UP, 2003; A. Colombo, *La disunità del mondo. Dopo il secolo globale*, Milano, Feltrinelli, 2010; D.A. Lake e P.M. Morgan (a cura di), *Regional Orders: Building Security in a New World*, University Park, Pennsylvania State UP, 1997; P. Katzenstein, *A World of Regions. Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca, Cornell UP, 2005. Sulle implicazioni per la politica estera degli Stati Uniti, R.A. Manning, “US Strategy in a Post-Western World”, *Survival*, vol. 55, n. 5, ottobre-novembre 2013, pp. 115-32.

dinamiche di pace e di guerra – una sorta di proliferazione di “dottrine Monroe”¹¹ oltre che, non casualmente, lo stesso scenario prefigurato dalle potenze in ascesa all’epoca del declino dell’egemonia britannica.

Resta, infine, un ultimo e più inquietante scenario, quello di un sistema complessivamente non-polare, nel quale il potere sarebbe distribuito tra un numero sempre crescente di attori, alcuni dei quali per di più diversi dagli stati.¹² In questa eventualità il mondo post-occidentale risulterebbe, almeno provvisoriamente, un mondo disordinato al massimo grado, destinato a incrinare o spezzare del tutto anche l’intelaiatura globale delle relazioni internazionali.

Le tensioni della transizione

La transizione dei prossimi decenni rifletterà, con ogni probabilità, qualche combinazione fra gli scenari che abbiamo appena visto. Ma, nel frattempo, la grande trasformazione in corso è già sufficiente a produrre conseguenze imponenti di carattere politico, culturale e istituzionale. La prima e più ovvia conseguenza è la ripresa dell’altra grande vicenda novecentesca della “rivolta contro l’Occidente”, come l’hanno definita gli storici e i teorici inglesi delle relazioni internazionali (dall’osservatorio privilegiato della precedente potenza egemone in declino).¹³ Seguendo l’efficace sintesi di Hedley Bull,¹⁴ questa rivolta è avvenuta fino a oggi in cinque passaggi, ciascuno dei quali disteso in realtà anche sui successivi: una fase di lotta per ottenere pari sovranità in qualità di stati sovrani, condotta da

¹¹ J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, 2001; trad. it. *La logica di potenza. L’America, le guerre, il controllo del mondo*, Milano, UBE, 2003, p. 364.

¹² R.N. Haass, “[The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance](#)”, *Foreign Affairs*, vol. 87, n. 3, maggio-giugno 2008, pp. 44-56.

¹³ Si veda, in particolare, H. Bull e A. Watson (a cura di), *The Expansion of International Society*, Oxford, Oxford UP, 1984; trad. it. *L’espansione della società internazionale. L’Europa e il mondo dalla fine del Medioevo ai tempi nostri*, Milano, Jaka Book, 1994.

¹⁴ H. Bull, *La rivolta contro l’Occidente*, Ivi, pp. 227-38.

quegli stati (come la Cina, la Turchia, il Giappone stesso) che, pur godendo già formalmente dell'indipendenza, si trovavano in realtà in posizione di inferiorità (attraverso l'imposizione di "trattati ineguali", "capitolazioni" ecc.); una fase, quella propriamente anti-coloniale, di lotta per l'indipendenza, cominciata già all'indomani della Prima guerra mondiale e maturata dopo la Seconda; una terza fase, in larga parte parallela alle altre due, di battaglia per l'eguaglianza razziale, contro la tradizionale pretesa di superiorità dei popoli bianchi; una quarta fase, successiva all'indipendenza, di lotta per la giustizia economica e sociale, simboleggiata nel 1964 dalla costituzione del Gruppo dei 77; infine, una fase ancora più radicale di lotta per l'emancipazione culturale condotta, a differenza delle altre quattro, non in nome di valori e con linguaggi occidentali, ma con patrimoni simbolici propri e in nome della propria identità.

Nel contesto attuale questa lunga rivolta sta sfociando in una disputa sempre più aperta di legittimità, che investe prima di tutto la tradizionale pretesa dei paesi occidentali di parlare a nome dell'intera comunità internazionale, dettando la soglia di accesso alla piena appartenenza e i criteri di normalità politica, economica e culturale validi per tutti (quelli che, nella seconda metà dell'Ottocento, erano ancora definiti "standard di civiltà"). È la contestazione che avevamo già visto all'opera, nell'ultimo quindicennio, su questioni "costituzionali" quali il rapporto tra sovranità e non ingerenza o quello tra l'eguaglianza formale tra gli stati e la discriminazione a favore delle democrazie.¹⁵ Ed è la stessa contestazione che, anche nell'ultimo anno, si è manifestata dapprima nella gestione collettiva della pandemia e più tardi, con ancora maggiore portata simbolica, nella Conferenza internazionale per l'ambiente di Glasgow.

La seconda manifestazione, destinata a incrociarsi con la prima, è la lotta per il riconoscimento. Come sempre avviene

¹⁵ A. Colombo, *Una democrazia senza eguaglianza. I paradossi di un nuovo ordine internazionale democratico*, "Quaderni di Relazioni Internazionali", ISPI, n. 2, settembre 2006, pp. 18-33.

nelle fasi storiche di transizione del potere,¹⁶ le grandi potenze non occidentali emergenti sono già impegnate a guadagnare o riguadagnare uno status adeguato nella gerarchia del prestigio internazionale,¹⁷ tanto attraverso la gara per l'ammissione alle organizzazioni internazionali di maggior rilievo (per esempio il G20), quanto attraverso una redistribuzione delle cariche al loro interno, quanto, più tradizionalmente, attraverso diverse forme di attivismo diplomatico o militare – quali sono state, negli ultimissimi anni, le imprese militari della Federazione russa in Georgia, in Ucraina e in Siria, e quale è il dinamismo multilaterale della Cina simboleggiato ma non esaurito dalla Belt and Road Initiative.

L'ultima manifestazione è la reazione difensiva di Europa e Stati Uniti che, da Oswald Spengler a Samuel Huntington, resta il più potente sottinteso politico dell'immagine del tramonto: l'appello al “serrate le righe” accostato, nella morfologia della storia spengleriana, all’“ellenismo politico” seguito al declino delle *poleis*¹⁸, e semplificato nella rilettura di Huntington nell'immagine dicotomica dell’“Occidente contro il Resto”.¹⁹ All'interno dei singoli stati, questo appello si esprime nella stigmatizzazione delle divisioni interne condivisa, pur con contenuti e linguaggi opposti, dai partiti populistici e dai governi tecnocratici. Nei rapporti internazionali, invece, il “serrate le righe” è ciò che sta alla base del nuovo tentativo di rilancio della cooperazione istituzionalizzata tra Europa e America, all'insegna del tradizionale motivo della mobilitazione delle democrazie ma, per così dire, invertito di segno: non più vettore di qualche progressivo “allargamento”, quale poteva ancora presentarsi nell'immediato dopoguerra fredda, ma rivendicazione identitaria di un Occidente in riflusso.

¹⁶ Sulla teoria della transizione di potere, si veda A.F.K. Organski, *World Politics*, Alfred A. Knopf, New York, 1968; A.F.K. Organski e J. Kugler, *The War Ledger*, University of Chicago Press, Chicago, 1980.

¹⁷ D.W. Larson e A. Shevchenko, “Status Seekers. Chinese and Russian Responses to U.S. Primacy”, *International Security*, vol. 34, n. 4, 2010, pp. 63-95.

¹⁸ O. Spengler, “Tavola delle epoche politiche sincroniche”, in Idem (1981), p. 89.

¹⁹ S.P. Huntington (1993).

2. La grande transizione economica

Franco Bruni, Edoardo Campanella

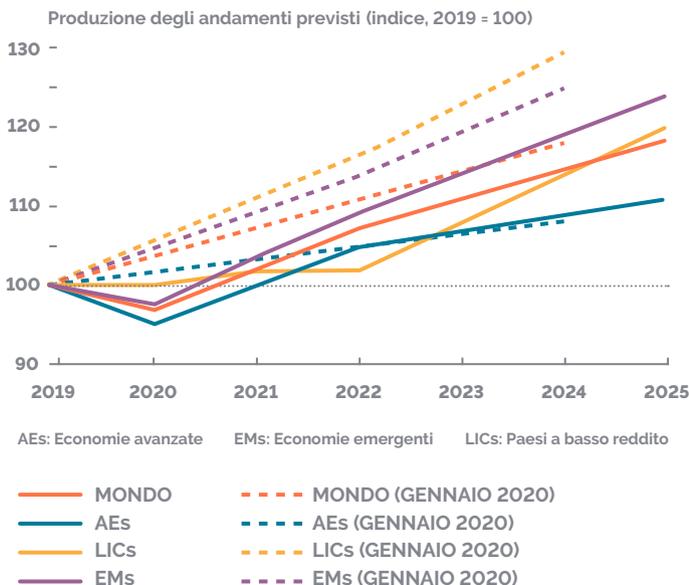
Il rimbalzo della crescita

Nel 2021 la pandemia è ancora al centro dello scenario economico internazionale. La sua gravità è però diminuita, dopo il picco di inizio anno, anche se con fluttuazioni allarmanti e una risalita negli ultimi mesi. Si è visto un rimbalzo dei tassi di crescita: fatto 100 il Pil del 2019, il mondo è passato dal 97 del 2020 al 103 del 2021, le economie avanzate dal 97 al 102, i Paesi emergenti e in via di sviluppo dal 98 al 104. Quasi solo gli Stati Uniti si trovano dove sarebbero stati senza il Covid.¹ L'insieme dei paesi avanzati è risalito al trend pre-pandemico, mentre il resto del mondo, pur ricrescendo più velocemente, ha perso "per sempre" più del 4% del suo Pil. Maggiore del 10%, e prevedibilmente duratura, la perdita del gruppo dei paesi più sottosviluppati, come mostra la Figura 2.1. L'Ocse intitola il suo *Economic Outlook* del dicembre 2021: *La ripresa globale è forte ma diseguale*.²

¹ Cfr. le tavole interattive in Gdp and spending - Real Gdp forecast - Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Oecd) Data.

² Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Oecd), *A Balancing Act. OECD Economic Outlook*, dicembre 2021.

FIG. 2.1 - PREVISIONI DI CRESCITA DEL PIL



Fonte: Fondo Monetario internazionale (Fmi), *World Economic Outlook*, ottobre 2021

Sembra proprio che sia stato il vaccino a permettere tale rimbalzo. Un vaccino che però non è arrivato a più di metà dei paesi del mondo. Il 40% della popolazione mondiale a fine anno si trova senza essere stata vaccinata. Nei paesi ricchi si mira di contro a chiudere l'anno con più del 90% di persone alle quali sia stato somministrato il vaccino. Le mancate vaccinazioni aumentano la probabilità di mutazioni del virus. Il contagio da Covid-19 nelle diverse aree del mondo ha messo in evidenza quanto migliorare stabilmente le condizioni sanitarie ed economiche risulti difficile se non fatto globalmente. La consapevolezza di ciò è un primo effetto importante della pandemia.

Un secondo effetto è l'atteggiamento nei confronti del ciclo economico. La ripresa del 2021 rischia di rivelarsi un semplice rimbalzo. Una volta superata la pandemia, qualora le economie mostrassero di crescere come prima, con l'aiuto del trauma da

Covid potremo riflettere sull'adeguatezza e la sostenibilità di quella crescita per impostare le strategie al fine di migliorarle, guardando oltre il ciclo, al trend di lungo andare, che deve accelerare e migliorare in qualità. Servono profonde riforme strutturali e la consapevolezza delle interdipendenze: le crescite dei paesi si influenzano reciprocamente e la crisi pandemica diventa occasione per affrontare le tante sfide che i tempi pongono all'umanità. Il discorso economico diventa un loro denominatore comune.

Interdipendenze e “transizioni”

Avere avvertito l'interdipendenza fra paesi e problemi non ha portato però a procedere con provvedimenti tempestivi. Nel 2021 sono state apprese certamente importanti lezioni sulla crisi, ma nessuna azione è stata compiuta in maniera adeguata. L'approccio partecipativo alle “lezioni” imparate è uno degli aspetti distintivi della crisi attuale rispetto a quella “finanziaria” del 2007-09, nella quale, nonostante il G20 avesse coordinato importanti provvedimenti, il riconoscimento dei problemi strutturali del mondo fu meno diffuso e quasi dimenticato appena l'economia riprese. Molti di quei problemi sono gli stessi che ora riscopriamo, quasi intatti.³ Occorre una maggiore collaborazione politica ed economica mondiale.

Da questo punto di vista il G20/2021, presieduto dall'Italia, è stato significativo. Pur senza decidere granché, ha elencato i problemi e le loro interconnessioni. Ha portato alle prime decisioni sulla concorrenza fiscale fra paesi. Ha esaminato il problema della solvibilità dei paesi più poveri e indebitati, creando attraverso il Fondo Monetario Internazionale nuova liquidità internazionale per fronteggiarlo. Ha compilato un'agenda con molteplici e multiformi “transizioni” che chiedono di essere affrontate, formalmente classificate in

³ *Le fault lines* di R. Rajan: “[Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy](#)”, Wikipedia.

categorie che oggi caratterizzano le agende di tutti. Tra tutte spiccano quella ecologica e quella tecnologico-digitale. Ma c'è anche quella demografica, con i suoi risvolti macro-finanziari e, molto connessa, quella migratoria. E c'è la transizione economico-politica più comprensiva, che chiede la riduzione delle più svariate forme di disuguaglianza di poteri, opportunità e dignità, fra persone, imprese e istituzioni, paesi, regioni, culture, generi ed etnie, informazioni, redditi e ricchezze. L'agenda dovrebbe anche aiutare il perseguimento dei 17 Sustainable Development Goals (SDGs) cui dal 2015 mira l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.⁴ Nell'insieme, pare essere in gioco una vera e propria transizione del "capitalismo", inteso come quel modello di economia che oggi caratterizza, seppure in forme diverse, tutto il mondo.⁵

È certo però che tali transizioni debbano essere affrontate in modo coordinato internazionalmente. Altrimenti possono crearsi disomogeneità che riducono l'integrazione economica, la competizione e il progresso globale. Inoltre, poiché esse comportano alti costi economici e politici, se non affrontate insieme, vengono frenate in ciascun paese. La chiusura di attività inquinanti o l'interconnessione di un intero paese diventano sfide impossibili se fronteggiate senza cooperazione internazionale.

Il collegamento fra i fronti della transizione è davvero inestricabile. Il G20 ha insistito sull'inscindibilità della salute degli uomini da quella degli animali, delle piante, dell'ambiente (*One Health Approach*⁶); nelle analisi e nei diversi studi che sono stati redatti per questa occasione si trovano spunti per interconnettere strettamente tutte le transizioni. Se ci limitiamo

⁴ United Nation Development Program (Undp), *The SDGs in Action. What are the Sustainable Development Goals?*

⁵ "Production organized for profit using legally free wage labor and mostly privately-owned capital, with decentralized coordination", Cfr B. Milanovic, *Capitalism Alone*, Cambridge MA, Harvard University Press, 2019, p. 2.

⁶ OIE World Organisation for Animal Health, *G20 Ministers of Health reaffirm the urgent need to address global health under a One health approach*, 17 settembre 2021.

ai fronti della salute, dell'ecologia, della tecnologia digitale, della riduzione delle diseguaglianze, è facile trovare esempi di come i progressi che riguardano ciascuno di essi portino beneficio a ognuno degli altri, in entrambe le direzioni. Di seguito la Tabella 2.1 con alcuni esempi. Si noti che il rimbalzo degli effetti bidirezionali fra tutti i fronti fa sì che un progresso (o regresso) su uno tra loro inneschi un processo moltiplicativo che porta a miglioramenti (peggioramenti) molto maggiori di tutto il sistema. Si comprende (vedi Tab. 2.1) anche come una transizione generale del sistema economico sia sottostante alle altre, più specifiche.

TAB. 2.1 - MIGLIORAMENTI (PEGGIORAMENTI) DEGLI ASPETTI IN VERTICALE PORTANO A MIGLIORAMENTI (PEGGIORAMENTI) DI QUELLI IN ORIZZONTALE

	SANITÀ	ECOLOGIA	TECNOLOGIA DIGITALE	RIDUZIONE DELLE DISEGUAGLIANZE
SANITÀ	×	"One Health": la salute di umani, animali e piante è base di ambiente sano	Effetto delle precauzioni Covid sullo sviluppo di tecniche e conoscenze	Sanità parte essenziale dei sistemi di welfare, che favoriscono i meno fortunati
ECOLOGIA	Ridurre l'inquinamento migliora la salute	×	Obiettivi di risparmio energetico incentivano la ricerca digitale	I danni ecologici sono i più gravi per i paesi/regioni più poveri e deboli
TECNOLOGIA DIGITALE	Gestione intensamente digitale della lotta alla pandemia	Misurazioni digitali essenziali per il monitoraggio di clima e ambiente	×	Empowerment tecnologico: ridurre il "digital divide"
RIDUZIONE DELLE DISEGUAGLIANZE	Più educazione, arricchimento, accesso ai vaccini, di regioni/nazioni meno sviluppate, aumenta la cura della salute e frena le pandemie in tutto il mondo	Le regioni meno povere possono preoccuparsi dell'ambiente	Ridurre la povertà di una regione/ paese permette e stimola la formazione digitale della sua popolazione	×

Le politiche monetarie e l'inflazione come attrito da transizione

Le banche centrali hanno contribuito molto a sostenere l'economia durante la pandemia, fornendo liquidità alle imprese, alle banche e ai governi, così da evitare che la discontinuità delle produzioni si moltiplicasse per i suoi effetti sulle catene dei pagamenti e l'aumento di debiti insostenibili. D'altra parte, le politiche monetarie dei principali paesi sono state espansive per tanti anni prima della pandemia.

Bastano pochi dati per rendersi conto dell'entità eccezionale di questa espansione. Il bilancio delle banche centrali, con i prestiti alle banche e i titoli acquistati dai governi, si è ingigantito: in Usa è passato dal 6% del Pil nel 2007, prima della grande crisi finanziaria, a circa il 20% nel 2019, prima della pandemia, fino ad avviarsi a superare il 40% alla fine del 2021; nell'eurozona, i tre rapporti % col Pil sono il 12, 40 e 65. A questa enorme creazione di liquidità corrispondono forti diminuzioni dei tassi a breve interbancari passati, negli Usa, da più del 5% prima della crisi del 2008 a meno dello 0,1% in dicembre 2021; nell'eurozona da poco meno del 4,5% a -0,6% di fine 2021. Contemporaneamente sono scesi i rendimenti dei titoli del debito pubblico a 10 anni: negli Stati Uniti, da poco meno del 4% a meno dell'1,5%; nell'eurozona, da +4,2 a 0,15 ma fino a -0,35 per i titoli dei paesi con rating AAA. Nel novembre del 2021 un paese molto indebitato come l'Italia ha un costo medio all'emissione dei titoli di stato di 0,1%.

Le politiche monetarie espansive tendono a impattare sul livello dei prezzi e sulla velocità del loro aumento. Durante il 2021 abbiamo assistito a una tendenza internazionale dell'aumento dell'inflazione, rimasta per più di un decennio inferiore all'obiettivo del 2% annuo, nonostante l'abbondantissima liquidità generata dagli stimoli monetari. A fine anno l'inflazione raggiungeva il 5% nell'eurozona e quasi il 7% negli Stati Uniti, accelerava anche in Cina, Russia e Giappone e si accentuava l'iperinflazione in alcuni Paesi emergenti e in via di sviluppo, con

il rischio che l'inflazione possa a questo punto autoalimentarsi, entrando nelle aspettative degli operatori che contribuiscono a fissare i prezzi e nella contrattazione dei salari.

È stata anche dibattuta l'opportunità di una reazione restrittiva delle banche centrali alla maggior inflazione.⁷ Secondo le banche centrali e le organizzazioni internazionali l'aumento dell'inflazione è temporaneo e rientrerà nel 2022, senza che ci sia bisogno di ricorrere a strette monetarie significative. La Federal Reserve Usa ha però iniziato a rallentare sull'acquisto di titoli e previsto un avvio dell'aumento dei tassi durante il 2022. Se l'accelerazione dei prezzi è temporanea possono essere evitate brusche restrizioni che fermino la ripresa e facciano cadere i prezzi dei titoli rischiando una crisi finanziaria.

L'idea è che i prezzi crescono perché, mentre la domanda aggregata post-pandemica è ripartita vivacemente grazie ai sussidi e agli stimoli macroeconomici ricevuti e a un certo ottimismo nel prevedere il graduale rientro dell'epidemia, l'offerta incontra attriti persistenti che rendono insufficienti le quantità dei prodotti sul mercato. La specializzazione, l'evoluzione tecnologica e la globalizzazione, hanno segmentato le produzioni in lunghe "catene del valore", con stadi produttivi spesso localizzati in paesi diversi: basta che uno di essi si inceppi per ostacolare la realizzazione finale e alzare i prezzi. Succede nei più diversi settori, da quello dei semiconduttori a quello delle macchine usate, dell'agroalimentare, dei noli navali e dei materiali per l'edilizia. Lo squilibrio fra la forte ripresa della domanda di prodotti energetici e il ritardo nell'adeguamento dell'offerta, che ha aspetti e cause complesse,⁸ ha elevato molto il prezzo dell'energia.

La previsione è che man mano che la ripresa dalla pandemia si consoliderà, l'offerta si adeguerà e l'attrito inflazionistico fra domanda e produzione si calmerà. L'Ocse⁹ prevede che

⁷ Cfr F. Bruni, *Cercasi regia comune anti-inflazione*, ISPI, 10 dicembre 2021.

⁸ Per alcuni dettagli interessanti si veda il Box 1.2 in *Oecd Economic Outlook*, vol. 21, n. 2, dicembre 2021.

⁹ Oecd, *A Balancing Act...*, cit.

l'inflazione nella maggioranza dei Paesi avanzati ed emergenti abbia un picco nel primo trimestre del 2022 per poi scendere gradualmente.

Parte della transitorietà degli attriti inflazionistici potrebbe sottendere fenomeni più duraturi e connessi all'insieme delle trasformazioni in corso nell'economia mondiale, come, ad esempio, le transizioni energetica ed ecologica, prima di tutto, che comportano notevoli dislocazioni nella domanda e nella produzione; il mercato del lavoro, per gli scompensi fra le nuove tipologie di lavoratori richiesti dalle imprese e le caratteristiche dei lavoratori disponibili. Potrebbero anche venire confermati quegli atteggiamenti post-pandemici che portano a divenire più esigenti nel partecipare al mercato del lavoro, che mostrano una minore disponibilità a entrarvi in modo precario e con basse remunerazioni.¹⁰ Strutturalmente inflazionistico è inoltre, nel lungo periodo, il notevole invecchiamento di molte popolazioni.

Le dinamiche inflazionistiche dipendono anche dal grado di concorrenza e apertura internazionale dei mercati, che calмира l'aumento dei prezzi. Anche per questa via la globalizzazione ha contribuito a tener bassa l'inflazione negli ultimi 4-5 lustri. Una de-globalizzazione che riduca l'arbitraggio nell'allocazione delle produzioni e degli acquisti dei beni avrebbe l'effetto opposto: protezionismi e rilocalizzazioni forzate, chiusure sovraniste e rafforzamenti dei monopoli nazionali e regionali abbasserebbero l'intensità della concorrenza: verrebbe a mancare la gara globale dei prezzi che li calмира.

Ancora: un rallentamento del progresso tecnico, che ha fortemente caratterizzato gli ultimi decenni concederebbe tregua alle fatiche di continue innovazioni ma ostacolerebbe i guadagni di produttività e la riduzione dei costi di produzione.

Già nel medio periodo potrebbero poi sgonfiarsi le bolle che negli anni hanno gonfiato con liquidità sovrabbondante i valori dei titoli e di altre attività, comprese quelle immobiliari.

¹⁰ Gli studi e gli scritti sulle trasformazioni strutturali in corso nei mercati del lavoro si stanno moltiplicando. Ad esempio: J. Bradford Delong, "The Great Labor Market Shakeup", *Project Syndicate*, 6 dicembre 2021.

Il potere d'acquisto scongelato premerebbe allora sui prezzi dei beni eccitandone gli aumenti immediati e attesi. Ciò richiama il ruolo delle politiche monetarie nel controllare l'inflazione. Sarà cruciale la capacità delle banche centrali di mantenere la loro indipendenza sia dai governi, che gradiscono sempre, miopicamente, potersi finanziare in presenza di liquidità abbondante e poco costosa, sia dagli operatori dei mercati finanziari, che godono dell'effetto di breve andare dell'espansione monetaria sui prezzi dei titoli.

Il tema dell'inflazione incrocia dunque molti degli aspetti più importanti delle transizioni che il capitalismo internazionale ha in corso nell'organizzazione delle produzioni, degli scambi e del loro governo tecnico e politico.

La finanza pubblica e il ruolo dei governi

I problemi globali possono declinarsi nella ricerca e nella difesa di "beni pubblici mondiali" quali la salute, il clima e l'ambiente, la pace, il contenimento delle diseguaglianze, la diffusione del progresso tecnico e della sua utilizzazione. I beni pubblici richiedono, per definizione, interventi dei governi nelle produzioni e nelle regolazioni: infatti, le decisioni dei privati e dei mercati non tengono conto dei vantaggi che quei beni arrecano a chi non partecipa alla loro utilizzazione diretta. Il ruolo dei governi deve dunque aumentare o, almeno, trasformarsi, concentrandosi meglio sulle azioni che più servono per ottenere i beni pubblici. Le "transizioni" avvengono per spontanea interazione dei cittadini, delle imprese e dei mercati ma, per aumentare il benessere pubblico, non possono fare a meno di iniziative e finanze pubbliche. Queste ultime vengono sollecitate, come è successo nell'affrontare la pandemia.

L'aspetto più evidente del maggior ruolo del settore pubblico è l'aumento molto forte dei disavanzi e dei debiti dei governi nel 2020-21. Ingenti misure fiscali espansive hanno aiutato i bilanci di imprese e famiglie, contenendo il costo immediato della pandemia. Ma l'espansione fiscale non è stata uniforme: i

paesi più ricchi hanno potuto usarla più intensamente. Già nel 2020 il disavanzo primario in rapporto al Pil dei Paesi avanzati è quasi triplicato dall'anno prima: aggiustato per il ciclo, è stato quasi del 7%; nel 2021 è sceso solo di mezzo punto ed è previsto sfiorare il 5% nel 2022. Per la media dei Paesi emergenti e in via di sviluppo le tre percentuali sono invece poco sopra e poi sotto l'1%. Ciò ha portato il rapporto fra debito pubblico e Pil del mondo al 99% dall'84% di prima della pandemia. I 15 punti di aumento sono però la media di più di 20 Paesi avanzati, di meno di 10 degli emergenti e in via di sviluppo e di meno di 5 dei paesi più poveri. Perciò, mentre il livello degli indebitamenti sembra richiedere difficili futuri riaggiustamenti dei bilanci, emerge la differente capacità di reazione fiscale alle crisi dei diversi paesi: un'altra disegualianza che il concerto internazionale dovrebbe tener presente.

D'altra parte, nelle espansioni fiscali ci sono state anche delle differenze volute dai governi, diversamente convinti della loro opportunità. Gli Stati Uniti, ad esempio, hanno portato il disavanzo pubblico al 15% del Pil nel 2020 e all'11% nel 2021, mentre la media dell'eurozona resta fra il 7 e l'8%, la Germania fra il 4 e il 7%, Francia e Italia fra l'8 e il 10%. Queste differenze sono state in generale coerenti con i passati costumi di finanza pubblica e hanno quindi aggravato la divergenza fra i debiti. L'Italia è fra i paesi che hanno l'indebitamento pubblico più elevato (più del 150% del Pil), difficilmente sopportabile se nei prossimi anni i tassi d'interesse crescessero e superassero i tassi di crescita del Pil. La sostenibilità del debito crea dunque una connessione fra politiche fiscali e monetarie. Per "evitare di ritirare troppo precocemente il sostegno fiscale, pur trasmettendo il messaggio che il loro indebitamento è sostenibile nel lungo periodo", molti paesi potrebbero "impegnarsi a ridurre il disavanzo in futuro", intraprendere "riforme fiscali strutturali (come la riforma delle pensioni o la riforma dei sussidi), prelegiferare su modifiche alla tassazione o alla spesa, impegnarsi ad adottare regole fiscali che portino a

una riduzione del disavanzo in futuro”.¹¹ La credibilità, insieme, alle possibilità di crescita e alle politiche monetarie, sarà dunque la chiave per la sostenibilità dei debiti pubblici.

La crescita del ruolo dello stato nell'economia e nella vita dei cittadini va però ben al di là delle misure aggregate di finanza pubblica. Cruciale è l'intervento pubblico di regolazione. La pandemia lo ha subito mostrato quando è stata combattuta con il lock-down: libertà essenziali sono state improvvisamente limitate. Il 2021 ha visto svilupparsi il dibattito sulla vaccinazione, sull'imposizione più o meno esplicita di un'iniezione nel corpo degli individui. Indipendentemente dalla rilevanza dei loro argomenti, i no-vax possono essere un simbolo delle tante questioni che la società globale può veder sorgere quando diviene più consapevole dell'influenza di comportamenti individuali o nazionali sul suo benessere, di produzioni o regolazioni, nelle quali è evidente anche l'aspetto privato, nazionale, individuale, degno dell'attenzione di chi vuol proteggere la "libertà". Una libertà che, d'altra parte, i sostenitori dell'intervento pubblico ritengono illusoria perché violata dall'impatto delle interazioni suscitate dalle azioni individuali e nazionali.

La pandemia suggerisce innanzitutto interventi di miglioramento sanitario. Di rilievo è l'accento messo dal G20 sull'opportunità che le decisioni sulla sanità globale siano prese con una collaborazione istituzionale fra autorità sanitarie e finanziarie. Per irrobustirne e affrettarne l'implementazione è stata istituita una task force congiunta delle autorità nazionali che nel 2022 proporrà iniziative organizzative, regolamentari e finanziarie.¹²

Per affrontare le grandi transizioni occorrono ingenti investimenti infrastrutturali e apposite politiche industriali, che accelerino le trasformazioni dei modelli produttivi con investimenti pubblici, integrando gli incentivi dei privati a intraprenderle, superando con nuovi approcci la dicotomia

¹¹ International Monetary Fund (Imf), *Fiscal Monitor*, ottobre 2021, cap. 2.

¹² Cfr *G20 Rome Leaders' Declaration*, par. 6.

fra stato e mercato.¹³ La maggioranza dei paesi prevede di aumentare gli investimenti pubblici nel periodo 2021-23. Ma l'Ocse calcola che il loro ritmo sarà quasi ovunque inferiore a quello che permetterebbe di alzare la capacità produttiva del 2% nel 2030.¹⁴ Vi sono grandi economie di scala e di scopo da sfruttare e non è pensabile fare a meno di politiche pubbliche. Le transizioni vanno aiutatae con ingenti investimenti in ricerca: ciò è particolarmente importante per la transizione energetica che, per arrivare davvero in tempo a salvare l'ambiente globale, richiede tecnologie ancora non disponibili. Vi sono transizioni che richiedono nuove regole per essere benefiche, come l'intelligenza artificiale che rischia di far perdere all'umanità il controllo sulle proprie creazioni. Per favorire e migliorare le transizioni si possono rendere più selettivi gli aiuti alla sopravvivenza di imprese in difficoltà.

D'altro canto, vi è il timore che le politiche industriali vengano "catturate" da interessi speciali e l'intervento dei governi non guidi le transizioni verso il vero interesse pubblico. Inoltre, poiché il cammino delle transizioni è globale, le politiche pubbliche che le favoriscono richiedono un coordinamento internazionale perché non divengano strumenti per protezionismi e competizioni nazionalistiche. L'intervento pubblico, ancorché necessario, è dunque delicato, difficile e potenzialmente distorsivo.

L'Unione Europea ha colto l'occasione della pandemia per impostare una strategia comunitaria di politiche pubbliche con cui dirigere gli aiuti solidali del progetto Next Generation EU (NGEU).¹⁵ Il 2021 ha visto il varo dei piani nazionali NGEU, l'avvio del loro esame e approvazione da parte della

¹³ L. Zingales, "Burying the Laissez-Faire Zombie", *Project Syndicate*, 15 dicembre 2021.

¹⁴ *Oecd Economy Outlook...* cit, General assessment of the macroeconomic situation, Figura 1.39 - Projected public investment increases are welcome but often too modest, Version 1.

¹⁵ Cfr F. Bruni, "Economia e Recovery: la reazione dell'Europa alla crisi pandemica", in A. Colombo e P. Magri (a cura di), *Il mondo al tempo del Covid. L'ora dell'Europa?*, Rapporto ISPI 2021, Milano, Ledizioni-ISPI, 2021.

Commissione, i primi trasferimenti di fondi ai governi, le prime emissioni di debito pubblico comunitario per finanziarli. È presto per sentirsi rassicurati circa il successo dell'iniziativa europea, ma va notato che essa è disegnata in aderenza alle linee delle transizioni che dovrebbero caratterizzare l'economia globale, con speciale impegno nelle transizioni digitale ed ecologica e una nuova, sorprendente attenzione "solidale" per i Paesi membri colpiti dalla pandemia in modo più forte e in condizioni più deboli. Anche gli Usa hanno confezionato massicci pacchetti di interventi pubblici che, se andranno a buon fine e i debiti conseguenti non spiazzano imprese private e si riveleranno sostenibili, favoriranno una ristrutturazione migliorativa dell'economia statunitense: "build back better", per usare la fortunata terminologia di Biden.

La transizione capitalistica

Il ritorno dello stato nell'economia sembra segnare l'inizio di una nuova fase per il capitalismo. Piuttosto che un semplice effetto collaterale della pandemia, si tratta di un trend di lungo periodo in risposta alla crisi del sistema capitalistico iniziata nel 2007 con il collasso di Lehman Brothers e acuitasi negli anni successivi con l'ascesa dei populismi in Occidente. Il Covid-19 ha creato le condizioni propizie per giustificare un maggiore attivismo dello stato e far fronte a tre decenni di eccessi di mercato, che hanno portato a degrado ambientale, disuguaglianze crescenti e tecnologie dirompenti.

Non è la prima volta che il rapporto tra stato e mercato nelle economie moderne cambia in modo radicale. Il loro è un equilibrio instabile e in continua evoluzione, che oscilla come un pendolo, seguendo lunghi cicli. Le oscillazioni sono spesso forti e repentine, frutto di crisi sistemiche che costringono a un continuo e radicale ripensamento del ruolo dei principali attori economici. Troppo mercato, seguito da troppo stato, e poi di nuovo da capo, poiché gli eccessi dell'uno innescano un cambiamento ideologico che porta agli eccessi dell'altro.

La storia del capitalismo moderno può essere suddivisa in tre fasi, identificabili sulla base del ruolo più o meno intrusivo dello stato. L'espansione trionfalistica del mercato della fine del XIX secolo si arrestò subito dopo la Prima guerra mondiale, costringendo i governi occidentali a diventare più attivi nella gestione delle proprie economie per affrontare la Grande Depressione, sconfiggere il nazismo, accelerare la ricostruzione postbellica e arginare la minaccia comunista. Quando l'egemonia dello stato divenne troppo soffocante, portando all'instabilità degli anni Settanta, il mercato reagì, spalancando le porte a un'era di deregolamentazione, liberalizzazione e globalizzazione. L'inizio di una quarta era capitalistica coincide con il graduale emergere di un nuovo consenso su temi come la tassazione del capitale, la regolamentazione delle Big Tech, la politica industriale, il *fair trade* e gli investimenti pubblici.

Tuttavia, la transizione verso un capitalismo sostenibile non sarà uniforme. Se il mercato rappresenta la caratteristica chiave del capitalismo, lo stato ne definisce le sue molteplici tipologie, da quello di stampo liberale anglosassone a quello social democratico europeo fino a quello autoritario asiatico. Alcuni sistemi capitalistici si adatteranno più facilmente; altri faticeranno; alcuni rimarranno indietro. In alcuni casi, l'adattamento sarà puramente economico; in altri casi, sarà in parte o totalmente politico. Ogni sistema troverà un nuovo equilibrio interno, che altererà il modo in cui le economie interagiranno a livello internazionale. La convergenza tra sistemi faciliterà la cooperazione internazionale; la divergenza, invece, intensificherà la competizione e il conflitto.

Sul fronte delle disuguaglianze, per esempio, l'America di Biden sta gradualmente convergendo verso un *safety net* più di stampo europeo rispetto al passato, che corrisponderà a un ruolo più attivo del governo nella gestione dell'economia e dei suoi eccessi. Anche la Cina sta affrontando il problema delle disuguaglianze in modo radicale, ponendosi come obiettivo la rivitalizzazione della classe media piuttosto che la semplice lotta alla povertà estrema. Ma lo spirito e il metodo con cui America

e Cina affrontano simili livelli di disuguaglianza risultano incompatibili.

Sul fronte del cambiamento climatico, tutti i principali paesi sono impegnati a contenere le emissioni di CO₂ attraverso forti limitazioni delle attività economiche, ma le strategie, i target e le politiche non saranno ugualmente ambiziosi. Nonostante Unione Europea e Stati Uniti ambiscano a raggiungere zero emissioni nette entro il 2050, la strategia europea sembra – a oggi – più credibile, viste anche le difficoltà dell'Amministrazione Biden a passare il piano *Build Back Better*. Divergenze in termini di impegno per la lotta al cambiamento climatico porteranno a forti tensioni geopolitiche. Chi farà di più, come nel caso dell'Unione Europea, sarà spinto a proteggere la competitività delle proprie industrie con misure protezionistiche, tipo la *carbon tariff*. Il protezionismo climatico potrebbe essere una caratteristica chiave del nuovo mondo in cui stiamo per entrare.

E sul fronte digitale il gap per quanto riguarda la gestione dei dati degli utenti e la regolamentazione dei giganti tecnologici varia già molto non solo tra sistemi capitalistici democratici e autoritari, ma anche al loro interno. Inconsistenze regolamentari tra diverse giurisdizioni sul fronte del digitale potrebbero creare forti distorsioni nei flussi di dati tra confini geografici, così ponendo grandi barriere a quello che dovrebbe essere il commercio del futuro.

La transizione cinese

Nuovi equilibri tra stato e mercato richiederanno nuove regole e una nuova governance globale per consentire una pacifica convivenza tra le disparate tipologie di capitalismo. La vecchia governance globale del XX secolo apparirà sempre più obsoleta e nuovi insiemi di regole comuni dovranno accomodare scelte di politica economica assai diverse tra loro, e talvolta persino in contraddizione, che alimenteranno tensioni tra il capitalismo liberale occidentale e la sua controparte autoritaria cinese.

Il 2021 ha infatti coinciso con un ulteriore allontanamento della Cina dal sistema di mercato – un'altra transizione che ha più le sembianze di un'involuzione piuttosto che di un'evoluzione. Era il 2013 quando il presidente Xi Jinping affermava: "Il mercato deve diventare la forza decisiva nell'allocazione delle risorse". Tuttavia, negli ultimi due anni, e con un'improvvisa accelerazione dalla scorsa estate, la componente socialista del sistema di mercato cinese sta riguadagnando terreno. Lo scorso gennaio Xi Jinping ha sostenuto che "la Cina è entrata in una nuova fase di sviluppo", il cui obiettivo è trasformare il paese in una "potenza socialista moderna" e frenare "l'espansione disordinata del capitale".

Già al XIX Congresso del Partito nel 2017 il presidente Xi aveva dichiarato che la "contraddizione principale" che il partito si trovava a fronteggiare era cambiata. Nel gergo marxista-leninista una "contraddizione" è l'interazione tra le forze progressiste che spingono verso il socialismo e la resistenza a quel cambiamento. Identificandola e risolvendola, la società si sviluppa pacificamente, determinando la direzione politica del paese. Se lasciata irrisolta, invece, la contraddizione può portare al caos e infine alla rivoluzione. Nel 1982 Deng Xiaoping ha ridefinito la principale contraddizione del partito, distanziandosi dalla lotta di classe maoista verso uno sviluppo economico sfrenato. Trentacinque anni dopo, il presidente Xi ha dichiarato che la nuova contraddizione è tra "sviluppo squilibrato e inadeguato e il bisogno sempre crescente della gente di una vita migliore".

Le implicazioni sono sostanziali. Come è apparso chiaro la scorsa estate, lo stato è autorizzato a risolvere i problemi dell'eccesso capitalistico attraverso forme radicali di intervento. Il giro di vite su una varietà di settori, dalla tecnologia all'istruzione e all'intrattenimento, nonché la promozione dell'ideale di prosperità comune che ha portato il presidente Xi Jinping ad adottare una linea dura nei confronti dei milionari cinesi, indicano chiaramente un cambio di atteggiamento da parte di Pechino nei confronti del mercato. Secondo il *Wall*

Street Journal, l'inasprimento regolatorio ha generato più di 100 azioni normative, direttive governative e cambiamenti di policy dalla fine dello scorso anno, comprese misure volte a spezzare il dominio sul mercato di aziende come il gigante dell'e-commerce Alibaba, il conglomerato Tencent e l'azienda di *ridesharing* Didi.

Il giro di vite di Xi sul mercato è motivato da diversi fattori, dalle sue ambizioni personali a ottenere un terzo mandato come presidente alle pressioni del Partito Comunista Cinese per avere un maggiore controllo sui settori economici chiave, fino al rallentamento strutturale dell'economia cinese che impone nuove linee guida per la redistribuzione della ricchezza. Ma fattori esterni hanno probabilmente accelerato una trasformazione in essere. Dall'arrivo di Donald Trump alla Casa Bianca in avanti, prima gli Stati Uniti e poi l'Europa hanno mostrato un atteggiamento sempre più antagonistico nei confronti di Pechino, spingendola ad adottare una strategia sempre più isolazionista, come attestato dalla cosiddetta *dual circulation strategy*, il cui obiettivo è promuovere la domanda interna e limitare la dipendenza dalle tecnologie occidentali.

A oggi Biden ha fatto ben poco per rassicurare la sua controparte cinese. Anzi, la sua Amministrazione è stata piuttosto esplicita nel sostenere che le politiche di engagement economico degli ultimi trent'anni hanno finito il loro corso. In generale, il suo approccio risulta persino più aggressivo rispetto a quello di Trump, il quale attaccava alleati e nemici senza distinzione. Biden, invece, sta mobilitando tutti gli alleati americani per creare un fronte unito contro la Cina.

Transizioni in collisione

Per certi versi, il capitalismo occidentale e quello cinese stanno evolvendo in modo simile. In entrambi i casi, lo stato sta riacquisendo un ruolo da protagonista nell'economia a discapito del mercato. Le sfide strutturali sono simili: disuguaglianze, transizione verde e rivoluzione digitale. Ciò che cambia è lo

spirito e il metodo con cui vengono affrontate. La transizione cinese è molto ideologica, con la retorica socialista che passa sempre di più dalle parole ai fatti. Non si deve dimenticare che, secondo le teorie di sviluppo di stampo maoista condivise da Xi, il capitalismo di stato rappresenta una fase intermedia per raggiungere l'ideale socialista. Allo stesso tempo, temi come le disuguaglianze crescenti o il potere di mercato di alcune aziende vengono risolti in modo repentino e poco trasparente, spesso anche brutale. In Occidente, invece, i processi decisionali di stampo democratico richiedono tempi di reazione lunghi, che spesso possono portare a risultati sub-ottimali.

L'errore più grande che si possa commettere è lasciare che i due modelli capitalistici evolvano in modo indipendente l'uno dall'altro, risolvendo sfide simili in modo diametralmente opposto e riportando il mondo ai tempi della Guerra fredda, quando due sistemi incompatibili si confrontavano l'uno con l'altro, senza alcuna forma d'integrazione. Preservare il dialogo tra i due mondi, riconoscendo e accettando le specificità di ognuno, è la chiave di volta per evitare che i benefici della trasformazione del capitalismo verso un modello più sostenibile possano essere compromessi dall'emergere di fratture insanabili tra le due versioni, spesso antitetiche, del capitalismo moderno.

3. La crisi della democrazia e l'ipotesi del riflusso autoritario

Andrea Cassani

Lo spettro di un riflusso autoritario

La Grande Transizione che sta investendo il sistema internazionale in questi ultimi anni è alimentata anche da quei processi di cambiamento politico e istituzionale che avvengono all'interno degli stati e riguardano la forma di regime – democratico o autoritario – che li governa.

Durante l'ultimo quarto del XX secolo si è dispiegata quella che Samuel Huntington definì una “ondata di democratizzazione”.¹ Per precisione, stando all'autore, si trattava della terza ondata di riforme democratiche della storia, successiva a una prima ondata sviluppatasi a cavallo tra Ottocento e Novecento, e a una seconda ondata avvenuta al termine della Seconda guerra mondiale. La terza ondata iniziò in Europa meridionale a metà degli anni Settanta con le transizioni democratiche di Portogallo, Grecia e Spagna, per poi raggiungere l'America Latina, alcuni paesi dell'Asia e, con la fine della Guerra fredda, diversi paesi post-comunisti e dell'Africa subsahariana.

La portata globale della terza ondata diffuse molto ottimismo sul futuro della democrazia. A partire dai primi anni del XXI

¹ S. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1991.

secolo, tuttavia, ha cominciato a farsi strada il timore che all'ondata potesse seguire una fase di *riflusso autoritario*, e che alcune delle nuove democrazie potessero tornare a forme di governo repressive e dispotiche. Un timore legittimo, se si considera che tutte le precedenti ondate di democratizzazione furono seguite da un riflusso autoritario: prima tra le due guerre mondiali; poi tra la fine degli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Settanta.

Ma viviamo davvero in un'epoca di riflusso autoritario? Per rispondere a questa domanda, questo capitolo cercherà di fornire evidenza empirica a supporto di tale ipotesi e poi discuterà come e perché le transizioni di regime dalla democrazia all'autocrazia avvengono, prestando particolare attenzione alle possibili conseguenze della pandemia da Covid-19.

Democrazia, autocrazia e transizioni di regime nell'ultimo decennio

Il timore di un nuovo riflusso autoritario ha cominciato a diffondersi nei primi anni 2000. Gli ancora vaghi “segnali preoccupanti” notati nel 2005 dal centro di ricerca Freedom House – tra cui il rapido riconsolidarsi dell'autoritarismo in Russia e altre repubbliche ex sovietiche e quanto avveniva nel Venezuela di Hugo Chavez – si sono presto tramutati in più esplicite grida di allarme rispetto alla “ritirata della democrazia”.² Negli anni successivi abbiamo infatti assistito al ritorno dei militari in paesi come la Thailandia, al riaffiorare del personalismo in diversi stati subsahariani, alla rapida fine della cosiddetta primavera araba e al deterioramento della democrazia in alcuni paesi dell'Europa orientale.

Uno sguardo all'evidenza empirica può aiutare a comprendere meglio la reale portata del fenomeno di cui stiamo parlando. Per

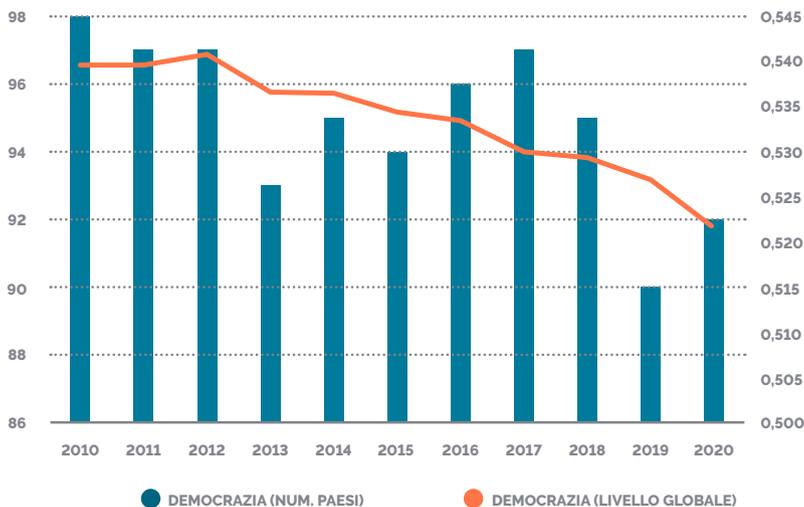
² A. Puddington e A. Piano; “Worrisome Signs, Modest Shifts”, *Journal of Democracy*, vol. 16, n. 1, 2005, pp. 103-08; A. Puddington, “The Erosion Accelerates”, *Journal of Democracy*, vol. 21, n. 2, 2010, pp. 136-50.

cominciare, con l'ausilio dei dati dell'istituto di ricerca Varieties of Democracy (V-Dem) e utilizzando un campione di 174 paesi (tutti gli stati sovrani e internazionalmente riconosciuti, esclusi i micro-stati), la Figura 3.1 offre uno sguardo d'insieme sullo stato della democrazia nel mondo durante l'ultimo decennio, dal 2010 al 2020 (l'ultimo anno per cui i dati sono disponibili). L'istituto V-Dem misura la democrazia in base a un indice che varia da 0 a 1 e considera cinque criteri principali: eleggibilità delle cariche pubbliche, estensione del suffragio, regolarità delle elezioni, libertà di associazione, libertà di espressione e di stampa. Sono classificati come democrazie i paesi con un punteggio superiore a 0,5 nell'indice e in cui le elezioni sono giudicate "libere e corrette".

La Figura 3.1 mostra un evidente andamento negativo, che ha subito un'accelerazione nel quinquennio più recente. Nell'arco di dieci anni il livello globale di democrazia (linea continua, asse di destra) ha subito una riduzione pari al 3,7%. Contestualmente, anche il numero di paesi democratici (barre verticali, asse di sinistra) è calato, passando da 98 nel 2010 (56% del totale dei paesi considerati) a 92 nel 2020 (53%). In maniera speculare, il numero di paesi non-democratici, o autocrazie, è salito da 76 a 82.

In altre parole, viviamo in un mondo meno democratico e più autoritario di dieci anni fa. Ma chi sono le autocrazie contemporanee? Semplificando, potremmo definirle come paesi molto popolosi e in via di sviluppo. L'istituto V-Dem stima che al termine del 2020 circa il 68% della popolazione mondiale viveva in un paese autoritario, una cifra su cui pesano paesi come Cina, Russia, Pakistan, Bangladesh e, dal 2019, India. Inoltre, circa il 64% delle autocrazie sono paesi a reddito medio-basso o basso.

FIG. 3.1 - LA DEMOCRAZIA NEL MONDO, 2010-2020



Fonte: Varieties of Democracy, [The V-Dem Dataset](#).
Dati rielaborati dall'autore

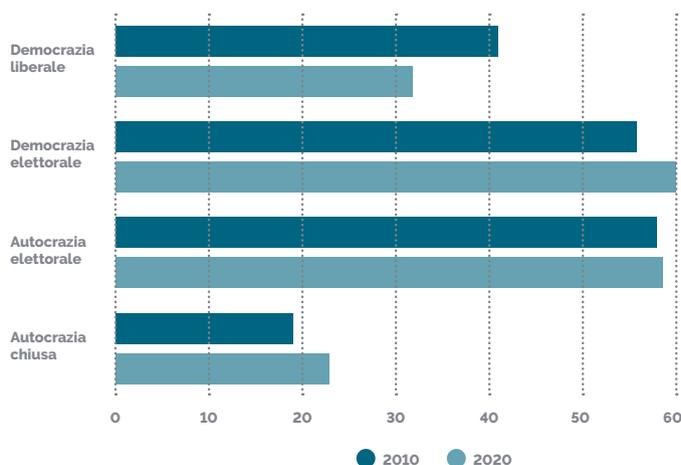
Sempre con riferimento al decennio 2010-20, la Figura 3.2 guarda a forme di regime politico più specifiche, identificando due varietà di democrazia e due di autocrazia, e ne misura la presenza nel 2010 e nel 2020. Tra le democrazie, quelle *liberali* si distinguono da quelle *elettoraliste* perché, oltre a garantire la regolarità delle elezioni, offrono maggiore protezione dei diritti dei cittadini e impongono maggiori limiti e controlli al potere dei governi. Tra le autocrazie, invece, quelle *elettoraliste* si distinguono da quelle *chiuse* in quanto garantiscono ai partiti di opposizione la possibilità di concorrere alle elezioni, il cui funzionamento e i cui risultati sono tuttavia manipolati.

Stando alla Figura 3.2, nel 2010 circa un quarto (24%) degli stati mondiali soddisfaceva gli standard della democrazia liberale, pari a 41 paesi. Tale cifra è tra le più alte di sempre, ma rappresenta anche il “picco” dopo il quale si registra un’inversione di rotta piuttosto radicale. A dieci anni di distanza,

nel 2020, contiamo infatti 32 democrazie liberali (18% degli stati mondiali). Nel frattempo, le democrazie elettorali sono aumentate da 57 a 60. Confrontando tali risultati con quelli della Figura 3.1, possiamo quindi concludere non solo che, tra il 2010 e il 2020, il numero di democrazie nel mondo è complessivamente diminuito, ma anche che la “qualità” delle democrazie esistenti si è deteriorata: nel 2010 il 42% di tutti i paesi democratici soddisfaceva i requisiti della democrazia liberale, mentre nel 2020 la cifra scende al 35%.

Un altro dato preoccupante emerge spostando l'attenzione sulle due varietà di autocrazie considerate in Figura 3.2. Oltre al fatto che il numero complessivo di autocrazie è aumentato (specularmente al calo delle democrazie mostrato in Figura 3.1), possiamo notare che tale aumento ha soprattutto riguardato le autocrazie chiuse, che nell'arco di dieci anni sono passate da 19 a 23 (ovvero dall'11% al 13% dei paesi totali), mentre il numero di autocrazie elettorali è rimasto sostanzialmente invariato. Questo significa che tra il 2010 e il 2020 si è anche registrato un incremento della repressività dei regimi non-democratici.

FIG. 3.2 - VARIETÀ DI DEMOCRAZIA E AUTOCRAZIA, 2010-2020

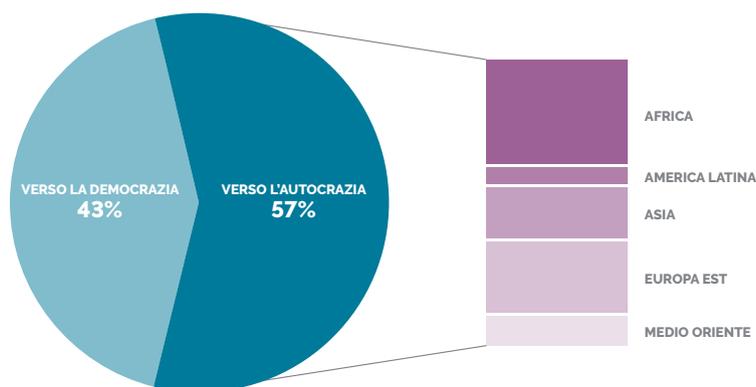


Fonte: Varieties of Democracy, [The V-Dem Dataset](#).
Dati rielaborati dall'autore

La Figura 3.3 ci aiuta a mettere a fuoco un altro aspetto specifico del problema in esame, riguardante le transizioni di regime, ovvero i casi in cui un paese sperimenta un cambiamento dall'autocrazia verso la democrazia o, viceversa, dalla democrazia verso l'autocrazia. Su un totale di 46 cambiamenti di regime avvenuti tra 2010 e 2020, la maggior parte di essi (57%, pari a 26 casi) consiste in transizioni verso l'autocrazia. Questo è forse il segnale più evidente dell'era di riflusso autoritario che stiamo vivendo. Huntington definiva un'ondata di democratizzazione come un periodo durante il quale le transizioni verso la democrazia superano numericamente le transizioni in direzione opposta: durante l'ultimo decennio sono invece le transizioni verso l'autocrazia a essere in maggioranza.

Proprio con riferimento alle transizioni verso l'autocrazia, il grafico a pila nella parte destra della Figura 3.3 mostra che il riflusso autoritario contemporaneo ha riguardato soprattutto due regioni, ovvero l'Africa subsahariana con 9 casi e l'Europa dell'Est (compresi i Balcani) con 7 casi. A tal riguardo, è opportuno notare che le due regioni più colpite dal riflusso autoritario contemporaneo furono anche le ultime a essere raggiunte dalla terza ondata di democratizzazione, durante gli anni Novanta. Possiamo quindi concludere che la maggioranza delle transizioni verso l'autocrazia dell'ultimo decennio ha riguardato democrazie relativamente giovani e non consolidate.

FIG. 3.3 - TRANSIZIONI DEMOCRATICHE E AUTOCRATICHE, 2010-2020



Fonte: Varieties of Democracy, [The V-Dem Dataset](#).
Dati rielaborati dall'autore

Alle origini del riflusso autoritario: recessione e disaffezione

Se i dati confermano che il mondo è effettivamente entrato in una fase di riflusso autoritario, restano da capire le cause e le modalità delle più recenti transizioni di regime verso l'autocrazia, due questioni riguardo alle quali è possibile identificare, rispettivamente, un elemento di continuità e uno di discontinuità rispetto ai riflussi autoritari del XX secolo.

Sulle cause, è opportuno premettere che democrazia, autocrazia e i processi che portano all'una o all'altra sono fenomeni complessi e difficilmente riconducibili a un solo o pochi fattori, soprattutto quando si cercano di spiegare eventi numerosi avvenuti in contesti tra loro molto diversi. Senza pretendere di essere esaustivi, tuttavia, è possibile individuare nell'economia un fattore che ha storicamente influenzato, nel bene e nel male, il destino della democrazia. Per esempio, la Grande Depressione degli anni Trenta è comunemente

individuata come una delle cause del riflusso autoritario del periodo tra le due guerre mondiali; mentre gli shock petroliferi degli anni Settanta hanno contribuito alla caduta di molte dittature durante la terza ondata di democratizzazione.

Similmente, possiamo individuare nella Grande Recessione iniziata nella seconda parte degli anni 2000 un fattore determinante nello spiegare gli eventi in esame. Innanzitutto, le sue ricadute in termini di disoccupazione, impoverimento e aumento delle disuguaglianze hanno infatti generato un forte malcontento tra i cittadini di molti paesi. A questo va aggiunto che la crisi economica ha colpito più le democrazie che le autocrazie, o quantomeno questa è la percezione comune, in parte dettata dalla capacità dei regimi autoritari di nascondere al resto del mondo quel che avviene in casa propria e dall'invidiabile performance economica di alcuni di essi (pochi, in realtà), come la Cina.

Tutto questo ha diffuso nelle società di numerose democrazie, specie quelle di più recente instaurazione e per questo meno consolidate, un sentimento di “disaffezione democratica”. Un crescente numero di cittadini ha cominciato a vedere la democrazia e, con essa, il pluralismo delle visioni politiche, la tutela dei diritti di tutti e i limiti e i controlli al potere di chi governa, come ostacoli alla soluzione di problemi che invece richiedono concentrazione del potere, rapidità decisionale e scelte rispetto alle esigenze di categorie di cittadini cui deve essere data la priorità, ovvero maggiore autoritarismo. La crescente percezione dell'inadeguatezza della democrazia ha a sua volta favorito l'ascesa di leader e partiti politici che promettono esattamente questo – da Viktor Orban in Ungheria al salvadoregno Nayib Bukele, dall'uscente Rodrigo Duterte nelle Filippine all'indiano Narendra Modi, solo per citarne alcuni.

Ed è proprio sull'apparizione nell'arena politica di molti paesi di questi “nuovi autocrati” o aspiranti tali, e sulle loro strategie, che occorre invece evidenziare un elemento di discontinuità tra il riflusso autoritario contemporaneo e quelli

del XX secolo. A metterlo in evidenza è Nancy Bermeo,³ che nota come le più recenti transizioni verso l'autocrazia tendono a essere meno dirompenti rispetto a quelle del passato: più che il crollo repentino delle istituzioni democratiche di un paese a seguito di un colpo di stato, spesso oggi osserviamo un loro progressivo deterioramento attraverso l'espansione dei poteri del capo del governo, l'indebolimento dei controlli su di esso e la manipolazione delle elezioni, che tuttavia rimangono almeno formalmente il mezzo attraverso cui i moderni autocrati cercano di legittimare il loro potere.

Una pandemia autoritaria?

Nella nostra discussione sul riflusso autoritario che sta caratterizzando questa prima parte del XXI secolo è doveroso riservare uno spazio al ruolo della pandemia da Covid-19 scoppiata all'inizio del 2020 e, a due anni di distanza, ancora in atto. Quali effetti ha finora avuto e avrà la pandemia sulla stabilità dei regimi democratici contemporanei? Darà ulteriore vigore al riflusso autoritario in corso, o potrebbe invece rappresentare un punto di svolta e di rilancio per la democrazia nel mondo?

Per prima cosa, è innegabile che nel breve periodo la pandemia – e i lockdown che paesi tra loro molto diversi, come Cina e Italia, per esempio, hanno imposto nel tentativo di contrastarne la diffusione – abbia causato ingenti limitazioni alle libertà individuali e politiche normalmente garantite ai cittadini dei paesi democratici. Si pensi alla mancata libertà di muoversi, di riunirsi e di manifestare, o al depotenziamento subito nei mesi passati dai parlamenti di molti paesi, in nome della necessità dei governi di prendere decisioni urgenti. Dato lo “stato di emergenza” creato dalla pandemia, queste e altre deroghe al normale funzionamento della democrazia sono giustificate (o

³ N. Bermeo, “On Democratic Backsliding”, *Journal of Democracy*, vol. 27, n. 1, 2016, pp. 5-19.

giustificabili), nel momento in cui le misure adottate restano proporzionate, necessarie e non discriminatorie. Tuttavia, dichiarare lo stato di emergenza offre anche a chi sta al governo l'opportunità di abusare dei maggiori poteri e dei minori controlli concessi per consolidare il proprio potere e reprimere il dissenso e la competizione politica.

Il rischio che la pandemia da Covid-19 potesse avere simili conseguenze ha messo in allerta alcuni tra i più importanti centri di monitoraggio dello stato della democrazia nel mondo, tra cui i già citati Freedom House e Varieties of Democracy.⁴ I risultati della loro tempestiva attività di controllo hanno confermato alcuni dei timori, mettendo in evidenza due principali criticità. La prima riguarda la limitazione della libertà di espressione e, in particolare, della libertà di stampa, con il pretesto di impedire la diffusione di fake news sul virus e sulla gestione della crisi sanitaria. In secondo luogo, le misure di sicurezza per il contenimento del virus in alcuni paesi sono state applicate con un ricorso alla violenza eccessivo e in maniera discriminatoria nei confronti di alcuni gruppi sociali.

Allo stesso tempo, pur avendo la pandemia contribuito a un ulteriore declino del livello globale di democrazia e libertà, le ricerche condotte da Freedom House e Varieties of Democracy sembrano anche suggerire che democrazie e autocrazie abbiano gestito la pandemia con metodi piuttosto diversi. In particolare, gli abusi di potere si sono per lo più verificati in paesi poco o per nulla democratici anche prima della pandemia. Nella maggior parte dei casi, quindi, sono stati proprio i dittatori moderni (tra cui quelli di Bielorussia, Egitto e Arabia Saudita), e alcuni leader che aspirano più o meno apertamente a tale "titolo" (tra cui i capi di governo di Sri Lanka, El Salvador e Serbia), ad aver sfruttato la pandemia e lo stato di emergenza per reprimere i loro oppositori più duramente del solito. Al contrario, i governi dei paesi in cui la democrazia è maggiormente consolidata – dal

⁴ S. Repucci e A. Slipowitz, *Democracy under siege*, Freedom House, 2021; Varieties of Democracy, *Autocratization turns viral*, Democracy Report 2021, marzo 2021.

Canada a Taiwan, dalla Nuova Zelanda al Botswana – hanno gestito (o provato a gestire) la pandemia con misure che, pur implicando una limitazione di alcune importanti libertà dei cittadini, sono state adottate nel rispetto dello stato di diritto, facendo registrare violazioni di piccola entità e non sistematiche.

Conclusioni: buone e cattive notizie

Dobbiamo rassegnarci a vivere in un mondo meno democratico di quanto fosse in precedenza? Fino a dove si spingerà – nel tempo (ovvero per quanti anni ancora) e nello spazio (ovvero quanti altri paesi saranno coinvolti) – il riflusso autoritario in corso da ormai un decennio? L'analisi presentata in questo capitolo dipinge un quadro complessivo da cui, oltre ai pur tanti segnali preoccupanti, emergono anche alcune buone notizie e altri punti interrogativi.

Da un lato, non possiamo esimerci dal concludere che stiamo effettivamente “transitando” verso un mondo popolato da un numero di regimi non democratici maggiore rispetto al passato recente. A preoccupare sono anche il maggiore peso demografico delle autocrazie rispetto a quello delle democrazie e, a parti invertite, il divario in termini di sviluppo socioeconomico, che potrebbero avere importanti conseguenze sui flussi migratori globali mettendo ulteriormente sotto pressione i governi dei paesi democratici.

Dall'altro lato, occorre ricordare che, pur essendo oggi il mondo meno democratico di dieci anni fa, i paesi retti dalla democrazia restano la maggioranza. Inoltre, abbiamo visto che le democrazie più avanzate e consolidate appaiono complessivamente immuni a questa fase di riflusso autoritario, che ha perlopiù colpito paesi le cui istituzioni democratiche erano già di per sé deboli o comunque di recente instaurazione.

In effetti, anche questi ultimi casi andrebbero considerati alla luce del fatto che il consolidamento della democrazia è un percorso spesso lungo e travagliato. Così è stato per alcune di quelle democrazie che oggi appaiono più stabili

– tra cui Germania, Spagna e Portogallo – il cui processo di democratizzazione nel corso del secolo passato è stato costellato da rallentamenti, oscillazioni e inversioni di rotta. In altre parole, ciò che in una prospettiva di breve periodo viene interpretato come la restaurazione dell'autoritarismo in alcune giovani democrazie potrebbe, in una prospettiva di più lungo periodo, rappresentare una fase intermedia di un percorso di democratizzazione.

In tal senso, il fatto che raramente il riflusso autoritario contemporaneo porti all'abrogazione delle elezioni rappresenta un ulteriore elemento di speranza. La "sopravvivenza" delle elezioni come strumento attraverso cui la maggior parte degli autocrati moderni cercano di legittimare il loro potere, al netto delle manipolazioni che essi cercheranno di mettere in atto, riaprirà periodicamente una finestra di opportunità per le forze democratiche dei loro paesi.

Infine, avendo già discusso le conseguenze di breve periodo della pandemia da Covid-19 ancora in corso, restano da considerare le incertezze e le sfide di medio/lungo termine che la gestione dei problemi economici e sociali derivanti dalla pandemia creerà ai governi di tutto il mondo, democratici e autoritari. La capacità di rispondere efficacemente a tali sfide influenzerà non solo la legittimità dei governi ma anche delle istituzioni politiche da essi rappresentate. Se una gestione positiva della pandemia e della fase successiva potrebbe avere ricadute positive sulla stabilità tanto delle democrazie quanto delle autocrazie, una gestione fallimentare alimenterebbe il malcontento dei cittadini che a sua volta potrebbe dare la spallata decisiva a quei paesi in cui è già in atto un processo di erosione democratica, ma anche rivitalizzare i movimenti pro-democrazia nei paesi autoritari.

4. Clima e transizione energetica

Marzio Galeotti

Nella lotta ai cambiamenti quello appena passato è stato l'anno più significativo dal 2015, quando è stato firmato l'Accordo di Parigi. Il 2021 è stato l'anno del G20 a presidenza italiana, un summit che ha posto il Pianeta al centro dell'agenda, indicandolo come tappa fondamentale nel percorso verso la Cop26 di Glasgow. La conferenza annuale delle Nazioni Unite dedicata al clima, svoltasi a novembre, aveva suscitato molte aspettative e i giudizi circa il suo esito non sono stati unanimi, anche se il bicchiere è stato visto più mezzo pieno che mezzo vuoto. Qualche mese prima, il 9 agosto, l'Intergovernmental Panel on Climate Change (Ippc) aveva pubblicato la prima parte del Sesto Rapporto di Valutazione (AR6) dedicato alle basi fisico-scientifiche del clima. L'Ippc stava suonando un nuovo allarme, confermando che molti dei cambiamenti osservati non hanno precedenti e non sono mai stati osservati non solo nelle ultime migliaia di anni, ma neanche nelle ultime centinaia di migliaia di anni.

Il 2021 è stato soprattutto l'anno dell'Europa. Nel mese di giugno il Consiglio ha adottato la sua posizione in prima lettura sulla normativa europea sul clima, un atto che fissa nella legislazione l'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050. Questo dispositivo è uno dei primi e forse l'atto più significativo dell'European Green Deal, la grande strategia della Commissione europea presieduta da Ursula von der Leyen finalizzata a fare dell'UE "un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, garantendo che nel

2050 non saranno più generate emissioni nette di gas a effetto serra, la crescita economica dissociata dall'uso delle risorse, nessuna persona e nessun luogo trascurati". In questo quadro la Commissione europea ha poi in luglio adottato il pacchetto climatico "Fit for 55" che contiene le proposte legislative per ridurre le emissioni del 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990.

Il dichiarato obiettivo della neutralità climatica ha rappresentato il mantra del 2021 e, sotto l'impulso dell'UE, ha indotto molti altri paesi ad annunciare analoghi propositi prima e durante la conferenza di Glasgow. A maggio la stessa Agenzia internazionale per l'energia (Iea) aveva presentato il suo rapporto "Net Zero by 2050",¹ una roadmap per il settore energetico globale. Il termine "Net Zero Emissions" (Nze), o emissioni nette nulle, nato dal lessico del ristretto gruppo di esperti e scienziati dell'Ipcc, è stato adottato, e ampiamente usato, dai politici, dagli osservatori, dagli addetti ai lavori. Ancor più, transizione energetica, transizione verde, transizione ecologica è una terminologia che ormai troviamo con una certa frequenza sui media, nei dibattiti, perfino utilizzato dalla pubblica opinione. Appare del tutto e a tutti evidente che la lotta ai cambiamenti del clima, i cui effetti cominciano a manifestarsi con prepotenza in varie zone del Pianeta, comporterà un cambiamento profondo, una vera rivoluzione nelle attività economiche, nei rapporti e scambi tra nazioni e nelle interazioni sociali. Il punto da cui partire, e cioè la causa da cui originano i cambiamenti climatici, sono le fonti di energia di origine fossile la cui combustione produce le emissioni che alimentano il fenomeno. È necessario ridurre progressivamente l'utilizzo e al contempo sostituirlo con altre fonti in grado di svolgere la stessa cruciale funzione delle prime: quella di fornire il carburante, appunto, per il sistema economico il cui funzionamento e la cui crescita sono alla base del nostro benessere.

¹ *Net Zero by 2050. A Roadmap for the Global Energy Sector*, International Energy Agency (Iea), ottobre 2021.

Per fare questo siamo chiamati a intraprendere un percorso di cambiamento radicale che è diventato comunemente noto come transizione energetica. Come spesso accade quando termini di per sé tecnici entrano nel linguaggio comune, il preciso significato si smarrisce. È opportuno perciò partire da qui, da ciò che si intende per transizione energetica, per comprendere al meglio l'entità della sfida che l'umanità ha oggi davanti a sé.

Cosa si intende per transizione energetica

Quando parliamo di transizione intendiamo un cambiamento progressivo, presumibilmente radicale, di uno stato del sistema in uno nuovo e diverso. Dal momento che l'obiettivo è la decarbonizzazione, è il sistema energetico e corrispondentemente il sistema produttivo a dover intraprendere questo profondo cambiamento. Il prezzo delle fonti energetiche, le nuove tecnologie, gli effetti delle politiche ambientali climatiche, i flussi di credito e di finanziamento, il rischio e performance delle imprese sono tutti aspetti toccati dalla transizione energetica.

Oggetto della transizione energetica è l'energia. Attraverso il suo sfruttamento a livello industriale, essa permette la trasformazione di materie prime in prodotti o beni finali o direttamente la fornitura di servizi utili all'uomo e alla società. L'energia è il motore dello sviluppo e un fondamentale fattore di miglioramento degli standard di vita e di benessere degli esseri umani.

Se ripercorriamo brevemente la sua storia ricordiamo che in principio nell'era antica, ma anche in epoca medioevale, l'uomo utilizzava fonti energetiche assolutamente rinnovabili: il fuoco, la forza umana e animale, la forza del vento e dell'acqua, le biomasse come il legno, la cui combustione serviva per riscaldare o per cuocere il cibo.

L'uso delle fonti fossili è un capitolo recente nella storia dell'uomo. L'era del carbone, noto e utilizzato come combustibile fin dal 1200, comincia nella metà del 1600, mentre il petrolio viene distillato per la prima volta nel 1650 per ottenere un

prodotto adatto a sgrassare le ruote dei carri o per alimentare le prime lampade a combustibile. Ma la vera rivoluzione energetica comincia con l'invenzione della pentola a vapore di Papin nel 1680 e della macchina a vapore di Watt nel 1765. La società diventa sempre più dipendente dalle materie prime energetiche, necessarie per alimentare il funzionamento delle macchine di produzione. Nell'Ottocento il progresso tecnologico accelera con l'invenzione del primo motore elettrico di Henry nel 1831 e delle prime turbine, e con le prime centrali elettriche a vapore nel 1882. Vengono anche sviluppate le prime centrali idroelettriche ai piedi delle cascate e nel primo Novecento con l'inizio del commercio automobilistico viene ulteriormente accresciuto il consumo del petrolio per produrre benzine e carburanti.

Questo breve excursus illustra un fatto importante. Il benessere degli esseri umani dipende in importante misura dai servizi energetici di cui essi possono usufruire: il riscaldamento, l'illuminazione, la mobilità, la cottura degli alimenti, la comunicazione. In maniera molto schematica possiamo dire che questi servizi sono il risultato della combinazione tra fonti energetiche e tecnologie capaci di trasformarle. Per esempio la radiazione solare viene convertita in elettricità attraverso le celle del pannello fotovoltaico; l'elettricità viene distribuita attraverso la rete e raggiunge le abitazioni che illumina con la luce generata dalla lampadina; il petrolio greggio viene estratto da sottoterra e inviato attraverso tubazioni terrestri o via nave alla raffineria dove diventa carburante per autotrazione. Caricato sulle autobotti arriva alla stazione di servizio e quindi immesso nel serbatoio dell'automobile; bruciato nel motore a scoppio viene trasformato in energia cinetica, che determina il movimento.

Il complesso schema all'interno del quale avvengono queste trasformazioni è il sistema energetico il cui cambiamento è precisamente l'oggetto della transizione energetica. Transizione energetica significa dunque progressiva riduzione delle fonti fossili di energia a favore di fonti senza emissioni e implica lo sviluppo e la diffusione di tecnologie di trasformazione in

grado di utilizzare in maniera efficiente ed economica le fonti alternative e di rimuovere o eliminare le emissioni prodotte dalle fonti tradizionali.

Una, nessuna, tante transizioni energetiche

In tutto lo svolgersi della storia l'uomo ha vissuto l'avvicinarsi di molte transizioni energetiche: la scoperta e il successivo addomesticamento del fuoco, l'addomesticamento di animali, lo sfruttamento del vento, dello scorrere dei fiumi, dei loro salti e delle loro correnti. La combinazione di fonti fossili con l'utilizzo delle macchine ha cambiato tutto. Secondo lo storico dell'energia Vaclav Smil, i consumi energetici globali sono aumentati di circa 15 volte tra il 1850 e il 2000. Il mix delle fonti fossili durante questo processo, non omogeneo né graduale, è mutato significativamente dando luogo ogni volta a una transizione energetica. Il consumo energetico del carbone ha superato le biomasse tradizionali solo a partire dal Novecento, il petrolio è arrivato al 25% dei consumi energetici primari dopo il 1950, un secolo dopo la trivellazione del primo pozzo a uso commerciale. Possiamo anche affermare che la crescita globale delle nuove fonti rinnovabili, solare ed eolico, non è stata straordinariamente rapida. La loro quota è quasi raddoppiata in 25 anni crescendo a un tasso medio annuo di circa il 3%, contro il 5% del carbone tra il 1850 e il 1870, l'8% del petrolio nel periodo 1880-1900 e il 6% del gas naturale tra il 1920 e il 1940. Se, tuttavia, il secolo scorso è stato testimone di molteplici transizioni da e verso diversi combustibili e tecnologie, la sfida di oggi è di scala dieci volte superiore a quella del 1919, viste le dimensioni raggiunte dai consumi energetici globali, e in continua crescita. A ciò va aggiunto che il mix energetico mondiale non è sostanzialmente cambiato: le fonti fossili costituiscono ancora l'81% del totale nel 2019, esattamente come nel 1990, mentre le rinnovabili da allora guadagnavano solo un punto percentuale dal 13% al 14%. Il risultato è che l'intensità carbonica, pari a 2,32 tonnellate di

CO₂ (TCO₂) per tonnellata equivalente petrolio (TOE) nel 1990 scende solo a 2,13 nel 2019.

La “nuova” transizione energetica, quella che l’umanità è chiamata oggi a compiere, si distingue dunque per le dimensioni e per la difficoltà dell’impresa. L’obiettivo della decarbonizzazione infatti richiede una transizione molto più ampia e rapida che in passato caratterizzata inoltre da un contesto in cui più dell’80% dei consumi oggi fornito dai fossili dovrà essere prodotto da fonti rinnovabili o alternative e in cui la fornitura di energia a una popolazione crescente e alle popolazioni povere oggi senza accesso all’energia andranno garantiti.

La transizione energetica attuale si presenta diversa da quelle precedenti. A costo di una certa semplificazione potremmo dire che i cambiamenti del passato avvenivano soprattutto a causa della richiesta di nuovi servizi che solo una fonte specifica poteva fornire, come i carburanti per l’autotrazione. Il passaggio dall’utilizzo del carbone a quello delle fonti rinnovabili oggi è determinato dalle politiche governative chiamate a metterlo in atto poiché a loro volta indotte dalla crescente emergenza climatica. Sono dunque i cambiamenti climatici il driver fondamentale della grande svolta del sistema energetico globale che siamo coscienti di dover intraprendere. Questa è la fondamentale novità della nostra epoca.

La necessità della decarbonizzazione

Il discorso è ormai fin troppo noto. A fronte di un 80,2% di fonti fossili che compongono il mix energetico mondiale nel 2019, mentre solare ed eolico arrivano all’11,2%, vi sono 120 milioni di TOE consumati annualmente dalle attuali economie industriali che a loro volta si traducono in 36,7 miliardi di TCO₂ “sparate” nell’atmosfera. Togliendo la parte non degradata o rimossa dai bacini oceanici e forestali il Sistema Terra assorbe poco più del 53% delle emissioni antropogeniche mentre il resto permane in atmosfera riscaldandola, determinando così le alterazioni del sistema climatico.

Fenomeni legati al mutamento climatico, ormai frequenti e molto pervasivi, quali il riscaldamento globale, l'aumento del livello di mari e oceani, l'acidificazione degli oceani, lo scioglimento dei ghiacci polari, la riduzione della copertura nevosa montana, il cambiamento della frequenza e intensità delle precipitazioni, l'aumento della desertificazione e i fenomeni di siccità, gli eventi estremi come le ondate di calore e la variazione di potenza e frequenza dei cicloni tropicali gravano evidentemente su tutta la specie animale con pesanti conseguenze, impattando in maniera negativa inoltre sulle attività economiche e sociali, sulla salute, sulla sicurezza alimentare e sulla qualità e quantità di acqua e risorse idriche. A ciò si aggiunga l'impatto sugli insediamenti umani, particolarmente delle zone costiere e del delta dei grandi fiumi, la ridotta protezione degli ecosistemi acquatici – marini e di acqua dolce – e terrestri, l'alterazione delle tradizionali prassi produttive in molti settori d'attività, dall'energia all'industria, dai servizi finanziari e assicurativi alle strutture sanitarie fino ad arrivare alla sicurezza nazionale per il rischio di conflitti sulle risorse fondamentali che potrebbero scoppiare tra comunità intranazionali, paesi confinanti o addirittura tensioni internazionali.

I cambiamenti del clima sono un fenomeno globale, essi influenzano l'intero pianeta, ma con conseguenze geograficamente diversificate. La differenza della loro tipologia e della loro intensità è uno dei fattori di difficoltà nell'intraprendere una decisa azione coordinata tra tutti i paesi. Il problema principale è che si tratta di un fenomeno dagli effetti di lungo e lunghissimo periodo, oggi, infatti, vediamo solo la punta dell'iceberg, per così dire, mentre le conseguenze più devastanti saranno a carico delle generazioni future. Il secondo enorme ostacolo nei confronti di un'azione collettiva sufficientemente decisa è l'egoismo generazionale – bisogna agire oggi per avere benefici domani e dopodomani – aggravato dall'inevitabile incertezza associata alla valutazione di effetti futuri. Non si può tra l'altro escludere l'eventualità – non si sa quanto remota – di punti di non ritorno, i cosiddetti “tipping

points”, dalle conseguenze catastrofiche: dallo scioglimento dei ghiacci terrestri della parte occidentale dell’Antartico a quelli della Groenlandia al capovolgimento meridionale della circolazione atlantica, dallo scioglimento del permafrost e la destabilizzazione degli idrati di metano allo sbiancamento dei coralli fino al deperimento della foresta pluviale amazzonica. Tutte queste possibilità aggiungono urgenza e profondità alla necessità di intervento.

È sicuramente arduo il compito dell’economista del clima nel cercare di fornire una valutazione monetaria dei benefici di un’azione politica decisa in contrasto ai cambiamenti climatici e dei costi nel caso di inazione o intervento inadeguato. Vi è una letteratura ormai voluminosa su questo tema, basta ricordare, a titolo di esempio, la principale conclusione del famoso *Rapporto Stern* che nel 2008 affermava la necessità di investire annualmente il 2% del Pil mondiale al fine di evitare le conseguenze peggiori che, in assenza di interventi, potrebbero ammontare a danni pari al 20% dello stesso Pil. La ricetta è dunque chiara: bisogna intervenire subito e in maniera decisa.

L’obiettivo finale è quello di limitare l’aumento della temperatura media globale che ancora nel 2014 faceva riferimento a un +2°C rispetto all’era preindustriale. Nel *Quinto Rapporto di Valutazione* dell’Ipcc di quell’anno ciò si traduceva nel taglio delle emissioni di gas-serra del 40-70% entro il 2050 e nel “Net Zero” entro il 2100. La consapevolezza della necessità di risposta e contrasto è però andata aumentando, facendosi più nitida negli anni grazie agli importanti passi avanti compiuti dalla scienza. Quando nel 2018 è stato pubblicato il Rapporto Speciale dell’Ipcc *Global Warming of 1.5°C* gli obiettivi sono diventati più stringenti: contenimento dell’aumento della temperatura a +1.5°C e di conseguenza emissioni nette nulle (Nze) entro il 2050: la neutralità carbonica.

Questo fatto ha messo in moto in maniera più decisa il meccanismo delle decisioni politiche sia in ambito nazionale sia internazionale, anche per il manifestarsi dei primi effetti – ancorché non i più devastanti – dei cambiamenti del clima. Un

inventario degli anni appena trascorsi comprende 50 milioni di ettari di terreni australiani andati in fiamme, temperature estive da record nell'emisfero settentrionale, record di incendi in California, scioglimento dei ghiacci dell'Artico prossimo ad aprire il Passaggio a Nord-Ovest, uragani per i quali gli Stati Uniti hanno esaurito i nomi, record di inondazioni estive in Cina, la peggiore siccità della Thailandia in 40 anni, le ondate di calore che sciolgono la Siberia, il ciclone Amphan che ha abbattuto l'India. Tutti questi eventi, che hanno comportato fino a ora un pesante tributo di vite umane e di denaro, rendono imperativa la mitigazione senza escludere tuttavia le misure di adattamento.

Verso emissioni nette zero

Dopo la fase di “rodaggio” del Protocollo di Kyoto del 1997 si è arrivati dunque al secondo e a oggi più importante accordo internazionale per la lotta ai cambiamenti climatici: l'Accordo di Parigi del 2015. Ribadendo l'obiettivo, considerato minimo, di limitare la crescita della temperatura media globale “ben al di sotto dei 2 gradi centigradi” entro la fine del secolo rispetto ai livelli pre-industriali, la Cop21 francese ha chiesto anche alle parti di fare tutto il possibile “per cercare di non superare gli 1,5 gradi”. Ha preso da qui le mosse il processo che dovrà portare – e in qualche misura sta già portando – a una radicale trasformazione dei sistemi energetici nella direzione dell'abbandono progressivo delle fonti fossili.

In questa operazione di cambiamento epocale ancora una volta si è distinta l'UE che già nel 2011 indicava nella “Roadmap for moving to a competitive low-carbon economy in 2050” l'obiettivo di ridurre le emissioni a un livello del 80-95% inferiore a quello del 1990 entro il 2050. Sarà ancora l'UE la prima a tradurre gli impegni di Parigi nel preciso e più stringente obiettivo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Per questo scopo ha rivisto la propria strategia, costituita da target quantitativi su emissioni, fonti rinnovabili

ed efficienza energetica per ogni Stato membro, già inaugurata nel 2007-09 formulando la proposta del pacchetto “Fit for 55” del luglio 2021. Su questa scia, nel periodo che ha portato alla Cop26 di Glasgow e durante la conferenza stessa molti altri paesi, anche i maggiori emettitori di gas climalteranti, hanno annunciato i propri propositi e obiettivi Nze. A novembre 2021 le Nazioni Unite informavano che più di 130 paesi hanno adottato o stanno considerando di adottare un target Nze per il 2050.

La transizione energetica ha dunque adesso un obiettivo manifesto relativo al quando (2050) e al quanto (zero netto). Questo è un fatto estremamente importante per la politica internazionale del clima, anche se naturalmente molteplici sono le traiettorie per raggiungere tale proposito e aperto è il discorso circa i costi oltre che i benefici della transizione. È su questo tema che si sono cimentati quest’anno gli esperti e i politici soprattutto andando incontro all’appuntamento di Glasgow. Per prestigio e competenza il rapporto della Iea pubblicato a maggio ha dato il là a un intenso dibattito a livello internazionale anche per alcune implicazioni che hanno destato scalpore tra le aziende del settore energetico e tra i governi dei paesi ricchi di risorse energetiche. Le poche pagine ormai a disposizione per questo capitolo non consentono un approfondito resoconto del rapporto, ma il punto di partenza è che, essendo i paesi ricchi la fonte di circa tre quarti delle emissioni di gas serra oggi, il sistema energetico detiene la chiave per evitare i peggiori effetti del cambiamento climatico. Ciò richiede niente di meno che una completa trasformazione di come attualmente produciamo, trasportiamo e consumiamo energia.

La strada per Nze è stretta: mantenersi su questa traiettoria richiede un’immediata e massiccia adozione di tutte le tecnologie energetiche pulite ed efficienti disponibili. L’Iea ipotizza che l’economia mondiale nel 2030 sia circa il 40% più grande rispetto a oggi, ma consumi il 7% di energia in meno. Questo implica un grande sforzo globale per aumentare l’efficienza energetica in misura tripla rispetto al tasso medio degli ultimi due decenni.

Le tecnologie di energia rinnovabile sempre più economiche danno all'elettricità un vantaggio nella corsa verso Nze da raggiungere già nel 2040. Essa svolgerà un ruolo chiave in tutti i settori, dai trasporti all'edilizia e all'industria. Entro il 2050 l'elettricità arriverà a coprire il 50% del consumo totale di energia finale rispetto al 21% del 2018. Entro quella data il 90% del fabbisogno totale di elettricità sarebbe fornito da fonti rinnovabili, seguito dal 6% dal gas naturale e il resto dal nucleare. Un altro 8% dell'energia finale sarebbe elettricità indiretta sotto forma di combustibili sintetici e idrogeno. Il solare e l'eolico dovrebbero aumentare annualmente entro il 2030 di quattro volte i livelli record del 2020. Nella mobilità i veicoli elettrici passeranno da circa il 5% delle vendite globali di auto a più del 60% entro il 2030, mentre sul fronte dei combustibili fossili zero netto potremo assistere a un enorme calo nell'uso di carbone, petrolio e gas e all'arresto delle ricerche di nuovi giacimenti. Il consumo giornaliero mondiale di petrolio che attualmente ha superato i 95 milioni di barili dovrà scendere a circa 22 milioni nel 2050. Ciò implicherà l'arresto delle vendite di nuove autovetture con motore a combustione interna entro il 2035 e l'eliminazione graduale di tutte le centrali elettriche a carbone e petrolio entro il 2040. Un gigantesco sforzo finanziario è richiesto per raggiungere l'obiettivo Nze. Considerando tutti gli attori pubblici e privati e tutte le forme di finanziamento, l'Agenzia internazionale per le energie rinnovabili (Irena)² stima che gli investimenti in fonti rinnovabili, efficienza energetica e elettrificazione pari a 2000 miliardi di dollari annui nel 2019 dovrebbero arrivare a 5700 nel decennio 2021-30 e a 3700 nel 2031-50. Gli investitori e i mercati finanziari stanno già anticipando la transizione energetica e hanno cominciato a riallocare il capitale verso impieghi lontani dalle fonti fossili e verso le tecnologie di transizione, come quelle basate sulle fonti rinnovabili.

² *World Energy Transitions Outlook: 1.5°C Pathway*, International Renewable Energy Agency (Irena), Abu Dhabi, 2021.

Vi sono anche benefici attesi dalla transizione a Nze. Milioni di nuovi posti di lavoro verranno creati, stimati da Irena in 122 milioni nel solo “nuovo” sistema energetico al 2050. Aumenterà in modo significativo la crescita economica globale quantificabile in +2,4% nella prossima decade e +1,2% mediamente durante la transizione al 2050. Fioriranno nuove industrie a basse emissioni sulla base di tecnologie che solo in parte sono già oggi sul mercato. Ma nel 2050 quasi la metà della riduzione delle emissioni dovrà arrivare da tecnologie che sono attualmente in fase di dimostrazione o prototipo. Importanti sforzi di innovazione devono aver luogo in questo decennio per portare queste nuove tecnologie sul mercato in tempo.

Le difficoltà della transizione

Il raggiungimento di questo futuro più pulito e sano dipenderà da un'attenzione unica e da una determinazione senza precedenti da parte di tutti i governi, lavorando a stretto contatto con imprese, investitori e cittadini. Richiederà inoltre una maggiore cooperazione internazionale tra i paesi, in particolare per garantire che le economie in via di sviluppo dispongano dei finanziamenti e delle tecnologie di cui hanno bisogno per raggiungere lo zero netto nei tempi previsti.

La trasformazione energetica globale guidata dalle energie rinnovabili avrà significative implicazioni geopolitiche. Le relazioni tra gli stati cambieranno significativamente e il mondo che emergerà dalla transizione sarà molto diverso da quello che è stato costruito sulla base dei combustibili fossili. Secondo un recente rapporto di Irena³ il potere diventerà più decentralizzato e diffuso: l'influenza di alcuni stati, come la Cina, aumenterà perché hanno investito molto nelle tecnologie rinnovabili e hanno sviluppato la loro capacità di sfruttarne le opportunità, mentre stati che dipendono fortemente dalle esportazioni di combustibili fossili, come

³ *A New World: The Geopolitics of the Energy Transformation*, International Renewable Energy Agency (Irena), gennaio 2019.

l'Arabia Saudita, se non si adatteranno alla transizione energetica dovranno affrontare rischi e perdere influenza. La fornitura di energia non sarà più competenza di un ristretto numero di stati, poiché la maggior parte dei paesi avrà il potenziale per raggiungere l'indipendenza energetica, migliorando di conseguenza il proprio sviluppo e la propria sicurezza. Sebbene non sia possibile prevedere la portata e il ritmo precisi della trasformazione energetica, il suo impatto su paesi, comunità e aziende sarà profondo. La transizione genererà comunque notevoli vantaggi e opportunità, aumentando la sicurezza energetica e l'indipendenza energetica della maggior parte dei paesi e promuovendo la prosperità e la creazione di posti di lavoro.

Convincere paesi cruciali come India e Indonesia che tutto ciò sarà possibile pare estremamente difficile. Queste nazioni sono ancora lontane da quel punto di svolta oltre il quale si entra nella fase virtuosa della crescita dove – grazie a tecnologie avanzate, all'efficienza energetica e a mutati stili di vita sostenuti da una nuova consapevolezza della pubblica opinione – il perseguimento del benessere materiale e il contenuto impatto ambientale diventano obiettivi compatibili. Questo è il caso dell'Europa che ha ridotto le emissioni del 23% tra il 1990 e il 2019 mentre il suo Pil è cresciuto del 61%. È questo il vero punto che rende paesi importanti e grandi inquinatori riluttanti a seguire decisamente e rapidamente la strada aperta dagli europei. Paesi, anche molto diversi come l'Arabia Saudita e l'Australia, che ricavano una quota importante del proprio benessere dall'energia fossile, temono per il proprio futuro e dunque vogliono ritardare il momento di scelte ancora più difficile del taglio delle emissioni.

Se questi sono i nodi di fondo, scioglierli è un'ardua impresa. Bisogna augurarsi che i tempi della società e della politica della transizione energetica siano più veloci dei tempi delle alterazioni – quelle drammatiche che verranno – del clima. Ma su questo nessuno ha la sfera di cristallo. Lo scopriremo solo vivendo.

5. Ritorno al futuro? Il fantasma della R2P e i dilemmi dell'ordine globale

Luca Scuccimarra

Tra le ricorrenze “mancate” di questo difficile e controverso 2021 si può senz'altro annoverare il ventennale della *Responsibility to Protect*, nata come dottrina internazionalistica alla fine del 2001 grazie al lavoro svolto dagli esperti indipendenti della International Commission on Intervention and State Sovereignty (Iciss) e in seguito entrata a far parte ufficialmente dell'intelaiatura normativa e istituzionale delle Nazioni Unite. Ben pochi sono stati, infatti, nel dibattito degli ultimi mesi i momenti di approfondimento e riflessione diretti a fare il punto sulle complicate vicende di questa ambiziosa concezione della politica internazionale e sul significato a essa spettante oggi, a vent'anni esatti dalla sua prima apparizione; e nulla di tutto questo sembra essersi minimamente fatto spazio nel più ampio ambito del discorso pubblico sulle questioni internazionali, come dimostra la sostanziale assenza di riferimenti al tema nella già povera agenda internazionalistica delle mediatizzate democrazie occidentali. Un silenzio che pesa, considerato il nodo di complesse e irrisolte questioni di sistema – al tempo stesso “giuridiche, morali, operative e politiche”¹ – che quel modello è ancor oggi in grado di veicolare a chiunque abbia la pazienza – e il coraggio – di confrontarsi con il suo più profondo, seppur ancora irrisolto, contenuto normativo e progettuale.

¹ G. Evans e M. Sahnoun, *Foreword*, in International Commission on Intervention and State Sovereignty (Iciss), *The Responsibility To Protect. Report of the International Commission on State Sovereignty and Intervention*, Ottawa, International Development Research Center, 2001, p. vii.

Alle origini della R2P

Per comprendere appieno quanto quell'approccio interroghi ancora il nostro presente occorre inevitabilmente tornare alle specifiche circostanze della sua elaborazione, in un mondo pre-11 settembre dominato ancora dal polarizzato confronto tra la potenza espansiva del *cosmopolitismo dei diritti* di impianto liberal-democratico e il *sovranoismo ante-litteram* innescato in molti attori non occidentali – in primo luogo Russia e Cina – dai controversi esiti della crisi umanitaria in Kosovo. Nella originaria declinazione offertane dai componenti dell'Iciss, la dottrina della *Responsibility to Protect* nasceva, infatti, proprio con l'obiettivo di dare stabilità e apertura prospettica a quella “svolta umanitaria” della politica internazionale impostasi nel corso degli anni Novanta del Novecento come una componente-chiave del “nuovo ordine” della globalizzazione, svincolandola però al contempo dalle estrinseche – e spesso destabilizzanti – dinamiche decisionali caratteristiche della tradizionale “società internazionale degli Stati”. E la strada a tal fine immaginata consisteva nella costruzione di un sistema aperto e stratificato di *responsabilità condivise*, centrato su una ridefinizione in chiave eminentemente *funzionale* del tradizionale concetto di “sovranità” posto alla base del cosiddetto “Sistema Vestfalia”, ma caratterizzato altresì dalla enunciazione di una articolata forma di *international responsibility to protect* destinata a entrare in gioco proprio nei casi di mancato rispetto da parte degli stati dei fondamentali obblighi di protezione che li legano ai loro stessi cittadini. Un impianto, questo, che nel Report dell'Iciss troviamo efficacemente sintetizzato in quel principio della “*sovereignty as responsibility*” che i membri della Commissione presentavano come una “necessaria ricaratterizzazione” di tale concetto, in qualche modo espressiva dei grandi mutamenti politici e giuridici prodottisi nell'ordine internazionale a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale.²

² Ivi, pp. 17 s.

Tra gli obiettivi dichiarati del documento del 2001 c'era però anche quello di andare al di là di un discorso pubblico ossessivamente centrato “on the act of intervention”, per prendere in considerazione un insieme molto più ampio di misure di protezione umanitaria, in grado, se adeguatamente implementate, di ridurre la frequenza stessa dell'opzione militare. In queste pagine, responsabilità di proteggere non significa pertanto solo “responsibility to react” a casi di conclamata crisi umanitaria, ma anche “responsibility to prevent” e “responsibility to rebuild”, secondo le scansioni di un'articolata sequenza funzionale diretta a richiamare l'attenzione degli attori della politica internazionale sui “costs and results of action versus no action», mettendo a disposizione i necessari «conceptual, normative and operational linkages between assistance, intervention and reconstruction”. Un approccio, questo, con il quale i membri dell'Iciss prendevano definitivamente le distanze dal polarizzato campo di tensioni prodotto in precedenza dall'aggressivo e, almeno in parte, ideologizzato linguaggio del “diritto di intervento” tipico dell'“umanitarismo militare” degli anni Novanta.

Proteggere o dominare?

Ricostruire la successiva vicenda politica e giuridica di questo modello significa inevitabilmente confrontarsi con un contesto ideologico-discorsivo fluido e articolato, caratterizzato in particolare dall'irruzione dei nuovi paradigmi “repressivi” e “punitivi” di legittimazione assoluta all'uso della forza, scaturiti dalla cesura dell'11 settembre e dalla nascente dinamica della *Global war on terror*. Da questo punto di vista, per evitare indebite sovrapposizioni occorre sforzarsi almeno di tenere distinto il cammino – teorico, ma anche istituzionale – della “Responsibility to protect” nei primi anni del nuovo secolo dai percorsi di quella estrinseca, e del tutto strumentale, “retorica umanitaria” che almeno a partire dall'invasione dell'Iraq è venuta imponendosi come una stabile componente dell'arsenale

propagandistico dell'Amministrazione statunitense e non solo. Più che al livello della politica globale mediatizzata, la storia della *R2P* si è svolta, infatti, essenzialmente negli interstizi del "Sistema Onu", attraverso una serie di articolati passaggi procedurali diretti a porre le premesse per la formale recezione di questa dottrina da parte della "comunità internazionale"³. Un processo, quest'ultimo, giunto a compimento, come è noto, in occasione dell'United Nations World Summit del settembre 2005, nel cui documento finale troviamo esplicitamente richiamate – sebbene secondo alcuni interpreti in forma decisamente "annacquata"⁴ – le principali istanze normative enunciate, pochi anni prima, nel Rapporto dell'Iciss: nello specifico, il riconoscimento "che tutti gli Stati hanno la responsabilità di proteggere le loro popolazioni dal genocidio, dai crimini di guerra, dalla pulizia etnica e dai crimini contro l'umanità"; che la comunità internazionale, per il tramite delle Nazioni Unite, ha il dovere di assistere i singoli stati nell'adempimento di tali responsabilità, utilizzando tutti gli "strumenti diplomatici e umanitari" previsti dai capitoli VI e VIII della Carta Onu; e che qualora uno stato venga manifestamente meno alle proprie responsabilità nei confronti della cittadinanza, essa è tenuta a intervenire "in maniera decisiva e tempestiva", anche attraverso l'utilizzo della forza militare, al fine di proteggere le popolazioni interessate da forme estreme di violenza di massa.⁵

Il seguito di questa storia passa, come è noto, per lo sforzo di "operazionalizzazione" del modello portato avanti da Ban Ki-moon, il successore di Kofi Annan nella carica di segretario generale, attraverso il progressivo recupero in sede Onu dello schema modulare di responsabilità condivisa immaginato a suo tempo dai componenti dell'Iciss; esso passa, però, anche e soprattutto per la sciagurata operazione di *regime change* messa

³ Cfr. L. Scuccimarra, *Proteggere l'umanità. Sovranità e diritti umani nell'epoca globale*, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 119 ss.

⁴ A. J. Bellamy, "Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit", *Ethics & International Affairs*, vol. 20, n. 2, 2006, p. 144.

⁵ UN, General Assembly, *2005 World Summit Outcome*, par. 138-139.

in atto nel 2011 dalla Nato in Libia, proprio sotto la copertura della dottrina Onu della *responsabilità di proteggere*. Oggi sembrano esserci, infatti, pochi dubbi sul fatto che

l'intensità dell'intervento capeggiato dalla Nato, che ha spazzato via tutte le strutture governative esistenti in Libia, ha posto in capo alle forze di intervento un'enorme responsabilità per la ricostruzione del Paese, una responsabilità che gli Stati intervenienti probabilmente non avevano previsto e non erano comunque disposti ad assumere. Le conseguenze sono note: dopo una prima stabilizzazione come risultato immediato dell'intervento, la situazione sul piano della sicurezza ha cominciato a deteriorarsi costantemente, fino a sfociare in un contesto di caos che ha lasciato il Paese in preda a bande armate, milizie mercenarie e milizie islamiste.⁶

Tra le vittime innocenti dell'operazione *Unified Protector* occorre senz'altro annoverare, oltre alle molte persone uccise nel corso di un conflitto senza fine, le centinaia di migliaia di sfollati messi in movimento, spesso con esiti funesti, sulle contrastate rotte dell'emigrazione mediterranea; ma in quel numero rientrano a ben vedere anche le centinaia di migliaia di morti e sfollati scaturiti dalla crisi siriana, considerato lo stretto rapporto che lega le vicende libiche alla letale inazione della comunità internazionale in Siria, secondo la tradizionale logica del "pendolo umanitario". Non è un caso, da questo punto di vista, che molti interpreti abbiano considerato l'operazione *Unified Protector* come un punto di non ritorno nella pur breve vicenda giuridica e politica della R2P.

La grande regressione

Ma l'incipiente crisi di questo modello chiama in causa, a ben vedere, oltre alle insanabili contraddizioni operative prodotte da un sistema di relazioni internazionali rimasto inchiodato,

⁶ P. Hilpold, "Jus Post Bellum and the Responsibility to Rebuild", *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, vol. 6, n. 2/105, 29 maggio 2014, pp. 284-305, cit., p. 300.

almeno dal punto di vista delle procedure Onu, agli equilibri del Secondo Dopoguerra, anche ben più profonde dinamiche politico-ideologiche, in qualche modo espressive del polarizzato campo di tensioni caratteristico del nostro irrisolto presente. Se, infatti, in un celebre articolo del 2009 la giurista Anne Peters poteva ancora presentare l'“endorsement” dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nei confronti della *R2P* come un decisivo avanzamento nella realizzazione di quel sistema “umanizzato” e “individuo-centrico” di diritto internazionale le cui fondamenta erano state gettate “with the codification of international human rights after the Holocaust and World War II”,⁷ intervenendo sullo stesso tema a pochi mesi di distanza la politologa Jennifer M. Welsh riteneva già opportuno sottolineare il mutato clima culturale, prima ancora che politico, prodotto nel sistema delle relazioni internazionali dall'ascesa di nuove potenze regionali – i Brics, ma non solo – scarsamente interessate, anche in linea di principio, alla promozione di standard di legittimità globale centrati sulla protezione dei diritti umani. Arrischiando una previsione sull'incerto futuro di quella dottrina, Welsh non poteva fare a meno perciò di adottare tonalità decisamente più crepuscolari:

Probabilmente, la R2P è nata in un'era in cui il liberalismo assertivo era al suo apice e l'uguaglianza sovrana sembrava reazionaria e puzzava di reazionario. Tuttavia, con il recedere del liberismo e lo spostamento degli equilibri nella distribuzione del potere a livello globale, il principio dell'uguaglianza sovrana potrebbe tornare in auge. Se così fosse, potrebbe anche smorzare le nuove aspettative che aleggiano intorno alla responsabilità di proteggere.⁸

È superfluo, credo, sottolineare quale delle due analisi, a posteriori, abbia colto maggiormente nel segno, anche se sarebbe sbagliato leggere la progressiva riduzione della forza di attrazione di tale

⁷ A. Peters, “Humanity as the Λ and Ω of Sovereignty”, *The European Journal of International Law*, vol. 20, n. 3, 2009, p. 514.

⁸ J.M. Welsh, “Implementing the Responsibility to Protect: Where Expectations Meet Reality”, *Ethics & International Affairs*, vol. 24/4, 2010.

concezione come un mero effetto dei cambiamenti intervenuti nella geografia del potere globale a causa del cosiddetto “rise of the rest”.⁹ Sulla spinta della complessa costellazione di crisi innescata dal “global financial crash” del 2008, nel corso degli ultimi anni anche paesi occidentali di comprovata tradizione liberal-democratica sono stati investiti, infatti, dalla rinascita di forme più o meno muscolari di nazionalismo identitario, per lo più articolate nell’idioma del nuovo “populismo sovranitario”; e a farne le spese al livello politico-culturale è stata anche e soprattutto quella costellazione di idee e valori di ispirazione in senso cosmopolitica che nei decenni precedenti aveva preparato e sostenuto l’avvento della *responsabilità di proteggere* come nuova concezione-guida della politica internazionale, almeno nel ristretto ambito delle élite politico-diplomatiche e intellettuali.

Come dimostra l’esperienza del trumpismo negli Stati Uniti, in questi anni l’insofferenza populista per la cultura dei limiti e delle garanzie ha trovato espressione, infatti, anche in una violenta offensiva contro le istituzioni sovranazionali, le politiche globali di protezione dei diritti umani e lo stesso diritto internazionale, nella misura in cui a esso si guardi come a una fonte normativa di tipo para-costituzionale incondizionatamente vincolante anche per gli stati territoriali sovrani come “signori dei trattati”. Perché nell’universo mentale dei nuovi leader populistici non c’è spazio per nessuna istanza che pretenda di porre un freno al pieno e libero dispiegarsi della “volontà popolare”, come unica fonte di legittimazione della politica e delle sue forme organizzative; né c’è posto per l’idea di una *governance globale*, pensata come luogo di promozione di valori e interessi comuni, basati su una interpretazione condivisa della “solidarietà tra estranei”. Al contrario, il mondo torna a essere quello che era nei momenti più bui della recente storia europea: uno spazio rigidamente segmentato di

⁹ C. Duncombe e T. Dunne, “After liberal world order”, *International Affairs*, vol. 94/1, 2018, pp. 25-42.

comunità chiuse e autocentrate, capaci di interazione solo nelle tradizionali modalità di confronto care al realismo politico: la contrattazione o il conflitto.

Come è noto, nel suo quadriennio di presidenza Donald Trump ha saputo mettere in scena con grande efficacia la “grande regressione”¹⁰ in atto anche nel modo di pensare (e praticare) le relazioni internazionali attraverso una serie di inversioni di rotta di rilevante impatto simbolico, come la plateale uscita degli Stati Uniti dallo Human Rights Council delle Nazioni Unite o l’offensiva, anche giuridica, avviata contro l’International Criminal Court e il suo personale. Egli è stato capace però anche di dare voce con grande efficacia retorica alla obsoleta forma di “international political morality” posta alla base di queste scelte, portando il suo aggressivo credo anti-globalista nella stessa tana del nemico, l’Assemblea generale delle Nazioni Unite, come dimostra il tagliente *presidential speech* tenuto in quella sede il 25 settembre 2019:

Guardandosi intorno in tutto questo grande e magnifico pianeta, la verità è evidente: se vuoi la libertà, sii orgoglioso del tuo paese. Se vuoi la democrazia, tieniti stretta la tua sovranità. E se vuoi la pace, ama la tua nazione. I leader saggi mettono sempre al primo posto il bene del proprio popolo e del proprio paese. Il futuro non appartiene ai globalisti. Il futuro appartiene ai patrioti. Il futuro appartiene a nazioni sovrane e indipendenti che proteggono i loro cittadini, rispettano i loro vicini e onorano le differenze che rendono ogni paese speciale e unico.¹¹

Animato da una rabbiosa e confusa tensione antiglobalista, il nuovo populismo identitario ha potuto fare, così, del rifiuto di qualsivoglia vincolante forma di responsabilità internazionale per la protezione dell’umano uno dei suoi principali punti di caratterizzazione ideologica e retorica, giungendo persino al punto di mettere in questione il rispetto di impegni internazionali

¹⁰ H. Geiselberger (a cura di), *The Great Regression*, Cambridge, Polity Press, 2017.

¹¹ *Remarks by President Trump to the 74th Session of the United Nations General Assembly*, New York, UN, 25 settembre 2019.

nati direttamente dal trauma della Seconda guerra mondiale come la Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato del 1951. L'unica *responsabilità di proteggere* che i protagonisti del *populist turn* della politica mondiale sono disposti a riconoscere è, infatti, quella che li lega alle istanze del proprio “popolo”, troppo a lungo oppresso dal potere di “mammoth multinational trade deals”, “unaccountable international tribunals” e “powerful global bureaucracies”.¹² Ma tra i nemici dichiarati del “popolo” dei populist rientra anche chiunque da fuori, in nome di malintesi diritti universali, cerchi di insidiarne la solida compattezza identitaria, così come chiunque, da dentro, in nome di una malintesa morale umanitaria, pretenda di agevolare l'ingresso o garantire la sussistenza di questi *estranei*. Alle tre parole d'ordine del globalismo giuridico post-1989 – *rule of law*, *democrazia* e *diritti umani* – qui vediamo sostituirsi, perciò, la triade *sovranità*, *sicurezza* e *prosperità*, in cui la tradizionale logica confinaria caratteristica del sistema Vestfalia torna a imporre la sua presa differenziale anche su questioni palesemente concernenti il livello minimo di rispetto delle prerogative universali del semplicemente umano.

America is back?

È appunto sullo sfondo di queste tumultuose vicende che, a mio giudizio, occorre leggere alcuni dei controversi segnali che ci sono giunti nel corso degli ultimi mesi dal cruciale “laboratorio americano”. Come è stato da più parti sottolineato, la difficile campagna elettorale di Joe Biden per le presidenziali 2020 è stata infatti costruita anche sul ritorno a quella ambiziosa *politica dei diritti umani* che nei decenni precedenti aveva rappresentato uno degli elementi caratterizzanti della visione *liberal* delle relazioni internazionali. È anche in questa chiave, perciò, che si è voluto interpretare lo slogan “America is back” ripetuto

¹² H. Kriege, *Populist Government and International Law*, KFG Working Paper Series, n. 29, 2019.

con cadenza quasi quotidiana da Biden nei primi cento giorni della sua presidenza, come dimostra l'attenzione carica di attesa con la quale attivisti per i diritti umani ed esperti di diritto internazionale, dentro e fuori gli Stati Uniti, hanno seguito le sue prime mosse nella nuova funzione, spesso tentando di contribuire direttamente all'elaborazione della nuova agenda del governo americano sul fronte delle politiche dei diritti e della prevenzione degli *atrocità crimes* in tutto il mondo.

Come è noto, nei suoi primi mesi di attività l'Amministrazione Biden ha scelto di rispondere a tali aspettative soprattutto attraverso il recupero di quel modello di *global governance* che la dottrina Trump aveva letteralmente cancellato dall'orizzonte della politica estera americana: si pensi, a tale proposito, al ritorno in grande stile degli Stati Uniti nel fronte dei paesi più impegnati nella lotta ai cambiamenti climatici, scandito, anche dal punto di vista simbolico, dalla formale partecipazione alla ventiseiesima Conferenza Onu sul clima a Glasgow (COP26). Nel settembre del 2021, in occasione del suo primo *presidential speech* di fronte all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Biden ha voluto marcare però in modo decisamente più netto il cambio di rotta rispetto alla linea del suo predecessore, sforzandosi di sostituire alla narrazione nazionalistico-sovraniaria tipica del populismo trumpiano una visione solidaristico-cooperativa delle relazioni internazionali dichiaratamente ispirata a quella *morale della comune umanità* che aveva animato l'internazionalismo liberal-democratico negli anni della sua massima spinta espansiva.¹³ Alla "plain truth" del patriottismo autocentrato enunciata da Trump in occasione dello *UN Speech* del 2019 troviamo perciò contrapposta qui la verità decisamente più complessa di un mondo al tempo stesso frammentato e interconnesso, e perciò più che mai bisognoso di trovare un adeguato equilibrio tra interessi e valori, punti di vista particolari e principi universali. Una prospettiva, questa,

¹³ *Remarks by President Biden Before the 76th Session of the United Nations General Assembly*, New York, UN, 21 settembre 2021.

che nell'impegno condiviso della comunità internazionale per la piena realizzazione degli obiettivi posti alla base della creazione delle Nazioni Unite – la pace, la dignità umana, la protezione di tutti gli esseri umani dalla miseria e dalla violenza – trova il suo rinnovato banco di prova in un'epoca di tumultuosi cambiamenti storici:

C'è una verità fondamentale del ventunesimo secolo in ognuno dei nostri paesi e in quanto comunità globale, ed è che il nostro successo è legato al fatto che anche gli altri abbiano successo. Per fare il bene del nostro popolo, dobbiamo anche impegnarci profondamente con il resto del mondo. Per garantire il nostro futuro, dobbiamo lavorare insieme ad altri partner – i nostri partner – per un futuro condiviso. A mio avviso, la nostra sicurezza, la nostra prosperità e le nostre stesse libertà sono interconnesse come mai prima d'ora. Per questo credo che dobbiamo lavorare insieme come mai prima d'ora.¹⁴

Tutto nello sviluppo di questa “grande narrazione” sul futuro dell'ordine internazionale sembrerebbe spingere verso il riconoscimento di un incondizionato dovere di agire per porre un argine alle situazioni più estreme di crisi umanitaria in qualunque luogo della Terra esse si verifichino, con particolare riferimento alle forme di “horrific violence” e “human rights violations against civilians” che costituiscono l'ordinario portato delle nuove guerre dell'epoca globale. È sufficiente, però, seguire fino in fondo lo svolgimento del ragionamento di Biden per veder riemergere in tutta la loro evidenza i limiti e le contraddizioni di una visione dell'ordine internazionale che, a dispetto di ogni dichiarazione di principio, continua a identificare nel perseguimento dei “vitali interessi nazionali” degli Stati Uniti e del suo “popolo” l'elemento in ultima istanza determinante per la definizione dei fini e dei mezzi della politica estera americana. Parole sfumate ma difficilmente equivocabili, queste, che richiamano inevitabilmente alla mente quelle, decisamente più chiare, utilizzate poche settimane

¹⁴ *Ibidem.*

prima dal presidente americano per giustificare il discusso ritiro statunitense dall’Afghanistan, se è vero che in esse la semantica universalistica dell’“internazionalismo liberale” lascia completamente il campo a un discorso securitario tutto interno alle dinamiche degli “interessi vitali” statunitensi:

(...) Voglio ricordare a tutti come siamo arrivati là e quali siano gli interessi dell’America in Afghanistan. Siamo andati in Afghanistan quasi 20 anni fa con obiettivi chiari: catturare coloro che ci hanno attaccato l’11 settembre 2001 e assicurarci che Al Qaida non potesse usare l’Afghanistan come base da cui attaccarci nuovamente. L’abbiamo fatto. Abbiamo fortemente indebolito Al Qaida in Afghanistan. Non abbiamo mai rinunciato a dare la caccia a Osama bin Laden e l’abbiamo preso. Ciò avveniva un decennio fa. La nostra missione in Afghanistan non era e non è mai stata la costruzione di una nazione. Non è mai stata la creazione di una democrazia unificata e centralizzata. Il nostro unico interesse nazionale di importanza vitale in Afghanistan resta oggi quello di sempre: prevenire un attacco terroristico alla patria americana.¹⁵

Appartiene, credo, ai grandi paradossi del nostro presente che il ventesimo anniversario della nascita della dottrina della *Responsibility to Protect* abbia finito col coincidere con la più plateale dimostrazione di *deresponsabilizzazione collettiva* alla quale il sistema internazionale nato dalla cesura del 1989 abbia fino a oggi saputo dare luogo. E non è un caso, da questo punto di vista, che alcuni interpreti abbiano voluto vedere proprio nelle modalità caotiche, sincopate e fortemente traumatiche di quel ritiro la definitiva dimostrazione dell’incapacità della comunità internazionale di darsi delle regole minimamente all’altezza del modello stratificato e modulare di protezione umanitaria messo a punto dalla grande direttrice del cosmopolitismo dei diritti, nella fase della sua massima fioritura. Osservato dalla prospettiva mirata – di per sé già estremamente selettiva – del Global Centre

¹⁵ The White House, *Remarks by President Biden on Afghanistan*, 16 agosto 2021.

for the Responsibility to Protect la situazione mondiale a un anno dall'entrata in carica dell'Amministrazione Biden può apparire, così, addirittura peggiore rispetto a quella dell'anno precedente, se è vero che nell'elenco delle aree del pianeta caratterizzate da fenomeni più o meno accentuati di *atrocità crimes* o *ethnic cleansing* è necessario inserire ora, accanto a Siria, Myanmar, Cina, Yemen, Etiopia e Congo, anche l'Afghanistan tornato saldamente nelle mani dei talebani.

Dobbiamo dare definitivamente per morte le grandi speranze suscitate, forse incautamente, dalla stagione “costituente” dell'internazionalismo liberale? Per alcuni dei principali protagonisti del più recente dibattito sul tema sarebbe opportuno evitare di trarre dalle preoccupanti dinamiche degli ultimi anni conclusioni definitive sul futuro dell'ordine internazionale. A dispetto di ogni altra considerazione, è un dato di fatto che a partire dal 2005, anno della sua formale recezione nell'impianto di principi delle Nazioni Unite, la R2P si è imposta progressivamente nella concreta dinamica delle relazioni internazionali come “the central framework for considering responses to mass atrocities”, contribuendo a indirizzare la risposta della comunità internazionale in un numero non irrilevante di casi di violenza di massa.¹⁶ Lungi dal relegarla nel libro dei sogni di un'epoca ormai finita per sempre, essa dovrebbe essere considerata perciò per quello che realmente è: un momento di “trascendenza dall'interno” del sistema, in grado, se adeguatamente valorizzato, di spingere la politica internazionale e il suo impianto ideologico al di là della “grande regressione” prodotta dalla crisi dell'“ordine liberale”. Come ha scritto Michael Ignatieff, vent'anni fa componente dell'Iciss e dunque tra i padri di questo modello, “le buone idee non sempre muoiono solo perché i tempi in cui sono state formulate per la prima volta risultano essere troppo sterili per farle germogliare. Rimangono nel terreno, con i semi

¹⁶ J. Pattison, “The International Responsibility to Protect in a Post-Liberal Order”, *International Studies Quarterly*, vol. 65, 2021, pp. 891-904.

che aspettano il momento giusto per germinare”.¹⁷ Forse è una giusta prospettiva per affrontare i dilemmi, apparentemente insolubili, del nostro presente.

¹⁷ M. Ignatieff, “The Responsibility to Protect in a Changing World Order: Twenty Years since Its Inception”, *Ethics & International Affairs*, vol. 35/2, 2021, pp. 175-180, cit. p. 179.

6. La transizione tecnologico-digitale

Michele Sorice

L'avvio della transizione digitale è precedente l'inizio della pandemia da Covid-19: i progetti sulla digitalizzazione della pubblica amministrazione, la costruzione di network europei per la sicurezza digitale, il dibattito sul 5G, la riflessione sul capitalismo digitale e sui processi di "piattaformizzazione"¹ sociale, l'attenzione alle potenzialità (anche sanitarie) dell'intelligenza artificiale, nonché le ipotesi di scenario sull'Internet delle cose (Internet of Things, IoT²) hanno

¹ Il concetto di "platform society" è entrato prepotentemente nel dibattito scientifico (e poi anche in quello giornalistico) proprio in connessione con lo sviluppo del capitalismo digitale. Si vedano: N. Srnicek, *Platform Capitalism*. Cambridge, Polity, 2017 (trad. it. *Capitalismo digitale: Google, Facebook, Amazon e la nuova economia del web*, Roma, Luiss University Press, 2017); J. Van Dijck, M. de Waal e T. Poell, *The Platform Society: Public Values in a Connective World*, Oxford, Oxford University Press, 2018 (trad. it. *Platform Society. Valori pubblici e società connessa*, Milano, Guerini, 2019).

² L'espressione *Internet of Things* fa riferimento all'insieme delle relazioni fra la rete e gli oggetti d'uso quotidiano. La rete, in altre parole, contribuisce a definire percorsi e relazioni del mondo "reale" che diventa gestibile digitalmente grazie a specifiche tecnologie abilitanti. Il vasetto dello yogurt (o il frigorifero che lo contiene) che ci segnalano – attraverso, per esempio, un'app sul nostro smartphone – che il prodotto è in scadenza e va quindi consumato in breve tempo costituisce un esempio – banale ma significativo – di Internet delle cose. Oltre gli aspetti legati alla domotica (lampade "intelligenti", speaker musicali con informazioni integrate ecc.), ne sono stati ipotizzati molti altri (semafori con rilevatori di traffico, macchinari agricoli in grado di misurare le variazioni meteo o fare analisi dei terreni, automobili intelligenti in grado di valutare i flussi di traffico, macchinari per il monitoraggio delle condizioni fisiche ecc.). Lo sviluppo dell'Internet delle

costituito temi di riflessione per studiosi, professionisti e politici per tutto il secondo decennio del XXI secolo. La pandemia ha velocizzato tale riflessione e ne ha anche mostrato la drammatica attualità ma solo in alcuni casi essa ne ha rappresentato la spinta principale. Potremmo dire che gli eventi connessi alla crisi pandemica hanno avuto un impatto sulla transizione tecnologico-digitale in due direzioni: a) da una parte, essa ha determinato l'emersione di temi nuovi o già presenti ma da tempo in stand-by: il ricorso forzato alle piattaforme digitali e allo *smart working* hanno costretto a un sostanziale ripensamento di tali strumenti; in particolare, lo *smart working*, in una prospettiva diversa dal *telelavoro* degli anni Novanta, è tornato tema di dibattito pubblico, sia per le implicazioni riguardanti i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici, sia per la necessità di ripensare la stessa organizzazione degli apparati produttivi e della pubblica amministrazione; in questa cornice, per esempio, ha anche ripreso forza la riflessione sulla necessità di un *cloud* della P.A.; b) dall'altra parte, la crisi pandemica ha costretto a una forte velocizzazione sui molteplici aspetti riguardanti la modernizzazione tecnologica, che erano già nell'agenda pubblica ma che non sembravano avere la priorità nelle scelte di policy: dalle dorsali in fibra alla robotica per l'industria 5.0, fino all'uso dell'Intelligenza Artificiale (IA) per accompagnare lo sviluppo industriale a una altrettanto necessaria "transizione ecologica". In questo scenario, la transizione tecnologico-digitale è apparsa ineludibile e, non a caso, essa rappresenta un *asset* fondamentale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr).

La crescita del web e la transizione digitale

L'esplosione della comunicazione digitale non è solo una facile narrazione giornalistica ma costituisce un dato di fatto, evidenziato peraltro da dati sempre più precisi. Due soli esempi

cose è strettamente connesso con quello dell'intelligenza artificiale.

possono immediatamente rendere l'idea: se nel 2007 c'erano circa 5000 tweet al giorno, oggi ce ne sono circa 600.000 al minuto e sono quasi sei milioni le ricerche avviate ogni sessanta secondi su Google. La società Domo – che pubblica il rapporto *Data Never Sleeps* – calcolava che nel 2021, 5,17 miliardi di soggetti usavano la rete (erano 3,4 solo cinque anni prima), i due terzi della popolazione mondiale. I dati sono ancora più impressionanti se si considera l'enorme quantità di messaggi, video, immagini e condivisioni di vario tipo che transitano giornalmente in rete. L'International Data Corporation (Idc)³ calcolava in oltre 64 zettabytes⁴ i dati circolanti in rete nel 2020 e un numero vicino agli 80 zettabytes nel 2021. I dati disponibili – che peraltro mutano rapidamente – disegnano uno scenario impressionante che costringe a un ripensamento anche di concetti sociali fondamentali, come quelli di *sfera pubblica* o di *immaginario*. Si tratta, quindi, di una svolta epocale, paragonabile – in termini di impatto sociale non di numeri – a quella connessa con l'avvento dell'elettricità.

La crescita del web e del traffico di dati non esauriscono, tuttavia, la logica della transizione digitale. In realtà, la stessa espressione *transizione digitale* (spesso congiunta a quella tecnologica) non è priva di ambiguità. La transizione digitale, infatti, indica una trasformazione sistemica dell'organizzazione sociale, in cui le applicazioni tecnologiche digitali vanno a sostituire o implementare strumenti, tecniche e pratiche già esistenti. Al tempo stesso, le nuove tecnologie digitali dovrebbero anche favorire un miglioramento della qualità della vita in un quadro di regole condivise e in una logica di incremento della qualità della democrazia.

Un campo di applicazione della transizione digitale è rappresentato dalla pubblica amministrazione, dove è già in

³ Si veda <https://www.idc.com/>

⁴ Lo zettabyte (ZB) è un'unità di misura della quantità di dati, è molto diffuso (anche nella narrazione giornalistica) ma è criticato da alcuni esperti che lo considerano ambiguo. Lo zettabyte, comunque, è un multiplo del byte ed esprime una grandezza di 1021 (cioè un trilardo di byte).

atto da anni (con tempi diseguali fra i diversi paesi) un processo di “digitalizzazione”. In realtà, la transizione digitale non si limita alla digitalizzazione o ai processi di dematerializzazione delle procedure amministrative (che comunque costituiscono elementi importanti di tale passaggio). Essa, infatti, si sostanzia del necessario potenziamento delle infrastrutture digitali. In Italia, questo significa, per esempio, l’impegno per la creazione di una piattaforma digitale nazionale, per lo sviluppo del *cloud* della pubblica amministrazione, per l’applicazione di processi di interoperabilità dei dati, nonché per l’implementazione di strumenti già esistenti (dall’identità digitale ai servizi pubblici digitali) fino a una più decisa azione verso soluzioni di cybersecurity in un quadro di compatibilità con i diritti soggettivi. L’importanza della transizione digitale nella P.A. è evidente anche negli interventi normativi che si sono succeduti sia in Italia sia a livello europeo.

La transizione digitale, tuttavia, non riguarda solo la trasformazione della P.A. Se, infatti, la logistica ha rappresentato il settore in cui più evidenti sono stati i processi di transizione digitale (talvolta accompagnati da una sostanziale riduzione dei diritti dei lavoratori), altri settori industriali necessitano di un cambiamento nelle stesse architetture produttive, capaci allo stesso tempo di tenere in conto le persone e le loro aspettative. Proprio in una direzione più “umano-centrica” si muove il concetto di “industria 5.0” proposto dalla Commissione europea.⁵ Il processo di sviluppo dell’industria 4.0 era (è) imperniato proprio sulla digitalizzazione delle attività produttive e si connotava per un’attenzione crescente a prodotti pensati per un ecosistema digitale, in cui la “smart factory” dovrebbe rappresentare il nuovo modello industriale. La transizione tecnologico-digitale, tuttavia, trova la sua espressione compiuta nel concetto di industria 5.0 che, partendo dalla digitalizzazione dei processi produttivi e dall’uso dell’intelligenza artificiale,

⁵ M. Breque, L. De Nul e A. Petridis, [Industry 5.0: towards a sustainable, human-centric and resilient European industry](#), European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Publications Office, 2021.

ponga al centro il ruolo delle lavoratrici e dei lavoratori, anche come protagonisti delle trasformazioni verso un modello di sviluppo sostenibile.⁶ In tale prospettiva, la sostenibilità, la centralità dell'approccio umano e la resilienza (quest'ultima, intesa anche come capacità di risposta alle sfide e ai rischi provenienti dalla pandemia da Covid-19) costituiscono le dimensioni fondamentali per una compiuta transizione digitale dell'industria. La Commissione europea, in tale scenario, individua sei categorie centrali per lo sviluppo dell'industria 5.0: a) l'interazione "human-centric" fra soggetti e macchina; b) la crescita delle tecnologie bioispirate; c) lo sviluppo delle piattaforme *digital twins* e, in generale, dell'Internet delle cose (IoT); d) l'implementazione di tecnologie di trasmissione e analisi; e) la crescita dell'intelligenza artificiale; f) lo sviluppo di tecnologie per l'efficienza energetica in un quadro di forte sostenibilità.

L'impatto ambientale

La transizione tecnologico-digitale è, dunque, un processo trasformativo di sistema; per questo motivo essa non può essere disgiunta dalla transizione ecologica. D'altra parte, da alcuni anni sono nati sistemi di misurazione (o, più spesso, di proiezione) dell'impatto ambientale delle tecnologie digitali che hanno comunque un potenziale inquinante non trascurabile. Internet – e in generale le tecnologie digitali – inquinano anche se in maniera non sempre evidente. Alcune proiezioni – che calcolano l'impatto della corrente elettrica (spesso non da fonti rinnovabili) dell'intero processo comunicativo – affermano che inviare venti e-mail al giorno per un anno produrrebbe la stessa quantità di emissioni di un'automobile in una percorrenza

⁶ Assumiamo qui il concetto di "sostenibilità" nel suo uso "comune", non nascondendo la problematicità di tale concetto, nonché il fatto che esso viene spesso usato come "ombrello" definitorio, non a caso anche in discutibili processi di *greenwashing*.

stradale di mille chilometri. Un dato impressionante se si pensa che in una sola ora vengono scambiate nel mondo diversi miliardi di e-mail.⁷ La stessa intelligenza artificiale – che potrebbe in teoria favorire un uso più “intelligente” delle risorse energetiche dei dispositivi digitali – diventa un’arma a doppio taglio, dal momento che essa stessa (usata in maniera massiva) potrebbe contribuire in maniera pesante all’incremento di emissioni inquinanti.

Allo scopo di ridurre le emissioni, e di rendere la transizione digitale compatibile con quella ecologica, sono nate iniziative di vario tipo per rendere più “leggero” il web in termini di impronta di carbonio sul pianeta. In tale prospettiva si muovono anche progetti come quello denominato *Code Carbon*,⁸ che produce un pacchetto software (open source e gratuito) capace di tracciare le emissioni in base al consumo di energia e all’ubicazione del server. La finalità di queste iniziative – per lo più attivate da organizzazioni senza fini di lucro – è quella di spingere innanzitutto le imprese verso la ricerca di forme più “sostenibili” di diffusione delle informazioni attraverso la rete. Una compiuta transizione digitale, infatti, ha bisogno di una crescita dei soggetti (e dei dispositivi) connessi; tale transizione non può, tuttavia, minare alla radice la transizione ecologica.

L’impatto geopolitico

La straordinaria dimensione economica del digitale (tecnologie e piattaforme) costituisce un elemento di potere (e di conflitto) anche a livello geopolitico. Secondo la Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (Unctad, United

⁷ Proprio per favorire un uso più “green” del digitale sono nate diverse iniziative. In Italia, per esempio, quella di ReteClima®, denominata CO2Web® e disponibile qui <https://co2web.it/>

⁸ Maggiori informazioni all’indirizzo seguente: <https://www.codecarbon.io/index.html>

Nations Conference on Trade and Development),⁹ la Cina e gli Stati Uniti controllano i tre quarti del mercato mondiale di *cloud computing* e possiedono la stessa percentuale di controllo su brevetti *blockchain*. In termini di capitalizzazione, da soli questi due paesi rappresentano il 90% del mercato globale delle piattaforme. L'Europa ne controlla solo il 4%, mentre si attesta intorno all'1% il valore che Africa e America Latina riescono a raggiungere insieme. Ancora, Cina e Stati Uniti hanno il più alto tasso di adozione del 5G nel mondo e, nel periodo 2016-21 (quindi anche durante la prima fase della pandemia da Covid-19) hanno garantito il 94% di tutti i finanziamenti delle start-up di intelligenza artificiale nel pianeta. Anche sul versante dell'*Internet of Things*, le previsioni dell'Unctad per il biennio 2021-25 vedono una distribuzione delle *revenues* che lascia ad Africa e Sudamerica (insieme) poco più del 10%, a fronte del 22% dell'Europa e del 66% fra Usa e area asiatica.

Questo scenario evidenzia da una parte l'esistenza di un divario di potere digitale e dall'altra la sostanziale impossibilità per i paesi del Sud del mondo nella realizzazione di spazi di autonomia. Caratteristiche di forte dipendenza, peraltro, sono evidenti anche nel rapporto fra l'Unione Europea e i due colossi globali del digitale. Il conflitto per il controllo del digitale è un tipico tema di geopolitica: le tensioni fra Cina e Stati Uniti su questo terreno ne costituiscono un evidente dato di fatto. Tuttavia, non si tratta solo di una guerra commerciale, dal momento che lo scontro riguarda anche diverse visioni del potere digitale, dall'organizzazione del mercato al ruolo dei governi, dal ruolo delle piattaforme alle filosofie sul controllo dei dati. In questo conflitto, spicca la sostanziale marginalità europea, sebbene proprio l'Unione Europea abbia giocato (e continui a giocare) un ruolo politico importante nella definizione di standard globali come quello riguardante la tutela dei dati personali. In questo scenario, anche paesi in crescita

⁹ Si veda il rapporto 2021 dell'Unctad sull'economia digitale. Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (Unctad), *Digital Economy Report 2021*.

(come la Russia o l'India) giocano un ruolo (per il momento) secondario, mentre America Latina e Africa sono di fatto in una situazione di marginalità. Tale situazione, peraltro, favorisce quel fenomeno noto come "colonialismo dei dati" che costituisce una minaccia alla sovranità nazionale, a vantaggio di pochi stati e della ristretta cerchia delle imprese globali. Non è un caso, peraltro, che proprio le grandi piattaforme globali possiedano un peso economico (e talvolta anche politico) superiore a quello di molti stati. Il conflitto fra la sovranità degli stati e il peso crescente delle imprese globali del digitale rappresenta un altro aspetto importante negli equilibri geopolitici connessi alla transizione tecnologica e digitale.

Nello scacchiere geopolitico, infine, un elemento non secondario di criticità è costituito dalla forte diseguaglianza di potere decisionale fra Nord e Sud del mondo. La società digitale che si sta delineando, in effetti, appare fortemente modellata sulle esigenze (economiche, politiche, relative agli standard e alle regole) dei paesi ricchi (che peraltro, non a caso, cercano di evitare approcci multilaterali alle questioni connesse alla transizione digitale), a detrimento dei bisogni e delle potenzialità dei paesi più poveri. Questo aspetto costituisce un pericoloso elemento di instabilità e di potenziale esplosione di conflitti per il potere digitale.

L'impatto della transizione digitale e tecnologica sugli equilibri geopolitici non può essere trascurato, dal momento che tale transizione è anche strutturalmente geopolitica.

L'impatto sociale

La transizione tecnologico-digitale ha ovviamente anche un forte impatto sociale, dal momento che, nel suo aspetto più compiuto, essa prevede non solo forme avanzate di digitalizzazione ma una sostanziale riorganizzazione della vita sociale. L'adozione dell'intelligenza artificiale nella formazione, per esempio, richiede un cambiamento di prospettiva che riporti chi insegna al centro del progetto di innovazione sociale.

L'idea della docenza affidata a robot in un futuro distopico non appartiene all'idea di transizione tecnologico-digitale che, al contrario, ha senso solo perché fortemente "human-centric". Naturalmente, i governi e le amministrazioni locali dovranno fare in modo che la dimensione antropocentrica della transizione tecnologico-digitale non resti solo una petizione di principio o, peggio, che non si risolva in un vantaggio per pochi a detrimento di una democrazia realmente egualitaria.

Un altro elemento da monitorare è il rapporto fra transizione digitale e piattaforme. Il massiccio ricorso a tecnologie e architetture digitali, infatti, produrrà un'accentuazione della centralità delle piattaforme.¹⁰ L'era delle piattaforme, infatti, non attenua il disallineamento di potere esistente fra utenti e proprietari e nemmeno quello esistente fra paesi. Se, infatti, è vero che l'esportazione di beni per la produzione di hardware tecnologico ha prodotto relazioni meno disallineate fra i diversi stati, restano tuttavia intatte le relazioni di potere proprio nel caso delle piattaforme, dal momento che sono molte le variabili economiche ancora accentrate in poche mani (dagli indirizzi IP ai modelli imprenditoriali, dai valori condivisi alle modalità di distribuzione dei contenuti). Elementi meno "materiali" delle *terre rare*, per esempio, ma non per questo meno significativi da un punto di vista economico. A questo tema, va aggiunto quello dei dati e la loro importanza nei meccanismi di potere che si creano nell'ecosistema delle piattaforme. L'emersione dei processi di "piattaformizzazione" della società si coniuga con un altro aspetto non secondario, rappresentato dallo spostamento del potere dalle oligarchie ideologizzate della politica tradizionale a *élite tecnocratiche*, depositarie del funzionamento della macchina politica e legittimate dagli spazi pubblici costituiti dai media stessi, nonché molto spesso assolutamente funzionali alle dinamiche

¹⁰ La parola "piattaforma" indica in realtà cose molte diverse, dai siti che offrono servizi digitali (social media compresi) a quelli di e-commerce, dagli spazi di partecipazione democratica digitale ai servizi erogati dalla P.A., fino agli spazi di collaborazione nell'ambito dell'intelligenza artificiale.

di commercializzazione della cittadinanza e agli approcci neoliberisti alla società.

Un aspetto importante riguarda il divario digitale (*digital divide*) che ancora costituisce un elemento di criticità per qualunque tentativo di transizione digitale. Accanto al divario globale (fra paesi più o meno tecnologicamente sviluppati), esistono forme di divario sociale (che attraversano un singolo paese) e democratico (che riguarda il livello della partecipazione politica attraverso le tecnologie digitali).¹¹ Il Desi¹² 2021, strumento analitico che monitora la situazione digitale europea e nei singoli stati, pone l'Italia al ventesimo posto (sui ventisette Stati membri) per il livello di digitalizzazione dell'economia e della società. Ma se analizziamo i dati sulla connettività, la situazione è persino peggiore, dal momento che l'Italia risulta ventitreesima: solo il 61% delle famiglie italiane è raggiunto dalla banda larga (a fronte del 77% della media europea) mentre solo il 42% degli individui è in possesso almeno di competenze digitali di base (contro il 56% della media europea). Se si analizzano i dati relativi solo al capitale umano, scopriamo così che l'Italia è addirittura al venticinquesimo posto (su 27), cosa che evidenzia: a) l'esistenza di un forte divario digitale infrastrutturale che rende necessario un impegno reale nel rafforzamento della dorsale digitale; b) l'esistenza di un fortissimo divario digitale culturale, che rende ineludibile un impegno massivo per la formazione al digitale. Per quanto riguarda il rapporto fra soggetti e P.A., solo il 36% degli individui risulta essere utente di strumenti di *open government* (a fronte di una media europea del 64%) evidenziando le criticità del sistema Italia già rilevate anche da altre autorevoli ricerche comparative.¹³

¹¹ Non è un caso che il Consiglio sui diritti umani delle Nazioni Unite (risoluzione A/HCR/20/L.13) abbia trattato Internet come un diritto fondamentale delle persone.

¹² Digital Economy and Society Index, European Commission, [Digital Economy and Society Index \(DESI\) 2021](#), Report Study, 12 novembre 2021.

¹³ Si veda E. De Blasio, *Il governo online. Nuove frontiere della politica*, Roma, Carocci, 2018.

Non è un caso che il Pnrr dedichi poco più del 25% del suo valore totale proprio alla transizione digitale, concentrandosi sulle imprese, sulla pubblica amministrazione, sul sistema giudiziario e sull'incremento qualitativo del sistema sanitario, ma anche su una forte crescita nell'offerta di formazione per le competenze digitali della popolazione. Il piano operativo della strategia nazionale per le competenze digitali¹⁴ si pone, in questa direzione, obiettivi importanti: dal raggiungimento entro il 2025 della soglia del 70% della popolazione in possesso di competenze digitali di base alla riduzione del *gender divide*, dall'incremento del numero dei laureati nell'area delle tecnologie informatiche (attualmente l'Italia è all'ultimo posto in Europa) all'incremento ampio (+50%) delle piccole e medie imprese che impiegano specialisti in tecnologie digitali. Proprio sul fattore "capitale umano", poi, si evidenzia, almeno nelle previsioni, un impegno significativo: dalla crescita di strumenti per l'inclusione digitale (dove una particolare attenzione è rivolta alle persone con diverse abilità), al sistema dell'istruzione, fino agli investimenti per potenziare il "Servizio Civile Digitale" e i corsi di dottorato nelle diverse aree delle nuove tecnologie.

La transizione tecnologico-digitale non è quindi solo un modo nuovo di declinare i progetti e i processi di digitalizzazione già lanciati alla fine degli anni Novanta; essa dovrebbe costituire, invece, una spinta verso una trasformazione sistemica della società, dentro una prospettiva che rimetta al centro la persona umana. Proprio quest'ultimo aspetto costituisce una sfida importante affinché la transizione tecnologico-digitale non resti solo una bella etichetta.

¹⁴ Il piano si snoda su quattro assi e 111 azioni specifiche. Esso è accompagnato da oltre 60 indicatori per il monitoraggio dei risultati attesi; tali indicatori si basano sugli indicatori del Desi e sull'indice di maturità digitale (Digital Maturity Index, Dmi) elaborato dall'Osservatorio Agenda Digitale.

PARTE II

TRANSIZIONE REGIONALE

7. L'unione Europea nel 2022: continuità o trasformazione?

Sonia Lucarelli

Covid-19, pandemia, SARS-CoV-2, varianti, vaccini, No Vax, contagio, immunità di gregge ... termini ignoti al largo pubblico fino alla primavera 2020, che oggi hanno assunto assoluta centralità nel dibattito pubblico in Europa (e ben oltre). Il 2021 è stato nuovamente un anno fortemente contrassegnato dalla presenza della pandemia da Covid-19 che ha condizionato il dibattito pubblico, l'agenda politica e la scelta delle priorità sia in Europa sia nel resto del mondo. Il virus – ormai è noto – non ha toccato pesantemente “soltanto” la sfera sanitaria, ma complessivamente la vita di persone e istituzioni. Se la prima fase di risposta dell'Europa alla sfida pandemica era stata incerta e lenta, nel corso dell'anno passato si è assistito a un'accelerazione significativa, nella prospettiva di cogliere la crisi come un'opportunità di rilancio e innovazione.

Tuttavia, il 2021 non ha lasciato in eredità al nuovo anno solo la pandemia e la prospettiva del rilancio, ma anche molteplici incertezze e ambiti di forte tensione, sia a livello intra-europeo sia internazionale. La pandemia ha avuto la capacità di congelare o rallentare alcuni processi, al contempo accelerandone altri. In un anno che si prospetta ancora contrassegnato dalla diffusione di varianti del Covid-19 è quindi difficile immaginare la politica in Europa e nel mondo. Ciò che però è dato ipotizzare è che le sfide non mancheranno. In questo capitolo ci proponiamo di individuare il lascito del 2021 e alcune tra le principali sfide per il

nuovo anno. Se queste porteranno a continuità (stagnazione?) o trasformazione dipenderà dalla capacità di risposta dell'Unione e dei suoi Stati membri.

Il lascito del 2021

Molto dell'agenda politica europea del 2021 ha riguardato la continuazione di processi avviati nel 2020 o precedentemente, non soltanto in conseguenza della pandemia.

In primo luogo, dal 1° gennaio 2021, è terminato il periodo di transizione e il divorzio tra Unione Europea e Regno Unito è divenuto effettivo. Il 1° maggio, con la ratifica delle ultime tappe dell'accordo post-Brexit su scambi commerciali e sicurezza delle informazioni, si è completata l'attuazione dell'accordo tra le due parti del dicembre 2020. L'effetto non è parso drammatico per l'Unione, e anzi si sono aperti maggiori margini di avanzamento dell'integrazione, ma certo gli effetti della Brexit sulle due parti devono essere ancora valutati a pieno.

In secondo luogo, nel 2021 è stata avviata l'attuazione del grande piano di rilancio economico-sociale dell'Europa noto come Next Generation EU. L'approvazione dei piani di ripresa e resilienza nazionali e il via libera a 22 paesi per l'uso dei fondi per investimenti e riforme hanno dato un importante contributo all'economia europea, ma hanno anche creato la concreta possibilità di dare avvio a un vasto programma di riforme strutturali di ampia portata con impatto ben al di là della ripresa post-pandemica. Sul fronte sanitario lo sforzo straordinario che ha consentito la vaccinazione alla grande maggioranza dei cittadini europei, il sostegno alla vaccinazione globale, l'adozione del certificato digitale Covid dell'UE per permettere il mantenimento della mobilità intra europea, il rafforzamento del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie, sono state misure che hanno mostrato capacità di risposta e investimento per creare un'Unione resiliente. Nella stessa direzione è andata l'adozione da parte della Commissione nel giugno 2021 della proposta di legge

europea sul clima (che ha ufficialmente fissato il duplice obiettivo di rendere l'UE climaticamente neutra entro il 2050 e di ridurre le emissioni di CO₂ di almeno il 55% entro il 2030) e la proposta della Commissione per il decennio digitale europeo. Sul piano politico interno, il 2021 è stato caratterizzato da uno sforzo da parte delle istituzioni comunitarie di monitorare lo stato della democrazia nei Paesi membri.

Un impegno, quello del 2021, che ha anche suggerito le parole chiave per individuare le priorità del 2022.¹ Sviluppo ecosostenibile, digitalizzazione e democrazia sono anche le parole con cui la presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha aperto l'anno accademico all'Università Cattolica di Milano il 19 dicembre 2021.² Infine, il 2021 è stato l'anno di avvio della Conferenza sul futuro dell'Europa,³ un coraggioso – forse troppo coraggioso – passo fatto congiuntamente da Consiglio Commissione e Parlamento europeo, nella speranza di rilanciare il processo di integrazione con il coinvolgimento dei cittadini europei, pur in un momento di gravi difficoltà legate alla pandemia da Covid-19.

Il grande Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) dell'Europa avviato lo scorso anno non ha avuto solo lo scopo di rispondere a sfide interne, sostenere la ripresa dell'Europa e depotenziare gli animi eurocritici, ma anche quello di sostenere la capacità per l'UE di svolgere un ruolo *internazionale* di rilievo, un ruolo che la stessa von der Leyen aveva chiamato “geopolitico”. A questo fine, per ovviare al maggior limite della capacità dell'Unione di utilizzare le proprie risorse di potere economico per finalità politiche – le divergenze e il potere di veto degli Stati membri – l'8 dicembre 2021 la Commissione europea ha presentato una serie di misure che

¹ European Council, Joint Declaration of the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission, *EU Legislative Priorities for 2022*.

² “Podcast: La Presidente alla Cattolica di Milano”, *Affarinternazionali*, 19 dicembre 2021.

³ Il sito della conferenza è: <https://futureu.europa.eu/?locale=en>

le consentiranno di avere un ruolo più incisivo in politica estera (che pure è ambito intergovernativo) utilizzando le proprie competenze in materia di commercio. Infatti, attraverso il “Nuovo strumento anticoercizione”,⁴ la Commissione potrebbe decidere di prendere in autonomia una serie di misure in ambito di commercio internazionale nel caso in cui un Paese terzo si stia comportando in modo scorretto verso l’Unione o un singolo Stato membro, potendo così imporre dazi, sospensione di collaborazioni scientifiche, limitazione di accesso al mercato unico ecc., con effetto immediato. L’esito della proposta lo si potrà apprezzare soltanto nell’arco del 2022, ma al momento la nuova presidenza di turno francese si è detta favorevole ad appoggiare la proposta. Se così fosse, si tratterebbe di un grosso potenziamento delle competenze della Commissione in politica estera.

Inoltre, sul versante della politica di difesa, nel 2021 sono stati fatti ulteriori passi avanti nella realizzazione della Cooperazione strutturata permanente (PESCO) ed è divenuto operativo il Fondo europeo per la Difesa. Inoltre, l’alto rappresentante per la politica estera, Joseph Borrell, ha lavorato nell’arco dell’anno al cosiddetto “Strategic Compass”, “una proposta politica per prevenire il principale rischio che l’UE sta affrontando: quello della ‘riduzione strategica’, ovvero di essere sempre guidata da principi ma raramente rilevante”.⁵ In un mondo sempre più complesso e ad alta competizione geopolitica, caratterizzato da minacce crescenti, sviluppo tecnologico accelerato, crisi climatica e instabilità globale, lo *Strategic Compass* si propone come lo strumento per aumentare la coesione interna in questioni di sicurezza e difesa dell’Unione, rafforzare la presenza e incisività dell’Unione nello scenario internazionale,

⁴ European Commission, COM(2021) 775 final 2021/0406 (COD), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, “[Protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries](#)”, Brussels, 8 dicembre 2021.

⁵ EEAS, *A Strategic Compass to make Europe a Security Provider*, Foreword by HR/VP Josep Borrell, “Why do we need a Strategic Compass?”, 2021.

approfondire i partenariati e stimolare l'innovazione. Nell'ottica dei proponenti, un passo nella direzione di una "Unione Europea della difesa".⁶

Purtuttavia, il futuro dell'Europa e del ruolo internazionale dell'UE restano caratterizzati da incertezza ed elementi di preoccupazione. Il 2021 è stato contrassegnato da persistenti divisioni interne su democrazia e stato di diritto a est,⁷ nazionalismi vaccinali,⁸ divergenze rispetto alla politica verso l'ingombrante vicino russo, difficoltà a raggiungere la programmata parità strategica o anche solo a dimostrare rilevanza sulla scena internazionale hanno minato la credibilità dell'UE come attore internazionale. La scarsa presenza dell'UE nelle vicende di Bielorussia, Ucraina, Afghanistan e Kazakistan nell'arco del 2021 non hanno fatto che rafforzare l'immagine di un vecchio continente debole e frastagliato. Non solo, la capacità di Cina e Russia di utilizzare al meglio lo strumento della diplomazia vaccinale⁹ ha messo in ombra il grande sforzo del "Team Europa" (UE e Stati membri) sul fronte del sostegno alla vaccinazione dei paesi più bisognosi.¹⁰

La tregua sul fronte immigrazione legata al calo degli arrivi irregolari causato dalla pandemia, si è arrestata verso la fine dell'anno, sia sul fronte del Mediterraneo sia su quello a Est. Soprattutto, si è resa ancor più evidente la possibilità per

⁶ European Commission, "State of the Union Address by President von der Leyen", Strasbourg, 15 settembre 2021.

⁷ IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), *The State of Democracy in Europe 2021. Overcoming the Impact of the Pandemic*, 2021; J. Rankin, "Brussels vows swift response to Poland's ruling against EU law", *The Guardian*, 8 ottobre 2021.

⁸ "The many guises of vaccine nationalism", *The Economist*, 13 marzo 2021.

⁹ D. Cenusă, *China, Russia and Covid-19: Vaccine Diplomacy at Different Capacity*, ISPI Commentary, 7 luglio 2021.

¹⁰ Team Europa a fine 2021 contribuiva allo strumento COVAX – creato nel 2020 per fornire un accesso equo ai vaccini e cure anti-covid – per quasi 3 miliardi di euro. A questo impegno vanno aggiunte molteplici altre iniziative di solidarietà globale. Per un quadro complessivo si rimanda alla pagina del Consiglio dell'UE sul tema: "Global solidarity during the COVID-19 pandemic".

paesi terzi (Turchia e Bielorussia in particolare) di utilizzare l'immigrazione come un'arma di pressione politica, capace di dividere i paesi europei ed evidenziare le debolezze di un sistema di immigrazione e asilo europeo ancora assai deficitario.¹¹

Quello che si è appena aperto, pertanto, è un anno che ha ereditato dal precedente nel contempo spiragli di luce (il rilancio economico, la progressiva uscita dalla pandemia) e di ombra – se non di buio – (difficoltà di rilancio e ripresa e conseguenti ricadute socio-politiche interne, nuove pesanti crisi internazionali). Molto dell'esito dipenderà dalla capacità degli Stati membri di utilizzare al meglio le risorse messe a disposizione dal Pnrr e avviare un circolo virtuoso, ma molto dipenderà anche dalla capacità del "Team Europa" (per usare un termine ora riferito solo alle misure anti-Covid) di rispondere alle sfide. Analizzeremo di seguito quelle che appaiono come le sfide più significative sul piano interno e internazionale.¹²

Le sfide interne: populismi e stato di diritto

La pandemia ha dato un po' di tregua rispetto al fenomeno del populismo. La propensione populista della politica, tanto analizzata negli anni immediatamente precedenti al Covid-19 – e che – nella sua versione sovranista – annovera personaggi quali Donald Trump, Matteo Salvini, Marie Le Pen, Viktor Orban – si è attenuata nel corso dell'ultimo biennio, sotto la pressione dell'emergenza sanitaria. Non pochi osservatori hanno notato come la sconfitta elettorale di Donald Trump sia stata assai più una vittoria della SARS-CoV-2 che del candidato democratico.¹³ Tuttavia, due elementi meritano attenzione: (i) il

¹¹ Cf. E. Fassi, S. Lucarelli e M. Ceccorulli, *The EU Migration System of Governance. Justice on the move*, London, Palgrave Macmillan, 2021. Per un dibattito aggiornato sul tema, si rimanda a A. Stocchiero, *L'Italia, l'Europa e il dibattito sulla nuova politica migratoria*, Centro Studi Internazionali (CeSPI), 2021.

¹² Non si tratteranno in questo capitolo le sfide relative all'attuazione del piano economico finanziario di resilienza.

¹³ A. Neundorf e S. Pardos-Prado, *The Impact of COVID-19 on Trump's Electoral*

populismo di destra non è affatto scomparso; (ii) la pandemia ha richiesto l'attivazione di uno stato di emergenza che in alcuni paesi si è trasformato in riduzione delle libertà democratiche, peggiorando un trend di impoverimento dello stato di diritto già in atto da tempo.

Per quanto concerne l'Europa, le recenti tornate elettorali non hanno visto l'avanzata dei populistici, nemmeno nei paesi in cui la probabilità era maggiore. Il sostegno alla destra è stato forte in Bulgaria e Repubblica Ceca mentre è calato drasticamente in Germania. Il partito populista di destra *Partij voor de Vrijheid* in Olanda ha mantenuto il terzo posto, perdendo meno del 3% rispetto alle elezioni del 2017. I sondaggi relativi alle elezioni previste per il 2022 non danno un orientamento chiaro, ma testimoniano di una perdurante forza della destra populista in Francia, ove il candidato di destra radicale, Eric Zemmour, sta sfidando la supremazia di Marie Le Pen.¹⁴ La probabilità che Emmanuel Macron perda al secondo turno non sono elevate, ma è comunque significativo il sostegno complessivo a due candidati, Le Pen e Zemmour, di destra radicale. In Spagna, *Vox* è ancora al 17% del sostegno popolare, in Italia, la *Lega* e *Fratelli d'Italia* complessivamente al 36%, in Ungheria *Fidesz* è al 48%¹⁵ (anche se deve fronteggiare un'opposizione molto più unita che in passato). Anche se questo non significa, con tutta probabilità, nella maggioranza dei casi, il ritorno a governi con partiti di destra populista, mostra però quanto il sostegno di base al populismo di destra sia lungi dall'essere scomparso.

A testimoniare inoltre che il margine per un'ulteriore ondata di populismo è ancora significativo il seguito che le manifestazioni no-Vax, no-Green Pass e dintorni hanno avuto in tutta Europa. Sarebbe senza dubbio errato sovrapporre

Demise: The Role of Economic and Democratic Accountability. Perspectives on Politics, Cambridge University Press 2021, pp. 1-17, doi:10.1017/S1537592721001961; A. Brodeur, L. Baccini e S. Weymouth, "How COVID-19 led to Donald Trump's defeat", *The Conversation*, 7 dicembre 2020.

¹⁴ "Poll of Polls. Polling from across Europe. Updated Daily", *Politico*.

¹⁵ *Ibidem*.

l'atteggiamento critico nei confronti del vaccino anti-Covid al sostegno a forze politiche populiste, ma una certa modalità di opporsi alla vaccinazione (attraverso l'adesione a tesi complottiste o anti-scientifiche) assume i toni di un populismo vaccinale che molto ha in comune con il populismo politico, primo di tutto la sfiducia nelle élite e negli esperti.

Uno studio pubblicato sullo *European Journal of Public Health* conferma l'ipotesi:¹⁶ esiste significativa correlazione tra la percentuale di persone in un paese che ha votato per i partiti populistici e la percentuale che ritiene che i vaccini non siano importanti e non efficaci. Del resto, anche la comunicazione dei partiti populistici europei attorno a Covid-19 e vaccini è stata spesso ambigua (*M5S* e *Lega* in Italia, *Fronte Nazionale* in Francia, *Syriza* in Grecia).

Ma le forme di populismo potrebbero facilmente moltiplicarsi, soprattutto se il costo delle politiche green dovesse farsi sentire pesantemente e la crisi energetica dovesse peggiorare, spingendo le economie dell'Europa dell'Est, che ancora utilizzano molto il carbone, a rigettare le richieste di Bruxelles di investire nel Green New Deal. Il populismo no-green non nasce adesso (basti pensare al negazionismo del cambiamento climatico), ma si è trasformato in progetto politico particolarmente con il sostegno elettorale a Donald Trump e con l'adozione di un'agenda politica no-green da parte di alcuni partiti, come il *Swiss People's Party*.¹⁷ Nell'Unione Europea i paesi più potenzialmente toccati dal fenomeno sono i paesi dell'Europa dell'Est ancora molto dipendenti dal carbone, come la Polonia, ma il fenomeno potrebbe espandersi nel resto d'Europa, fondendosi con altre forme di populismo.¹⁸

¹⁶ J. Kennedy, "Populist politics and vaccine hesitancy in Western Europe: An analysis of national-level data", *European Journal of Public Health*, vol. 29, n. 3, 2019, pp. 512-16.

¹⁷ A. Audikana e V. Kaufmann, "Towards Green Populism? Right-wing Populism and Metropolization in Switzerland", *International Journal of Urban and Regional Research (IJURR)*, 14 luglio 2021.

¹⁸ M. Burleigh, "A Dangerous New Variant of Populism", *Project Syndicate*, 10

Paradossalmente, a sostenere il possibile ritorno e rilancio del populismo anche la crisi dello stato di diritto. Lo stato di emergenza, reso necessario dalla situazione pandemica, non ha soltanto portato a necessarie limitazioni delle libertà dei singoli e a un più frequente uso di procedure decisionali straordinarie (in Italia l'uso dei decreti legge), riducendo il ruolo del parlamento (fenomeno che ha suscitato preoccupazione anche da parte di illustri giuristi), ma ha permesso veri e propri abusi di potere, accelerando un trend già presente di deterioramento dello stato di diritto. È il caso in particolare di Polonia e Ungheria, ma in vari paesi europei, secondo il rapporto *State of Democracy in Europe 2021* si è assistito alla restrizione della libertà di espressione e della libertà di associazione, soprattutto laddove le credenziali democratiche erano già più fragili.¹⁹ Se l'entità del fenomeno è stata malgrado tutto contenuta, la spaccatura nell'Unione Europea sulla tutela dello stato di diritto è aperta e profonda e la pandemia non ha fatto che peggiorare la situazione. Sarà fondamentale per la credibilità dell'Unione che Commissione e Stati membri denuncino e sanzionino le derive autoritarie di alcuni paesi europei, continuando un percorso avviato con maggior vigore nel 2021. Lo scorso anno, infatti, il *Partito popolare europeo* (Ppe) ha di fatto espulso il partito di Viktor Orbán, *Fidesz*; la Corte di giustizia europea ha a più riprese espresso giudizio negativo nei confronti della legittimità di leggi promulgate da Polonia e Ungheria. Soprattutto, la Commissione europea ha sospeso a dicembre 2021 i fondi del Recovery Plan destinati a Polonia (5 miliardi di euro) e Ungheria (1 miliardo), bloccati fino a che i due paesi non adotteranno le riforme concordate (sulla disciplina riguardo ai giudici in Polonia; e le norme anticorruzione, sulla trasparenza e la certezza del diritto in Ungheria). La Commissione ha anche avviato procedura legale contro violazioni dei diritti della comunità Lgbtiq e deferito l'Ungheria alla Corte di giustizia

agosto 2021.

¹⁹ IDEA (2021).

per violazione della normativa europea su immigrazione e asilo. Un braccio di ferro, quello tra UE e Ungheria/Polonia che assai difficilmente terminerà con il 2021 e vedrà nuovi capitoli, anche difficili.

Per sostenere la democrazia e contenere le spinte populiste, tuttavia, non saranno certamente sufficienti le sanzioni nei confronti dei governi in carica, ma saranno necessari strumenti economici e sociali adeguati a sostenere economie, società e persone che più di altre sono state penalizzate dalla pandemia, aumentando disegualianze già esistenti (Fiske et al 2022; Dauderstadt 2021).²⁰

Le sfide internazionali: rilevanza e coerenza

Il 2022 si è aperto con venti di guerra a est dell'Unione. La minaccia di un intervento armato della Russia in Ucraina si è fatta più forte e la prospettiva di una soluzione rapida e indolore sempre meno evidente. In questa partita, però, malgrado la vicinanza geografica, il ruolo dell'Europa è assai limitato. La partita anche in questo caso si gioca principalmente tra Mosca e Washington, mentre Bruxelles entra in gioco solo come sede del quartier generale della Nato. L'UE ha tenuto un fronte coeso nel mantenere le sanzioni imposte nel 2014, ma le divisioni tra gli Stati membri si fanno sentire e spesso producono inazione o politiche declaratorie.

I rapporti con la Russia sono indirettamente in gioco anche su un altro fronte di crisi dell'Unione: quello al confine tra Polonia e Bielorussia, dove il governo di Lukashenko, al fine di convincere l'UE a ritirare le sanzioni imposte contro il suo regime nel giugno 2021, ha strumentalmente ammassato

²⁰ A. Fiske et al., "The second pandemic: Examining structural inequality through reverberations of COVID-19 in Europe", *Social Science & Medicine*, vol. 292, n. 114634, gennaio 2022; M. Dauderstadt, *Covid 19 and European Income Disparities. The Pandemic Stopped the Previous Decline of Inequality*, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2021.

migliaia di migranti diretti verso l'Unione Europea. Anche su questo fronte, al di là delle sanzioni imposte contro la Bielorussia, l'Unione pare assente. La Polonia ha negato a "Medici senza frontiere" l'accesso alla zona di confine, costringendo l'organizzazione a ritirarsi. Le forze di polizia polacche al confine praticano respingimenti, impedendo l'accesso alla richiesta di asilo internazionale. Nella vicenda, quindi, oltre alla partita con Bielorussia (e Russia) l'Europa sta perdendo la partita con i diritti umani, regolarmente violati in nome della lotta senza quartiere all'immigrazione. Un fronte, quello dell'immigrazione, che ha plasmato una parte consistente della politica estera dell'UE, almeno dal 2015, particolarmente nel vicinato sud (Turchia e Mena) e nel Sahel.²¹

La rilevanza strategica dell'area del Medio Oriente e Nord Africa (Mena) è stata riconosciuta da tempo dall'UE, ma il 2022 pone nuove sfide: il ritiro americano dall'Afghanistan sembra preludere a un ancor più decisivo spostamento del baricentro del proprio interesse verso l'Indo-Pacifico, lasciando spazio Mena e l'area strategica del Sahel a un ruolo più incisivo di altre potenze (Russia e Cina *in primis*) in un momento di crescente instabilità e arresto dei processi di democratizzazione (come in Tunisia). Tra gli europei, il ruolo primario è riservato storicamente alla Francia, ma anche l'Unione in quanto tale ha stretto relazioni strette in funzione anti-immigrazione e anti-terrorismo. Il complesso quadro della macroregione (nord) africana e mediorientale pesa e peserà sempre di più sull'agenda politica dell'UE sfidando la capacità dell'Unione di diventare un attore politicamente efficace (ad esempio, nell'arrestare l'immigrazione irregolare e sconfiggere il terrorismo), nel contempo rispettando i propri valori fondativi (in termini di diritti umani e tutela della democrazia).

²¹ M. Ceccorulli e E. Fassi (a cura di), *The EU's External Governance of Migration. Perspectives of Justice*, London, Routledge, 2022; M. Boås, "EU migration management in the Sahel: unintended consequences on the ground in Niger?", *Third World Quarterly*, vol. 42, n. 1, pp. 52-67, Doi:10.1080/01436597.2020.1784002.

Sul fronte delle relazioni transatlantiche, il 2022 si prospetta come un anno cruciale. L'entrata in carica di Joe Biden alla presidenza statunitense ha riacceso le speranze di colmare il gap transatlantico apertosi negli anni e ampliato durante l'Amministrazione Trump. Seppur con battute d'arresto (l'accordo difensivo tra Australia, Regno Unito e Stati Uniti – Aukus – o l'uscita dall'Afghanistan nel settembre 2021, senza coordinamento con gli europei), gli Stati Uniti sono tornati nei fora multilaterali, hanno riaffermato l'impegno a sostegno dell'ordine liberale e della democrazia. La promessa fatta in campagna elettorale di una politica estera più vicina ai vecchi alleati si è concretizzata nel primo anno di Amministrazione in viaggi e incontri con gli alleati oltreatlantico. Tuttavia, permangono incertezze sia dovute al fronte interno (le lezioni di midterm probabilmente faranno perdere ai democratici il controllo della Camera) sia internazionale. La partita sulla quale Europa e Stati Uniti potrebbero tornare ad allontanarsi è quella della Cina, verso la quale gli Stati Uniti chiedono da tempo un approccio più fermo agli europei. Negli ultimi anni Bruxelles ha cercato di mantenere un partenariato economico con la Cina senza alienarsi gli Stati Uniti sempre più preoccupati della minaccia asiatica. Adesso la pressione per chiarire la propria posizione nella contesta sino-americana è divenuta ineludibile.²²

A dividere gli alleati potrebbe contribuire proprio la Cina, soffiando sul fuoco di una competizione che si sta profilando anche nell'area dell'Indo-Pacifico, di interesse strategico per gli Usa e verso la quale l'UE ha da poco redatto una strategia e alcuni Stati membri (Francia, Germania e Paesi Bassi) hanno

²² Quello cinese, però è un fronte sul quale gli europei non sono coesi. Non solo si è proceduto in ordine sparso rispetto all'invito della Cina a partecipare alla Belt and Road Initiative, ma recentemente il fronte europeo si è diviso anche sulla questione politicamente più sensibile per la Cina: Taiwan. La Lituania ha recentemente riconosciuto Taiwan come entità sovrana, scatenando la rabbia del governo cinese, e costringendo la Commissione europea a ribadire la politica *One China* dell'Unione.

particolari legami (borges de Castro 2022, p. 12).²³ Ma a creare tensioni transatlantiche anche il futuro del North Stream 2, l'accordo per la creazione di un gasdotto tra la Russia e la Germania, mal visto da Washington, ma considerato strategico da vari paesi europei. Infine, un ulteriore terreno di potenziale scontro, il tentativo dell'UE di rendersi "strategicamente autonoma" un'espressione che suscita oltreoceano i timori di una indipendenza competitiva rispetto alla NATO, ma che in realtà a Bruxelles è vista per lo più come un modo per aumentare la propria resilienza economica, energetica e di difesa. Molto più di ciò che l'UE farà in questo ambito, conterà come saprà comunicarlo all'alleato americano.

Oltre a queste sfide puntuali legate alla relazione con altri attori internazionali, tuttavia, esiste una sfida più ampia per l'UE come attore globale: quella di adattarsi a un sistema internazionale caratterizzato da una trasformazione delle basi del potere, sempre più legato a capacità tecnologica, connettività, relazioni e capacità di adattamento rapido. La rapida trasformazione tecnologica implica mutamenti rapidi dello scenario politico internazionale, delle minacce, della *actorness* (il tipo di attori rilevanti nel sistema internazionale). Trasformazioni profonde e nel contempo rapide che sfidano tutti gli attori del sistema internazionale, ma particolarmente un attore collettivo come l'UE, lento nelle decisioni e limitato nelle prerogative sovrane.

Quo vadis Europa?

Il 2021 si è chiuso con un grande programma di rilancio dell'Unione, insperatamente lungimirante sul piano economico e sociale. Al contempo, però, il 2022 si è aperto con gravi incertezze, sfide all'orizzonte e un'immutata struttura istituzionale che ha tutti i limiti di una *governance* ibrida. Se

²³ R. Borges de Castro, *Europe in the world in 2022: The transatlantic comeback?*, 2022 Outlook Paper, European Policy Centre (EPC), 21 gennaio 2022.

l'esito finale sarà davvero la trasformazione dell'UE in un'unione più coesa e internazionalmente incisiva dipenderà dalla sua capacità di rispondere a sfide sia interne (legate alla tenuta della democrazia e il contenimento di tendenze populiste), sia internazionali. Lo slancio in avanti sul piano economico realizzato nel 2021 fa ben sperare, ma la perdurante struttura intergovernativa di settori importanti dell'azione politica, le divergenze tra Stati membri e l'entità delle sfide esterne rendono cauti circa aspettative positive.

8. Medio Oriente e Nord Africa: sfide vecchie e nuove per la transizione del prossimo futuro

Armando Sanguini

Transizione politica e politico-militare, ma anche transizione ecologica e ambientale e, a macchia di leopardo, il Covid-19, che ha avuto effetti inversamente proporzionali alla ricchezza dei paesi interessati, ha segnato le dinamiche in atto nella regione Mena nel 2021. Tutto ciò all'interno della cornice ormai annosa della contesa tra la monarchia sunnita dell'Arabia Saudita e la teocrazia sciita dell'Iran, e rispettivi alleati e sodali, per il primato geopolitico nell'area. Vi si è inserito da tempo anche il contrasto intra-sunnita condotto dalla Turchia col vessillo della Fratellanza musulmana che a sua volta si è andato intrecciando con le ripercussioni degli Accordi di Abramo anche oltre il perimetro dei primi firmatari (Bahrein, Emirati, Marocco e Sudan) e che sono destinate a risentire dell'esito del negoziato ripreso a fine anno tra Washington e Teheran sul nucleare iraniano ("Joint Comprehensive Plan of Action" con Cina, Russia, Inghilterra, Francia e Germania) in un clima di forte incertezza soprattutto per le dure precondizioni – "ripristino dei diritti della nazione iraniana e revoca di tutte le sanzioni" – poste dalla nuova dirigenza eletta a giugno.

A fine anno prevaleva lo scetticismo principalmente da parte dei membri europei dell'accordo.

Sullo sfondo, la pervasiva e quasi silente dilatazione della presenza cinese nella regione.

Il Processo di pace non ha fatto progressi con la formazione del nuovo governo di Naftali Bennet che ha posto fine ai 12 anni di premierato Netanyahu marcati dall'ennesimo attacco da parte di Hamas e dal consueto lascito di morti e distruzione soprattutto nella parte palestinese che attende ancora, complice Abu Mazen, un riscontro elettorale. Bennet ha annunciato di non voler anettere territori né creare uno stato palestinese e ha promosso alcuni importanti interventi sociali nella Striscia di Gaza. Ha peraltro rifiutato la riapertura del consolato statunitense a Gerusalemme avanzata da Trump e ripresa da Biden, mentre i palestinesi hanno rigettato la controproposta israeliana di Ramallah. A credito del nuovo Esecutivo sono stati fatti i passi avanti nei rapporti con l'Egitto e la Russia, nonché con gli Emirati e gli altri paesi aderenti agli Accordi di Abramo. Il 2021 si è chiuso con l'annuncio della IV dose di vaccino anti Covid-19.

Iraq, Algeria e Marocco: transizioni elettorali e movimenti popolari di protesta

In **Iraq** la sferza della pandemia da Covid-19 ha provocato ondate di protesta e il boicottaggio dell'elezione parlamentare di ottobre che ha prodotto la più bassa affluenza alle urne di sempre (41% dopo il già deludente 44,5% del 2018) malgrado l'introduzione della riserva del 25% dei 329 seggi per le donne e dei 9 seggi per le minoranze (cristiani e Yazidi).

L'Alleanza Fatah legata alla forza paramilitare pro-Iran Hashd al-Shaabi ha perso con soli 17 seggi rispetto ai 48 del 2018, non compensati dai seggi del filoiraniano Nouri al Maliki, già primo ministro e poi vicepresidente. Hanno perso anche le formazioni vicine all'Occidente come quella dell'ex premier Abadi.

Ha vinto con 37 seggi il blocco guidato dal controverso leader sciita Moqtada al-Sadr che ha espresso la volontà di formare un "governo di maggioranza nazionale né occidentale né orientale" e ha chiesto la liquidazione di tutte le fazioni armate. Resta da vedere se e come riuscire a governare senza l'appoggio delle

forze filoiraniane dopo tanti anni (dal 2003) di “governi di consenso”. Una sfida notevole anche perché a partire dal 2022 il ruolo della missione militare Usa (2500 militari) sarà limitato all’addestramento e alla consulenza. Intanto si completa la barriera anti-Isis tra Iraq e Siria dove l’estremismo di matrice islamica è ancora minaccioso.

In **Algeria** il presidente Abdelmadjid Tebboune, premier durante la presidenza Bouteflika, si è visto boicottare le elezioni che aveva deciso di anticipare per venire incontro alle istanze del movimento di protesta Hirat che a sua volta le aveva stigmatizzate come una “manovra dilatoria e strumentale”. Col risultato di un’affluenza alle urne del 30% (35% nel 2017 e 42,9 nel 2012), un rimaneggiamento del governo e il perdono di parecchi attivisti voluti da Tebboune che comunque è riuscito a dividere il movimento, facendone emergere una parte disponibile a un negoziato e una più radicale e intransigente.

A livello internazionale Hirat ha riscosso qualche segnale di simpatia, ma i maggiori partner dell’Algeria hanno mostrato di preferire comunque la continuità di governo all’incertezza: per ragioni economiche, certo, ma anche politiche e di sicurezza (dinamiche migratorie ed estremismo) a fronte di un Mediterraneo dai mutanti equilibri geopolitici, complici la Russia, la Turchia, i paesi del Golfo e una Cina, generosa nel contrasto al Covid-19 e interessata al porto di El-Hamdania nel disegno della Via della Seta. Positivo il rapporto con gli Stati Uniti anche per la politica di contrasto al terrorismo e il sostegno alla stabilità del Nord Africa.

E proprio questa realtà algerina fa da sfondo e accompagna la visita del presidente Sergio Mattarella nel corso della quale viene celebrato il “felice rapporto” bilaterale anche attraverso la cerimonia della targa in marmo bianco dedicata a Enrico Mattei, fondatore dell’Eni.

Elezioni anche in **Marocco**, dove il Partito della Giustizia e dello Sviluppo (Pjd) con soli 12 seggi contro i precedenti 125 paga le annose carenze di governance, esacerbate dalla pandemia da Covid-19. La tornata elettorale è stata vinta dal

Raggruppamento nazionale degli indipendenti (Rni) guidati dal magnate Aziz Akhannouch, persona vicino al Re, che con i suoi 97 deputati e gli 82 del Partito dell'Autenticità e della Modernità si è posto alla testa di un governo di centro-destra "per un'innovativa strategia di sviluppo". Ma ha vinto soprattutto re Mohammed VI che aderendo agli accordi di Abramo con Israele ha ricevuto da Trump il riconoscimento della sovranità marocchina sul Sahara occidentale, questione tanto sensibile da indurre Rabat ad aprire il confine con Ceuta a migliaia di migranti in ritorsione alla decisione spagnola di offrire ricovero ospedaliero al segretario generale del Fronte Polisario, Brahim Ghali. Rabat ha comunque accolto la sollecitazione dell'Onu a Algeri a riprendere il negoziato per un condiviso processo di "auto-determinazione".

L'Unione Europea, dal canto suo, ha difeso il partenariato col Marocco interponendo ricorso contro l'annullamento dell'accordo agricolo e di pesca della Corte di giustizia europea motivato dalla mancata consultazione del popolo sahwawi. E ha lanciato un "Partenariato Verde"¹ per sostenere la transizione energetica e ambientale del paese che da tempo (Cop22 del 2016 a Marrakech) è in prima linea su questi temi nella regione.

Mohammed VI ha continuato nella sua politica di presenza attiva sul continente africano e nella sua "apertura verso il mondo"; *in primis* verso gli Usa, nonché verso la Cina con cui, sulla scia del Memorandum d'intesa del 2016, ha firmato a luglio tre convenzioni che permettano infine al paese di dotarsi delle capacità industriali e biotecnologiche per la produzione di vaccini, compreso quello per il Covid-19.

¹ European Commission, "The EU and Morocco form a Green Partnership on energy, climate and the environment ahead of COP 26", 28 giugno 2021.

Fine della grande eccezione democratica della Tunisia post rivoluzione della dignità?

Le dirompenti misure adottate in luglio dal presidente Kais Saied per “proteggere lo stato da un pericolo imminente” (Parlamento congelato, Governo licenziato, incarcerazioni di presunti corrotti, ecc.) hanno fatto temere la fine del processo di transizione democratica tunisina; e la nomina di una donna premier con 8 ministre su un totale di 24, non è valsa a tranquillizzare. L’opinione pubblica le ha inizialmente sostenute nella diffusa convinzione che le grandi difficoltà sociali ed economiche del paese, esasperate dalla pandemia da Covid-19, fossero il frutto di un sistema politico corrotto e incapace; ma col tempo gli umori sono cambiati: l’Unione generale del lavoro (Uggt) ha duramente contestato il silenzio del governo sulle annunciate riforme e ha reclamato elezioni anticipate al pari di Rached Ghannouchi, leader del primo partito Ennahda (Fratellanza musulmana) e presidente del Parlamento. Saied ha risposto annunciando il 13 dicembre l’avvio dal 2022 di una serie di consultazioni popolari on line su riforme costituzionali da sottoporre a referendum il 25 luglio ed elezioni parlamentari a fine anno. Chi ha seccamente stigmatizzato la svolta di Saied è stata la Turchia, vessillifera della Fratellanza musulmana dove l’ormai conclamato autocrate Recep Tayyip Erdogan ha parlato di “sospensione del processo democratico”. Da parte invece dell’Unione Europea e degli Stati Uniti si è preferito adottare un approccio attendista contrassegnato dalla ribadita volontà di proseguire negli sforzi in atto (Indici) a sostegno della ripresa socio-economica del paese, appesantita anche dalle dure ripercussioni del Covid-19, ma anche dall’aspettativa dell’affermazione della democrazia e dello Stato di diritto. Sullo sfondo il timore che un atteggiamento troppo critico verso Tunisi possa indurre il presidente Saied a rivolgersi alle monarchie del Golfo per far uscire il suo paese dalla grave crisi in cui versa, ripetendo la fattispecie del precedente egiziano del 2013 – sostegno ad Abdel Fattah al-Sisi nel rovesciamento

del presidente Mohamed Morsi (Fratellanza musulmana). In quest'ottica si è posta anche la visita del ministro degli Esteri Luigi Di Maio a fine anno. Significativa anche la positiva predisposizione del Fondo monetario internazionale in merito alla richiesta di supporto finanziario (3,3 miliardi euro) avanzata da Tunisi.

L'Egitto alla riconquista del primato regionale

Dopo il pesante travaglio della sua primavera araba, l'Egitto è andato riconquistando il riconoscimento internazionale del suo tradizionale ruolo di player regionale di primo piano, oscurando le criticità democratiche e le violazioni dei diritti umani – valga il ricordo della tortura e morte di Giulio Regeni e l'incognita del processo a carico di Patrick Zaki dopo quasi due anni di carcere – del regime di al-Sisi. Gli ha certamente giovato la mediazione nella crisi israelo-palestinese (Gaza) e la ricucitura dello strappo intervenuto tra il Qatar e le altre monarchie del Golfo. Ancor più l'emergente profilo di polo energetico (giacimento di Zohr) da collegare al varo dello Statuto dell'organizzazione intergovernativa East Mediterranean Gas Forum (Cipro, Egitto, Francia, Giordania, Grecia, Israele, Italia, e Palestina, con l'Unione Europea e gli Stati Uniti (osservatori permanenti)). Significativa la sua partnership con Israele in materia di sicurezza e da ultimo quella rinnovata con Giordania e Iraq. Così come la convergenza con Washington sull'importanza delle elezioni presidenziali libiche del 24 dicembre e sulla necessità che tutte le milizie armate straniere lascino il paese “senza alcuna eccezione”, con evidente riferimento alle forze militari della Turchia. Le ambizioni di al-Sisi si sono estese anche al futuro della Siria di Bashar al Assad di cui sta propugnando il ritorno in seno alla Lega Araba, offrendo la disponibilità a partecipare alla ricostruzione del paese, così come al consolidamento della cooperazione tripartita con Iraq e Giordania avviata nel 2019. Resta invece il dissidio con l'Etiopia per la diga sul Nilo Azzurro, accentuatosi in seguito al secondo riempimento del suo bacino

in luglio che Egitto e Sudan considerano come una minaccia alla loro sicurezza nazionale e idrica.

Nel 2021 l'economia egiziana sembra dare timidi segni di ripresa grazie anche al rinnovato prestito accordato dal Fondo monetario internazionale di 5,2 miliardi di dollari, ancora stentato però risulta il rilancio del settore turistico, una delle voci principali di entrate per lo stato egiziano (circa il 12% del Pil e il 10% dell'occupazione).

Il ruolo del Golfo nel processo di transizione della regione

Le monarchie del Golfo hanno continuato a soddisfare buona parte della domanda energetica mondiale e a offrire significative opportunità di investimento al loro interno. Hanno anche portato avanti il processo di apertura al mondo nei versanti più diversi, dall'architettura, allo sport, al turismo, alla musica, ecc. e si sono mosse, pur limitatamente, sulla strada dell'emancipazione femminile con una dinamica che merita di essere incoraggiata dall'Occidente in un pragmatico equilibrio tra valori proclamati e interessi perseguiti.

Ritrovata l'unità del Consiglio di cooperazione del Golfo con la ricucitura dello strappo del 2017 con il Qatar, le monarchie sono impegnate – in testa Arabia Saudita ed Emirati – nella transizione verso le fonti rinnovabili in una logica di contemperamento della sicurezza energetica, del sostegno alla diversificazione economica e del risparmio di acqua la cui scarsità è una sfida fondamentale nella regione, giacché ove riuscissero a realizzare i loro obiettivi, otterrebbero una riduzione complessiva stimata del 17% e 12% nel prelievo e nel consumo di acqua.

Alla vigilia della Cop26 Riyadh ha lanciato la Saudi Green Initiative (Sgi) con cui punta a raggiungere la neutralità carbonica entro il 2060 con investimenti per circa 190 miliardi di dollari, si è unita al Global Methane Pledge per ridurre le emissioni di metano del 30% entro il 2030, e ha avviato la

prima fase delle iniziative di imboscamento piantando oltre 450 milioni di alberi.

Intendiamoci, questa positiva transizione, inserita nella cosiddetta Vision 2030 inaugurata dal principe ereditario Mohammed bin Salman, non può cancellare l'ombra dell'orrenda fine del giornalista Jamal Khashoggi e della mano repressiva della monarchia saudita, ma forse riesce a far capire la significativa attenuazione dell'iniziale volontà di Biden di "ricalibrare" le proprie relazioni con Riyadh alla luce delle verifiche effettuate su alcuni dossier mediorientali. Interessante inoltre l'aumento dei contatti con l'Intelligence israeliana per fronteggiare il principale, comune nemico, l'Iran e i suoi sodali. Essi non preludono (ancora) a un'adesione formale di Riyadh agli Accordi di Abramo, come hanno già fatto Bahrein, Emirati, Marocco e Sudan, ma ne sussumono il senso sostanziale; anche in termini di collaborazione militare. Significativo che proprio in chiusura d'anno sia stato reso noto che il Gcc non si oppone alla conclusione del negoziato sul nucleare ma alla sua incompletezza rispetto alle operazioni di destabilizzazione politico-militare di Teheran nella regione

Tra le monarchie del Golfo si è evidenziato il ruolo di mediazione che il Qatar ha svolto e sta ancora svolgendo in relazione al (disastroso) ritiro americano e dei suoi alleati dall'Afghanistan, confermando la sua versatilità nel riuscire ad avere buoni rapporti con Teheran con cui condivide il giacimento di gas naturale South Pars/North Dome; con la Turchia di Erdogan; con gli Usa di cui ospita un'importante base militare, con i quali è entrato nella quarta fase del dialogo strategico, e con la stessa Unione Europea.

Yemen, Libano, Siria e Libia: l'oscurità di crisi ancora senza fine

Yemen

La deriva non sembra destinata a fermarsi a breve; anzi, con la nevralgica M'arib ancora sotto la minaccia degli Houthi rischia di accentuarsi anche per il fallimento dei diversi tentativi negoziali portati avanti dall'Onu, da ultimo l'invio a Teheran dell'inviato speciale Hans Grundberg e la mediazione cercata dall'Oman; dal governo yemenita e da Riyadh è stata respinta la precondizione posta dagli Houthi della riapertura dell'aeroporto di Sana'a e del porto di Hodeidah sul Mar Rosso per il timore di sfruttamento militare da parte di Teheran. Merita nota che Biden dopo aver sospeso la vendita di armi all'Arabia Saudita proprio in relazione allo Yemen, l'abbia approvata a novembre per un valore di 650 milioni di dollari unitamente a un'esplicita garanzia di approvvigionamento per quanto necessario per la sua difesa. Per non parlare della catastrofe umanitaria di questa guerra – da molti definita una “proxy war” tra Teheran e Riyadh – che, secondo le Nazioni Unite, ha provocato 13mila morti e 112mila feriti tra i civili, oltre a 4 milioni di sfollati. Inoltre, quasi due terzi della popolazione (20 milioni circa) vive solo grazie agli aiuti umanitari mentre 5 milioni soffrono la fame.

Libano

Dopo una snervante latitanza governativa durata oltre un anno, Najib Mikati, navigato uomo di potere, già ministro dei Trasporti e delle Opere Pubbliche e ora al suo terzo mandato, è riuscito a formare un nuovo Esecutivo chiamato alla gigantesca sfida posta dal baratro, sociale, finanziario ed economico in cui è precipitato il paese e dal dilagare del malcontento acuito dall'inasprirsi del confronto intra-settario che ha visto da ultimo Hezbollah tentare di fermare, *manu militari*, il processo ai presunti responsabili della devastante esplosione al porto di Beirut.

Mikati ha formato subito una commissione ad hoc per affrontare il Fondo monetario internazionale e sensibilizzare i paesi amici del Libano, a cominciare dalla Francia di Macron, grande sponsor del nuovo premier. Sono mancate all'appello le monarchie del Golfo, Arabia Saudita in testa a causa dell'improvvida stigmatizzazione della guerra saudita in Yemen fatta da Georges Qordahi, attuale ministro per l'Informazione, quando non era ancora al governo, vicino a Hezbollah; una causa/pretesto, in realtà, per sottolineare l'ostilità nutrita nei confronti dello strapotere di Hezbollah (e dunque dell'Iran) nel paese. Solo quando sono arrivate le dimissioni di Qordahi su pressione dello stesso Mikati e della Lega araba, si è aperto uno spiraglio di possibile ripensamento di Riyadh. Non è scontato però che ciò avvenga perché l'Arabia Saudita intesta alla classe politica libanese il crescente ruolo assunto da Hezbollah accusato tra l'altro del contrabbando di milioni di pillole Captagon, la cosiddetta "droga degli integralisti" presso il porto di Gedda a causa del quale sono state bloccate le importanti, per Beirut, esportazioni di frutta e verdura.

Siria

"...La Siria non soddisfa le condizioni minime indispensabili per garantire un processo capace di porre fine al conflitto, di stabilire una governance credibile e inclusiva e aprire la strada a elezioni libere ed eque; condizioni esplicitamente dichiarate ostative a un coinvolgimento dell'Europa nella ricostruzione del paese...". Con queste parole si è chiusa la Dichiarazione finale della V Conferenza di Bruxelles sulla crisi siriana, presieduta a fine marzo dall'Onu e dall'Unione Europea che, con gli Stati membri è il principale donatore (24,9 mld euro) per l'assistenza umanitaria, la stabilizzazione e resilienza compresi gli interventi per combattere la pandemia da Covid-19.

Da allora la situazione non si è modificata, neppure nella nevralgica area del nord-est e del nord-ovest, dove si confrontano Damasco, Mosca e Ankara, le prime due alleate mentre la terza continua ad essere sostenitrice delle milizie (anche estremiste)

anti-Assad nel Nord Ovest, mentre nel Nord Est è impegnata a combattere i curdi siriani dell'Ypg (*Unità di protezione popolare*) – considerata dal governo turco “forza terroristica” in quanto legata al Pkk (*Partito curdo dei lavoratori*) – che fa parte delle *Forze democratiche siriane* (Sdf) sostenute dagli USA anche in funzione anti-Stato islamico ancora presente nell’area desertica del paese.

Ma Bashar al Assad è stato rieletto alla presidenza con una percentuale di preferenze (95%) che, se legittima ogni riserva, conferma anche il diffuso convincimento (o rassegnazione) che la sua caduta non sia conseguibile con la sola soluzione militare, e che egli possa riprendere il controllo del suo intero territorio (oggi al 70%). E che dunque risulti ormai conveniente recuperare la Siria al mondo arabo e alla stessa Lega araba da cui era stata allontanata nel lontano 2011. Ciò anche per ridurne la dipendenza dall’Iran. Si comprende che, se gli Usa, per ora almeno, non intendono sostenere alcuna linea di normalizzazione dei rapporti con quel regime, questo riavvicinamento intra-arabo sia valutato con favore da Damasco anche nell’aspettativa di poter contare sulle risorse delle monarchie del Golfo per la ricostruzione del paese stimata in circa 400mld dollari.

Val la pena osservare che l’attenuazione dei rapporti con Teheran e la diminuzione della sua presenza politico-militare nel paese non siano affatto sgradite non solo a Tel Aviv ma neppure a Mosca che pure ne è alleata nel sostegno al regime di Damasco. Un doppio segnale di questa incipiente dinamica può essere colto nell’allontanamento del generale Javad Ghaffari, comandante della Forza Quds del Corpo delle guardie rivoluzionarie islamiche in Siria, nonché nella visita in Siria del ministro degli Esteri emiratino. Sarà utile seguirne le tracce anche in relazione a un possibile indebolimento del cosiddetto “Asse della resistenza”.

Libia

“Dobbiamo proseguire con il nostro impegno per la piena stabilizzazione del paese, seguendo il percorso tracciato dalle Nazioni Unite. È un processo che deve rimanere a guida libica, che la comunità internazionale deve sostenere e accompagnare. È importante che ci siano quanto prima elezioni libere, credibili e inclusive che possano unire il paese e portare a una pace duratura. La stabilizzazione della Libia è fondamentale anche per il controllo dei flussi migratori. Ora è essenziale che l’Unione Europea adotti una gestione condivisa, umana e sicura, all’altezza dei nostri valori”. Con queste parole il presidente del Consiglio Mario Draghi ha commentato il rinvio del voto del 24 dicembre, dato per scontato dopo settimane di grande incertezza, di ostilità interne e di carsiche interferenze esterne. Il 2022 dirà se il capitale di convergenza che si è andato formando nel corso del 2021 sul piano interno e a livello internazionale varrà a evitare che il paese sprofondi nuovamente in una spirale di conflittualità. Conforta che né Russia né Turchia, protagonisti della principale tra le crepe tribali-politico-militari e claniche alimentate nel paese dai rispettivi alleati e sodali, sembrano inclini ad alimentarla.

I nodi da sciogliere sono parecchi: dalla legge elettorale alla definizione di una cornice costituzionale chiara, all’impegno dei candidati, ancora da scrutinare sul serio, ad accogliere il risultato delle urne, ecc..

L’anno si è chiuso all’ombra di un grande fermento interno rispetto al quale spetta ora ai partner internazionali e regionali una sfida nevralgica: l’onere di farsi “facilitatori” della costruzione di una nuova *road map* che sia per quanto possibile libico-centrica sulla quale riprendere il cammino di stabilizzazione avviato nel 2020 col cessate il fuoco siglato il 23 ottobre a Ginevra e sponsorizzato dal Comitato militare 5+5, fino alla Conferenza di Parigi del 12 novembre e ai relativi seguiti.

Conclusioni

Nel corso del 2021 l'area Mena è stata attraversata da dinamiche diversificate: *da quella* ancora decisamente conflittuale in Yemen *a quella* ancora perigliosa del Libano *a quella* in stallo rischioso della Libia, *a quella* incerta, ma con distinte peculiarità, della Siria e dell'Iraq; tutti paesi accomunati dal gioco incrociato delle politiche di influenza delle potenze regionali e internazionali. Vi si distinguono l'Iran, interlocutore e sorvegliato speciale degli Usa impegnati nel rinnovato negoziato sul nucleare che Israele si dichiara deciso a contrastare in caso di un accordo "non buono" – come del resto il Consiglio generale del Golfo –, intento intanto ad allargare i rapporti col mondo arabo oltre il perimetro degli accordi di Abramo; meno marcate ma rilevanti, le monarchie del Golfo protese verso una progressiva apertura al mondo *tous azimuts* e aspiranti partner attivi delle sfide globali, desiderose di un auspicato allentamento delle tensioni con Teheran e di un innovativo Consiglio di coordinamento con l'Egitto; e infine non può essere certo taciuto il ruolo di Russia e Turchia, potenze unite in un ondivago rapporto di competizione politico-militare dalla Siria alla Libia.

Ancora nebbioso il profilo della "ricalibratura/disimpegno" statunitense che si accompagna al poco decisivo ruolo diplomatico-umanitario dell'Unione Europea.

Tra le incognite che si aprono non si può non ricordare l'estremismo di matrice islamista che nella sua poliedricità interessa ancora l'intera regione, anche per la temibile e terribile scia dell'ultimo trauma afghano.

9. La rinascita dell'Emirato islamico in Afghanistan e le ricadute regionali

Elisa Giunchi

Nel corso dell'estate del 2021, mentre i contingenti internazionali completavano il ritiro dal paese, l'esercito afgano si è disgregato, permettendo ai talebani di occupare in rapida successione i principali valichi e distretti rurali, e di entrare infine a Kabul, quasi senza colpo ferire, il 15 agosto.¹ Nelle due settimane successive gli ultimi contingenti internazionali hanno lasciato il paese, e con loro migliaia di afgani che avevano collaborato con sedi diplomatiche, agenzie di sviluppo e uffici governativi. In autunno le condizioni di vita della popolazione, già precarie, si sono rapidamente deteriorate. Tra le cause della crisi umanitaria in cui sta precipitando l'Afghanistan, la siccità che per il secondo anno consecutivo ha colpito il paese, facendo lievitare i prezzi del frumento e di altri beni di prima necessità; l'esigenza da parte dei talebani di usare le magre risorse a propria disposizione per consolidare il proprio controllo sul territorio e ricompensare gli "studenti"; il congelamento del denaro depositato presso le banche occidentali, e l'interruzione da parte della comunità internazionale degli aiuti allo sviluppo che fino al 15 agosto coprivano i tre quarti della spesa pubblica afgana. Il rinato emirato islamico può oggi contare, se si escludono i proventi derivanti dall'oppio, le tasse imposte sugli

¹ Per gli eventi che hanno portato alla rinascita dell'emirato in una prospettiva di lungo periodo, si veda E. Giunchi, *Afghanistan. Da una confederazione tribale alle crisi contemporanee*, Roma, Carocci, 2021.

asfittici commerci interni, e l'assistenza umanitaria, sulle sole importazioni da alcuni paesi della regione, peraltro limitate a causa della scarsa liquidità di cui dispongono i talebani e della diffidenza che molti paesi nutrono verso il nuovo governo afgano. Ed è proprio al quadro regionale – un quadro complesso, in cui si intersecano molteplici antagonismi – che dedicheremo le prossime pagine.

Cina e Russia

All'indomani dell'arrivo dei talebani a Kabul la stampa occidentale ha sottolineato il pericolo che, nel vuoto creato dal ritiro dei contingenti internazionali, Russia e Cina possano allargare la propria influenza nella regione. I due paesi si sono mostrati effettivamente disposti, già all'indomani del ritorno dei talebani a Kabul, a relazionarsi con il nuovo governo. Se i russi si sono espressi, in realtà, con una certa cautela, la Cina ha assicurato senza mezzi termini nel primo incontro bilaterale di alto livello, avvenuto il 25 ottobre, l'intenzione di rispettare la sovranità, indipendenza e integrità territoriale dell'Afghanistan, e ha esortato in diverse occasioni l'Occidente a revocare le sanzioni imposte ai talebani.

Che la rinascita dell'emirato possa avere ricadute positive sulla Cina è fuori discussione: con la partenza delle truppe statunitensi, Pechino potrà riprendere e potenziare gli investimenti fatti in Afghanistan in questi vent'anni, soprattutto nel comparto minerario. Secondo TOLONews, il canale televisivo e internet che i talebani usano oggi per comunicare con il resto del mondo, sono già riprese le operazioni di estrazione di rame a Mes Aynak, dove 13 anni fa alcune aziende cinesi avevano ottenuto diritti esclusivi di estrazione.² Oltre ad avere ampi giacimenti non sfruttati di rame, oro, bauxite, litio, cromo, piombo, zinco, minerali di ferro, talco, l'Afghanistan è ricco di terre rare – elementi chimici

² “Mining at Mes Aynak has resumed: officials”, *TOLONews*, 13 dicembre 2021.

che permettono di produrre materiali altamente performanti, essenziali per l'industria bellica, aerospaziale e la transizione *green*. Il paese ha anche riserve di gas naturale e di petrolio, sulle quali sono in corso alcuni incontri con potenziali investitori russi³, che attraverso il corridoio del Wakhan potrebbero essere un giorno trasportate in Cina. Pechino potrà, inoltre, in un Afghanistan stabilizzato, consolidare i corridoi terrestri della Bri (Belt and Road Initiative), e in particolare quella che probabilmente è la sua arteria più importante, il Cpec (China-Pakistan Economic Corridor), e magari estendere la Bri con corridoi supplementari diretti verso l'Afghanistan. Su un piano più strettamente geopolitico, la Cina potrà ora rafforzarsi sul teatro regionale rispetto all'India, la cui ascesa negli ultimi decenni è stata vista con favore e sostenuta da Washington, e con la quale permangono dissidi confinari relativi al settore orientale e occidentale della linea McMahan.

La rinascita dell'emirato islamico non è tuttavia priva di rischi, dal punto di vista cinese: i talebani potrebbero tornare a dare rifugio ai militanti uiguri del Tip (Turkestan Islamic Party) attivi nello Sinkiang e a gruppi analoghi, con l'effetto di destabilizzare la regione e compromettere così la Nuova Via della Seta. Sebbene i talebani abbiano per lo più evitato di criticare le politiche di sinizzazione e repressione degli uiguri, è difficile immaginare che tutte le fazioni che compongono il frastagliato movimento talebano rinneghino del tutto i legami con il Tip. I timori cinesi sono stati confermati dalla formazione a settembre di un governo interinale composto per un terzo da figure affiliate alla rete Haqqani, che ha legami, non si sa quanto solidi, con al-Qaeda e altre sigle del jihadismo globale.

Il timore del contagio jihadista è condiviso da Mosca e dalle repubbliche centro-asiatiche. La vittoria dei talebani potrebbe avere l'effetto di rinvigorire i movimenti jihadisti presenti nello spazio ex sovietico anche se l'emirato decidesse di non fornire

³ "Taliban say Russian investors willing to establish oil & gas refineries in Afghanistan", *republicworld.com*, 4 gennaio 2021.

loro rifugio. Come è stato messo in luce dagli attentati messi a segno dall'Isk (Islamic State in the Khorasan) in Afghanistan nei mesi scorsi, l'emirato non sembra peraltro in grado di controllare il gruppo jihadista che maggiormente preoccupa gli attori regionali. Dalle sue basi a est del paese l'Isk continua ad attrarre militanti, a differenza della rete qaedista che, per quanto ancora presente sul territorio, è ormai un'ombra di quello che era venti anni fa. Il timore del contagio jihadista ha indotto Russia, Tagikistan e Uzbekistan a condurre a inizio agosto esercitazioni congiunte in prossimità del confine afgano; Tagikistan e Iran a istituire dopo l'estate un comitato volto a facilitare la collaborazione bilaterale in materia di sicurezza e contro-terrorismo; Russia e Cina a siglare a settembre un accordo su terrorismo e narcotraffico, a completamento del dialogo 2+2 iniziato ad aprile.

La convergenza tra questi ultimi due paesi sui temi legati alla sicurezza regionale non significa però che i loro interessi coincidano: mentre Pechino vuole contenere l'influenza di New Delhi, ed escluderla dai tavoli negoziali sulla crisi afgana, Mosca vorrebbe includere l'alleato indiano – che tra le altre cose è un acquirente importante di armi e attrezzature militari russe – nei tentativi di stabilizzare l'Afghanistan, come evidenziato dalla richiesta russa di invitare New Delhi (e Teheran) al forum Troika plus (che include, per ora, Russia, Pakistan, Cina e Stati Uniti).⁴

Monarchie del Golfo

Scarsa attenzione è stata data all'impatto degli eventi afgani sull'Arabia Saudita. Eppure Ryadh negli anni Novanta finanziò il movimento talebano e fu uno dei tre paesi, insieme a Pakistan ed Emirati, che lo riconobbe sul piano diplomatico. Si trattava di una strategia che, al pari del sostegno concesso nel decennio

⁴ “Every reason to believe India will join extended Troika of US-China-Russia-Pak on Afghanistan: Lavrov”, *The Tribune*, 3 gennaio 2022.

precedente alla resistenza afghana, rientrava nel tentativo, perseguito con vigore dagli anni Settanta, di influenzare l'islam globale in funzione anti-iraniana. Un gioco rischioso, quello di Riyadh, come è risultato evidente quando i suoi *protégés* e le loro filiazioni hanno messo in discussione a partire dagli anni Novanta la legittimità religiosa dei Saud, accusati di non essere sufficientemente islamici e di essere collusi con Stati Uniti e Israele.

La scarsa attenzione data dai media all'Arabia Saudita all'indomani del ritorno a Kabul dei talebani è il riflesso della convinzione, da parte di molti analisti, che essa abbia cessato di sostenere da tempo gli "studenti coranici". È indubbio che da diversi anni Riyadh sta cercando di proiettare all'esterno un'immagine moderata, nella speranza di riparare il danno di immagine causato dal suo coinvolgimento negli attentati dell'11 settembre e poi dall'*affaire* Kashoggi. Non vi sono prove tuttavia che, al di là delle riforme introdotte negli ultimi anni dal principe ereditario Muhammad bin Salman, la politica di sostegno a movimenti jihadisti e anti-sciiti che operano fuori dai propri confini sia realmente cessata, e che il proposito di wahhabizzare l'islam globale sia stato abbandonato. Lo stesso si dica per gli Emirati Arabi Uniti, che hanno intrapreso negli ultimi anni una politica di caute aperture in tema di diritti umani, e per il Qatar. È probabilmente questo il paese del Golfo che è stato maggiormente avvantaggiato dalla rinascita dell'emirato. Già nel 2013 i talebani hanno potuto aprire a Doha un ufficio politico. Ed è lì che si sono svolti i negoziati tra l'inviato di Trump e il mullah Baradar che hanno portato all'accordo del febbraio 2020. Il Qatar ha potuto rafforzare così le proprie credenziali islamiche e, al contempo, i legami con gli Stati Uniti. Non male, per un paese che fino a un anno prima era stato sottoposto a un duro embargo dal potente vicino saudita e da alcuni suoi alleati.

Sebbene invitino l'Occidente a relazionarsi con l'emirato islamico in nome della stabilità regionale, i paesi del Golfo non hanno a oggi riconosciuto i nuovi padroni di Kabul.

Essere identificati con i talebani, che in Occidente non godono certo di buona stampa, può avere un costo reputazionale non indifferente, a meno che l'emirato islamico non decida di assumere un volto più "moderato". Le dichiarazioni dei vertici politici delle monarchie del Golfo sono a questo proposito illuminanti. Lo scorso ottobre il ministro degli Esteri del Qatar ha sottolineato le differenze che intercorrono tra i regni del Golfo, autocratici sì ma – a suo dire – moderati sul piano sociale, e l'emirato.⁵ Anche l'Arabia Saudita ha cercato di indurre la dirigenza talebana a moderare le proprie posizioni in tema di diritti umani nel tentativo di dare sostanza all'immagine che i Saud vorrebbero proiettare, quella di un movimento riformato, lontano dagli eccessi degli anni Novanta, "degnò" quindi di essere riconosciuto dall'Occidente. In attesa che i talebani ottemperino alle sue richieste, Mohammed bin Salman cerca di distanziarsi formalmente dai talebani. Il principe Turki al-Faisal, ex capo dell'intelligence saudita, ha così sottolineato la differenza che intercorre tra il wahhabismo, l'ideologia ufficiale del regno, e il deobandismo da cui sarebbero nati i talebani, dimenticando convenientemente il ruolo del proprio paese nel sostegno ai talebani e il processo di wahhabizzazione delle madrasa pakistane deobandite perseguito dai regnanti sauditi sin dagli anni Settanta.

Iran

La rimozione del regime talebano nel 2001 e, due anni dopo, quella di Saddam Hussein in Iraq, permisero all'Iran di allargare la propria influenza oltre i confini orientali e occidentali. In Afghanistan lo state-building avviato dalla conferenza di Bonn rese inoltre possibile ad hazara e tagiki, tradizionalmente vicini all'Iran, di entrare nelle istituzioni politiche; Teheran si inserì quindi nella ricostruzione del paese con investimenti

⁵ J.M. Dorsey, "Afghanistan highlights link between religious soft power and Gulf security", *The Times of Israel*, 1 ottobre 2021.

e aiuti che, nelle intenzioni della sua leadership, avrebbero alleviato l'isolamento in cui si trovava il paese e l'impatto delle sanzioni. Tra i molteplici investimenti iraniani in Afghanistan, molti erano tra l'altro mirati a promuovere la connettività tra i due paesi, e accrescere quindi l'accesso ai mercati afgani. I media arabi, israeliani e statunitensi hanno più volte accusato la dirigenza iraniana di fare il doppio gioco: Teheran avrebbe sostenuto parallelamente anche i talebani al fine di scongiurare una presenza di lungo termine dei contingenti Usa in prossimità dei propri confini. Non vi sono in realtà prove che le cose siano andate così, ma non è da escludere che il governo iraniano abbia deciso a un certo punto di aprire dei canali di comunicazione con alcune fazioni talebane, per prepararsi all'eventualità – diventata certezza con l'annuncio di Obama nel 2009 – che le truppe straniere si ritirassero dall'Afghanistan.

Il principale timore del governo iraniano è oggi che l'emirato torni sotto l'influenza dell'Arabia Saudita, che già sostiene gruppi armati sunniti nel Sistan-Belucistan. Tanto più che la competizione interna al Gcc è stata attutita negli ultimi anni dall'esigenza di ritrovare unità d'intenti in funzione anti-iraniana e rinsaldare i legami con gli Stati Uniti, oggi meno disposti di un tempo ad assicurare la protezione della penisola araba. Il ritiro dall'Afghanistan non ha fatto, naturalmente, che mettere in luce che le priorità statunitensi sono altrove, nell'Indo-Pacifico, e ha quindi contribuito con ogni probabilità a indurre le monarchie del Golfo a superare le loro differenze.

Vi è poi il timore che i talebani riprendano le politiche antisciite che li avevano contraddistinti negli anni Novanta. La volontà e la capacità di difendere le minoranze sciite fuori dai propri confini – occorre tenerlo a mente – è un importante fattore di legittimazione per i governanti iraniani. Si teme infine che l'emirato escluda dal nuovo assetto politico gli afgani persianofoni – *in primis* i tagiki – che con Teheran hanno sempre avuto stretti legami. La formazione da parte talebana del governo *ad interim* conferma questi timori: nel gabinetto siedono solo tre membri delle minoranze etniche e

nessuna figura sciita. A novembre, nel quadro del terzo Regional Security Dialogue, il segretario del National Security Council iraniano Ali Shamkhani ha rimarcato la necessità di includere nel governo afgghano i principali gruppi etnici. Senza, per ora, alcun esito.

Il ritorno dei talebani presenta però anche delle opportunità per Teheran: se la Russia riuscisse a convincere gli altri attori regionali a includere l'Iran negli incontri sull'Afghanistan e a ammetterlo nella Sco (Shangai Cooperation Organization), dove ora ha lo status di osservatore, l'isolamento iraniano ne risulterebbe ridimensionato. In attesa di decidere sul da farsi, Teheran, in ginocchio a causa delle sanzioni, continua a esportare in Afghanistan petrolio e altri prodotti; la stabilità afgghana è nel suo interesse anche per altri motivi: evitare di vanificare gli investimenti fatti in questi vent'anni; scongiurare l'arrivo nuovi flussi di rifugiati nelle aree orientali del paese, dove sono giunti nella prima metà del 2021 circa 20.000 afgghani;⁶ e tenere sotto controllo l'importazione di oppio, che è causa di alti tassi di tossicodipendenza e di una diffusa corruzione.

Pakistan e India

Negli anni Settanta il Pakistan iniziò a sostenere, quando era primo ministro Zulfikar Ali Bhutto, dissidenti afgghani di orientamento islamista nella speranza di indurre Kabul a riconoscere la Durand Line e a non sostenere i guerriglieri beluci che all'indomani della secessione dell'ala orientale nel 1971 erano insorti contro Islamabad. Nel decennio successivo il regime militare di Zia ul-Haq sostenne le fazioni sunnite ultraconservatrici e islamiste della resistenza afgghana per consolidare i rapporti con gli Usa, e al contempo risolvere a proprio vantaggio la questione confinaria e ottenere profondità strategica nel caso in cui fosse scoppiato un nuovo conflitto con

⁶ Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (Unhcr), [Flash External Update: Afghanistan Situation](#), #6, 20 settembre 2021.

l'India. Nei primi anni Novanta Benazir Bhutto puntò su un nuovo alleato afgano: il movimento talebano. Una decisione che fu confermata da Nawaz Sharif e poi, dopo il colpo di stato del 1999, dal generale Pervaiz Musharraf: la politica afgana di Islamabad rimase invariata, indipendentemente dal sistema politico del paese e dall'orientamento ideologico della sua classe politica.

All'indomani degli attentati dell'11 settembre Musharraf si vide costretto a disconoscere i talebani sul piano diplomatico e a sostenere le forze impegnate nella Ggt. Ciò permise al generale di migliorare i rapporti con gli Stati Uniti, incrinati in seguito ai test nucleari del 1998 e al colpo di stato del 1999, e a ottenere una serie di benefici sul piano bilaterale e multilaterale.⁷ Sia Musharraf sia i governi eletti dopo la transizione democratica del 2008 avrebbero tuttavia portato avanti una politica ambivalente: i vertici talebani trovarono rifugio nel nord-ovest pakistano, e da lì poterono pianificare le loro offensive e reclutare volontari, contando sulla solidarietà della popolazione locale, sul sostegno del Jamiat-e Ulama e del Terik-e Taliban Pakistan (Ttp), e, come hanno sempre sostenuto studiosi e analisti, con la connivenza dei servizi segreti pakistani. Ciò causò inevitabilmente un deterioramento nei rapporti tra Islamabad e il governo afgano, e tra Islamabad e gli Usa, per lo meno fino a quando il Pakistan non tornò a essere funzionale alla decisione dell'Amministrazione Trump di negoziare direttamente con i talebani.

Sono evidenti i vantaggi che il ritorno dell'emirato comporta per Islamabad. Innanzitutto, la questione del confine, che avvelena i rapporti bilaterali da circa un secolo, potrebbe essere risolta o almeno messa a tacere in nome della fratellanza islamica: i talebani – soprattutto quelli ghilzai alla quale appartiene la rete Haqqani, non a caso la fazione talebana maggiormente sostenuta da Islamabad – non hanno messo finora in discussione il tracciato confinario. In secondo luogo, Islamabad può sperare che Kabul non sostenga più i nazionalisti beluci, che con i loro

⁷ Si veda E. Giunchi, *Pakistan: islam, potere e democratizzazione*, Roma, Carocci, 2009.

attacchi a infrastrutture pakistane e tecnici cinesi mettono in pericolo i progetti infrastrutturali legati al Cpec; infine, il Pakistan ottiene la agognata profondità strategica riducendo parallelamente l'influenza indiana alle proprie spalle, che era aumentata drasticamente dopo il 2001.

In seguito alla disfatta del primo emirato il governo indiano aveva stabilito rapporti cordiali con il governo di Karzai, non tanto nel contesto dell'antagonismo con il Pakistan, quanto nel tentativo di estendere la propria influenza fuori dalla regione sud-asiatica. L'India aprì in Afghanistan quattro consolati, divenne il principale donator regionale del paese, con progetti di grande impatto simbolico, e investì circa 3,5 miliardi di dollari nel settore sanitario, nell'istruzione e nelle infrastrutture; tra i progetti più importanti, la costruzione di una strada volta a collegare l'Afghanistan a Chabahar, importante porto iraniano dal quale transitavano le merci indiane dirette all'Afghanistan e all'Asia centrale e che costituisce agli occhi di New Delhi un contrappeso a Gwadar, il porto pakistano riqualificato grazie ai fondi cinesi. In campo militare nel 2011 New Delhi strinse con il governo afgano un accordo di partnership strategica con la quale si impegnava a fornire a Kabul addestramento e armi leggere.

Con la rinascita dell'emirato, il governo vede compromessi sia i propri investimenti in Afghanistan, sia la propria proiezione extra-regionale, a vantaggio, per di più, dei propri antagonisti regionali, Cina e Pakistan. Vi è poi il timore che l'emirato torni a dare rifugio a gruppi jihadisti come Let (Lashkar-e Toyba) e JeM (Jaish-e Mohammed) che in passato hanno organizzato attentati contro target indiani in Afghanistan, in India e in Kashmir. Non sembra tuttavia che l'India sia propensa ad aiutare, come ha fatto negli anni Novanta, un'ipotetica opposizione anti-talebana: esponenti del governo Modi si sono anzi incontrati a settembre con alcune figure di spicco dell'emirato, nella consapevolezza che il nuovo governo afgano ha ogni interesse a riattivare gli scambi commerciali bilaterali e gli investimenti indiani, e a diversificare le proprie alleanze.

Insomma, i calcoli pakistani potrebbero rivelarsi sbagliati. Non solo l'India potrebbe riuscire a preservare i propri interessi in Afghanistan, ma la rinascita dell'emirato potrebbe rinvigorire il Ttp e gruppi analoghi che considerano non islamico il governo di Islamabad, e convincerli a tentare di emulare i loro fratelli afgani. Se ciò accadesse, le tensioni settarie interne al Pakistan non potrebbero che aumentare, al pari della violenza intra-sunnita che contrappone da tempo il Jamiat-e Ulama, deobandita, e il Jamiat-e Pakistan, barelvi. Vi è poi chi teme che si verifichi una convergenza tra gli obiettivi islamisti del Ttp e le istanze nazionaliste pashtun volte a unire la popolazione che vive a cavallo della Durand line; se ciò avvenisse, il riferimento all'islam, usato sin dal 1947 per tenere insieme il paese, cesserebbe di agire da collante, lasciando spazio a quello che Jinnah chiamava il veleno del provincialismo.

Imran Khan ha ogni interesse a vedere riconosciuto l'emirato dalla comunità internazionale, a integrarlo nella regione e a scongiurare il rischio che i paesi che si sentono maggiormente minacciati dal nuovo assetto politico sostengano i propri *proxies* afgani o si inseriscano nelle fratture interne agli stessi talebani. Un'ulteriore destabilizzazione dell'Afghanistan alimenterebbe tra l'altro nuovi flussi di rifugiati verso il Pakistan (nella prima metà di quest'anno ne sono arrivati oltre 10.000) e il narcotraffico attraverso la porosa Durand Line.⁸

Per integrare l'emirato nella regione scongiurando il pericolo della guerra civile, ma anche per ripulire la propria immagine di paese che sponsorizza forze oscurantiste, il Pakistan cerca di imprimere all'emirato una svolta moderata. Ma è oggettivamente difficile influenzare un movimento policentrico, in cui la catena di comando è, per di più, opaca e mutevole. Tanto più che la forza meno incline alla moderazione è la rete Haqqani, da tempo sostenuta dai servizi segreti pakistani.

Islamabad ha infine ogni interesse a evitare che l'India si ritagli un ruolo negoziale che pregiudichi l'influenza pakistana

⁸ *Ibidem.*

sul nuovo assetto politico afgano; e difatti all'incontro tenuto l'11 novembre a Islamabad del forum "Troika plus" l'India non è stata invitata; né il Pakistan né la Cina hanno voluto peraltro partecipare al Regional Security Dialogue che si è tenuto il giorno prima a New Delhi, al quale hanno partecipato, oltre all'India, Russia e repubbliche centro-asiatiche.

Se, da una parte, Islamabad considera l'India uno spoiler, che in quanto tale non può agire da peacemaker, l'India dall'altra accusa il Pakistan di considerare l'Afghanistan un protettorato. In quanto alla Cina, stretta alleata di Islamabad, la sua dirigenza diffida delle intenzioni di New Delhi, considerata un importante pilastro della politica statunitense nell'Indo-Pacifico; come si legge sul quotidiano filo-governativo *Global Times*: "If India is to play a role in Afghanistan, it is unlikely to play a positive one. India is likely to use its intelligence agencies and some forces cultivated in Afghanistan and its surrounding areas in the past ... to undermine and disrupt the stability of Afghanistan".⁹

Conclusioni

La stabilità dell'Afghanistan è nell'interesse di tutti gli attori regionali, anche di quelli, come Iran e India, che hanno buoni motivi per sentirsi minacciati dall'emirato. Dialogare con i talebani e integrarli nella comunità internazionale è funzionale all'intenzione di accedere ai mercati e alle risorse afgane, di combattere il narcotraffico nella regione e di scongiurare nuovi incontrollati flussi di rifugiati verso i paesi limitrofi.

Il grado di apertura all'emirato dipende tuttavia dalla disponibilità dei talebani a formare un governo maggiormente inclusivo e a non sostenere movimenti jihadisti che rappresentano una minaccia per altri paesi. L'appello a garantire i diritti delle donne, reiterato da tutti gli attori regionali, nasce invece, presumibilmente, da esigenze di soft power – il desiderio di non

⁹ L. Zongyi, "Why is it essential for China, Pakistan to enhance coordination against terrorists, safeguard regional stability", *Global Times*, 2 ottobre 2021.

essere identificati con un regime “oscurantista” e, nel caso dei paesi arabi del Golfo, il tentativo di presentarsi come bastioni di un Islam “moderato” che possa fare da ponte tra gli Stati Uniti e il mondo musulmano.

L'evoluzione dello scenario regionale dipenderà in larga misura dall'esito delle lotte di potere interne ai talebani, divisi tra un'ala pragmatica guidata da Baradar e un'alta “oltranzista” – la rete Haqqani –, contraria a moderare l'ideologia del movimento, e da considerazioni legate alla rivalità geostrategica che contrappone India e Pakistan, Cina e India, monarchie del Golfo e Iran.

10. Indo-Pacifico: l'ascesa di un nuovo spazio geopolitico

Filippo Fasulo

La fine della Guerra fredda, con la conseguente riduzione del valore dell'Europa come confine fisico con il nemico sovietico, insieme con la crescita del peso delle economie asiatiche, ha generato negli ultimi tre decenni un ampio dibattito sull'imminente transizione del centro geopolitico del mondo dall'asse atlantico – che vede Stati Uniti ed Europa come principali protagonisti – all'asse pacifico caratterizzato dalla rivalità tra Washington e Pechino. Le vicende del 2021 sembrano finalmente dimostrare l'avvenuta transizione, tanto che tutti gli attori principali hanno formalizzato una propria strategia per la regione, seppure le forme dell'impegno degli attori regionali ed esterni debba essere ancora pienamente codificato. Ciò di cui si sta parlando è l'Indo-Pacifico, un concetto ancora oscuro fino a pochi anni fa, ma che oggi rappresenta la nuova frontiera dell'impegno internazionale in termini di presenza militare, commerciale e di definizione dei rapporti di alleanza nel contesto della competizione fra le Grandi Potenze. L'Indo-Pacifico, dunque, è un concetto relativamente nuovo, promosso da asiatici, con una dimensione militare e una commerciale e che ha un deciso accento sul contenimento delle ambizioni di espansione cinese.

La nascita del termine e le principali questioni in ballo

Per comprendere il significato strategico dell'Indo-Pacifico il primo passaggio è esplorarne la genesi del nome. Bisogna risalire alla Germania tra le due guerre e al lavoro del geografo e politologo Karl Haushofer per vederne la prima formulazione. Haushofer, che nel corso della sua carriera si è molto occupato del celebre *Lebensraum*, aveva immaginato l'Indo-Pacifico come uno spazio in contrapposizione a un Oceano Atlantico dominato dagli anglo-americani e dalle potenze coloniali europee.¹ Una volta concettualizzato, tale principio rimane sullo sfondo fino a essere nuovamente evocato nel 2007 dal premier giapponese Shinzo Abe durante una visita in India in cui parlò della “confluenza di due Oceani” pur senza citare apertamente l'Indo-Pacifico.² Sotto l'Amministrazione Obama il termine comincia a essere utilizzato nel più ampio contesto del “Pivot to Asia”,³ ma senza entrare ufficialmente nei documenti strategici statunitensi. Tuttavia, a cavallo della metà degli anni Dieci diversi attori regionali⁴ cominciano ad adoperare il termine nelle loro linee guida di politica estera o nei discorsi dei leader nazionali, come nel caso dell'Australia (2013), del Giappone (2013) e dell'Indonesia (2013). Dopo che nel 2017 gli Stati Uniti di Trump hanno utilizzato ufficialmente il termine nella *National Security Strategy*⁵ inserendo il concetto di *Free and Open Indo-Pacific* sulla base del modello dell'omonima

¹ “The “Indo-Pacific”: Intellectual Origins and International Visions in Global Contexts”, *Modern Intellectual History*, Cambridge University Press, vol. 16, n. 1, 2019.

² Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Confluence of the Two Seas”. Speech by H.E.Mr. Shinzo Abe, Prime Minister of Japan at the Parliament of the Republic of India, 22 agosto 2007.

³ H. Clinton, “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, 11 ottobre 2011.

⁴ W. Haruko, *The “Indo-Pacific” Concept: Geographical Adjustments and their Implications*, WP 326, S Rajaratnam School of International Studies (RSIS), 16 marzo 2020.

⁵ The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, dicembre 2017.

strategia giapponese del 2016⁶, altri paesi hanno formalizzato la propria posizione sull'Indo-Pacifico come nel caso dell'India (2018), della Francia (2018), del Regno Unito (2018), della Germania (2020) e dei Paesi Bassi (2020).⁷ L'iniziativa di Francia, Germania e Paesi Bassi ha poi generato il dibattito che ha portato alla *EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific*⁸ nel 2021.

L'emersione del concetto nella seconda metà del primo decennio del terzo millennio va collegata a tre dinamiche: la crescente attenzione per la regione in conseguenza dell'ascesa cinese, la consapevolezza che il concetto in voga allora di Asia-Pacifico fosse troppo limitato,⁹ e l'esigenza di inserire anche l'India nelle formulazioni dell'architettura di sicurezza della regione. Tale sforzo, tuttavia, risulta ancora in corso visto che rimane in sospeso l'esatta identificazione dei confini dello spazio indo-pacifico. Nella sua versione più estesa va dalle coste dell'Africa Orientale a quella della sponda americana del Pacifico, mentre altre formulazioni si limitano alla metà orientale dell'Oceano Indiano verso ovest e alla metà occidentale dell'Oceano Pacifico verso est.¹⁰ La forma minima, comunque, prevede l'inserimento dell'India in una concettualizzazione della regione che prima restava confinata sostanzialmente ai paesi rivieraschi del Pacifico o all'estremità orientale dell'Asia. In questo modo acquisiscono centralità anche l'Australia, soprattutto come alleato degli Stati Uniti nella regione e la Francia che, con l'inclusione delle isole del Pacifico diventa una potenza locale.

⁶ T. Watanabe, *Japan's Rationale for the Free and Open Indo-Pacific Strategy*, The Sasakawa Peace Foundation.

⁷ F. Heiduk e G. Wacker, *From Asia-Pacific to Indo-Pacific. Significance, Implementation and Challenges*, SWP Research Paper 2020/RP 09, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 1 luglio 2020, doi:10.18449/2020RP09.

⁸ European Commission, Join(2021) 24 final, Joint Communication to the European Parliament and the Council, "The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific" Brussels, 16 settembre 2021.

⁹ F. Heiduk e G. Wacker (2020).

¹⁰ Ibidem; A. Berkofsky e S. Miracola, *Geopolitics by Other Means: The Indo-Pacific Reality*, ISPI Report, Milano, Ledizioni, 2019.

Definiti sommariamente gli attori, negli ultimi anni si sono sviluppate diverse iniziative di natura commerciale. Primo fra tutti il Trans-Pacific Partnership (Tpp) elaborato come “gamba economica” del Pivot to Asia dell’Amministrazione Obama, ma accantonato dopo il ritiro voluto da Trump, in un contesto in cui, però, anche i Democratici non vedevano più di buon occhio la presenza statunitense nel trattato. Paradossalmente il Tpp ha trovato nuova vita sotto forma di Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (Cptpp) senza la presenza americana, mentre il suo contraltare supportato dalla Cina (Regional Comprehensive Economic Partnership - Rcep) è entrato in vigore il 1 gennaio 2022 e figura come il maggior accordo commerciale attualmente esistente.

Dal punto di vista militare, il contrasto nel 2012 tra Cina e Giappone sulle isole Senkaku/Diaoyu¹¹ e la successiva escalation nel Mar Cinese Meridionale, che ha visto la nascita di diverse isole artificiali realizzate da Pechino con l’obiettivo di rafforzare le proprie pretese territoriali, ha rinforzato l’urgenza negli altri attori di aumentare la presenza militare nell’area. Non solo gli Stati Uniti hanno cominciato azioni di disturbo che mettesero in discussione le zone territoriali esclusive di pertinenza delle nuove isole, ma persino paesi distanti geograficamente come la Germania hanno avviato missioni di pattugliamento per garantire la libertà di navigazione nel Mar Cinese Meridionale.¹²

Da una graduale adozione di un termine che aveva l’obiettivo di ampliare all’India, il protagonismo regionale in ottica anticinese, in conseguenza di timori principalmente giapponesi, si è successivamente creato uno spazio che ha visto l’identificazione di nuovi attori (Australia, Francia) che hanno riempito tale spazio con presenza fisica e di pensiero. Nel 2021 questo meccanismo ha raggiunto l’apice con la presa di centralità del framework del Quadrilateral Dialogue (Quad)

¹¹ European Parliament, *Sino-Japanese controversy over the Senkaku/Diaoyu/Diaoyutai Islands. An imminent flashpoint in the Indo-Pacific?*, 2021.

¹² <https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/3143567/german-warship-heads-south-china-sea-it-deploys-six-month>

fra Usa, Giappone, India e Australia; la creazione di una nuova iniziativa fra Australia, Regno Unito e Stati Uniti; e con la formulazione della Strategia Europea. Il luogo principale della cooperazione internazionale e del contrasto fra potenze globali e regionali si è dunque spostato in uno spazio di recente e ancora incompleta definizione quale l'Indo-Pacifico.

Gli Usa e l'Indo-Pacifico

Sebbene in origine, nella visione di Haushofer, la creazione dello spazio dell'Indo-Pacifico dovesse costituire l'occasione del riscatto e dell'affrancamento della porzione orientale del globo dal dominio delle potenze atlantiche, in realtà oggi rappresenta un terreno di confronto globale e l'opportunità per gli Stati Uniti e l'Unione Europea di essere presenti come attori regionali in Asia Orientale. Per gli Usa si tratta anche di dare seguito alle richieste di partecipazione delle dinamiche di sicurezza locali provenienti da Giappone, India e Australia, intimorite dalla sempre crescente assertività cinese.

La componente militare della presenza statunitense nell'Indo-Pacifico ha una ripercussione diretta nella ridefinizione dell'organizzazione della struttura militare. Nel maggio del 2018, infatti, lo US Pacific Command (Uspacom) è stato rinominato Us Indo-Pacific Command (Usindopacom). Una tale modifica, che potrebbe apparire come un dettaglio amministrativo, rappresenta, invece, la volontà di un cambio di prospettiva strutturale e duratura. Anche osservando la genesi del Quad, che per circa un decennio si è reso concreto solo attraverso esercitazioni militari congiunte, l'aspetto di sicurezza appare come la prima motivazione e la prima occasione per aumentare la presenza statunitense nell'area. L'Aukus si dimostra un esempio simile di come le motivazioni strategiche siano la forza principale per creare nuove alleanze. Tuttavia, bisogna prendere in considerazione due elementi: il fatto che una volta sedute allo stesso tavolo le potenze regionali possano poi trovare un accordo su aspetti anche non strettamente strategici

e che le considerazioni di tipo economico siano assolutamente complementari allo sforzo militare.

Tali concetti sono stati più volte ripresi nelle formulazioni, ancora non completamente codificate, della strategia statunitense verso l'Indo-Pacifico che, nelle parole del presidente Biden,¹³ deve essere uno spazio “aperto, connesso, prospero, resiliente e sicuro”. La messa in pratica dal lato economico di questi principi è lo sviluppo di un “Indo-Pacific economic framework” che vorrebbe definire obiettivi condivisi per quanto riguarda la facilitazione al commercio, la definizione di standard per l'economia e la tecnologia digitale, la resilienza delle catene di approvvigionamento, la decarbonizzazione e altro ancora. Si tratta di un passo molto importante per la presenza statunitense nella regione, tanto che questo tipo di accordo, le cui negoziazioni dovrebbero cominciare nei primi mesi del 2022, è stato definito dalla segretaria al commercio Gina Raimondo “inclusivo, flessibile e non strutturato come un tipico accordo di libero scambio”.¹⁴

In senso più generale, la strategia americana verso l'Indo-Pacifico è stata identificata dal segretario di Stato Anthony J. Blinken in occasione di un suo discorso all'Universitas Indonesia di Jakarta il 14 dicembre 2021.¹⁵ Il concetto chiave è quello del “Free and Open Indo-Pacific”, da intendersi sia come capacità degli individui e degli stati di muoversi liberamente, sia come l'esigenza di mantenere il rispetto di un ordine basato su regole. Il riferimento, diretto ed esplicito, è alla sentenza del 2016 di un tribunale delle Nazioni Unite che certifica la violazione da parte della Cina del trattato Unclos in merito alla realizzazione di isole artificiali nel Mar Cinese Meridionale. Sulla base di

¹³ <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/27/readout-of-president-bidens-participation-in-the-east-asia-summit/>

¹⁴ R. Latiff e L. Lee, “U.S. says new Indo-Pacific economic framework not typical trade deal”, Reuters, 19 novembre 2021.

¹⁵ U.S. Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific”, Speech Antony J. Blinken, Secretary of State, Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia, 14 dicembre 2021.

queste premesse, gli Stati Uniti intendono rafforzare la rete di alleanze e di partnership con attori regionali come i membri del Quad, la Corea del Sud, l'Australia, la Thailandia e le Filippine con cui già esistono accordi, ma anche di stringerne di nuovi con Singapore, Vietnam, Malesia e Indonesia. Inoltre, considerano l'Unione Europea come un partner con interessi nell'area con cui collaborare. Per raggiungere questi obiettivi, risulta centrale il perseguimento di una prosperità con un'ampia base che passerà inevitabilmente per l'"Indo-Pacific economic framework" in discussione con l'aggiunta di uno sforzo dal punto di vista dello sviluppo infrastrutturale. Tale mossa è una risposta diretta alla Belt and Road Initiative cinese e sarà fondata sul piano *Build Back Better* e sulle iniziative in questo senso promosse in ambito Quad. Bisogna sottolineare, inoltre, come venga richiamato il Summit for Democracy e la democrazia, segnando implicitamente un solco nei confronti della Cina.

Una prova di quanto l'Indo-Pacifico sia sempre più importante nella proiezione all'estero degli Usa si è avuta in occasione della nascita dell'Aukus, una vicenda che ha causato un incidente diplomatico con la Francia e con l'Unione Europea. Infatti, nella fretta di rassicurare l'Australia sul proprio sostegno in termini di sicurezza nel contesto della competizione tra Grandi Potenze e della sempre maggiore assertività cinese verso l'Australia, l'annuncio di Aukus ha oscurato la presentazione della Strategia Europea verso l'Indo-Pacifico e, con ricadute più pratiche, ha comportato un notevole danno economico per la Francia che ha perso una commessa di sottomarini militari. Sia che la tempistica e i contenuti dell'accordo fossero volutamente messi in competizione con l'Unione Europea e gli interessi dei suoi Stati membri, sia che invece si sia trattato solo di una svista diplomatica, il risultato è la presa di coscienza che la "testa" dei decisori a Washington sia rivolta sempre più verso l'asse del Pacifico.

Dal Quad al Quad Plus

L'intesa strategica che meglio rappresenta la presa di centralità dell'Indo-Pacifico e il cambio di marcia del sistema di alleanze regionali è senza dubbio il Quad (Quadrilateral Dialogue) tra Usa, India, Giappone e Australia. Nato nel 2007 – quindi nel periodo in cui il concetto di Indo-Pacifico cominciava a prendere forma – su iniziativa giapponese soprattutto come veicolo per operazioni militari congiunte, venne azzoppato fin da subito per il ritiro dell'Australia del primo ministro Kevin Rudd, che vedeva l'iniziativa come eccessivamente anticinese. Sopravvissuto attraverso il Malabar Exercise – operazioni militari congiunte in primo luogo tra Usa e India poi con il Giappone membro permanente dal 2014¹⁶ – il Quad ha ripreso vita sotto la presidenza Trump, che contemporaneamente stava inserendo il concetto di Indo-Pacifico nella sua strategia nazionale.

Biden non solo ha confermato l'impostazione, ma ha alzato il livello diplomatico degli incontri tra i rappresentanti dei quattro paesi da summit ministeriale a summit dei capi di governo. Il 12 marzo 2021 si è tenuto il primo summit virtuale dei leader e il 24 settembre 2021 il primo in presenza in un contesto in cui non solo l'Australia è pienamente rientrata nel gruppo, ma gli obiettivi del Quad si sono evoluti rispetto alle sole istanze di tipo di militare. Nel comunicato congiunto diffuso a margine degli incontri di marzo¹⁷ e di settembre,¹⁸ infatti, la priorità è rivolta a temi di carattere più generale. Non si tratta di un fatto del tutto nuovo, tanto che già in alcune delle consultazioni del 2019 a fianco del concetto di Free and Open Indo-Pacific e a istanze di carattere militare erano stati indicati obiettivi di finanza di

¹⁶ K. Kaushik, “Explained: The Malabar Exercise of Quad nations, and why it matters to India”, *The Indian Express*, 31 agosto 2021.

¹⁷ Ministry of Foreign Affairs of Japan, Quad Summit Fact Sheet, “The Quad Vaccine Partnership”, 12 marzo 2021.

¹⁸ The White House, *Joint Statement from Quad Leaders*, Statements and Releases, 24 settembre 2021.

sviluppo e di promozione di infrastrutture di qualità.¹⁹ Negli incontri del 2021, tuttavia, l'attenzione – pur nel contesto del Free and Open Indo-Pacific – è rivolta ad affrontare “alcune delle più pressanti sfide mondiali”, quali la crisi pandemica, il cambiamento climatico e le tecnologie critiche ed emergenti. Gli obiettivi verranno affrontati attraverso specifiche task force per un ognuno di questi temi che prendono il nome di The Quad Vaccine Partnership – che si preoccuperà di ampliare la diffusione delle dosi nei paesi ancora sprovvisti operando nel framework COVAX e grazie alla supervisione di un Quad Vaccine Experts Group oltre a investimenti nella capacità produttiva locale di vaccini e in ricerca e sviluppo –, The Quad Climate Working Group e The Quad Critical and Emerging Technology Working Group.

Nato come un esercizio di tipo militare, il Quad si è così ampliato a sostanzialmente tutti gli ambiti di maggiore interesse per la politica internazionale, sotto il cappello di quello che è stato definito lo “Spirito del Quad”²⁰ che prevede una visione condivisa degli aderenti rivolta a una regione che sia “libera, aperta, inclusiva, sana, ancorata dai valori democratici, e non vincolata dalla coercizione”. L'adesione a questi principi permette la partecipazione alle iniziative del Quad anche ad altri soggetti, nel contesto del framework Quad Plus, cui hanno già partecipato in passato Corea del Sud, Vietnam e Nuova Zelanda.²¹ Questi paesi potrebbero essere coinvolti in proposte politiche nate a margine del Quad come la Supply Chain Resilience Initiative adottata il 27 aprile 2021²² dai ministri del Commercio di Giappone, India e Australia con l'obiettivo

¹⁹ U.S. Department of State, [U.S.-Australia-India-Japan Consultations \(“The Quad”\)](#), Media note, Office of the Spokesperson, 4 novembre 2019.

²⁰ The White House, [Quad Leaders’ Joint Statement: “The Spirit of the Quad”](#), Statements and Releases, 12 marzo 2021.

²¹ J. Panda, “Making ‘Quad Plus’ a Reality”, *The Diplomat*, 13 gennaio 2021.

²² Ministry of Economy, Trade and Industry of Japan, [Joint Statement on the Supply Chain Resilience Initiative by Australian, Indian and Japanese Trade Ministers](#), 27 aprile 2021.

di condividere le migliori pratiche e di organizzare eventi a livello di imprese per favorire la diversificazione delle catene di approvvigionamento.

L'Europa come nazione indo-pacifica

Il 2021 è stato l'anno in cui l'Unione Europea ha ufficializzato la propria volontà di presentarsi come un attore regionale nell'Indo-Pacifico. Questo è dovuto soprattutto ai possedimenti territoriali di un suo Stato membro – la Francia – che coprono quasi tutto il territorio della regione, dalle isole di Mayotte e Reunion vicine al Madagascar fino alla Polinesia francese nel cuore dell'Oceano Pacifico per una popolazione totale di circa 1,5 milioni di persone. È per questa ragione che proprio la Francia si è posta come motore dell'azione politica dell'Unione Europea verso l'area assieme a Germania e Paesi Bassi. Questi ultimi due paesi, tuttavia, hanno dovuto giustificare il loro interesse per l'area non tanto in quanto attori locali, ma piuttosto alla luce della loro tradizionale politica mercantilista e in ragione della crescita dell'importanza dell'Indo-Pacifico.²³ Inoltre, a differenza dei documenti statunitensi, l'accento è posto con minore enfasi sul contenimento alla Cina, valorizzando maggiormente l'opportunità di ampliare la cooperazione con i paesi dell'Asean, pur in un contesto in cui viene data grande attenzione alla libertà di navigazione. La EU Strategy for cooperation in the Indo-Pacific²⁴ è sostanzialmente fondata su questo approccio e indica come priorità il rafforzamento delle catene di approvvigionamento, accordi commerciali bilaterali e accordi di cooperazione con attori locali senza però negare l'esigenza di proteggere le linee di comunicazione e la libertà di

²³ G. Wacker, *The Indo-Pacific concepts of France, Germany and the Netherlands in comparison: Implications and Challenges for the EU*, Policy Brief, n. 2021/19, EUI Global Governance Programme, Robert Schuman Centre, maggio 2021

²⁴ European Commission, [“The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific...”, cit](#)

navigazione anche attraverso pattugliamenti degli Stati membri. C'è, quindi, il riconoscimento di una tensione geopolitica in essere, alimentata anche dalla crescente militarizzazione della Cina, che può mettere in discussione soprattutto gli obiettivi commerciali. In ogni caso, in questa fase il segnale più importante è la presa di coscienza dell'Unione Europea della crescita di importanza dell'Indo-Pacifico e del ruolo che essa può giocare sia facendo leva sulla presenza francese, sia in ragione dell'impegno economico nell'area visto che UE e Indo-Pacifico valgono insieme oltre il 70% dei commerci globali in beni e servizi e più del 60% dei flussi di investimenti diretti all'estero.

Tuttavia, la presentazione del documento il 16 settembre 2021 è stata messa in ombra dalla quasi contemporanea comunicazione sulla nascita dell'Aukus. Avendo già detto degli interessi Usa e dei timori australiani in termini di sicurezza, è interessante soffermarsi sulla posizione del Regno Unito che nel proprio documento strategico (*Global Britain in a competitive age*²⁵) dedica grande spazio all'Indo-Pacifico e alle opportunità di cooperazione commerciali. La scelta è stata letta come la volontà di trovare uno sbocco alternativo all'Europa dopo la Brexit anche se permangono dubbi su quanto il Regno Unito possa davvero crescere ancora nella regione avendo già siglato importanti accordi commerciali negli anni passati.²⁶

In prospettiva, è possibile immaginare nei prossimi anni una volontà dell'Unione Europea e del Regno Unito di aumentare la propria presenza nell'area, anche se molto dipenderà dall'evoluzione dei rapporti tra Cina e Stati Uniti nel contesto della competizione fra Grandi Potenze. La reale capacità di incidere su questo fattore da parte delle nazioni europee appare ancora incerta.

²⁵ HM Government, *Global Britain in a competitive age. The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, presentato al Parlamento dal primo ministro per volere di sua Maestà, marzo 2021.

²⁶ J. Shapiro e N. Witney, *Beyond Global Britain: A realistic foreign policy for the UK*, European Council on Foreign Relations (ECFR), 15 dicembre 2021.

Cina: il "Dragone" nella stanza

La Cina è contemporaneamente uno degli autori del successo della regione indo-pacifica, la ragione stessa per cui il concetto di Indo-Pacifico è stato riportato alla ribalta e l'oggetto delle attenzioni delle alleanze e delle partnership regionali che sono state create nel corso degli ultimi anni. La percezione cinese e la consapevolezza del proposito di contenimento nei suoi confronti sembra evidente.²⁷ La reazione è stata quella di aperta denuncia della natura anticinese del Quad e di Aukus, magari ricordando che l'Australia si era ritirata dal Quad proprio per non peggiorare le relazioni con Pechino. Tuttavia, non si è posta in diretto contrasto con l'Unione Europea, sebbene questa abbia adottato il termine Indo-Pacifico con tutto il suo implicito carattere originario di contenimento. È possibile ipotizzare che l'attivismo nello stretto di Taiwan nelle settimane seguenti all'annuncio di Aukus possa essere una risposta di dimostrazione della propria capacità militare. Va segnalato, però, che la conseguenza diretta dell'annuncio del patto fra Stati Uniti, Regno Unito e Australia è stata la richiesta di entrare a far parte del Cptpp. La volontà, dunque, sarebbe quella di evitare l'isolamento economico e ridurre l'accezione anticinese dei principali accordi commerciali regionali.

Conclusioni

Il concetto di Indo-Pacifico non è stato creato nel 2021, ma è in quest'anno che le attenzioni globali si sono decisamente rivolte alla regione in maniera strutturata. I tre passaggi fondamentali sono l'elevazione del Quad a incontro fra leader con un ventaglio di obiettivi non più solo di tipo militare, la creazione di Aukus e la pubblicazione della Strategia Europea. L'idea di uno spazio chiamato Indo-Pacifico si è gradualmente diffusa partendo

²⁷ F. Heiduk e G. Wacker (2020); S. Miracola, *The Indo-Pacific "Encirclement": How Is China Reacting?*, Commentary, ISPI, 4 giugno 2018.

dall'obiettivo giapponese di coinvolgere l'India nelle dinamiche di contenimento anticinese fino a creare uno spazio nuovo che è stato poi via via occupato da tutti i principali attori globali. Una volta concepito lo spazio, si è avviato un processo di creazione di contenuti che utilizzano l'Indo-Pacifico come piattaforma per la cooperazione in campo economico, scientifico e sanitario, oltre che militare. L'Indo-Pacifico consente la presenza locale nell'Asia-Pacifico di attori che prima erano percepiti come esterni favorendo occasioni di cooperazione e tramutando oneri e benefici di questioni locali in problemi globali. Un esempio in questo senso è la libertà di navigazione e la sicurezza delle vie di comunicazione. Indubbiamente, lo sviluppo del concetto di Indo-Pacifico rappresenta una sfida per la Cina perché aumenta considerevolmente la presenza e l'attenzione delle principali potenze mondiali per la sua immediata periferia.

11. Russia 2021. Un anno positivo?¹

Aldo Ferrari, Eleonora Tafuro Ambrosetti

L'elezione negli Stati Uniti di un presidente tradizionalmente critico quale Joe Biden e la difficile situazione economica e sanitaria del paese sembravano preludere a un 2021 negativo per la Russia di Putin. In realtà le cose non sono andate del tutto in questa direzione. I due incontri svoltisi nel corso dell'anno tra il presidente statunitense e quello russo sono stati nel complesso positivi. Soprattutto mostrano che Mosca continua a essere tenuta in elevata anche se critica considerazione da Washington, specialmente nel contesto della crisi ucraina, la quale ha prodotto intensi negoziati diplomatici tra Usa e Russia all'inizio del 2022. Nelle elezioni parlamentari di settembre il partito di governo Russia Unita ha ottenuto un ottimo risultato – pur se con le consuete accuse di brogli e l'assenza per la prima volta di osservatori Osce – raggiungendo la maggioranza costituzionale dei due terzi dei seggi alla Duma e confermando che l'opposizione non riesce a organizzarsi dopo l'arresto di Aleksej Naval'nyj anche per gli oggettivi ostacoli politici posti alla sua azione e il limitato accesso ai media principali. La Russia, inoltre, è riuscita a evitare la caduta di Aleksandr Lukashenko in Bielorussia, ottenendo anche il tardivo riconoscimento dell'annessione della Crimea.

La pandemia ha imposto anche nel 2021 notevoli sfide in ambito economico e demografico, dove la Russia da tempo si

¹ I paragrafi 1 e 2 sono a firma di Aldo Ferrari, quelli 3 e 4 di Eleonora Tafuro Ambrosetti, l'introduzione è stata scritta a quattro mani.

trova a dover fare i conti con un declino della popolazione che preoccupa molti, *in primis* Putin. Tuttavia, l'aumento del prezzo del petrolio sino a 80 dollari al barile favorisce l'economia russa, consentendo investimenti importanti tanto nel welfare quanto negli armamenti.² Sempre sul piano energetico, nonostante il ritardo nell'operatività del gasdotto Nord Stream 2, la crisi energetica e il connesso aumento dei prezzi del gas sta ricordando all'Europa quanto sia problematico scontrarsi frontalmente con Mosca, che continua a essere il maggiore fornitore di idrocarburi per Bruxelles. Infine, la cosiddetta "transizione verde" avviata nel 2021 offre un'opportunità importante per diversificare l'economia russa anche se permangono pesanti ostacoli alla piena realizzazione della strategia di neutralità carbonica del Cremlino.

La Russia e l'Occidente

In questa situazione generale Mosca ha potuto affrontare i numerosi fronti della sua politica estera su una base sufficientemente solida. In primo luogo, per sostenere un rapporto sempre più teso e conflittuale con l'Occidente.

Nel corso del 2021 i contrasti tra Russia e Occidente sono infatti proseguiti secondo le dinamiche degli ultimi anni, come conferma l'ormai rituale rinnovo delle sanzioni. Con gli Stati Uniti in particolare, nonostante i due incontri a distanza tra Putin e Biden, ma anche con l'Unione Europea, nella quale l'uscita della Gran Bretagna non ha sostanzialmente ridotto l'orientamento critico verso Mosca. Nei confronti della Nato si è addirittura arrivati alla rottura completa, con il Cremlino che ha risposto all'espulsione dei funzionari russi della missione russa a Bruxelles con la sospensione di tutti i legami di collaborazione.

Tra i principali punti di contesa della Russia con l'Occidente, oltre al sostegno di Mosca al regime repressivo di Lukashenko

² E. Rumer e A.S. Weiss, *Ukraine: Putin's Unfinished Business*, Carnegie Endowment for International Peace, 12 novembre 2021.

in Bielorussia, nel 2021 va segnalato che la crisi del prezzo del gas è stata ampiamente attribuita a Mosca, forse un po' genericamente.³

Il principale terreno di scontro tra la Russia e l'Occidente è però rappresentato dall'Ucraina, che di recente ha promulgato una legge che nega ai russi lo status di popolazione indigena.⁴ Mosca, inoltre, è del tutto insoddisfatta di ciò che considera l'inadempienza da parte ucraina degli accordi di Minsk e teme che Kiev voglia riprendere con la forza il Donbass, emulando l'azione militare dell'Azerbaigian nel Nagorno-Karabakh. Sullo sfondo, naturalmente, c'è la richiesta ucraina di entrare nella Nato, le cui navi aumentano la loro attività in un Mar Nero sempre più militarizzato. Il massiccio dispiegamento di forze militari ai confini dell'Ucraina viene quindi spiegato da Mosca in un'ottica "difensiva". Non vi è dubbio, tuttavia, che la questione ucraina stia assumendo agli occhi della Russia e in particolare di Putin un'estrema importanza che alcuni studiosi tendono a leggere in chiave anagrafica.⁵ A luglio il presidente russo ha addirittura pubblicato un lungo e contestato articolo di carattere storico che in sostanza sostiene che russi e ucraini siano un solo popolo e che sia stato solo l'intervento di forze esterne in funzione anti-russa ad aver portato al contrasto tra loro.⁶ Pur negando di avere intenzioni ostili nei confronti dell'Ucraina, Mosca chiede all'Occidente esplicite garanzie sulla propria sicurezza nazionale, in particolare riguardo all'ingresso di Kiev nella Nato. Una richiesta irricevibile da parte occidentale e non vi è quindi dubbio che l'Ucraina continuerà a rappresentare un nodo molto problematico dello scenario internazionale.

³ Cfr. A. Hernandez, *The EU's impotent rage at Putin's gas games*, *Politico*, 22 ottobre 2021.

⁴ D. Trenin, *Russian Foreign Policy: Shifting Gears*, Carnegie Moscow Center, 19 novembre 2021.

⁵ E. Rumer, A. S. Weiss (2021); D. Trenin, *How Russia could recalibrate its relationship with Ukraine*, Carnegie Moscow Center, 10 settembre 2021.

⁶ V. Putin, *Ob istoričeskom edinstve russkich i ukraincev* (Sull'unità storica di russi e ucraini), President of Russia, 12 luglio 2021.

La distanza tra la Russia e l'Occidente tende ad aumentare anche a causa della crescente polarizzazione valoriale portata avanti dal presidente Biden sino alla recente conferenza sulla democrazia che ha visto la Russia tra gli assenti, se non tra gli accusati, assieme alla Cina.⁷ Un'iniziativa pesantemente criticata da parte russa, per esempio dall'ambasciatore di Mosca a Washington, Anatolij Antonov, secondo il quale “[...] the U.S. initiative is an evident product of Cold War mentality, it will stoke up ideological confrontation and create new dividing lines”.⁸

Occorre peraltro tener presente che da diversi anni Mosca stessa insiste sulla propria specificità culturale, rivendicando la sua posizione conservatrice nell'ambito valoriale in contrasto con l'evoluzione dei paesi occidentali.⁹ Una posizione riaffermata con molta energia da Putin nel suo intervento al convegno annuale del Club Valdai nell'ottobre 2021 nel quale ha fatto ampio riferimento a un conservatorismo “sano”, “ottimistico” e “ragionevole”.¹⁰

La Russia e l'Asia

Mentre la distanza con l'Occidente continua ad aumentare, Mosca ha proseguito nel corso del 2021 l'intensa collaborazione con numerosi paesi asiatici, in primo luogo con la Cina, che da alcuni anni caratterizza la sua politica estera. Soprattutto dopo la crisi ucraina del 2014 Mosca e Pechino hanno infatti

⁷ Si veda al riguardo l'articolo di M. Del Pero e G. Di Tommaso, *Il summit per la democrazia di Joe Biden*, ISPI per Parlamento e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, 8 luglio 2021.

⁸ A. Antonov, “‘Red Lines’ on Ukraine, Ties With China and More”, Russian International Affairs Council (RIAC), 20 dicembre 2021.

⁹ A. Ferrari, *Russia. A Conservative Society?*, in A. Ferrari e E. Tafuro Ambrosetti (a cura di), *Russia 2018. Predictable Elections, uncertain future*, ISPI-Ledizioni, Milano 2018, pp. 33-53.

¹⁰ Cfr. T. McDonougue, “The optimistic conservatism of Putin’s Valdai address”, *Asia Times*, 5 novembre 2021.

notevolmente rafforzato i loro rapporti politici, economici e di sicurezza sebbene non si possa parlare un'alleanza vera e propria.¹¹ Nel 2021 questa cooperazione si è sviluppata non solo nella sfera economica, ma anche in quella politica. In particolare, è di grande importanza il fatto che Mosca abbia dichiarato di considerare Taiwan una questione interna della Cina con un approccio in parte simile a quello di Pechino sulla Crimea, la cui annessione non è riconosciuta ma neppure condannata.¹² Inoltre, i due paesi hanno effettuato manovre militari congiunte su vasta scala nella Cina occidentale e nel Mar del Giappone, organizzando insieme anche missione aeree di pattugliamento con bombardieri strategici nell'Asia nordorientale. A giugno Putin e Xi Jinping hanno esteso il Trattato di Buon Vicinato e Cooperazione Amichevole per altri cinque anni, dimostrando l'interesse a proseguire la loro intensa anche se informale cooperazione, che potrebbe però aver ormai raggiunto il culmine e tendere a divenire più problematica nei prossimi anni.¹³

Un esempio di queste possibili divergenze potrebbe essere visto anche nella difficoltà a trovare una convergenza operativa in Afghanistan dopo la ritirata statunitense, soprattutto per la cautela di Mosca verso il riconoscimento dei talebani e il suo desiderio di coinvolgere l'India nella gestione della complessa situazione di questo paese, cosa cui invece Pechino non è certo favorevole.¹⁴

¹¹ Si veda al riguardo A. Ferrari e E. Tafuro Ambrosetti (a cura di), *Russia and China. Anatomy of a Partnership*, Milano, ISPI-Ledizioni, 2019; e K. Liik, European Council on Foreign Relations, *It's complicated: Russia's tricky relationship with China*, 17 dicembre 2021.

¹² A Kortunov, *Shared Territorial Concern, Opposition to US Intervention Prompt Russia's Support to China on Taiwan Question*, Russian International Affairs Council (RIAC), 15 ottobre 2021.

¹³ A. Lukin, "Have We Passed the Peak of Sino-Russian Rapprochement?", *The Washington Quarterly*, vol. 44, n. 3, 2021.

¹⁴ E. Wishnick, "Prospects for Sino-Russian Coordination in Afghanistan", *War on the Rocks*, 8 novembre 2021.

Il 2021 ha visto in effetti una svolta dei rapporti della Russia con l'India, che per quanto tradizionalmente positivi sono stati sinora poco sviluppati. Nonostante i forti legami dell'India con gli Stati Uniti e i suoi contrasti con la Cina, che è invece il maggior partner della Russia, una visita di Putin in India ai primi di dicembre ha portato a importanti sviluppi in quattro settori principali: economia, difesa, energia e cooperazione nucleare civile. L'intensificazione e la modernizzazione dei rapporti tradizionali è vista tanto a Mosca quanto a Nuova Delhi nell'ambito di una visione esplicitamente multipolare delle relazioni internazionali.¹⁵

Più problematici sono invece divenuti, nonostante le apparenze, i rapporti della Russia con la Turchia dopo il determinante sostegno di quest'ultima all'Azerbaigian nel conflitto del Nagorno-Karabakh del 2020, in seguito al quale Mosca ha perso almeno in parte il suo ruolo esclusivo nel Caucaso meridionale a vantaggio, sia pure limitato, di Ankara. Nel frattempo, pur rimanendo molto elevata, l'esportazione di gas russo in Turchia tende a diminuire, riducendone la valenza strategica, in Siria e Libia le divergenze di interessi continuano benché i due paesi riescano a gestirle.¹⁶

Mosca, peraltro insieme a Pechino, conserva un ruolo importante nei confronti dell'Iran, il cui nuovo presidente Ebrahim Raisi, che diffida dell'Occidente, ha scelto di fare la sua prima uscita internazionale in Tagikistan, al vertice di Dushambe della Shanghai Cooperation Organization invece che all'Assemblea Generale dell'Onu.¹⁷

¹⁵ R. Bhatia, *Modernising India-Russia ties*, Gateway House – Indian Council on Global Relations, 9 dicembre 2021.

¹⁶ P. Baev, “Russia and Turkey. Strategic Partners and Rivals”, *Russie.NEI. REPORTS*, IFRI, maggio 2021.

¹⁷ Z. Yazdanshenas, “Iran Turns East”, *Foreign Policy*, 26 ottobre 2021.

Il fronte economico e sociale

A trent'anni dal crollo dell'Unione Sovietica – anniversario ricorso proprio nel 2021 – è innegabile che i russi oggi vivano un periodo enormemente più florido rispetto al tristemente noto decennio degli anni Novanta, nonostante persistano enormi disuguaglianze sociali e differenze tra città e campagna.¹⁸ Secondo dati della Banca Mondiale,¹⁹ la media del Pil pro capite in Russia dal 1990 al 2020 è stata di circa 20.000 dollari, raggiungendo il massimo storico di oltre 27.000 dollari nel 2019 e un minimo storico di 12.300 dollari nel 1998, anno segnato dalla crisi finanziaria e tracollo del rublo.

Tuttavia, il 2021 ha posto nuove sfide per l'economia russa, già messa a dura prova dal fenomeno della stagnazione²⁰ – riconducibile, tra le altre cose, alla scarsa diversificazione dell'economia russa, al crollo dei prezzi del petrolio e all'imposizione delle sanzioni occidentali. Anche nel 2021 la Russia ha continuato a soffrire per le conseguenze economiche della pandemia. *In primis*, l'inflazione, mai così alta dal 2016. Secondo stime preliminari di Rosstat,²¹ l'inflazione al consumo è salita all'8,39% nel 2021, in aumento rispetto al 4,91% del 2020 nonostante i sette aumenti dei tassi di interesse da parte della Banca centrale nel corso dell'anno. Il problema inflazionario ha contribuito a intaccare gli standard di vita e le previsioni di crescita per il 2022, spingendo il presidente Putin a chiedere misure preventive. Il Ministero dello Sviluppo Economico aveva stimato una crescita del 4,2% per il Pil russo

¹⁸ La disparità tra regioni è tale da portare a una situazione in cui a Mosca lo stipendio medio mensile è più o meno paragonabile alla Grecia, mentre i salari nella vicina regione di Kaluga – che non è tra le più povere in Russia – sono in linea con quelli della Bolivia. F. Light, “[Three Decades After Soviet Collapse, Life in Russia Could Be Worse](#)”, *The Moscow Times*, 31 dicembre 2021.

¹⁹ *Russia GDP per capita PPP*, Trading Economics.

²⁰ A. Ferrari, *Stability Rather Than Development? Russia's New Stagnation*, Commentary, ISPI, 4 novembre 2019.

²¹ “[Russian 2021 inflation accelerates to 8.39%, preliminary data shows](#)”, *Reuters*, 29 dicembre 2021.

nel 2021, ma i lockdown parziali a Mosca e San Pietroburgo (veri motori economici del paese) e di altre regioni nel quarto trimestre 2021 potrebbero ridurre il tasso di crescita al 3,9%. Nel 2022 le previsioni ufficiali suggeriscono una crescita del 3%. Tuttavia, secondo l'economista Sergey Efremov, i rischi derivanti dall'inflazione, dall'incertezza dei mercati petroliferi a causa di Omicron e dalle pressioni al ribasso sul rublo dovute alla fuga di capitali – oltre all'incertezza che circonda Nord Stream 2 – fanno sì che la crescita del Pil russo difficilmente supererà il 2,5%.²²

La pandemia ha avuto delle conseguenze serissime dal punto di vista sanitario. La Russia è tra i paesi più colpiti al mondo dal Covid-19,²³ anche a causa della lentezza con cui procede la campagna vaccinale. Questo triste primato, oltre a mettere una grande pressione sul sistema sanitario russo, ha anche peggiorato la crisi demografica. Nel 2020 la popolazione è diminuita di 510.000 persone, il calo più netto in 15 anni, secondo Rosstat.²⁴ Ma la popolazione russa è in costante declino dal crollo dell'Unione Sovietica, a causa del basso tasso di natalità, dell'emigrazione e di politiche inadeguate o insufficienti del Cremlino.²⁵ Il fenomeno, ora aggravato dalla mortalità da Covid, ha e avrà conseguenze molto gravi per il mercato del lavoro della Russia e, più in generale, per la sua economia negli anni a venire.

²² S. Efremov, *Il gelido inverno dell'economia russa*, ISPI, Commentary, 23 dicembre 2021.

²³ Secondo stime dell'Istituto russo di statistica Rosstat, la mortalità in eccesso registrata in Russia dall'inizio della pandemia supera le 600.000 morti, cifra notevolmente più alta rispetto ai numeri ufficiali (304.000).

²⁴ "Russia Starts Census Amid Pandemic, Demographic Crisis", *The Moscow Times*, 15 ottobre 2021.

²⁵ E. Tafuro Ambrosetti, *Russia's Great Disease: The Demographic Decline*, Commentary, ISPI 4 novembre 2019.

La svolta verde

Uno sviluppo particolarmente degno di nota nel 2021 è la svolta verde avviata in Russia. Quest'ultima (a oggi il maggiore esportatore netto di petrolio e gas al mondo) contribuisce ad aggravare il cambiamento climatico, ma ne subisce pesantemente anche gli effetti. Anche a causa dell'intensa produzione di energia da combustibili fossili, Mosca è spesso sotto accusa a causa della sua pesante "impronta ecologica". In effetti, la Russia è quarta al mondo per emissioni di CO₂.²⁶ La Federazione è dunque uno dei principali paesi inquinatori, anche se in misura molto minore rispetto ad altri paesi del G20, *in primis* Usa e Cina.

Alla luce dell'importanza della Russia come attore energetico, la svolta verde europea – e di attori energetici fondamentali come la Cina – verso la neutralità carbonica costituisce una grossa sfida economica per via del calo stimato della domanda di energia russa. In particolare, il Green Deal europeo – la strategia di neutralità carbonica che rappresenta ormai un pilastro fondamentale per la strategia economica di Bruxelles, così come per la sua politica estera²⁷ – preoccupa i produttori ed esportatori russi. Particolarmente temuta è la proposta di attivare un Carbon Border Adjustment Mechanism (Cbam), una sorta di carbon tax che, secondo alcune stime, potrebbe comportare costi per gli esportatori russi per 33 miliardi di euro tra il 2025 e il 2030.²⁸

È anche alla luce delle pressioni internazionali, dunque, che Mosca ha accelerato la propria strategia di riduzione delle emissioni di CO₂ che aveva avviato già da alcuni anni. Mosca,

²⁶ "Which countries are the world's biggest carbon polluters?", *Climate Trade*, 15 maggio 2021.

²⁷ E. Tafuro Ambrosetti, "The 'Climate Dimension' of EU Foreign Policy in the Neighbourhood", Valdai Discussion Club, 17 dicembre 2020.

²⁸ Gruppo Intesa Sanpaolo, *Russia e Paesi UEEA all'indomani dello shock pandemico e di fronte alle sfide del cambiamento climatico*, Comunicato Stampa, 20 ottobre 2021.

inoltre, sta dimostrando un'attitudine sempre più attiva nel movimento internazionale contro il cambiamento climatico. Il presidente russo ha indicato il cambiamento climatico come la sfida più impellente che la Russia dovrà affrontare in futuro,²⁹ segnalando un importante cambio nella retorica politica sul tema. Come sottolinea Dimitry Trenin,³⁰ al vertice Cop26 delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici di novembre, la Russia è stata notata principalmente per la decisione di Putin di non partecipare di persona, mentre in pochi hanno notato la numerosa delegazione russa a Glasgow: 312 tra alti funzionari ed esponenti del mondo delle imprese, il doppio della delegazione statunitense e addirittura più numerosa di quella inglese.

Alla vigilia della conferenza Cop26, il Cremlino ha anche rivisto e approvato l'ultima versione della sua Strategia per lo sviluppo a basse emissioni di carbonio della Russia fino al 2050.³¹ La Strategia ipotizza due scenari, uno inerziale e l'altro intensivo (target), in cui è previsto il raggiungimento della neutralità carbonica entro il 2060, indicato come obiettivo chiave per garantire la competitività dell'economia russa e, dunque, fortemente preferito rispetto allo scenario inerziale. Ue e Russia sono accumulate dallo stesso fine, la neutralità carbonica, ma prediligono mezzi diversi. Mentre l'Unione Europea intende seguire la strada della decarbonizzazione, l'approccio russo tende maggiormente verso la strategia dell'adattamento alle conseguenze del cambiamento climatico e dell'assorbimento delle emissioni, ad esempio attraverso strumenti di stoccaggio e cattura, ma anche aumentando le superfici boschive,

²⁹ Vladimir Putin Meets with Members of the Valdai Discussion Club. Transcript of the Plenary Session of the 18th Annual Meeting, Valdai Discussion Club, 22 ottobre 2021.

³⁰ D.Trenin, *After COP26: Russia's Path to the Global Green Future*, Carnegie Endowment Moscow Center, 18 novembre 2021.

³¹ Rasporyazheniye pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 29 oktyabrya 2021 g. № 3052-r. Pravitel'stvo Rossiyskoy Federatsii (Disposizione del governo della Federazione Russa del 29 ottobre 2021 n. 3052-p. Governo della Federazione Russa.).

potenziandone allo stesso tempo sfruttamento economico”.³² Inoltre, il Cremlino mira a decarbonizzare i settori economici e industriali maggiormente inquinanti, anche grazie alle collaborazioni con aziende straniere (tra cui le italiane Enel e Tecnimont) che forniscono tecnologie verdi alle loro omologhe russe.

Se da un lato si tratta di una strategia in evoluzione (è attualmente in fase di sviluppo una tabella di marcia per l’attuazione della strategia aggiornata, che sarà presentata ad aprile 2022), il cammino è segnato e ora la Russia, come l’UE, riconosce ufficialmente la transizione energetica come una necessità e un’opportunità di crescita. Soprattutto, il Cremlino dovrebbe vedere la svolta verde internazionale come un incentivo per accelerare e investire sulla diversificazione della propria economia, che rimane ancora troppo dipendente dai proventi dell’export delle proprie risorse energetiche.

³² E. Maslova e E. Tafuro Ambrosetti, *La transizione verde russa e l’UE: rischi e opportunità*, Focus Sicurezza Energetica, a cura di ISPI, Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, 2022, forthcoming.

12. I grandi attori esterni in Africa: una “catena competitiva”?

Giovanni Carbone

Tra i quindici e i vent'anni fa, quando gli Stati Uniti di George W. Bush scoprirono improvvisamente che l'Africa subsahariana “aveva una crescente importanza geo-strategica” e rappresentava “un'alta priorità dell'Amministrazione” – una convinzione che peraltro le presidenze immediatamente successive avrebbero nei fatti abbandonato – le spinte verso la regione erano essenzialmente due: la “lunga guerra” al terrorismo, una minaccia che anche dal Sahara in giù si faceva spazio, e la strategia energetica statunitense, che imponeva aumenti e diversificazione delle fonti di approvvigionamento. La Cina non c'era, non figurava. O meglio, c'era ma non si vedeva, almeno tra le maggiori ragioni per cui Washington tornava a guardare all'Africa. Non passò molto tempo, tuttavia, prima che il vigore con cui Pechino aveva avviato, fin dal giro del secolo, una sistematica penetrazione del continente iniziò a divenire più chiaro, di pari passo con un'accelerazione dello slancio cinese sull'intera scena globale. Nella percezione americana, la Cina proiettava la sua ombra sull'Africa. Pur con declinazioni variabili, da alcuni anni è dunque questa la prospettiva con cui gli Stati Uniti sono tornati a inquadrare il continente: la preoccupazione di recuperare il terreno perduto a queste latitudini, e inseguire il dragone per arginarne l'espansione, ora che la competizione è diventata a tutto campo. Ma le due grandi potenze non corrono da sole. Mentre pensa a rincorrere Pechino, Washington è a

sua volta tallonata da Mosca che – pur con altri mezzi e su un'altra scala – cerca nuovi modi di sgambettare e danneggiare l'Occidente. Una sorta di catena competitiva, con la Cina che, avendo scelto in modo più autonomo di lanciarsi in Africa in tempi non sospetti, sembra essersi portata dietro, a ruota, le reazioni di Stati Uniti e Russia.

Si tratta naturalmente di una rappresentazione estremamente semplificata. Anzitutto perché l'Africa subsahariana è ormai gremita di attori esterni che vanno ben oltre i tre sopracitati. Una presenza affollata che è frutto della competizione internazionale, ma al tempo stesso ha l'inevitabile effetto di alimentare e accrescere le sfide e le contese tra potenze non africane. Non sono solo americani, cinesi e russi a muoversi marcandosi e tenendosi d'occhio. La Francia cerca di mantenere il suo storico primato in una parte sostanziale della regione. Ma Pechino ha risvegliato reazioni anche in altri rivali preoccupati dalla sua ascesa, su tutti il Giappone e l'India. Da sponde più vicine, intanto, diversi paesi del Medio Oriente allargato si sono esposti sempre più verso la regione subsahariana, portandosi dietro l'intreccio dei loro complessi antagonismi.

Proprio la proliferazione delle presenze esterne in Africa invita a cercare di fare ordine in questo quadro composito, ad esempio distinguendo tra insiemi di paesi – quasi “generazioni” di paesi – sulla base dei tempi del loro arrivo o ritorno sul continente: quello delle potenze tradizionali (che, dalla fine della Guerra fredda, significa sostanzialmente i grandi paesi occidentali come Francia, Stati Uniti e Gran Bretagna), l'ondata delle potenze emergenti (Cina, naturalmente, ma anche India, Giappone, Brasile e Russia), e infine un gruppo di emergenti di seconda generazione (Turchia, Corea del Sud, Indonesia, stati del Golfo e altri). Ma una dimensione alternativa di differenziazione potrebbe essere la distinzione tra grandi potenze globali, o con aspirazioni globali (Stati Uniti e Cina, seguite dalla Russia), e la proiezione africana di potenze regionali il cui raggio d'azione è necessariamente più contenuto (non solo stati del Golfo e la Turchia, ma in parte anche la Francia, per la quale l'Africa

occidentale e centrale è da sempre percepita come il proprio campo di gioco).

In un tentativo di dar conto in maniera un po' più completa dello scenario africano, infine, meriterebbe riconoscimento l'azione degli stati che fanno la mappa del continente, paesi che certo restano in posizioni di potere asimmetriche rispetto agli attori esterni – nonché tra loro stessi – ma non sono mai un terreno interamente passivo. A partire dal fatto che non esistono pressoché più stati schierati e allineati in modo più o meno integrale con una o l'altra potenza estera, chiusi rispetto alle altre. Di norma, gli stati africani intrattengono relazioni politiche ed economiche con grandi attori esterni tra loro rivali, pur privilegiandone (o subendo il predominio di) alcuni rispetto ad altri, anche in funzione dei margini di azione che questo permette loro di aprire.

Al netto di cautele come quelle accennate, e dunque dell'incompletezza del quadro che qui di seguito viene tratteggiato, ricostruire e raffrontare le strategie, gli impegni e le traiettorie perseguite da Cina, Stati Uniti e Russia aiuta a comprendere come si delinea e sviluppa la rivalità tra grandi potenze esterne in Africa.

Cina e Africa

Il 2000 fu l'anno in cui divenne manifesto quanto la Cina puntasse sull'Africa, alla fine di un breve periodo durante il quale questo era rimasto un po' sottotraccia. Da allora la realtà e la narrazione della presenza cinese si è via via arricchita di innumerevoli sviluppi e sfaccettature, con un crescendo di attenzione e di timori da parte dell'Occidente e non solo. Dapprima la centralità degli approvvigionamenti di risorse minerarie ed energetiche e l'avvicinamento ad autocrazie invise ad americani ed europei, poi l'inarrestabile aumento degli scambi commerciali (sbilanciati sì, ma non unidirezionali), la controversa questione dell'accaparramento delle terre, gli ingenti finanziamenti per la realizzazione di enormi progetti

infrastrutturali in angoli diversi del continente (porti e aeroporti, dighe, strade e ferrovie, ecc.), con l'annesso timore di una "trappola del debito" – l'eccessiva esposizione di alcuni paesi africani, con il conseguente rischio di dover "consegnare" assets strategici a Pechino, un'ipotesi fino a oggi mai per la verità concretizzatasi – e l'aggiungersi di aspetti di carattere diverso, dalla partecipazione al peacekeeping delle Nazioni Unite alle mosse cinesi nel mondo dei media africani. Dal suo lancio nel 2013, la Belt and Road Initiative ha fatto da cornice a parte di tutto questo.

Apparentemente inarrestabile, l'espansione economica cinese in Africa non ha confronti, ma ha ovvie implicazioni politiche che riguardano tanto gli stati in cui essa si è materialmente dispiegata, quanto i più ampi rapporti di forza tra la Cina e i suoi competitor internazionali. Non è tuttavia da escludere che, proprio in questi anni, Pechino abbia già raggiunto il picco della sua spinta verso l'Africa e si sia ora in presenza di una nuova tendenza in cui lo sforzo e l'esposizione cinese si contraggono, o quantomeno si stabilizzano.¹ Sul piano degli impegni finanziari, ad esempio, i 60 miliardi di dollari messi a disposizione in ciascuno dei summit Cina-Africa del 2015 e del 2018 si sono ridotti a 40 miliardi nell'analogo forum del novembre 2021. Un calo ancora più marcato lo si osserva nel numero di progetti per ciascuno dei settori su cui si focalizza l'intervento cinese, così come nel numero delle borse di studio offerte a studenti africani. Contrazioni con ogni probabilità legate anche alla pandemia e al rallentamento della crescita cinese – e non mancano in realtà campi in cui la collaborazione viene ampliata, su tutti proprio la lotta alla pandemia e al cambiamento climatico – ma forse anche il frutto di un aggiustamento strategico.

Il riassetto in corso non sarebbe solo di carattere quantitativo ma anche qualitativo, almeno temporaneamente.

¹ Si veda ad esempio, Y. Sun, *FOCAC 2021: China's retrenchment from Africa?*, Brookings, 6 dicembre 2021; "China cuts finance pledge to Africa amid growing debt concerns", *Financial Times*, 30 novembre 2021; "Africa's ties to China and the West are starting to look more alike", *The Economist*, 4 dicembre 2021.

Dalla centralità attribuita allo sviluppo delle infrastrutture africane e ai relativi finanziamenti – a lungo il cuore della strategia cinese – il focus si sposta sulla promozione del commercio, con particolare attenzione ad un maggiore equilibrio degli scambi per ridurre i deficit commerciali africani.

La Cina, secondo alcuni osservatori, starebbe mettendo da parte l'enfasi sulla trasformazione strutturale e l'industrializzazione dell'Africa, che facilitava attraverso lo sviluppo delle infrastrutture, per guardare sempre più alla regione come mercato di consumo per le proprie produzioni, in maniera non troppo diversa da quanto fanno altri donatori.² Ancora una volta, se tutto questo verrà confermato occorrerà comprenderne le implicazioni più ampie e, per le altre grandi potenze, trarne le conseguenze. Su molti fronti, tuttavia, la Cina continua a fare la partita.

Stati Uniti e Africa

Gli Stati Uniti, come accennato, avevano avviato all'inizio del nuovo secolo un'inattesa fase di recupero di interesse per l'Africa. Sotto la spinta doppia della lotta al terrorismo internazionale e di esigenze di approvvigionamenti energetici, l'Amministrazione di G.W. Bush accompagnò l'attenzione politico-diplomatica con l'adozione di alcune importanti iniziative militari (in particolare l'apertura della base militare a Gibuti e la creazione di un comando dedicato all'interno della struttura del Pentagono) e una notevole espansione degli aiuti allo sviluppo. Le aspettative maggiori legate alla presidenza successiva, quella di Barack Obama, viceversa, rimasero in buona misura deluse, se non per alcune azioni mirate (Power Africa, Trade Africa, US-Africa Leaders Summit) e il primo sforzo di mettere su carta la strategia complessiva statunitense.³

² C. Lopes, *High level readout on FOCAC 2021: Expert view on the evolution of the Chinese commercial footprint in African markets*, Atlantic Council, 30 novembre 2021.

³ The White House, *U.S. Strategy toward sub-Saharan Africa*, giugno 2012.

In generale, fin dalla perdita del quadro di riferimento della Guerra fredda, le presidenze statunitensi hanno faticato a delineare e implementare una politica africana che andasse al di là di una successione di programmi a sé stanti, dall'African Growth and Opportunity Act (Agoa) di Bill Clinton al President's Emergency Plan For Aids Relief (Pepfar) di Bush, da Power Africa di Obama a Prosper Africa di Donald Trump.⁴

In linea con l'approccio seguito su altri fronti di politica estera, l'arrivo di Trump coincise di fatto con un "pivot away from Africa"⁵ da parte di Washington, un disimpegno sancito dalla *New Africa Strategy* del 2018. Con l'asse portante della strategia per la sicurezza nazionale spostato dalla lotta al terrorismo alla *great-power competition*, l'Africa veniva riconosciuta come area di contrapposizione frontale tra Usa e Cina, in maniera franca e diretta, senza troppo perdersi nel tipo di lusinghe e promesse di partnership paritaria che così spesso caratterizzano i corteggiamenti dell'Africa da parte degli attori esterni. Con toni netti, Washington sentenziava sommariamente che "le grandi potenze concorrenti, ovvero Cina e Russia, stanno rapidamente espandendo la loro ... influenza in tutta l'Africa ... La Cina usa tangenti, accordi opachi e l'uso strategico del debito per tenere gli stati africani prigionieri di Pechino ... tali azioni predatorie sono sottocomponenti di più ampie iniziative strategiche cinesi, tra cui la One Belt, One Road ... con l'obiettivo finale di far avanzare il dominio globale cinese".⁶

La priorità era dunque la Cina, non l'Africa. Quest'ultima veniva interamente deglutita nel crescendo dello scontro di Washington con Pechino, già estesosi lungo una serie di tematiche e ad aree diverse del globo. La leadership americana doveva tornare al centro, e l'allineamento con Washington nei

⁴ A. Hruby, "It's time for an Africa policy upgrade", *Foreign Policy*, 30 novembre 2021.

⁵ M. Hicks, K. Atwell, e D. Collini, "Great power competition is coming to Africa", *Foreign Affairs*, 4 marzo 2021.

⁶ U.S. Embassy in Senegal, *The Trump Administration's New Africa Strategy – Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton*, 13 dicembre 2018.

consessi internazionali veniva dunque posto come esplicita condizione ai paesi africani, pena il taglio degli aiuti allo sviluppo. Ogni dollaro speso in Africa sarebbe stato, da quel momento in poi, dichiaratamente funzionale alle priorità statunitensi.

Alla scoperta tardiva di quanto campo avessero già perso, nei fatti faceva seguito un ulteriore allontanamento americano, anziché la ripresa di slancio che ci si sarebbe potuti attendere. Anziché una spinta per attenzione e investimenti crescenti, si preferì un ridimensionamento di truppe e risorse impiegate nella regione, ad esempio quelle utilizzate contro jihadismo in Niger, Nigeria, Camerun e Somalia.⁷ Gli scambi commerciali raggiungono in questo periodo l'1,5% del totale commercio estero Usa, scesi dal 3,6% nel 2010. A testimoniare il distacco, l'assenza di una singola visita di Trump in Africa, primo presidente americano dai tempi di Ronald Reagan a mancare del tutto dal continente. In contraddizione dunque con l'idea di recuperare terreno nel confronto con la Cina, e con la dura critica dell'approccio cinese all'Africa, gli Stati Uniti non avanzavano nessuna valida alternativa⁸ – neppure la difesa della democrazia veniva tematizzata – che potesse competere con la strategia coerente e concreta di Pechino, ma solo linee guida. Difficile non solo guadagnare terreno, ma anche non perderne altro.

Proprio l'intensità crescente della competizione globale avrebbe richiesto di reagire alla sfida e difendere in Africa i tratti che l'Occidente vorrebbe propri e distintivi: democrazia e libertà, libero commercio ed economia di mercato. L'exit statunitense era una risposta semplicistica all'evidenza di quanto ciò che accade in Africa ne travalichi così frequentemente i confini, dal terrorismo alle migrazioni o la pandemia.⁹

Fin dalla campagna elettorale che lo ha portato alla presidenza, Joe Biden ha assunto tra i suoi leit motiv l'impegno a ripristinare

⁷ M. Hicks, K. Atwell, e D. Collini (2021).

⁸ J. Temin, "Africa is changing – and US strategy is not keeping up", *Foreign Affairs*, 8 ottobre 2021.

⁹ Cf. M. Hicks, K. Atwell, e D. Collini (2021).

la leadership globale americana e il rispetto della democrazia. Benché il presidente non si sia ancora personalmente recato in Africa – anche per i vincoli posti dalla pandemia – il suo segretario di Stato, Antony Blinken, lo ha fatto nel novembre 2021, con un tour di tre paesi durante il quale è stata delineata quella che dovrebbe essere la nuova strategia statunitense (*US and Africa. Building a 21st century partnership*): l'ossatura delle linee guida di Washington nei confronti del continente, per lanciarsi al di là di un primo anno durante il quale ci si è per lo più limitati alle due grandi questioni della crisi del Tigray in Etiopia e della transizione di regime in Sudan.

La retorica è indubbiamente nuova. La Cina non viene menzionata direttamente neppure una volta, affermando che gli Stati Uniti non vogliono limitare le partnership dei paesi africani con altri, ma rafforzare la propria – “non imporre di scegliere, ma offrire opzioni e scelte”¹⁰ – riconoscendo che il contesto competitivo richiede di posizionarsi come “partner of choice”.¹¹ Torna quindi anche la necessità di blandire le leadership africane – “l’Africa non va più trattata come oggetto della geopolitica, ma come grande attore geopolitico”¹² (più digeribile rispetto all’etichetta di *shithole countries* rifilata da Trump) – promettendo di mettere al centro i valori, e in particolare la difesa di quelli democratici e delle istituzioni in cui si realizzano. Questa una delle cinque priorità identificate – assieme ad altre tutte piuttosto prevedibili (la pandemia, il mutamento climatico, un’economia globale inclusiva, pace e sicurezza). La visita a Nigeria, Kenya e Senegal è intesa premiare tre casi virtuosi: “democrazie, motori di sviluppo, leader nell’affrontare il cambiamento climatico, creatori di innovazione”.

Ma la nuova “strategia” Usa si ferma per ora qui. Poco più che il segnale di un possibile aggiustamento di rotta – e se non altro

¹⁰ U.S. Department of State, A. Blinken, [The United States and Africa. Building a 21st century partnership](#), Abuja, Nigeria, 19 novembre 2021.

¹¹ M. Hicks, K. Atwell, e D. Collini (2021).

¹² A. Blinken (2021).

una maggiore disponibilità a ricordarsi dell’Africa, a partire dalla riproposizione dell’US-Africa Leaders Summit nel 2022 – in attesa di passi concreti. Tornare a investire nella difesa della democrazia, in particolare, è un cambiamento indispensabile per puntare ad avere il maggior numero di paesi africani come alleati nel contrastare il ritorno di pratiche autoritarie che paesi come Cina, Russia, Turchia e stati del Golfo sostengono, se non attivamente promuovono, in Africa come a livello planetario. Ma farlo in maniera coerente e credibile avrà dei costi e richiederà di fare delle scelte, anche nel modo di trattare con paesi solidamente autocratici della regione, e lì si inizierà a misurare il nuovo corso.

Russia e Africa

Pur senza una “strategia africana” ufficiale – l’Africa non ha una posizione centrale nella strategia globale del paese¹³ – da alcuni anni la Russia ha ridato slancio alla sua presenza a sud del Sahara. L’evidente obiettivo è quello di affermare, difendere o rafforzare il proprio posizionamento e la sua proiezione di potere sulla scena globale, investendo per accrescere la sua influenza e reputazione, evitare rischi di isolamento, forgiare alleanze da spendere negli organismi multilaterali, aprirsi nuovi mercati come fornitore di armi, accedere a risorse strategiche. Nel tentativo di affermare un sistema multipolare, Mosca prova a sfidare anche in Africa il ruolo e l’influenza dell’Occidente, cerca di guadagnare alleati e sottrarli, in particolare, agli Stati Uniti e alla Francia. In seno alle Nazioni Unite, ad esempio, il tentativo di costruzione di un asse con i paesi africani è emerso nei voti dell’Assemblea Generale su temi come l’annessione della Crimea del 2014, il sostegno alla Siria e, più in generale, l’affermazione del principio di non-intervento in momenti nei quali l’Occidente spingeva per condannare le violazioni delle

¹³ E. Bonnier e J. Hedenskog, *The United States and Russia in Africa*, FOI (Swedish Defence Research Agency), Stockholm, 2020, pp. 53 e 57.

libertà da parte di svariati regimi autoritari. La Russia ha posto il veto alle ipotesi di stigmatizzare ufficialmente le violazioni dei diritti umani o di comminare sanzioni per crimini di guerra, facendo di fatto da scudo a regimi come quelli di Sudan, Repubblica Centrafricana e Zimbabwe.

Il raffronto dell'approccio russo con quello cinese è in questo senso illuminante. In Africa, Pechino ha notoriamente una strategia di lungo periodo, sostenuta e controllata da un'attenta regia statale. Almeno fino a oggi, sotto il profilo economico uno dei cardini sono stati gli investimenti per lo sviluppo infrastrutturale dell'Africa. Un altro, di carattere politico, il principio di non interferenza politica con gli affari domestici dei partner africani. Mosca sta per molti aspetti dal lato opposto. Manca una strategia sistematica (oltre che ufficiale), come pure un sostegno istituzionalizzato da parte del governo. Prevalde, viceversa, un opportunismo di breve periodo: nessun investimento nello sviluppo africano – anche per la scarsità di risorse a disposizione – ma piuttosto accordi e interventi militari mirati. E dietro il principio di non intervento, un'interferenza politica spontanea.

I due approcci sono dunque agli antipodi per molti aspetti. Sebbene il peso e l'attrattiva (economica) esercitati dalla Cina non siano alla portata della Russia, Mosca condivide con Pechino l'approccio formalmente "cieco" a quanto accade internamente ai paesi partner (il principio del non intervento). Costruisce su una sorta di condivisa nostalgia per l'anti-imperialismo e il panafricanismo del passato. Benché non esista per ora un asse con la Cina, il prender forma di una qualche collaborazione anti-americana in Africa non va escluso.

La Russia è intervenuta o ha cercato di intervenire in regioni diverse dell'Africa subsahariana: da quella centrale (in Repubblica Centrafricana) a quella orientale (Sudan), dall'Africa occidentale (in Mali) a quella australe (in Mozambico). Quello che questi contesti hanno in comune è il terreno fertile di un deterioramento delle relazioni con i paesi occidentali. A far scattare Mosca sembra essere la contemporanea presenza di

tre condizioni:¹⁴ c'è un bisogno di armi? c'è presenza di risorse minerarie? costituirebbe una sfida all'Occidente? Se la risposta alle tre domande è "sì", i russi entrano in campo proponendosi come partner alternativo puntando sulla cooperazione nel campo della sicurezza. Date le limitate risorse finanziarie e commerciali a disposizione, dunque, si perseguono accordi di cooperazione militare (sono circa 30 quelli stipulati con paesi della regione solo dal 2014) e si forniscono armi relativamente economiche, affidabili e disponibili anche ad autocrati controversi (negli anni 2015-19, Mosca è stata il maggior esportatore di armi nell'area subsahariana con il 36% dell'import totale).¹⁵ In una serie di casi eclatanti e molto discussi, un ruolo centrale l'ha avuto l'impiego di mercenari (in particolare il Wagner Group e il RSB Group) come strumento di influenza politica a basso rischio e basso costo. Si tratta della componente centrale dell'operato non ufficiale russo in Africa. Il Wagner è di gran lunga il più noto e più attivo tra questi gruppi paramilitari, con all'attivo missioni in Repubblica Centrafricana, Mozambico, Sudan, Repubblica Democratica del Congo e forse anche in Mali. Creato nel 2014, poggia su fili che conducono al Cremlino, su finanziamenti provenienti da un discusso oligarca molto vicino a Vladimir Putin, Yevgeny Prigozhin, e su una rete di compagnie minerarie da quest'ultimo controllate. La presenza sul terreno è accompagnata dalla promozione di una narrativa anti-occidentale e anti-francese attraverso ampie campagne di propaganda e disinformazione. Privilegiando questo modo di operare, le tensioni con americani (in Sudan, ad esempio) o europei (con la Francia in Repubblica Centrafricana e in Mali) non sono mancate: non si tratta solo di un seguito naturale, ma in un certo senso di parte degli obiettivi stessi perseguiti da Mosca.

La Russia, tuttavia, non è né la Cina né gli Stati Uniti. Le risorse e la stazza sono ben diverse – sia in termini assoluti che

¹⁴ P. Bax, "Russia in Africa", *Hold your fire!*, Podcast, n. 15, crisisgroup.org, 10 dicembre 2021.

¹⁵ E. Bonnier e J. Hedenskog (2020), pp. 53 e 57.

comparati – obiettivi e strategie devono dunque rimanere a portata, privilegiando interventi opportunistici volti, come detto, a una massima resa con una bassa spesa.

Pur nell'alternarsi di riscoperte, accelerazioni e momenti di disimpegno, l'Africa ha complessivamente attirato una crescente attenzione da parte delle maggiori potenze globali. La loro competizione si riversa anche nell'ampia e accessibile area subsahariana, guidata da interessi e plasmata da strategie che tra loro variano in maniera significativa. In Africa, Cina, Stati Uniti e Russia sembrano rincorrersi per sfidarsi, contribuendo a rendere sempre più dense le rivalità economiche e politiche esterne che attraversano la regione.

Conclusione

Giampiero Massolo

Si può racchiudere in una sola parola un anno di evoluzioni della scena internazionale? L'esercizio è indubbiamente complesso sul piano concettuale e rischia di sfociare in sterili semplificazioni. Pur nondimeno, può valere la pena cimentarvisi, per l'utilità che esso potrebbe fornire sotto il profilo analitico. Un'utilità resa manifesta dalla portata degli accadimenti che hanno caratterizzato il 2021, un anno apertosi con i drammatici tumulti di Capitol Hill e terminato nel segno della recrudescenza in tutto il mondo della pandemia, aggravata dalla rapida diffusione della variante "Omicron".

Sullo sfondo dell'emergenza sanitaria, terza grande crisi sistemica che ha interessato questo scorcio di Terzo Millennio dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 e la crisi economico-finanziaria apertasi nel 2008, lo scenario internazionale appare pervaso da dinamiche che ne rivelano il carattere magmatico e che stentano a trovare un punto di equilibrio. Se la fase del mondo unipolare guidato dagli Stati Uniti dopo la caduta dell'Unione Sovietica può dirsi conclusa con il progressivo disimpegno americano dalle principali aree di crisi, non altrettanto si può affermare dell'accidentato percorso di assestamento che vi ha fatto seguito e che possiamo considerare tuttora in corso. Ci troviamo ancora, in altre parole, nel "G-0" descritto da Ian Bremmer, contraddistinto dall'assenza di potenze in grado di tradurre le loro ambizioni egemoniche in un'agenda globale suscettibile di essere imposta al mondo.

Gli Stati Uniti detengono ancora il predominio economico e militare, ma appaiono concentrati in primo luogo sulle priorità domestiche, sviluppando una politica estera conservativa, essenzialmente orientata alle esigenze della propria classe media. Su vari fronti essi sono crescentemente sfidati dai costanti progressi della Cina, che si profila come unico candidato possibile al ruolo di “rivale strategico” di Washington. La Russia, infatti, stenta a riappropriarsi di uno status internazionale all’altezza delle proprie ambizioni e non appare in grado di assumere un ruolo che vada oltre quello di “avversario pericoloso” che gli Usa le riconoscono. E questo – malgrado le diverse e più preoccupate percezioni europee – potrebbe finire per condizionare gli equilibri sullo scenario continentale. Con gli americani più preoccupati di conservare lo status quo e di non regalare Mosca a Pechino, rispetto agli auspici europei di contenere le spinte egemoniche russe.

Parlare di un sistema bipolare sino-americano già in atto, tuttavia, appare ancora prematuro, come l’anno appena trascorso ha confermato. Impegnata a gestire inedite tensioni interne sul fronte economico-finanziario e sociale, Pechino ha innalzato il livello della propria assertività su dossier considerati vitali quali Hong Kong, Taiwan o il Mar Cinese Meridionale, intensificando parallelamente la realizzazione dei propri ambiziosi programmi di riarmo. La Repubblica Popolare ha tuttavia continuato a mostrare forti ritrosie ad assumersi fino in fondo le responsabilità geopolitiche insite nel ruolo di superpotenza, che pure già le appartiene. Un atteggiamento che le ha finora consentito di massimizzare i vantaggi economico-commerciali della proiezione del proprio soft power, limitandone il più possibile i costi politici. Uno schema che in prospettiva appare tuttavia poco compatibile con le aspirazioni espansionistiche manifestate dalla presidenza di Xi Jinping.

In definitiva, se il punto di approdo si profila con una sufficiente chiarezza all’orizzonte, incerti sembrano ancora i tempi di navigazione per raggiungerlo, in un mare attraversato da persistenti venti di superficie e insidiose correnti di

profondità. In questo contesto il termine “ridefinizione” potrebbe essere legittimamente considerato una parola chiave per descrivere l’attuale sistema delle relazioni internazionali. Un sistema in continuo sommovimento, animato da un numero crescente e sempre più composito di attori (ormai non più solo stati, ma anche organismi internazionali, Ong, aziende, opinioni pubbliche e singoli individui) e governato da logiche in parte tradizionali (come quella della politica di potenza), in parte nuove (come nel caso dei conflitti ibridi).

L’edizione 2022 del Rapporto ISPI muove da queste riflessioni e, come di consueto, punta a formulare conclusioni che consentano una più approfondita comprensione della realtà globale dei nostri giorni, con uno sguardo in prospettiva agli sviluppi che da essa potrebbero scaturire a breve e medio termine. Uno sguardo che oggi è particolarmente attento a cogliere i tanti mutamenti, le ridefinizioni per l’appunto, in atto nei fattori principali che costituiscono la struttura stessa del sistema internazionale.

La nozione di sovranità, innanzi tutto. Su di essa la globalizzazione ha avuto un effetto destrutturante, che ne ha messo in discussione gli elementi costitutivi. L’entità delle sfide globali, dalla pandemia alle migrazioni, dai cambiamenti climatici alle disuguaglianze economiche e sociali, ha evidenziato le difficoltà dei singoli stati nel preservare la capacità di controllo sulle proprie comunità territoriali. I governi, e in particolare le democrazie occidentali, hanno assistito a una costante erosione di pezzi di sovranità da parte di attori non statali di volta in volta apparsi più abili nell’occupare gli spazi degli stati stessi, in tradizionali settori di attività come in settori nuovi, basti pensare alla gestione dei dati digitali. Si è così determinata una situazione paradossale: un crescente e diffuso senso di sfiducia nei confronti dell’azione pubblica si è sviluppato proprio nel momento in cui dalla società proveniva con maggiore forza una richiesta di sicurezza, protezione e prosperità e dunque di una maggiore efficacia degli interventi statali. Il risultato in molti casi è stato un riflesso al ripiegamento verso l’interno a

detrimento della disponibilità alla cooperazione internazionale, accompagnato dal diffondersi di un'immagine di maggiore efficienza dei regimi autoritari.

La nozione di potenza, quindi. Tradizionalmente associata alle capacità militari dei paesi, essa si descrive oggi sempre più attraverso parametri nuovi, non necessariamente connessi con le dimensioni degli arsenali. Gli attacchi cyber, la disinformazione attraverso la stampa e le reti sociali, le politiche commerciali sleali, lo spionaggio industriale o il furto di proprietà intellettuale sono solo alcuni degli strumenti che possono essere utilizzati per infliggere danni ad altri stati a prescindere dall'impiego di mezzi militari. La crisi sanitaria, con il corollario della "guerra dei vaccini", ci ha offerto un'ampia gamma di casi di una vera e propria "weaponizzazione" di pratiche normalmente non riconducibili a condotte ostili, come la divulgazione dei risultati della ricerca scientifica, l'introduzione di regolamentazioni sanitarie o le restrizioni al turismo internazionale a fini precauzionali. Pratiche che in molti casi hanno rivelato concreti effetti destabilizzanti per le istituzioni, le opinioni pubbliche, i sistemi economici o sanitari dei paesi colpiti.

La nozione di gerarchia, in terzo luogo. Il problematico riassetto di potere tra le superpotenze americana e cinese illustra quello che è il più importante processo di mutamento in atto nelle gerarchie internazionali. Un riassetto che vede ai margini la Russia, per i motivi sopra esposti, ma anche l'Unione Europea. Ancora alla ricerca di una definita identità sulla scena internazionale, e nonostante i progressi compiuti sul fronte economico-finanziario in risposta alla crisi sanitaria, l'Europa resta negativamente condizionata dalla regola dell'unanimità nelle decisioni di politica estera, che ne limita l'azione impedendole di agire in modo unitario nelle principali questioni globali. La ridefinizione delle gerarchie mondiali determina ampi spazi di manovra, nei quali mostrano di sapersi abilmente inserire nuovi protagonisti quali la Turchia, l'Egitto, l'Iran o il Pakistan che ambiscono a migliorare il proprio status di potenze emergenti. Si tratta di paesi la cui azione non è

funzionale al raggiungimento di forme di equilibrio sistemico, e che si mostrano pronti ad accrescere le rispettive sfere d'influenza regionali approfittando dei vuoti di potere creatisi a seguito del *retrenchment* di Washington dal Mediterraneo allargato e dal Medio Oriente e del focus di Pechino sul quadrante del sud-est asiatico.

La nozione stessa di geopolitica, infine. Il carattere sempre più immateriale delle minacce globali ha messo in crisi i tradizionali paradigmi di sicurezza legati in primo luogo alla dimensione territoriale del conflitto tra gli stati. I flussi, siano essi di tipo digitale, energetico, migratorio o commerciale disegnano ormai i contorni di un nuovo tipo di geografia, efficacemente descritto dai lavori di Parag Khanna. Essi si sono affermati come veicolo di influenza, ma al contempo anche come fattore di rischio. In tale quadro, in assenza di adeguate misure di salvaguardia, la vulnerabilità di un paese può risultare accresciuta da un maggior grado di connettività con l'esterno. Lo scenario internazionale riflette anche questo mutamento, imponendo ai governi una ridefinizione dell'equazione dell'interesse nazionale e accrescendo il potere interdittivo di attori non statali come le grandi aziende, le reti criminali transnazionali, le Ong, i movimenti di opinione. Con asimmetria: le interconnessioni a livello globale si sviluppano con una velocità molto più grande delle capacità degli stati di farvi fronte sul piano tecnico, regolamentare o, in ultima analisi, della sicurezza nazionale.

Nel corso del 2021 segnali concreti del nuovo clima che pervade il sistema delle relazioni internazionali, alimentato dalle dinamiche fin qui descritte, non sono mancati. Il ritiro dell'Occidente dall'Afghanistan, la vicenda dei sottomarini australiani, le perduranti tensioni attorno all'Ucraina, la crisi dei migranti tra Polonia e Bielorussia e il ripiegamento americano dal Medio Oriente e dal Mediterraneo allargato testimoniano come la transizione si stia sviluppando in modo prevalentemente disordinato. Assistiamo così a una serie di "scosse di assestamento" dello scenario globale alle quali i vari attori di volta in volta interessati mostrano di reagire spesso con

un'impulsività che tradisce l'assenza di una chiara direzione di marcia. La tattica si confonde con la strategia, seguendo logiche a tratti imprevedibili se non contraddittorie.

Tramontato il grande confronto ideologico della Guerra fredda, d'altronde, stentano oggi a emergere nuovi blocchi sufficientemente coesi, mentre quelli già esistenti sono spesso attraversati da forti spinte centrifughe. Il fronte delle democrazie occidentali, al di là di sporadiche manifestazioni di unità a difesa dei valori liberali, non appare ancora in grado di porre in essere iniziative concrete e coordinate che possano incidere realmente in profondità sui principali dossier. La stessa Alleanza Atlantica si prepara ad adottare un nuovo concetto strategico palesando divergenze tra la membership sulle priorità politiche e securitarie dell'organizzazione. I regimi autoritari, per parte loro, pur dimostrando di possedere un significativo "potenziale di ricatto" sul resto della comunità internazionale, potendone di fatto indebolire l'efficacia delle iniziative, non sembrano in grado di sviluppare un "potenziale di coalizione" altrettanto importante per influire in modo duraturo sugli equilibri mondiali.

Il risultato, per certi versi inevitabile, è un incremento del livello di conflittualità generale lungo le linee di faglia che attraversano i quadranti critici per la stabilità internazionale, nel Mediterraneo e in Medio Oriente, nell'Africa saheliana e orientale, ma anche nei Balcani, nell'Europa orientale, come nel quadrante indo-pacifico. Un arco di crisi ampio, che moltiplica gli spazi di manovra per i diversi attori, statuali e non, che agiscono sullo scenario internazionale in funzione di spoiler.

L'entità degli arsenali nucleari americano e russo, così come i tempi prevedibilmente ancora lunghi per una maggiore assunzione di responsabilità nelle crisi globali da parte cinese, rendono tuttavia più probabile uno scenario di conflittualità diffusa, ma di media o bassa intensità, rispetto all'ipotesi di uno scontro aperto, i cui effetti si rivelerebbero devastanti per tutti. La contrapposizione sino-americana, peraltro, si svolge sullo sfondo di una forte interdipendenza economico-commerciale

e finanziaria, che rende improbabile, almeno nel breve periodo, uno scontro aperto tra Washington e Pechino. Mosca, per parte sua, alterna posture aggressive, come nel caso dei movimenti di truppe a ridosso dell'Ucraina o del crescente attivismo in Africa, ad aperture negoziali nei confronti dell'Occidente, evidenziando di fatto i limiti di una politica estera che fa emergere tutte le contraddizioni tra le sue mai sopite ambizioni da superpotenza e la realtà di un sistema politico ed economico che con la pandemia ha mostrato evidenti segnali di affanno. Questo senza nulla togliere alla capacità di Putin di fare leva sulle debolezze occidentali e sul potere di ricatto nucleare per tentare di ridefinire a proprio vantaggio equilibri nevralgici, come quelli europei, o scenari di crisi come quelli siriano e libico. Sempre con la tecnica del massimo risultato con il minimo mezzo.

I mutamenti dello scenario internazionale qui sommariamente descritti schiudono all'Italia nuove prospettive e opportunità. Il paese ha acquisito una nuova centralità nelle dinamiche globali ed europee a seguito di fattori sistemici ma anche dell'azione svolta dal governo Draghi. Chiusa la stagione dei populismi, di cui per certi aspetti ha rappresentato un laboratorio, l'Italia ha avviato con successo una nuova fase di riforme, ha ristabilito un clima di fiducia nel proprio sistema economico fiaccato dalla crisi pandemica, ha avviato la campagna vaccinale e ha ultimato il piano dei progetti da finanziare con i fondi europei del Next Generation EU (NGEU). Sospinto dal prestigio e dall'autorevolezza internazionali del presidente del Consiglio, l'Esecutivo ha posto con chiarezza al centro della propria politica estera l'atlantismo e l'obiettivo di un'Europa più forte all'interno di un più solido schieramento occidentale, trovando due alleati chiave in Biden sulle questioni globali e in Macron sui temi europei e mediterranei. Una risposta nel segno del multilateralismo e delle alleanze tradizionali a sfide decisive per l'interesse nazionale quali la postura aggressiva di Cina, Russia e Turchia nel Mediterraneo, il rischio di una recrudescenza del terrorismo jihadista in Europa, l'emergenza migratoria. Ne è

derivato un significativo recupero di credibilità per il paese proprio mentre un insieme di circostanze ne rafforzava il ruolo da protagonista sulla scena internazionale ed europea.

Sul piano globale il nostro paese ha consolidato la sua immagine di attore di dialogo, partner leale e affidabile delle democrazie occidentali e interlocutore pragmatico, ma attento ai valori, nei confronti delle autocrazie e dei regimi autoritari. Lo hanno dimostrato i risultati della presidenza del G20 e della co-presidenza della Cop26 esercitate nel 2021 e il Global Health Summit di Roma, che hanno visto il governo italiano far valere efficacemente il proprio “potere d’agenda” nell’individuare formule di compromesso non scontate su temi quali la salute, l’economia e il clima. Lo stesso svolgimento di un G20 straordinario dedicato all’Afghanistan, inedita incursione in una crisi geopolitica per questo formato, ha assicurato in un momento difficile nuova profondità multilaterale al dossier, evidenziando la capacità italiana di smussare le contrapposizioni e portare avanti iniziative concrete in uno scenario in rapido deterioramento. L’alleanza con gli Stati Uniti è stata riaffermata come fattore decisivo per la protezione dell’interesse nazionale, sullo sfondo di una comune sensibilità tra Draghi e Biden sull’insostituibile ruolo delle democrazie occidentali nella lotta contro la povertà, le diseguaglianze, il cambiamento climatico, le violazioni dei diritti umani. Una sorta di vera e propria agenda comune, nella quale gli aspetti valoriali sono andati sommandosi agli obiettivi strategici prioritari per entrambi i paesi.

In ambito europeo, l’Italia, destinataria della parte più cospicua dei fondi europei del NGEU, si è affermata come il banco di prova decisivo per le capacità dell’Europa di vincere la sfida della pandemia e dell’uscita dalla crisi economica. Con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) il governo Draghi ha lanciato un triplice segnale: di volontà di affrontare alla radice i problemi strutturali che da troppo tempo imbrigliano il Sistema Paese; di consapevolezza di come dal successo delle riforme italiane dipenda la ripresa della crescita europea; di ambizione

di contribuire attraverso il rilancio dell'Europa al rafforzamento del campo delle democrazie occidentali. La strada non poteva che passare attraverso nuove collaborazioni tra gli Stati membri più importanti per fare massa critica in dossier prioritari quali la riforma del Patto di stabilità, la Politica estera e di difesa comune, le strategie industriali ed energetiche, la gestione dell'emergenza migratoria. La firma del Trattato del Quirinale ha sancito la ritrovata intesa con la Francia, che ha tra l'altro consentito l'auspicato "reset" della collaborazione bilaterale in Libia e nel Mediterraneo. Le riflessioni già avviate con la Germania per dare luogo a una partnership strategica tra Roma e Berlino di analogo respiro potranno consentire di completare uno schema di collaborazione a tre che sarebbe essenziale per consentire all'Unione di fare passi avanti superando il vincolo dell'unanimità. In questo contesto, l'uscita dall'Europa del Regno Unito, la fine dell'era Merkel e l'avvio del cancellierato Scholz, la campagna elettorale per le presidenziali di aprile in Francia hanno indubbiamente rafforzato il ruolo dell'Italia quale attore chiave di questa fase di transizione e ridefinizione degli equilibri europei.

Una fase che, alla luce delle risposte positive finora restituite dal sistema economico e dal corpo sociale, sembra offrire anche sul piano interno prospettive promettenti. Renderle durature e sostenibili rappresenterà una sfida cruciale per tutto il sistema istituzionale, chiamato a una prova di efficienza tanto sul piano decisionale quanto sul piano esecutivo. Essere all'altezza della posta in gioco richiederebbe un'assunzione di responsabilità collettiva che risponde a un preciso interesse nazionale. Nel rendere più spediti i meccanismi decisionali, innanzi tutto, facendo leva sulle innovazioni normative e di processo introdotte dal governo con le riforme collegate al Pnrr. Nell'utilizzare appieno e con convinzione tutti gli strumenti a disposizione e non solo le risorse, ma anche le tante e qualificate professionalità presenti nella pubblica amministrazione. Infine, nel puntare su una più esplicita e puntuale comunicazione nei confronti dell'opinione pubblica, al fine di accrescerne il grado

di fiducia nelle istituzioni e sensibilizzare i cittadini sul carattere inevitabilmente corale delle sfide che attendono il paese. Poche volte nella storia italiana uno sforzo di tale importanza è apparso al contempo così necessario ma anche così alla portata delle capacità nazionali.

2021: la pagella dell'expert panel

Con questa ottava 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, i grafici di queste pagine sono l'esito di un sondaggio che ha coinvolto 217 esperti appartenenti al mondo della ricerca (università e think tank), del giornalismo, delle istituzioni e delle imprese.

Ai partecipanti è stato chiesto di identificare le principali minacce a livello internazionale per il mondo e per l'Italia, l'influenza esercitata da leader e da paesi, e le crisi internazionali più preoccupanti. È stato poi chiesto loro di esprimere un voto su diversi aspetti e dimensioni della politica estera italiana, così da poter costituire una "pagella" o scorecard.

In questo caso gli esperti coinvolti hanno espresso una valutazione in scala 1-10 sulla politica estera in generale, o su dimensioni che spaziano dalla politica di sicurezza e difesa alla politica economica e commerciale, all'azione diplomatica tout court, in Europa o nel resto del mondo. Laddove possibile e utile, le risposte ricevute quest'anno sono state confrontate con le rilevazioni precedenti in modo da individuare trend o sottolineare cambiamenti.

Minacce globali: la pandemia domina, poi clima e grandi potenze

Nell'anno in cui la pandemia globale e i suoi effetti economici hanno ancora dominato le nostre vite, gli esperti interpellati hanno individuato una molteplicità di minacce, che scaturiscono da trend recenti o di più lungo periodo e che anche nel 2021 hanno fatto registrare sviluppi.

Come prevedibile, nella classifica delle minacce internazionali la pandemia continua a primeggiare: è stata scelta dal 23% dei votanti, un risultato quasi identico al 21% dello scorso anno. Tuttavia, mentre nel 2020 il primo posto in classifica era occupato dalla crisi economica che ha accompagnato la pandemia, individuata come principale minaccia per il mondo dal 26% dei votanti, nel 2021 il rischio di crisi economica scende in quarta posizione con il 9% dei voti. Il motivo è evidente: la più rapida campagna vaccinale nella storia del mondo e la ripresa economica (pur diseguale, incerta e accompagnatasi ai rischi di inflazione e a problemi nelle catene globali di approvvigionamento) hanno fatto rientrare – o quantomeno rimandato – il pericolo di una crisi economica globale.

Al secondo posto della classifica troviamo i cambiamenti climatici, che salgono dal 12% del 2020 a un 17% nel 2021, il valore massimo di sempre. Qui è probabile che un ruolo lo abbia giocato l'attenzione di esperti e media per la Cop26 di Glasgow e per gli eventi preparatori di Milano, oltre al fatto che a metà anno è giunta la conferma che il 2020 fosse stato il secondo anno più caldo mai registrato.

Ma non c'è soltanto questo: secondo gli esperti, la terza minaccia globale è rappresentata dalle crescenti tensioni tra Usa e Cina (10%). Un risultato non scontato, dal momento che nel 2020 la pandemia aveva oscurato il crescere delle tensioni e questa opzione era scivolata addirittura all'ottavo posto (con il 4%). Ma il 10% del 2021 è anche il livello più elevato dal 2014, ovvero da quando ISPI conduce questa rilevazione. Segno di un mondo che sta davvero cambiando, e nel quale anche gli esperti

acquisiscono nuova consapevolezza dell'aumentare dei rischi di uno scontro tra le due maggiori potenze mondiali. Il valore fa il paio con un altro raddoppio, o quasi: quello rappresentato dalla minaccia della sola Cina, che nel 2020 figurava al sesto posto con il 5% dei voti, mentre nel 2021 sale al quinto posto con il 9%.

Italia: pandemia e crisi prevalgono, ma altre minacce si stagliano sullo sfondo

Anche per l'Italia il ruolo giocato dalla pandemia continua a dominare, anche se in misura minore rispetto allo scorso anno. Se nel 2020 la pandemia globale e la crisi economica a essa associata rappresentavano insieme ben il 60% dei voti, oggi le due minacce scendono a un pur elevato 47%. Cambiano però i pesi reciproci: se in entrambi gli anni a primeggiare nella classifica è sempre il rischio economico, nel 2020 la crisi economica svettava (40%, contro il 20% della pandemia in quanto tale), nel 2021 invece – complice anche la ripresa mondiale e italiana – il rischio di crisi economica scende al 24%, mentre quello della pandemia sale leggermente al 23%.

Interessante la scelta da parte degli esperti del rischio al terzo posto: quello delle “crisi dell'Europa” (18%). Un valore in crescita rispetto all'anno scorso (13%), anche se ancora lontano dal 31% toccato nel 2016 e dai valori comunque molto elevati fatti segnare tra il 2015 e il 2017. Ancora più rilevante che si segnali questo rischio nell'anno dell'avvio di Next Generation EU e dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, dei quali l'Italia è una grande beneficiaria netta. Non sembra un caso, tuttavia, se invece la probabilità di uno scontro tra Italia e UE precipiti dal 9% del 2020 al 3% nel 2021.

Dopo le crisi dell'Europa, segue il rischio rappresentato dai cambiamenti climatici, che conosce una forte crescita dal 7% del 2020 al 16% del 2021, probabilmente trainato ancora una volta dalla Cop26 di Glasgow e Milano. Tuttavia, da non trascurare sono due rischi che aumentano rispetto allo scorso anno: quello di instabilità in Libia (dal 5% al 9%, malgrado il

valore sia ancora lontano dal 25% del 2015) e di un aumento dei flussi migratori (dal 3% al 7%, anch'esso comunque lontano dai massimi del 16% del 2016). Segno che il Mediterraneo centrale sta tornando sulla scena.

Xi e Pechino sopra tutti, rincorsa Usa. Europa in affanno

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 Xi Jinping, menzionato dal 34% degli esperti interpellati (21% nel 2020). Spicca inoltre la valutazione ottenuta da Mario Draghi: il premier italiano risulta il secondo nome più votato con il 22% dei voti. Atteso invece il crollo di Angela Merkel, che dopo 16 anni da cancelliera tedesca a dicembre ha lasciato le redini al nuovo governo entrante guidato da Olaf Scholz. Sale invece Vladimir Putin, che passa dall'1% al 5% delle preferenze espresse.

Per quanto riguarda l'influenza percepita dei paesi, e non dei leader, anche nel 2021 gli esperti individuano la Cina come la grande potenza che più avrebbe guadagnato in termini d'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 +52, in sostanziale linea con i risultati ottenuti dal 2018 in avanti. Tendenze molto diverse, invece, fanno registrare Stati Uniti, Russia e Unione Europea.

Partendo da Washington, gli esperti percepiscono l'ascendenza americana come in netto recupero rispetto agli anni precedenti, ma ancora sul limite del "declino": il +2 di quest'anno è il valore più alto fatto registrare dal 2015, anno di inizio rilevazione, ed è in controtendenza rispetto agli ultimi due anni di presidenza Trump (-19 nel 2019 e -32 nel 2020).

Mosca registra al contrario una netta ripresa (+14), dopo il calo del 2020 (-12). La Russia continua a far segnare performance nettamente peggiori rispetto ai valori del 2015 e 2016 (rispettivamente +78 e +75), gli anni immediatamente successivi

al conflitto con l'Ucraina, ma è probabile che proprio le nuove minacce russe nei confronti di Kiev abbiano contribuito al primo recupero d'influenza percepita dopo anni di sostanziale declino.

Infine, per quel che riguarda l'UE – inserita nella rilevazione soltanto dal 2019 – si registra una perdita d'influenza dopo una netta “risalita” nel corso del 2020. Nel 2019, infatti, il blocco dei 27 Stati membri aveva fatto registrare il valore d'influenza percepita in assoluto più basso (-60), valore che nel 2020 era risalito a -2 (probabilmente grazie al grande sforzo per approvare il pacchetto di aiuti per la ripresa) e che invece nel 2021 torna a scendere a -15. In questo modo l'UE, che nel 2020 era “seconda” tra le grandi potenze, è tornata dopo un solo anno fanalino di coda.

Stato di diritto in UE, Afghanistan e scontro Usa-Cina le crisi più sottovalutate del 2021

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, dai media ma anche e soprattutto dalla politica.

Il ritiro dall'Afghanistan e la presa di potere da parte dei talebani si trovano prevedibilmente ai piani alti della classifica, scelti dal 21% degli esperti interpellati, ma non al primo posto. Primo posto che è invece occupato da una crisi che scorre ormai da anni sottotraccia e che nel 2021 è emersa nuovamente con più forza: quella originata dalle pulsioni anti-europee di Polonia e Ungheria.

Seguono dal terzo al quinto posto un terzetto di crisi molto variegata, che vanno dal globale al locale: le tensioni tra Usa e Cina (15%; tensioni che, come abbiamo già visto, secondo gli esperti rappresentano una crescente minaccia globale), la guerra in Etiopia (13%) e una rinnovata instabilità in Libia (11%). Chiudono, piuttosto staccati dagli altri, le incertezze intorno ai negoziati sul nucleare iraniano (7%) e l'aumento degli sbarchi sulle coste europee (5%).

Politica estera italiana, un anno di crescita

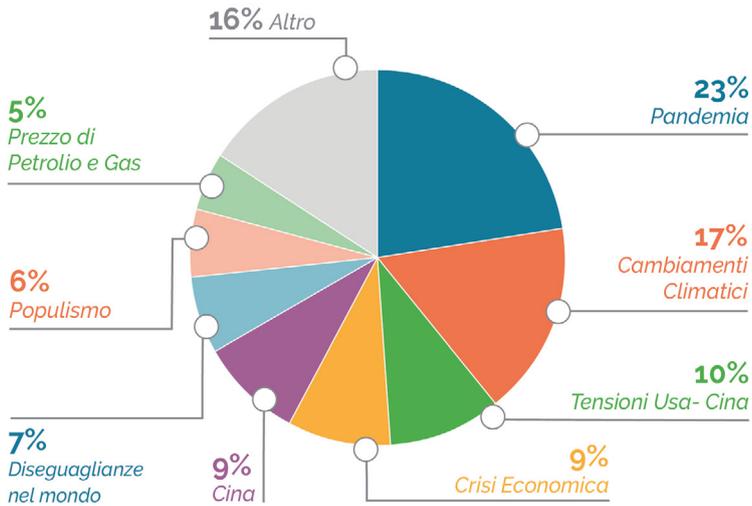
Il giudizio complessivo sulla conduzione della politica estera da parte del governo italiano nel corso del 2021 (6,9) fa segnare un forte smarcamento rispetto alla media dei voti per gli anni 2018-2020 (5,3) e si avvicina al miglior voto fatto registrare in precedenza da inizio rilevazione (6,7 nel 2016 e nel 2017).

In particolare, in forte risalita quest'anno si trovano i giudizi degli esperti sulle relazioni transatlantiche (cresciuti dal 6,0 del 2020 a 7,4 del 2021): un risultato in buona parte atteso, visto l'avvicinarsi di Trump con Biden alla Casa Bianca, e che risente per questo in particolare del voto nella sottocategoria "Relazioni con gli Stati Uniti", passato da 6,0 a 7,7.

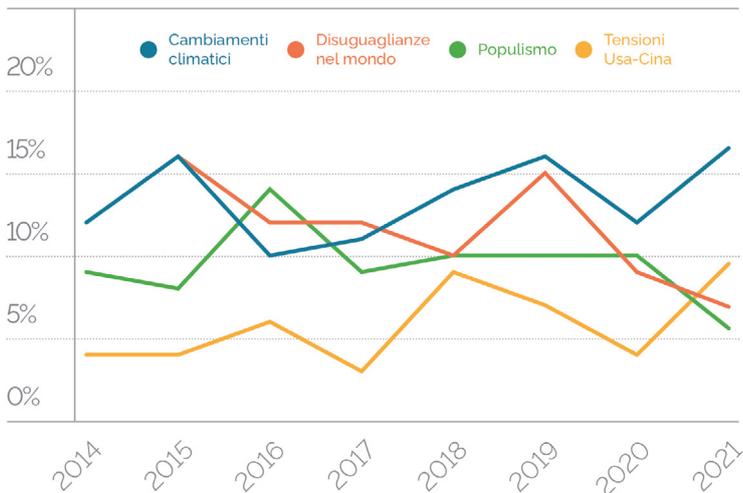
Ma un miglioramento nei giudizi altrettanto forte si ritrova nella gestione dell'Italia delle crisi internazionali, la cui media voto sale dal 5,1 dell'anno scorso al 6,9 di quest'anno. In questo caso il risultato è ancor più degno di nota perché nettamente superiore rispetto al massimo mai raggiunto di 6,1 nel 2017. È peraltro proprio in questa dimensione della politica estera che quest'anno si registrano gli apprezzamenti migliori da parte degli esperti: nella fattispecie, l'Italia strappa un 8,5 sia nella valutazione del proprio ruolo nei negoziati e lancio del pacchetto Next Generation EU, sia in quella del ruolo dell'Italia nella gestione della presidenza del G20. Segue a stretta distanza (7,9) il ruolo giocato dall'Italia nel coordinamento europeo in risposta alla pandemia.

Voti elevati si riscontrano infine nella dimensione "L'Italia in Europa" (passata da una media di 6,0 a una di 7,0). In questo caso, spiccano in particolare i voti per il negoziato con l'Europa sulle politiche fiscali e di bilancio (8,1), le relazioni con i principali partner europei (8,1) e il ruolo dell'Italia nella governance europea (7,9).

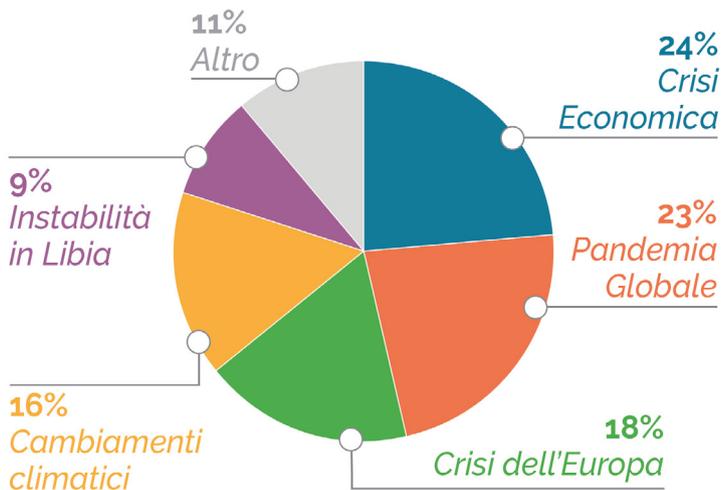
QUALI SONO LE TRE MAGGIORI MINACCE A LIVELLO GLOBALE?



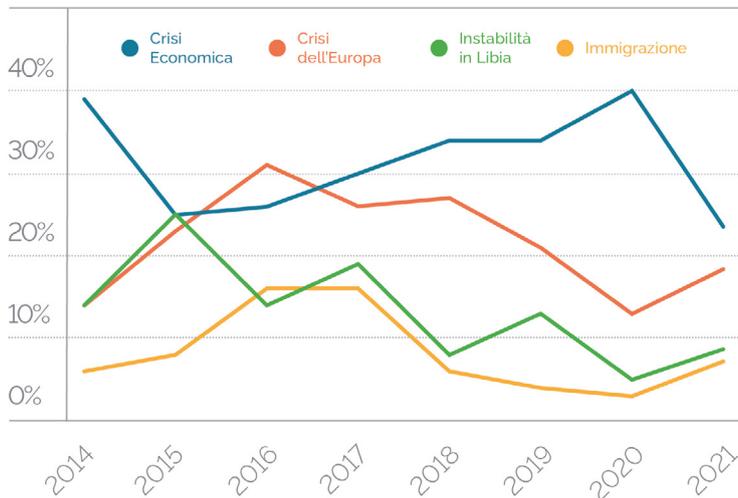
CONFRONTO 2014 - 2021



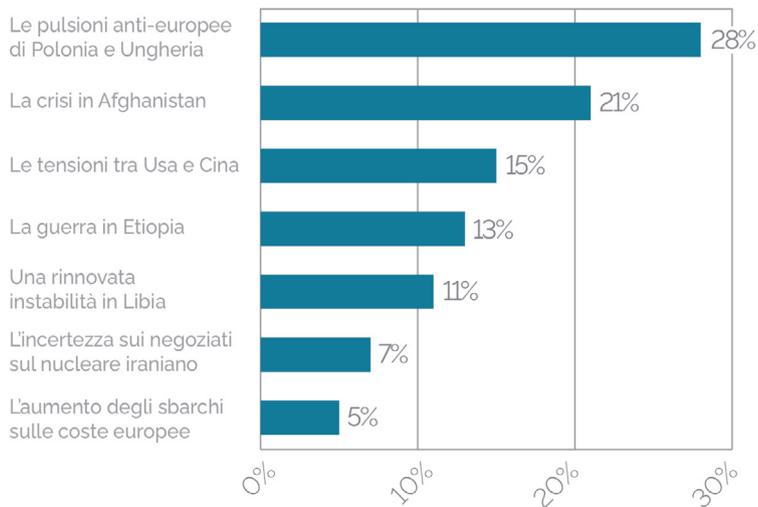
QUALI SONO LE TRE MAGGIORI MINACCE PER L'ITALIA?



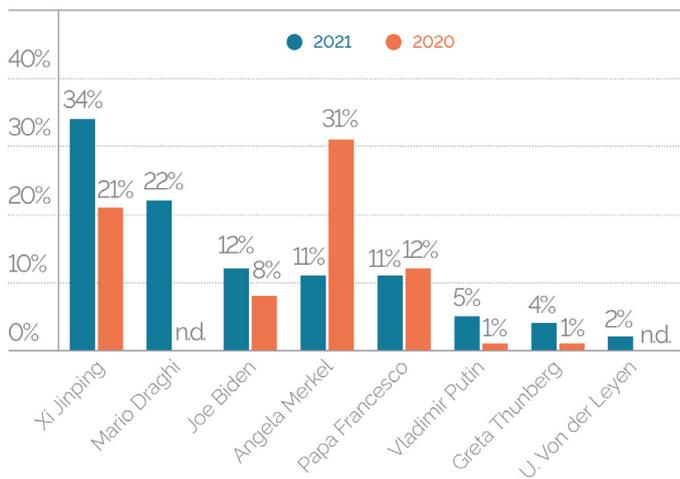
CONFRONTO 2014 - 2021



QUALE PENSA SIA STATA LA CRISI PIÙ SOTTOSTIMATA NEL 2021?

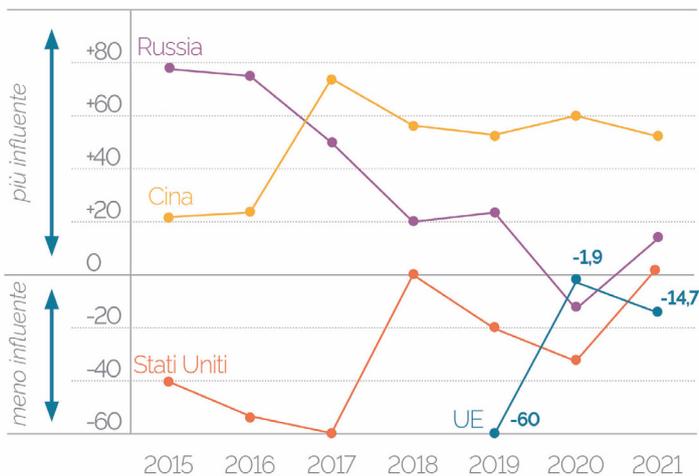


QUALE PENSA SIA STATO IL PERSONAGGIO INTERNAZIONALE PIÙ INFLUENTE DEL 2021?



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

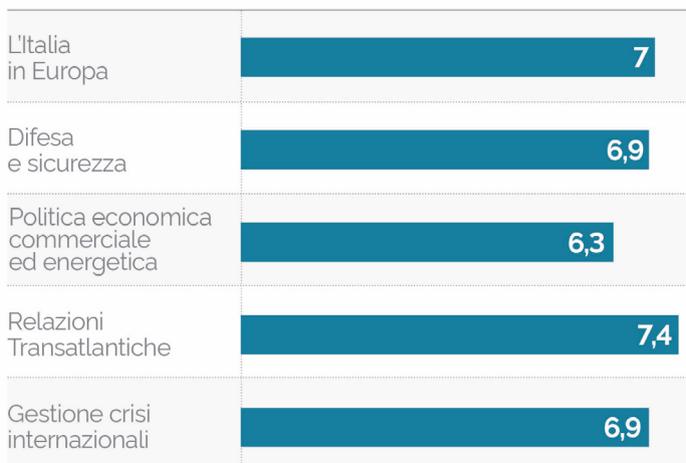
INDICE DI INFLUENZA PERCEPITA



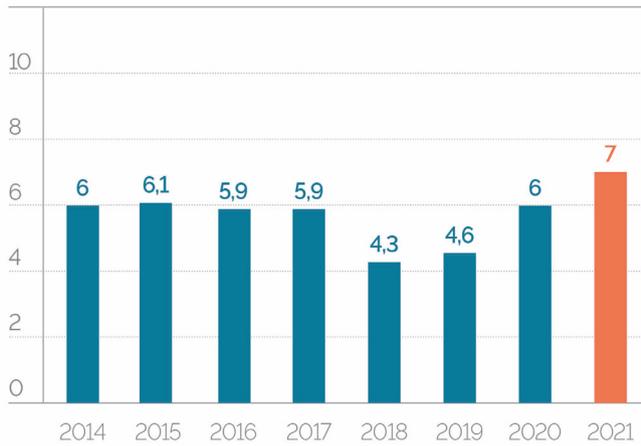
GIUDIZIO COMPLESSIVO SULLA POLITICA ESTERA ITALIANA



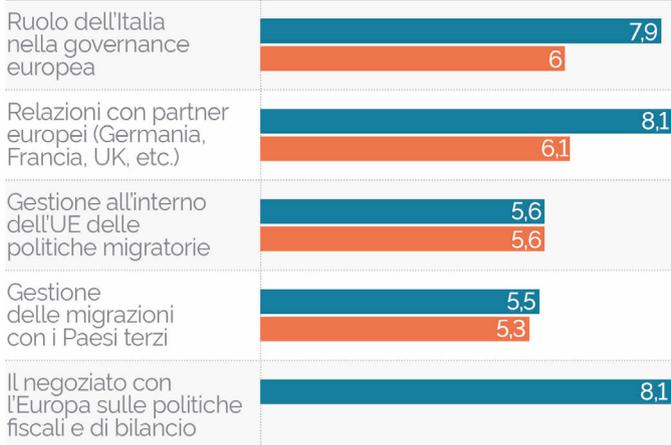
GIUDIZIO SULLA POLITICA ESTERA ITALIANA NEL 2021



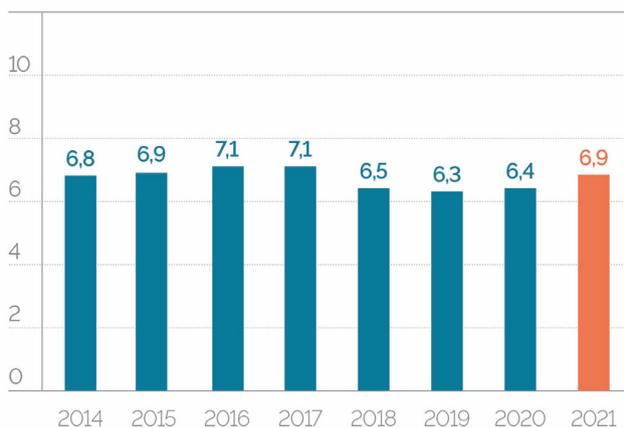
L'ITALIA IN EUROPA



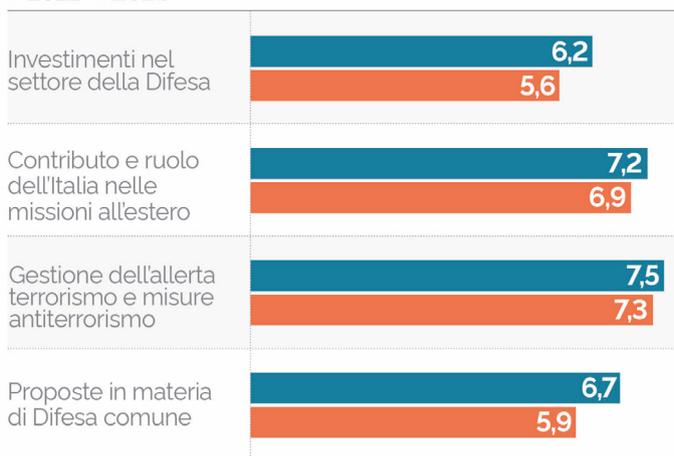
● 2021 ● 2020



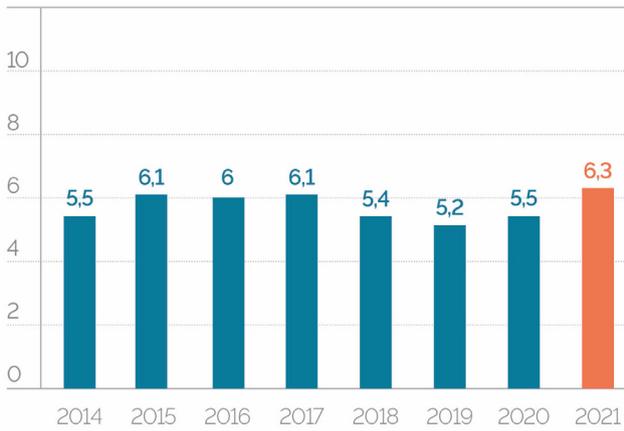
DIFESA E SICUREZZA



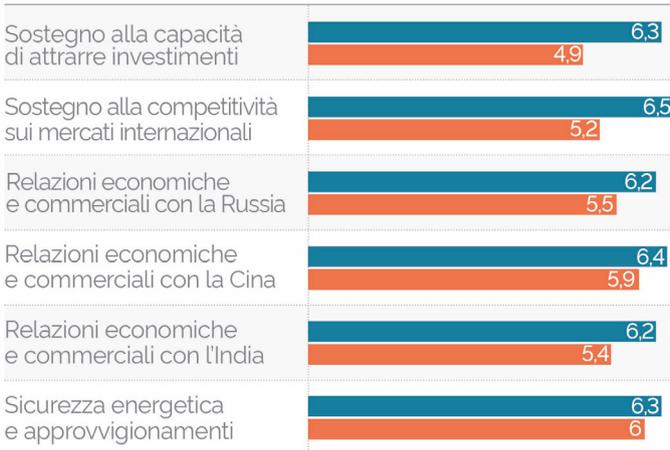
● 2021 ● 2020



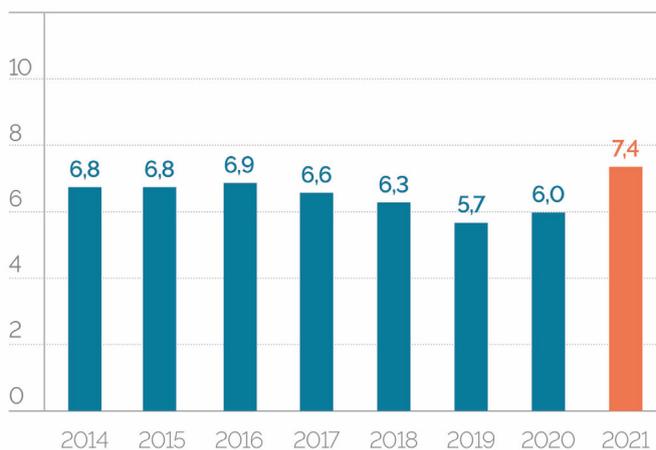
POLITICA ECONOMICA, COMMERCIALE ED ENERGETICA



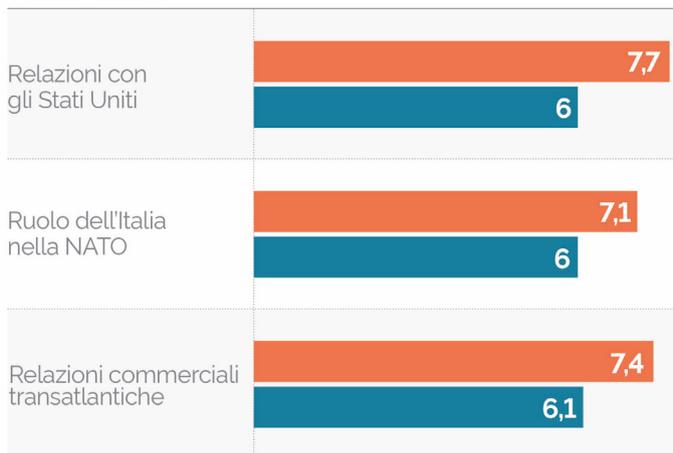
● 2021 ● 2020



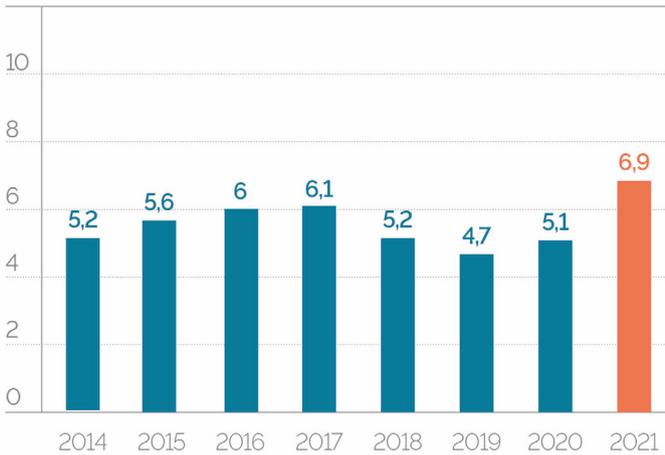
RELAZIONI TRANSATLANTICHE



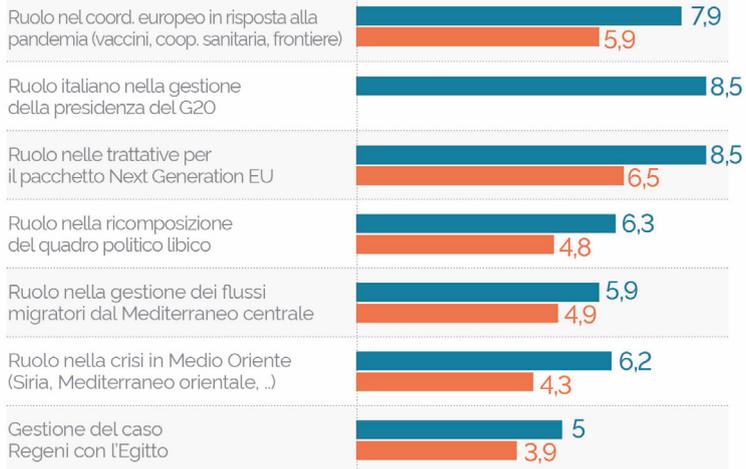
● 2021 ● 2020



GESTIONE CRISI INTERNAZIONALI



● 2021 ● 2020



VI HANNO PRESO PARTE

Luca Agosto (*Fidelity*), Giancarlo Aragona (*ex ambasciatore e ISPI*), Alba Arcuri (*Rai*), Eleonora Ardemagni (*Università Cattolica del Sacro Cuore e ISPI*), Antonio Armellini (*ex ambasciatore*), Fulvio Attinà (*Università degli Studi di Catania*), Shirin Barari Tajani (*Intesa Sanpaolo Corporate & Investment Banking*), Marco Barassi (*Campari Group*), Francesca Baronio (*Rai*), Gaetano Barresi (*Rai*), Giuliano Battiston (*giornalista freelance*), Andrea Beccaro (*College of Europe, Natolin, Varsavia*), Federico Maria Bega (*Promos, Camera di Commercio, Milano*), Silvio Beretta (*Università degli Studi di Pavia*), Maria Vittoria Beria (*Comune di Milano*), Claudio Bertolotti (*CEMRES, CeMISS, ITSTIME*), Simone Bini Smaghi (*Arca*), Alberto Bombassei (*Brembo SpA*), Massimo Bordignon (*Università Cattolica del Sacro Cuore*), Lorenzo Borga (*Sky*), Luigi Borré (*Euromilano*), Davide Borsani (*Università Cattolica del Sacro Cuore e ISPI*), Cecilia Braggiotti (*Afniti*), Paolo Calzini (*Johns Hopkins University, Bologna*), Michele Calzolari (*Assosim*), Edoardo Campanella (*Unicredit Group*), Vincenzo Camporini (*IAI*), Maurizio Caprara (*Corriere della Sera*), Giovanni Carbone (*Università degli Studi di Milano e ISPI*), Marco Carnelos (*Future Group*), Enrico Cereda (*IBM*), Riccardo Chartroux (*Rai*), Diego Ciulli (*Google*), Alberto Clô (*Università di Bologna e Rie*), Renato Coen (*Sky*), Valter Maria Coralluzzo (*Università degli Studi di Torino*), Lorenzo Cremonesi (*Corriere della Sera*), Sara Cristaldi (*ISPI*), Massimo Dal Checco (*Confindustria Assafrica*), Stefania Danzi (*Italmobiliare*), Gregorio De Felice (*Intesa Sanpaolo*), Massimo de Leonardis (*Università Cattolica del Sacro Cuore*), Dimitri Deliolanes (*Radio TV ERT Ethnos*), Giuseppe Dentice (*Ce.S.I.*), Antonio Di Bella (*Rai*), Gigi Donelli (*Radio 24*), David Doninotti (*AICE*), Francesca Douglas (*Allianz Spa*), Lucia Duraccio (*Rai*), Caterina Epis (*Tenaris Dalmine*), Liliana Faccioli Pintozzi (*Sky*), Aldo Ferrari (*Università Ca' Foscari e ISPI*), Maurizio Ferrera (*Università degli Studi di Milano e ISPI*), Carlo Filippini (*Università Bocconi*), Frediano Finucci (*La7*),

Carlo Frappi (*Università Ca' Foscari e ISPI*), Aldo Fumagalli Romario (*SOL Group*), Matteo Fumagalli Romario (*SOL Group*), Luca Garavoglia (*Campari Group*), Paolo Garimberti (*Euroneus*), Mauro Garofalo (*Comunità di Sant'Egidio*), Massimo Gaudina (*Commissione europea*), Rasha Ghazy (*Enel Green Power*), Gioia Ghezzi (*ATM e RGI Group*), Serena Giusti (*Scuola Superiore Sant'Anna*), Stefano Gorissen (*Sace*), Filippo Maria Grasso (*Leonardo*), Edoardo Greppi (*Università degli Studi di Torino*), Rodolfo Helg (*Università Carlo Cattaneo – LIUC e ISPI*), Stefano Iotti (*abrdn*), Luigi Ippolito (*Corriere della Sera*), Carlo Jean (*Centro Studi di Geopolitica Economica*), Marco Lombardi (*Università Cattolica del Sacro Cuore*), Giancarlo Loquenzi (*Rai*), Piergaetano Marchetti (*Fondazione Corriere della Sera*), Raffaele Marchetti (*Università LUISS Guido Carli*), Carlo Marsili (*ex ambasciatore e ISPI*), Gianna Martinengo (*Didael Kts e Fondazione Fiera Milano*), Giampiero Massolo (*ISPI e Fincantieri*), Viviana Mazza (*Corriere della Sera*), Stefano Micossi (*Assonime*), Alessandro Minuto Rizzo (*NATO Defense College Foundation*), Laura Mirachian (*ex Ministero Affari Esteri e ONU*), Luigi Molinari (*Camera di Commercio di Milano*), Andrea Moltrasio (*Icro Didoné*), Nicola Monti (*Edison*), Antonella Mori (*Università Bocconi e ISPI*), Riccardo Motta (*Deloitte*), Giampaolo Musumeci (*Radio 24*), Massimo Nava (*Corriere della Sera*), Valerio Neri (*Save the Children*), Massimo Nicolazzi (*Centrex Italia e ISPI*), Roberto Olivi (*BMW Group*), Antonio Padoa-Schioppa (*Università degli Studi di Milano*), Giovanna Pancheri (*Sky*), Gianfranco Pasquino (*Johns Hopkins SAIS Europe e Università di Bologna*), Gianluca Pastori (*Università Cattolica del Sacro Cuore e ISPI*), Marco Patuano (*a2a*), Nicola Pedde (*Institute for Global Studies, Roma*), Marco Pedrazzi (*Università degli Studi di Milano*), Laura Pepe (*Rai*), Riccardo Perissich (*Commissione UE e Università LUISS Guido Carli*), Luca Peruzzi (*Pirelli*), Fabio Petito (*University of Sussex e ISPI*), Andrea Plebani (*Università Cattolica del Sacro Cuore e ISPI*), Monica Poggio (*Bayer*), Luca Rigoni (*Mediaset*), Giovanni Rocca (*Ferrovie*

dello Stato Italiane), Guido Rondoni (*Mediaset*), Maria Anais Rossi (*Eni*), Silvia Rovere (*Assoimmobiliare*), Nicolò Russo Perez (*Compagnia di Sanpaolo*), Marcello Sala (*Apis Partners*), Gianluca Salsecci (*Intesa Sanpaolo*), Gennaro Sanguiliano (*Rai*), Armando Sanguini (*ex ambasciatore e ISPI*), Alessandra Santacroce (Fondazione IBM), Francesco Saraceno (*OFCE; SciencesPo e ISPI*), Giuseppe Sarcina (*Corriere della Sera*), Paolo Segatti (*Università degli Studi di Milano*), Elena Shneiwer (*Cassa Depositi e Prestiti*), Andrea Sironi (*Borsa Italiana*), Giuseppe Solinas (*Rai*), Tiziano Spataro (*Sace*), Alberto Stabile (*la Repubblica*), Valeria Talbot (*ISPI*), Massimo Teodori (*Huffington Post*), Giulia Tersigni (*Pirelli*), Alessandro Terzulli (*Sace*), Enrica Toninelli (*Rainews24*), Ugo Tramballi (*Il Sole 24 Ore e ISPI*), Simone Urbani Grecchi (*Intesa Sanpaolo*), Michele Valensise (*già segretario generale del Ministero degli Affari Esteri e Astaldi*), Antonio Varsori (*Università degli Studi di Padova*), Arturo Varvelli (*European Council on Foreign Relations - ECFR*), Marco Varvello (*Rai*), Carlotta Ventura (*a2a*), Franco Venturini (*Corriere della Sera*), Matteo Villa (*ISPI*), Antonio Villafranca (*ISPI*), Giuseppe Vita (*già Unicredit*).

Gli autori

Franco Bruni è professore emerito del dipartimento di Economia dell'Università Bocconi di Milano. È vicepresidente e Co-Head dell'Osservatorio Europa e Governance Globale dell'ISPI e vicepresidente della Fondazione UniCredit. È membro onorario della Société Européenne de Recherches Financières (Suerf) e membro italiano dell'European Shadow Financial Regulatory Committee (Esfr). È stato Lead Co-Chair del working group “International Finance” sull'architettura finanziaria internazionale del T20 2021 e nel 2022 è Co-Chair della task force “International Finance and Economic Recovery” del T20 nonché di quella del T7 intitolata “An International Cooperation for the Global Common Good”.

Edoardo Campanella è Senior Research Fellow presso la Harvard Kennedy School e Research Director della Trilateral Commission. In precedenza ha lavorato per i dipartimenti di ricerca economica dell'Organizzazione mondiale del commercio, del Forum economico mondiale e del Senato italiano. Ha conseguito un Master in Pubblica Amministrazione presso la Harvard Kennedy School, che ha frequentato come borsista Fulbright. Scrive regolarmente per *Foreign Affairs*, *Project Syndicate* e *Foreign Policy*. Nel 2015 è stato selezionato per il Bracken Bower Prize, assegnato da McKinsey e dal *Financial Times* ad autori emergenti di età inferiore ai 35 anni, per una proposta di libro sulla fuga dei migliori cervelli dall'Europa. È autore con Marta Dassù del volume *Anglo Nostalgia: the Politics of Emotion in a Fractured West* (2019).

Giovanni Carbone è responsabile del Programma Africa dell'ISPI ed è docente di Scienze Politiche all'Università degli Studi di Milano. La sua attività di ricerca verte principalmente sullo studio comparato della politica, della geopolitica e dello sviluppo economico nell'Africa subsahariana, con particolare riguardo alle istituzioni politiche. Precedentemente è stato Research Associate presso il Crisis States Program della London School of Economics e referente scientifico di un progetto di ricerca finanziato dal Consiglio Europeo della Ricerca (ERC). Il suo ultimo libro, di cui è coautore con Alessandro Pellegata, è *Political leadership in Africa. Leaders and development south of the Sahara* (2020).

Andrea Cassani è ricercatore e docente di scienza politica presso il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano. I suoi interessi di ricerca includono democrazia, autocrazia, i processi di cambiamento di regime e le conseguenze di tali cambiamenti sulla performance socioeconomica dei paesi, con particolare attenzione ai paesi non-occidentali. Le sue ricerche sono state pubblicate su diverse riviste scientifiche, tra cui *Africa Spectrum*, *Contemporary Politics*, *European Journal of Political Research*, *European Political Science*, *Journal of Contemporary European Studies*, *Political Studies Review*, *Rivista Italiana di Scienza Politica*. È autore della monografia *Autocratization in Post-Cold War Political Regimes* (con Luca Tomini).

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).

Filippo Fasulo è Research Fellow e Co-Head dell'Osservatorio Geoeconomia dell'ISPI. Inoltre, è professore a contratto presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e collaboratore della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. In precedenza, è stato direttore del Centro Studi per l'Impresa della Fondazione Italia Cina (CeSIF) e membro del comitato scientifico e di redazione di Mondo Chinese. Ha conseguito un dottorato in Istituzioni e politiche all'Università Cattolica di Milano e nel 2012 un Msc in China in Comparative Perspective presso la London School of Economics (LSE). È anche segretario accademico della Sezione Cinese della Classe di Studi sull'Estremo Oriente dell'Accademia Ambrosiana. Tra il 2017 e il 2021 è stato curatore del Rapporto annuale del CeSIF e nel 2017 è stato selezionato per lo Young Sinologist Visiting Programme presso la Shanghai Academy of Social Sciences.

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); *Russia's Foreign Policy. The Internal-International Link*, 2021.

Marzio Galeotti, professore ordinario di Economia politica presso il Dipartimento di Scienze e Politiche Ambientali dell'Università degli studi di Milano. Dopo la laurea in Discipline

economiche e sociali presso l'Università Bocconi di Milano ha conseguito il Ph.D. in Economics presso la New York University. È direttore della ricerca scientifica della Fondazione Eni Enrico Mattei, dopo essere stato in passato coordinatore del programma di ricerca in modellistica e politica dei cambiamenti climatici. È Fellow del Centre for Research on Geography, Resources, Environment, Energy & Networks (GREEN) dell'Università Bocconi e Visiting Fellow presso il King Abdullah Petroleum Studies and Research Center (KAPSARC). È Review Editor del Sixth Assessment Report (AR6) dell'IPCC Working Group III. Fondatore e primo presidente dell'Associazione italiana degli economisti dell'ambiente e delle risorse naturali, è membro del comitato scientifico del Centro per un futuro sostenibile e della Fondazione Lombardia per l'Ambiente. È componente del comitato di redazione de *lavoce.info* e di *Economics and Policy of Energy and the Environment*.

Elisa Giunchi è professoressa ordinaria presso l'Università degli studi di Milano, dove insegna History and Politics of North Africa and the Middle East, Storia e istituzioni dei paesi musulmani e Storia dell'Asia. È vice-direttrice di *Nuovi autoritarismi e democrazie (NAD)* ed è parte di direttivi e redazioni di diverse altre riviste accademiche, in Italia e all'estero. Si occupa prevalentemente di Afghanistan, Pakistan, Islam e questioni di genere, interpretazione e applicazione della sharia. Tra le sue ultime pubblicazioni, *Il pashtun armato. La militarizzazione dell'Afghanistan e il declino dell'impero britannico (1880-1914)* (2021) e *Afghanistan. Da una confederazione tribale alle crisi internazionali* (2021).

Sonia Lucarelli è professoressa ordinaria dell'Università di Bologna e coordinatrice del Master in East European and Eurasian Studies. È stata membro residente dell'Istituto di Studi Avanzati di Bologna e Jean Monnet Fellow dell'Istituto Universitario Europeo. Tra le sue aree di competenza: politica estera dell'UE; sicurezza europea; identità e politica estera;

migrazioni e giustizia globale. Ha una lunga esperienza di Team Leader in progetti internazionali, tra i quali: GLOBUS: Reconsidering European Contributions to Global Justice (EU Horizon 2020); PREDICT (NATO grant); e EU-GRASP: Changing Multilateralism: the EU as a Global-Regional Actor in Security and Peace (EU VII FP). La sua ultima monografia è *Cala il sipario sull'ordine liberale? Crisi di un sistema che ha cambiato il mondo* (2020).

Paolo Magri è vicepresidente esecutivo dell'ISPI e docente di Relazioni Internazionali all'Università Bocconi. È membro del Comitato Strategico del Ministero degli Affari Esteri; membro dello Europe Policy Group del World Economic Forum (Davos); membro dell'Advisory Board di Assolombarda e del Consiglio di Amministrazione della Fondazione Italia-Cina. È inoltre membro del Comitato Scientifico 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, 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 dell'ISPI (dal 2017) e presidente di Fincantieri S.p.A. (dal 2016). 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 inoltre titolare di un corso sui temi della Sicurezza Nazionale presso la School of Government

dell'Università LUISS di Roma, oltre a collaborare con i quotidiani *La Stampa* e *La Repubblica* su temi internazionali e securitari.

Eleonora Tafuro Ambrosetti è ricercatrice presso l'Osservatorio Russia, Caucaso e Asia Centrale dell'ISPI. In precedenza è stata Marie Curie Fellow presso l'Università tecnica del Medio Oriente (METU) ad Ankara, in Turchia, dove ha anche conseguito un dottorato in relazioni internazionali. Ha lavorato come ricercatrice presso l'ufficio di Bruxelles della Fondazione per le relazioni internazionali e il dialogo estero (FRIDE) e come assistente di ricerca presso il Centro per gli affari internazionali di Barcellona (CIDOB). Ha inoltre effettuato soggiorni di studio e ricerca sul campo a Londra, Yerevan, San Pietroburgo, Cipro Nord. Eleonora è esperta di Eurasia, potenze regionali (Russia e Turchia e loro relazioni con l'UE) e visioni non occidentali delle relazioni internazionali e soft power.

Armando Sanguini è Senior Advisor dell'ISPI per il Medio Oriente e Nord Africa. Ha guidato la missione diplomatica italiana in Cile ed è stato ambasciatore italiano in Tunisia e Arabia Saudita. La sua carriera diplomatica è iniziata nel 1968. Ha trascorso gran parte del suo tempo servendo il suo paese 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 direttore degli Istituti Italiani di Cultura e delle Scuole di Lingua Italiana del Ministero degli Affari Esteri nel mondo. Ha ricoperto il ruolo di rappresentante personale del primo ministro per il continente africano e ha lavorato come direttore generale per l'Africa Subsahariana. L'ambasciatore Sanguini ha aperto e gestito una libreria a Roma. Scrive anche di attualità.

Luca Scuccimarra insegna Storia delle dottrine politiche e Sicurezza umana e responsabilità di proteggere presso La Sapienza Università di Roma. Nella sua attività di ricerca si è occupato della storia del pensiero internazionalistico moderno e contemporaneo e del ruolo giocato dal paradigma umanitario nella politica internazionale post-1989. Tra le sue più recenti pubblicazioni si ricorda *Proteggere l'umanità. Sovranità e diritti umani nell'epoca globale* (2016) e quella del volume collettaneo *The Politics of Humanity. Justice and Power* (a cura di, con T. Marci e a R. Cohen, 2021).

Michele Sorice è ordinario di Sociologia della comunicazione e di Comunicazione politica all'università Luiss di Roma, dove insegna anche Partecipazione politica e governance e Political Sociology. Dirige il centro di ricerca interuniversitario CCPS (Centre for Conflict and Participation Studies) e fa parte di diversi network di ricerca internazionali. Fra le sue pubblicazioni recenti: *Sociologia dei media. Un'introduzione critica* (2020), *Partecipazione disconnessa. Innovazione democratica e illusione digitale al tempo del neoliberalismo* (2021), nonché diversi articoli in riviste scientifiche italiane e internazionali. Si occupa prevalentemente di sfera pubblica ed ecosistemi digitali, di media e democrazia, di partecipazione politica.

Matteo Villa è Senior Research Fellow dell'ISPI. Dirige l'ISPI Data Lab che si occupa di monitorare l'evoluzione della pandemia da Covid-19, oltre a focalizzarsi sui trend migratori. Fa parte della Task Force on Global Health and Covid-19 e della Task Force on Migration, entrambe del T20. Ha intrapreso il suo dottorato di ricerca in Politica comparata presso la Scuola di Specializzazione in Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano. In precedenza, all'ISPI, ha supervisionato l'Energy Watch, ha curato l'Atlante Geopolitico ISPI/Treccani e ha gestito RAstaNEWS, un progetto macroeconomico su scala dell'UEM nell'ambito del 7° PQ.