

ISPI Rapporto 2016

**LE NUOVE CREPE DELLA
GOVERNANCE MONDIALE
SCENARI GLOBALI E L'ITALIA**

A CURA DI
Alessandro Colombo
e Paolo Magri



Le nuove crepe della *governance* mondiale

Scenari globali e l'Italia
Rapporto ISPI 2016

A cura di
Alessandro Colombo e Paolo Magri

ISPI

ISBN 978-88-98014-98-9 (edizione pdf)

©2016 Edizioni Epoké - ISPI

Prima edizione: 2016

Edizioni Epoké. Via N. Bixio, 5

15067, Novi Ligure (AL)

www.edizioniepoke.it

epoke@edizioniepoke.it

ISPI. Via Clerici, 5

20121, Milano

www.ispionline.it

Progetto grafico e impaginazione: Simone Tedeschi, Edoardo Traverso

I edizione.

Finito di stampare nel mese di gennaio.

Tipografia Litho Commerciale, Novi Ligure

Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta o archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore.

ISPI

Nato ottant'anni fa, l'ISPI è un think tank indipendente dedicato allo studio delle dinamiche internazionali, con l'obiettivo di favorire la consapevolezza del ruolo dell'Italia in un contesto globale in continua evoluzione. È l'unico istituto italiano – e fra i pochissimi in Europa – ad affiancare all'attività di ricerca un altrettanto significativo impegno nella formazione, nella convegnistica e nelle attività specifiche di analisi e orientamento sugli scenari internazionali per imprese ed enti. Tutta l'attività è caratterizzata da un approccio interdisciplinare - assicurato dalla stretta collaborazione tra specialisti in studi economici, politici, giuridici, storici e strategici, provenienti anche da ambiti non accademici - e dalla partnership con analoghe istituzioni di tutto il mondo.

Questo volume è stato pubblicato con il sostegno
della Fondazione Cariplo

Curatore: Alessandro Colombo e Paolo Magri

Coordinamento editoriale: Arturo Varvelli

Cronologia, Redazione pagella *expert panel* ed elaborazione dati:

Giuseppe Dentice, Annalisa Perteghella e Matteo Villa

Coordinamento e cura redazionale: Renata Meda

Indice

Introduzione	9
--------------------	---

Parte Prima. Gli Scenari Globali

1. La paralisi della <i>governance</i> internazionale <i>Alessandro Colombo</i>	23
Russia: una rinnovata sfera d'influenza <i>Sergio Romano</i>	33
2. Il labirinto di divisioni in Medio Oriente e Nord Africa <i>Armando Sanguini</i>	39
3. Emergenza immigrazione: l'Europa in ordine sparso <i>Giuseppe Sarcina</i>	57
4. L'Europa centrifuga <i>Sergio Fabbrini</i>	69
5. La crisi greca e le fragilità dell'euro <i>Franco Bruni</i>	81
6. Le crepe dei mercati valutario, del commercio e dell'energia	95
Valute, <i>Franco Bruni</i>	95
Commercio, <i>Alessandro Pio</i>	101
Energia, <i>Massimo Nicolazzi</i>	106

7. In controtendenza.....	113
Iran, <i>Roberto Toscano</i>	113
America Latina, <i>Loris Zanatta</i>	118
Ambiente, <i>Marzio Galeotti</i>	123

Parte Seconda. L'Italia

8. Politica estera italiana, eppur si muove <i>Ugo Tramballi</i>	131
9. L'Italia nell'economia globale <i>Mario Deaglio</i>	147
2016: La pagella dell' <i>expert panel</i>	159
Appendice	172
Una breve sintesi cronologica.....	177
Gli autori	201

Introduzione

Il 2015 ha offerto un quadro meno univoco degli anni che lo hanno preceduto. Sul terreno economico, si sono finalmente manifestati alcuni segnali di ripresa o, almeno, di controtendenza rispetto alla grande crisi del 2007-08 – sebbene, anche qui, in misura molto disomogenea da un paese e da una regione all'altra: più pronunciati negli Stati Uniti, ancora fragili in Europa, del tutto assenti nella gran parte dei Brics che, al contrario, hanno persino accentuato la propria involuzione economica e istituzionale.

Sul terreno politico, invece, è continuata l'implosione dell'ordine internazionale tanto su scala globale quanto su scala regionale, in particolare proprio nel contesto euro-mediterraneo che costituisce il quadrante obbligato della politica estera italiana. Ancora più che nel recente passato, anzi, il collasso generale del Medio Oriente e le crescenti tensioni sulla sponda sud del Mediterraneo hanno finito per investire direttamente anche l'Europa comunitaria. Un primo segmento di connessione è stato l'aumento e la diversificazione dei flussi migratori, con la vera e propria esplosione della rotta balcanica a fianco di quella marittima che dalla Libia conduce in prima battuta all'Italia. Un secondo segmento è quello riannodato dalle incursioni terroristiche che hanno colpito direttamente la Francia, ma elevando il livello della minaccia anche in tutti gli altri paesi europei. Un terzo elemento di connessione, infine, è di natura istituzionale e, in qualche misura, persino culturale. La percezione di emergenza precipitata con la crisi migratoria e la minaccia terroristica ha messo a nudo, infatti, le fragilità della costruzione anche identitaria dell'Europa, favorendo una proliferazione di risposte nazionali e mettendo a nudo i difetti di coordinamento delle rispettive istituzioni, compresi i servizi di intelligence. Soprattutto, la combinazione

(e la progressiva confusione) tra emergenza profughi ed emergenza terrorismo ha aperto crepe persino materiali nello spazio europeo – simboleggiate dalla costruzione di muri e barriere ai confini fra uno stato e l'altro, tradotte anche politicamente nel rafforzamento dei confini esterni dell'Unione e nelle restrizioni al principio di libera circolazione al proprio interno e, in ultima istanza, destinate ad approfondire le divisioni politiche e le recriminazioni tra i governi e le stesse opinioni pubbliche dei diversi paesi, dando nuovo alimento a partiti e movimenti populisti o apertamente nazionalisti.

Tema dell'edizione 2016 dell'Annuario Ispi è, appunto, questa proliferazione di crepe materiali e simboliche, che rovescia l'immagine dello spazio politico ed economico internazionale enfaticamente coltivata, a partire dagli anni Novanta, dalla maggioranza dei politici, degli studiosi e dei commentatori di relazioni internazionali.

Da una parte, è franata la geopolitica aperta e armonicistica che era al centro di quell'immagine. Invece di un mondo "piatto", emancipato dalle divisioni politiche, ideologiche e militari del passato e ordinato da qualche architettura multilivello di *governance* globale (prefigurata dal processo d'integrazione europea), quello osservato nell'ultimo anno (ma, probabilmente, anche quello che si profila per i prossimi) è, nella stessa Europa, un sistema internazionale spaccato da un numero crescente di crepe politiche ed economiche, nuovamente diviso in sfere d'influenza, tentato dal rafforzamento dei confini, attraversato da forti correnti di dis-integrazione o, come si sarebbe detto qualche anno fa, di ri-nazionalizzazione della sicurezza, e in crescente difficoltà nella ricerca di soluzioni concertate e condivise alle principali crisi.

Qui arriviamo all'altro lato della medaglia. Mentre, fino ad almeno un decennio fa, esisteva, se non altro tra i principali attori, una forte fiducia nella capacità di gestire le crisi e appianare le crepe, questa fiducia ha lasciato il posto a quello che rischia di diventare un micidiale circolo vizioso. Da un lato, il moltiplicarsi delle crepe politiche ed economiche mette ogni volta in luce l'inadeguatezza degli strumenti esistenti di *governance*, persino nei contesti più istituzionalizzati come quello europeo. Dall'altro lato, la mancanza o

il ritardo delle risposte concertate approfondisce le crepe esistenti e rischia di crearne di nuove, come è già avvenuto di fronte alla guerra civile siriana o alla crisi migratoria.

Il primo capitolo affronta proprio questo ripiegamento su se stesso della *governance* internazionale. Le risorse e la disponibilità politica, economica e militare alla prevenzione e alla gestione delle crisi non hanno cessato di diminuire negli ultimi anni, insieme alla fiducia nella possibilità di tradurre gli investimenti in risultati – secondo la durissima lezione delle avventure in Iraq, in Afghanistan e in Libia. L'obiettivo enfaticamente condiviso della transizione alla democrazia è stato sostituito da un intreccio politicamente (e retoricamente) spericolato tra il richiamo cerimoniale ai principi democratici e il sostegno di fatto a regimi autoritari come quello di al-Sisi in Egitto. L'intelaiatura politica e istituzionale del *crisis management* si è a poco a poco strappata per effetto della crisi di efficienza e legittimità delle stesse istituzioni internazionali. L'aspirazione a un ordine internazionale guidato dalle sole democrazie liberali ha dovuto fare i conti con l'impossibilità di escludere dalla gestione di un ordine internazionale efficiente potenze essenziali ma non liberaldemocratiche quali la Cina, la Russia o, nei rispettivi contesti regionali, l'Arabia Saudita, il Pakistan e l'Iran, il cui reinserimento appare essenziale per la pacificazione tanto dell'Iraq quanto della Siria. Infine, la leadership diplomatica e militare degli Stati Uniti si è smarrita in una confusione strategica sempre più appariscente, passata in pochi anni dall'attivismo spesso irresponsabile dell'amministrazione Bush alla paralisi dell'attuale amministrazione Obama.

Oltre ad alimentare una disordinata corsa in ordine sparso per procurarsi sicurezza in qualche altro modo, le esitazioni della politica estera degli Stati Uniti hanno aperto lo spazio a iniziative opportunistiche di altri stati, a cominciare dall'intervento russo nella guerra civile siriana con obiettivi politici, almeno nel breve periodo, più definiti e più facilmente perseguibili di quelli americani ed europei. Proprio l'attivismo russo nel Mediterraneo, un anno dopo la crepa già aperta dall'occupazione della Crimea, è una delle principali novità politiche e diplomatiche dell'ultimo anno. Sergio Ro-

mano lo esamina alla luce della parabola della politica estera russa dopo la disgregazione dell'Unione Sovietica, e nel quadro di un deterioramento più comprensivo delle relazioni russo-americane – quasi una reviviscenza della grande crepa diplomatica e strategica del secolo appena concluso.

Sullo sfondo di questa combinazione tra le esitazioni americane e l'attivismo non coordinato di altri attori, è proseguita anche nel corso del 2015 la destrutturazione dell'ordine mediterraneo e mediorientale, simboleggiata dalle guerre civili in Siria, Iraq e in Yemen ma distesa fino al collasso della Libia. Il capitolo di Armando Sanguini esamina il garbuglio quasi inestricabile di cui l'area regionale sta diventando oggetto e soggetto allo stesso tempo. In un senso, in quanto sono le sue dinamiche interne, riconducibili alle contrastanti ambizioni egemoniche delle principali potenze regionali – Iran, Turchia e Arabia Saudita in particolare – a produrre il disegno perverso delle crepe di carattere politico-settario, etnico e tribale che la percorrono e la lacerano. Nell'altro senso, in quanto quelle dinamiche e le crepe conseguenti sono a propria volta sollecitate e comunque alimentate dalle agende più o meno trasparenti delle principali potenze esterne: Washington e Mosca in particolare, dalla Siria allo Yemen e dall'Iraq alla Libia.

Nel Nord Africa, poi, solo la Tunisia è sembrata resistere nel suo cammino democratico malgrado le ferite inferte dal terrorismo, mentre l'Egitto di al-Sisi ne ha fatto in qualche modo titolo e legittimazione di una battaglia incentrata anche – per certi versi soprattutto – sulla Fratellanza musulmana al suo interno e all'esterno. Col rischio, già percettibile, di gettare semi di futura instabilità sul suo territorio e di frustrare gli sforzi in atto per comporre un governo libico di unità nazionale, dopo un altro anno di scontri anche militari che hanno portato la Libia alle soglie del fallimento completo dello stato.

Unito alle dinamiche già in atto soprattutto nel continente africano, il collasso della regione mediorientale e mediterranea ha drammaticamente aggravato i flussi migratori verso l'Europa, approfondendo a propria volta pericolose crepe anche all'interno dell'Unione. Il capitolo di Giuseppe Sarcina esamina l'impreparazione e l'inadeguatezza della *governance* europea di fronte a questa

sfida. Tale *governance* richiederebbe infatti, oltre al complesso di regole esistenti, anche una volontà politica comune che è precisamente ciò che è mancato nel corso dell'ultimo anno, a compimento di almeno dieci anni di rinvii o di scelte insufficienti. Invece della gestione efficace dei flussi migratori concordata sulla carta tra i 28 paesi dell'Unione, i singoli stati si sono trovati volta per volta da soli ad affrontare l'emergenza. È toccato all'Italia tra il 2011 e il 2015, al Regno Unito tra il 2013 e il 2015, all'Ungheria e poi alla Slovenia, all'Austria nella seconda parte del 2015. Ciascuno ha reagito secondo il proprio codice politico, ma con l'unico risultato di rivelare quanto i principali modelli che fin qui hanno convissuto nell'Unione si siano rivelati tutti egualmente inadeguati a fronteggiare l'emergenza migranti.

Non può stupire che questa *impasse* abbia ulteriormente alimentato le divisioni già presenti nell'architettura dell'Unione europea. Anzi, come sottolinea nel suo capitolo Sergio Fabbrini, le crisi del 2015 hanno messo in luce tutta la debolezza del modello di *governance* adottato per gestire politiche espressione dei tradizionali *core state powers*. Gli Stati membri hanno dovuto riconoscere i limiti della loro autonomia decisionale in politiche strategiche (come la politica economica, la politica della giustizia e dell'ordine, la politica di sicurezza e di difesa) ma, allo stesso tempo, hanno cercato di preservare un controllo su di esse una volta che quelle politiche sono state trasferite a Bruxelles. A fronte delle difficoltà dell'Ue a gestire con efficacia le sfide provenienti da tali crisi multiple, poi, le opinioni pubbliche dei suoi Stati membri si sono mobilitate in direzione sempre più nazionalistica. Tale ri-nazionalizzazione della politica domestica ha avuto caratteristiche diverse. È stata promossa e guidata da partiti di sinistra, come in Grecia e in Spagna; oppure da partiti di destra, come in Francia, Regno Unito, Danimarca, Polonia, Ungheria; o da partiti populistici disancorati rispetto all'asse destra-sinistra della politica europea, come in Italia. Per di più, la formazione di relazioni gerarchiche tra gli Stati membri nel processo deliberativo europeo ha rafforzato ulteriormente il sentimento anti-europeo che da tempo riempie le vele dei movimenti populistici, in particolare nei paesi della cosiddetta periferia.

Questa dinamica è risultata particolarmente accentuata nel caso della crisi greca, riesaminata in profondità nel capitolo di Franco Bruni. La sua gravità, osserva Bruni, è stata esacerbata dai comportamenti politici tenuti sia dai greci che dal resto dell'Europa. Le responsabilità politiche della Grecia sono ovvie, dalla clamorosa scoperta, nel 2010, del "falso in bilancio" pubblico alle capriole elettorali del 2015. Ma le responsabilità greche non devono indurre a sottovalutare quelle dei leader europei. A maggior ragione perché almeno un aspetto della carenza di sensibilità politica dei creditori europei va ben oltre il caso greco. È la sottovalutazione della fattibilità politica delle ricette economiche prescritte al paese debitore: per quanto tecnicamente giuste, le ricette economiche devono essere politicamente fattibili. Mentre ai greci sono state date, in tutto l'ultimo, tribolato quinquennio, dosi e scadenze inappropriate per provvedimenti nel complesso giusti: inappropriate perché non digeribili politicamente dai cittadini e dai loro rappresentanti. Un altro elemento di sensibilità politica ha prevalso, invece, nel dibattito di politica economica europea. È il cosiddetto azzardo morale: il rischio che la solidarietà verso un paese in difficoltà finanziaria attenui la sua volontà di aggiustarsi. In un certo senso è l'opposto del tipo di sensibilità che guarda alla digeribilità politica dei piani di aggiustamento; e il prevalere di questo timore ha generato una grave crisi di fiducia, malattia della quale l'euro, e persino l'Ue, potrebbero morire. La crisi di fiducia inficia quasi tutti i rapporti fra gli Stati membri; è la causa del rifiuto della condivisione dei rischi e della solidarietà nei più diversi campi, dalla finanza alle migrazioni; spacca i rapporti internazionali anche quando la politica riconosce l'esistenza di interdipendenze: mina il coordinamento delle politiche economiche dell'area dell'euro, iniziato col Patto di Stabilità e Crescita quando nacque l'euro, e diventato poi un governo economico anche troppo sofisticato.

Proprio dal terreno economico comincia tuttavia a emergere un quadro più mosso, sebbene ancora lontanissimo dalla retorica ottimistica di un decennio fa. Qui il disegno e la profondità delle crepe cambiano notevolmente da una dimensione all'altra. Ancora in via di allargamento quelle valutarie, cioè il disordine e l'incertezza dei

mercati dei cambi esaminati da Franco Bruni nel suo secondo contributo. Anche nell'ultimo anno si sono intensificate le fluttuazioni *effettive* dei valori delle monete e, ancor più, si è accresciuta la loro volatilità *attesa*, ossia l'incertezza delle aspettative degli operatori in cambi, l'indice di rischio da essi attribuito alle operazioni valutarie. Col risultato di produrre un ulteriore ostacolo all'integrazione economica globale, che scoraggia la canalizzazione dei flussi monetari globali nelle direzioni che favoriscono un'allocazione efficiente delle risorse, mentre incentiva le speculazioni a breve e la ricerca di monete rifugio dove ritirarsi passivamente per ripararsi dai rischi.

Più articolato risulta già il quadro del commercio internazionale, esaminato nel suo contributo da Alessandro Pio. Mentre i negoziati multilaterali nell'ambito dell'Organizzazione mondiale per il commercio (Omc) non riescono ad andare oltre qualche parziale successo (come gli accordi sulla facilitazione del commercio, raggiunti a Bali nel 2013 ma non ancora ratificati da un numero sufficiente di membri dell'Omc), continuano a crescere gli accordi regionali che dimostrano il continuo interesse per i vantaggi della liberalizzazione commerciale, temperato però dal tentativo di creare relazioni privilegiate con un numero limitato di partner "strategici". A cavallo tra questi approcci limitati a poche controparti e i negoziati multilaterali si pongono poi gli accordi transregionali, come la Trans Pacific Partnership (Tpp) e la Transatlantic Trade and Investment Partnership (Ttip) che gli Stati Uniti e l'Unione europea hanno iniziato a discutere nel 2013. Proprio la conclusione in ottobre della Tpp è l'evento più emblematico del 2015 nel campo dei negoziati internazionali sul commercio, non fosse altro perché si tratta di un accordo di ampia copertura (i 12 paesi che hanno negoziato rappresentano il 40% del prodotto lordo mondiale e circa il 26% dei flussi commerciali), che attraversa tradizionali confini, includendo paesi di tre continenti (Asia, America del Nord e America Latina) e vari livelli di sviluppo, includendo due delle prime tre economie mondiali (Stati Uniti e Giappone), ma anche paesi a reddito medio (Cile, Malesia, Messico) e un paio a reddito medio-basso (Perù, Vietnam).

Di segno in larga parte opposto è, invece, il quadro che emerge

dal mercato energetico. Qui le crepe, come osserva nel suo capitolo Massimo Nicolazzi, sono rinvenibili nel mercato delle fonti rinnovabili intermittenti (sole e vento), sostenuto da cospicui sussidi pubblici o, sul piano infrastrutturale, nell'insufficiente integrazione europea delle reti. Ma, in compenso, il mercato del petrolio resta fondamentalmente un mercato "globalizzato", dove non si formano prezzi regionali, dove l'eccesso di offerta se protratto nel tempo provoca il crollo del prezzo, e dove l'arma della politica, in forma di embargo selettivo, pare incapace di effetto. E lo stesso mercato del gas, che pure sembrerebbe cosa per mercati regionali o, meglio, macro-regionali, ha dimostrato proprio in occasione della crisi ucraina di sapere resistere agli choc politici, in una condizione di eccesso di offerta e in cui i produttori (a cominciare dalla Russia) appaiono sempre più dipendenti dall'esportare produzione. Pur in questo contesto, la riduzione della dipendenza dalla Russia rimane l'unica chiave di lettura della politica Ue: il raddoppio di Nord Stream, una apparente crepa nel mercato del gas europeo, sembra rispondere a strette esigenze di differenziazione energetica della Germania.

Ma nel mondo di crepe del 2015 non sono mancati altri sviluppi in controtendenza rispetto al movimento generale. Il più rilevante, esaminato da Roberto Toscano, è lo storico accordo tra Stati Uniti e Iran, al termine di un lungo e difficile negoziato nel quale non era in gioco soltanto la possibilità di evitare un nuovo ingresso (per di più di un paese per molti versi problematico) nel già troppo numeroso "club nucleare", ma a un tempo le prospettive di un'evoluzione interna del regime iraniano e la questione del ruolo regionale dell'Iran, con la fine della fine del suo isolamento internazionale. In assenza di una volontà americana, europea e araba di schierare truppe di terra, e di fronte all'insufficiente incisività dei soli bombardamenti aerei, l'Iran rimane infatti indispensabile per consolidare il carente esercito iracheno e per appoggiare gli unici veri combattenti sul terreno, i peshmerga curdi.

Di grande portata almeno simbolica è stato anche l'avvio dell'altro grande disgelo del 2015, quello tra Stati Uniti e Cuba: una svolta che sembra destinata, come osserva Loris Zanatta, a togliere di mezzo il più annoso scoglio che ancora si para sul cammino di una

sostanziale cooperazione emisferica nelle Americhe. A maggior ragione perché anche altri fattori, perfino più importanti del disgelo cubano, inducono a confidare, almeno a medio termine, sul ridimensionamento delle crepe politiche e ideologiche in America Latina, a cominciare da quella storica tra panlatinismo e panamericanismo. Le sonore sconfitte elettorali patite sul finire del 2015 dal peronismo kirchnerista in Argentina e dal chavismo in Venezuela possono aprire la via a politiche estere meno soggette alle violente contrapposizioni ideologiche del passato e più aperte alla cooperazione nei fori multilaterali, sia con gli Stati Uniti e l'Unione europea, sia con le potenze che, come la Cina, hanno ormai una consolidata presenza in America Latina.

Da un'ottica più generale, tuttavia, il tentativo più impegnativo, e in prospettiva rilevante, di rilancio di un tessuto multilaterale di *governance* è stato quello del summit sul clima, la cosiddetta Cop21, conclusosi sabato 12 dicembre a Parigi con la firma dell'agognato accordo, 18 anni dopo il Protocollo di Kyoto. Marzio Galeotti esamina questo accordo nella sua inevitabile natura di punto d'equilibrio tra le aspirazioni della vigilia e le considerazioni di realismo emerse nel corso dei negoziati. I negoziatori di Parigi hanno saggiamente evitato d'impuntarsi su un accordo "legalmente vincolante", visto che ciò avrebbe decretato il suo immediato fallimento. Al contrario, hanno puntato su procedure vincolanti, anche se ciò è stato ottenuto solo parzialmente e anche se molti altri aspetti non sono stati definiti in maniera netta e stringente nel testo, come quello dell'obbligo e dell'accettazione da parte di tutti di meccanismi di MRrv (Monitoring-Reporting-Verification) delle emissioni secondo gli standard dei paesi sviluppati. Invece di un accordo "top-down", calato dall'alto, come era il protocollo di Kyoto, si è optato per un approccio "bottom-up" basato su "Piani nazionali volontari di mitigazione" (Indc's), dando la possibilità a ciascun paese di enunciare un proprio piano volontario di riduzione delle emissioni. Ma, in compenso, i cosiddetti Indc's riguardano oggi 185 paesi, pari a circa il 94% delle emissioni globali e il 97% della popolazione mondiale, mentre il Protocollo di Kyoto conteneva obiettivi più precisi e vincolanti di riduzione delle emissioni ma soltanto per 39 paesi.

In questo quadro ancora molto instabile, la politica estera italiana si è sforzata di adattarsi alla crisi dei contesti multilaterali che costituiscono il suo tradizionale contesto di riferimento. Ugo Tramballi ne riassume tutti i capitoli fondamentali, a cominciare proprio dalla gestione delle grandi crepe politiche e diplomatiche del 2015. Sul versante europeo, Matteo Renzi fa valere con forza l'interesse nazionale, più dei suoi predecessori. Ma l'inadeguatezza di Triton, la missione che ha preso il posto di Mare Nostrum, a guida italiana, alla quale hanno aderito su base volontaria solo 12 Paesi membri della Ue, e la scelta di Varsavia come quartier generale di Frontex, l'agenzia europea che coordina la gestione delle frontiere, sono la prova più visibile dell'incapacità italiana d'incidere e guidare le scelte finali dell'Europa anche sulle tematiche che ci riguardano più direttamente. Tanto che, nel bene e nel male, è stato solo quando Angela Merkel ha aperto per qualche tempo le porte della Germania che la questione migranti è diventata un ineludibile affare europeo.

Proprio nell'emergenza profughi, tuttavia, l'Italia ha offerto la propria prova migliore nel 2015, gestendo la crisi umanitaria dalla prima linea di Lampedusa e delle sue coste meridionali. Mentre, di fronte alle grandi crisi euro-mediterranee dell'anno, si è ritagliata un ruolo chiave per la soluzione diplomatica libica, culminata nel vertice di Roma del 13 dicembre. Con molte maggiori difficoltà politiche ed economiche ha aderito al sistema di sanzioni contro la Russia. Infine, di fronte alla mobilitazione internazionale contro l'Isis, l'Italia ha imboccato un approccio prudente sul terreno militare, memore della catastrofe dell'avventura libica del 2011. Ma l'annuncio del presidente del Consiglio dell'invio di 450 soldati in Iraq, a difesa della strategica diga di Mosul, sembra indicare che qualcosa sta cambiando.

Gli aspetti economici della risposta dell'Italia alla crisi dell'ordine internazionale sono esaminati, infine, nel capitolo di Mario Deaglio. Punto di partenza è il riconoscimento che l'economia italiana sta sperimentando un rimbalzo che potrebbe trasformarsi in ripresa duratura, pur essendo la crescita del paese sensibilmente penalizzata da uno scenario internazionale che appare ancora denso di tensioni. Su questo sfondo, il capitolo esamina prima di tutto le

diverse strategie di adattamento delle imprese italiane alle mutate condizioni internazionali: il superamento, senza disconoscimento, dell'identità italiana da parte di importanti gruppi industriali privati, da Fiat alla De Agostini a Prada; gli acquisti esteri di grandi società italiane, prime fra tutte Pirelli e Italcementi; l'internazionalizzazione delle minoranze nelle grandi società italiane.

Accanto al ruolo delle imprese rimane, naturalmente, l'azione delle istituzioni a sostegno del rinnovato interesse straniero. Tale interesse deriva tra le altre cose proprio dalla posizione geografica dell'Italia. Certo, il paese si trova sulla linea di maggior tensione migratoria del mondo, ma questo elemento potrebbe rapidamente trasformarsi in positivo: la centralità dell'Italia nel Mediterraneo, la sua naturale vocazione di "ponte", non solo geografico, tra civiltà ed economie diverse, potrebbero rivelarsi un elemento di vantaggio per l'Europa, oltre che per l'Italia.

Un peso particolare conservano, in ogni caso, i rapporti tra l'Italia e l'Unione europea. Mano a mano che ha recuperato credibilità, e con il sottostante miglioramento degli indicatori finanziari pubblici – in particolare il rapporto tra deficit pubblico e prodotto interno lordo – l'Italia ha cominciato ad avanzare richieste di maggiore flessibilità. Ma queste richieste si scontrano con la nuova Commissione presieduta da Jean-Claude Juncker, assai più "dura" nei rapporti con i Paesi membri della precedente Commissione Barroso. In un simile clima si è delineato, tra ottobre e dicembre, un vero e proprio scontro tra Italia e Commissione, nel quale il duro livello delle polemiche appare appena velato da un'acida cortesia formale.

Infine, anche quest'anno, per la seconda volta, l'ISPI ha interpellato 130 studiosi italiani e internazionali, esperti d'area, diplomatici, giornalisti ed esponenti del mondo delle imprese per una valutazione delle sfide della politica estera italiana e delle politiche adottate nel corso dell'anno 2015. I risultati, che segnano uno scarto positivo rispetto allo scorso anno, e i commenti a questa "pagella" dell'*expert panel* chiudono il nostro volume.

Alessandro Colombo
Paolo Magri

Parte Prima
Gli Scenari Globali

1. La paralisi della governance internazionale

Alessandro Colombo, Sergio Romano¹

Tra muri e contagi

Nell'ultimo anno la proliferazione dei muri simbolici e materiali che aveva già accompagnato il declino dell'ordine internazionale post-bipolare ha investito anche lo spazio, l'Europa, nel quale il movimento e la retorica della caduta dei muri avevano preso avvio nell'ormai lontanissimo (almeno politicamente) 1989. Il rovesciamento non avrebbe potuto essere più spettacolare. All'aspettativa di una caduta a cascata dei muri e dei confini infraeuropei – dall'abbattimento del Muro di Berlino all'accordo di Schengen – è subentrata una riemersione a catena di muri dall'Ungheria alla Slovenia alla Croazia, accompagnata da un rafforzamento dei confini esterni dell'Unione europea e da un ridimensionamento della libera circolazione al suo interno. Mentre, nel discorso pubblico, dalla retorica dell'allargamento, della “porta aperta” e dell’“impero per invito” si è passati a quella onnipresente del “contagio”: prima il contagio della crisi finanziaria, poi quello dei flussi migratori e da ultimo quello del terrorismo.

I muri, tanto materialmente quanto retoricamente, si offrono quali risposte a questa paura. Ma allo stesso tempo, anche il conta-

¹ L'autore dei paragrafi *Tra muri e contagi*, *La crisi della governance*, e *La paralisi americana e le sue conseguenze* è Alessandro Colombo, la seconda parte *Russia: una rinnovata sfera d'influenza* è a firma di Sergio Romano.

gio può figurare (e persino legittimarsi) come una risposta ai muri, in una rincorsa micidiale perfettamente materializzata nel disegno della cosiddetta guerra globale al terrore². In un contesto storico e in una geometria della guerra divisi tra uno spazio centrale e riparato e uno spazio di conflitti endemici e senza fine come quelli in corso in Medio Oriente almeno dal 2003 a oggi, gli attori più forti hanno un ovvio incentivo a perseguire una strategia di *confinamento della violenza*, realizzata attraverso una panoplia di misure del tipo di quelle che caratterizzano l'attuale piano politico-strategico degli Stati Uniti e degli stessi paesi europei: il rafforzamento delle misure dirette a «santuarizzare» il proprio territorio, dalle riforma dell'*intelligence* al rafforzamento appunto dei confini; lo sviluppo di forze di reazione rapida in grado di proiettare la potenza a distanze sempre più ampie e in tempi sempre più rapidi; l'orientamento corrispondente a «tenere la guerra a distanza», attraverso un massiccio piano di ridispiegamento della presenza militare all'estero e, in ultima istanza, il ricorso preventivo all'uso della forza.

La strategia degli attori più deboli è il perfetto rovesciamento di questo edificio. Per la stessa ragione per la quale gli stati militarmente forti si sforzano di circoscrivere tempo e spazio della guerra in modo da ritagliarsi uno spazio della normalità, i terroristi fanno irrompere la guerra in questo spazio in modo che la normalità non sia più possibile per nessuno. Il loro obiettivo è la *contaminazione della violenza*, che non incontra più neppure il vincolo di mezzi di distruzione irrisori o delle esigenze e degli scrupoli della seduzione ideologica ma, soprattutto, può piegare a proprio vantaggio il mondo s-confinato della globalizzazione, come è avvenuto a più riprese nel corso dell'ultimo anno, fino allo choc degli attentati di novembre a Parigi.

² A. Colombo, «La guerra al terrore e la nuova forma della guerra», in *Quaderni di Relazioni Internazionali*, n. 5, ottobre 2007, pp. 76-92

La crisi della governance

Le crisi internazionali diffuse dal Medio Oriente all'Asia orientale alla stessa Europa riflettono come in uno specchio le caratteristiche distintive del nostro contesto internazionale. La sua specificità, tuttavia, non consiste affatto nella numerosità e nella magnitudine di tali crisi. Crisi internazionali ben più numerose e potenzialmente pericolose di quelle attuali avevano già punteggiato tutta la seconda metà del Novecento, per effetto del micidiale intreccio tra le vicende della guerra fredda e la fase più calda della decolonizzazione. Anzi, persino una volta esaurite queste vicende, il sistema internazionale non cessò di essere investito nell'immediato dopoguerra fredda da una successione di crisi niente affatto meno numerose o gravi di quelle attuali: dalla crisi e la successiva guerra in Iraq tra 1990 e 1991 alla crisi umanitaria e la guerra civile in Somalia a partire dal 1991, dalla crisi e la successiva guerra nella ex Jugoslavia dal 1991 al 1995 alle crisi e la guerra in Kosovo del 1999, dalla epidemia di crisi sulle rovine dell'Unione sovietica alla crisi coreana del 1994 a quella tra India e Pakistan nel 1999.

In che cosa sono diverse, allora, le crisi internazionali di oggi da quelle del recente passato? Rispetto all'epoca della guerra fredda la risposta è scontata, così come scontata è la differenza tra i rispettivi sistemi internazionali. Sebbene disperse in aree regionali diverse e lontanissime tra loro, le crisi di quell'epoca si inscrivevano almeno in un conflitto, la guerra fredda appunto, di cui erano noti in anticipo gli alleati e gli avversari, le modalità strategiche se non le linee tattiche³. Dal punto di vista dei decisori, esse potevano essere riportate tutte a una stessa minaccia organizzata, permanente e di vaste proporzioni, tanto sul piano militare quanto sul piano ideologico. Mentre, dal momento dell'individuazione, tale minaccia poteva essere "tenuta sotto controllo", misurata e confrontata con le proprie capacità, secondo la grammatica diplomatica e strategica della dissuasione o, sul terreno dei linguaggi, della propaganda ideologica.

Oggi è vero esattamente il contrario. Intanto, non c'è più alcun

³ C.M. Santoro, *Studi di geopolitica 1992-1994*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 188.

conflitto politico o ideologico in grado di tenere insieme le dinamiche e le crisi delle diverse aree regionali, ciascuna delle quali (per esempio la crisi ucraina e quella mediorientale) comprende ormai protagonisti, poste in gioco e linguaggi propri⁴. In secondo luogo, e come conseguenza di questa scomposizione, cambiano da una crisi e da una regione all'altra le contrapposizioni e gli allineamenti internazionali – tanto che può accadere che un paese come la Francia partecipi alle sanzioni contro la Russia sulla crisi ucraina nello stesso momento in cui coopera anche militarmente con la Russia sulla crisi siriana. Soprattutto, molte delle maggiori crisi internazionali del presente non emanano da qualche minaccia “esterna” al funzionamento normale del sistema politico ed economico, bensì proprio dai suoi successi⁵. Il mutamento climatico è il risultato dell'industrializzazione riuscita; la crisi finanziaria del 2007-2008 è il portato del pieno dispiegamento del principio capitalista del mercato oltre i poteri di controllo e di freno dei singoli stati; lo stesso collasso dell'Iraq e dell'intero Medio Oriente sono il prodotto delle fantasie di ingegneria sociale maturate dallo strapotere americano e incoraggiate da un principio di irresponsabilità (assicurato sul nascere dalla possibilità della *exit strategy*).

Qui arriviamo alla differenza decisiva tra le crisi di oggi e quelle del passato più recente – perché il nostro termine di confronto deve essere sempre di meno la guerra fredda e sempre di più il dopoguerra che l'ha seguita. Se è vero che, anche negli anni Novanta, non mancarono clamorosi fallimenti nella prevenzione e nella gestione delle crisi internazionali (come in Somalia tra il 1992 e il 1995 o, peggio ancora, in Rwanda nel 1994) – mentre anche allora furono necessari anni di esitazioni e iniziative velleitarie prima di concor-

⁴ Per diverse versioni di questa tesi, si vedano B. Buzan - O. Wæver, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge 2003; A. Colombo, *La disunità del mondo. Dopo il secolo globale*, Feltrinelli, Milano 2010; D.A. Lake - P.M. Morgan (a cura di), *Regional Orders: Building Security in a New World*, University Park 1997; P. Katzenstein, *A World of Regions. Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2005.

⁵ U. Beck, *Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*, Frankfurt am Main 2007; tr. it. *Conditio Humana. Il rischio nell'età globale*, Laterza, Roma-Bari, 2008, pp. 15-16.

dare una risposta efficace a crisi e guerre distruttive come quella della ex Jugoslavia – è altrettanto vero che, una volta che una crisi arrivava a essere riconosciuta come una minaccia significativa agli interessi dei principali attori, quegli attori possedevano ancora la disponibilità e la capacità di affrontarla. Non è un caso che attorno a questo obiettivo della prevenzione e gestione delle crisi internazionali si riorganizzarono anche tutte le principali istituzioni internazionali di sicurezza, dalle Nazioni Unite alla stessa Nato. Nei nuovi Concetti Strategici concepiti dalla Nato nel 1991 e nell'aprile 1999, nelle stesse settimane dell'offensiva aerea contro la Jugoslavia, il *crisis-management* prese il posto della difesa dell'integrità territoriale dei paesi membri quale concreta ragion d'essere dell'alleanza: una volta eliminata la minaccia sovietica, compito dell'Alleanza avrebbe dovuto diventare «proteggere la pace, gestire le crisi che influenzano la sicurezza dei paesi membri e prevenire la guerra»⁶ o, meglio ancora, «tenere i rischi a distanza affrontando le potenziali crisi a uno stadio iniziale»⁷.

Invece che come segni di sregolatezza, le crisi internazionali finirono per operare come prove della necessità e dell'efficacia del neonato Nuovo Ordine Internazionale. A questo risultato concorrevano, prima di tutto, la disponibilità di risorse. Sul terreno materiale, Stati Uniti e paesi europei beneficiavano ancora di una superiorità abissale nei confronti dei potenziali competitori, sostenuta da una robusta crescita economica e dal prestigio conquistato nella guerra appena vinta. Ancora più importante della disponibilità di risorse era l'esistenza di obiettivi condivisi e, almeno secondo le intenzioni, praticabili, riassunti nella "religione civile" della transizione al mercato e alla democrazia. Ma il vero e proprio motore della macchina di prevenzione e gestione delle crisi era una combinazione anche istituzionalmente sofisticata tra principali stati e principali organizzazioni internazionali, che rifletteva non casualmente la struttura piramidale del sistema rigidamente unipolare scaturito dal collasso del bipolarismo. Alla base stava una densa rete di istituzioni internazionali, designate a offrire il crisma della legittimità alla

⁶ Nato, *Concetto Strategico*, 1991, art. 45.

⁷ Nato, *Concetto Strategico*, 1999, art. 48.

pratica del *crisis-management* – secondo il modello dell'intervento in Iraq del 1991. In una posizione intermedia era collocata la comunità più ristretta delle democrazie liberali, auto-investitesi di una sorta di diritto di supplenza ogniquale volta la comunità internazionale si fosse dimostrata incapace di trovare una soluzione concordata alle crisi – come avvenne in Kosovo nel 1999. Al vertice della piramide, infine, stavano gli Stati Uniti quali potenza vincitrice dell'ultima guerra e, quindi, custode armato della pace successiva: “nazione necessaria”, secondo l'auto-celebrazione proposta dal segretario di stato dell'amministrazione Clinton, Madeleine Albright, cioè appunto guida naturale della comunità internazionale tanto in pace (come a Oslo nel 1993, a Dayton nel 1995 e a Camp David nel 2000) quanto in guerra (come in Iraq nel 1991, in Bosnia nel 1995 e in Kosovo nel 1999).

Oggi questo edificio si è totalmente ripiegato su se stesso. Le risorse e la disponibilità politica, economica e militare alla prevenzione e alla gestione delle crisi non hanno cessato di diminuire, insieme alla fiducia nella possibilità di tradurre gli investimenti in risultati – secondo la durissima lezione delle avventure in Iraq, in Afghanistan e in Libia. L'obiettivo enfaticamente condiviso della transizione alla democrazia è stato sostituito da un intreccio politicamente (e retoricamente) spericolato tra il richiamo cerimoniale ai principi democratici e il sostegno di fatto a regimi autoritari come quello di al-Sisi in Egitto. L'intelaiatura politica e istituzionale del *crisis-management*, soprattutto, si è a poco a poco strappata. La sua base istituzionale ha ceduto in parte per la difficoltà di conciliare il rispetto del diritto internazionale con la tentazione di forzare lo *status quo* in nome dei diritti di ingerenza o della promozione della democrazia e, in parte ancora maggiore, per la crisi di efficienza e legittimità delle stesse istituzioni internazionali. L'aspirazione a un ordine internazionale guidato dalle sole democrazie liberali ha dovuto fare i conti con l'impossibilità di escludere dalla gestione di un ordine internazionale efficiente potenze essenziali ma non liberaldemocratiche quali la Cina, la Russia o, nei rispettivi contesti regionali, l'Arabia Saudita, il Pakistan e l'Iran, il cui reinserimento appare essenziale per la pacificazione tanto dell'Iraq quanto della Siria. Infine, come vedremo, la

leadership diplomatica e militare degli Stati Uniti si è smarrita in una confusione strategica sempre più appariscente, passata in pochi anni dall'attivismo spesso irresponsabile dell'amministrazione Bush alla paralisi dell'attuale amministrazione Obama.

Qui arriviamo alla vera novità delle crisi attuali rispetto a quelle del recente passato. Mentre, almeno fino alla fine degli anni novanta, le principali crisi internazionali sembravano poter essere governate o almeno trattenute dall'esterno, le crisi attuali appaiono sempre più spesso fuori controllo. Per sfortuna dell'Italia, questo è vero soprattutto dell'area mediterranea e mediorientale. Dopo essere stata il luogo per eccellenza degli esperimenti di ingegneria sociale del Nuovo Ordine Internazionale, quest'area è diventata – dalla Libia alla Siria all'Iraq – il luogo per eccellenza della loro catastrofe.

La paralisi americana e le sue conseguenze

Al vertice di questo smottamento c'è, come accennato, la politica estera del paese che avrebbe dovuto restare al vertice dell'architettura del nuovo ordine internazionale: gli Stati Uniti. I termini del disorientamento strategico americano sono gli stessi ormai da quasi dieci anni, dominati dalla tensione fra il timore dell'*imperial overstretch* (l'assunzione di un numero di impegni sproporzionato alle risorse disponibili) e quello del vuoto di sicurezza che accompagnerebbe un taglio troppo precipitoso degli impegni.

Da un lato, gli Stati Uniti sono pienamente consapevoli della necessità di ridimensionare e riorientare (attraverso il Pivot to Asia) il proprio attivismo, a maggior ragione dopo gli esiti fallimentari delle missioni in Iraq, Afghanistan e Libia. Questo ridimensionamento avrebbe dovuto costituire, oltre tutto, uno dei cardini della svolta politico-strategica di Barack Obama. «Gli oneri di un secolo ancora giovane», ammoniva sin dalla prefazione la *National Security Strategy* del 2010, «non possono cadere soltanto sulle spalle dell'America – anzi, ai nostri avversari piacerebbe vedere l'America prosciui-

gare la propria forza estendendo troppo il proprio potere»⁸.

Dall'altro lato, proprio la catastrofe mediorientale degli ultimi quattro anni ha confermato che non esistono altri soggetti, né a livello regionale né a livello globale, in grado di supplire al disimpegno americano – rimediando tanto per cominciare ai danni prodotti dalle iniziative americane dell'ultimo decennio. Dopo il fallimento dell'interventismo di Bush è fallita anche l'*exit strategy* di Obama, con il risultato di risucchiare nuovamente l'America nel mezzo di una scena da cui avrebbe voluto uscire e, questa volta, senza neppure un obiettivo definito da perseguire. È tutto quello che resta di ciò che all'epoca di Clinton veniva celebrato con la formula della "nazione necessaria", e che la nuova *National Security Strategy* del 2015 ha ribadito come «l'indispensabile leadership dell'America nel mondo»⁹: sebbene gli Stati Uniti abbiano smarrito il proprio orientamento, non esistono ancora alternative praticabili agli Stati Uniti. «Non esistono sostituti della leadership americana né di fronte alle aggressioni, né nella causa dei valori universali, né nel sostegno a un'America più sicura»¹⁰.

La risultante di questa tensione è una politica estera per necessità ambigua, realisticamente consapevole che «non ci sono problemi globali che possono essere risolti senza gli Stati Uniti, ma che ce ne sono pochi che possono essere risolti dagli Stati Uniti da soli»¹¹; orientata a collaborare con il maggior numero possibile di attori statuali e non statuali, ma destinata in questo modo a dover soddisfare un numero sempre più alto e sempre più eterogeneo di domande di sicurezza; disposta a coinvolgere, «quando i nostri interessi strategici lo richiedono, [...] governi che non condividono i nostri valori», ma senza rinunciare neppure in questo caso «a pronunciarci chiaramente in favore dei diritti umani e della dignità umana»¹²; decisa a usare «la forza militare, se necessario unilateralmente, quando lo richiedono i nostri interessi permanenti, quando il nostro popolo è minacciato, quando sono in gioco i nostri beni essenziali e quando

⁸ B. Obama, *Prefazione a White House, National Security Strategy*, 2010.

⁹ White House, *National Security Strategy*, 2015, p. 2.

¹⁰ *Ibidem*, p. 7.

¹¹ *Ibidem*, p. 3.

¹² *Ibidem*, p. 19.

la sicurezza dei nostri alleati è in pericolo»¹³, ma tenuta nello stesso tempo a rassicurare il *taxpayer* americano che le sue risorse non saranno più sperperate in missioni non necessarie e non condivise:

La soglia dell'azione militare è più alta quando i nostri interessi non sono minacciati direttamente. In questi casi, cercheremo di mobilitare gli alleati e i partner per dividere i costi e ottenere risultati durevoli. In tutti i casi, la decisione di impiegare la forza deve riflettere un mandato chiaro e obiettivi realistici, e dobbiamo assicurarci che le nostre azioni siano efficaci, giuste, e in accordo con il diritto. Tale decisione deve essere basata su una valutazione seria dei rischi per la nostra missione, per le nostre responsabilità globali, e per i costi di opportunità a casa e all'estero¹⁴.

Le conseguenze di questa ambiguità strategica si sono manifestate chiaramente anche nel corso dell'ultimo anno. La prima è la più enfatizzata, anche per ragioni di competizione politica interna, ma non necessariamente la più importante. Le esitazioni della politica estera degli Stati Uniti hanno aperto lo spazio a iniziative opportunistiche di altri stati, a cominciare dall'intervento russo nella guerra civile siriana con obiettivi politici, almeno nel breve periodo, più definiti e più facilmente perseguibili di quelli americani ed europei.

La seconda conseguenza è l'altro lato di questa. Contrariamente alle aspettative più ottimiste, la diminuzione della disponibilità americana a guidare non aumenta, ma diminuisce ulteriormente la capacità degli alleati di cooperare militarmente e diplomaticamente tra loro. Basti pensare all'intrigo politico del Mediterraneo e del Medio Oriente, nel quale paesi formalmente o informalmente alleati degli Stati Uniti sono schierati sui fronti opposti dei conflitti armati in Siria, Iraq e Libia, dopo essersi già scontrati nei conflitti politici in Egitto e Tunisia. Ma senza sottovalutare il fatto che una perdita di coesione è rintracciabile anche in contesti ben più strutturati quali la stessa Europa, nonostante l'impatto aggregante degli attentati di Parigi.

¹³ *Ibidem*, p. 8.

¹⁴ *Ibidem*.

Il risultato di questa sfortunata combinazione tra assertività degli avversari e corsa in ordine sparso degli alleati è la moltiplicazione dei dilemmi della sicurezza a livello regionale e sub-regionale. Questo è vero, prima di tutto, per il Mediterraneo e il Medio Oriente. Invece di tradursi in un recupero di legittimità, il disimpegno dall'Iraq ha comportato una ulteriore perdita di credibilità della garanzia americana, col risultato di alimentare una competizione regionale per "prepararsi in anticipo" al possibile abbandono degli Stati Uniti. Ma differenze di percezioni e di interessi stanno riemergendo tra gli stessi paesi europei nei rapporti con la Russia e, più in generale, nella gerarchia di importanza riservata alle crisi in Ucraina e nel Mediterraneo, generando una ovvia e sempre più marcata paura dell'inganno fra paesi come la Polonia e i paesi baltici da un lato e i paesi dell'Europa meridionale (Italia inclusa) dall'altro.

Questi dilemmi della sicurezza, infine, giungono a svuotare anche le imprese apparentemente multilaterali come la guerra comune all'Isis. Come era già stato per la "guerra globale" del dopo 11 settembre, anche l'attuale guerra globale al terrore si rivela, dietro la scenografia apocalittica, una *guerre à la carte*, nella quale ciascun alleato colpisce il nemico che preferisce fingendo di colpire lo stesso nemico degli altri. In questa messinscena, persino il multilateralismo è destinato a trasformarsi, concretamente, in un contenitore di unilateralismi – come nel groviglio diplomatico e militare dell'intervento in Siria nel quale, in assenza di una guida, ciascun alleato persegue i propri obiettivi in competizione o in conflitto con quelli degli altri.

Russia: una rinnovata sfera d'influenza

Sergio Romano

Dopo l'annessione russa della Crimea, Michael McFaul, ambasciatore americano a Mosca dal 2012, agli inizi del 2014 ha scritto per il *New York Times* un lungo articolo dove annuncia l'inizio di una nuova fase in cui la Russia di Vladimir Putin sarà, ancora una volta, l'avversario ideologico degli Stati Uniti. Vi sono stati momenti, soprattutto durante la presidenza di Dmitrij Medvedev, in cui, secondo McFaul, i rapporti fra i due paesi sembravano destinati a creare un clima di collaborazione. Ma la vicenda ucraina ha rivelato la reale natura della politica di Putin. Dopo avere soffocato i fermenti democratici della società russa, trasformato la zoppicante democrazia di Boris El'cin in un regime sempre più autoritario e minacciato lo smembramento dell'Ucraina, Putin non può più essere considerato un possibile partner. Occorre trattarlo alla stregua di un potenziale nemico.

Molti osservatori pensano probabilmente che gli avvenimenti più recenti confermino la tesi di McFaul. Putin non sarebbe intervenuto in Siria per combattere lo Stato Islamico. Vi avrebbe inviato le sue truppe per difendere un sanguinoso dittatore e conservare una base militare nel Mediterraneo. Non combatterebbe l'Isis e il califfato, anche se chiama l'Occidente a creare una coalizione contro il "nuovo Hitler". Secondo McFaul combatterebbe soltanto i nemici dell'amico Bashar al-Assad e il suo principale obiettivo sarebbe la rinascita di una Russia egemone là dove l'Unione Sovietica, dopo la fine della Seconda guerra mondiale, aveva esercitato il suo potere e la sua influenza.

Vi è certamente un nuovo Putin, alquanto diverso da quello dei suoi primi mandati presidenziali, ma la tesi di McFaul sembra ignorare il contesto nazionale e internazionale in cui la Russia ha progressivamente modificato la sua linea politica. Vi è una parabola della politica estera russa, dopo la disintegrazione dell'Urss, di cui occorre ricordare almeno i passaggi principali.

La maggiore preoccupazione di Boris El'cin furono i confini interni dello stato sovietico. Aveva distrutto l'Urss per scalzare

Michail Gorbačëv dal Cremlino, ma sapeva che nell'edificio solo apparentemente federale costruito da Stalin negli anni Venti tutti i confini erano discutibili e contestabili. I primi segnali d'allarme vennero dal Baltico e dal Caucaso. Nel Baltico, i lituani, i lettoni e gli estoni non avevano atteso il collasso dello stato sovietico per rivendicare la loro indipendenza. Nel Caucaso, gli armeni avevano approfittato del risveglio nazionalistico, provocato dal terremoto del dicembre 1988, per tentare la riconquista di una regione, il Nagorno-Karabach che il "meraviglioso georgiano" (Stalin secondo una definizione di Lenin) aveva regalato all'Azerbaigian in uno dei suoi frequenti rimpasti territoriali.

La risposta di El'cin al rischio di una proliferazione di guerre intestine fu l'accordo con Bielorussia e Ucraina per la creazione di una Comunità degli stati indipendenti che avrebbe salvato almeno alcuni dei vincoli esistenti fra la Russia e le repubbliche federate dell'Urss. La Comunità nacque a Belaveža, nei pressi di Minsk, l'8 dicembre del 1991, ma non poté evitare gli scontri fra le diverse etnie georgiane, quelli fra ucraini e moldavi in Transnistria (una fetta di terra ucraina che Stalin aveva regalato alla Bessarabia per creare la Moldavia) e soprattutto l'indipendenza della Repubblica autonoma cecena, già proclamata dal generale Dudaev nell'ottobre del 1991. Qui El'cin decise d'intervenire per schiacciare la rivolta e impedire la secessione. Ma dovette piegarsi a un umiliante armistizio e promettere un referendum che i ceceni, divisi dalle loro faide, non riuscirono mai a organizzare. Fu più fortunato nei rapporti con l'Ucraina dove evitò un conflitto rinunciando a rivendicare le terre russe della Crimea e della Novorossija. Conservò la base di Sebastopoli, una città che l'Armata Rossa aveva difeso due volte contro l'esercito di Hitler, ma soltanto grazie a un contratto d'affitto stipulato con il governo di Kiev.

Al di là delle vecchie frontiere sovietiche, nel frattempo, El'cin dovette assistere impotente alla distruzione della Jugoslavia e alla guerra della Nato contro la Serbia. Vi furono alcuni scatti d'orgoglio russo: il brusco ritorno in patria del primo ministro Evgenij Primakov il 24 marzo 1999, quando cominciarono i bombardamenti della Nato sulla Serbia, mentre stava volando verso gli Stati Uniti

per una visita ufficiale; l'occupazione simbolica dell'aeroporto di Priština da un battaglione di paracadutisti russi; l'inutile tentativo di evitare l'indipendenza del Kosovo. Ma tutti i vecchi clienti dell'Urss nei Balcani e in Europa orientale stavano facendo professione di democrazia e capitalismo.

Divenne capitalista, in quegli anni, anche la Russia. La trasformazione dell'economia sovietica generò una nuova casta di boiari, chiamati oligarchi, che si impadronirono di giornali e stazioni televisive per meglio esercitare il loro potere, crearono banche per meglio amministrare il loro denaro, evasero sistematicamente il fisco, si arricchirono alle spalle del paese, si installarono nei corridoi del Cremlino e divennero i grandi elettori di El'cin nel 1996 quando pagarono la sua campagna per il rinnovo del mandato presidenziale. Alla straordinaria ricchezza dei nuovi arrivati faceva da contrappeso il fallimento delle finanze statali. Durante la crisi finanziaria scoppiata in Asia nel 1998, la Russia dei ricchissimi oligarchi dovette dichiararsi insolvente.

Questa, per grandi linee, è la Russia che Vladimir Putin, allora direttore del Servizio federale di sicurezza (l'erede del Kgb) fu chiamato a governare come primo ministro nel 1999. Le sue prime preoccupazioni furono la politica interna e la restaurazione del potere centrale nel grande spazio russo. Riprese in mano, anzitutto, il dossier ceceno e approfittò di due sanguinosi attentati, a Mosca e a Volgodonsk, per riaprire le ostilità contro una repubblica che era diventata nel frattempo sempre più caotica e criminale. Qualcuno sostenne che gli attentati erano stati organizzati dal nuovo Kgb per fornire al governo il pretesto di cui aveva bisogno. Ma era evidente che una fazione cecena, nel frattempo, aveva stretto rapporti con i talebani dell'Afghanistan e si era progressivamente radicalizzata. Furono certamente ceceni, comunque, i numerosi sanguinosi attentati degli anni successivi, da quelli in un teatro e nella metropolitana di Mosca alla strage della scuola di Beslan nel settembre del 2004. Putin non ha torto quando sostiene che il terrorismo ha colpito la Russia, per molti anni, forse più di quanto colpisse allora le democrazie occidentali.

Mentre ancora combatteva una "guerra sporca" per riportare la

Cecenia nello spazio russo, Putin toglieva agli oligarchi il controllo dell'economia nazionale. Lasciò vivere e lavorare quelli che erano disposti a pronunciare un voto di obbedienza, ma fu spiccio e duro con quelli che cercarono di resistergli. Qualcuno fuggì all'estero, ma quello che aveva più evidenti ambizioni politiche (Michail Khodorkovskij) fu arrestato per "frode fiscale" nel 2003, mentre altri uomini d'affari, amici del presidente, ottenevano invece posizioni non diverse da quelle dei predecessori meno graditi. Il paese gliene fu grato e qualcuno si spinse sino a ricordare il modo in cui Michele, primo zar di Russia, aveva messo fine al regime dei boiari nel 1613.

Putin fece una delle sue prime importanti apparizioni sulla scena internazionale nel novembre del 2001 quando fu ospite di George W. Bush nel suo ranch texano e il presidente americano, dopo averlo guardato negli occhi, disse di avere visto un uomo "straight-forward and trustworthy", onesto e degno di fede. Un anno dopo, in luglio, partecipò al vertice di Pratica di Mare, dove nacque il Consiglio Nato-Russia. La Russia non divenne membro dell'organizzazione militare del Patto Atlantico, ma la Nato, dopo quell'incontro, sembrò a me destinata a trasformarsi in un grande partenariato per la sicurezza collettiva del continente europeo "dall'Atlantico agli Urali". Fu una previsione sbagliata. Tre anni prima, nel 1999, la Nato aveva già accolto fra i suoi soci tre ex membri del Patto: Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria; e poche settimane prima Bush aveva denunciato il trattato sui missili balistici del 1972: un saggio accordo con cui le due maggiori potenze della guerra fredda, per conservare la pace, avevano rinunciato a perseguire la loro totale invulnerabilità. Due anni dopo Pratica di Mare la Nato avrebbe aperto le sue porte a Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Slovenia.

Le adesioni all'Alleanza Atlantica non furono soltanto gesti politici destinati a celebrare l'ingresso dei vecchi satelliti nel club delle democrazie occidentali. Gli Stati Uniti aprirono basi nei territori dei nuovi arrivati e annunciarono la costruzione di una rete di intercettori anti-missilistici lungo frontiere che erano state, vent'anni prima, quelle dell'Unione Sovietica. Putin, nel frattempo, rese

omaggio alla costituzione russa e cedette la presidenza, dopo il suo secondo mandato, a Dmitrij Medvedev. Ma tenne il Consiglio dei ministri e si predispose a chiedere un nuovo mandato presidenziale non appena quello di Medvedev fosse terminato. Durante il quadriennio del suo successore vi furono due crisi: la rivoluzione arancione in Ucraina, dopo le elezioni truccate del 21 novembre del 2004, e il tentativo georgiano di cacciare le truppe russe dall'Ossezia del sud nell'agosto di quattro dopo. Nei due eventi, ma soprattutto in quello georgiano, Putin vide la mano degli Stati Uniti. I suoi sospetti non erano interamente privi di fondamento. Quando le truppe georgiane iniziarono le loro operazioni vi erano in Georgia 800 militari americani per una missione di addestramento ed erano verosimilmente informati di ciò che stava per accadere. Qualche mese prima, al vertice della Nato che si era tenuto a Bucarest, il presidente degli Stati Uniti aveva proposto che all'Ucraina e alla Georgia venisse offerto il Membership Action Plan, prima fase di un processo che si sarebbe concluso con l'adesione. La Germania aveva sollevato qualche obiezione e la decisione era stata rinviata. Ma la porta era stata socchiusa; e Putin non poteva ignorarlo.

La sua risposta fu la creazione di un'Unione economica euro-asiatica di cui l'Ucraina sarebbe stata membro insieme alla Bielorussia e alle altre repubbliche ex-sovietiche che avrebbero desiderato farne parte. Era la versione moderna, in veste economica, di quella Comunità degli stati indipendente che Russia, Ucraina e Bielorussia avevano creato a Belaveža nel dicembre del 1991. Ma l'Ucraina fu sfilata di mano a Putin con un improvviso voto del Parlamento di Kiev che le democrazie occidentali considerarono legittimo e Putin, invece, un colpo di stato. Il presidente russo Putin rispose impadronendosi della Crimea e dei territori russofoni del bacino del Don. Non posso prevedere il futuro, ma sarei sorpreso se la Russia, chiunque la governi, rinunciasse a cercare di impedire che altre repubbliche sovietiche divengano membri di un'alleanza nata durante la guerra fredda che sembra averne conservato lo stile e le abitudini.

2. Il labirinto di divisioni in Medio Oriente e Nord Africa

Armando Sanguini

Se il 2011 ha rappresentato l'anno d'esordio delle cosiddette primavere arabe, ma anche di un'inavvertita fermentazione dell'estremismo islamista, mentre l'irruzione del califfato è stato il fattore drammaticamente dirompente della dinamica mediorientale del 2014, il 2015 merita di essere archiviato come l'anno d'inizio della resa dei conti di quel garbuglio di cui la regione sta diventando soggetto e oggetto allo stesso tempo.

Soggetto, perché alle sue dinamiche interne, riconducibili alle contrastanti ambizioni egemoniche delle principali potenze dell'area – Iran, Turchia e Arabia Saudita in particolare – si devono le crepe di carattere politico-settario-etnico che la stanno lacerando. Oggetto, perché quelle dinamiche, frutto anche di disastrosi errori del passato, si sono confrontate con le agende più o meno trasparenti dei principali protagonisti internazionali: Washington e Mosca.

Ha senso parlare di resa dei conti in quanto, nel corso del 2015, la crescente minaccia dell'Isis si è fatta preminente e perfino temibile per la stessa sopravvivenza del presidente siriano Bashar al-Assad: fatto che ha evidenziato la necessità di una soluzione politico-diplomatica e che ha indotto Mosca a intervenire direttamente sul teatro di guerra. Fatto che, complici anche le stragi di Sharm el-Sheikh e – soprattutto – di Parigi del 13 novembre, ha innescato una svolta di fondo sia nei rapporti tra Mosca e Washington sia tra gli altri attori regionali della crisi; a riprova di questo cambiamento di rotta (politico-diplomatica e militare) l'approvazione all'unanimità della Risoluzione del 18 dicembre.

È dunque una resa dei conti perché con i segnali che ne sono emersi, il 2015 potrà essere considerato acme, ma anche punto di partenza, della retrocessione dell'Isis, quanto meno in termini di territoriali.

L'anno appena passato è stato anche marchiato dalla gigantesca ondata migratoria che da quello stesso teatro di guerra si è riversata su un'Europa alla quale la miopia dimostrata con l'Italia poco ha insegnato, e che anzi si è lacerata su divaricazioni concettuali e politiche imbarazzanti rispetto ai suoi "valori fondanti". Un'ondata frutto della virulenza della spirale bellica ma anche dei varchi che la Turchia, partner azzoppato da Mosca nelle sue ambizioni belligeranti a causa dell'abbattimento del caccia russo del 24 novembre, si è indotta ad aprire ai suoi confini, con la discutibile intesa – 3,2 miliardi di euro, liberalizzazione dei visti e ripresa dei negoziati di adesione – raggiunta con l'Unione europea il 29 novembre.

Nelle vicende medioorientali del 2015 non si può non far cenno al contrasto stridente tra lo sventolio della bandiera palestinese davanti al Palazzo delle Nazioni e la serie dei sostegni "politici" allo sbocco dei due stati, e la frustrata archiviazione del negoziato israelo-palestinese sulla quale ha posto un funesto sigillo la cosiddetta intifada "dei coltelli" sotto l'insinuante ombra del terrorismo jihadista.

Il 2015 ha fatto registrare la buona notizia dell'Accordo nucleare tra il Gruppo dei 5+1 (membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite + Germania) e l'Iran: punto d'arrivo di una delicatissima e defatigante mediazione, ha costituito anche il punto di partenza di una sfida planetaria e di una nuova stagione per l'Iran. Una stagione di ritorno alla piena cittadinanza internazionale e di assunzione di un ben più alto ruolo e rango a livello regionale e internazionale nell'auspicabile direzione della politica "costruttiva" di cui Rouhani ha dichiarato volersi fare portabandiera, ma di cui in effetti non si vedono ancora tracce.

Positivo anche il nuovo corso democratico della Tunisia dopo quattro anni di sofferta transizione, sanzionato da un prestigioso premio Nobel per la pace alla sua società civile. Una luce piccola su uno scenario mediorientale decisamente problematico, ma intensa

nella sintesi di principi e valori islamici e occidentali, al punto da renderla bersaglio privilegiato del terrorismo dell'Isis.

Altalena di delusioni e frustrazioni, invece, per la Libia, dove la mediazione del rappresentante Onu Bernardino León è giunta al suo termine tra velenose polemiche, portando a un testo di Accordo sul quale il successore Martin Kobler, con il sostegno almeno formale della comunità internazionale, ha trovato largo consenso tra le due principali formazioni antagoniste di Tobruk e di Tripoli, nonostante la crescente minaccia dello Stato Islamico sullo sfondo.

Lo Stato Islamico

La cronaca del 2015 ci ha raccontato di un terrorismo targato “Stato Islamico” che, oltre a sfidare la potenza di fuoco dell’insieme delle forze regolari e irregolari che lo stanno combattendo tra Siria e Iraq, ha confermato una nefasta capacità di attrazione di migliaia di combattenti dai quattro angoli della terra, di sollecitazione di temibili alleanze e disseminazione di principi attivi di potenziale terrorismo ovunque si presentassero le condizioni politico-sociali-culturali. Lo Stato Islamico si è affermato come sintesi di fanatismo religioso nel segno di una visionaria rivincita islamica, di lucida competenza militare, di capacità di gestione del territorio, etc., mettendo in evidenza ulteriormente i fattori di debolezza e le contraddizioni dell’azione, militare e di intelligence, con cui si è cercato di contrastarlo in Iraq e in Siria e denunciando inoltre il clamoroso ritardo con cui l’Occidente è arrivato a leggere portata e implicazioni della sua versatilità tattica e strategica, resa temibilmente persuasiva da una poderosa tecnica comunicativa.

Ci ha anche raccontato l’efficacia della sua azione nei molteplici attacchi terroristici perpetrati nel corso dell’anno.

C’è da chiedersi in che misura sia dovuta allo Stato Islamico l’irruzione militare di Putin in Siria, se si sarebbero dovute aspettare le stragi di Sharm el-Sheikh e soprattutto di Parigi per far aprire gli occhi sulla sua reale fisionomia e pericolosità ben oltre il perimetro siriano-iracheno, per cominciare a dare a questa minaccia una rispo-

sta a tutto campo: da quella militare e di sicurezza a quella sociale, religiosa e culturale. E quanto ci sia voluto a capire la portata del “brodo di cultura” di cui l’Isis si è abbeverato: un ritardo dell’Occidente aggravato dalle derive islamofobe e xenofobe che hanno pervaso le nostre società, complice l’ondata migratoria da cui sono state investite.

Certo nel 2015 la paura è cresciuta, e con essa si è delineata una crepa – quanto profonda lo si vedrà col tempo – con le componenti musulmane, anche di seconda o terza generazione, all’interno delle società occidentali e con il mondo islamico arabo, proprio quando si dovevano imporre le ragioni della convivenza e della collaborazione. La paura è così diventata un fattore di criticità politico-elettorale, in Europa e negli Stati Uniti. Solo in futuro potremo dire se e in quale misura questa crepa potrà essere sanata sia sul versante della politica interna sia su quello della politica estera, e mediterranea in particolare.

Di segno confortante è il processo di convergenza nel contrasto all’Isis – e ad al-Qaida – che è andato maturando verso la fine dell’anno tra Mosca e Washington, assieme al complementare, vistoso schieramento di 34 paesi musulmani, promosso e guidato dall’Arabia Saudita. Infatti si è finalmente registrato un Consiglio di Sicurezza unanime (Risoluzioni del 18 e 24 dicembre) anche se sullo sfondo di diversificate e/o divergenti agende regionali e internazionali.

L’anno si chiude con uno Stato Islamico ancora resiliente dalla Siria all’Iraq e in crescita in Libia e in Yemen oltre che altrove, e diffusamente minaccioso.

Siria

La Siria ha rappresentato l’epicentro del disordine mediorientale e la cartina di tornasole della multidimensionalità dei fattori di crisi di cui è teatro.

La Siria ha continuato a essere terra d’incrocio di conflitti tra il regime di Bashar al-Assad e i suoi alleati da un lato, e lo sciame di forze militari impegnate a combatterlo – e a combattersi fra di loro

– dall’altro. In questo contesto, i curdi rivestono un doppio ruolo di bastione di resistenza nei riguardi dell’Isis ma anche vittima degli attacchi che la Turchia ha obliquamente condotto contro di loro nel contesto della più vasta offensiva anti-Assad, macchiata da un ambiguo collateralismo con l’Isis, durato finché non è entrata essa stessa nel suo mirino.

Ma in questo *mare magnum* di disastro bellico è stato lo Stato Islamico ad assumere un ruolo da protagonista, imponendosi progressivamente come bersaglio prioritario rispetto allo stesso Assad – la tesi del “male minore” – e suscitando un rinnovato interesse per una soluzione negoziale della crisi siriana cui Teheran non fosse ulteriormente esclusa. Con la convergenza di Arabia Saudita e Turchia, certo, ma non al punto da far loro rinunciare a disinvolute alleanze con le milizie jihadiste sul campo, a eccezione di al-Nusra, per riuscire comunque ad abbattere Assad.

In questa dinamica in cui, malgrado le tante contraddizioni, il regime di Assad è apparso realmente a rischio di tenuta e l’Isis incombente anche nel Caucaso, Putin ha deciso di entrare direttamente nel teatro bellico e assumere la regia delle forze di Assad, di Hezbollah e delle milizie iraniane: obiettivo dichiarato l’Isis, ma allargato alle forze di opposizione. Un’esibizione di potenza che ha messo in forse la già discussa efficacia della strategia di Obama, soprattutto alla luce della rabbiosa reazione dell’Isis, in particolare con le stragi di Sharm el-Sheikh e di Parigi e la reazione di Hollande che, nonostante l’affiancamento di Berlino e l’adesione di Londra, più che Obama sembra servire Putin. La Russia non ha poi perso l’occasione per marginalizzare il ruolo offensivo di Ankara dopo l’abbattimento del suo caccia proprio da parte della Turchia – che gli alleati della Nato difendono formalmente ma deprecano nei fatti.

Assad torna a presentarsi come il capo di un regime in recupero di controllo della sua “Siria utile”, coprendo aree di rilevanza cruciale, a cominciare da Aleppo e Homs. Mentre Putin esibisce un’impressionante potenza di fuoco con la quale sollecita Obama a un processo di ricordo sia sul versante militare sia su quello politico-diplomatico, il presidente americano recepisce e rilancia in una logica che porta a ben due Risoluzioni votate all’unanimità contro il terrorismo da un

lato e a favore di un processo negoziale marcato da una *road map* di 18 mesi (cessate il fuoco/governo di unità/elezioni) dall'altro, ma senza cedere sull'inammissibilità di un ruolo di Assad nel futuro della Siria e lasciando all'Arabia Saudita un importante margine di azione nella formazione della potenziale delegazione anti-Assad al tavolo negoziale. Con una componente curda in attesa dei suoi dividendi. E soprattutto con l'incognita della risposta dell'Isis.

Rilevante il fatto che al momento sia Putin a poter scrivere gran parte dell'agenda militare e anche negoziale e che, acquisito il principio del "male minore" e il più largo ventaglio di concertazione militare e di intelligence, ci si debba porre adesso l'interrogativo sulla effettiva determinazione di Mosca e di Teheran a mantenere l'idea che spetti solamente al popolo siriano decidere la sorte di Assad. Sarebbe nel loro rispettivo interesse strategico – regionale e internazionale – non forzare la mano oltre misura e consentire non solo una data di dissolvenza di Assad, ma anche una transizione che tenga conto delle aspettative dei portabandiera della componente sunnita e curda, sulla quale Amman e Riyadh ricoprono un ruolo rilevante. È il brodo di cultura dell'estremismo che occorre prosciugare, ed è un obiettivo tremendamente difficile da raggiungere. In questo Obama e gli alleati europei hanno una responsabilità che va anche oltre i confini siriani.

Vienna ne sarà il terreno di verifica.

Iraq

Il focus prevalente sulla Siria ha spinto un po' sullo sfondo la dinamica irachena che pure merita qualche puntuale osservazione. A cominciare dalla dichiarazione/confessione con cui Tony Blair ha non solo ammesso di aver contribuito con George W. Bush a manipolare le "prove" del possesso delle armi di distruzione di massa da parte di Saddam Hussein, ma ha anche riconosciuto che la sua rimozione e la successiva gestione della transizione sono state all'origine della germinazione dell'Isis, del progressivo avvelenamento dei rapporti tra sciiti e sunniti, della crescente influenza politico-militare sull'Iraq da parte dell'Iran. Un esito fortemente criticato anche dall'Ara-

bia Saudita, protesa da allora verso una rivalse ancor più desiderata dopo l'Accordo sul nucleare iraniano del 2015.

Sul terreno, è solo nella seconda metà dell'anno che qualche risultato è stato conseguito nell'azione di contrasto all'Isis, cui ha contribuito anche l'impegno italiano in seno alla coalizione a guida americana. Un ruolo particolare lo hanno svolto le milizie curde, la cui partecipazione all'offensiva è servita certo a Baghdad, ma anche le aspirazioni autonomistiche di questa minoranza come è apparso evidente nella "liberazione" dall'Isis di Sinjar proprio in quanto città curda. È molto cresciuto l'apporto delle milizie rivoluzionarie iraniane che, utile sotto il profilo anti-Isis, si è rivelato però in larga misura persecutorio nei riguardi delle tribù sunnite, nonostante queste, quando integrate nelle forze militari irachene, abbiano dato prova di essere all'altezza delle aspettative, come emerso nella dura battaglia che ha portato alla riconquista della città di Ramadi nella provincia di Anbar.

Questo forse è stato il miglior risultato conseguito dal premier iracheno Haider al-Abadi la cui azione di governo ha lasciato alquanto a desiderare: la sua mano tesa verso le monarchie del Golfo si è rivelata più diplomatica che reale, mentre si è decisamente rafforzata l'influenza di Teheran e si è mantenuto su un delicato crinale il rapporto con Washington il cui apporto di altre 50 unità operative speciali è stato più sopportato che sollecitato. Sotto la spinta di Mosca, si sono alquanto raffreddate le relazioni con Ankara costretta a ritirare il suo "sostegno armato", richiesto prima e poi giudicato ostile. Avversato dal suo predecessore Nuri al-Maliki e dall'area sciita che questi controlla, Abadi non ha ottemperato molti degli impegni anche sul versante delle riforme annunciate per combattere la disoccupazione, per ridurre la corruzione dilagante e per dare funzionalità alla macchina politico-istituzionale, guadagnandosi il rimprovero dell'ayatollah Ali al-Sistani e una serie di manifestazioni di malessere sociale. Se la turbolenza in casa sunnita potrebbe essere malaugurante nei confronti di Abadi, è soprattutto quella sciita che potrebbe rivelarsi dannosa per il suo futuro politico.

Turchia

La deriva autoritaria e islamica del regime di Ankara si è consolidata nel 2015, così come si è confermata la politica interna anti-curda: Recep Tayyip Erdoğan non ha esitato ad affrontare la sfida di una seconda tornata elettorale pur di spegnere sul nascere il rischioso richiamo del popolo curdo e dell'emergente Partito democratico del popolo (Hdp) di Selahattin Demirtaş. Politica anti-curda che ha poi saldato con il suo sostegno alle forze di opposizione a Bashar al-Assad, trovando un'innovativa convergenza con Riyadh. Re Salman si è infatti mostrato ben più incline del suo predecessore – invece decisamente ostile – a un'apertura nei riguardi della Fratellanza musulmana.

Si è anche confermata la disinvoltura con la quale Erdoğan ha cercato di soddisfare le sue ambizioni di preminenza regionale, con particolare riferimento alla deliberata porosità della sua frontiera con la Siria e all'opacità dei rapporti con l'Isis; almeno fino alla successiva strage di Suruç e la conseguente disponibilità a concedere agli Stati Uniti le basi militari di İnçirlik e Pirinçlik, a lungo negate in assenza di adeguate contropartite richieste in funzione anti-Assad.

Poi la svolta che ha sparigliato anche le carte della partita di Erdoğan: l'irruzione militare diretta di Mosca a fianco del regime di Assad e dei suoi alleati libanesi e iraniani. Da quel momento il teatro è mutato soprattutto per la Turchia che ha visto le sue relazioni con la Russia – fino ad allora intense e promettenti pur in costanza dei contrapposti schieramenti nella crisi siriana – alterarsi fino a rompersi con l'abbattimento del caccia russo il 29 novembre e la reazione di Putin. Messi brutalmente in discussione i rapporti economici, puniti severamente i turcomanni del nord-est della Siria protetti da Ankara, l'aggressività di Putin ha obbligato di fatto Erdoğan a ripiegare e dunque a lasciare un prezioso spazio operativo allo schieramento di Damasco. Gli alleati della Turchia hanno cercato di difendere le proprie ragioni ma non sono riusciti a nascondere l'imbarazzo, se non addirittura l'irritazione, che li ha portati a sollecitare Ankara a trovare il modo di raffreddare il confronto.

Poi l'affondo di Putin con la plateale accusa alla Turchia di essere il principale acquirente del petrolio dello Stato Islamico. La

contro-accusa rivolta ad Assad da parte americana, peraltro in ritardo, non è valsa a liberare Erdoğan da quell'infamante addebito né a consentirgli di tornare su quel teatro con il peso e il ruolo di prima. Si è anzi sentito intimare di ritirare le sue forze armate dall'area del confine curdo-iracheno da parte di un premier Abadi che, in un dubbio afflato patriottico, ha dichiarato di considerare «un atto di aggressione» la presenza di truppe straniere sul territorio all'indomani della decisione americana di inviare 50 ulteriori unità speciali.

In questo contesto denso di criticità, Erdoğan ha però trovato supporto in un'Unione europea divisa e schiacciata sulla linea della cancelliera Angela Merkel sull'impegno al versamento di 3,2 miliardi di euro in cambio di garanzie di assistenza e di contenimento del flusso migratorio siriano, il corredo di due vertici l'anno in riconoscimento del peso geopolitico della Turchia, l'esenzione del visto entro il 2016 per i cittadini turchi e la ripresa del dossier dell'adesione.

Non è poco per un Erdoğan in difficoltà a livello regionale e al quale si sarebbe potuto far pesare il voto assai poco trasparente che gli ha dato il successo elettorale del 1° novembre e l'involuzione in materia di rispetto dei diritti umani, *in primis* della libertà di espressione, nel paese.

Conforta il fatto che il nostro presidente del Consiglio abbia tenuto a dichiarare che «... Naturalmente... teniamo molto alta l'asticella delle aspettative in termini di diritti umani. Nessuno di noi intende far finta di niente».

Arabia Saudita

Il 2015 ha visto un brusco ringiovanimento dei vertici di governo in Arabia Saudita, e della stessa Casa reale con la successione di Salman al trono; un approccio riformistico più deciso all'interno e una politica più assertiva a livello regionale e internazionale anche nei riguardi della storica alleanza con gli Usa, ma soprattutto mirata a contendere il primato regionale a un Iran fortemente beneficiato dall'accordo nucleare di luglio.

In quest'antagonismo si deve del resto la guerra portata agli

Houthi in Yemen con l'obiettivo dichiarato di restituire il governo al destituito presidente Abd Rabbih Mansur Hadi, ma che è in realtà una guerra per procura contro l'Iran, asserita istigatrice dell'operazione. Da qui la decisione di schierarvi una vistosa coalizione (Egitto, Giordania, Marocco, Qatar, Kuwait, Sudan, Emirati, Pakistan, con l'appoggio "esterno" della Turchia), un monito a futura memoria. Riyadh è riuscita ad acquisire anche l'appoggio logistico e di intelligence di Washington e l'astensione di Mosca, necessaria per l'approvazione di una Risoluzione Onu di condanna degli Houthi.

Quest'esibizione muscolare non è valsa a conseguire l'attesa guerra-lampo; né a indurre gli Houthi e l'alleato Saleh ad accettare la mediazione dell'Oman e delle Nazioni Unite per una soluzione negoziale. Anche l'ultima tregua annunciata a dicembre, che Riyadh auspicava, per ragioni di costo complessivo di immagine e di crescita della minaccia targata al-Qaida e Isis, è franata e resta da vedere se e come potrà tornare d'attualità.

Il fronte siriano è stato il secondo terreno di severo impegno per Riyadh, preoccupata sia della complessiva debolezza dell'opposizione a Bashar al-Assad, addebitata allo scarso impegno Usa, sia della sostanziale inconcludenza della coalizione anti-Isis. Questa dinamica l'ha spinta a inserirsi con ancor maggiore disinvoltura, con armamenti e finanziamenti, all'interno del groviglio delle forze di opposizione che, con esclusione di al-Nusra, potessero risultare funzionali al fronte anti-Assad e anti-Isis. Nel contempo, realisticamente, Riyadh è andata convincendosi della necessità di proseguire negli sforzi negoziali aprendosi all'ineluttabilità del principio del "male minore" – abbandonando la pregiudiziale della fuoriuscita di Assad per la ripresa del negoziato – e del coinvolgimento di Teheran.

Su questo teatro è precipitato l'intervento militare di Mosca, e ne è conseguenza la spariglia di carte accentuata dalla vorticosa sequenza degli eventi successivi: l'eccidio di Sharm el-Sheikh, la strage di Parigi e, in particolare, l'abbattimento del caccia russo da parte turca. Eventi che in maniera diversa hanno dato indubbio vantaggio tattico a Mosca e costretto l'Arabia Saudita a rivedere il suo posizionamento: sul terreno, naturalmente, ma soprattutto a livello politico-diplomatico.

Sul primo versante, l'Arabia Saudita ha annunciato la formazione di una coalizione islamica di ben 34 paesi contro il terrorismo dell'Isis e degli altri gruppi simili, ed è pronta ad affiancarsi all'impegno degli altri attori regionali e internazionali. Sul secondo, ha allentato il nodo d'intesa con gli Usa su Assad, e soprattutto si è intestata il ruolo di levatrice di una formazione di forze d'opposizione – 25 componenti, includenti 6 membri della coalizione, 6 esponenti delle fazioni ribelli, 5 dallo Nbc (non ostile al regime) e 8 figure indipendenti – da accreditare al tavolo negoziale di Vienna previsto per la fine di gennaio del 2016. Col plauso delle Nazioni Unite e il riconoscimento di un'indubbia centralità nel mondo islamico.

Yemen

Lo Yemen vanta una posizione di forte valenza strategica perché collocato alla bocca del Mar Rosso, porta di transito di un gigantesco flusso di merci da e per il Mediterraneo; perché punta protesa, e non solo geograficamente, verso il Corno d'Africa e il Sahel. Non stupisce che la confinante Arabia Saudita (circa 2mila km) abbia un evidente interesse alla sua stabilità, come visto durante la sua "primavera" del 2011 con l'uscita di scena del despota Saleh, mediata proprio da Riyadh, e l'elezione di Abd Rabbih Mansur Hadi.

Ebbene, è alla sua carente capacità di gestione politica – esplosa in materia di assetto costituzionale del paese – che si deve in buona misura l'opposizione, politica prima e militare poi, degli Houthis (20% della popolazione) e la sua defenestrazione. Con la complicità, nella convinzione di Riyadh, di Teheran, da contrastare con la massima decisione e col concorso delle altre potenze regionali a maggioranza sunnita, dall'Egitto al Marocco, dal Sudan alla Giordania, al Pakistan. Dunque una guerra per procura. Un'altra picconata alla crepa politico-settaria che attraversa la regione con una devastante sequenza di distruzione, di morti, feriti e sfollati. Altro ossigeno ad al-Qaida nella Penisola arabica (Aqap) – una delle formazioni più aggressive della galassia di al-Qaida con temibili collegamenti con gli estremismi dell'intera fascia saheliana – sia

all'Isis che nel corso dell'anno ha rivendicato una serie di attacchi terroristici, da ultimo l'uccisione del governatore di Aden.

Ma proprio a fine anno e dopo mesi di tentativi negoziali portati avanti dall'Oman, d'intesa con l'Onu, e dopo l'accettazione degli Houthi, il presidente Hadi ha infatti notificato al segretario generale dell'Onu la disponibilità dell'Arabia Saudita a sette giorni di cessate il fuoco (dal 15 dicembre) per un tavolo di mediazione in vista di un'auspicabile fine del conflitto. La tregua è stata subito violata, dagli Houthi secondo l'Arabia Saudita, ma tra le parti è emersa la disponibilità a tenere comunque in piedi il processo.

Israele

È difficile valutare quanto reversibile possa essere la deriva conflittuale in cui è precipitata la crisi israelo-palestinese, di cui la cosiddetta "intifada dei coltelli" ha costituito solo la rappresentazione più sanguinosamente visibile del 2015.

Per il resto Abu Mazen è rimasto sempre più vittima della sua debolezza politica, non compensata dagli sterili voti parlamentari a favore dello stato palestinese né dallo sventolio della stessa bandiera palestinese alle Nazioni Unite; la dirigenza di Hamas si è spinta a provocazioni particolarmente masochiste, più che dalle inaccettabili condizioni di vita della popolazione di Gaza, a causa dell'attrazione crescente dei gruppi più estremisti. E il governo Netanyahu si è legittimato a una risposta gravida, come sempre, di un asimmetrico bilancio di vittime e di distruzione.

Si è visto soprattutto uno stallo senza precedenti tra il governo di Tel Aviv e l'amministrazione americana, sulla scia dell'opposizione – tanto eclatante quanto provocatoria – di Israele all'accordo sul nucleare iraniano.

Un'immagine plastica dello sbocco di questa deriva è venuta dal filmato dell'incontro Obama-Netanyahu a Washington del 9 novembre, dove i due leader quasi senza guardarsi hanno recitato un copione pre-confezionato di buone intenzioni e di rassicurazioni dietro le quali si profilavano tuttavia due sordità di fondo. Anche i

più tradizionali osservatori filo-israeliani vi hanno riconosciuto una sceneggiatura scritta per giustificare la continuità del tradizionale sostegno militare americano: anzi, di un suo aumento da 3 a 5 miliardi. Obama stesso ha cercato di sminuire la portata del disaccordo ribadendo le ragioni a sostegno dell'alleanza con Tel Aviv, con l'invito finale a cercare modi e mezzi per abbassare la tensione del momento.

Ancora più esplicito è stato poi il segretario di stato americano, John Kerry, che al Sabam Forum del 7 dicembre, senza neppure ventilare un ruolo americano al riguardo, ha rivolto un appello tanto appassionato quanto sfiduciato a israeliani e palestinesi per rinnovare gli sforzi sul cammino verso la pace, salvo dare la stura a maggiore violenza, dolore e disperazione.

Una prospettiva colma di amarezza che rischia di divenire inquietante se relazionata al rischio, da non escludersi affatto, di un inserimento dell'Isis nella prossimità di Israele.

Egitto

Proteso al recupero del tradizionale ruolo di punto di equilibrio, il presidente Abd al-Fattah al-Sisi è riuscito a sfruttare l'antagonismo di Russia e Usa per farsi confermare lo storico supporto militare americano, malgrado le riserve in materia di diritti umani, e ad aprire un utile rapporto di collaborazione con Mosca.

Il suo profilo all'interno del mondo arabo è cresciuto ma ha dovuto fare i conti con un'Arabia Saudita, suo alleato-competitore e oggi generoso finanziatore, che lo ha anticipato sia sul versante dell'antiterrorismo (coalizione dei 34 paesi islamici) sia su quello del confronto regionale con Teheran, sia nel negoziato sulla Siria.

Sono in parallelo migliorati i rapporti con Israele, mentre sono rimasti piuttosto distaccati quelli con Abu Mazen, e decisamente critici con Hamas.

Le sue pratiche antidemocratiche e la sua spietata battaglia contro la Fratellanza musulmana – portata fino in Libia, dove ha messo nello stesso sacco Isis e “i terroristi” di Tripoli – hanno da un lato

proiettato un'ombra sul suo ruolo di potenza stabilizzatrice nel Mediterraneo, soprattutto nella fase in cui è maturato l'accordo per la formazione di un governo di unità nazionale che sarebbe suo interesse strategico non ostacolare, dall'altro hanno inciso sulla sua legittimità politica e stanno facendo fermentare pericolosi principi attivi di islamismo estremista, tra cui anche l'Isis, che si sono riversati sul paese con sanguinosi attacchi terroristici, da ultimo l'abbattimento dell'aereo russo.

Due fatti hanno favorito comunque Abd al-Fattah al-Sisi, e potrebbero indurre a raddrizzare la barra per rafforzare la convinzione che sia strategicamente vincente investire sull'Egitto: l'inaugurazione dell'ampliamento del canale di Suez, corredato dell'annuncio di ulteriori grandi opere pubbliche, e soprattutto la scoperta del più grande giacimento di gas naturale nel Mediterraneo fatta dall'Eni.

Libia

Un anno all'insegna di tre dinamiche interdipendenti: la persistente conflittualità politico-istituzionale-settaria e tribale, dominata dalla contrapposizione tra i governi e parlamenti di Tobruk e di Tripoli; la prosecuzione dell'ondata emigratoria scatenatasi dal 2014, in parte oscurata da quella della rotta balcanica; la crescita dell'epidemia Isis.

Per mesi è andata avanti la mediazione del rappresentante Onu Bernardino León, per giungere alla formazione di un governo di unità nazionale che solo verso fine anno è parso emergere da Skirat, in Marocco, addirittura col nome del primo ministro, Fayeze al-Sarraj (Tobruk). Accordo sì, ma osteggiato da un gruppo di irriducibili oppositori in ciascuna delle due parti.

Il monito lanciato loro da Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Spagna e Stati Uniti, è parso servire a poco, come del resto è sembrato più un estremo tentativo di León, perché in scadenza di mandato, macchiato poi dalla rivelazione di un suo asserito incarico milionario ricevuto dagli Emirati Arabi.

Qualche cosa si è però mossa grazie all'attivismo di Fayeze al-

Sarraj e a quello del nuovo rappresentante Onu, Martin Kobler, che ha portato alla dichiarazione favorevole di 92 membri del Parlamento di Tobruk e della maggioranza dei membri dell'avverso parlamento tripolino, salutata con positiva enfasi da Algeria, Emirati, Francia, Germania, Italia, Marocco, Spagna, Tunisia, Gran Bretagna e Usa. Mancavano purtroppo le firme del Cairo, sostenitore del generale Haftar (Tobruk) e di Doha e Turchia, sostenitrici di Tripoli.

Le pressioni si sono accresciute anche in conseguenza dei segnali di inquietante espansione dell'Isis che da manipolo di militanti locali si è trasformato in una sua vera e propria colonia popolata di *foreign fighters* e posta sotto la guida di iracheni e siriani. Colonia che, complice la miopia di quanti avrebbero potuto/dovuto contrastarla, è arrivata a contare circa 2500 combattenti, ed è riuscita a estendere il suo controllo nella zona di Sirte su più di 150 miglia di costa: da Abugrein a ovest a Nawfaliya a est. Così emerge il rischio che l'Isis libico voglia mutuare il paradigma iracheno-siriano; magari saldando le sue ragioni con quelle dell'estremismo saheliano.

Da qui trae origine la nuova convergenza di sollecitazioni – che ha visto il governo italiano in prima fila – e che ha avuto nella Conferenza di Roma del 13 e poi nell'incontro del 17 dicembre a Skhirat (Marocco) due passaggi tanto significativi da ricevere la più alta sanzione di una Risoluzione Onu, che all'unanimità ha avallato le soluzioni proposte.

Il 19 gennaio è stata annunciata la formazione di un governo di unità nazionale con Tripoli capitale. Tuttavia la pacificazione del paese rappresenta un compito tutt'altro che agevole anche perché sussistono frange di opposizione e il paese continua a essere oggetto di agende esterne che puntano a soluzioni diverse.

Il 2015 si chiude comunque con un positivo orizzonte al quale arrivare e uno schieramento di paesi, tra i quali l'Italia, pronti ad assicurare ogni forma di assistenza che sia richiesta.

Tunisia

La Tunisia ha aperto il 2015 con un governo che, seppure dominato da “Nida Tunes”, formazione occidentalizzante uscita vincente dalla consultazione elettorale, ha fatto posto a un esponente dell’islamico “Ennahda”, sconfitto, ma pur sempre rappresentante di una cospicua parte dell’elettorato. Può essere un segnale di volontà di sintesi tra valori islamici e occidentali, così come avvenuto nella formulazione della nuova costituzione del paese. Ed è stata proprio questa sintesi, già sperimentata da “Ennahda” con la cosiddetta “troika”, che ha reso la Tunisia un bersaglio privilegiato del terrorismo islamico, che ha colpito in tre occasioni: al Bardo, a Sousse, e infine nell’attacco alla guardia presidenziale. Tutti luoghi carichi di quei significati culturali, economici e politici invisibili all’islamismo estremista.

La dirigenza della Tunisia, pur mostrando encomiabile capacità di reazione, ha accusato il colpo: sono state introdotte misure di sicurezza al limite del rispetto dei diritti umani e sono riaffiorati fattori di polarizzazione politica. La deriva libica ha poi aggiunto ulteriori ragioni di tensione.

In questo contesto spicca per il suo alto valore simbolico l’attribuzione del Premio Nobel per la pace ai rappresentanti del cosiddetto Quartetto – Ugtt (sindacati) e Utica (datori di lavoro), Ltdh (Lega dei diritti umani) e Inoa (Ordine degli avvocati) – artefice del nuovo avvio del processo di transizione che tra il 2013 e il 2014 sembrava stesse per spegnersi. Segnale importante per il paese e l’intero mondo arabo, ma non tale da indurre la comunità internazionale, Unione europea in testa, a un deciso cambio di passo a sostegno della sua ripresa socio-economica.

Conclusioni

Il 2015 ci consegna un Medio Oriente che parrebbe pronto a cogliere i frutti delle convergenze politico-diplomatico-militari sanzionate dalle Risoluzioni votate all’unanimità dal CdS dell’Onu nelle ultime settimane dell’anno: dal contrasto all’Isis, bersaglio dell’intera

comunità internazionale, all'intesa sulla *road map* siriana, all'accordo sul governo unitario in Libia. Dico parrebbe perché in realtà la loro direzione di marcia non potrà non essere attraversata o quantomeno condizionata dalle agende dei principali attori regionali e internazionali che gravitano nell'area. Che vedono ad esempio una *pax americana* mediorientale sfidata da una risorgente ambizione regionale russa che, se da un lato ha già penalizzato la Turchia e sta sconfinando su quella della pur alleata Teheran, dall'altro appare proiettata a raccogliere dividendi – vedasi il nodo Assad – anche sul versante euro-atlantico. Il confronto/scontro egemonico tra Iran e Arabia Saudita, esaltato dall'accordo nucleare di luglio, si muove verso un temibile orizzonte conflittuale in cui si passa dalla guerra per procura, in atto in Yemen, allo schieramento dei 34 paesi islamici anti-Isis, tanto vistoso da apparire concepito anche in funzione anti-Teheran, al ruolo di portabandiera sunnita per la trattativa siriana. Intanto l'Egitto alza il prezzo di un suo ruolo stabilizzatore tra Mashrek e il Maghreb e, nell'immediato, in Libia. Con l'incognita Algeria.

Le Risoluzioni 2015 dell'Onu sono comunque importanti: perché sono state firmate e dunque assunte come quadro di riferimento e *road map* della volontà politica della comunità internazionale e perché offrono il paradigma sul quale misurare le reali possibilità di restaurazione del mosaico mediorientale nel suo formato secolare: in una sua ricomposizione secondo nuovi equilibri politico-settari, etnici e tribali. A partire dallo Stato Islamico che tutti sembrano avere nel mirino, ma che sembra ancora lungi dall'essere stato colpito al cuore dei suoi centri territoriali e soprattutto di quei suoi principi attivi che ne fanno una minaccia trasversale nel mondo musulmano, cristiano e ora anche ebraico.

In conclusione, siamo davanti a uno scenario problematico che pone una sfida poderosa, in particolare nei confronti di un'Unione europea che sembra in debito di ossigeno coesivo e di visione di futuro all'altezza del suo ruolo e rango economico.

3. Emergenza immigrazione: l'Europa in ordine sparso

Giuseppe Sarcina

Nel museo Checkpoint Charlie a Berlino è esposta una Volkswagen Maggiolino con il cofano aperto. Lì dentro si nascondevano i profughi della Ddr, la Germania Est, negli anni Sessanta e Settanta: uno dei tanti trucchi per beffare il posto di blocco e superare il Muro. Quella storia non è finita 26 anni fa: ancora oggi racconta che cosa è, o che cosa sarebbe dovuta diventare, l'Europa riconciliata. Quell'auto blu ci parla della Germania, un paese che ha vissuto a fondo il dramma delle fughe di massa, delle migrazioni convulse, disperate. Ci ricorda lo spirito di comprensione e di solidarietà con cui l'Europa occidentale ha accolto i paesi dell'Est, disastri dai regimi comunisti. Infine ci fa rivivere il sollievo, la gratitudine sui volti dei cittadini polacchi, ungheresi, slovacchi nel momento della riunificazione con il Vecchio Continente. Sentimenti simili a quelli provati dai tedeschi-prussiani che riuscivano a superare la Cortina di ferro.

È innanzitutto questa memoria che si sta logorando, investita dalla lunga marcia di oltre un milione di profughi arrivati quest'anno in Europa dalla Siria, dalla Libia, dall'Africa profonda. Anche l'opinione pubblica tedesca oscilla visibilmente, ora che i dati ufficiali di fine anno mostrano come una gran parte dei migranti, un milione e centomila, abbia chiesto asilo alla Germania. Ancora sei mesi fa, alla fine di giugno del 2015, i tedeschi appoggiavano senza riserve l'apertura delle frontiere ai rifugiati decisa, dopo qualche giorno di tormento, dalla cancelliera Angela Merkel, «la ragazza», come la chiamava Helmut Kohl, cresciuta nella Ddr. Eppure, stando

ai dati Eurostat del primo semestre, la Germania aveva già accolto 73.100 richiedenti asilo sul totale europeo di 185.000. Vale a dire il 40%. Vero: è il paese più ricco. Ma il suo prodotto interno lordo è pari al 20% del totale Ue. In altre parole, se valessero solo i parametri economici, il governo Merkel nel 2015 avrebbe prodotto uno sforzo di accoglienza doppio rispetto a quanto sarebbe stato legittimo chiedere. L'Italia, che pure continua a rimanere sotto pressione, ospita l'8% di coloro che hanno richiesto asilo da gennaio a giugno 2015, a fronte di un Pil pari all'11,5% rispetto a quello europeo. Negli ultimi mesi l'Ungheria si è ritrovata esposta più di tutti con 32.800 profughi, seconda solo alla Germania. Questo spiega, ma non giustifica, la reazione brutale del governo di Viktor Orbán.

L'emergenza del 2015 ha svelato tutta l'impreparazione, l'ineadeguatezza della *governance* europea. Le crepe profonde, preoccupanti che vediamo oggi sono il risultato di almeno dieci anni di rinvii, di non scelte. Lo spirito dell'89 si è concretizzato nel 2003 con l'ingresso di otto paesi ex comunisti nella Ue (dalla Polonia all'Ungheria, più Malta e Cipro). Ma la saldatura è rimasta debole. Nello stesso tempo l'allargamento ha turbato gli equilibri anche all'interno del vecchio blocco. La prima ondata di paura e d'insicurezza risale proprio a 10-12 anni fa, con i timori suscitati nel Regno Unito e in Francia dall'invasione dell' "idraulico polacco". Con gli attentati di Madrid e di Londra. Con il conseguente fallimento dei negoziati per l'ingresso della Turchia. Certo, l'allora primo ministro di Ankara, Recep Tayyip Erdoğan, usava parole di moderazione, definiva l'Ue «non solo un club cristiano, piuttosto un club di valori condivisi» (18 dicembre 2004, Bruxelles). Un linguaggio che oggi, da presidente-padrone della Turchia, Erdoğan non usa più. Nei giorni della trattativa a Bruxelles, nel dicembre 2004, il presidente francese dell'epoca, Jacques Chirac, cercava di ridurre al minimo i contatti con il premier turco. Fino a sfidare il ridicolo. Chirac ed Erdoğan alloggiavano al Conrad, uno dei migliori alberghi della capitale belga. Ogni volta, prima di lasciare la camera, il presidente francese mandava i funzionari dell'Eliseo in avanscoperta per verificare che Erdoğan o il suo ministro degli Affari esteri Abdullah Gül non si aggirassero nella hall.

Oggi la crisi dei profughi e la minaccia terroristica hanno capovolto i rapporti di forza: adesso sono la Francia e l'Europa ad avere bisogno della Turchia. Nei campi di accoglienza al confine con la Siria sono bloccati 1,8 milioni di rifugiati, quasi tutti desiderosi di raggiungere le città dell'Unione europea. Quegli stessi paesi che dieci anni fa non si fidarono, a torto o a ragione, della possibile conversione europeista di Ankara, hanno dovuto pregare Erdoğan di non aprire i confini. Pregare e pagare: tre miliardi di aiuti più l'impegno a rimettere in moto il negoziato per l'ammissione nella Ue. Una mossa forse inevitabile, ma sicuramente molto rischiosa sul piano interno per i governi e gli equilibri politici di Germania e di Francia. In particolare il dossier turco potrebbe agitare la campagna elettorale delle prossime presidenziali in Francia, come è già accaduto in passato. Un regalo inatteso per la leader del Front National, Marine Le Pen, pronta a spacciare il negoziato con Erdoğan per l'ennesimo segnale di "Sottomissione" al mondo musulmano, per usare il titolo del recente e controverso libro di Michel Houellebecq.

Agli inizi del terzo millennio il progetto d'integrazione europea era il più ambizioso del pianeta. L'ex presidente Valéry Giscard d'Estaing fu chiamato a presiedere "la Convenzione europea" incaricata di redigere la "bozza della Costituzione europea". Giscard si presentò alla prima riunione di Bruxelles con una tartaruga di alabastro che posò sullo scranno: «Sarà la nostra mascotte, procederemo con calma e arriveremo al traguardo». Ma il «no» nei referendum della paura in Olanda e in Francia vanificarono quello sforzo. Certo: quasi tutto il *corpus* di norme della Carta costituzionale fu travasato nel Trattato di Lisbona, approvato nel 2007 ed entrato in vigore il primo gennaio 2009. Il punto d'arrivo sarebbe dovuto essere un'Unione compatta, forte, solidale. Ma l'emergenza immigrazione, più ancora della crisi dell'euro, sta dimostrando che, nel momento del bisogno e della verità, le distanze tra i paesi tendono ad allungarsi; i contrasti ad acuirsi. L'Unione europea rischia seriamente di diventare una coalizione confusa, dal presente labile e dal futuro incerto.

L'Ue è cresciuta e si è rafforzata finché si è trattato di distribuire benefici economici: i fondi per le aree più arretrate; le sovvenzio-

ni all'agricoltura; i vantaggi del mercato unico. Ma non appena si è posto il problema di suddividere il disagio, i costi sociali legati all'accoglienza dei profughi, il sistema è entrato in corto circuito. Eppure anche su questo versante i patti sembravano essere chiari. Gli articoli del Trattato di funzionamento dell'Unione, parte integrante di quello di Lisbona, offrono una lettura sorprendente. L'articolo 79, per esempio, prescrive: «L'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori [...] la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione clandestina...». Inoltre l'articolo 78, comma 3, sembra confezionato su misura per i fatti del 2015: «Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri».

È evidente, però, che queste indicazioni programmatiche non abbiano avuto, di fatto, alcun seguito negli ultimi sette anni: non si è visto neanche il tentativo di una «gestione efficace dei flussi migratori» concordata tra i 28 paesi dell'Unione. I singoli stati sono rimasti soli, volta per volta ad affrontare l'emergenza. È toccato all'Italia tra il 2011 e il 2015. Al Regno Unito tra il 2013 il 2015. All'Ungheria e poi alla Slovenia, all'Austria nella seconda parte del 2015. Ciascuno ha reagito secondo il proprio codice politico. Il governo italiano guidato da Matteo Renzi ha protestato molto, ma senza mai mettere in discussione la tradizione europeista. Renzi si è rivolto principalmente alla Germania, chiedendo a Merkel di appoggiare due richieste. Primo: la revisione del regolamento di Dublino (18 febbraio 2003) che impone al primo paese di arrivo di accogliere e ospitare i richiedenti asilo. Secondo: un piano di redistribuzione dei migranti sulla base di quote obbligatorie, stato per stato.

Nelle ultime settimane il ministro degli Affari esteri italiano Paolo Gentiloni ha sintetizzato il problema dei confini con uno slogan: «Se vogliamo salvare Schengen dobbiamo cambiare Dublino». Alla fine di agosto la cancelliera Merkel concordava: «Senza un'Europa solidale, Schengen non regge». È possibile, come sostengono diver-

si osservatori in tutta Europa, che l'accordo di Schengen, in vigore dal primo gennaio 1993 e che coinvolge 29 paesi europei (compresi gli extra Ue, Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein), sia destinato, almeno per una fase, a svuotarsi di significato. L'attraversamento delle frontiere senza controlli è parte integrante del disegno d'integrazione. Ma, soprattutto dopo gli attentati di Parigi, sarebbe insensato trasformarlo in un valore supremo e inviolabile. D'altra parte la stessa Merkel, a più riprese, ne ha disposto la sospensione temporanea, ristabilendo, per esempio, a settembre il "check" dei documenti sui treni in arrivo dall'Austria. E il governo di Vienna ha fatto la stessa cosa all'inizio del 2016. Del resto le complicazioni politiche e i rischi concreti per la popolazione richiedono flessibilità e pragmatismo.

Un conto, però, è il pragmatismo, un conto è il calcolo politico. A Londra David Cameron fiuta il cambiamento d'umore nell'opinione pubblica europea, sotto shock dopo le stragi di Parigi. Il premier conservatore britannico da una parte offre aiuto militare alla Francia, dall'altra pensa di poter sfruttare la domanda generale di sicurezza e la diffidenza crescente verso i migranti per rafforzare la sua posizione nel negoziato con Bruxelles. Cameron chiede di limitare la libertà di circolazione dei cittadini europei, rimettendo clamorosamente in discussione una delle quattro libertà fondamentali (persone, merci, capitali e servizi) su cui poggia l'Ue. Schengen non c'entra: il Regno Unito non ne fa parte. La manovra di Cameron poteva essere giudicata audace, forse azzardata prima della strage di Parigi: spingere i partner europei a concedere ulteriori concessioni al Regno Unito per evitare che nel referendum previsto per il 2017 la maggior parte dei sudditi di Sua Maestà voti per l'addio all'Unione, la "Brexit". A questo punto, però, i margini di trattativa a disposizione di Cameron sembrano aumentati. Altri paesi, come Danimarca e Polonia, appoggiano più o meno scopertamente le sue richieste. Ecco allora che il negoziato britannico lascerà in eredità altre divisioni in Europa, anche se nelle urne dovesse prevalere il «no» alla "Brexit".

Ma il vento più scoraggiante per gli europeisti soffia da Est. Negli anni Novanta e Duemila, Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia hanno preteso solidarietà e inclusione da Germania,

Francia e Regno unito, quasi come fosse in gioco il risarcimento storico per essere stati abbandonati al dominio quarantennale dell'Unione Sovietica. Spesso, però, si dimentica che nel Trattato di adesione del 2003 i nuovi arrivati si impegnavano ad aderire alla moneta unica: il sigillo di una completa integrazione pan-europea. La crisi dell'euro e l'emergenza profughi hanno demolito questo schema. Alle prime difficoltà i nuovi soci si sono chiamati fuori. L'opinione pubblica ha scelto leader in grado di garantire i vantaggi legati al nuovo *status* di paese europeo, senza dover sostenere quel minimo di solidarietà previsto non da astratti obblighi etico-morali, ma da quegli stessi Trattati firmati pochi anni prima. Il successo di Victor Orbán in Ungheria è solo l'aspetto più rumoroso di un atteggiamento generalizzato nell'Est. La miscela di populismo e neonazionalismo è da poco al potere in Polonia, avanza e partecipa nella coalizione di governo nella Repubblica Ceca, trasfigura l'azione del premier socialdemocratico Robert Fico in Slovacchia. Leader e forze politiche che propongono risposte semplici per problemi iper-complessi: muri, filo spinato e cavalli di frisia alle frontiere, esercito e polizia in assetto anti-sommossa.

Anche dai paesi del Nord, il cui impatto sulle scelte europee è spesso sottovalutato, giungono segnali inaspettati. Negli ultimi 20-25 anni la Svezia ha rappresentato uno degli approdi più sicuri per i migranti. Il modello scandinavo sembrava in grado di assorbire anche la forza d'urto delle ultime ondate. Ma non è stato così. Una larga parte dell'elettorato svedese, e danese o finlandese, ha vissuto negli ultimi due-tre anni una vera crisi di rigetto. Nel 2014 la Svezia, un paese di 9,5 milioni di abitanti, ha ricevuto 54mila richieste d'asilo, più dell'Italia e del Regno unito. Circa 1,4 miliardi di euro, pari all'1% del bilancio statale, vengono spesi per le misure di accoglienza. Giusto o sbagliato che sia, molti cittadini hanno cominciato a sentirsi stretti nel proprio paese. Il neo-populismo del Nord ha trovato spazi politici insospettabili. Nelle ultime elezioni generali del 14 settembre 2014, la formazione anti-stranieri, Svedesi Democratici, guidata dal trentacinquenne Jimmie Åkesson, ha più che raddoppiato i voti rispetto al 2010, toccando il 12,9%. Terzo partito e ruolo da guastatore in una delle democrazie più stabili del mon-

do. Alla fine il premier socialdemocratico Stefan Löfven, vincitore delle elezioni, è costretto, per governare, a negoziare volta per volta con i conservatori, pur di tagliare fuori gli Svedesi Democratici. Il punto è che, pur dall'opposizione, i partiti populistici sono in grado di condizionare pesantemente le forze tradizionali. Accade in Danimarca, in Finlandia e, appunto in Svezia. Tutti i governi di questi paesi hanno introdotto restrizioni nelle politiche di accoglienza. Da ultimo il primo ministro svedese Löfven ha dichiarato che il suo paese è «estremamente provato»; ha riferito che l'Agenzia per le migrazioni svedesi stima che entro il 2015 arriveranno 190mila richiedenti asilo, quando solo a luglio la previsione si fermava alla già considerevole cifra di 74mila.

In definitiva il quadro è questo. Sulla carta l'Ue avrebbe gli strumenti giuridici per fronteggiare massicce ondate migratorie. Il Trattato di funzionamento dell'Unione consentirebbe di attivare tutti gli strumenti necessari sia in caso di emergenza sia nella pianificazione a lungo termine. Il problema è che la "governance", la funzione e la capacità di governo, non si esaurisce nelle regole: è indispensabile la volontà politica di applicarle. Le norme ci sono. Potrebbero essere più precise, più vincolanti. Ma queste tracce costituiscono comunque un importante avanzamento storico rispetto al sistema dei "tre pilastri", concepito nel Trattato di Maastricht del 1992. In quel testo la materia dell'immigrazione era esclusa dalle azioni comunitarie e veniva confinata nel "terzo pilastro" appunto, dove erano ammesse solo politiche intergovernative, concordate tra le diverse capitali senza alcun coinvolgimento della Commissione europea e, men che meno, del Parlamento europeo. La lunga discussione sul piano di ripartizione dei profughi mette in luce proprio queste difficoltà politiche. Ci sono volute sei riunioni del Consiglio europeo, nella primavera e nell'estate del 2015, per raggiungere un accordo sul ricollocamento di 120mila profughi, ospitati in Italia e in Grecia.

Nell'ultimo vertice, nella notte tra il 23 e il 24 settembre 2015, i capi di stato e di governo si presentano ancora aspramente divisi. I leader di Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia e Romania sono irremovibili: «no» alla suddivisione per quote, paese per paese. Alla fine la presidenza di turno lussemburghese mette ai voti la decisio-

ne, con Regno Unito, Danimarca e Irlanda che si autoescludono sulla base dell'“opt-out” previsto dai Trattati. Il piano passa a maggioranza.

Secondo alcuni osservatori si tratta di una forzatura preoccupante. In realtà è uno scossone necessario, salutare, che sarebbe dovuto arrivare molto tempo prima. A Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia e Romania viene chiesto di ospitare, tutti insieme, 4.705 persone: più o meno la metà dei quelle assegnate alla Spagna. Il 24 settembre 2015 il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker, commenta: «Stiamo parlando di 120mila rifugiati? Siamo ridicoli data la grandezza del problema, mi chiedo se i libanesi e i giordani che ne accolgono alcuni milioni, capiscano quello di cui stiamo parlando». Difficile non sottoscrivere.

Il 26 ottobre 2015 un summit con un formato atipico trova un'altra intesa. Otto paesi Ue (Austria, Bulgaria, Croazia, Germania, Grecia, Romania e Slovenia, Ungheria) più Macedonia e Serbia concordano di creare 100mila posti di accoglienza entro la fine dell'anno e soprattutto si impegnano a verificare e registrare l'identità dei rifugiati in marcia sulla rotta balcanica.

Alla fine di ottobre, dunque, l'Unione europea si ritrova con un pacchetto minimo di azioni concordate che andrebbero attivate al più presto: gli *hot spot*, cioè i centri di identificazione da istituire o rafforzare in Grecia e in Italia; la redistribuzione dei profughi con il metodo delle quote; il rapporto recuperato con la Turchia per filtrare i flussi; i fondi per pagare i rimpatri degli immigrati clandestini. Le cose, però, vanno molto a rilento, come fa notare ancora una volta Juncker: «I paesi devono accelerare il ritmo della redistribuzione dei profughi da Italia e Francia. Se continuiamo con questo ritmo, arriveremo all'obiettivo di redistribuirne 160mila nel 2101».

Il 13 novembre l'Isis attacca Parigi. Dieci giorni dopo, il 23 novembre, il primo ministro ungherese, Viktor Orbán, dichiara in un'intervista al sito «Politico»: «È un dato di fatto che tutti i terroristi siano sostanzialmente immigrati. Il problema è capire “quando” sono immigrati nell'Unione europea. Esiste un'evidente, logica connessione tra il terrorismo e gli spostamenti dei musulmani all'interno dell'Europa. Un'evidenza che i leader occidentali non

vogliono vedere». Il teorema di Orbán è diffuso anche in altri paesi. In Italia, per esempio, lo sostiene il segretario della Lega, Matteo Salvini. Orbán afferma che «decine, se non centinaia di terroristi» siano entrati quest'anno confondendosi «con le onde di rifugiati».

Analizzare i numeri serve a poco, non è questione di percentuali: tot immigrati, tot terroristi. Le informazioni giudiziarie sulle cellule del jihad in Europa segnalano che gli attentatori sono quasi tutti cittadini europei. Tuttavia mancano ancora solidi riscontri sui collegamenti con i centri di comando dislocati nei territori dello Stato Islamico. Servirebbero cautela e attenzione. La nuova premier della Polonia, Beata Szydło, invece, non ha dubbi. Il suo partito euroscettico, Diritto e Giustizia, ha appena vinto le elezioni. «Dopo Parigi, la situazione è cambiata», dice la premier Szydło il 23 novembre, chiedendo di ridiscutere l'accordo sulla ripartizione dei rifugiati (alla Polonia ne spettano 4.500 da aggiungere ai 2.000 già presenti nel paese). E il 25 novembre, nel corso della conferenza stampa settimanale, Szydło fa ammainare la bandiera con le dodici stelle dell'Unione europea.

Quella stessa bandiera si è vista poco o per niente nella fase cruciale di questa storia. Il 2011 è stato l'anno delle Primavere arabe, delle rivolte in Tunisia, Libia, Egitto. I principali flussi migratori che hanno investito il Mediterraneo sono partiti da quattro porti del Nord Africa: il tunisino Zarzis, i libici Zuawara, Zawiya e Zliten. Si dovrebbe, allora, aprire il lunghissimo capitolo sulla politica dei paesi europei nell'area, a cominciare dall'iniziativa militare di Francia e Regno Unito in Libia nel 2011. Qui, però, è utile riprendere almeno un aspetto di quella stagione cominciata con grandi speranze e quasi subito finita sui barconi diretti a Lampedusa. Il 5 aprile 2011, quattro mesi dopo la cacciata del presidente-autocrate Ben Ali, l'allora ministro del Turismo della Tunisia, Mehdi Havas, in un'intervista al *Corriere della Sera* sviluppò un ragionamento dal valore, si potrebbe dire, strutturale: «Se pensiamo di risolvere il problema dell'immigrazione solo mettendo più navi a guardia delle coste, non andremo lontano. La Tunisia è stata saccheggiata per anni. Il risultato è che ci troviamo con 500mila disoccupati e se andiamo avanti con questo ritmo produttivo ci vorranno cinque anni per riassorbirli». In quei mesi

L'Italia aveva stanziato un pacchetto tra i 200 e i 300 milioni di euro. «E noi diciamo grazie – commentò Havas – però stiamo ragionando su scale diverse. In Tunisia la popolazione attiva è pari a circa 2 milioni di lavoratori. Una gran parte di questi, circa 350mila, è impiegata nel turismo. E se consideriamo anche l'indotto, tra commercianti e artigiani, arriviamo a circa 800mila persone. Entro fine anno (sempre 2011 ndr) ci ritroveremo con almeno altri 100-200mila disoccupati». Tutti possibili “clienti” dei trafficanti che mettono in mare i barconi? «Questa è la realtà purtroppo», rispose ancora Mahdi. Facile profetia, verrebbe da osservare quattro anni dopo. A fine 2011 solo in Italia sbarcarono 62.692 migranti. È interessante notare come anche negli anni dell'autocrazia maghrebina, a cominciare da quella di Ben Ali in Tunisia, i migranti irregolari sbarcati in Italia oscillassero comunque tra i 13mila (2004) e i 49mila (1999) all'anno. Nel biennio 2009-2010 una serie di accordi tra i governi dell'Europa mediterranea e i dittatori-gendarmi, dallo stesso Ben Ali a Gheddafi, fece crollare il numero degli arrivi in Italia a 9.573 nel 2009 e a 4.406 nel 2011. È amaro constatarlo, ma quei patti con il diavolo restano l'unico esempio di quella politica di “gestione dei flussi” suggerita dal Trattato di funzionamento dell'Unione europea. Da lì in poi le cancellerie e le istituzioni europee si sono rivelate impotenti. L'Italia è rimasta l'approdo principale per il 2013 (42.295 rifugiati) e per il 2014 (170.100), quasi tutti provenienti dalla Libia. Infine il 2015, l'anno della Siria, con più di un milione di profughi e 144mila sbarchi sulle nostre coste.

Quali misure avrebbe potuto e ancora potrebbe mettere in campo l'Unione europea? Sostanzialmente tre: aiuti finanziari, accoglienza dei migranti, agevolazioni commerciali. Proprio il caso della Tunisia offre il paradigma più semplice da esaminare. Nel 2011 sempre il ministro Mahdi stimava che servissero 5 miliardi di euro per rimettere in moto l'economia. Un sostegno che sarebbe dovuto arrivare dall'Unione europea, dal Fondo monetario, dagli Stati Uniti. Solo il 1° ottobre 2015 il Fondo monetario ha approvato l'erogazione di 301,6 milioni di dollari a favore della Tunisia. L'Unione europea ha anticipato al 2015 l'invio di 23 milioni di euro e sta preparando un pacchetto da diverse centinaia di milioni. Nello stesso tempo, nel luglio 2015, l'Unione europea ha concesso aiuti per

altri 82 miliardi in tre anni alla Grecia. È dunque legittimo pensare che potrebbe fare qualche sforzo in più per sostenere l'economia maghrebina e mediorientale, se non altro perché è ormai diventata una variabile decisiva per la sicurezza dei cittadini europei. Sui migranti abbiamo visto quali e quante siano le difficoltà e le resistenze. Resterebbero le merci. Ancora un piccolo esempio. La Tunisia esporta olio in Europa per un valore di 700 milioni di euro. Negli ultimi mesi ha chiesto a Bruxelles di poter ampliare questa quota, in modo da cercare di compensare il crollo delle entrate turistiche dopo l'attentato al museo del Bardo. Semplice? Niente affatto: la trattativa si è subito complicata, con paesi come Italia, Spagna e Francia schierati a difesa dei produttori nazionali di olio.

Soldi, merci, migranti: sono tre variabili dello stesso problema. Nelle istituzioni di Bruxelles, naturalmente, tutti ne sono coscienti. Resta il fatto che fin qui gli interessi contrastanti dei Paesi membri hanno impedito all'Ue di sviluppare una politica comune coerente ed efficace.

Il pericolo per la solidità della costruzione europea, dunque, non viene solo dai populistici. In questa fase è come se i principali modelli che fin qui hanno convissuto nell'Unione si stiano rivelando simultaneamente inadeguati a fronteggiare l'emergenza migranti. Il Regno Unito, la Scandinavia, i Paesi mediterranei, il blocco dell'Est, la stessa Germania. Basta osservare che cosa è accaduto negli ultimi mesi alle frontiere di mezza Europa, con il rimpallo delle persone da un paese all'altro. Basta osservare come, in fondo, le parole del socialdemocratico Löfven, l'erede della grande tradizione del welfare scandinavo, siano così simili a quelle pronunciate da Orbán, il campione del neonazionalismo xenofobo. Nel 2016 i pontieri d'Europa, a cominciare da Angela Merkel, avranno un compito molto impegnativo per evitare che le crepe diventino insanabili fratture.

4. L'Europa centrifuga

Sergio Fabbrini

Il 2015 è stato l'anno delle crisi multiple che l'Unione europea ha dovuto affrontare. Tre in particolare. In primo luogo, la crisi dell'euro ha raggiunto il suo apice nell'estate quando, in una riunione del Consiglio dei ministri economici e finanziari dell'Eurozona (l'Eurogruppo) tenutasi l'11-12 luglio, è stata avanzata l'ipotesi (da parte dei responsabili tedeschi) di escludere la Grecia dall'Eurozona (il cosiddetto "Grexit"). La soluzione trovata nella riunione straordinaria del Consiglio europeo dei capi di governo del 12 luglio ha consentito di preservare l'integrità dell'Eurozona, ma non ha certo risolto il problema dell'insostenibilità del debito pubblico greco. In secondo luogo, la crisi migratoria che è esplosa drammaticamente nell'estate, rappresentata dall'arrivo di più di un milione di rifugiati siriani alle frontiere dell'Ue per fuggire dai disastri della guerra civile e religiosa nel loro paese. Tale crisi è stata ulteriormente accentuata da spostamenti di popolazioni provenienti da altre aree di conflitto civile e religioso (Somalia, Eritrea, Libia, Yemen, Afghanistan), oltre che da aree di povertà economica estrema (Africa sahariana). Infine, la crisi di sicurezza prodotta dall'attentato terroristico di Parigi di metà novembre, che ha seguito un altro grave attentato, compiuto sempre a Parigi, all'inizio dell'anno.

A fronte delle difficoltà dell'Ue ad affrontare con efficacia le sfide provenienti da tali crisi multiple, le opinioni pubbliche dei suoi Stati membri si sono mobilitate in direzione sempre più nazionalistica. Tale ri-nazionalizzazione della politica interna ha avuto caratteristiche diverse. È stata promossa e guidata da partiti di sinistra, come in Grecia e in Spagna; oppure da partiti di destra, come in

Francia, Regno Unito, Danimarca, Polonia, Ungheria; o da partiti populistici disancorati rispetto all'asse destra-sinistra della politica europea, come in Italia. Non si era mai registrata nel passato la formazione di movimenti e opinioni anti-europee così diffuse in quasi tutti i 28 Stati membri dell'Ue. Per più di 50 anni, l'agenda europea era stata scandita dal tema dell'allargamento, ovvero dalla richiesta d'integrazione all'interno dell'Ue di un numero crescente di paesi, prima della parte occidentale e quindi di quella orientale del continente. L'entrata nell'Ue aveva rappresentato l'obiettivo principale delle nuove élite politiche che erano emerse dal fallimento dei regimi autoritari dell'ovest e dei regimi comunisti dell'est. Nel 2015, invece, e per la prima volta, l'agenda europea è stata caratterizzata dal tema della disintegrazione, dalla richiesta di trasferimento a livello nazionale di basilari competenze di politica pubblica, dalla rimessa in discussione dello spazio comune di Schengen, dal rifiuto diffuso delle politiche regolative gestite dalla Commissione europea. Tale processo di disintegrazione potrebbe avere un'ulteriore spinta dalla decisione del Regno Unito, formalizzata in una lettera del suo primo ministro David Cameron al presidente del Consiglio europeo Donald Tusk di metà novembre, di richiedere una rinegoziazione di alcune cruciali parti del Trattato di Lisbona del 2009, pena l'uscita di quel paese dall'Ue attraverso un referendum da tenersi entro il 2017 (il cosiddetto "Brexit").

Qui proseguirò come segue. Primo, descriverò la struttura decisionale duale dell'Ue. Secondo, ricostruirò lo sviluppo delle crisi multiple. Terzo, mostrerò la debolezza della *governance* incaricata di gestire queste ultime. Infine, nelle conclusioni, sintetizzerò il mio principale argomento.

Un'Unione a doppia costituzione

Le crisi multiple che l'Ue ha dovuto affrontare si sono manifestate in ambiti di *policy* esterni al mercato comune (divenuto unico con l'Atto unico europeo del 1986). Quelle crisi, infatti, si sono manifestate nei settori della politica economica, della politica dell'ordine

pubblico e della giustizia e della politica della difesa e della sicurezza, settori di *policy* ritenuti d'interesse comune solamente a partire dal Trattato di Maastricht del 1992. Nella conferenza intergovernativa che preparò la stesura di quest'ultimo emerse una posizione di discontinuità istituzionale con l'impianto sovranazionale che aveva fin lì governato l'integrazione del mercato unico. Se quest'ultima era proceduta attraverso il ricorso al cosiddetto metodo comunitario, a Maastricht si decise invece che le nuove politiche si sarebbero dovute europeizzare attraverso il ricorso a un nuovo metodo decisionale, definito successivamente come intergovernativo. Mentre il metodo comunitario si basava sulla triangolazione tra Commissione, Consiglio dei ministri (poi solo Consiglio) e Parlamento europeo (Pe), il metodo intergovernativo si sarebbe dovuto invece basare sulle due principali istituzioni intergovernative dell'Ue, il Consiglio dei ministri e il Consiglio europeo dei capi di stato e di governo.

Con Maastricht si viene dunque a formare una doppia costituzione o regime decisionale all'interno dell'Ue. A partire dal 1992, l'Ue ha dunque perso il suo carattere di organizzazione unitaria, di tipo sovranazionale, così come era stata definita dai fondativi Trattati di Roma del 1957. Le politiche regolative del mercato unico hanno continuato a essere decise secondo la logica sovranazionale istituzionalizzata nei Trattati di Roma: la Commissione (che ha il monopolio dell'iniziativa legislativa) sottomette una proposta legislativa (regolamento o direttiva) al Consiglio (che vota a maggioranza qualificata) e (sempre di più) al Pe (che vota a maggioranza assoluta). Nell'Unione sovranazionale del mercato unico, il Pe è risultato l'istituzione che ha maggiormente accresciuto i propri poteri, tant'è che il Trattato di Lisbona ne ha formalizzato il ruolo di co-decisore in quasi tutte le politiche regolative. L'approvazione da parte sia del Consiglio che del Pe, delle proposte della Commissione, sostanzia la procedura legislativa ordinaria del mercato unico. Quest'ultimo ha continuato pertanto a integrarsi attraverso procedimenti legislativi (*integration through law*) e ciò è avvenuto anche durante il lungo periodo della crisi finanziaria (post-2008). Naturalmente, non sono mancate resistenze all'estensione del mercato unico in ambiti delicati per i singoli Stati membri (come quello dei servizi). Tuttavia, qui non si è registra-

ta alcuna crisi, semmai dei rallentamenti nel processo d'integrazione.

La crisi si è invece registrata nelle politiche governate dal metodo intergovernativo. Il metodo intergovernativo fu scelto dai governi nazionali per decidere politiche collegate ai *core state powers* da essi tradizionalmente controllati. Tant'è che a Maastricht furono addirittura create delle organizzazioni distinte per trattare le diverse politiche in questione, organizzazioni chiamate 'pilastri'. Fu creato un pilastro intergovernativo per decidere la politica estera e di difesa, un altro pilastro intergovernativo per decidere le politiche legate alla giustizia e all'ordine interno e, infine, fu introdotto un metodo intergovernativo per decidere la politica economica (con le relative politiche fiscali e di bilancio) dell'Unione economica e monetaria (Uem), la cui politica monetaria venne invece affidato al controllo centralizzato da parte della Banca centrale europea (Bce). Il Trattato di Lisbona del 2009 ha quindi abolito i pilastri, ma ha lasciato intatto il metodo intergovernativo per decidere quelle politiche. Poiché in tale metodo le decisioni hanno una natura principalmente politica, ne consegue che l'integrazione non procede attraverso la legislazione, come nel metodo comunitario. Ciò, naturalmente, implica un ridimensionamento del ruolo del Pe e della Corte europea di giustizia (Ceg), ma anche della stessa Commissione. Nell'Unione intergovernativa è il Consiglio europeo l'istituzione che è divenuta predominante, peraltro riconosciuto per la prima volta come istituzione europea da parte di quel Trattato.

Il metodo intergovernativo consiste nel decidere all'unanimità. Ciò significa che ogni primo ministro o ministro che partecipa al processo deliberativo è dotato di un riconosciuto potere di veto. Quel potere di veto non deve essere minacciato, pena la messa in discussione della logica consensuale che deve prevalere all'interno del Consiglio e soprattutto del Consiglio europeo. Il potere di veto è una garanzia, prima che una risorsa. La deliberazione intergovernativa si basa sulla fiducia reciproca tra i governi nazionali e sul loro sforzo nel trovare soluzioni di *policy* che possano venire incontro alle esigenze legittime di ognuno di loro. Ora, le crisi multiple si sono verificate nelle politiche intergovernative e non in quelle del mercato unico. Il modello di *governance* intergovernativa le ha accentuate invece di addomesticarle. La *governance* intergovernativa

aveva funzionato nelle condizioni ordinarie, ma non è riuscita a reggere nelle condizioni straordinarie. La scelta compiuta a Maastricht è giunta al pettine delle crisi che si sono succedute dal 2008 e che si sono intrecciate nel corso del 2015.

Lo sviluppo delle crisi multiple

Il risultato delle elezioni parlamentari greche del gennaio ha messo in discussione la logica consensuale della *governance* intergovernativa. Da quelle elezioni è emersa una maggioranza fortemente critica nei confronti delle politiche perseguite dall'Eurogruppo nei confronti di quel paese. La posizione del governo greco si è venuta ben presto a scontrare con la coalizione dominante all'interno dell'Eurozona, coalizione decisamente guidata dal governo tedesco. Questo scontro ha raggiunto il suo apice dopo il referendum del 5 luglio, referendum indetto dal governo greco sulle misure di austerità che avrebbe dovuto adottare per ottenere il terzo pacchetto di aiuti finanziari necessari per prevenire il *default* finanziario del paese. Nonostante l'ovvio risultato di quel referendum (poco più del 60 per cento degli elettori votarono contro quelle misure di austerità), il governo greco fu poi costretto a rivedere radicalmente le sue posizioni anti-austerità nella riunione straordinaria del Consiglio europeo del 12 luglio. La crisi greca ha mostrato i vincoli politici dell'interdipendenza economica e monetaria.

Non diversamente è avvenuto nelle politiche che avrebbero dovuto gestire l'enorme flusso migratorio che si è riversato in Europa. Per molto tempo i paesi che erano stati più esposti a questi flussi, come l'Italia e la Grecia, furono lasciati soli ad affrontarli, sulla base del Regolamento di Dublino del 2003 secondo il quale spetta al paese di primo arrivo il compito di riconoscere i migranti ed eventualmente di rispedirli al paese di origine. Già dal 2013 l'Italia, senza neppure un significativo aiuto finanziario comunitario, si era fatta carico (con l'Operazione Mare Nostrum) di affrontare la drammatica emergenza umanitaria di migranti che attraversavano il Mediterraneo in condizioni di totale insicurezza. Questa situazione si è

aggravata massicciamente nel corso del 2015, anche se (per effetto dell'Operazione Mare Nostrum, quindi sostituito dall'Operazione Triton promossa dall'Ue) buona parte dei flussi migratori si è spostata su una rotta terrestre (collegante la Siria con la Turchia e quindi i paesi balcanici per giungere alle frontiere orientali dell'Ue). Ben presto questi flussi migratori hanno creato reazioni di difesa nei paesi di primo arrivo. A partire dall'Ungheria e coinvolgendo quindi la Slovenia e la Croazia, i governi coinvolti hanno cominciato a costruire barriere e muri alle frontiere per impedire l'entrata dei migranti, gran parte dei quali rifugiati siriani. Inoltre, un numero crescente di paesi, a cominciare dalla Francia, ha cominciato a sospendere, o ha minacciato di farlo, seppure temporaneamente, la Convenzione di Schengen (divenuta legge primaria dell'Ue con il Trattato di Amsterdam del 1999) circa la libera circolazione degli individui tra i paesi che l'hanno sottoscritta.

Anche in questo caso, una nuova frattura si è manifestata tra gli Stati membri dell'Ue, in particolare tra la Germania disposta ad accogliere un numero illimitato di rifugiati e comunque favorevole a una loro redistribuzione all'interno dell'Unione e i paesi dell'est europeo radicalmente contrari sia all'accoglienza che alla redistribuzione. Quando in settembre la Commissione ha sottoposto al Consiglio una proposta di distribuzione di 120 mila rifugiati tra i vari Stati membri, proposta quindi approvata dal Consiglio nella riunione del 22 settembre, l'intero blocco dei paesi dell'est dichiarò quella decisione illegittima (seppure il voto a maggioranza qualificata fosse previsto nel campo delle politiche di asilo). Poiché le decisioni intergovernative non hanno un carattere legale, non vi è nessun meccanismo che può obbligare i governi nazionali ad applicarle. Il metodo intergovernativo può dunque condurre alla nullificazione delle sue stesse deliberazioni. Anche la politica dell'asilo, così come quella fiscale o di bilancio, ha un forte impatto interno. Tant'è che i flussi migratori in Europa hanno attivato partiti e movimenti che si sono dimostrati capaci di raccogliere un vasto consenso elettorale. Il contrasto frontale ai rifugiati per ragioni politiche (che secondo il diritto internazionale, e non solo quello europeo, dovrebbero essere comunque accolti nel paese di arrivo), e non solo alla migrazione di natura economica,

ha portato al potere o ha confermato al potere partiti dichiaratamente contrari all'integrazione europea. Non solo in quasi tutti i paesi dell'est, ma anche in paesi del nord come la Danimarca, la Finlandia e il Regno Unito, l'Ue è divenuta il capro espiatorio di ogni fenomeno indesiderato. Le migrazioni hanno acceso il fuoco del nazionalismo.

Anche il drammatico attacco terroristico a Parigi del 13 novembre, che è seguito al precedente attacco terroristico sempre nella stessa città del 7 gennaio precedente, ha mostrato la difficoltà dell'Ue ad agire in modo coeso e coerente. Subito dopo l'attacco, il governo francese ha fatto ricorso all'Art. 42.7 del Trattato sull'Unione europea o Tue (inglobato nel Trattato di Lisbona) che fa obbligo agli Stati membri di fornire aiuto e assistenza a un altro Stato membro che abbia subito un'aggressione armata sul proprio territorio. Questo articolo si riferisce agli Stati membri e non all'Ue in quanto tale. Alla seconda non è neppure riconosciuto il compito di coordinare l'azione dei primi. La Francia avrebbe potuto fare ricorso all'Art. 222 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea o Tfue (anch'esso inglobato nel Trattato di Lisbona) che prevede, in caso di atti terroristici di cui sia vittima uno Stato membro, un obbligo d'intervento dell'Ue nel suo complesso. La Francia ha fatto invece ricorso a un articolo del Trattato (il 42.7) che preserva le prerogative nazionali nel campo della difesa e della sicurezza, mentre se avesse fatto ricorso all'Art. 222 del Tfue avrebbe dovuto coordinare la propria azione con gli altri Stati membri e con le istituzioni sovranazionali. In quest'ultimo caso si sarebbero potute creare le condizioni per attivare una cooperazione strutturata nel campo della difesa e della sicurezza, una possibilità prevista dal Trattato di Lisbona ma mai realizzata nonostante la successione di dichiarazioni solenni a suo favore, a cominciare dalla Dichiarazione congiunta franco-britannica di Saint-Malo del 1998 e la conseguente nascita della Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd). Il risultato è che la Francia si è trovata di fatto da sola, nell'Ue, nell'organizzare la risposta militare al terrorismo. Il bombardamento francese alle posizioni dello Stato Islamico nella regione siriana è stato sostenuto da paesi non-europei (come gli Stati Uniti e la Russia), piuttosto che da paesi europei (con la parziale e limitata eccezione del Regno Unito).

L'implosione intergovernativa

Le crisi multiple che si sono susseguite nel corso del 2015 hanno condotto alla paralisi dell'Ue intergovernativa. Quelle crisi hanno mostrato la debolezza del modello di *governance* adottato per gestire politiche espressione dei tradizionali *core state powers*. Gli Stati membri hanno dovuto riconoscere i limiti della loro autonomia decisionale in politiche strategiche (come la politica economica, la politica della giustizia e dell'ordine pubblico, la politica di sicurezza e di difesa), ma contemporaneamente hanno cercato di preservare, come collegialità dei loro governi, un controllo su di esse una volta che quelle politiche sono state trasferite a Bruxelles. Il sistema di *governance* che è emerso da quella scelta ha mostrato due debolezze strutturali nel corso delle crisi multiple.

La prima debolezza strutturale è risieduta nel fatto che, nelle politiche intergovernative, si è venuta a confondere la distinzione di responsabilità e prerogative tra il livello europeo e il livello nazionale. Ciò è risultato particolarmente evidente nella politica economica. Siccome il processo decisionale si dovrebbe basare sul consenso e la fiducia reciproche tra Stati membri, venendo a mancare queste ultime si è attivato un meccanismo di centralizzazione e supervisione altamente intrusivo delle prerogative nazionali. Si potrebbe argomentare che ciò è un effetto dell'alta interdipendenza monetaria ed economica dell'Eurozona. È vero. Tuttavia è bene tenere presente che l'interdipendenza non conduce necessariamente alla centralizzazione. Essa può essere gestita attraverso una strategia diversa, quella della netta separazione tra livelli di governo e le responsabilità decisionali. Nell'Eurozona si è invece perseguita una strategia quasi-statalista che affida a un centro privo di legittimazione elettorale il compito di controllare, se non determinare, le scelte degli Stati membri. Ciò ha spinto i parlamenti nazionali a rivendicare un ruolo nel processo decisionale europeo, incrementando ulteriormente l'indistinzione tra i livelli. Peraltro, in questo modo, si è creato un collegamento diretto tra le turbolenze nazionali e la *governance* intergovernativa. La confusione tra i livelli di governo ha dato vita a un sistema decisionale senza bilanciamenti, funzionan-

te sulla base di meccanismi regolativi, dove la perdita di sovranità democratica a livello nazionale non è riequilibrata dall'accresciuta sovranità democratica del livello europeo.

La seconda debolezza del sistema di *governance* intergovernativa è risieduta nel fatto che, in condizioni di crisi, esso non riesce a produrre decisioni legittime ed efficaci. Poiché le politiche strategiche hanno effetti redistributivi, è difficile che si crei un consenso nel processo deliberativo quando gli interessi nazionali sono contrapposti. I governi nazionali, per preservare un controllo diretto su quelle politiche, hanno minacciato il loro potere di veto oppure ostacolato l'implementazione domestica delle decisioni non desiderate. Tuttavia, poiché le crisi sono giunte a mettere in discussione la stessa esistenza dell'Ue nel suo complesso, gli Stati membri più forti hanno finito necessariamente per imporre la propria leadership (e agenda), creando nei fatti una sorta di direttorio all'interno degli organismi intergovernativi. Ciò è avvenuto con gradi ed effetti diversi. Nella politica economica dell'Eurozona, il direttorio tedesco ha potuto affermarsi con più facilità perché protetto dal formidabile sistema regolativo costruito sull'originario Patto di stabilità e crescita del 1997-1998. Le misure legislative (Semestre europeo, *Six Pack* e *Two Pack*) e gli accordi intergovernativi (Meccanismo europeo di stabilità, *Fiscal Compact*) decisi nel corso della crisi dell'euro hanno creato le condizioni istituzionali e cognitive per l'esercizio della leadership tedesca, espressione del paese che più di altri aveva contribuito alla creazione di tale sistema regolativo. Più difficile si è rivelata la formazione di un direttorio permanente nelle altre due politiche strategiche qui considerate. Nella politica migratoria e dell'asilo, la posizione tedesca è stata apertamente sfidata da diversi paesi dell'est europeo, con il sostegno più o meno esplicito del presidente dello stesso Consiglio europeo, il polacco Donald Tusk (in particolare in una riunione di quest'ultimo organismo tenutasi a Malta a novembre). Non solamente il principio delle quote è stato messo in discussione, ma è stata rifiutata anche la proposta della Commissione di dare vita a un'Agenzia europea di protezione delle frontiere (da organizzare all'interno del programma Frontex e finalizzata a integrare, non già a sostituire, i corpi nazionali nella

difesa delle frontiere esterne dello spazio di Schengen). Tale resistenza a decisioni collegiali ha quindi spinto il governo tedesco a trovare soluzioni al di fuori del Consiglio europeo, attraverso la formazione di coalizioni di paesi volenterosi ad aiutarlo a gestire l'enorme afflusso di rifugiati giunti in quel paese. Nonostante la scelta tedesca di offrire ospitalità a questi ultimi sia condivisibile, nondimeno la logica della coalizione dei volenterosi ha ulteriormente indebolito il sistema di *governance* intergovernativo. Non diversamente è avvenuto nel caso della risposta al terrorismo. La Francia ha recuperato la sua centralità nella politica di difesa e sicurezza al prezzo, tuttavia, di rimanere relativamente isolata dagli altri Stati membri dell'Ue. L'operazione che era sta realizzata in Libia nel 2011, cioè la formazione di una coalizione militare europea, guidata da un direttorio franco-britannico e sostenuta dalla Nato, finalizzata a eliminare il regime politico di Gheddafi, non è stata ripetuta nel 2015. A cominciare dall'Italia, diversi Stati membri dell'Ue hanno fornito assistenza e aiuto alla Francia, senza però dividerne le sorti militari. Dopo tutto, l'Art. 44.7 del Trattato prevedeva l'attivazione di rapporti bilaterali tra gli stati dell'Ue e la Francia, non già un intervento deciso collettivamente.

Conclusioni

Il 2015 è stato l'anno in cui più evidente è risultata l'insufficienza del modello di *governance* intergovernativo adottato dall'Ue per gestire le politiche strategiche (come la politica economica, la politica dell'ordine pubblico e la politica di sicurezza e difesa). Il capitolo ha argomentato che le spinte centrifughe che si sono manifestate in quasi tutti gli Stati membri dell'Ue, spinte finalizzate a rinazionalizzare le politiche strategiche, sono correlate con le difficoltà del sistema di *governance* intergovernativo a gestire in modo efficiente e legittimo gli effetti delle crisi collegate a quelle politiche. Di fronte all'incapacità dell'Ue di gestire la crisi finanziaria, oppure di affrontare i flussi migratori o ancora di rispondere agli attacchi terroristici, inevitabile è stata la spinta delle opinioni

pubbliche a richiedere un ritorno di quelle politiche all'ambito nazionale. Per di più, la formazione di relazioni gerarchiche tra gli Stati membri nel processo deliberativo europeo ha rafforzato ulteriormente il sentimento anti-europeo che da tempo riempie le vele dei movimenti populistici, in particolare nei paesi della cosiddetta periferia. Impossibilitati a individuare meccanismi per influenzare le decisioni europee, un numero crescente di cittadini europei si è rivolto alle soluzioni nazionaliste per garantire la propria sicurezza economica, politica e militare. Naturalmente questa soluzione non risolve il problema ma lo peggiora. Nondimeno, sostenere ciò non serve a molto se, contemporaneamente, non si attiva un progetto di riforma dell'Ue che le consenta di acquisire i necessari strumenti di governo anche nelle politiche strategiche, strumenti quindi sostenuti dalla necessaria legittimazione democratica.

5. La crisi greca e le fragilità dell'euro

Franco Bruni

Con il travagliato raggiungimento, a metà agosto¹, di un fragile compromesso sul debito greco, l'Eurozona è andata vicino a riprodurre il clima della crisi dell'euro del 2012. Le vicende atenesi hanno mostrato le paradossali e costose conseguenze del velleitarismo populista. La gestione del problema da parte di Bruxelles ha evidenziato le divisioni e i limiti del governo dell'Eurozona. Il momento più pericoloso è stato poco dopo che il Consiglio europeo di giugno aveva degnato solo di un'occhiata il "documento dei Cinque Presidenti"² nel quale, con codardia politica, si rimandavano di almeno due anni i passi importanti verso l'approfondimento dell'area dell'euro, per scavalcare le elezioni politiche in Francia e Germania.

Il debito di Atene

Sei anni sono trascorsi dal primo emergere dei problemi del debito greco, quando si svela la vera dimensione dei deficit pubblici, prima riportati in misura falsata. Rapidamente il rating dei titoli ellenici

¹ Commissione europea, Economic and Financial Affairs, Financial assistance to Greece, http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm.

² J.-C. Juncker, *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, in collaborazione con D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi e M. Schultz, http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_en.pdf.

cade a livelli “spazzatura”. Comincia l’azione delle autorità europee perché sia tagliata la spesa e aumentata l’imposizione e cominciano le richieste di aiuto finanziario della Grecia. Con difficoltà l’Europa si accorda per garantire il primo prestito nel maggio del 2010. Un anno dopo l’austerità porta feriti e barricate in piazza Syntagma. Nel frattempo il tasso d’interesse sui titoli di stato greci sale verso il 20% ingigantendo lo *spread* con i titoli tedeschi; ciò esaspera a sua volta il deficit che, in circolo vizioso, accresce sempre più lo *spread*. La situazione precipita e, nel 2012, la Grecia fa un vero e proprio *default* nei confronti dei creditori privati ottenendo, in una trattativa turbolenta, di ristrutturare i debiti. Viene deciso un secondo pacchetto di aiuti finanziari, ma la sua misura, i suoi tempi e le politiche di aggiustamento che lo condizionano rimangono inadeguati. Crescono tensioni politiche in Grecia. L’interesse sui titoli decennali del governo sfiora il 30%. Si accentua il contagio con gli altri paesi “periferici” dell’area dell’euro, fra i quali l’Italia, dove i tassi d’interesse salgono in modo sproporzionato all’entità dell’indebitamento. I mercati scommettono sulla rottura dell’euro e il ritorno a monete nazionali. Nel 2012 la Grecia va due volte a elezioni, vince Nea Demokratia e Samaras sostituisce il “tecnico” Loukas Papademos. Durante l’estate la Banca centrale europea promette di «fare tutto il necessario» per difendere l’integrità dell’euro: gli *spread* calano rapidamente, compreso quello greco. Ma le politiche economiche chieste ad Atene rimangono restrittive, col tentativo di varare riforme radicali, soprattutto nel welfare e nella pubblica amministrazione, senza riferimento a un progetto di crescita e di investimenti di lungo periodo. C’è comunque un rimbalzo del Pil, pur con la deflazione dei prezzi, e nel 2014 la Grecia torna a emettere titoli sui mercati, poco prima che il partito anti-“troika”, Syriza, vinca le elezioni europee. Non riuscendosi a eleggere il nuovo presidente della Repubblica, sono indette elezioni per il gennaio 2015.

Durante il 2015 la vicenda greca è in due tempi. Fino ad agosto è drammatica, protagonista e imprevedibile; dopodiché torna a uscire dalla vista miope dei mercati e del dibattito europeo e si svolge svelta all’interno del paese, con incerte prospettive di miglioramento.

In gennaio le elezioni sono vinte da Syriza, Alexis Tsipras è pri-

mo ministro e ricscono la tensione con l'Europa e i tassi sui titoli greci che, in febbraio, la Bce esclude dall'ammissibilità come garanzia dei prestiti alle banche. Il permanere della Grecia nell'Eurozona viene a dipendere dalla disponibilità della Bce a fornire liquidità di emergenza (Ela). Senza Ela le banche greche crollerebbero. A sua volta la Bce rimette la responsabilità politica delle sue decisioni agli organi comunitari condizionando l'Ela alla loro approvazione dei piani di aggiustamento della Grecia e degli aiuti legati alla loro attuazione. L'Eurogruppo prolunga di quattro mesi gli aiuti in essere, nonostante le perplessità del Fondo monetario internazionale e della stessa Bce. Quando, in marzo, la Bce comincia il suo nuovo programma di acquisto di titoli, il "quantitative easing" (Qe), la Grecia rimane esclusa. Il suo ministro delle Finanze Gianis Varoufakis propone un diverso Qe, col quale si acquisterebbero titoli della Banca europea degli investimenti per finanziare investimenti pubblici e infrastrutturali. Il rifiuto europeo della proposta è fra i segni che il dialogo è in crisi anche su idee ragionevoli. L'8 aprile Tsipras visita Putin a Mosca, parla di disponibilità a rompere la strategia energetica europea favorendo il passaggio di gas nella linea russo-turca: emerge l'aspetto geostrategico della partecipazione di Atene all'Eurozona, trascurato da Bruxelles e Berlino. Il 9 aprile il tetto dell'Ela viene accresciuto di 1,2 miliardi. Fra maggio e giugno si cerca inutilmente di negoziare un nuovo pacchetto di aiuti, il terzo dal 2010, per evitare l'insolvenza greca. Il negoziato pare andare in porto quando, improvvisamente, la Grecia abbandona il tavolo e annuncia un referendum sul piano di misure e aiuti che si stava rifinendo con la Commissione, la Bce e il Fmi. La consultazione è indetta per il 5 luglio e il governo greco fa campagna perché il piano venga rifiutato. La situazione si tende, i depositi scappano dalle banche greche, accelera la salita dei tassi sui titoli di stato, non solo in Grecia. Il referendum rigetta l'accordo e il 7 luglio lo *spread* s'impenna per contagio anche in Italia, Spagna e Francia.

I mercati sono disorientati; il 6 luglio il ministro Varoufakis si dimette. Cresce il pericolo di una rottura dell'euro, che potrebbe andare oltre l'uscita della Grecia. È alimentato da Varoufakis che ha ventilato l'introduzione di una moneta parallela, ma il suo pari te-

desco Wolfgang Schäuble non contribuisce alla calma quando, il 10 luglio, viene svelato il suo piano di escludere “temporaneamente” la Grecia dall’euro. L’atteggiamento di Schäuble è interpretato variamente: chi lo considera arrogante e irresponsabile, chi un trucco negoziale per vedere i bluff della posizione greca, chi (Varoufakis) un discorso a nuora perché suocera intenda, dove la suocera sarebbe la Francia, indisciplinata nei deficit e inerte nelle riforme ma considerata da tempo protetta speciale della Germania. Fatto sta che tre giorni dopo l’indiscrezione sul piano Schäuble, col nuovo ministro delle Finanze greco si raggiunge un accordo fra la “troika” e la Grecia: un prestito di 86 miliardi da erogarsi gradualmente entro il 2018, inclusivo di una massiccia ricapitalizzazione delle banche, a fronte soprattutto dell’impegno a molte riforme, dalle pensioni alle regole per i fallimenti, alle imposte indirette, alla scuola, alla giustizia, alle privatizzazioni. Circa queste ultime, l’importo previsto, ben 50 miliardi, viene considerato da molti eccessivo e irrealistico³ e la Germania è accusata di prepotenza per la pretesa – poi abbandonata – che il fondo per accogliere i cespiti privatizzati, a garanzia dei debiti, sia domiciliato in Lussemburgo.

In agosto il Parlamento greco, col supporto delle opposizioni, approva l’accordo e viene deliberata una prima tranche di 26 miliardi di finanziamenti, da erogarsi man mano che prendono corpo i provvedimenti concordati.

Ma ecco una nuova sorpresa politica: forse anche per aver dovuto accettare il supporto dell’opposizione nel voto parlamentare, Tsipras si dimette e indice elezioni per il 20 settembre, terzo ricorso alle urne in un anno. Gli *spread* tornano a crescere sia in Italia che in Spagna e Francia. Le elezioni sono vinte largamente da Tsipras, anche se con bassa partecipazione. Comincia allora il “secondo tempo” della vicenda greca del 2015, centrato sul difficile avvio dell’attuazione degli impegni e del corrispondente incasso delle rate di aiuti.

Subito in ottobre il Parlamento greco è investito dai primi lunghi elenchi di provvedimenti da prendere per l’accordo europeo, che ne dettaglia circa 200. A controllare le delibere sono i rappresen-

³ Cfr., ad esempio, “The great Greek fire sale”, *The Guardian*, 24 luglio 2015, <http://www.theguardian.com/business/2015/jul/24/greek-debt-crisis-great-greece-fire-sale>.

tanti delle quattro “istituzioni” (la “troika” abbandona il suo brutto nome e viene riorganizzata) che rappresentano i creditori ufficiali: la Commissione, la Bce, il Meccanismo europeo di stabilità (Esm) e il Fmi. Vi sono rinvii e disaccordi. Controversa, ad esempio, è la determinazione della soglia di “debolezza” dei mutuatari che permette loro di non riconsegnare l’abitazione se insolventi. Risalta l’attenzione delle istituzioni all’interesse delle banche, anche a scapito di famiglie e imprese, spiegabile nella misura in cui la salute del sistema bancario è indispensabile per la ripresa del paese. Superate molte difficoltà, il 20 novembre il Parlamento approva un primo gruppo di 48 misure che permettono all’Esm, quattro giorni dopo, di erogare 2 dei 26 miliardi della prima tranche del totale di 86 dell’accordo poliennale, oltre a circa 5 miliardi per ricapitalizzare le banche. Subentra subito la considerazione di ulteriori 13 provvedimenti da approvare entro metà dicembre per liberare un ulteriore miliardo di finanziamento. Uno di questi riguarda la riforma delle pensioni, sulla quale vi sono divergenze fra i leader greci. Si giunge comunque a un accordo fra governo e istituzioni europee su tutte le 13 misure, che il Parlamento approva il 16 dicembre, col voto compatto della maggioranza. Un’altra goccia di 1 miliardo è erogata dall’Esm il 22 dicembre.

Nel frattempo alcune cose sembrano evolvere più positivamente. La Bce promette che, se l’esecuzione dell’accordo progredisce, riconsidererà, forse entro gennaio 2016, i titoli greci come possibili garanzie per i suoi prestiti. Ci si accorge che per la ricapitalizzazione delle banche greche basterà meno dei 25 miliardi previsti nell’accordo. Anche l’insieme degli aiuti necessari per le esigenze di cassa del settore pubblico risulta ridimensionato. Viene annunciato che la ristrutturazione delle scadenze del debito, cui molto tiene il governo e che era rimasto a lungo un tabù, potrà essere discusso dai creditori ufficiali in febbraio 2016 con delibere, forse, già in marzo, quando la Grecia presenterà un nuovo “piano di sviluppo”. Il Fmi, che non ha ancora allargato la sua quota di finanziamento, fa sapere che potrebbe farlo all’inizio del nuovo anno. Viene realizzata una prima massiccia privatizzazione, quella degli aeroporti, anche se fa specie che gli acquirenti siano tedeschi.

Le peripezie politico-economiche del 2015 sono molto costose per il paese. Peggiora gravemente la crescita: a inizio anno la Commissione prevedeva che il Pil aumentasse del 2,5% nel 2015 e del 3,6 nel 2016. In primavera le due previsioni si riducevano a 0,5 e 2,9; in novembre -1,4% e -1,3. Lungo l'anno si deteriora il fatturato industriale (-19%), la previsione di deflazione (da -0,3% a -1%), di deficit pubblico (da un avanzo di 1,1% del Pil a un -4,6%); il rapporto fra debito pubblico e Pil schizza al 200%. La disoccupazione, pur stimata in peggioramento dalla Commissione, dà a fine anno qualche segno di miglioramento, pur rimanendo al 24%. Solo il disavanzo corrente con l'estero è nettamente migliorato, per il crollo delle importazioni.

Le crepe dell'euro

Le vicende greche del 2015 sono peculiari. Non paiono prestarsi a generalizzazioni sull'insieme dell'Eurozona. Offrono però spunti per discutere le crepe dell'unità europea, i pericoli che presentano, le ricette che suggeriscono.

ERRORI POLITICI

Fin dall'inizio della crisi economica greca la sua gravità è dovuta ai comportamenti politici tenuti sia dai greci che dal resto dell'Europa. Per gestirla occorrerebbero soprattutto attenzione e sensibilità politiche, dall'una e dall'altra parte. Ciò vale per l'insieme dei problemi dell'euro, nonostante l'appariscenza della loro dimensione tecnico-economica⁴.

Le responsabilità politiche della Grecia sono ovvie, fin dalla clamorosa scoperta, nel 2010, del "falso in bilancio" pubblico. Le

⁴ Sul *Financial Times* dell'ultimo dell'anno, un'importante *strategist* degli investimenti finanziari europei scrive: «economists and investors have a habit of ignoring the laws of politics»: Stephanie Flanders, "Risks to Europe that economists fail to see", *Financial Times*, 31 dicembre 2015, p. 7.

capriole elettorali del 2015, gli isterismi demagogici dei suoi leader, pur trovando spiegazione nelle terribili condizioni economico-sociali del paese, sono alla base delle tribolazioni dell'annata e del loro costo economico.

Sono note anche le colpe politiche dei leader europei che, nel trattare il problema greco, hanno mostrato le divisioni e l'inadeguatezza del governo dell'Eurozona. Che è stato rimproverato anche dalla Bce quando ha dovuto fornire liquidità di emergenza alle banche greche senza che fosse evidente la copertura politica necessaria da parte degli organi comunitari, rischiando così responsabilità indebite e pericolose per la sua credibilità, oltre che per il suo bilancio.

Almeno un aspetto della carenza di sensibilità politica dei creditori europei va ben oltre il caso greco. È la sottovalutazione della fattibilità politica delle ricette economiche prescritte al paese debitore. Sia la disciplina di bilancio che la severità delle riforme di un paese sull'orlo dell'insolvenza hanno motivazioni economiche; la loro qualità e dosaggio possono essere tecnicamente discutibili. Ma il problema è un altro: per quanto tecnicamente giuste, le ricette economiche devono essere politicamente fattibili. La fattibilità politica non è secondaria, astratta e plasmabile dalla pressione dei creditori. È oggettiva, insita in meccanismi politologici che non hanno minor concretezza di quelli economici. Le reazioni politiche devono essere considerate a fondo nel formulare le ricette economiche che altrimenti risultano inefficienti o fallimentari. Invece, anche per carenze dei "libri di testo", è scarsa la capacità della politica economica di tener conto in modo essenziale della politica *tout court*.

Ai greci sono state date, in tutto l'ultimo, tribolato quinquennio, dosi e scadenze inappropriate per provvedimenti nel complesso giusti: inappropriate perché non digeribili politicamente dai cittadini e dai loro rappresentanti. Fin dal 2010 l'aggiustamento richiesto ad Atene è stato precipitoso; l'Ue continua a non curare le contropartite e la "diplomazia" che possono far accettare le misure necessarie: è come se cercasse di nascondere che la buona riuscita greca è nell'interesse dell'Europa tutta. Alla radice di un atteggiamento sostanzialmente punitivo c'è, come in molti problemi europei, la

sottovalutazione dell'interdipendenza.

Il 2015 ha mostrato che gli errori politici dei creditori creano bombe a orologeria e son difficili da correggere; sono forse stati ripetuti nell'accordo per i nuovi aiuti. Anche se i primi passi nella sua attuazione hanno aspetti incoraggianti, la "fatica" dell'aggiustamento imposto potrebbe rivelarsi insopportabile, riaprendo la crisi e destabilizzando l'euro. L'attenzione alla fattibilità politica avrebbe suggerito almeno alcune clausole compensative dello sforzo conseguente all'austerità e alle riforme imposte.

Almeno tre esempi di compensazioni sono state suggerite invano. Innanzitutto, un più esplicito piano di sviluppo di lungo termine, condiviso coi politici, banchieri e imprenditori greci e finanziato in parte canalizzando verso investimenti cruciali fondi europei privati e pubblici. Lo sforzo di riforma è più accettabile se lo sbocco di sviluppo è chiaro a chi lo compie. Ciò vale in particolare per la Grecia, dove il potenziale produttivo è carente e non sono evidenti i fini di un recupero di competitività.

Un'altra compensazione sarebbero stati aiuti speciali per fronteggiare l'ondata di migrazioni dal Medio Oriente. È emerso invece l'opportunismo di un'Europa forte coi deboli e debole coi forti. La Grecia ha assistito al sostegno dato alla Turchia, capace di essere minacciosa da diversi punti di vista, nonostante il suo progressivo disallineamento coi principi fondamentali dell'Ue.

Un terzo esempio di compensazione è stato invece quasi concesso, ma in modo incerto e controverso: una ristrutturazione del debito greco per far pagare una parte maggiore del costo dell'insolvenza ai creditori imprudenti che, fra l'altro, hanno incassato interessi elevati sul debito di Atene. Rimandare le scadenze di un debito equivale a condonarlo in parte; ma il suo taglio esplicito sarebbe politicamente più efficace. Se il debito è insostenibile, come ritiene il Fmi e nega la Commissione, il suo condono parziale può aver significato politico e costituire un utile chiarimento contabile pur non essendo un vero costo per i creditori. L'Eurogruppo, con un atteggiamento formalistico e contraddittorio⁵, ha escluso condoni ma promesso

⁵ Consiglio europeo, *Eurogroup statement on the ESM programme for Greece*, <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/08/14-eurogroup-statement/>.

trattative di ristrutturazione se la Grecia ottempererà alle prescrizioni del piano. Data l'insistenza con cui i leader greci chiedono da tempo un taglio esplicito, che potrebbe migliorare il consenso alle misure di aggiustamento, la carta della revisione del debito andava giocata con più intelligenza politica per aumentare l'accettabilità delle misure di bilancio e di riforma nonché dell'invasività con cui i rappresentanti dei creditori ufficiali seguono giorno per giorno la loro attuazione, a fronte di erogazioni col contagocce degli aiuti.

DALLA CRISI DI FIDUCIA ALLA DISCIPLINA DECENTRATA

A dire il vero un elemento di sensibilità politica è da sempre presente, forse anche troppo, nel dibattito di politica economica europea. È il cosiddetto azzardo morale: il concetto, tratto dalla teoria dell'assicurazione, esprime il rischio che la solidarietà verso un paese in difficoltà finanziaria attenui la sua volontà di aggiustarsi. In un certo senso è l'opposto del tipo di sensibilità che guarda alla digeribilità politica dei piani di aggiustamento. Che l'azzardo morale sia un problema non c'è dubbio: gli acquisti di titoli attuati in quasi tutto il mondo dalle banche centrali, per esempio, sono sospetti causare l'azzardo morale dei governi che vengono facilitati nel finanziarsi. Il punto è trovare un miglior equilibrio fra i due opposti: l'attenzione all'azzardo morale e quella alla digeribilità politica delle ricette di rigore.

Ma le crepe europee derivano proprio dal prevalere del timore dell'azzardo morale che ha generato una grave crisi di fiducia, malattia della quale l'euro, e persino l'Ue, potrebbero morire. Il caso greco è uno dei tanti. La crisi di fiducia inficia quasi tutti i rapporti fra gli Stati membri; è la causa del rifiuto della condivisione dei rischi e della solidarietà nei più diversi campi, dalla finanza alle migrazioni; spacca i rapporti internazionali anche quando la politica riconosce

Formalistica è la distinzione fra taglio e allungamento delle scadenze, che il Fmi riconosce invece attualmente equivalenti; contraddittorio è negare l'insostenibilità, mentre ci si rende disponibili a una ristrutturazione e la si differisce, condizionandola all'adozione di misure di aggiustamento che, se disattese, renderebbero ancor meno sostenibile il debito.

l'esistenza di interdipendenze: se non mi fido non collaboro, non condivido i rischi, pur sapendo che ciò rende subottimale il nostro rapporto perché non tiene conto di quanto siamo interconnessi.

La crisi di fiducia mina il coordinamento delle politiche economiche dell'Eurozona, iniziato col Patto di stabilità e crescita quando nacque l'euro, e diventato poi un governo economico anche troppo sofisticato. Governo minacciato dalla crisi di fiducia, perché la capacità di ottenere dai paesi l'implementazione delle politiche concordate al centro è limitata dalla mancanza di vero potere sovranazionale. Si deve dunque far conto su una certa dose di fiducia, di credibilità reciproca fra paesi e autorità comunitarie, di obbedienza "spontanea" dei primi alle linee dettate dalle seconde. Senza fiducia le politiche non possono più essere guidate dal centro.

Nel 2015 le crepe nella fiducia e la carenza di successi del governo economico di Bruxelles sono state evidenti. La crisi greca è stata particolarmente teatrale ma è nella maggioranza dell'area dell'euro che ristagnano aggiustamenti e riforme. Ed è ridotta al minimo la capacità di far politiche comuni e condividere rischi. Basti ricordare che il 2015 è iniziato con l'avvio di un'integrazione importante come l'Unione Bancaria, ma termina col rifiuto di alcuni paesi di completare tale unione con un elemento essenziale come l'assicurazione dei depositi che consenta un'adeguata condivisione dei rischi bancari.

È la Germania la principale interprete della paura dell'azzardo morale, della conseguente crisi di fiducia, dell'insoddisfazione per il coordinamento comunitario, del rifiuto di condivisione dei rischi. Ed è in Germania che sta sorgendo l'idea di capovolgere il criterio per disciplinare i paesi: anziché far conto sulla disciplina centralizzata, si pensa a rafforzare la disciplina di mercato, cioè i meccanismi decentrati con cui i mercati finanziari stimolano i governi a curare la salute della finanza pubblica e le riforme per la crescita. Per ottenere ciò servono almeno due provvedimenti: i titoli di stato devono essere riconosciuti ufficialmente come rischiosi, con il conseguente obbligo delle banche ad accantonare capitale quando li tengono in bilancio; e ai paesi in difficoltà finanziaria deve applicarsi una procedura automatica di ristrutturazione del debito basata sul rinvio dei pagamenti per rimborsi e interessi. Col primo

provvedimento si disincentivano le banche a tenere titoli di stato, dei quali si riduce perciò la domanda e salgono i tassi: il che, a sua volta, dovrebbe disciplinare i governi nell'evitare eccessi di debito pubblico. Con la ristrutturazione automatica si conferma che i titoli sono effettivamente rischiosi perché chi detiene quelli di un paese troppo indebitato può veder improvvisamente rinviati i rimborsi e i pagamenti degli interessi. Queste misure contrasterebbero con i massicci acquisti di titoli che oggi fa la Bce con i quali ne calмира i tassi e facilita il collocamento. Infatti, chi sostiene che si debba decentrare la disciplina economica accentuando il ruolo dei mercati vorrebbe che la Bce smettesse al più presto il programma di "quantitative easing" con cui compra i titoli e immette liquidità col fine di evitare la deflazione e sostenere credito, investimenti e crescita. La crescita dovrebbe risultare invece dalle riforme che i paesi sarebbero indotti a fare per "piacere" di più ai mercati che comprano i loro titoli di debito e ridurre il rapporto fra debito e Pil facendo aumentare più velocemente quest'ultimo.

Va notato che il Patto di stabilità e crescita fu adottato a suo tempo proprio perché si riteneva che la disciplina dei mercati fosse discontinua e trascinata dalla speculazione a breve, che alternasse troppa tolleranza verso i debitori a improvvisa violenza nel pretendere rialzi dei tassi per rifinanziarli. Tornare a cercare la disciplina nel mercato, anche se in un mercato oggi più indirizzato e consapevole, è perciò un passo indietro di quasi vent'anni, segno di delusione dall'ingente investimento politico fatto nel monitoraggio centrale della stabilità e della crescita dei paesi. Un passo indietro così grande e traumatico che è improbabile venga fatto pienamente. Non è invece improbabile che venga fatto parzialmente, affiancando alla disciplina accentrata una maggior responsabilizzazione dei governi nazionali nei confronti dei mercati. Si prenderebbe così atto concretamente delle "crepe" nel tessuto economico-politico europeo cercando di curarle in un modo, per così dire, omeopatico, facendo sì che il giudizio dei mercati le renda più dolorose, aumenti la reattività dei governi, riduca l'azzardo morale e, in prospettiva, ricostruisca le basi per la fiducia, la convergenza dei comportamenti, il ritmo dell'integrazione europea.

Per i paesi più indebitati, fra cui l'Italia, un cambiamento del ge-

nera sarebbe più difficile e costoso. Dovrebbero dunque trattarne la decisione con diplomazia negoziale ben studiata. Inutile limitarsi a rifiutare e protestare. Ma si potrebbe contare sul fatto che anche i paesi più solidi e produttivi, come la Germania, hanno bisogno che l'integrazione progredisca, che l'interdipendenza non li sottoponga a contagi da parte dei paesi più deboli, che forme diverse di solidarietà li aiutino su diversi fronti. Basti pensare ai loro crediti e investimenti nel resto d'Europa, alla loro dipendenza dalla domanda e dai prodotti altrui, alla questione delle migrazioni e della sicurezza internazionale, ai loro problemi bancari, demografici, previdenziali. Si dovrebbe dunque contrattare senza soggezioni: a fronte di una disciplina più orientata al mercato, andrebbe chiesto il rafforzamento di ben specifiche e delimitate solidarietà, che evitino l'allargarsi delle crepe, fino alla rottura dell'euro, mentre sono sottoposte alla cura omeopatica.

Alcuni esempi: a fronte di titoli di stato meno protetti andrebbe chiesto un fondo condiviso per l'assicurazione dei depositi bancari di dimensione limitata; a fronte di riforme più rapide e radicali, e dunque con maggiori costi a breve contro i benefici di medio-lungo, andrebbe chiesta la condivisione di specifici rischi sociali, forme limitate di welfare comunitario come un fondo comune per la disoccupazione transitoria generata da riforme radicali; a fronte di maggior severità nel risanamento e risoluzione di singole banche andrebbero chiesti più stanziamenti per il l'Esm che previene e fronteggia le crisi d'insieme dei sistemi bancari e dei debiti pubblici. E altro ancora, compreso il potenziamento del piano Juncker per gli investimenti di rilievo comunitario. L'importante è che alla diminuzione della condivisione di rischi generali di politiche nazionali indiscipline corrisponda più condivisione limitata e controllabile di rischi specifici, non riconducibili a responsabilità di singoli governi. Il principio già esiste e ispira l'Esm, il fondo di risoluzione bancaria e, in un certo senso, la Banca europea per gli investimenti e lo stesso capitale della Bce. Si tratta di farne un caposaldo che, oltre a migliorare l'immagine dell'Europa contro l'euroscetticismo, riequilibri la transizione verso un maggior decentramento dei rischi dell'indisciplina macroeconomica.

Conclusioni

Le crepe dell'Ue e, ancor più gravi, quelle dell'Eurozona, sono lacerazioni di un tessuto naturalmente interconnesso; non sono carenze di avvicinamento di paesi fisiologicamente disgiunti. Perciò sono ferite, crepe innaturali da aggredire e curare con urgenza.

Il caso greco stimola la riflessione sulle crepe europee. L'idea che Atene sia un mondo economico-politico irrimediabilmente diverso da quello cui appartiene Berlino fatica a prevalere veramente, non solo perché l'antica civiltà greca riluce nei musei di Berlino, ma perché, più banalmente, sono stati gli investimenti dall'estero a permettere alla Grecia d'indebitarsi, perché sono ampie le potenzialità dell'integrazione e i costi della disintegrazione, perché, nonostante la trattativa arrogante e sprezzante da entrambe le parti, la crisi del 2015 ha visto di nuovo raggiunto un accordo: ancorché fragile, incompleto, non privo di qualche ipocrisia, è un accordo che a molti è sempre sembrato inevitabile e naturale.

Per quanto innaturali, le crepe ci sono e si sono approfondite con gli insuccessi del governo economico europeo. Hanno generato una tremenda crisi di fiducia che coinvolge i rapporti bilaterali e multilaterali di tutta l'Ue. È venuta a mancare anche la fiducia nei metodi con cui Bruxelles coordina le politiche nazionali e le spinge verso la disciplina finanziaria e le riforme. All'orizzonte c'è forse l'idea di provare a curare le crepe omeopaticamente, esponendole di più al giudizio dei mercati nei confronti dei quali i paesi indebitati e carenti di crescita devono responsabilizzarsi maggiormente, insieme ai propri creditori, senza venir troppo protetti da scudi monetari e finanziari comunitari che ne alimentano l'azzardo morale.

È un'idea di decentramento della disciplina che finirà per lasciare un segno e sarà difficile da digerire per diversi paesi fra i quali certamente l'Italia. Ma la diplomazia e la sensibilità politica potranno renderla accettabile ottenendo che essa non sia vista come incompatibile col principio della condivisione dei rischi, che è la sostanza del risanamento delle crepe. Se si evita una condivisione dei rischi generalizzata e illimitata, possibile solo col supporto di un'unità politica che l'Europa non può ancora proporsi, è possibile

costruire un insieme di meccanismi di “risk sharing” diversificati, mirati, ben controllabili.

Sanare le crepe dell'Europa è meta ambiziosa e difficile ma non impossibile, se le cure sono studiate con modi creativi, equilibrati e attenti a come le dinamiche politiche influenzano gli effetti delle ricette economiche.

6. Le crepe dei mercati valutario, del commercio e dell'energia

Valute

Franco Bruni

Fra le crescenti crepe dell'ordine economico mondiale il 2015 ha visto allargarsi quella valutaria, cioè il disordine e l'incertezza dei mercati dei cambi. Si sono intensificate le fluttuazioni effettive dei valori delle monete e, ancor più, si è accresciuta la loro volatilità attesa, ossia l'incertezza delle aspettative degli operatori in cambi, l'indice di rischiosità da essi attribuito alle operazioni valutarie. Bloomberg stima che la media globale della volatilità attesa sia aumentata più del 30% rispetto a quella dell'anno precedente, tornando quasi ai livelli dei peggiori momenti del 2011. È evidente che si tratta di una crepa, cioè di un brutto ostacolo all'integrazione economica globale, di un fattore che scoraggia la canalizzazione dei flussi monetari globali nelle direzioni che favoriscono un'allocazione efficiente delle risorse, mentre incentiva le speculazioni a breve e la ricerca di monete rifugio dove ritirarsi passivamente per ripararsi dai rischi.

Il principale tasso di cambio mondiale, il prezzo dell'euro in dollari, dopo aver continuato, fino a marzo, la notevole svalutazione del 2014, ha fluttuato su e giù dal limite minimo che aveva raggiunto, con continue tensioni in direzioni opposte che hanno disorientato le aspettative degli operatori. Lo yen giapponese ha continuato a fluttuare bruscamente rispetto al dollaro, anche se in un intervallo

abbastanza contenuto, mentre il renminbi cinese, dopo essere rimasto stabile fino ad agosto, si è svalutato improvvisamente in misura contenuta ma con modalità che hanno spaventato i mercati con attese di un suo deprezzamento aggressivo. Il valore della sterlina è stato anch'esso volatile, alternando svalutazioni e rivalutazioni all'interno di un intervallo di circa il 10% rispetto al dollaro e un poco più ampiamente rispetto all'euro. Il franco svizzero ha aperto l'anno di incertezze valutarie abbandonando senza alcun preavviso il cambio artificialmente fisso con l'euro, che la sua banca centrale manteneva da tre anni con i suoi interventi, rivalutandosi subitaneamente del 20% e tornando poi a indebolirsi un poco anche per qualche ripresa degli interventi della Banca nazionale svizzera. Il dollaro canadese ha fluttuato, rispetto a quello statunitense, attorno a una netta tendenza alla svalutazione che è giunta a superare il 15%. Poco maggiore, ma più continua, la svalutazione del dollaro australiano, più ampia e irregolare quella del dollaro neozelandese, che ha visto anche fasi di significativa rivalutazione. Rilevanti anche i su e giù delle monete scandinave: rispetto all'euro quella svedese ha fluttuato, durante l'anno, in un intervallo del 6%, quella norvegese di più del 15%. Persino lo zloty polacco ha avuto onde di più del 10% rispetto all'euro, al quale dovrebbe essere molto collegato.

È stata dunque notevole l'instabilità dei cambi fra le economie "avanzate", i cui tassi d'inflazione non hanno registrato differenze importanti. Molto maggiore la volatilità delle monete delle economie emergenti, alcune delle quali con molta inflazione, ciascuna influenzata da fattori e problemi specifici anche se quasi tutte accomunate dalla tendenza a svalutarsi rispetto al dollaro Usa in seguito a consistenti fughe di capitali. La moneta brasiliana ha perso ben il 60% del suo valore, riprendendosi un poco solo alla fine di settembre. Il rand sudafricano si è svalutato nei confronti del dollaro del 25%. La lira turca ha perso un quarto del suo valore rispetto all'euro fino a settembre, rimbalzando poi in misura notevole. Fluttuazioni dell'ordine del 15% hanno mosso anche la valuta israeliana e quella thailandese. Cause geopolitiche speciali hanno avuto le forti variazioni del valore del rublo russo che, nei confronti dell'euro, si

è rivalutato del 25% fino ad aprile, per poi svalutarsi del 50% fino ad agosto e, in seguito, ritrovare una seppur discontinua tendenza al rialzo. Dopo anni di forte instabilità è invece apparsa meno volatile la rupia indiana che si è mossa comunque in una fascia del 10% rispetto al dollaro. Un poco maggiore e più discontinua la svalutazione del peso messicano. La moneta della Corea del Nord ha avuto alterne e brusche fluttuazioni in un intervallo di circa il 15%.

Che cosa spiega questa instabilità dei cambi che contribuisce alle fratture dell'economia mondiale e che, come detto prima, è ancor maggiore e mutevole se misurata *ex ante*, cioè nelle attese degli operatori, in ogni dato momento, circa il prossimo andamento delle monete? È ovvio che l'evolvere del cambio di ciascuna coppia di monete ha le sue particolari spiegazioni. Ma vi sono almeno due cause generali del disordine monetario.

La prima è il fatto che la mobilità internazionale dei capitali si è accresciuta molto più di quanto sia progredita la convergenza e la cooperazione delle economie mondiali. La globalizzazione finanziaria ha superato quella economico-politico-sociale e culturale. Il risultato è che chi sposta capitali tende a esasperare le conseguenze degli andamenti e dei comportamenti divergenti dei paesi, delle loro politiche economiche e delle loro vicende sociopolitiche. Poiché queste divergenze sono difficilmente prevedibili nel lungo periodo, viene sopravvalutato il loro manifestarsi nel breve andare e gli operatori si sforzano più di capire come sposteranno i capitali fra le varie valute i loro concorrenti che non quale sarà l'andamento duraturo delle monete in base a fattori fondamentali e ragionamenti razionali. Quindi i cambi si modificano spesso in direzioni e misure diverse da quelle che potrebbero favorire il graduale riequilibrio delle macroeconomie e, in particolare, degli scambi commerciali. Il Fmi ha dedicato un intero capitolo dell'*Economic Outlook* di ottobre alla progressiva disconnessione dell'andamento dei cambi dagli squilibri commerciali che, fra l'altro, stanno cambiando rapidamente il loro significato economico perché l'evolvere delle cosiddette "catene del valore" fa sì che le esportazioni fra paesi siano strettamente collegate alle rispettive importazioni.

Soffermandosi sul problema della relazione fra instabilità dei cam-

bi e speculazione finanziaria di breve andare si è portati a criticare la libera fluttuazione delle monete, cioè il regime di cambi flessibili che prevale ufficialmente nel mondo da più di quarant'anni. Un regime i cui benefici appaiono superati dai costi. L'alternativa sarebbe allora la ricostruzione di un regime di cambi controllati dalla cooperazione fra le banche centrali, sotto la regia di un'istituzione sovranazionale come il Fmi. Ma, come in un circolo vizioso, le stesse carenze di convergenza economico-politica e di cooperazione globale che inducono le speculazioni valutarie ostacolano un accordo sui cambi così come intralciano altri progressi nel governo della globalizzazione. Più debole è quest'ultimo, più divergenti sono le economie e le politiche, più i movimenti improvvisi dei cambi tendono a speculare sulle divergenze senza farsi serie domande su quali siano i tassi di cambio di equilibrio di lungo periodo. E il disordine dei cambi, a sua volta, esaspera le difficoltà di cooperare.

La seconda spiegazione riguarda in particolare l'andamento divergente e quasi conflittuale delle politiche monetarie, che sono la causa più prossima dell'andamento dei cambi. In un'economia mondiale che stenta ancora a riprendersi del tutto dalla grave crisi finanziaria del 2007-2008 ed è venuta soffrendo nuove malattie, come la crisi dell'Eurozona e l'incepparsi della crescita impetuosa delle economie emergenti, le politiche monetarie sono usate per sostenere artificialmente la domanda e la congiuntura economica, accrescendo il credito alle famiglie, alle imprese, spesso non le più innovative ed efficienti, e ai governi, e inondando i mercati di liquidità. Ma l'espansione monetaria di un paese tende di per sé a svalutarne il cambio, sicché il rincorrersi delle espansioni produce il rincorrersi delle svalutazioni, un fenomeno che è stato anche chiamato "guerra delle monete". Nel frattempo il rigonfiarsi della liquidità e dell'ammontare dei debiti pubblici e privati torna a minacciare la stabilità finanziaria mondiale e fa sì che gli investitori alternino bruscamente fasi di disponibilità aggressiva a speculazioni rischiose a periodi di forte avversione al rischio e fuga verso monete e investimenti apparentemente più sicuri nel breve andare.

L'eccessivo rigonfiarsi di espansioni monetarie competitive risulta d'altro canto sempre più evidente e pericoloso anche alle au-

torità, che si ripromettono a tratti di riportare le cose sotto controllo. Da questo punto di vista il 2015 è stato caratterizzato da un tema insistente: la crescente probabilità che il paese che, troppo asimmetricamente, domina il sistema monetario mondiale, gli Usa, decida di cominciare a ridurre, dopo più di sei anni, l'intensità dell'espansione monetaria, avviando un graduale rialzo dei propri tassi d'interesse che hanno finora guidato il ribasso di quelli di tutto il mondo fino a spingerne molti verso curiosi valori negativi.

L'aspettativa di un rialzo dei tassi d'interesse americani è stato indubbiamente il tema di fondo che ha guidato la danza disordinata delle monete. È stata però un'aspettativa incerta e interrotta da esitazioni, mosse e dichiarazioni contraddittorie delle autorità monetarie statunitensi. Ciò ha fatto sì che i capitali si spostassero dalle altre monete, compreso l'euro, verso il dollaro, con ritmi diversi e discontinui e subitane inversioni, producendo dunque andamenti disordinati dei tassi di cambio. Solo alla fine dell'anno la situazione è apparsa più chiara, con una determinazione più precisa e credibile degli Usa ad alzare i tassi e, simmetricamente, con la decisione della Bce di proseguire e rafforzare la sua espansione monetaria per ovviare al ristagno dei prezzi e della crescita europei. Mantenendo qualche esitazione, i mercati sembrano perciò orientarsi a confermare una significativa svalutazione dell'euro rispetto al dollaro e un rafforzamento di quest'ultimo su diverse altre monete. L'idea è che questi movimenti risultino coerenti con la necessità di ridurre la differenza fra i ritmi di crescita degli Usa e dell'Eurozona che viene favorita nel commercio mondiale. Sembra quasi che l'anno si concluda con uno spirito di maggior cooperazione fra le due principali autorità monetarie del mondo, la Fed e la Bce. Qualche incertezza è però rimasta perché la Bce è stata meno espansiva di quanto era sembrata promettere: sicché l'euro, anziché continuare a indebolirsi, ha finito l'anno rivalutandosi del 3%.

In realtà, per far ordine monetario nel mondo e sanare le sue "crepe valutarie", la cooperazione dovrebbe accrescersi molto e diffondersi ad altri paesi e aree monetarie, in modi e misure che è difficile e forse irrealistico sperare. Dovrebbe, fra l'altro, portare a una profonda e molto improbabile riforma della missione, dell'organiz-

zazione e della “governance” del Fmi. Va però segnalato almeno un fatto positivo in questa direzione, con cui l’anno si conclude: l’ammissione della moneta cinese nel paniere di riferimento del Fmi, i cosiddetti “diritti speciali di prelievo”. Si tratta di un provvedimento ancora quasi solo simbolico che però può preludere, in uno scenario ottimistico, a un riequilibrio del potere monetario mondiale che riconosca il nuovo ruolo della Cina e dei paesi che fanno parte della sua zona d’influenza. Sarebbe un passo avanti per migliorare il governo della globalizzazione e ricucirne le crepe.

Commercio

Alessandro Pio

Mentre i negoziati multilaterali nell'ambito dell'Organizzazione mondiale per il commercio (Omc), lanciati a Doha nel 2001 hanno solo ottenuto parziali successi (come ad esempio gli accordi sulla facilitazione del commercio, raggiunti a Bali nel 2013, ma non ancora ratificati da un numero sufficiente di membri dell'Omc), gli accordi regionali e bilaterali sono esplosi nell'ultimo quarto di secolo, passando da 70 nel 1990 a oltre 270 oggi. Questa fioritura di negoziati tra due o più parti dimostra il continuo interesse per i vantaggi della liberalizzazione commerciale, temperato però dal tentativo di creare relazioni privilegiate con un numero limitato di partner "strategici", verso i quali si può perseguire apertura senza esporsi a eccessivi rischi o per perseguire forti complementarità. Se l'idea è attraente dal punto di vista teorico, non bisogna però dimenticare che per gli operatori economici trovarsi di fronte una serie elevata di accordi con caratteristiche simili ma condizioni leggermente differenziate può rappresentare un notevole ostacolo, che in pratica risulta nella mancata o limitata utilizzazione delle potenzialità offerte da tali accordi, riducendone in pratica i vantaggi (in Asia si stima che meno del 30% delle concessioni degli accordi bilaterali di libero scambio vengano effettivamente utilizzate).

A cavallo tra questi approcci limitati a poche controparti e i negoziati multilaterali si pongono accordi transregionali, come la Trans Pacific Partnership (Tpp), conclusa in ottobre 2015 dopo sette anni di negoziati, e la Transatlantic Trade and Investment Partnership (Ttip) che gli Stati Uniti e l'Unione europea hanno iniziato a discutere nel 2013. Entrambi rappresentano, come apertamente dichiarato dal presidente statunitense Obama, un tentativo da parte dei paesi occidentali – e degli Stati Uniti in particolare – di rimanere quelli che definiscono le "regole del gioco" nell'evoluzione del commercio internazionale, spostando l'attenzione dalla riduzione delle tariffe doganali a temi più consoni ai loro vantaggi comparati, quali il commercio dei servizi, e in particolare dei servizi finanzia-

ri; la protezione dei diritti di proprietà intellettuali; la tutela degli interessi di grandi imprese a fronte del potere di regolamentazione degli stati sovrani; l'apertura delle gare di appalto pubbliche a imprese straniere; l'eliminazione dei vantaggi goduti da imprese di proprietà pubblica; e l'introduzione di standard ambientali, sanitari e lavorativi che livellino la competitività di imprese provenienti da paesi in via di sviluppo.

La conclusione in ottobre della Tpp è l'evento più emblematico del 2015 nel campo dei negoziati internazionali sul commercio per una serie di ragioni, che vale la pena di analizzare. In primo luogo, si tratta di un accordo di ampia copertura (i 12 paesi che hanno negoziato rappresentano il 40% del prodotto interno lordo mondiale e circa il 26% dei flussi commerciali), che attraversa tradizionali confini, includendo paesi di tre continenti (Asia, America del Nord e America Latina) e vari livelli di sviluppo, includendo due delle prime tre economie mondiali (Stati Uniti e Giappone), ma anche paesi a reddito medio (Cile, Malesia, Messico) e un paio a reddito medio-basso (Perù, Vietnam)¹. Mentre inizialmente la partecipazione ai negoziati era limitata a paesi membri dell'Asia Pacific Economic Cooperation (Apec), l'intenzione è che in qualunque momento altri paesi disposti ad accettare le stesse condizioni possano chiedere di far parte dell'accordo. Tra quelli che hanno dimostrato interesse si contano Corea del Sud, Thailandia, Indonesia e Filippine, mentre la stessa Repubblica popolare cinese ha mantenuto una posizione di osservatore esterno, ma non completamente disinteressato.

La seconda caratteristica è che, escludendo la Cina e includendo paesi negozialmente più deboli, gli Stati Uniti hanno cercato di plasmare un accordo per loro interessante mediante l'inclusione di una serie di standard (sul lavoro, l'ambiente, il commercio di servizi, il ruolo delle imprese pubbliche e la protezione dei diritti intellettuali) che potrebbero diventare il punto di riferimento per la nuova

¹ I contraenti (e il rispettivo reddito pro capite nel 2014 o un anno recente secondo la Banca Mondiale, *World Development Indicators*) sono: in Asia: Australia (\$64.540); Brunei Darussalam (\$37.320); Giappone (\$42.000); Malesia (\$11.120); Nuova Zelanda (\$31.890); Singapore (\$55.150) e Vietnam (\$1.890); in America del Nord: Canada (\$51.930); Messico (\$9.870) e Stati Uniti (\$55.200); e in America Latina: Cile (\$14.910) e Perù (\$6.360).

generazione di accordi commerciali, compresa la Ttip attualmente in corso di negoziazione con l'Unione europea. La Cina ha risposto proponendo a sua volta un accordo regionale (Regional Comprehensive Economic Partnership agreement – Rcep) che include i dieci membri dell'Association of South-East Asian Nations (Asean) e i sei paesi con cui questi hanno accordi di libero scambio (Australia, Cina, India, Giappone, Corea del Sud e Nuova Zelanda), ma non gli Stati Uniti, con l'obiettivo di raggiungere un accordo nell'autunno del 2016. Si ripropone – come nel caso delle banche di sviluppo – una possibile dualità tra quelle più vicine al Giappone e ai paesi sviluppati occidentali (l'Asian Development Bank) e quelle espressamente promosse dal governo cinese, in cerca di una maggiore legittimazione internazionale nella regione (l'Asian Infrastructure Investment Bank). È interessante che in questo caso il Giappone faccia parte di entrambi i gruppi, potendo in futuro giocare il ruolo di cardine tra i due raggruppamenti.

Una terza valenza della Tpp è che – se ratificata – essa costituisce di fatto un accordo di libero scambio con il Giappone, finora mai negoziato, e al tempo stesso un ammodernamento dell'Area di libero scambio del Nord America (Nafta) tra Stati Uniti, Canada e Messico, entrata in vigore più di vent'anni fa, nel 1994. La Tpp permette quindi agli Stati Uniti di conseguire “economie di scala” e standardizzazione nei propri accordi commerciali, di portata quasi globale se gli stessi principi venissero estesi a un possibile accordo con l'Unione europea tramite la Ttip.

Si tratta quindi di una vittoria per la diplomazia commerciale statunitense o per tutta la comunità internazionale che indirettamente avanzerebbe nell'applicazione di principi di libero scambio ed efficienza economica? Le opinioni sono contrastanti. Le stime dei benefici a regime della Tpp sono dell'ordine dell'1% del prodotto interno lordo mondiale e quelle della possibile Ttip pari a circa lo 0,4% del Pil statunitense e allo 0,5% del Pil europeo. Non trascurabili quindi, ma neanche monumentali. A fronte di questi guadagni sono le incertezze legate all'introduzione di minori salvaguardie in campo alimentare, maggiore tutela legale per le grosse imprese multinazionali nei confronti dei governi, e la maggiore tutela dei

farmaci biologici e dei diritti d'autore, che aumenterebbe la profitabilità dei prodotti dell'ingegno, ma ne limiterebbe la diffusione nei paesi e tra le fasce di basso reddito. A questi dubbi si aggiunge la notevole segretezza che ha circondato i negoziati. Il testo degli accordi è stato reso pubblico ufficialmente solo a negoziati conclusi – anche se Wikileaks ne aveva anticipato il contenuto. Trattandosi di oltre 5.000 pagine divise in 30 capitoli sarà un'impresa per il congresso americano, un organismo non noto per la sua pazienza e attenzione ai dettagli, esaminare l'accordo entro 90 giorni per decidere se approvarlo o respingerlo in blocco, in base a una legislazione che dà al presidente Obama la facoltà di richiederne l'approvazione senza emendamenti. Poiché esiste un'opposizione a ulteriori liberalizzazioni degli scambi in fasce sia del Partito repubblicano che di quello democratico, l'approvazione dell'accordo prima che si accenda la campagna per le elezioni presidenziali Usa del 2016 non è garantita, e in tal caso è probabile che nessuno dei candidati avrebbe interesse a sottolineare l'importanza dell'accordo durante la campagna elettorale o immediatamente dopo la sua conclusione.

Se lasciata cadere, la Tpp rappresenterebbe un'indicazione di tendenze meno liberistiche in campo commerciale e quindi del riemergere di preoccupazioni protezionistiche e di posizioni diverse nella regolamentazione di una serie di settori tra i vari paesi. Se ratificata, potrebbe comunque creare delle crepe tra la concezione del commercio internazionale promossa dagli Stati Uniti e i punti di vista di altri paesi. In entrambi i casi, un mondo più frammentato rispetto a quello auspicato dall'Omc, ma comunque un mondo che cerca, in mancanza di accordi globali, di perseguire approcci di "second best".

L'Unione europea – la cui autorità nel campo del commercio estero è ben accettata dai Paesi membri – dovrebbe riflettere con maggiore attenzione sul ruolo che vuole giocare in questo scenario in evoluzione, e poi agire con maggiore decisione. Le trattative su accordi di libero scambio con paesi asiatici hanno proceduto a rilento. Le discussioni con l'India, iniziate nel 2007, non hanno fatto progressi significativi. Nel caso dell'Asean, che ha sostanzialmente raggiunto nel 2015 l'obiettivo di unificazione dei mercati, l'Euro-

pa ha preferito l'approccio di trattative con singoli paesi al tentativo di un più lento, ma più ambizioso, accordo complessivo. Le trattative con il Mercosur in America Latina non hanno fatto molti passi avanti dal 2000, anche se il decadere di Argentina, Brasile e Uruguay dal sistema delle preferenze generalizzate, a partire dal 1° gennaio 2014, dovrebbe avere impartito un nuovo senso d'urgenza. Il primo passo dovrebbe essere l'analisi delle condizioni incluse nella recente Tpp e proposte nella Ttip, per definire una posizione europea, che può essere di accettazione o formulazione di alternative credibili. Il secondo, una valutazione realistica del modo in cui posizioni europee possono venire promosse nel complesso quadro di accordi bilaterali, regionali e globali. Tale analisi deve includere una riflessione su aree e settori (ad esempio l'agricoltura) dove un ripensamento delle vecchie politiche è necessario per identificare possibili aree per reciproche concessioni, in particolare con i paesi emergenti e in via di sviluppo. Senza perdere di vista la soluzione ottimale di accordi globali nell'ambito dell'Omc, bisogna in parallelo pensare a quali ponti gettare su quali crepacci.

Energia

Massimo Nicolazzi

L'ENERGIA FOSSILE. UN'ISOLA FRA LE CREPE

Il petrolio che dà ragione ad Adelman. «The oil market, like the Ocean, is a great pool». Un mercato “globalizzato”. Dove non si formano prezzi regionali (lo spread Wti/Brent non segnala un mercato locale, ma solo sconta la ricaduta sul prezzo di problemi locali di infrastruttura). Dove l'eccesso di offerta se prolungato provoca il crollo del prezzo, siccome in un mercato dovrebbe essere. Dove l'arma della politica, in forma di embargo selettivo, pare incapace di effetto. Ci prova da produttore Chávez, e nessuno (e tantomeno il prezzo) se ne accorge. Le sue navi che vanno altrove sono giusto sostituite da quelle che altrove ci andavano prima. Ci prova da consumatore l'Occidente con le sanzioni all'Iran; e succede solo che aumentano le navi iraniane destinate all'Oriente. Finisce che la destinazione la determina solo la necessità di ottimizzare la capacità di raffinazione (una raffineria non può, per ragioni tecniche e/o economiche, trattare qualunque greggio; e ottimizza la sua resa solo se approvvigiona materia prima con determinate caratteristiche sia di densità – misurata in gradi Api – sia di contenuto di zolfo). Scoppiò la crisi libica; e tutti a preoccuparci per la sicurezza dei nostri approvvigionamenti. Poi finisce la notizia. Il prezzo non reagisce e quasi nessuno si accorge che nel giro di pochi mesi sostituiamo il libico con l'azero (che per qualità gli è parente) e che l'Azerbaijan è diventato il nostro primo importatore.

Il gas che invece è cosa per mercati regionali. Meglio, macroregionali. In Asia (2014) sono arrivati a pagarlo quasi sette volte più che negli Stati Uniti; e in Europa quasi quattro. Adesso lo *spread* si è di molto ridotto (essenzialmente per il surplus d'offerta e il crollo dei prezzi asiatici, che ha quasi azzerato il differenziale Asia/Europa). Ma il peso dell'infrastruttura non sembra comunque consentire

un mercato autenticamente globale. Trasportare petrolio da un continente all'altro quasi non influisce sul prezzo. Se tocca fare invece conto di tubi, o di liquefattori e gasiere criogeniche e rigassificatori, la distanza diventa di necessità un elemento di prezzo.

Eppure anche qui le crepe sembrano più annunci che fatti. La crisi ucraina come paradigma. La Russia che cessa le consegne di gas all'Ucraina. Che magari è rappsaglia; però quando hanno pagato il gas glielo hanno sempre consegnato. E comunque è vicenda locale che non ha conseguenze sulla vicenda regionale, grazie anche alla bassa domanda causata dallo spiazzamento del metano da parte delle rinnovabili e dalla stagnazione delle economie. Nel mondo di sopra le atrocità quotidiane di una guerra (anche) civile e le sanzioni contro la Russia. E nel mondo di sotto il fiume azzurro che scorre pacificamente dalla Russia attraverso l'Ucraina per sfociare in Europa. Adesso Russia e Turchia. E la Turchia che oggi è il paese non ex sovietico sicuramente più dipendente dal gas russo. Tensione fortissima, ma a oggi nessuna ricaduta sulle forniture quotidiane di gas. Poi è sempre possibile che l'irrazionalità prevalga. Però ancora oggi in Ucraina come in Turchia pare vigere la regola della neutralizzazione delle forniture dal conflitto. La regola dell'autonomia dell'idrocarburo.

Il mercato, o meglio la "pace" energetica come dono dell'eccesso di offerta. E perciò, si potrebbe argomentare, ciclica e contingente. Se non fosse per la Sindrome del Produttore. Che negli anni è diventato sempre più dipendente dall'esportare produzione. Per il proprio budget. Per il proprio welfare. Per i propri armamenti. Per il proprio consenso sociale; e dunque, in definitiva, anche per la sopravvivenza della propria élite. Stati Uniti e Canada sono autosufficienti per gas; e ci vanno ormai vicini per petrolio. L'Europa è ormai sempre più il prototipo del consumatore dipendente. Ma anche del consumatore (almeno per propri consumi) decadente. Che però si trova ad acquistare da produttori di dipendenza potenziale ancora maggiore. La Russia, per fare d'esempio. World Bank (2013) la stima dipendente dall'esportazione di proprie risorse naturali per il 18,8% del proprio Pil (la dipendenza è qui misurata come rapporto tra valore delle risorse esportate e Pil). E anche se la

dipendenza dal petrolio del budget federale russo è multipla rispetto a quella dal gas, forse è alla dipendenza più che alla sovrapproduzione che dobbiamo la placidità del fiume azzurro. E forse è così che riusciamo a spiegare quell'apparente contraddizione di marketing per cui il prezzo crolla e i produttori, presi individualmente e per intero, Opec (Organization of the Petroleum Exporting Countries) incluso, cercano se possibile di aumentare la produzione. Non sono, per dipendenza, liberi di non vendere; almeno quanto noi non siamo liberi di non comprare. La "libertà" del mercato come prodotto dell'incontro di due stati di necessità. La "sicurezza" energetica non più solo come possibilità/capacità di acquisire fonti energetiche a prezzo ragionevole; ma anche come possibilità/capacità di venderle. Il vecchio paradigma della sicurezza (anzitutto funzione della capacità di diversificare la fonte) merita forse una riconsiderazione.

UE, SICUREZZA E INFRASTRUTTURA. IL VUOTO OLTRE LA CREPA

Il produttore che non è più libero di non vendere dovrebbe far rideclinare la sicurezza. Se non vende è perché non può, e non perché non vuole (per embargo politico o altrimenti). E se non può è perché la sua instabilità interna rende impossibile la vendita. Se c'è un equivalente guerra civile che preclude o limita la possibilità di carico. Se poi la guerra civile finisce, chiunque vinca non può che ricominciare a vendere. Il rischio "politico" messo così è parente di quello meteorologico (cataclisma, ...). La *disruption* di un fornitore, al netto di patologie estreme, è come il rischio meteorologico per natura temporanea; e a volte a provocarla non basta nemmeno il caos paese (il gas libico continua infatti ad arrivare).

Negli ultimi dieci anni i consumi europei sono scesi significativamente (dal 2005 al 2014, il petrolio da 15,133 milioni barili/giorno a 12,527; e il gas da 500 a 386,9 miliardi di mc/anno²). Il petrolio è un pool, è sovrabbondante, e il fornitore è variabile in tempo reale (come nel caso libico). Il gas necessita di infrastrutture; ma quelle

² BP *Statistical Review of World Energy*, giugno 2015.

d'importazione in Europa risentono dei tempi in cui si assumeva una crescita esponenziale dei consumi e non il loro declino. E così oggi, in molti casi, ci ritroviamo in sovrabbondanza di capacità (in Italia abbiamo una capacità installata d'importazione per oltre 120 miliardi di mc di gas/anno; e nel 2014 ne abbiamo importati 55 miliardi).

La sicurezza è anzitutto ridondanza. Stoccaggi e scorte "strategiche". Sui quali, per petrolio e gas, non siamo mal messi (lo stress test Ue di quest'anno ha, ad esempio, certificato una buona capacità di tenuta in caso di blocco russo; e le scorte petrolifere nella situazione dell'oggi sono forse ridondanti di loro). Il punto è che la ridondanza costa. In termini aziendali, è puro magazzino. O meglio un'assicurazione contro le deviazioni dal business *as usual*. Il "quantum" di sicurezza, gli eventi dai quali ci vogliamo "assicurare" (per estremi e nel caso del gas, dal gelo a maggio alla rivoluzione russa) sono perciò decisione squisitamente politica. Renderne esplicite le basi aiuterebbe.

Per il gas, oltre la ridondanza, c'è un tema d'integrazione europea dei mercati; e perciò delle reti. Qui non va benissimo. Nel 2014 la capacità di rigassificazione europea (al lordo della Turchia) rimasta inutilizzata era per volume superiore alla totalità delle importazioni dalla Russia. Detta così, vorrebbe solo dire che il proprietario del Gnl preferiva vendere in Asia piuttosto che in Europa (e viceversa che il gas russo costava meno). Vero. Ma sarebbe successo anche in condizioni di prezzo diverse. Il collegamento dei punti di ingresso con gli hub europei è spesso men che perfetto; e nel caso della penisola iberica praticamente inesistente. La Spagna ha una capacità d'importazione di circa 100 miliardi di mc/anno (di cui oltre 60 da impianti Gnl); e una capacità di "riesportazione" in Europa via tubo di 5 miliardi di metri cubi. La priorità politica dell'Ue sembra essere stata quella di realizzare infrastruttura che assistesse i paesi già in orbita russa. Il risultato però è che oggi siamo già in grado di esportare gas dalla Germania in Ucraina; ma non ancora, e non sappiamo bene tra quanto, di "esportarlo" dalla Spagna in Francia.

La riduzione della dipendenza dalla Russia a lungo (unica) chiave di lettura della politica Ue, dal South Stream alla procedura aper-

ta contro Gazprom per pratiche anticoncorrenziali. Con lo scarso successo che il sottoutilizzo dei rigassificatori europei ci segnala. Poi arriva il raddoppio di Nord Stream, e la Germania sembra invertire la rotta. Metterla in politica però non sempre aiuta, o almeno basta a capire. Il South Stream, nelle condizioni della domanda europea, era comunque solo ridondanza. Il Nord Stream porta in Germania anche gas tedesco (Eon e Basf sono partner di Gazprom nel giacimento da cui origina la maggior parte del gas oggi esportato via Nord Stream); ed è plausibile che a fine decennio la Germania non voglia arrivare con il carbone ancora leader del proprio *energy mix*. Nel caso, o si rimangia lo stop al nucleare o le serve più gas. Distinguere l'economico dal politico è esercizio spesso inutile.

Il mercato, con i suoi segnali di capacità e di prezzo, ci suggerisce che la riduzione della dipendenza, in sé, non dovrebbe essere in cima all'agenda. Se il calo dei consumi porta a un sottoutilizzo delle infrastrutture di cui già disponiamo nell'impiegare risorse pubbliche scarse, e al netto dell'investimento privato, forse la priorità non dovrebbe essere quella di spendere in ulteriori diversificazioni delle fonti (che almeno nel medio-breve aggiungerebbe solo vuoto al vuoto) ma nell'integrazione di quello che c'è. Senza infrastruttura integrata manca la condizione per un mercato "europeo" del gas; e manca quella liquidità del mercato che è una delle condizioni della sua sicurezza. Apparentemente questa è già la direzione di marcia; ma le priorità concrete della sua prassi sembrano revocarne in dubbio l'aspirazione.

RINNOVABILI. LA CREPA DEL MERCATO

Sin qui fossili, che sono ancora le nostre fonti più che preponderanti. Poi ci sarebbe la transizione energetica. Dal fossile al rinnovabile. Il cui problema, in termini di consenso e di crescita, è che al netto della tassazione il fossile continua a essere numeroso e di basso costo di produzione. La via maestra per avviare la transizione sarebbe potuta essere quella d'incorporare le esternalità derivanti dall'uso del fossile nel suo prezzo, e così renderlo competitivo a quello delle

rinnovabili. *Caps and trade* e *carbon tax*, e cioè i due sistemi che in qualche modo (ma senza raffinatezze econometriche) nascevano un po' da questa impostazione, non hanno sortito risultati degni di nota. L'unico intervento che ha spinto in alto (relativamente) la produzione da fonti rinnovabili intermittenti (sole e vento) è stato sin qui in forma di cospicui sussidi pagati in bolletta dai consumatori finali. Un incentivo cash all'investitore/produttore rinnovabile, in grado di conseguire redditività a due cifre, anziché un aggravio della tassazione del fossile (sia esso in forma di tassazione diretta o di "prezzo" dell'emissione). Un ribilanciamento delle fonti reso possibile solo dall'intervento pubblico. (Strano paradosso. Chi si avvicina agli idrocarburi vi cerca politica, e trova mercato; e chi alle rinnovabili vi cerca mercato, e trova politica).

Le politiche europee in punto di transizione dal fossile sono note e ambiziose. Però varrebbe la pena di riflettere sul percorso da compiere. Forse è possibile arrivarci anche decretando la fine del sussidio nelle forme che soprattutto in Italia abbiamo sin qui sperimentato. Il margine più ampio di riduzione del consumo di fossili nel breve periodo lo si può ricavare investendo con priorità in risparmio energetico, anziché in sostituzione *tout court*. E la condizione perché le rinnovabili intermittenti possano sostituire le fonti tradizionali è anzitutto che venga meno a fini di utilizzo la loro intermittenza, e che dunque si sia in grado di sviluppare sistemi di accumulo di energia efficienti ed economici.

Poi, per carità, se fatto questo restano ancora fondi pubblici per un qualche sussidio ci toccherà rassegnarci.

7. In controtendenza

Iran

Roberto Toscano

L'importanza dell'accordo Joint Comprehensive Plan of Action (Jpoa) firmato a Vienna tra l'Iran e i "5+1" il 14 luglio 2015 va ben oltre la complessa questione nucleare che era stata per lunghi anni al centro dei rapporti fra Teheran e il resto del mondo.

Si può dire infatti che nel lungo e difficile negoziato non era in gioco soltanto la possibilità di evitare un nuovo ingresso (per di più di un paese per molti versi problematico) nel già troppo numeroso "club nucleare", ma a un tempo le prospettive di un'evoluzione interna del regime iraniano e la questione del ruolo regionale dell'Iran, con la fine del suo isolamento internazionale.

Non è certo casuale che l'intesa sia stato raggiunto sotto la presidenza di Hassan Rouhani, la cui elezione nel 2013 è avvenuta sulla base di una proposta sostanzialmente centrista appoggiata da un riformismo politicamente emarginato, ma ancora presente nelle classi medie e nella stessa classe dirigente della Repubblica islamica. È vero che le sanzioni decretate sia dagli Stati Uniti sia dall'Unione europea hanno avuto un ruolo importante per indurre gli iraniani a maggiore flessibilità negoziale, ma colpisce anche che l'accordo alla fine sia stato raggiunto sulla base di clausole e compromessi che erano in larga parte inclusi nelle posizioni dei negoziatori iraniani negli anni di Khatami, ma che non erano state allora considerate sufficienti da Usa e Ue che insisteva-

no sulla richiesta di “zero centrifughe”. Limiti e verifiche contro il riconoscimento del diritto iraniano all’arricchimento dell’uranio, come del resto permesso dal Trattato di non-proliferazione: solo in questo modo si è potuto raggiungere un accordo che da un lato facesse salve le garanzie che l’Iran non passasse dal nucleare civile a quello militare, ma dall’altro non imponesse a Teheran una discriminazione che nemmeno i più radicali fra i riformisti erano disposti ad accettare.

Per l’Iran si trattava, in altri termini, di garantire la sovranità nazionale su un tema, il nucleare, che non è visto nel paese come “questione di regime”. È molto significativo, al riguardo, che quando il ministro degli Affari esteri Mohammad Javad Zarif è atterrato all’aeroporto di Teheran dopo la firma dell’accordo le persone che si erano (spontaneamente) riunite per accoglierlo lo hanno salutato al coro di «Benvenuto Zarif, il nuovo Mossadeq» – ovvero il dirigente liberale, filo-occidentale e laico protagonista della lotta per la nazionalizzazione del petrolio rovesciato nel 1953 da un colpo di stato organizzato da Cia e MI-6.

Nel complesso, per non dire bizzarro, sistema politico-costituzionale iraniano il presidente, d’altra parte, risulta essere una specie di primo ministro sottoposto alla decisione finale del Leader supremo, attualmente l’ayatollah Khamenei, senza la cui autorizzazione i negoziatori iraniani non avrebbero potuto accettare i necessari compromessi. Khamenei, tipico dirigente post-rivoluzionario – e sostanzialmente conservatore – ha dato luce verde alla trattativa e all’intesa ma, preoccupato che ne scaturissero pericolose aperture, ha continuato, prima e dopo la firma dell’accordo, a esprimere scetticismo nei confronti della buona volontà e credibilità degli interlocutori, soprattutto gli americani, e ad ammonire sul rischio di “infiltrazioni” di tipo ideologico. Va detto che non ha tutti i torti, nel senso che quella iraniana è una società giovane, con una classe media molto ampia, altamente istruita e cosmopolita. Gli iraniani viaggiano e sono bene informati nonostante i tentativi del regime di limitare il flusso di informazioni dall’estero: le antenne paraboliche sono proibite, ma tutti le possiedono; internet è filtrato, ma sono disponibili numerosi accorgimenti per eludere il blocco. Al di

là delle differenze sociali e delle divergenze politiche, gli iraniani, nella loro stragrande maggioranza, vorrebbero che il loro paese diventasse “normale”: prospero, aperto, rispettato nel mondo.

È quindi comprensibile che Khamenei, e i conservatori del regime – che mantengono posizioni di rilievo nell’apparato dello stato (in particolare nelle Guardie della rivoluzione e nella magistratura) anche sotto la presidenza Rouhani – temano l’effetto che l’accordo nucleare possa produrre con l’eliminazione dell’isolamento anche economico e lo sfumare dello spauracchio di un nemico in agguato, soluzione classica per tutti i regimi.

Questo spiega perché l’anno si chiude con un grande ottimismo da parte degli iraniani, che intravedono la possibilità di un paese più prospero, con la fine delle sanzioni e dell’isolamento, e anche gradualmente più libero dal punto di vista sia dei diritti che del costume. Nello stesso tempo tuttavia, si è aperta, con l’accordo del 14 luglio, una lotta aspra e dagli esiti ancora incerti sul futuro del regime e del paese. Una lotta che, ad esempio, spiega l’arresto da parte dell’intelligence e la condanna “per spionaggio” da parte della magistratura di persone dalla doppia cittadinanza iraniana e americana: il modo più efficace per intralciare il disegno di graduale normalizzazione dei rapporti fra Iran e Stati Uniti.

L’accordo nucleare va visto anche come un’importante svolta sul piano internazionale, in particolare per quanto riguarda il ruolo regionale dell’Iran. Proprio per questo, più che per un reale timore di una futura minaccia nucleare iraniana, Israele e Arabia Saudita hanno cercato fino all’ultimo momento di ostacolare il raggiungimento dell’intesa, contando sul Congresso americano e la sistematica opposizione della maggioranza repubblicana alle iniziative, sia in politica interna che internazionale, del presidente Obama. L’Iran odierno non è certo impegnato in un disegno di conquista territoriale o di diffusione di un messaggio religioso di tipo messianico – ma è un paese ambizioso dal punto di vista geopolitico, deciso a perseguire il proprio interesse nazionale, ma anche sul piano diplomatico, contando su alleati, dalla Siria a Hezbollah, capaci di fungere da asset per la propria sicurezza e di appoggiare il suo disegno di contestare equilibri geopolitici strutturati contro i suoi interessi e

tendenti al suo isolamento. Di qui il sospetto che l'Iran nutra disegni di egemonia regionale, del resto non del tutto nuovi, se si pensa alla politica dello Shah, che comprendeva anche interventi militari nella penisola arabica.

Ma a questo sospetto che potremmo definire "storico" si è aggiunto, per i sauditi e gli altri paesi sunniti, il vero e proprio trauma del passaggio dell'Iraq, dopo la sconfitta di Saddam da parte degli americani, sotto un governo sciita. Uno sviluppo che i sunniti non hanno mai accettato e non hanno mai ritenuto legittimo, tanto più che la democrazia che doveva sorgere dalla distruzione del regime baathista si è rivelata invece un regime non solo corrotto, ma anche brutalmente settario contro la minoranza sunnita.

Subito dopo l'accordo di Vienna Washington ha cercato di tranquillizzare i propri alleati arabi minimizzando il significato dell'accordo e fornendo accresciuti aiuti militari. L'interpretazione minimalista del significato dell'intesa, tuttavia (un'interpretazione che fra l'altro è la stessa che cerca di accreditare l'ayatollah Khamenei) si è ben presto rivelata poco credibile.

Dopo Vienna l'Iran è tornato a essere un protagonista della situazione regionale. Lo dimostra l'inclusione nella trattativa multilaterale tesa a ricercare una soluzione diplomatica alla tragedia siriana – un'inclusione alla quale i sauditi e gli altri paesi del Golfo si sono a lungo opposti, appoggiati dagli Stati Uniti, ma che è oggi diventata insostenibile di fronte alla sfida rappresentata dallo Stato Islamico.

A Washington si è smesso di credere, ammesso che lo si sia mai creduto, che Teheran sia il nemico principale, come ancora insistono gli israeliani. L'Iran resta problematico antagonista, questionabile sia sul piano internazionale sia su quello di un regime interno incompatibile con i diritti umani. Ma se nei suoi confronti si impone una politica di accordi parziali e contenimento sistematico, nei confronti dello Stato Islamico il semplice contenimento non è un'opzione, tanto più quando è diventato evidente che al controllo territoriale si è associato un terrorismo trans-nazionale come quello che aveva caratterizzato al-Qaida, oggi non più "numero uno" nella galassia del radicalismo jihadista.

In assenza di una volontà americana, europea e araba di schierare truppe di terra, e di fronte all'insufficiente incisività dei soli bombardamenti aerei, l'Iran rimane indispensabile per "vertebrare" il carente esercito iracheno e per appoggiare gli unici veri combattenti sul terreno, i peshmerga curdi.

Non solo, ma senza l'Iran (e senza la Russia) appare difficile che Assad possa essere convinto ad accettare un compromesso destinato inevitabilmente ad avviare una sua uscita di scena.

Dopo il 14 luglio l'Iran è quindi tornato a essere uno dei protagonisti – un protagonista palese, e non solo in chiave sotterranea ed eversiva – della aggrovigliata, drammatica vicenda mediorientale.

Resta da vedere in quale chiave lo sarà: se come elemento di stabilizzazione o come "spoiler". Molto dipenderà dall'evoluzione della situazione interna, e in particolare dalle elezioni, sia parlamentari sia quelle che coinvolgono l'Assemblea degli esperti (l'organo da cui dipende la scelta del Leader supremo), che si terranno nel febbraio 2016, e che daranno il segno della solidità o meno del disegno aperturista del presidente Rouhani.

America Latina

Loris Zanatta

In un mondo sempre più solcato da profonde crepe geopolitiche e conflitti di civiltà, il panorama dell'America Latina si presenta oggi più stabile e prevedibile, e non solo di quanto appaiano altre aree del globo, ma anche di quanto la stessa America Latina apparisse nel recente passato. L'evento che più ha indotto gli osservatori a sottolineare tale peculiarità, è senz'altro stato l'avvio del disgelo tra Stati Uniti e Cuba: un passo che si direbbe destinato, qualora evolvesse nella direzione sperata, a togliere di mezzo il più annoso e spinoso scoglio che ancora si para sul cammino di una sostanziale cooperazione emisferica nelle Americhe. Ma anche altri fattori, perfino più importanti del disgelo cubano, taluni di ordine storico e altri di natura più congiunturale, inducono a confidare, almeno a medio termine, sul miglioramento del clima internazionale in America Latina; miglioramento da intendersi sia come maggiore cooperazione multilaterale, sia come maggiore condivisione di valori nei diversi paesi dell'area. Certo, l'evoluzione del caso cubano e quella di altri delicati passaggi del contesto regionale, come la cronica crisi venezuelana e il processo di pace in Colombia, rimangono colmi di trappole e potrebbero da un momento all'altro ridare fiato alle frizioni che in passato hanno infiammato la regione. Ma per il momento, tutto pare indicare che tali frizioni tendano piuttosto ad attenuarsi e che la loro soluzione si possa incanalare per vie pacifiche e negoziate.

PANAMERICANISMO E PANLATINISMO

Se il disgelo tra Washington e L'Avana lascia presupporre che contribuirà a ridurre le tensioni nell'emisfero americano, non è tanto per ciò che esso rappresenta in sé: sono ormai lontani i tempi in cui tale conflitto evocava testate nucleari, guerriglie o movimenti di liberazione del Terzo Mondo. Cuba è oggi essenzialmente ciò che

fu all'inizio della rivoluzione castrista: un problema americano. È su tale sfondo che gli effetti del disgelo in atto vanno perciò interpretati. Se si considera, infatti, che Cuba ha rappresentato, in forma più radicale e compiuta di ogni altro caso, il perno geopolitico e l'emblema ideologico di una coalizione panlatina opposta alle idee e allo spirito panamericano, si capisce che l'eventuale scomparsa del conflitto che la riguarda minerebbe alla radice le ragioni della virulenta e atavica lotta tra panlatinismo e panamericanismo; e aprirebbe forse la via a una virtuosa sintesi tra loro. Si tratta infatti di una contrapposizione assai più profonda del mero contrasto economico tra l'America Latina in perenne via di sviluppo e gli Stati Uniti opulenti e imputati di pratiche imperiali. Alla sua base, vi è l'antico contrasto tra un ideale, quello panlatino, impregnato di valori ereditati dal retaggio ispanico e cattolico, ostile ai fondamenti filosofici e morali del liberalismo politico ed economico, e l'ideale panamericano, ispirato proprio alle idee liberali maturate in ambito protestante e anglosassone. A tale, profonda divergenza storica, che tocca le fibre più intime delle società a nord e sud del Rio Grande, si deve più che ad ogni altro motivo l'eterno ritorno e la vasta popolarità dell'antiamericanismo agitato con veemenza da regimi e movimenti populistici in America Latina; un sentimento che suole alimentare fortissime tensioni sia tra i paesi dell'area e gli Stati Uniti, sia tra i paesi latinoamericani stessi, da sempre divisi tra loro e al loro interno tra i sostenitori del liberalismo panamericano e quelli dell'antiliberalismo panlatino.

POPULISMI SGONFI

Ma se così stanno le cose, non meno della mano tesa di Barack Obama a Raúl Castro, che priva i cultori del panlatinismo del drappo rosso che in passato Bush agitò loro dinanzi alimentandone la popolarità, pesano sul futuro degli equilibri regionali le sonore sconfitte elettorali patite sul finire del 2015 dal peronismo kirchnerista in Argentina e dal chavismo in Venezuela. Non a caso si tratta dei due movimenti storici cui il castrismo è più affine e dei due altri mag-

giori perni, oltre a Cuba, dell'onda panlatina che tanto vigore assunse a partire dagli anni Novanta, ai tempi del Washington Consensus, in reazione all'espansione dell'egemonia panamericana. Proprio il Venezuela, forte dei prezzi petroliferi stellari, si fece da allora portavoce del panlatinismo, estendendo la sua influenza e leadership sui paesi della Alternativa Bolivariana per le Americhe (Alba, tra i quali Nicaragua, Ecuador e Bolivia). Non solo: fece ingresso nel Mercosur e ampliò i confini del fronte antiliberale globale fino a tessere alleanze coi suoi membri più remoti e radicali: dalla Russia all'Iran, dalla Corea del Nord alla Siria, dalla Bielorussia alla Cina. Ciò facendo, il Venezuela stimolò non solo la continua tensione con gli Stati Uniti, ma attizzò e ancora attizza frequenti conflitti coi paesi che in America Latina si attengono con maggiore o minore fedeltà ai precetti del panamericanismo – ossia alla democrazia liberale e all'economia di mercato, invisi a chavismo, castrismo e peronismo. Da ciò le ricorrenti crisi tra i paesi dell'Alba e tutti gli altri: ora la Colombia, ora il Perù, ora il Cile, col Brasile a cercare di esercitare una leadership poco efficace dinanzi a tale frattura. Ora, il disgelo cubano e le *débâcles* dei populismi venezuelano e argentino, potrebbero aprire la via in entrambi i paesi a politiche estere più pragmatiche, meno soggette alle violente contrapposizioni ideologiche del passato; e a politiche più aperte alla cooperazione nei fori multilaterali: sia con gli Stati Uniti e l'Unione europea, sia con le potenze che, come la Cina, hanno ormai una consolidata presenza in America Latina. Gli stessi governi dei rimanenti paesi dell'Alba, orfani della forte leadership che Venezuela, Cuba e Argentina avevano esercitato, è probabile siano indotti a maggiore moderazione.

MISSIONE COMPIUTA

Se la pericolosa faglia che tanti terremoti politici ha causato in passato tra gli stati latinoamericani e tra di essi e gli Stati Uniti sembrerebbe oggi meno soggetta a improvvisi scoppi, non si deve solo all'evoluzione in corso a Cuba, in Venezuela, in Argentina; o in Brasile, dove la lunga stagione di egemonia del Partito dei Lavoratori si direbbe

avvicinarsi al tramonto tra scandali e recessione, il che priverebbe i governi panlatini di un potente protettore. Si deve anche, o ancor più, a un mutamento storico ancora in atto, ma di lungo corso; un mutamento dagli effetti paradossali, una classica eterogenesi dei fini, ma con una portata di potenza immensa. Si può descriverne così la catena di processi che lo compone: a partire dagli anni Ottanta, l'America Latina ha iniziato a camminare verso la democrazia liberale e l'economia di mercato. Non era un evento inedito, ma per la prima volta lo faceva tutta insieme, favorita dal contesto internazionale e da un consenso assai più ampio che in ogni altra epoca. Poiché tali erano i valori storici del panamericanismo, quelli nel cui nome gli Stati Uniti erano così spesso intervenuti nella regione, tale evoluzione, pur così gradita a Washington, l'ha però poco a poco privata della legittimazione a farlo. Privi dell'arma ideologica dell'interventismo in nome della democrazia, gli Stati Uniti hanno iniziato così a perdere egemonia nell'emisfero e a essere costretti a trattare i paesi dell'America Latina come partner adulti coi quali cooperare, più che come minori da redimere. L'attenuazione dell'egemonia statunitense è andata infine sgonfiando lo spauracchio dell'Impero alle porte, contro il quale edifica la sua forza e identità il panlatinismo della regione. Da ciò, oltre che dai loro fallimenti, deriva la fragilità che d'un tratto mostrano i populismi latinoamericani, orfani o quasi del nemico cui solevano imputare tutto ciò che in America Latina non andava; di problemi di cui oggi portano invece piena responsabilità dinanzi ai loro elettori.

VALORI CONDIVISI

Tutto ciò non esclude affatto che la crepa tra panamericanismo e panlatinismo non tornerà ad aprirsi, magari in altri paesi, né che i fenomeni tellurici che le sono associati non tornino a scuotere l'area. In fondo, così è sempre stato nella storia latinoamericana: a ogni passo avanti del liberalismo politico e ancor più del liberismo economico, ha fatto presto riscontro un forte rinculo panlatino, populista e allergico al mercato. Proprio tale costante e brusca oscillazione da un polo all'altro, aiuta a spiegare le enormi difficoltà che ancora incontra

l'integrazione latinoamericana. Ai paesi dell'America Latina, attratti da canti di sirene opposti tra loro, non riesce ancora di coagularsi intorno a valori e istituzioni condivise, come accadde all'Europa dopo la Seconda guerra mondiale. Non è un caso che al di là delle tante sigle che costellano la regione a indicare numerose forme d'integrazione, ben poca strada si sia fatta in tale direzione e che anche negli ultimi anni una profonda breccia si sia andata aprendo tra modelli politici e sociali ispirati ai valori del panamericanismo, prevalsi nei paesi della Alleanza del Pacifico, e modelli imbevuti di panlatinismo, più tipici dei paesi affacciati sull'Atlantico. A tal proposito, il maggior dinamismo economico dei primi e le gravi crisi attraversate dai maggiori regimi panlatini, parrebbero favorire la convergenza verso la democrazia liberale. Toccherà poi a essa riuscire ad amalgamare con le minori tensioni possibili i valori delle due diverse tradizioni.

Ambiente

Marzio Galeotti

Il summit sul clima, la cosiddetta Cop21, si è concluso sabato 12 dicembre a Parigi con la firma dell'agognato accordo. Si è trattato della realizzazione di aspettative che negli ultimi mesi erano andate crescendo nella comunità scientifica e in tutti coloro – opinioni pubbliche, esperti, esponenti di associazioni e della politica – che sono maggiormente sensibili al problema dei mutamenti climatici.

Vi era un giustificato ottimismo, a differenza di quello probabilmente avventato che aveva caratterizzato l'avvicinamento a Cop15 di Copenhagen nel 2009. Questa volta le cose erano differenti perché l'accordo di Parigi era stato propiziato da almeno tre eventi. Anzitutto l'accordo Usa-Cina del novembre 2014 in cui il gigante asiatico per la prima volta assumeva pubblicamente degli obiettivi in materia di emissioni e di fonti rinnovabili di energia: secondo le intenzioni della leadership le prime dovrebbero raggiungere un picco nel 2030, mentre la quota delle seconde sui consumi totali di energia primaria dovrebbe arrivare al 20% entro la stessa data. Nel 2015 si sono poi susseguiti il potente messaggio dell'enciclica *Laudato si'* di Papa Francesco a maggio e l'U.S. Clean Power Plan di agosto, in cui il presidente Obama ha fissato un target di riduzione delle emissioni di CO₂ prodotte dalla generazione elettrica del 32% rispetto ai livelli del 2005 da conseguire entro il 2030.

Questi significativi viatici sono andati ad aggiungersi e a rafforzare la disponibilità di tutti, e la determinazione di molti, paesi a trasmettere al segretariato dell'United Nations Framework Convention on Climate Change (Unfccc) i propri piani volontari d'azione per contrastare i cambiamenti climatici. I cosiddetti Intended Nationally Determined Contributions (Indc's) riguardano 185 paesi, praticamente la totalità delle nazioni, pari a circa il 94% delle emissioni globali e il 97% della popolazione mondiale. Questi fatti hanno indotto l'International Energy Agency (Iea) a dichiarare, in occasione della pubblicazione, il novembre scorso, del *World Energy Outlook 2015*, che «the direction of travel is changing» e che

«there are unmistakable signs that the much-needed global energy transition is underway», in quanto i piani di riduzione si basano largamente su misure di efficienza energetica e di promozione delle fonti rinnovabili.

Una valutazione dell'accordo di Parigi può essere affrontata da diversi punti di partenza. Uno è quello di far discendere i contenuti desiderabili di un accordo e il giudizio sull'effettivo risultato dai fatti oggettivi, dai dati statistici e da quanto dice la scienza. Un altro può essere quello di usare dei giudizi di valore – i propri, naturalmente – come benchmark. Un altro ancora quello del realismo, che si traduce nel principio del miglior compromesso possibile tra interessi contrapposti.

Naturalmente i cambiamenti climatici sono un fenomeno globale, che quindi riguarda tutti gli esseri viventi. Scartando perciò la frangia esigua di coloro che ancora si ostinano a sostenere che il problema non esiste o non dipende dall'uomo, un accordo è comunque necessario per cominciare a risolvere il problema. Ci sono tre elementi fondamentali che fanno da sfondo a questa sfida planetaria senza precedenti, elementi che possono essere associati ai tre criteri di valutazione sopra accennati. Il primo è «target e obiettivi, strumenti e misure». Il secondo è «equità, intra- e inter-generazionale». Il terzo sono le «responsabilità comuni ma differenziate», il principio numero 7 della Dichiarazione dell'Earth Summit di Rio de Janeiro del 1992.

Il primo metro di giudizio parte dalla scienza. Pur nell'incertezza che caratterizza le nostre conoscenze delle dinamiche di fenomeni globali e di lunghissimo respiro, essa ci dice che con ogni probabilità i danni dei cambiamenti climatici valutati a fine secolo saranno ingentissimi. Nel dibattito si è venuto progressivamente ad affermare come indicatore di riferimento la temperatura, per la precisione il suo incremento rispetto al livello pre-industriale. Anche se si tratta di un valore medio, la soglia dei +2°C costituisce il livello da non superare. In tempi più recenti, stanti i progressi della scienza del clima come riportati negli ultimi rapporti dell'Intergovernmental Panel on Climate Change (Ipcc), il livello auspicato è stato abbassato a +1,5°C. È questo il valore entro il quale abbiamo una ragionevole

certezza che le attività umane, sociali ed economiche, non verranno *disrupted*, come si direbbe efficacemente in inglese. Da questo punto di vista l'accordo di Parigi include l'obiettivo "di lungo termine" di contenere il riscaldamento del pianeta «ben al di sotto dei 2 gradi» e di «mettere in atto tutti gli sforzi possibili per non superare 1,5 gradi». A tal fine le Parti (i paesi) puntano a raggiungere un picco delle emissioni "al più presto" e ad arrivare a saldo zero (tra emissioni di CO₂ e assorbimenti da parte di foreste e oceani) a partire dal 2050. Ma l'accordo non dice come e con quali strumenti; dice di impegni e non di obblighi. I piani nazionali volontari di mitigazione (gli Indc's) saranno sottoposti alla prima verifica nel 2023 e ogni 5 anni successivamente. L'adozione di un sistema di sanzioni è però rimandata a riunioni future.

Il secondo criterio di giudizio parte dal principio di equità. Il problema dei cambiamenti climatici pone alla generazione vivente un problema di equità senza precedenti. Non si tratta qui di discutere di sostenibilità di sistemi pensionistici e di debiti pubblici, ma di una formidabile sfida per assicurare ai nostri pronipoti e ai pronipoti dei nostri figli, e a ben vedere a tutti gli altri esseri oggi viventi, le stesse garanzie di cui godiamo oggi, a partire dalla vita stessa. Questa responsabilità si estende poi, all'interno della nostra generazione, da nord a sud, dai ricchi ai poveri, dai primi agli ultimi, dai meno minacciati ai più immediatamente minacciati dai cambiamenti climatici. Con l'abbandono di un accordo "top-down", calato dall'alto, come era il protocollo di Kyoto, a favore di un approccio "bottom-up" basato sugli Indc's, si è data anzitutto la possibilità a ciascun paese di enunciare un proprio piano volontario di riduzione delle emissioni realizzando così la differenziazione perfetta. È poi evidente che l'Indc porta con sé anche un'assunzione di responsabilità da parte del paese formulante, anche se la coerenza dei vari Indc's in vista dell'obiettivo unico e comune di crescita della temperatura non può essere garantita ex-ante. In effetti, i 158 piani inoltrati proiettano un aumento della temperatura a fine secolo di +2,7°C: ben altri sforzi saranno dunque necessari. Per fare un confronto rispetto al grado di copertura raggiunto, però, basta ricordare che il protocollo di Kyoto copriva circa il 14% delle emissioni glo-

bali e – assai più importante – lo 0% della crescita delle emissioni. L'accordo riconosce che raggiungere il picco delle emissioni richiederà più tempo ai paesi in via di sviluppo, così come riconosce che questi paesi subiranno i maggiori danni derivanti dai cambiamenti del clima. Di conseguenza, più ingenti dovranno essere gli sforzi di adattamento e questo richiederà risorse che essi non hanno. L'accordo prevede perciò la fornitura da parte dei paesi sviluppati di finanza, tecnologia e *capacity-building* ai paesi meno sviluppati. In particolare, fissa un nuovo obiettivo collettivo di “un minimo” di 100 miliardi di dollari all'anno tenendo conto dei “bisogni e delle priorità” di quei paesi.

Il terzo criterio infine è quello della fattibilità di un accordo, sulla base del realismo e pragmatismo che è ingrediente fondamentale e inevitabile della politica estera. La mediazione è l'arte della diplomazia e se l'accordo di Parigi 2015 sia soddisfacente o meno va giudicato alla luce della possibilità percepita di poterne raggiungere uno migliore ovvero di rischiarne uno peggiore. Non manca una casistica per la seconda possibilità, a partire da Copenhagen 2009. Questo accordo arriva esattamente 18 anni dopo l'unico e vero accordo, raggiunto a Kyoto. Il Protocollo conteneva obiettivi precisi e vincolanti di riduzione delle emissioni ma solo per 39 paesi, mentre gli Indc's di Parigi riguardano, come visto, 185 paesi. L'obiettivo di riduzione delle emissioni globali era di -5,2% entro il 2008-2013 rispetto al 1990, un obiettivo da molti esperti giudicato insufficiente, ridottosi poi ulteriormente per la non ratifica degli Stati Uniti. I negoziatori di Parigi hanno saggiamente evitato di impuntarsi su un accordo “legalmente vincolante”, visto che ciò avrebbe decretato il suo immediato fallimento: il Senato Usa non avrebbe ratificato un accordo siffatto. Meglio è stato puntare su procedure vincolanti, anche se ciò è stato ottenuto solo parzialmente. È stato saggio accettare l'indicazione di un fondo da 100 miliardi di dollari annui perché probabilmente i paesi sviluppati non avrebbero concesso di più, anche se i paesi poveri reclamavano un impegno finanziario crescente nel tempo. Molti altri aspetti non sono stati definiti in maniera più netta e stringente nel testo, come quello dell'obbligo e dell'accettazione da parte di tutti di meccanismi di Mrv (monito-

ring-reporting-verification) delle emissioni secondo gli standard dei paesi sviluppati.

Si può in conclusione affermare che se i diretti interessati hanno ciascuno qualche motivo di scontentezza, ma danno un giudizio complessivamente positivo, allora vuol dire che probabilmente il testo dell'Accordo di Parigi è stato il meglio del possibile, anche se forse il peggio dell'impossibile.

Parte Seconda
L'Italia

8. **Politica estera italiana, eppur si muove**

Ugo Tramballi

La politica estera, aveva avvertito Matteo Renzi parlando verso la fine dell'anno in una direzione del Partito democratico, non è più una materia per soli specialisti. Era il 24 novembre, il disorientamento internazionale dopo il massacro di Parigi era ancora forte e quell'evento aveva dimostrato che il fenomeno del terrorismo islamico non riguardava solo l'Isis in Siria, Iraq, Sinai e Libia. Aveva a che fare anche con le periferie delle nostre metropoli in Europa: il loro abbandono, la disoccupazione, la crisi dell'integrazione degli immigrati, in molti paesi arrivati ormai alla seconda, terza generazione con pari diritti di cittadinanza ma non uguali opportunità.

Il presidente del Consiglio intendeva questo, dicendo che le relazioni internazionali non erano più solo teoria e prassi per addetti ai lavori: «Se c'è un dato di fatto è che la politica estera oggi si fa partecipando al modo con cui si governano le periferie». Ma l'affermazione è carica di un significato più ampio. In un certo senso è rivoluzionaria e contribuisce a dimostrare la straordinarietà del 2015 per la politica estera del nostro paese. Un anno iniziato con una guerra esplosa in Europa (l'Ucraina); continuato nella constatazione sempre più marcata dell'inadeguatezza dei meccanismi Ue nel trovare formule economiche comuni ai 28 membri, e dello scollamento sul problema dei migranti; concluso nella totale incertezza geopolitica e strategica in Medio Oriente.

Nel dopoguerra raramente era stata sollecitata una simile mobilitazione popolare su temi di politica estera. Qualcosa di vagamente simile era forse accaduto nel 1983, quando il Partito comunista ita-

liano (Pci) portò in piazza la sua base contro il dispiegamento degli euromissili americani – i Cruise e i Pershing2 a medio raggio – in risposta all'ammodernamento degli SS20 sovietici. In generale, la guerra fredda semplificava le divisioni: rendeva più facile alla gente formarsi un'opinione, lasciando che del confronto o del dialogo Est-Ovest se ne occupasse la grande diplomazia.

La politica estera “popolare” sollecitata da Renzi richiede tuttavia un esecutivo dinamico, una classe politica preparata, un'opinione pubblica informata, un'informazione capace di svolgere il suo ruolo e, ormai sempre di più, forze armate adeguate. Infine, richiede una definizione ragionevole dell'interesse nazionale nelle regioni più prossime e nel mondo: definizione che sia sintesi delle differenze politiche legittime e sopra le divisioni partigiane. Una politica estera comune che abbia una continuità nell'eventuale alternanza di governo fra centro-destra e centro-sinistra.

In sostanza: una politica estera frutto di un dibattito articolato seguito da decisioni forti, coerenti e condivise. È l'Italia capace di questo? Nello straordinario 2015 la nostra politica estera ha dato segni di chiarezza più di quanto non sia accaduto negli anni precedenti? E l'opinione pubblica è più matura?

Due episodi importanti, ma minori, nella complessità di questa stagione dimostrano quanto continui a essere difficile arrivare a un efficace confronto di politica estera nel nostro paese. Il 27 febbraio il Parlamento era stato chiamato a votare sul riconoscimento dello stato palestinese. Una decisione solo teorica, in un certo senso etica, senza alcuna conseguenza pratica, poiché la comunità internazionale ha ormai accertato che la Palestina potrà nascere solo dal negoziato fra le parti interessate. La Svezia aveva preso decisioni più radicali, la Francia più interlocutorie. Il Parlamento italiano, invece, è stato capace di approvare due mozioni opposte: la prima promuoveva il riconoscimento, la seconda lo condizionava al raggiungimento di un'intesa fra l'Autorità nazionale palestinese di Ramallah e Hamas a Gaza. Essendo chiaro che quell'accordo è impossibile e, se fosse raggiunto, sarebbe per Israele una condizione per rifiutare la trattativa, implicitamente la seconda mozione era un no al riconoscimento.

«Oggi è un bel giorno per il Parlamento, approvata mozione per il riconoscimento della Palestina», twittava Roberto Speranza del Pd, il primo firmatario del primo documento. «Accogliamo positivamente la scelta del Parlamento italiano di non riconoscere la Palestina», diceva una nota dell'ambasciata d'Israele, riferendosi alla seconda mozione. Avevano entrambi ragione. La matematica accertava che molti dei deputati che avevano sostenuto la prima mozione avevano votato anche per la seconda. Riconoscimento *on demand*, per evitare un confronto con un'opinione pubblica – stampa compresa – spaccata in tre: i decisi sostenitori d'Israele, i decisi sostenitori della Palestina, la grande maggioranza agnostica.

Secondo episodio. Alcuni mesi più tardi, il 24 agosto, con 15 voti a favore e 6 contrari, il Tribunale internazionale del diritto del mare di Amburgo finalmente affidava a un arbitrato internazionale la questione di Salvatore Girone e Massimiliano Latorre, i nostri marò accusati di avere ucciso due pescatori del Kerala. Il tribunale aveva stabilito che «Italia e India devono sospendere ogni procedimento giudiziario e astenersi dall'iniziarne di nuovi». Due giorni più tardi, il 25 agosto, la Corte suprema indiana sospendeva tutti i procedimenti giudiziari contro i marò. Salvatore Girone era costretto a restare in India, ma per la prima volta la vicenda iniziata nel febbraio 2012 veniva sottratta al governo indiano, alle interferenze del suo pletorico sistema partitico e alla sua lentissima giustizia. Una verità plausibile e onorevole sarà finalmente stabilita.

È stato un successo del governo italiano il fatto che il 26 giugno aveva attivato l'arbitrato internazionale, nel contesto della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare. Ma resta difficile pensare che se al posto dei marò italiani ci fossero stati due *kommando spezialkräfte* tedeschi o due *fusiliers marins* francesi, la vicenda si sarebbe protratta così a lungo. Sarebbe stato sufficiente che la strada dell'arbitrato internazionale fosse stata percorsa con coerenza fin dall'inizio. Invece sulla vicenda dei marò del San Marco la coerenza italiana ha riguardato solo la continuità degli errori dei vertici politici prima di centro-destra e poi di centro-sinistra, e dei comandi militari che hanno sempre dato consigli e indicazioni sbagliate.

La carta economica

Ma non è solo questo. Nel 2014 l'interscambio fra Italia e India era stato di 7,2 miliardi di euro, quello indo-tedesco di 15,9. L'India è uno dei pochi paesi importanti a non aver partecipato a Expo 2015, il premier Narendra Modi è però andato ad Hannover a presentare "Make in India", il suo progetto di apertura agli investimenti internazionali. E prima della visita in Germania si è fermato a Parigi per discutere con François Hollande un contratto per la fornitura di 126 Rafale, e per una visita alla fabbrica di Airbus, a Tolosa.

In qualche modo la questione dei due marò non riguarda solo la credibilità della diplomazia italiana all'estero: le mutevoli decisioni prese fino all'arbitrato non sono state un autorevole biglietto da visita. Ma intacca un pilastro della nostra politica estera: una diplomazia che viaggia per il mondo insieme alle imprese a promuovere gli investimenti italiani all'estero e attirare quelli internazionali nel nostro sistema.

In questo quadro il presidente del Consiglio ha compiuto importanti visite anche in regioni lontane dall'interesse nazionale strettamente geopolitico: a gennaio al World Economic Forum di Davos con il governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco; a marzo all'Egypt Economic Development Conference di Sharm el-Sheikh (unico leader occidentale presente); ad aprile a Washington dove, oltre che di crisi ucraina e libica, ha discusso con Barack Obama dell'accordo di libero scambio transatlantico, il Transatlantic Trade and Investment Partnership (Ttip); a luglio ad Addis Abeba; ad agosto a Tokyo; a ottobre in Cile, Perù, Colombia e Cuba. A novembre anche il capo dello stato Sergio Mattarella ha visitato Vietnam, Indonesia e Oman. Senza contare i numerosi incontri economici bilaterali favoriti da Expo e le missioni con obiettivi economici del ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni a Rabat, in Etiopia, all'Avana, a Pechino e ripetutamente nei Balcani. Oltre ai vertici europei istituzionali, alle sue visite e ai negoziati nelle zone calde del mondo.

Essendo l'Italia una potenza politica di medio livello con una credibilità in perenne costruzione, è stata correttamente potenziata la diplomazia economica. Pur con tutti i limiti della sua rappresen-

tatività sempre più in crisi, essere membri del G7 è un *atout* importante. Anche la visita di Matteo Renzi negli Emirati Arabi (gennaio) e in Arabia Saudita (novembre), come quelle egiziane, hanno avuto importanti risvolti commerciali oltre che politici mediorientali.

Ma a dispetto della definizione fin troppo abusata, il “sistema paese” fatica a diventare una costante concreta del nostro agire nel mondo. La struttura economica italiana fondata sulla piccola e media impresa, prive delle risorse necessarie per agire globalmente, non è una giustificazione: dove è stato venduto con professionalità, il modello delle piccole-medie imprese (Pmi) italiane ha avuto successo.

Nell’idea seducente di una politica estera diffusa, non solo per iniziati, continua a mancare il lato imprenditoriale: le imprese italiane faticano a fare squadra e a rinunciare al loro tradizionale individualismo. Come accadde ai grandi industriali privati indiani all’inizio delle riforme economiche degli anni Novanta, in generale quelli italiani tendono a focalizzarsi più sui pericoli che sulle opportunità della globalizzazione.

Leadership

Nel 2014 l’Italia aveva avuto tre ministri degli Esteri: l’anno era cominciato con Emma Bonino, era proseguito con Federica Mogherini e si era concluso con Paolo Gentiloni. È vero che tutti hanno garantito una forte continuità della politica estera: qualità fondamentale di un paese moderno e democratico. Ma un’abitudine ai volti e alle personalità resta sempre di grande aiuto per migliorare l’idea che gli altri si fanno di noi. Sotto questo aspetto il 2015 è stato più stabile.

La nomina di Gentiloni aveva sollevato qualche perplessità, riguardo alle sue scarse esperienze fuori dall’Italia. Ma quello degli Esteri è un dicastero “politico”: più di una cultura internazionale, comunque sempre utile, conta saper capire. Gentiloni ha dimostrato di essere un esempio di buon politico, capace di governare l’agenda che è chiamato a gestire, quale essa sia.

Una qualità emersa e rafforzatasi nei mesi, nonostante un’oggettiva difficoltà operativa: il ministro degli Affari esteri di un premier

come Matteo Renzi, dalla personalità piuttosto straripante, è fatalmente condizionato dall'invadenza di un presidente del Consiglio molto visibile sulla scena nazionale quanto internazionale. Lo stile di Silvio Berlusconi era estremamente personalistico, fondato su un rapporto diretto, di amicizia con alcuni leader: George W. Bush, Muhammad Gheddafi, Vladimir Putin. In qualche caso Berlusconi aveva aggirato le rigidità della prassi diplomatica, garantendo alcuni importanti successi economici al paese. Ma in generale i buoni risultati erano vanificati da una diminuzione della credibilità sul resto della scena internazionale.

Matteo Renzi è molto più disciplinato di Berlusconi ma del secondo conserva alcune similitudini: presenzialismo e personalismo. Un esempio è il suo rapporto diretto con Abd al-Fattah al-Sisi, il presidente egiziano. Diversamente dagli altri partner occidentali, Renzi ha messo da parte le obiezioni sull'autoritarismo e i limiti democratici dell'ex generale, stabilendo un rapporto diretto fondato su due priorità: la necessità di un Egitto stabile nella lotta al terrorismo islamico, l'importanza strategica di quel paese per il business italiano. Alcuni giudizi espressi dall'*expert panel* a cui l'ISPI ha affidato la valutazione della politica estera dell'anno passato e presenti nell'ultima parte del volume, sembrano riconoscere al governo Renzi «una certa considerazione da parte dei partner maggiori, mentre in alcune politiche l'Italia è riuscita a svolgere un ruolo innovativo».

Anche l'imposizione di Federica Mogherini come alto rappresentante della Politica estera e di difesa europea e vice presidente della Commissione, è stato un suo successo personale. La nomina ha dato autorevolezza al paese. Ma la decisione perseguita con caparbia da Renzi, a dispetto dei consigli contrari, ha creato due problemi. Il primo è la difficoltà del governo e dell'opinione pubblica italiane di percepire Mogherini come rappresentante Ue al di sopra delle parti, anziché come custode degli interessi italiani in Europa. Il secondo problema è che la carica ricoperta costringe Federica Mogherini a essere molto spesso in missione, facendo mancare in Commissione una presenza italiana. Soprattutto quando all'ordine del giorno ci sono questioni economiche, decisamente più strategiche per il nostro paese.

Bruxelles, dove la politica estera si fa interna

Nonostante la crisi profonda dell'Unione e la lentezza nel rispondere alle emergenze continentali, la Ue ha ottenuto un successo fondamentale che a fatica sognavano i padri fondatori, più di mezzo secolo fa. È stabilmente un'estensione delle politiche interne dei suoi 28 membri. Bruxelles non è più un'arena dove disegnare un futuro ideale e distante, anche se comune, ma la cartina di tornasole delle problematiche nazionali, il luogo dove i partiti possono vincere o perdere le elezioni di casa.

È innegabile che Matteo Renzi faccia valere con forza l'interesse nazionale, più dei suoi predecessori. I tedeschi non erano abituati ad affrontare così spesso la nostra opposizione alla loro idea di Europa. Ma questi interessi non vengono imposti con nuove proposte dettagliate e una politica di lungo respiro (che del resto pochi altri esprimono). Il presidente del Consiglio contribuisce più dei predecessori a determinare le politiche ma non le impone, quando lo spazio per farlo forse ci sarebbe. Alcuni commenti dell'*expert panel* sembrano riconoscere un cambio di passo («grazie alle riforme e alla stabilità politica l'Italia ha guadagnato reputazione e status») ma, «malgrado l'attivismo, a volte solo d'immagine (l'Italia) non riesce a forzare, per l'opinione pubblica interna, il sostanziale duopolio Francia-Germania».

La crisi della Ue e il vuoto ideativo a Bruxelles dovrebbero essere di stimolo ai riformatori. Se un leader creativo come Matteo Renzi non ne ha approfittato è perché, probabilmente, la sua agenda politica rimane in grandissima parte concentrata sulle riforme istituzionali italiane. Una *grand strategy* di politica estera forse non c'è. Europa e Mediterraneo come grande priorità italiana, secondo le ripetute affermazioni del ministro Gentiloni, è un modo corretto per impostare la definizione di un interesse nazionale condiviso. Ma l'enunciazione non è sufficiente, occorrono le proposte.

Delle molte crepe del sistema internazionale apertesi nel 2015, la più pericolosa è la crisi della Ue. Non è sanguinosa come i conflitti mediorientali, è meno emergenziale di uno scontro russo-occidentale sull'Ucraina. Ma lo scollamento fra istituzioni europee e cittadini,

la minaccia di uscita della Gran Bretagna, i populismi che crescono esattamente perché alimentati dall'anti-europeismo, farebbero recedere il continente a una dimensione precedente al 1945. Sarebbe la fine di un progetto la cui alternativa è il vuoto dei nazionalismi.

Mosca, o cara

È con grande difficoltà politica ed economica che l'Italia aderisce al sistema di sanzioni contro la Russia. Sotto tutti i punti di vista, storia compresa, il nostro interesse non è a Kiev, ma a Mosca. Il governo ha cercato di mantenere un suo distacco dalle sanzioni e una sua autonomia negoziale con la Russia fino a che ha potuto: addirittura fino al punto di rischiare di compromettere la nomina di Federica Mogherini a Bruxelles, ostacolata da baltici e polacchi. Oltre non poteva andare, salvo uscire dalla solidarietà al fronte occidentale al quale apparteniamo.

Ma l'opzione russa è una tentazione storica per l'Italia, alla quale a fatica resistevano Giulio Andreotti e Vittorio Valletta già in tempi più lontani. Contro le sanzioni sono saldamente la Confindustria e una parte cospicua del *policy making* della Farnesina.

Esiste comunque una divisione transatlantica sul boicottaggio economico alla Russia. Per gli Stati Uniti il mantenimento o la graduale riduzione dipendono dai confini orientali dell'Ucraina: se e quando il governo di Kiev tornerà a controllarli. Per Francia, Italia, Germania e pochi altri europei, anche da ciò che accade nei cieli di Raqqa. Il nostro paese avrebbe avuto l'opportunità di aprire con gli alleati una franca discussione su un dilemma sempre più sentito: è possibile sanzionare la Russia in Ucraina e averla come partner in Siria, nella guerra all'Isis?

Invece la questione delle sanzioni è stata usata come uno strumento di pressione su altri problemi, evidentemente prioritari per Matteo Renzi. A Bruxelles, a fine novembre, i nostri rappresentanti si sono opposti al rinnovo delle sanzioni, sostenendo che la decisione non potesse essere automatica ma discussa e presa dai capi di governo. L'obiettivo non era la Russia ma la Germania, per ottenere più flessibilità sui bilanci.

Migranti, la prima linea italiana

Sono la crisi economica continentale, la disoccupazione e la progressiva dismissione della sovranità nazionale le principali cause di demagogia e populismo. Ma la questione dei migranti è l'immagine più evidente del malessere socio-politico continentale. Il flusso dei profughi, dei richiedenti asilo e della migrazione economica è da solo la sintesi dell'inquietudine sociale europea, della crisi d'identità del continente e dei conflitti mediorientali che i flussi migratori avvicinano all'Europa: quando, in casi rari, non sono un concreto veicolo di esportazione di quelle guerre, con i terroristi dello stato islamico camuffati da profughi.

È difficile immaginare una sfida nella quale l'Italia sia stata capace di comportarsi meglio, nel 2015. Meglio non significa perfezione. Perché 150mila profughi sbarcati in Europa solo nei primi sei mesi del 2015, una metà in Italia e l'altra in Grecia (secondo l'Organizzazione internazionale per le migrazioni), sono un fenomeno senza precedenti nella storia contemporanea. Nessun governo di centro-sinistra o di centro-destra, di nessun paese europeo, ha in tasca la formula per risolvere un fenomeno così repentino. A meno che la soluzione non siano i campi di concentramento per i profughi in Libia, concordati tra Gheddafi e Berlusconi. Il problema non sono 150mila o due milioni di profughi di fronte a quasi 500 milioni di europei. Ma che i migranti si presentino alle porte d'Europa in un tempo così breve.

Le critiche violente delle destre e del Movimento cinque stelle, hanno dimostrato quanto sia difficile creare quella politica estera allargata di cui parlava Matteo Renzi a novembre, e costruire un interesse nazionale condiviso. Più che una soluzione, sulla questione dei migranti i partiti d'opposizione hanno in gran parte cercato consensi. È tuttavia un fenomeno sempre più comune sia in Europa che negli Stati Uniti, dove il Partito repubblicano in campagna elettorale ha abdicato al ruolo di opposizione costruttiva nel sistema americano.

Dopo molti errori l'Italia si è organizzata per affrontare l'emergenza; dalla prima linea di Lampedusa e delle sue coste meridionali ha dato l'allarme a un'Europa sorda e poi sempre più egoista; prima

di cercare un'insolubile formula per assorbire e integrare l'ondata migratoria – nessuno ne conosce una, nemmeno paesi come Francia e Gran Bretagna che affrontano il fenomeno da oltre mezzo secolo – ha governato l'emergenza umanitaria. In un anno di attività, fino all'ottobre 2014, l'operazione Mare Nostrum ha salvato la vita di 150mila profughi.

Parte degli esperti interpellati dall'ISPI sembra riconoscere la bontà di questa politica: «il governo ha giocato bene alcune carte nel dossier immigrazione, premendo perché fosse accettato almeno in parte il principio per cui il problema deve essere affrontato nella sua dimensione europea». Tuttavia, l'inadeguatezza di Triton, la missione che ha preso il posto di Mare Nostrum, a guida italiana ma alla quale hanno aderito su base volontaria solo 12 Paesi membri della Ue; la scelta di Varsavia come quartier generale di Frontex, l'agenzia europea che coordina la gestione delle frontiere (sarebbe come scegliere Catania, sede di un'eventuale agenzia per la crisi ucraina), sono la prova più visibile dell'incapacità italiana d'incidere e guidare le scelte finali dell'Europa anche su tematiche che ci riguardano così direttamente. Nel complesso, è la forza d'imporre politiche, che manca: nel bene e nel male, è stato quando Angela Merkel ha aperto per qualche tempo le porte della Germania, che la questione migranti è diventata un ineludibile affare europeo.

Libia, Medio Oriente Nostrum

«L'Italia è pronta a combattere in un quadro di legittimità internazionale». È difficile trovare negli annali un ministro degli Affari esteri che parli di intervento militare in modo così esplicito. Lo ha fatto Paolo Gentiloni il 13 febbraio, distintosi nei precedenti quattro mesi alla Farnesina più per il suo *understatement* che per un'ansia di visibilità. In fondo «lo Stato Islamico a 200 miglia marine» dalle nostre coste, «rappresenta una minaccia» reale. Due giorni più tardi, in un'intervista al *Messaggero*, il ministro della Difesa Roberta Pinotti è stata ancor più dettagliata: «Se in Afghanistan abbiamo mandato fino a 5mila uomini, in un paese come la Libia che ci ri-

guarda molto più da vicino, la nostra missione può essere più significativa. Anche numericamente».

Un mese prima l'Italia aveva rinunciato alla sua posizione di privilegio nel caos libico, chiudendo l'ambasciata a Tripoli: l'unica rimasta aperta. Il nostro era il solo governo ad avere un dialogo aperto sia con l'esecutivo d'ispirazione islamica, attraverso l'ambasciatore Giuseppe Buccino Grimaldi in ciò che rimaneva della capitale libica, sia contemporaneamente con quello laico formato a Tobruk, che riconoscevamo. Le condizioni di sicurezza si erano ormai esaurite a Tripoli. Ma il sospetto è che la Farnesina abbia anche subito le pressioni del presidente egiziano al-Sisi, grande sostenitore della fazione di Tobruk, e degli alleati inglesi e francesi che non gradivano il primato negoziale italiano.

Successivamente, è stata persa una seconda occasione quando alle Nazioni Unite non è stato chiesto il posto di negoziatore per la Libia, che Buccino avrebbe potuto ricoprire con notevole esperienza. Più del tedesco Martin Kobler, succeduto allo spagnolo Bernardino León. La spiegazione che il nostro passato coloniale in Libia avrebbe reso difficile una guida italiana, si giustificerebbe se l'ex potenza coloniale francese non avesse il controllo della missione in Mali, suo possedimento fino al 1960. Tuttavia un'autorevole presenza italiana c'è nella diplomazia internazionale che tenta di trovare una soluzione al caos mediorientale. Anche se non direttamente richiesto dal nostro governo, Staffan de Mistura è il coordinatore Onu del negoziato siriano.

L'Italia resta un paese-chiave per la soluzione diplomatica libica. Il vertice di Roma del 13 dicembre può essere considerato un successo di Paolo Gentiloni. Ma un segnale di quanto fosse diventato più difficile svolgere quel ruolo è stata, all'inizio di novembre, l'accusa di sconfinamento di tre navi italiane in acque libiche, lanciata dal governo di Tobruk. In fondo non sarebbe così sorprendente, né scandaloso, scoprire che la Marina presidi saltuariamente le acque di un paese in preda all'anarchia. Un paese nel quale lo stesso governo di Tobruk, nostro alleato, lancia allarmi a volte eccessivi sulla minaccia di un jihadismo pronto a bivaccare in piazza San Pietro. Ma il governo italiano aveva preferito dare una risposta cauta, in quel caso.

Feluche o cannoni

Se la Francia guida la pacificazione di una sua ex colonia e l'Italia no, è perché la prima affianca l'opzione militare alla diplomazia. Le dichiarazioni interventiste di Paolo Gentiloni e Roberta Pinotti a febbraio, l'ipotesi affiorata in autunno di mutare la partecipazione alla missione in Iraq da appoggio dalle retrovie a bombardamento diretto, erano i segnali di un dibattito sull'opportunità di una presenza militare più marcata.

Anche la pubblicazione del Libro Bianco sulla Difesa del 21 aprile offriva qualche traccia in questo senso. Il quadro delle nostre forze armate non cambiava in maniera drammatica. Si prevedeva una riduzione delle forze da 199 a 150mila militari per recuperare risorse necessarie a "l'operatività", ma in dieci anni. Tuttavia, razionalizzando i teatri operativi, per la prima volta un documento della Difesa si avvicinava a un'idea di *strategic posture* sul modello americano, russo e di altre potenze.

L'uso della diplomazia unito a una partecipazione militare solo per mantenere e rafforzare la pace o per sostenere dalle retrovie lo sforzo bellico di altri, è una tradizione italiana. La giustificazione è che questo atteggiamento permette all'Italia di esercitare con credibilità la sua diplomazia in mediazioni che tuttavia ci vengono raramente richieste. In questo momento i nostri soldati partecipano a una trentina di piccole o impegnative missioni internazionali, ma dal dopoguerra hanno combattuto solo nell'operazione Desert Storm, la liberazione del Kuwait nel 1990, nei bombardamenti sul Kosovo e in Afghanistan sotto l'ombrello Nato.

È stato tuttavia Matteo Renzi a chiarire che la tradizione italiana non cambia. Prima visitando François Hollande dopo le stragi di Parigi e poi precisando in un'intervista al *Corriere della Sera*, il 6 dicembre: «La posizione dell'Italia è chiara e solida. Noi dobbiamo annientare i terroristi, non accontentare i commentatori. E la cosa di cui non abbiamo bisogno è un moltiplicarsi di reazioni spot senza sguardo strategico. Tutto possiamo permetterci tranne che una Libia bis... Se protagonismo significa giocare a rincorrere i bombardamenti altrui, le dico: no grazie». In tal senso molti dei commenti

dell'*expert panel* riconoscono come adeguate le decisioni del governo, soprattutto nell'anteporre gli obiettivi politici a un velleitario interventismo militare.

Già il 24 novembre in Campidoglio a Roma, il presidente del Consiglio aveva perfezionato la sua idea di una politica estera che deve incominciare dalle periferie delle nostre città e non dai bombardamenti sull'Iraq, la Siria o la Libia. Dopo la catastrofe della "liberazione" libica nel 2011, l'Italia non parteciperà ad avventure militari che non abbiano un obiettivo politico predefinito. Il bombardiere russo abbattuto in quei giorni dai turchi in un traffico aereo il cui congestionamento è la metafora del Medio Oriente di oggi, dava qualche ragione a Renzi.

Tuttavia il caso dell'Isis è anomalo: fino a che quell'organizzazione terroristica fattasi stato non verrà tolta di mezzo, non sarà possibile capire come pianificare il futuro di Siria, Iraq e in Libia. Renzi parlava d'investimenti in scuole e teatri. Anche la Germania fu riempita di scuole, teatri e fabbriche dagli americani, ma dopo averla rasa al suolo e sconfitto il nazismo. In gioco c'è il futuro della regione per come la conosciamo geograficamente, l'eventualità di un cambiamento delle sue frontiere, la struttura di una sicurezza collettiva fra i paesi mediorientali. Nessuno sa quando ci sarà, ma a quel grande negoziato si dovrà arrivare. Come in ogni tavolo di pace da Osnabruk a Versailles e Yalta, partecipa chi ha combattuto. Gli altri, gli sconfitti, i sostenitori e gli osservatori hanno posti in seconda fila. Se il Mediterraneo e il Medio Oriente sono prioritari per l'Italia, come per tutto il 2015 hanno ripetuto il presidente del Consiglio, i ministri di Esteri e Difesa, conviene esserci. Limitarsi alla diplomazia è in fondo il corretto atteggiamento di una potenza di medio livello: ciò che esattamente è l'Italia, anche se le ambizioni sono altre e quel ruolo è sopportato con fastidio.

Il 15 dicembre, l'annuncio del presidente del Consiglio dell'invio di 450 soldati in Iraq, a difesa della strategica diga di Mosul e dell'impresa italiana che vi lavora, è la constatazione che alcune cose stanno cambiando. La mobilitazione contro l'Isis e le dinamiche mediorientali permettono sempre più faticosamente una distinzione fra diplomazia e guerra.

Conclusioni

A causa dei tagli di bilancio, nel 2015 alla Farnesina non c'è stato concorso per i giovani diplomatici. Per quanto nel recente passato fossero pochi i posti a disposizione, è storicamente raro che non ci sia concorso. Con molte difficoltà, il Ministero degli Affari esteri è riuscito a garantirne la ripresa nel prossimo triennio, assicurando 35 assunzioni.

Nel 2015 le risorse e le condizioni del Ministero degli Affari esteri, il braccio operativo della nostra diplomazia, sono rimaste invariate. Come paragone con paesi nostri alleati e dalle simili ambizioni, restano valide le risorse che Michele Valensise, il segretario generale del Ministero, aveva dato al *Sole-24 Ore* nel 2013: Italia 1.610 milioni di euro nel bilancio di previsione 2014, Germania 3.486, Francia 2.826, Regno Unito 2.227.

C'è tuttavia un fatto nuovo, di non poco conto. Ci sono risorse fresche per l'aiuto allo sviluppo: la cooperazione, ignorata da anni, strumento fondamentale per un'efficace politica estera ed economica in Africa, uno dei nostri obiettivi primari. Come ha annunciato Matteo Renzi in un'altra direzione del Pd, quella del 3 novembre, le risorse saranno triplicate: 120 milioni nel 2016, 240 l'anno successivo e 360 nel 2018.

È un passo utile e “democratico” nella formazione di quella politica estera condivisa che parte dalla riqualificazione delle periferie urbane, passa dall'apertura di scuole e musei e si completa nell'invio di soldati in armi a difesa della diga di Mosul: in prima linea, in un ineludibile impegno militare nella lotta all'Isis.

Non c'è tuttavia mattone di quelli necessari per realizzare questa moderna e articolata politica estera, che sia saldamente pronto a sostenere il compito. Non lo è del tutto il governo, le cui priorità restano le riforme interne; non la politica, rissosa e alla caccia di voti più che di soluzioni; non l'opinione pubblica, spaventata e im-preparata, alla ricerca di facili spiegazioni e inesistenti soluzioni. E non è all'altezza la stampa italiana che informa male: concausa dell'impreparazione nazionale a comprendere il mondo attorno a noi. I giornali dedicano 20 pagine sotto la pressione della notizia,

come le stragi di Parigi. Ma ignorano gli approfondimenti, dimenticano le inchieste, aboliscono i reportage prima e dopo la *hard news*, quando davvero c'è l'opportunità d'informare l'opinione pubblica in maniera più approfondita. Stessi limiti nell'informazione televisiva e radiofonica, incapace di uscire dalle semplificazioni spesso banali delle sintesi obbligate del *prime time*. E resta a offrire approfondimenti nei suoi palinsesti, se non nelle ore in cui l'opinione pubblica dorme.

9. L'Italia nell'economia globale

Mario Deaglio

Italia: il chiodo malfermo che ha retto

Nabuccodonosor, re dei Babilonesi, vide in sogno una statua di enormi dimensioni, con la testa d'oro, il petto e le braccia d'argento, il resto di materiali sempre meno nobili, fino ai piedi, fatti di ferro e di argilla. Una pietra si staccò dalla montagna e percosse i piedi della statua. Questa crollò, i metalli si sfarinarono e tutto si trasformò in polvere che venne dispersa dal vento. Anche la pietra si trasformò, divenne una montagna e occupò il luogo in cui prima si ergeva la statua.

Difficilmente i capi di stato e gli studiosi di economia e gli altri scienziati sociali leggono oggi il biblico *Libro di Daniele*, in cui queste vicende sono raccontate. Eppure proprio in quest'opera, lontana da noi più di 2200 anni, si trova una potente metafora di quanto sembra succedere oggi. Contro le crepe e il possibile collasso di quella "statua dalla testa d'oro" che è il mondo globalizzato dei nostri giorni, non è più tempo di ulteriori specializzazioni ma di nuove sintesi. Occorre mettere faticosamente assieme definizioni, concetti, dati di più discipline che troppo raramente sono oggi in grado non solo di interagire ma spesso neanche più di comunicare l'una con l'altra. Si cercherà di fare una piccolissima parte di questo cammino nelle pagine seguenti, tra l'altro rileggendo le vicende di buona parte dell'imprenditoria italiana alla luce della sua rapida e crescente globalizzazione nel 2014-2015.

In quest'analisi, occorre partire da un punto fermo: nel periodo 2011-2013, l'Italia è stata un chiodo malfermo al quale era appeso l'euro. Come la pietra di Daniele con la statua dalla testa d'oro, il collasso finanziario dell'Italia avrebbe fatto crollare l'euro e il crollo dell'euro avrebbe fatto crollare il sistema finanziario internazionale.

Contro il parere di molti esperti il chiodo ha tenuto, l'Italia ha posto in sicurezza, per lo meno temporanea, le proprie finanze pubbliche. Ha cominciato a "fare le riforme" come le consigliavano, ripetendo il consiglio ossessivamente, come un *mantra*, governanti e banchieri centrali di ogni parte del mondo ricco. Ha ritrovato un po' del prestigio perduto al tavolo globale nei vent'anni precedenti. Sta intrecciando nuovi rapporti, economici e tecnologici con il resto del mondo, pur in un quadro politico-strategico convulso, dal quale, purtroppo, nella seconda metà del 2015 non sono pervenuti stimoli alla crescita, di là della forte riduzione della "bolletta petrolifera". La sua economia sta sperimentando un rimbalzo che potrebbe trasformarsi in ripresa duratura, pur essendo la crescita del paese sensibilmente penalizzata da uno scenario internazionale che, a metà dicembre 2015, appare denso di tensioni.

L'adeguamento delle imprese italiane alle mutate condizioni internazionali

Questo rimbalzo che potrebbe trasformarsi in ripresa chiama direttamente in causa la capacità delle imprese italiane di adattarsi alle mutate condizioni di un mondo, da un lato più interconnesso, più coeso e più *global* e dall'altro percorso da fremiti antagonisti alla globalizzazione. È possibile scorgere tre tendenze diverse.

IMPRESE “DIVERSAMENTE ITALIANE”: SUPERAMENTO,
SENZA DISCONOSCIMENTO, DELL'IDENTITÀ ITALIANA DA PARTE
DI IMPORTANTI GRUPPI INDUSTRIALI PRIVATI

L'esempio più importante di questa prima tendenza è naturalmente quello della Fiat, un'impresa che, all'inizio di questo secolo, stava vivendo una crisi al tempo stesso finanziaria, strategica e, in parte, di identità. La posizione di amministratore delegato viene assunta da Sergio Marchionne (non a caso un italiano di formazione nordamericana, quindi culturalmente aperto a orizzonti globali).

La strategia di Marchionne si basa sul raggiungimento stabile di un livello produttivo di almeno 5,5 milioni di auto l'anno, articolato su pochi modelli, ritenuto soglia di sopravvivenza di lungo periodo per un'impresa automobilistica globale. Per raggiungerla, la Fiat di Marchionne attuò una strategia di ampio respiro, fatta di accordi e acquisizioni, il cui episodio più importante è stato l'intervento di salvataggio della Chrysler, concordato con il governo degli Stati Uniti.

L'ingresso di Fiat nel capitale sociale di Chrysler ebbe inizio nel maggio del 2009 con l'aiuto di finanziamenti pubblici americani per otto miliardi di dollari; culminò nel gennaio 2014 con l'acquisto della totalità del capitale sociale di Chrysler da parte di Fiat, mentre i finanziamenti venivano gradualmente restituiti.

La fusione tra Fiat e Chrysler è diventata operativa dal 12 ottobre 2014 (giorno della scoperta dell'America) e ha portato a una doppia quotazione di Fca (Fiat Chrysler Automobiles), la nuova società che ne è risultata, alle Borse di New York e Milano. La società è di diritto olandese e la sede fiscale è collocata nel Regno Unito.

Non si può dire che la Fiat “si sia comprata” la Chrysler e neppure che sia stata comprata dagli americani. La Fca si configura come grande attore, di dimensioni necessariamente sovranazionali, nel nuovo mercato globale dell'auto. Nel processo di costituzione di questo nuovo gigante, le fabbriche italiane del gruppo sono state non soltanto salvate da una chiusura certa per molte di esse, ma anche rese competitive a livello europeo e globale, il che è una buona garanzia per il futuro di un settore importante dell'economia italiana. L'“internazionalizzazione” della Ferrari, controllata dalla Fiat e

collocata in Borsa a New York nell'ottobre 2015 (e a Milano dal 4 gennaio 2016) – e l'annuncio il 14 dicembre 2015 del futuro ritorno del marchio Lancia nelle competizioni automobilistiche – rientra in questo superamento – senza disconoscimento – dell'identità italiana.

In questo contesto va notato anche il posizionamento sempre più internazionale di Exor, la principale società finanziaria della famiglia Agnelli, con il suo acquisto, nell'ottobre 2015, per 6,9 miliardi di dollari, della società statunitense di riassicurazioni Partner Re e quello, immediatamente successivo, di oltre il 40% del settimanale inglese *The Economist*, la “bandiera” del mondo globalizzato e dell'economia liberale, del quale diventa il primo azionista.

L'allargamento della sfera d'azione di gruppi italiani ha riguardato anche altre realtà. La De Agostini ha operato un forte riposizionamento dai settori delle carte geografiche e dell'editoria a quello dei giochi d'azzardo acquisendo, già nel 2002, la società Lottomatica, specializzata in lotterie e scommesse. Nel gennaio 2006 Lottomatica assunse il controllo della società americana GTech per quattro miliardi di dollari e fuse con essa le sue attività internazionali; nel giugno 2013 ne adottò il nome (mentre il nome Lottomatica rimane per la società italiana, diventata una filiale del gruppo mondiale). Successivamente, GTech ha acquistato, per un totale di 6,4 miliardi di dollari, un'altra società americana, la IGT (International Game Technology). Nel 2014 la quotazione di GTech è stata chiusa alla Borsa di Milano e trasferita alla Borsa di New York con il nome della consociata IGTLA con sede centrale a Londra; delle tre centrali operative, una è a Roma e le altre due a Las Vegas e Providence negli Stati Uniti. Il controllo (con il 52,1% del capitale) rimane al gruppo De Agostini.

Anche in questo caso si può parlare di modificazione dell'identità di una grande impresa italiana, non di un suo venir meno. Su dimensioni ancora più limitate, ma tecnologicamente significative a livello mondiale, occorre ricordare un terzo caso, quello di Salini Impregilo, sorta nel luglio 2012 con la fusione delle due imprese che ne compongono il nome, entrambe molto conosciute nel settore mondiale dei grandi lavori edili. Come nei due casi precedenti, siamo in presenza dell'acquisto di un'impresa americana del settore

(Lane, specializzata in costruzioni stradali) finalizzato nel dicembre 2015 per oltre 400 milioni di dollari. Diversamente dai due casi precedenti, la “testa” dell’azienda rimane in Italia, come precisa *Il Sole 24 Ore* del 13 novembre, ma gli Stati Uniti, con oltre un quarto del portafoglio ordini, sono diventati il primo mercato del nuovo gruppo, che sarà riorganizzato.

Agli esempi sopra illustrati se ne potrebbero aggiungere molti altri, come quello di Prada, grande nome della moda, a salda conduzione familiare e saldamente radicato in Italia, con un fatturato di oltre 3,5 miliardi nel 2014, che ha scelto di quotarsi alla Borsa di Hong Kong anziché a Milano. Tutti insieme delineano un nuovo “modo di essere” dell’imprenditoria privata italiana, sprovvincializzato, più aperto alle opportunità e ai rischi della globalizzazione, e, si potrebbe dire, “diversamente italiano”.

In questo quadro di adeguamento alle nuove dimensioni richieste dalla globalizzazione si può altresì collocare l’allargamento a livello globale della strategia di imprese italiane, specie del settore alimentare, già saldamente radicate in Europa. Per fare solo qualche esempio, nel settore alimentare Ferrero acquista, a metà del 2014, la società turca Oltan, leader nella produzione delle nocciole, materia prima di molti prodotti Ferrero e, un anno più tardi, inaugura il suo primo impianto in Cina, tassello di un’espansione produttiva e commerciale che tocca l’Africa, l’America Latina e l’America settentrionale. Lavazza, anch’essa impegnata su un piano globale, con attività produttive in vari paesi, tra i quali India e Brasile, nel luglio 2015 acquista per 800 milioni di euro la società francese Carte Noire, operante nel suo stesso settore.

Da questa panoramica abbiamo escluso il gruppo Eni che rappresenta un caso a sé, in quanto si può argomentare che Eni sia da sempre un’impresa globale, un *big player* mondiale in tutti i comparti del ciclo petrolifero, rimasto a lungo, prima del recente “risveglio” italiano, una delle pochissime presenze italiane nel mondo. Le sue iniziative globali hanno ricevuto nuova linfa dal mutare delle condizioni economiche del mondo, pur in presenza delle vicende altalenanti, tra economia e politica, che il settore si trova ad affrontare. In misura minore, limitata largamente all’Europa si è mossa

anche Enel, la nota impresa elettrica pubblica, 56esima nella lista per fatturato delle imprese globali redatta dalla rivista americana *Fortune*.

ACQUISTI ESTERI DI CONTROLLO DI GRANDI SOCIETÀ ITALIANE

In un certo senso speculare all'interesse italiano a nuovi ambienti e nuovi mercati è l'interesse estero per le imprese italiane. Largamente carente fino al 2011-2012, si è risvegliato quando è diventato evidente che le riforme che si cominciavano a introdurre in Italia davano effettivamente maggiore solidità alle finanze pubbliche e maggiore elasticità al mondo produttivo. Nel periodo 2013-2015 si sovrappongono numerose "ondate" di acquisti di azioni di imprese italiane, differenti tra loro per motivazioni e per entità degli investimenti.

La più consolidata di queste "ondate" deriva dalla ricerca da parte di grandi gruppi esteri, operanti nei settori dei beni di consumo di alta qualità, di nuove specialità produttive da inserire in un "catalogo" mondiale: sulla loro strada incontrano imprese famigliari italiane con una lunga lista di successi produttivi, scarso controllo della propria distribuzione e talvolta alle prese con difficili problemi di transizione generazionale. L'esempio più noto è quello di Loro Piana, impresa tessile del biellese, divenuta la principale produttrice mondiale di tessuti a base di "fibre nobili", dal cashmere alla vigogna: nel 2013 viene effettuata la vendita, per 2 miliardi di euro, dell'80% del capitale sociale alla multinazionale francese del lusso Lvmh.

In questo, come in altri casi, i nuovi proprietari generalmente non intervengono nella gestione della produzione – tutti i dirigenti vennero confermati dalla nuova proprietà - ma la inquadrano in un sistema finanziario e distributivo generalmente più vasto e completo del precedente: è interesse di tutti che il carattere "italiano" del prodotto venga mantenuto. L'acquisto della maggioranza di Pinnifarina da parte del gruppo indiano Mahindra, annunciato il 14 dicembre 2015, sembra collocarsi in questa categoria, tesa alla va-

lorizzazione del marchio e del *design*.

Una “seconda ondata” è invece rappresentata da acquisti da parte di capitali stranieri di imprese manifatturiere italiane con uno scopo, che si potrebbe definire opposto a quello del caso precedente, ossia di modificarne la struttura e la strategia con una maggiore attenzione al mercato mondiale. Nel 2015 si sono registrati due casi di estrema importanza: Pirelli e Italcementi.

Pirelli è stata una costola della storia economica italiana, con interessi che spaziavano dai cavi agli pneumatici, dalle telecomunicazioni al settore immobiliare, nota per il suo grattacielo milanese e per il suo calendario diffuso nel mondo, per la sua apertura culturale. Per motivi che non è qui il caso di esaminare, la sua spinta innovativa si è gradualmente ridotta nel corso degli ultimi due decenni e vari settori hanno ora vita propria o sono stati ceduti. Il 21 marzo 2015 viene annunciato un accordo in base al quale il gruppo chimico statale cinese ChemChina entra nel capitale, il presidente è cinese anche se l'amministratore delegato continua a essere l'italiano Marco Tronchetti Provera. Nell'azionariato è presente anche capitale della società petrolifera russa Rosneft. È chiaro che ChemChina vede la possibilità di adattare e utilizzare la tecnologia Pirelli per le esigenze del mercato cinese in una situazione finanziaria in cui la maggioranza delle azioni potrebbe anche tornare in mani italiane.

Anche Italcementi è stata una costola, in un certo senso parallela a Pirelli, della storia economica italiana: nata nel 1864 (Pirelli nel 1872), quotata in Borsa nel 1925 (Pirelli nel 1922). Anche Italcementi ha, fin dalle origini, una vocazione all'innovazione di prodotto (il cemento di Scanzo, primo forno dell'Italcementi, viene usato, per le sue particolari proprietà, già nella costruzione del Canale di Suez) e all'estensione al di là dei confini nazionali. La notizia della cessione del 45% del capitale da parte della famiglia Pesenti alla tedesca Heidelberg Cement giunge il 28 luglio 2015, quasi esattamente tre mesi dopo quella dell'evoluzione cinese di Pirelli. Anche in questo caso, la componente di capitale italiana (questa volta come presenza nel capitale dell'impresa acquirente) rimane ragguardevole. La logica delle dimensioni in un settore a fortissima necessità di investimenti produttivi di lunga durata, unita alla lunga

stasi produttiva delle costruzioni, in Italia e non solo, consigliano una concentrazione amichevole.

In altri episodi, di più piccola entità, la presenza italiana non viene preservata. Nell'ottobre 2014 la famiglia Merloni esce definitivamente dalla scena degli elettrodomestici: la società americana Whirlpool acquisisce il 56% del gruppo di Fabriano salendo al 60,4%. La trattativa, particolarmente serrata, riguarda soprattutto gli esuberanti e gli impianti rilevati entrano pienamente nella logica di un gruppo americano.

L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE MINORANZE NELLE GRANDI SOCIETÀ ITALIANE

In altri casi il 2014-2015 ha portato invece a un interesse per le imprese italiane ben lontano dal controllo: la ripresa della fiducia nell'economia italiana ha, infatti, indotto capitali prevalentemente finanziari a guardare con interesse ai titoli italiani sia in un'ottica di breve periodo, legata ai possibili guadagni di una Borsa pesantemente sottovalutata sia in un'ottica di lungo periodo, legata a possibili interessi comuni.

Nel primo caso, si assiste a massicci investimenti di fondi comuni di investimento esteri in imprese italiane e la loro presenza, anche nelle assemblee, tende a influenzare importanti fattori finanziari di breve periodo. Un esempio: il fondo americano Black Rock nel luglio 2015 è salito oltre il 5% del capitale di Eni, diventandone il secondo azionista. Nel secondo caso, invece, si tratta di entità pubbliche o para-pubbliche straniere, soprattutto di paesi emergenti asiatici, che impiegano in questo modo abbondanti risorse finanziarie, diversificando rispetto agli impieghi in dollari.

La lista è lunga e si accenna qui soltanto ad alcuni casi importanti: nell'agosto del 2014 la People's Bank of China, banca centrale cinese, rileva quote attorno al 2% del capitale di Telecom Italia, Prysmian (impresa inizialmente costituita dal ramo cavi della Pirelli, leader del settore a livello europeo e forte presenza mondiale); in ottobre procederà a un acquisto di analoghe dimensioni in Medio-

banca e in dicembre in Saipem; nel giugno 2015 seguirà Intesa Sanpaolo; nel luglio Unicredit e Montepaschi. Abbondano, del resto, gli acquisti, specie di gruppi finanziari dei paesi anzidetti, nel settore immobiliare, con particolare interesse per le costruzioni nelle zone centrali delle città più importanti e perfino quelli di importanti squadre di calcio.

Oltre agli investimenti finanziari, acquistano particolare rilievo quelli del 49% di Alitalia, la compagnia aerea italiana, da parte della società Etihad, “compagnia di bandiera” degli Emirati Arabi Uniti, impegnata nella costruzione di una rete aerea mondiale. Su scala molto più piccola, acquisti della medesima finalità si osservano in altri settori.

L'azione delle istituzioni italiane

IL FONDO STRATEGICO ITALIANO E LA PRESENZA ECONOMICA DELL'ITALIA FUORI DALL'EUROPA

In questo mondo in rapido cambiamento va segnalata l'azione del Fondo strategico italiano (Fsi), società per azioni partecipata all'80% dalla Cassa depositi e prestiti e al 20% dalla Banca d'Italia – che si colloca, quindi, in un'area pubblico-privata ricca, in Italia, di una storia lunghissima – nata nel 2011 sull'onda dell'impressione allora suscitata dall'acquisizione di Parmalat da parte della francese Lactalis.

La prima preoccupazione alla base dell'azione del Fsi è quella di mantenere italiane le imprese – sovente famigliari e di dimensioni piccole o medie – proprietarie di specifiche, importanti tecnologie, a volte sorprendentemente avanzate, o comunque di altre specificità italiane e di evitare che tali imprese vengano “comprate per un boccon di pane” e soprattutto con modalità tali da sottrarre all'Italia competenze preziose e altrettanto preziose prospettive di sviluppo. La seconda preoccupazione è di contribuire a creare per loro un orizzonte di crescita nell'economia globale.

Non si tratta quindi di autarchia, tipica, ad esempio, delle politi-

che industriali francesi ma piuttosto di azione di stimolo, di elemento catalizzatore, con partecipazioni di minoranza. Si mira invece alla conclusione di accordi che inseriscano al meglio questi settori italiani di eccellenza nel quadro dell'economia globale. Gli investimenti possono riguardare anche infrastrutture strategiche all'interno dell'Italia, come quello in Metroweb, nell'ambito del piano nazionale di costruzione della fibra ottica.

L'azione del Fsi si è incrociata con l'interesse estero verso le imprese italiane, descritto nel paragrafo precedente. Nell'ambito di queste linee guida, il Fsi ha costituito nel marzo 2013 una *joint venture* denominata IQ Investment Holdings con la Qatar Holding, società pubblica di quell'emirato arabo per l'acquisizione di partecipazioni. Tra di esse spicca quella in Ansaldo Energia, tra i primi gruppi mondiali nella costruzione di centrali elettriche. Tra le altre azioni rilevanti del 2015 si può segnalare il memorandum d'intesa, per investimenti congiunti di un miliardo di euro, firmato il 27 febbraio da Fsi e da un altro ente estero in vario modo legato al settore pubblico, ossia Kic (Korean Investment Corporation); gli investimenti riguarderanno quote di minoranza, con il diritto di partecipare alla *governance* aziendale, in imprese finanziariamente sane e con piani industriali miranti all'utile.

Il rinnovato interesse straniero deriva anche dalla posizione geografica dell'Italia: certo, il paese si trova sulla linea di maggior tensione migratoria del mondo, una situazione destinata a protrarsi per decenni, con maggiore o minore intensità. Quest'elemento potrebbe, però, rapidamente trasformarsi in positivo: la centralità dell'Italia nel Mediterraneo, la sua naturale vocazione di "ponte", non solo geografico, tra civiltà ed economie diverse, potrebbero rivelarsi un elemento particolare di vantaggio per l'Europa, oltre che per l'Italia.

La presa di coscienza della "dimensione economica" nella posizione estera dell'Italia è un processo in atto da lungo tempo che ha subito una certa accelerazione nel 2015. In quest'ottica è necessario segnalare il viaggio del presidente del Consiglio – con una delegazione che comprendeva rappresentanti del mondo delle imprese e delle banche – in quattro paesi dell'America Latina finora relativamente secondari per le imprese italiane e cioè in Colombia, Perú,

Cile e Cuba. Il tutto s'inquadra in una generale, lenta espansione dei contatti economici italiani al di fuori dell'area europea.

L'ITALIA E L'UNIONE EUROPEA

Naturalmente di diversa consistenza sono i rapporti tra l'Italia e l'Unione europea. Fino al novembre 2011 tali rapporti sono stati a lungo difficili a causa della carenza italiana di azioni incisive per rimediare alle debolezze finanziarie. Da allora l'azione in campo economico dell'Italia a livello di Unione europea è stata caratterizzata da una faticosa rincorsa dei parametri di stabilità. In questa rincorsa l'Italia non ha mai dovuto servirsi degli aiuti finanziari europei, il che ha fatto riacquistare al paese una parte considerevole della credibilità precedentemente erosa.

Insieme con la credibilità, e con il sottostante miglioramento degli indicatori finanziari pubblici – in particolare il rapporto tra deficit pubblico e prodotto interno lordo – l'Italia ha cominciato ad avanzare richieste di maggiore flessibilità. Il modello al quale si ispira, anche se mai ufficialmente indicato, è quello della Francia, la quale ha ottenuto negli anni un ingente numero di deroghe alle regole del patto di stabilità.

Queste richieste si scontrano con la nuova Commissione, entrata in carica il 1° novembre 2014, presieduta da Jean-Claude Juncker, assai più “dura” nei rapporti con i Paesi membri della precedente Commissione Barroso, caratterizzata da un flusso frequente di dichiarazioni contrastanti di paesi e commissari. In un simile clima si è delineato, tra ottobre e dicembre, un vero e proprio scontro tra Italia e Commissione, nel quale il duro livello delle polemiche appare appena velato da un'acida cortesia formale.

Questo scontro ha toccato livelli elevati quando, agli inizi di dicembre, il presidente del Consiglio Matteo Renzi ha dichiarato di non accettare i “tempi tecnici” di Bruxelles per la valutazione della legge italiana di stabilità, che avrebbero bloccato le nuove spese fino a marzo e di voler procedere subito con gli stanziamenti per la sicurezza per l'aumentato livello di rischio collegato al terrorismo.

In precedenza Renzi aveva respinto le critiche europee sugli sgravi fiscali sui fabbricati, inseriti nella stessa legge, e criticato a sua volta quella che ha chiamato l'“Europa dello zero virgola” per indicare l'accanimento sui dettagli delle cifre e la mancanza di grandi disegni nei palazzi del potere europeo.

Il 10 dicembre, forse non per pura coincidenza, contro l'Italia sono state aperte due nuove procedure d'infrazione, la prima per non aver sufficientemente schedato i migranti giunti sul territorio italiano e la seconda per non aver sradicato un numero sufficiente di ulivi nella lotta contro la xylella, un pericoloso parassita di tali piante. Dal canto suo, l'Italia ha chiaramente indicato la sua insoddisfazione bloccando il rinnovo automatico delle sanzioni alla Russia, in scadenza a fine 2015 e chiedendo un dibattito politico su quella che sarebbe altrimenti passata come una questione di ordinaria amministrazione.

Nello stesso giorno di dicembre lo scontro si allargato coinvolgendo, oltre al governo, anche la Banca d'Italia: il commissario europeo alla stabilità finanziaria ha dichiarato che i risparmiatori che avevano operato con le quattro banche in crisi «forse non sapevano che cosa compravano», un'implicita, grave accusa alla vigilanza bancaria, mentre si profilava un'altra procedura d'infrazione contro l'Italia per la mancata applicazione della direttiva europea sulla garanzia dei depositi. In risposta, la Banca d'Italia ha dichiarato che il coinvolgimento dei risparmiatori è stato imposto proprio dall'Unione europea.

L'anno bisestile 2016 si apre quindi con la necessità di reciproci chiarimenti e di uniformità di procedure in un quadro mondiale economicamente e politicamente perturbato a tutti i livelli. Il che richiederà buona volontà da parte di tutti. E forse anche un pizzico di buona fortuna, sempre per tutti.

2016: La pagella dell'expert panel

Per il secondo anno il Rapporto 2016 – Scenari Globali e L'Italia – mira a una valutazione complessiva riguardo alla proiezione esterna dell'Italia e della sua capacità di perseguire i propri interessi a livello internazionale, contestualizzandoli nello scenario internazionale. Come per la prima edizione, il risultato conclusivo è il frutto di una “pagella” o *scorecard*, per la quale sono stati interpellati, tramite una *survey*, 130 esperti di politica estera italiana, provenienti dal mondo della ricerca (università e think tank), del giornalismo, delle istituzioni e delle imprese. Al fine di presentare una valutazione ragionata e capace d'individuare i punti di forza e di debolezza dell'azione italiana, agli esperti coinvolti è stato chiesto di giudicare le diverse dimensioni della politica estera anche sulla base delle loro specifiche competenze: di natura politica ed economica, e relative alle questioni di sicurezza. I risultati ottenuti possono essere comparati con quelli della scorsa edizione, in modo da delineare un trend della politica estera del nostro paese. Inoltre, quest'anno, sono state ampliate le rilevazioni relative agli scenari internazionali, comprendendo una valutazione sulle percezioni della rilevanza delle crisi e sull'influenza degli attori internazionali.

Scenari globali

Il primo tema sul quale gli esperti hanno espresso il loro giudizio è relativo alle minacce internazionali, da un punto di vista globale e da un punto di vista italiano. Messo a confronto con quanto emerso nella precedente edizione, anche quest'anno è il terrorismo a essere considerato come la più urgente minaccia a livello globale:

la percentuale di esperti che lo segnala risulta in diminuzione (dal 31 al 25%). Questo dato è però compensato dalla presenza al secondo posto delle crisi in Medio Oriente. Nell'anno degli attentati a Parigi l'instabilità in quest'area appare strettamente correlata al fenomeno della minaccia terroristica sia in Medio Oriente, sia in Europa. Al terzo posto vi sono due minacce che non riguardano direttamente tematiche di sicurezza: le disuguaglianze nel mondo e i cambiamenti climatici. Queste rappresentano le due novità più significative della pagella del 2016. Relativamente alla prima, il 2015 ha rappresentato un anno simbolico; l'Onu ha infatti lanciato i *Sustainable Development Goals*, che trovano fondamento anche nell'ampliamento delle disuguaglianze. Riguardo invece alla seconda questione, quella ambientale, ha sicuramente influito la Conferenza di Parigi, che si è chiusa nello stesso periodo in cui sono state raccolte le valutazioni degli esperti. Va inoltre segnalato che mentre nel 2014 la crisi economica figurava al secondo posto tra le nuove minacce, nel 2015 viene indicata solo dal 7% degli esperti che hanno tenuto conto di una performance economica non brillante, ma in miglioramento nel corso dell'anno.

Spostando l'attenzione specificamente all'Italia, le prime tre minacce indicate dagli esperti intervistati sono le stesse dello scorso anno: l'instabilità in Libia, la crisi economica e la diffusione di movimenti di stampo populista. Ciò che invece cambia è il grado di relativa pericolosità di queste tre minacce. Se lo scorso anno la crisi economica era considerata di gran lunga la minaccia più grave (39%) rispetto alle altre due (14% ciascuna), quest'anno le tre minacce sono sostanzialmente percepite come ugualmente rilevanti (25% per Libia e crisi economica, 22% per populismo). Un altro aspetto rilevante riguarda la concentrazione delle minacce percepite. Se infatti a queste tre si aggiunge anche il terrorismo islamico (indicato dal 17% degli esperti) si ottiene il 90% delle minacce percepite per il nostro paese. Colpisce come la questione dell'immigrazione, una delle più dibattute a livello mediatico e politico durante l'anno, non abbia attratto molto (solo 8%) l'attenzione degli esperti, segnando così una netta differenza rispetto alle minacce segnalate dall'opinione pubblica nel recente sondaggio ISPI/RaiNews realiz-

zato da Ipsos. È da sottolineare inoltre che il terrorismo islamico, indicato dagli esperti come fattore rischio di prioritaria importanza a livello globale, scenda al quarto posto quando si considera quale minaccia specifica per l'Italia.

Una novità della *scorecard* 2016 è la segnalazione di alcuni trend relativi al sistema internazionale, alle crisi e alla proiezione delle potenze. Ai valutatori è stato chiesto di considerare la crisi più sottostimata a livello politico e mediatico. Gli esperti si sono piuttosto divisi al riguardo, dando una prevalenza alla crisi libica (22%). Tuttavia anche altre questioni come l'emergenza rifugiati, la guerra in Siria (entrambe al 15%) e la persecuzione dei cristiani in Africa e Medio Oriente (11%) hanno ottenuto valutazioni molto significative.

Una serie di rilevazioni sulla percezione dell'influenza di attori internazionali sembra fornire alcuni dati interessanti sulla ridistribuzione del potere all'interno del sistema internazionale. I grandi "vincitori" di questa indagine sono la Russia e il suo leader Vladimir Putin. Il 42% degli esperti reputa il presidente russo il personaggio internazionale più influente, che stacca di diverse lunghezze il presidente statunitense Barack Obama e Papa Francesco. Sempre la Russia è la potenza internazionale che, rispetto allo scorso anno, ha guadagnato maggiore influenza (87%). Solo il 2% dei valutatori giudica gli Stati Uniti del 2015 più influenti dello scorso anno, mentre gran parte di loro li reputa ugualmente o meno influenti. Sostanzialmente stabile la Cina.

Politica estera italiana

Il giudizio complessivo sulla conduzione della politica estera dal parte del Governo italiano è in crescita rispetto alla precedente rilevazione, passando da 5,9 a 6,5, in una scala da 0 a 10. La valutazione dell'*expert panel* è il risultato di una sintesi che vede l'Italia far decisamente bene su alcuni fronti (difesa, sicurezza, relazioni transatlantiche), appena discretamente su altri (politica economica, commerciale ed energetica; politiche in Europa), mentre presenta

difficoltà e criticità nella specifica gestione delle principali crisi internazionali del 2015. Sul miglioramento pesa certamente la continuità di gestione della politica estera dopo il doppio avvicendamento del 2014 (da Emma Bonino a Federica Mogherini e da questa a Paolo Gentiloni).

Per ciò che riguarda più da vicino i limiti della politica estera italiana, va evidenziato che il giudizio relativo alle risorse destinate dall'Italia alla politica estera (intesa in senso lato, comprensiva dunque di risorse destinate al versante diplomatico e alla difesa) non è sostanzialmente mutato rispetto al 2014, segnalandosi solamente un leggero miglioramento. Il giudizio degli esperti rimane piuttosto negativo: le risorse dedicate alla politica estera non sono ancora repute pienamente adeguate.

Come ricordato sopra, dalla ricerca emergono alcuni elementi su cui i giudizi sono quasi unanimemente positivi: la gestione delle questioni di sicurezza e l'impegno nei rapporti transatlantici. Il primo è un dato molto significativo nell'anno in cui la minaccia del terrorismo è indicata dagli esperti come la più sensibile a livello globale. Il secondo sembra confermare alcune costanti della politica estera italiana, presenti dal dopoguerra in poi: il suo aggancio al contesto multilaterale internazionale, in particolare quello atlantico. La gestione della minaccia terroristica, le relazioni con gli Stati Uniti e la partecipazione attiva alle missioni internazionali (tutti sopra il voto 7), a cui spesso il paese dedica risorse superiori al proprio peso relativo (in termini di Pil e di spese per la difesa) rispetto ad altri partner europei, sono alcuni degli elementi giudicati più positivamente in tutta la pagella.

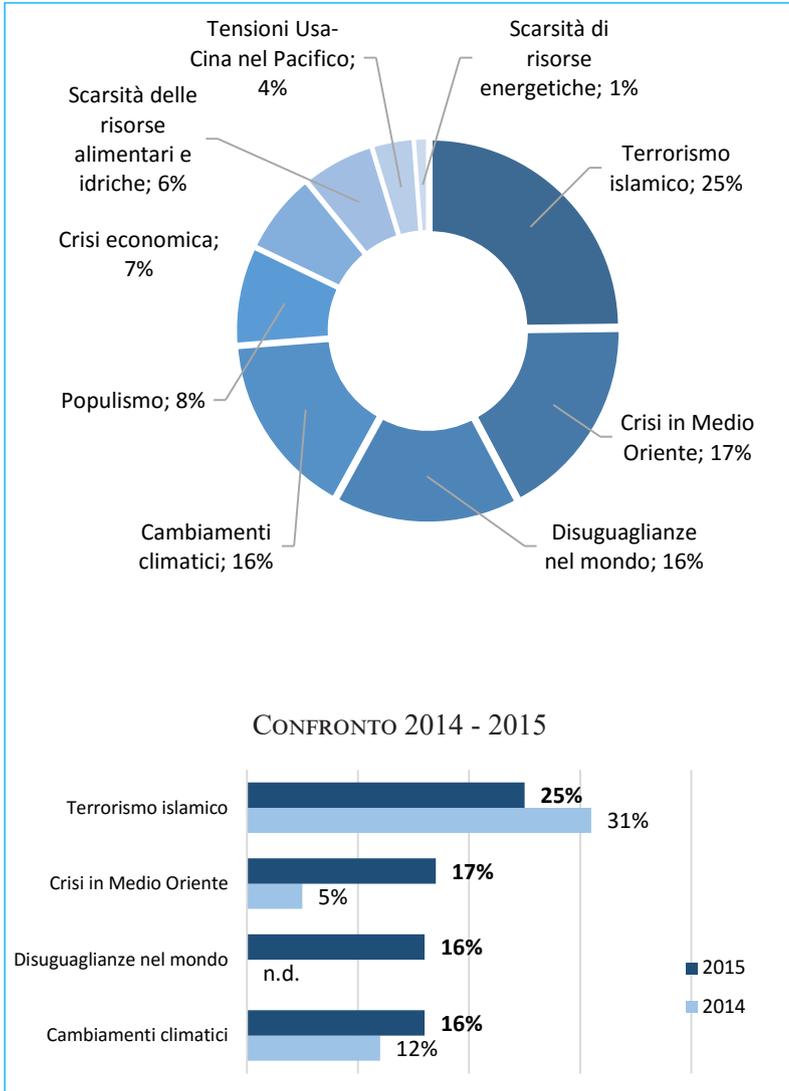
La valutazione più deludente, come accennato all'inizio, rimane sulla gestione delle crisi. Seppure il dato sia parzialmente migliorato (da 5,2 a 5,6) questo capitolo della politica estera risulta negativo. Ciò è forse spiegabile, anche nei commenti anonimi degli esperti, con un ruolo italiano sistematicamente percepito come insufficiente con la sola eccezione del tentativo di gestione della crisi in Libia (pur essendo la rilevazione precedente alla conferenza internazionale sulla Libia organizzata a Roma il 13 dicembre).

Infine, va segnalato che i giudizi si sono mostrati ancora una

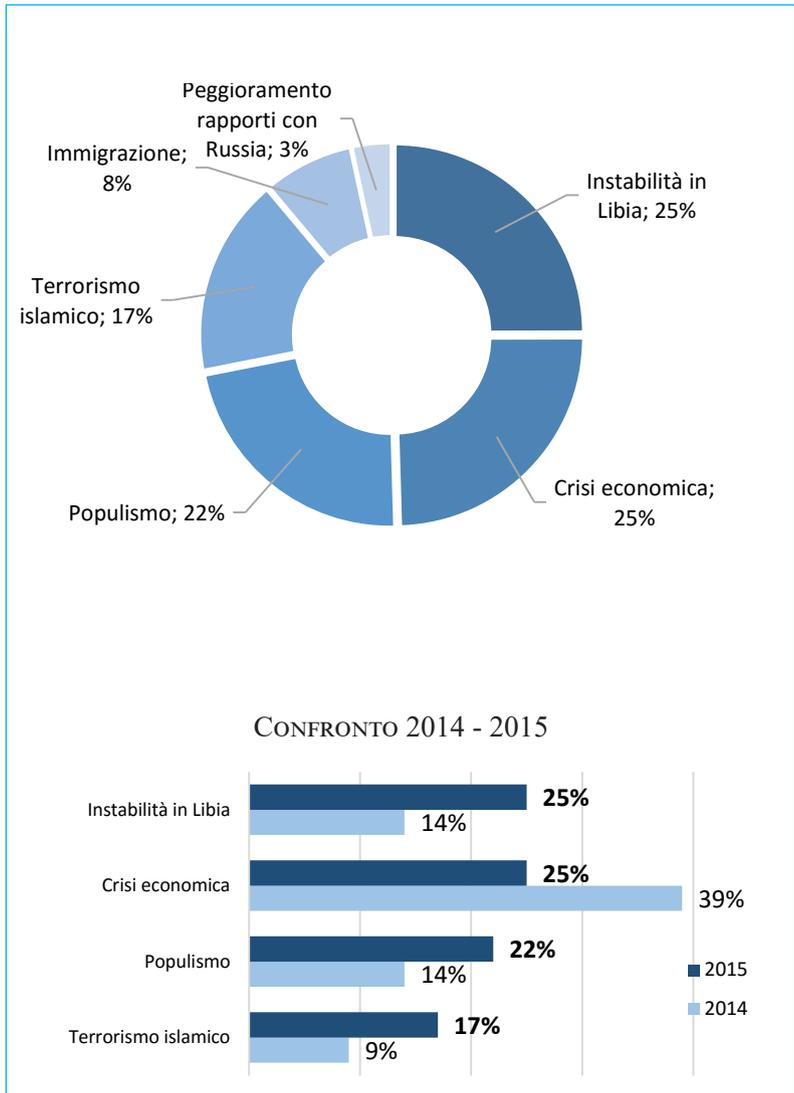
volta omogenei fra le varie appartenenze degli esperti interpellati: giornalisti, mondo della ricerca (università e think tank), mondo delle imprese e persone provenienti dalle istituzioni o che hanno prestato servizio in passato per il Ministero degli Affari esteri. Ciò rende il giudizio d'insieme ancora più significativo perché il dato complessivo non è semplicemente una media di giudizi eterogenei e disorganici ma, al contrario, riflette una valutazione comune e piuttosto diffusa, pur nella differenza personale di giudizio talvolta molto marcata.

Parte I – Scenari

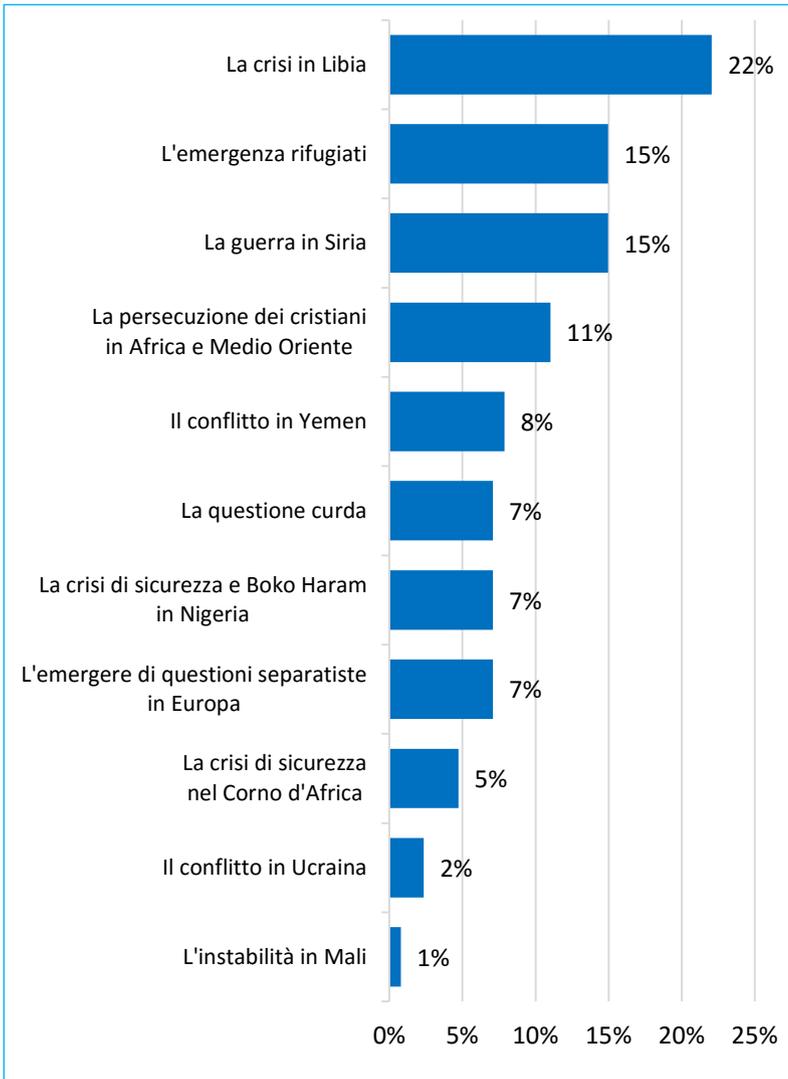
1. QUALI SONO LE MAGGIORI MINACCE A LIVELLO GLOBALE?



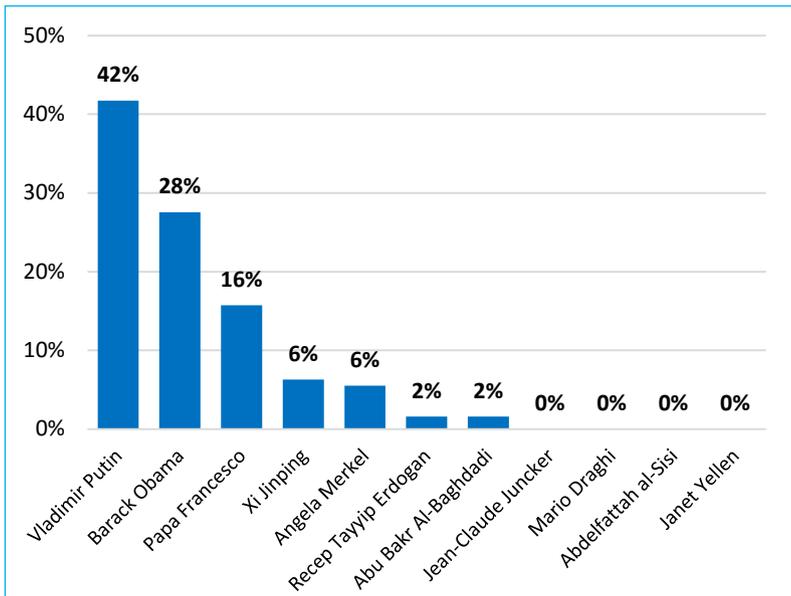
2. QUALI SONO LE MAGGIORI MINACCE PER L'ITALIA?



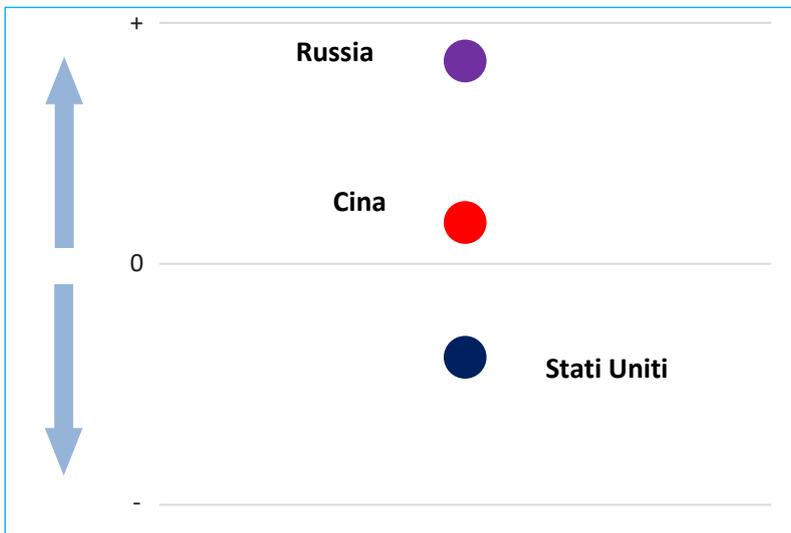
3. QUALE CRISI GIUDICA PIÙ SOTTOSTIMATA NEL 2015?



4. QUALE PERSONAGGIO GIUDICA PIÙ INFLUENTE NEL 2015?

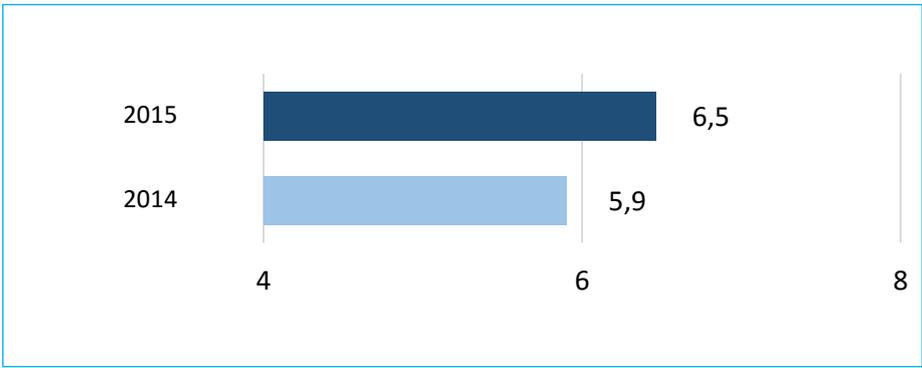


5. RUSSIA, CINA E STATI UNITI SONO PIÙ O MENO INFLUENTI DELLO SCORSO ANNO?



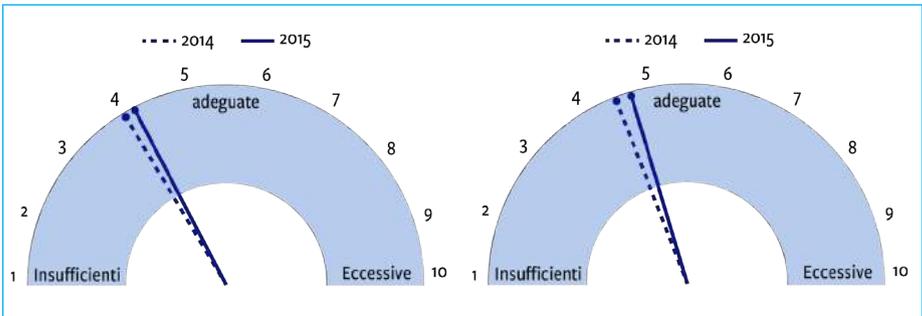
Parte II – Politica estera dell'Italia

1. COME VALUTA COMPLESSIVAMENTE LA POLITICA ESTERA ITALIANA?

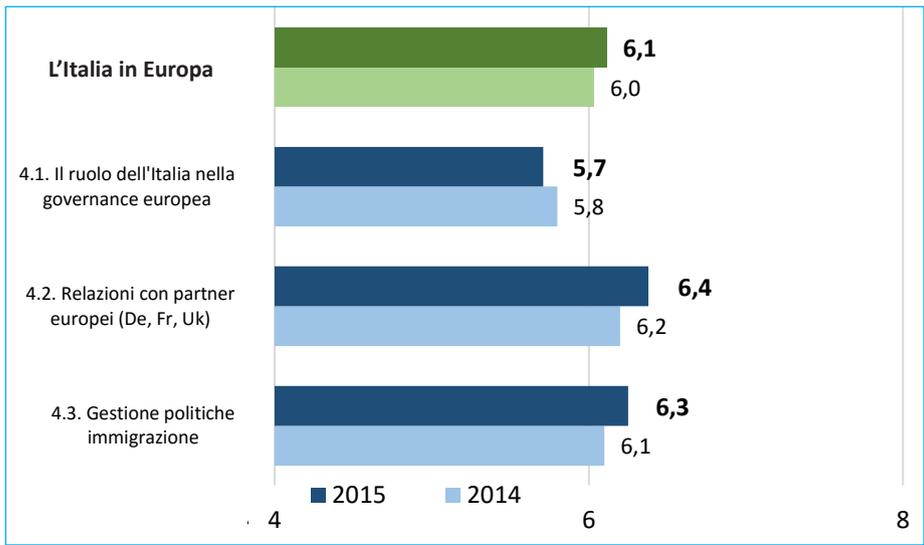


2. COME VALUTA LA QUANTITÀ DI RISORSE DESTINATE ALLA POL. ESTERA?

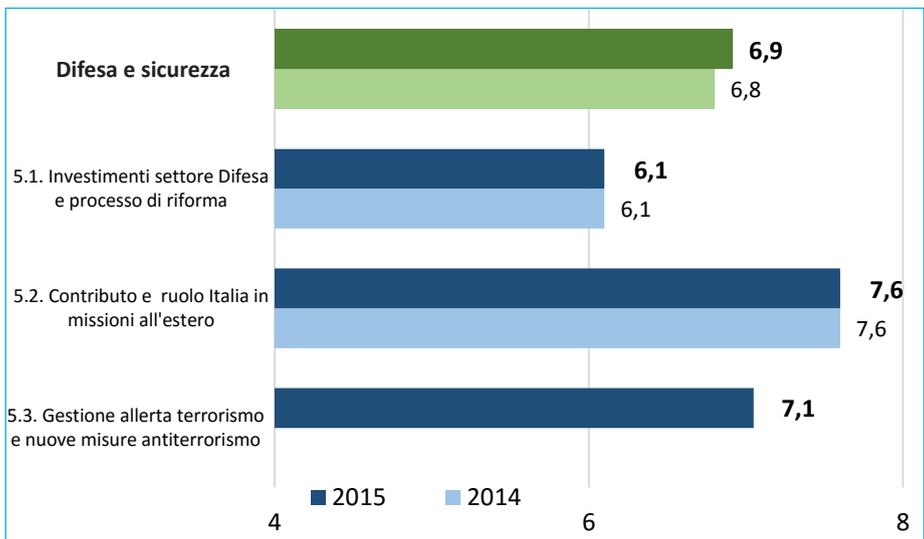
3. COME VALUTA LA QUANTITÀ DI RISORSE DESTINATE ALLA DIFESA?



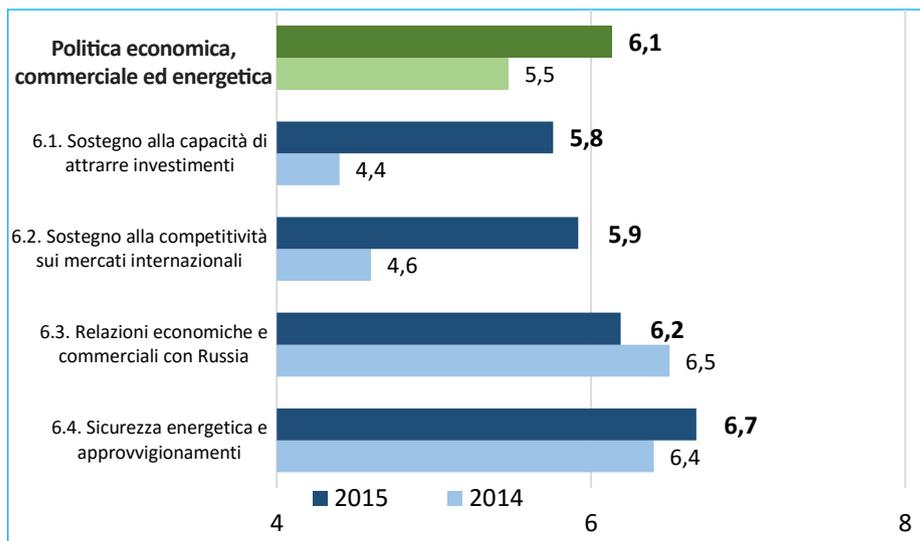
4. COME GIUDICA LE POLITICHE ADOTTATE IN EUROPA?



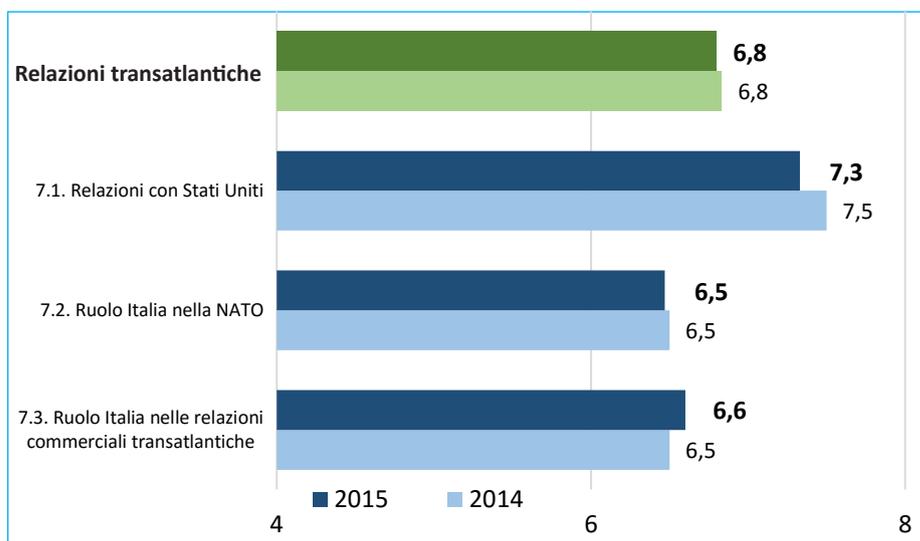
5. COME VALUTA LA POLITICA DI DIFESA E SICUREZZA?



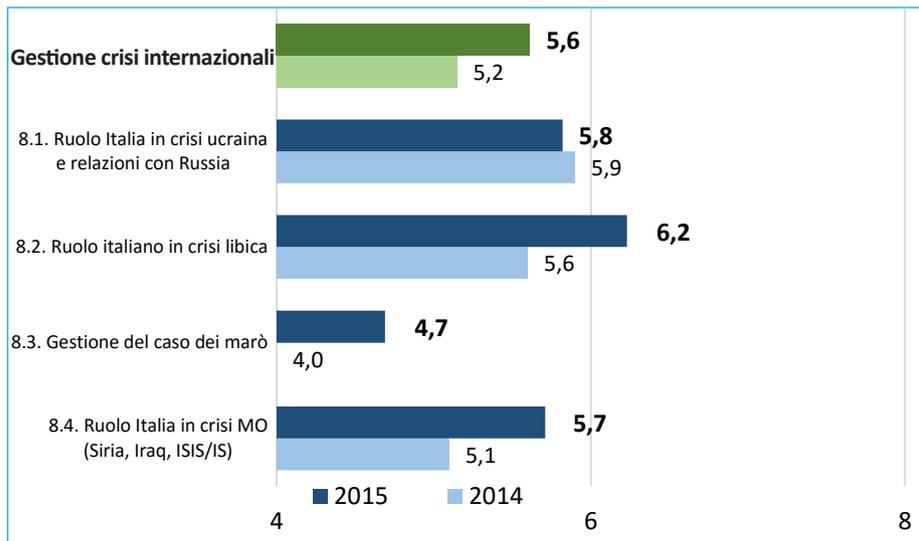
6. COME GIUDICA LA POLITICA ECONOMICA, COMMERCIALE ED ENERGETICA?



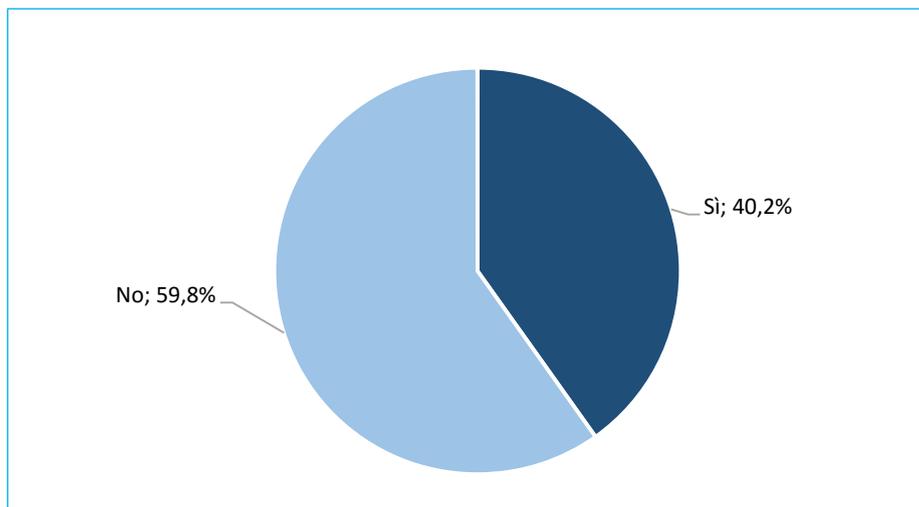
7. COME VALUTA LE RELAZIONI TRANSATLANTICHE?



8. COME GIUDICA LA GESTIONE DELLE CRISI INTERNAZIONALI?



9. L'ITALIA DOVREBBE UTILIZZARE FORZA MILITARE CONTRO L'ISIS?



Appendice

NOTA METODOLOGICA

Il sondaggio sulla politica estera italiana e gli scenari globali di cui in questo Rapporto si sono presentati i risultati è stato condotto per via telematica interpellando circa 160 esperti. I “voti” riportati sono il risultato medio e ponderato dei giudizi numerici espressi dai 130 esperti che hanno risposto al sondaggio.

Nella parte relativa agli scenari (**1. Indichi quali sono le tre minacce più rilevanti a livello globale; 2. Indichi quali sono le tre minacce più rilevanti per l'Italia**) potevano essere selezionate tre “potenziali minacce” a scelta fra le 10 indicate a livello globale e le 7 indicate per l'Italia. Per stilare la classifica finale delle minacce è stato tenuto in considerazione anche l'ordine delle risposte, assegnando un peso del 100% alla prima minaccia individuata da ciascun valutatore, del 50% alla seconda minaccia, e del 25% alla terza.

Per le sezioni successive i votanti hanno selezionato un punteggio da 1 a 10 da attribuire alle singole voci (ad esempio, **4. L'Italia in Europa – 4.1 Il ruolo dell'Italia nella governance europea; 4.2 Le relazioni dell'Italia con i più importanti partner europei; 4.3 La gestione delle politiche d'immigrazione**: in questo caso il valutatore ha espresso il proprio voto alle voci 4.1, 4.2, 4.3). La valutazione complessiva assegnata a ciascuna sezione è stata poi ricavata dalla media dei voti nelle singole voci.

Prima di ogni sezione (dalla 4 in poi) all'intervistato è stato chiesto di assegnare un giudizio alla propria competenza sul tema della sezione. In quest'autovalutazione poteva essere selezionato uno dei tre livelli di conoscenza (“Limitata”, “Media”, “Elevata”). I voti espressi sulle relative sezioni sono stati dunque ponderati, pesandoli al 50% nel caso di “limitata conoscenza”, al 75% nel caso di “media conoscenza”, e al 100% nel caso di “elevata conoscenza”.

In calce a ogni sezione (dalla 4 in poi) i valutatori hanno potuto

to facoltativamente aggiungere un commento a giustificazione del voto espresso. Circa il 58% degli intervistati ha deciso di lasciare almeno un commento, benché non fosse obbligatorio per proseguire nel sondaggio.

Il sondaggio è avvenuto in forma anonima. A ciascun partecipante è stato chiesto d'inserire il proprio nome e cognome all'inizio del sondaggio, ma voti e commenti sono stati resi anonimi prima di essere elaborati. Non è dunque possibile risalire ai voti assegnati da ogni valutatore.

VI HANNO PRESO PARTE:

Marco Alberti (*Enel*), Alessia Amighini (*Università del Piemonte Orientale e ISPI*), Giancarlo Aragona (*ISPI*), Antonio Armellini (*ex ambasciatore in India*), Fulvio Attinà (*Università degli Studi di Catania*), Elisa Bacciotti (*Oxfam Italia*), Carlo Bagnasco (*Energetic Source*), Roberto Balducci (*giornalista*), Gaetano Barresi (*RAI*), Federico Maria Bega (*Promos, Camera di Commercio di Milano*), Silvio Beretta (*Università degli Studi di Pavia*), Axel Berkofsky (*Università degli Studi di Pavia e ISPI*), Giovanna Botteri (*RAI*), Tatiana Boutourline (*Il Foglio*), Franco Bruni (*Università Bocconi, Milano e ISPI*), Antonio Calabrò (*Pirelli & C.*), Gian Paolo Calchi Novati (*Università degli Studi di Pavia e ISPI*), Paolo Calzini (*Johns Hopkins University, Bologna*), Michele Calzolari (*Assosim*), Massimo Campanini (*Università degli Studi di Trento*), Vincenzo Camporini (*IAI*), Maurizio Caprara (*Corriere della Sera*), Livio Caputo (*Il Giornale*), Andrea Carati (*Università degli Studi di Milano*), Giovanni Carbone (*Università degli Studi di Milano e ISPI*), Paola Caridi (*giornalista*), Claudio Catalano (*IMT School for Advanced Studies, Lucca*), Marco Clementi (*Università degli Studi di Pavia*), Alessandro Colombo (*Università degli Studi di Milano e ISPI*), Valter Maria Coralluzzo (*Università degli Studi di Torino*),

Stefania Craxi (*Fondazione Craxi*), Sara Cristaldi (*ISPI*), Osvaldo Croci (*Memorial University of Newfoundland St. John's, Canada*), Giuseppe Cucchi (*Nomisma*), Vittorio Da Rold (*Il Sole 24 Ore*), Pier Luigi D'Agata (*Confindustria Assafrica & Mediterraneo*), Stefania Danzi (*Italcementi*), Gregorio De Felice (*Intesa Sanpaolo*), Loris De Filippi (*Medici senza Frontiere*), Andrea De Guttry (*Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa*), Massimo De Leonardis (*Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano*), Mario Deaglio (*Università degli Studi di Torino e La Stampa*), Mario Del Pero (*Institut d'Études politiques de Paris-SciencesPo*), Dimitri Deliolanes (*Radio TV ERT*), Giuseppe Dentice (*ISPI*), Ennio Di Nolfo (*Università degli Studi di Firenze*), Giampaolo Di Paola (*già ministro della Difesa e Gruppo italiano Trilateral Commission*), Emidio Diodato (*Università per Stranieri di Perugia*), Germano Dottori (*LuiSS-Guido Carli di Roma*), Aldo Ferrari (*Università Ca' Foscari, Venezia e ISPI*), Maurizio Ferrera (*Università degli Studi di Milano*), Carlo Filippini (*Università Bocconi, Milano*), Silvia Francescon (*European Council on Foreign Relations, Roma*), Gianandrea Gaiani (*Analisi Difesa*), Marzio Galeotti (*Università degli Studi di Milano e IEFÉ-Università Bocconi, Milano*), Paolo Garimberti (*Euronews*), Gianni De Gennaro (*Finmeccanica*), Pietro Ginefra (*Banca d'Italia*), Serena Giusti (*Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa e ISPI*), Lucia Goracci (*Rainews24*), Edoardo Greppi (*Università degli Studi di Torino*), Rodolfo Helg (*Università Carlo Cattaneo-LIUC, Varese*), Luigi Ippolito (*Corriere della Sera*), Carlo Jean (*Centro Studi di Geopolitica Economica*), Marco Lombardi (*Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano*), Monica Maggioni (*RAI*), Paolo Magri (*ISPI*), Alfredo Mantica (*Senato della Repubblica*), Bruno Marasà (*Parlamento europeo*), Piergaetano Marchetti (*Fondazione Corriere della Sera*), Andrea Margelletti (*C.E.Si*), Carlo Marsili (*ex ambasciatore in Turchia e ISPI*), Alberto Martinelli (*Università degli Studi di Milano*), Karim Mezran (*Rafik Hariri Center for the Middle East, Atlantic Council, Washington DC*), Giangi Milesi (*Cesvi*), Luigi Molinari (*Camera di Commercio di Milano*), Andrea Moltrasio (*UBI Banca*), Antonella Mori (*Università Bocconi, Milano e ISPI*), Carlo Musso (*Finmeccanica*), Bruno Nascimbene (*Uni-*

versità degli Studi di Milano), Alberto Negri (*Il Sole 24 Ore*), Valerio Neri (*Save the Children*), Massimo Nicolazzi (*Centrex e ISPI*), Vincenzo Nigro (*la Repubblica*), Leopoldo Nuti (*Università degli Studi di Roma 3*), Fabrizio Onida (*Università Bocconi, Milano*), Romeo Orlandi (*Osservatorio Asia*), Valeria Palumbo (*RCS e ISPI*), Giuseppe Parigi (*Banca d'Italia*), Gianfranco Pasquino (*Johns Hopkins University, Bologna*), Gianluca Pastori (*Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano*), Nicola Pedde (*Institute for Global Studies, Roma*), Marco Pedrazzi (*Università degli Studi di Milano*), Riccardo Perissich (*ex DG Industria, Commissione Ue*), Annalisa Perteghella (*ISPI*), Fabio Petito (*University of Sussex*), Alessandro Pio (*ex Asian Development Bank e ISPI*), Fausto Pocar (*Istituto internazionale di Diritto umanitario, Sanremo*), Giovanni Puglisi (*Fondazione Sicilia*), Luca Rigoni (*Mediaset*), Enrico Rondoni (*Mediaset*), Gianni Rufini (*Amnesty International*), Marcello Sala (*Intesa Sanpaolo*), Pietro Sala (*Assolombarda*), Ferdinando Salleo (*ex ambasciatore negli Stati Uniti*), Gianluca Salsecci (*Intesa Sanpaolo*), Armando Sanguini (*ex ambasciatore in Arabia Saudita e ISPI*), Giuseppe Sarcina (*Corriere della Sera*), Sergio Scalpelli (*Fastweb*), Carlo Secchi (*Università Bocconi, Milano e ISPI*), Giampaolo Silvestri (*Avsi*), Cecilia Strada (*Emergency*), Francesco Strazzari (*Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa*), Danilo Taino (*Corriere della Sera*), Lucia Tajoli (*Politecnico di Milano e ISPI*), Valeria Talbot (*ISPI*), Mario Telò (*Université libre de Bruxelles e Luiss-Guido Carli di Roma*), Enrica Toninelli (*Rainews24*), Roberto Toscano (*ex ambasciatore in India e Cidob*), Stefano M. Torelli (*ISPI*), Ugo Tramballi (*Il Sole 24 Ore*), Antonio Varsori (*Università degli Studi di Padova*), Arturo Varvelli (*ISPI*), Riccardo Venchiarutti (*RAI*), Franco Venturini (*Corriere della Sera*), Matteo Villa (*ISPI*), Antonio Villafranca (*ISPI*), Giuseppe Vita (*Unicredit*), Loris Zanatta (*Università di Bologna*), Cecilia Zecchinelli (*giornalista*), Marco Zupi (*CeSPI*)

Una breve sintesi cronologica

L'Italia in Europa

Il ruolo dell'Italia nella *governance* europea; le relazioni dell'Italia con i più importanti partner europei (Germania, Francia e Regno Unito); una rinnovata proiezione nei Balcani.

I BILATERALI E LE RELAZIONI CON LE ISTITUZIONI EUROPEE

- 19 gennaio* Il ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale Paolo Gentiloni partecipa al Consiglio degli Affari esteri UE che si svolge a Bruxelles. Focus su terrorismo.
- 22 gennaio* Bilaterale Italia-Germania a Firenze; presenti il presidente del Consiglio Matteo Renzi e la cancelliera Angela Merkel. In agenda: Europa, riforme, tensioni con la Russia e lotta al terrorismo.
- 23 gennaio* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni partecipa a Bruxelles ai lavori del Consiglio Affari esteri UE. Focus su crisi in Ucraina.
- 3 febbraio* Il presidente del Consiglio Matteo Renzi riceve il primo ministro greco, Alexis Tsipras. In agenda: Europa e crisi del debito greco.

- 9 febbraio* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni partecipa al Consiglio degli Affari esteri UE che si svolge a Bruxelles. Nell'agenda dei lavori: la crisi in Ucraina.
- 12 febbraio* Il presidente del Consiglio Matteo Renzi partecipa a Bruxelles al Vertice informale dei capi di stato dell'Unione Europea.
- 24 febbraio* 32° Vertice Francia-Italia a Parigi. Negli incontri tra Matteo Renzi e il presidente François Hollande si discute di meccanismi finanziari, investimenti e lotta all'immigrazione clandestina.
- 2 marzo* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella e il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni incontrano a Berlino il capo di stato tedesco, Joachim Gauck.
- 3 marzo* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella a Bruxelles incontra i rappresentanti delle istituzioni europee: il presidente del Parlamento europeo, Martin Schulz, il presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, e il presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker.
- 16 marzo* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni partecipa al Consiglio degli Affari esteri UE che si svolge a Bruxelles. Focus su immigrazione.
- 30 marzo* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella incontra a Parigi il suo omologo francese, François Hollande. In agenda: Europa, Tav, crescita economica, terrorismo e Libia.
- 20 aprile* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni partecipa a Bruxelles al Consiglio Affari esteri UE. Focus su immigrazione.
- 23 aprile* Il premier Matteo Renzi partecipa a Bruxelles al Vertice straordinario UE su immigrazione e Libia.

- 21 maggio* Partecipazione del premier Matteo Renzi e del ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni al vertice del Partenariato orientale di Riga. In agenda: punto sul processo di allargamento UE e crisi ucraina.
- 10-11 giugno* A Bruxelles si svolgono il 2° Vertice UE-Celac e l'8° Summit UE-America Latina e Caraibi. Presenti tutti i capi di stato e di governo.
- 17 giugno* Il presidente del Consiglio Matteo Renzi riceve a Milano a Expo 2015 il premier britannico, David Cameron.
- 17 giugno* A margine del Premio Kissinger a Berlino, il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni incontra il suo omologo tedesco, Frank-Walter Steinmeier. In agenda: le relazioni italo-tedesche e la crisi migratoria.
- 21 giugno* Il presidente del Consiglio Matteo Renzi riceve a Milano a Expo 2015 il presidente francese François Hollande.
- 22 giugno* Il premier Matteo Renzi partecipa al Vertice dei capi di stato e di governo dei paesi dell'Eurogruppo che si svolge a Bruxelles. In agenda: crisi greca ed Europa.
- 25 giugno* Il premier Matteo Renzi partecipa a Bruxelles al Consiglio europeo. In agenda: immigrazione, crisi greca ed Europa.
- 1 luglio* Il presidente del Consiglio Matteo Renzi incontra la cancelliera Angela Merkel a Berlino. In agenda: crisi greca ed Europa.
- 7 luglio* Il premier Matteo Renzi partecipa a Bruxelles al Vertice dei capi di stato e di governo dell'Eurozona. In agenda: crisi greca ed Europa.
- 11-12 luglio* Il premier Matteo Renzi partecipa a Bruxelles al Vertice dei capi di stato e di governo dell'Eurozona. In agenda: crisi greca ed Europa.

- 17 agosto* Il presidente del Consiglio Matteo Renzi riceve a Milano a Expo 2015 la cancelliera tedesca Angela Merkel.
- 23 settembre* Il premier Matteo Renzi partecipa al Consiglio europeo straordinario su immigrazione che si svolge a Bruxelles.
- 15-16 ottobre* Il premier Matteo Renzi partecipa a Bruxelles ai lavori del Consiglio europeo.
- 11-12 novembre* Il premier Matteo Renzi partecipa a La Valletta al Summit UE-Africa sulla migrazione.
- 19 novembre* Si svolge il Consiglio straordinario Affari interni dell'UE: tra le conclusioni anche il potenziamento dei controlli alle frontiere esterne.
- 29 novembre* Il premier Matteo Renzi partecipa a Bruxelles al Vertice straordinario UE-Turchia. Focus su lotta all'immigrazione clandestina.
- 30 novembre* *A latere* della Conferenza di Parigi Cop21, il presidente del Consiglio Matteo Renzi incontra il premier britannico, David Cameron. Al centro dei colloqui la questione Brexit e i temi europei.
- 14 dicembre* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni partecipa a Bruxelles alla riunione ministeriale del Consiglio europeo. Focus su Siria e lotta allo Stato Islamico.
- 17-18 dicembre* Il premier Matteo Renzi partecipa a Bruxelles al Consiglio europeo focalizzato soprattutto sul tema dell'immigrazione e delle sanzioni economiche contro la Russia.
- 23 dicembre* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni incontra a Pristina il vice premier e ministro degli Esteri Hashim Thaçi, e Atifete Jahjaga, presidente della Repubblica del Kosovo. Focus su relazioni bilaterali e sostegno italiano al percorso europeo del paese.

I BILATERALI E LE RELAZIONI CON I PAESI DEI BALCANI

- 23 gennaio* Riunione trilaterale dei ministri degli Esteri di Italia, Serbia e Albania.
- 31 marzo* Il ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale Paolo Gentiloni incontra a Belgrado il suo omologo Ivica Dačić, il premier Aleksandar Vučić e il presidente della Repubblica Tomislav Nikolić. In agenda: il percorso d'integrazione della Serbia nell'UE e la lotta al terrorismo di IS.
- 22-26 aprile* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella è in visita di stato in Slovenia, Croazia, Serbia e Montenegro. Negli incontri con i leader locali si discute di rafforzamento della cooperazione politica ed economica bilaterale, e di politica di allargamento e integrazione dell'UE nei Balcani.
- 2 luglio* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti incontra a Belgrado il premier serbo, Aleksandar Vučić e il suo omologo Bratislav Gašić. Al centro dei colloqui: il sostegno dell'Italia alla Serbia per il processo d'integrazione europea e la stabilità dei Balcani.
- 11 settembre* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve il suo omologo serbo, Tomislav Nikolić. Focus su sostegno al processo d'integrazione della Serbia nella UE, flussi migratori e lotta al terrorismo.
- 16 settembre* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti riceve il suo omologo serbo, Bratislav Gašić. Focus su sostegno al processo d'integrazione della Serbia nella UE, flussi migratori e lotta al terrorismo.

Difesa e sicurezza

Il contributo dell'Italia nelle missioni all'estero e il suo ruolo nella lotta al terrorismo internazionale; da Triton a EuNavfor Med: Italia e UE nella lotta all'immigrazione clandestina.

DIFESA E LOTTA AL TERRORISMO

- 27 gennaio* Il ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale Paolo Gentiloni incontra a Rabat il suo omologo marocchino, Salaheddine Mezouar e il premier Abdelillah Benkirane. Al centro dei colloqui: sicurezza e rafforzamento della cooperazione bilaterale.
- 7 febbraio* A margine della 51° Conferenza sulla sicurezza internazionale di Monaco di Baviera, il ministro della Difesa Roberta Pinotti incontra in colloqui bilaterali i ministri della Difesa di Francia, Jean-Yves Le Drian, della Germania, Ursula Von der Leyen, e del Regno Unito, Michael Fallon.
- 23 febbraio* Ad Abu Dhabi, il ministro della Difesa Roberta Pinotti incontra lo sceicco Mohammed bin Zayed al-Nahyan, principe ereditario e ministro della Difesa di Abu Dhabi. Al centro dei colloqui: lotta al terrorismo, Libia e cooperazione bilaterale in materia di sicurezza e difesa.
- 12 marzo* Il ministro della Difesa Pinotti incontra a Rabat il premier marocchino Benkirane. In agenda: sicurezza nel Mediterraneo, rafforzamento dell'iniziativa "5+5", crisi libica, lotta allo Stato Islamico.
- 21 marzo* Consiglio franco-italiano di difesa e sicurezza a Caen. Al centro dei colloqui: Nato e le aree di crisi mediorientali.
- 15 aprile* Il decreto legge n. 7 del febbraio 2015 (Lotta al terrorismo e missioni internazionali) viene con-

- vertito in legge dal Senato.
- 21 aprile* Il Ministero della Difesa presenta il nuovo Libro Bianco per la sicurezza e la difesa.
- 18 luglio* A Bruxelles i ministri della Difesa di Italia, Francia e Germania firmano un'intesa per lo sviluppo di un sistema europeo a media altitudine e lungo raggio a pilotaggio remoto (European Male Rpas "Euro-Drone") entro il 2025.
- 3-4 agosto* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti incontra a Beirut il premier libanese Tammam Salam e il ministro della Difesa Samir Mokbel, e fa visita ai caschi blu italiani di Unifil. Focus su stabilità e sicurezza del Mediterraneo.
- 3-4 settembre* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella e il ministro della Difesa Roberta Pinotti incontrano il presidente della Repubblica somala, Hassan Sheikh Mohamud. In agenda: lotta al terrorismo e alla pirateria internazionali.
- 11 settembre* A margine dell'incontro bilaterale tra Matteo Renzi e il primo ministro del Kuwait, Jaber al-Mubarak al-Hamad al-Sabah, viene firmato un memorandum da 7-8 miliardi di euro tra governo kuwaitiano e Finmeccanica per la vendita di 28 Eurofighter.
- 19 novembre* La Camera dei deputati approva il rifinanziamento delle missioni internazionali dell'Italia.
- 1 dicembre* Il premier Matteo Renzi riceve il presidente della Repubblica afghana, Ashraf Ghani. In agenda: la transizione politica nel paese e il ruolo dell'Italia nel post-Resolute Support.
- 17-18 dicembre* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti incontra a Kabul il presidente Ashraf Ghani e il suo omologo afghano, Mohammad Masoom Stanekzai. La missione si conclude con la visita al contingente italiano di stanza a Herat nell'ambito della missione Resolute Support. Focus su sicurezza, transizione politica nel paese e ruolo italiano nel post-Resolute Support.

IMMIGRAZIONE

- 12 marzo* Marina militare e Aeronautica militare lanciano l'operazione Mare Sicuro, un dispositivo aeronavale con il compito di garantire sorveglianza e sicurezza marittima nel Mediterraneo centrale.
- 9 aprile* Il premier Matteo Renzi riceve il primo ministro maltese Joseph Muscat a La Valletta. In agenda: cooperazione bilaterale e lotta all'immigrazione clandestina.
- 21 aprile* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti e il suo omologo tunisino, Farhat Horchani, co-presiedono la Commissione militare mista italo-tunisina. Al centro dei lavori: flussi migratori, lotta al terrorismo e crisi libica.
- 27 aprile* Il premier Matteo Renzi incontra sulla nave *San Giusto* della Marina militare italiana il segretario generale dell'Onu, Ban Ki-moon, e l'alto rappresentante per la politica estera dell'UE, Federica Mogherini. Focus su lotta all'immigrazione clandestina.
- 7 maggio* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti riceve la visita del generale David M. Rodriguez, comandante di Africom. In agenda: emergenza migranti e lotta al terrorismo.
- 18 maggio* Il ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale Paolo Gentiloni e il ministro della Difesa Roberta Pinotti partecipano a Bruxelles al Vertice dei ministri degli Affari esteri e della Difesa dell'UE, che approva EuNavfor Med, il piano europeo di contrasto all'immigrazione clandestina nel Mediterraneo.
- 9 giugno* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti partecipa a Tunisi alla riunione ministeriale straordinaria dell'iniziativa "5+5". In agenda: cooperazione tra i paesi del Mediterraneo nel campo della difesa e

- della lotta all'immigrazione clandestina.
- 18 luglio* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti si reca sulla nave *Cavour*, in navigazione nel Mediterraneo centrale, per una visita ai militari impegnati nelle missioni Mare Sicuro ed EuNavfor Med.
- 26 luglio* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti firma a Doha un accordo di cooperazione bilaterale con il ministro della Difesa qatarino, il generale Hamad bin Ali al-Attiyah. Focus su sicurezza in Medio Oriente.
- 5 agosto* A margine dell'inaugurazione del nuovo Canale di Suez, il ministro della Difesa Roberta Pinotti incontra il suo omologo inglese Michael Fallon. In agenda: emergenza immigrazione e cooperazione in ambito difesa.
- 3 settembre* Il presidente del Consiglio Matteo Renzi riceve il premier maltese Joseph Muscat. Focus su lotta all'immigrazione clandestina.
- 16 settembre* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella incontra a Vienna il suo omologo austriaco, Heinz Fischer, e il premier Werner Faymann. Focus su lotta all'immigrazione clandestina.
- 19 novembre* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti incontra la sua omologa tedesca, Ursula von der Leyen. In agenda: lotta al terrorismo ed emergenza immigrazione.
- 23 dicembre* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti si reca sul Cacciatorpediniere *Caio Duilio*, in navigazione nel Mediterraneo, per una visita ai militari impegnati nelle missioni Mare Sicuro.

Politica economica, commerciale ed energetico-ambientale

Apertura dell'Italia a nuovi mercati (America Latina, Africa subsahariana e Golfo); capacità di attrarre investimenti; competitività; sicurezza energetica, approvvigionamenti, politiche ambientali.

- 8 gennaio* Il premier Matteo Renzi negli Emirati Arabi Uniti. In agenda: investimenti nella difesa, nell'energia e lotta al terrorismo.
- 14-15 gennaio* Il ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale Paolo Gentiloni incontra il premier etiopie Hailemariam Desalegn ad Addis Ababa (Etiopia): firmati tre accordi di cooperazione.
- 16 febbraio* Il premier Matteo Renzi riceve il presidente della Repubblica di Panama, Juan Carlos Varela. In agenda: partecipazione italiana nei lavori di ampliamento del Canale omonimo.
- 26 febbraio* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella e il premier Matteo Renzi ricevono il presidente della Repubblica del Congo, Denis Sassou Nguesso. In agenda: rafforzamento della cooperazione bilaterale e investimenti in energia e trasporti.
- 12 marzo* Partecipazione del premier Matteo Renzi all'Egypt Economic Development Conference di Sharm el-Sheikh.
- 12 marzo* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni incontra all'Avana il presidente della Repubblica di Cuba Raúl Castro e il collega degli Esteri Bruno Rodríguez Parrilla. Focus sul rilancio dei rapporti bilaterali.
- 27-29 aprile* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni incontra a Pechino il ministro degli Affari esteri Wang Yi. A margine dei lavori del Comitato governativo Italia-Cina, i due ministri firmano quattro intese di cooperazione bilaterale.
- 4 maggio* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella e

- il premier Matteo Renzi ricevono il presidente del Turkmenistan, Gurbanguly Berdimuhamedow. In agenda: il rafforzamento della cooperazione bilaterale in materia economica, commerciale ed energetico-infrastrutturale.
- 10 maggio* Il premier Matteo Renzi riceve il presidente cubano, Raúl Castro. In agenda: gli sviluppi del *rapprochement* con gli Stati Uniti, il rispetto dei diritti umani e l'avvio di una possibile cooperazione bilaterale su temi di ampio respiro.
- 15 maggio* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella e il premier Matteo Renzi ricevono il presidente della Repubblica messicano, Enrique Peña Nieto. In agenda: il rafforzamento della cooperazione politica ed economica bilaterale.
- 4 giugno* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella e il premier Matteo Renzi ricevono il presidente della Repubblica cilena, Michelle Bachelet. In agenda: il rilancio della cooperazione politica ed economica bilaterale.
- 12-13 giugno* Il premier Matteo Renzi e il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni partecipano a Milano alla 7° Conferenza Italia-America Latina e Caraibi. A seguire, il premier partecipa a due incontri bilaterali con i presidenti della Bolivia, Evo Morales, e della Colombia, Juan Manuel Santos.
- 26 giugno* Il premier Matteo Renzi incontra a Milano a Expo 2015 il presidente della Repubblica kazaka, Nursultan Nazarbaev, e interviene al *business forum* kazako-italiano. In agenda: cooperazione bilaterale e investimenti in energia.
- 6 luglio* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella e il premier Matteo Renzi ricevono il presidente della Repubblica angolana, José Eduardo dos Santos. In agenda: cooperazione bilaterale e investimenti in energia.

- 9 luglio Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella e il premier Matteo Renzi ricevono il presidente della Repubblica azera, Ilham Aliyev. In agenda: cooperazione energetica e Tap.
- 10 luglio Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella e il premier Matteo Renzi ricevono il presidente della Repubblica brasiliana, Dilma Rousseff. In agenda: il rafforzamento della cooperazione politica ed economica bilaterale.
- 14 luglio Il premier Matteo Renzi incontra ad Addis Abeba il premier Hailemariam Desalegn. In agenda: il rafforzamento della *partnership* politico-economica e la visita alla Diga del millennio sul Nilo Azzurro.
- 24 luglio Il premier Matteo Renzi riceve il primo ministro egiziano, Ibrahim Mahlab. Vengono firmati otto accordi (tutti nel settore energetico) per 8,5 miliardi di dollari.
- 2-4 agosto Il premier Matteo Renzi incontra a Tokyo il premier Shinzo Abe e l'imperatore Akihito. In agenda: il rafforzamento della cooperazione economica bilaterale e l'attrazione degli investimenti esteri.
- 6 agosto Il ministro della Difesa Roberta Pinotti partecipa all'inaugurazione del nuovo tratto del Canale del Suez.
- 7 settembre Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella e il premier Matteo Renzi incontrano il capo di stato e il vice presidente keniani, Uhuru Kenyatta e William Ruto. In agenda: cooperazione bilaterale e investimenti infrastrutturali in Kenya.
- 23-29 ottobre Viaggio del premier Matteo Renzi in America Latina e Caraibi. Farà tappa in Cile, Perù, Colombia e Cuba, partecipa a incontri istituzionali di alto livello. Focus su rafforzamento della cooperazione economico-commerciale con i singoli paesi.
- 5-11 novembre Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella in visita di stato in Vietnam, Indonesia e Oman

partecipa a incontri istituzionali di alto livello. In agenda il rafforzamento della cooperazione economico-commerciale bilaterale e l'attrazione in Italia di nuovi capitali esteri da investire.

8-9 novembre Il premier Matteo Renzi incontra a Riyadh re Salman. Focus su investimenti e rafforzamento della cooperazione commerciale bilaterale.

28-30 novembre Missione imprenditoriale in Iran del vice ministro allo Sviluppo economico Carlo Calenda con rappresentanti di 240 imprese italiane.

Relazioni transatlantiche

Relazioni con gli Stati Uniti e ruolo dell'Italia nella Nato.

- 19 gennaio* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti riceve Martin E. Dempsey, capo delle Forze armate statunitensi, e l'ambasciatore in Italia John R. Phillips. Focus su lotta allo Stato Islamico, crisi siriana, Nato, missione Resolute Support e lotta alla pirateria.
- 5 febbraio* Riunione ministeriale della Difesa dei paesi Nato a Bruxelles.
- 26 febbraio* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella, il premier Renzi e il ministro della Difesa Roberta Pinotti ricevono il segretario generale della Nato, Jens Stoltenberg. In agenda: colloqui sullo stato della crisi libica e definizione di un ruolo per l'Italia.
- 16-17 aprile* Il premier Matteo Renzi incontra il presidente Barack Obama a Washington. In agenda: crisi ucraina e libica, accordo di libero scambio transatlantico (Ttip), sicurezza energetica e cambiamenti climatici.
- 13 maggio* Riunione ministeriale degli Affari esteri dei paesi Nato ad Antalya (Turchia).
- 24-25 luglio* Riunione ministeriale della Difesa dei paesi Nato a Bruxelles.
- 6-7 ottobre* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti incontra a Sigonella (Catania) e a Roma il segretario alla Difesa Usa, Ashton Carter. Focus su Mediterraneo, Libia, lotta allo Stato Islamico, impegno in Iraq.
- 8 ottobre* Riunione ministeriale della Difesa dei paesi Nato a Bruxelles.
- 17 ottobre* Il ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, Paolo Gentiloni incontra a Milano a Expo 2015 il segretario di stato ame-

- ricano, John Kerry. Focus su *partnership* italo-statunitense e temi di rilevanza internazionale.
- 27 novembre Il premier Matteo Renzi riceve il vice presidente americano, Joseph Biden. In agenda: lotta al terrorismo e teatri di crisi mediterranei.
- 1 dicembre Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella e il ministro della Difesa Roberta Pinotti incontrano il presidente della Repubblica afghana, Ashraf Ghani. Focus sul ruolo dell'Italia nel post-missione Nato Resolute Support.
- 3 dicembre A margine della riunione ministeriale degli Affari esteri dell'Osce a Belgrado, il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni e il segretario di stato americano John Kerry si incontrano in una riunione bilaterale.
- 23 dicembre Nella sua visita in Kosovo il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni incontra il contingente italiano della missione Nato Kosovo Force (Kfor).

L'Italia nel mondo

Il ruolo dell'Italia nelle organizzazioni internazionali; percezione dell'Italia all'estero; cooperazione internazionale e aiuti allo sviluppo.

- 20 gennaio* Il premier Matteo Renzi e il presidente della Banca d'Italia, Ignazio Visco, partecipano al World Economic Forum di Davos.
- 6-8 febbraio* Il ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale Paolo Gentiloni e della Difesa Roberta Pinotti partecipano alla 51° Conferenza sulla sicurezza internazionale di Monaco di Baviera.
- 19 febbraio* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni incontra il segretario generale dell'Ocse, Ángel Gurría. Al centro dei colloqui: investimenti, energia, innovazione, commercio internazionale e sviluppo nella *governance* mondiale.
- 18 marzo* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella, il premier Matteo Renzi e il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni ricevono il segretario generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon.
- 14-15 aprile* Riunione dei ministri degli Affari esteri del G7 a Lubecca.
- 4 maggio* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni incontra il presidente del Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo (Ifad), Kanayo F. Nwanze.
- 7-8 giugno* Partecipazione del premier Matteo Renzi ai lavori del G7 di Elmau, in Baviera (Germania). I principali dossier discussi sono: il quadro politico internazionale, l'economia globale, la salute, lo sviluppo e infine il cambiamento climatico, l'energia e l'ambiente.
- 16 settembre* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella incontra a Vienna il segretario generale dell'Ocse, Lamberto Zannier.

- 15 ottobre* Il premier Matteo Renzi incontra il segretario generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon, per il 60° anniversario dell'adesione dell'Italia alle Nazioni Unite.
- 30 novembre* Il premier Matteo Renzi partecipa alla Conferenza Onu sul clima, Cop21 di Parigi.

L'Italia e la gestione delle crisi internazionali del 2015

IL RUOLO DELL'ITALIA NELLA CRISI UCRAINA

- 4-5 marzo* Il premier Matteo Renzi in visita a Kiev e Mosca. Negli incontri con il presidente ucraino, Petro Poroshenko, e il presidente russo, Vladimir Putin, si discute di aiuti all'economia ucraina, degli sviluppi della crisi ucraina, di ritiro delle sanzioni europee, dell'impegno del Cremlino nelle questioni mediorientali.
- 1 aprile* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve il presidente della Repubblica lettone, Andris Bērziņš. In agenda: rafforzamento della cooperazione politica ed economica bilaterale, politica di allargamento e integrazione dell'UE e sviluppi della crisi ucraina.
- 8 aprile* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve il presidente della Repubblica slovacca, Andrej Kiska. In agenda: rafforzamento della cooperazione politica ed economica bilaterale, politica di allargamento e integrazione dell'UE, unione energetica europea e sviluppi della crisi ucraina.
- 9 aprile* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve il presidente della Repubblica armena, Serž Sargsyan. In agenda: rafforzamento della cooperazione politica ed economica bilaterale e sviluppi della crisi ucraina.
- 6 maggio* Il ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale Paolo Gentiloni incontra a Kiev il primo ministro ucraino, Arsenij Jacenjuk.
- 6 maggio* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni incontra a Varsavia il ministro degli Affari esteri polacco, Grzegorz Schetyna. In agenda: crisi ucraina, rapporti con la Russia e lotta all'immigrazione clandestina.

- 26 maggio* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il ministro degli Affari esteri ucraino, Pavlo Klimkin.
- 10 giugno* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve il presidente della Federazione Russa, Vladimir Putin. In agenda: crisi ucraina e superamento delle sanzioni economiche.
- 14 luglio* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve il presidente della Lituania, Dalia Grybauskaitė. In agenda: punto sul processo di allargamento UE e crisi ucraina.
- 19 novembre* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella e il premier Matteo Renzi ricevono il presidente della Repubblica ucraina, Petro Poroshenko.

IL RUOLO DELL'ITALIA NELLA CRISI LIBICA

- 2 febbraio* Il ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale Paolo Gentiloni incontra ad Algeri il collega Ramtane Lamamra. In agenda: colloqui sullo stato della crisi libica.
- 20 febbraio* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni partecipa a Parigi alla riunione dei ministri degli Affari esteri del gruppo Med sulla crisi libica.
- 25 febbraio* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni incontra a Tunisi il presidente della Repubblica di Tunisia, Beji Caid Essebsi, e il premier Habib Essid per discutere della crisi libica.
- 4 marzo* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il rappresentante speciale delle Nazioni Unite per la Libia, Bernardino León.
- 11 marzo* Il premier Matteo Renzi riceve il rappresentante speciale per le Nazioni Unite, Bernardino León.
- 8 aprile* Forum Trilaterale Italia, Egitto e Algeria sulla crisi libica e la lotta al terrorismo.

- 23 aprile* Il premier Matteo Renzi partecipa a Bruxelles al Vertice straordinario dell'UE su Libia e immigrazione.
- 7 giugno* Riunione trilaterale al Cairo tra Italia, Egitto e Algeria sulla crisi libica.
- 18-19 giugno* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni partecipa al Vertice del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Focus su crisi libica e lotta all'immigrazione clandestina.
- 24 luglio* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti riceve il primo ministro egiziano, Ibrahim Mahlab. Al centro del colloquio: crisi libica e collaborazione tra i due paesi per la sicurezza regionale.
- 23 novembre* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti riceve il nuovo inviato speciale delle Nazioni Unite per la Libia, Martin Kobler.
- 29 novembre* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni incontra a Doha i titolari di Esteri e Difesa, Khalid bin Mohammed al-Attiyah e Hamad bin Ali al-Attiyah. Al centro dei colloqui: crisi libica e siriana e rafforzamento della cooperazione economica bilaterale.
- 13 dicembre* Conferenza internazionale sulla Libia a Roma. *A latere* dell'incontro, conferenza stampa congiunta di Paolo Gentiloni, John Kerry e Martin Kobler.
- 17 dicembre* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni partecipa a Skhirat (Marocco) alla missione diplomatica internazionale finalizzata all'instaurazione di un governo di unità nazionale libico.
- 28 dicembre* Il premier Matteo Renzi e il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni ricevono il primo ministro libico designato, Fayez al-Sarraj.

IL RUOLO DELL'ITALIA NELLA CRISI/CONFLITTO TRA ISRAELE E PALESTINA

- 27 febbraio* La Camera dei deputati approva la mozione del Partito democratico e del Nuovo centro destra sul riconoscimento dello stato di Palestina.
- 15 maggio* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella, il premier Matteo Renzi, e il ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale Paolo Gentiloni ricevono il presidente dell'Autorità nazionale palestinese, Mahmūd Abbās.
- 21-22 luglio* Il premier Matteo Renzi è in visita in Israele e Palestina. Previsto un suo intervento alla Knesset e incontri bilaterali con il primo ministro israeliano, Benjamin Netanyahu, e con il presidente palestinese, Mahmūd Abbās.
- 29 agosto* Il premier Matteo Renzi incontra a Firenze il primo ministro israeliano, Benjamin Netanyahu.
- 3 settembre* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve il presidente dello Stato d'Israele, Reuven Rivlin.

IL RUOLO DELL'ITALIA NELLE CRISI MEDIORIENTALI (SIRIA, IRAQ, IS)

- 21 gennaio* Il ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale Paolo Gentiloni partecipa a Londra alla riunione ministeriale della coalizione anti-IS.
- 23 febbraio* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti si reca in visita presso la Task Force Air Kuwait (Tfa-K) per un saluto al personale italiano impegnato nelle operazioni della coalizione anti-IS.

27 febbraio/

1 marzo

Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni a Teheran incontra il suo omologo iraniano, Mohammad Javad Zarif, e il presidente del Parlamento, Ali Larijani. In agenda: lotta al terrorismo dello Stato Islamico, dossier nucleare iraniano, rilancio della cooperazione bilaterale.

2 marzo

Il premier Matteo Renzi e il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni ricevono il presidente del Consiglio dei ministri del governo regionale del Kurdistan iracheno, Nechervan Barzani.

13 marzo

Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni incontra il generale John Allen, inviato speciale del presidente Usa per la coalizione anti-IS.

24 marzo

Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni a Tunisi incontra i feriti italiani dell'attacco al Museo del Bardo e il presidente Beji Caid Essebsi.

26 marzo

Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il ministro turco degli Affari europei, Volkan Bozkır. In agenda: IS, Siria, Iraq, immigrazione clandestina e Libia.

18 maggio

Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella incontra a Tunisi il presidente Beji Caid Essebsi e il premier Habib Essid. In agenda: lotta al terrorismo e rafforzamento della cooperazione politica ed economica bilaterale.

11 luglio

Il ministro della Difesa Roberta Pinotti riceve il generale John Allen, inviato speciale del presidente Usa per la coalizione anti-IS, per fare il punto sulla lotta allo Stato Islamico.

14-15 luglio

Visita del ministro della Difesa Roberta Pinotti in Kuwait, Iraq e Kurdistan iracheno per una serie di riunioni istituzionali e per incontrare il personale italiano impegnato nella coalizione anti-IS.

26 novembre

Il premier Matteo Renzi incontra a Parigi il presidente francese François Hollande. In agenda:

- lotta al terrorismo e allo Stato Islamico.
- 2 dicembre* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti incontra il ministro dell'Interno e dei peshmerga del Kurdistan iracheno, Karim Sinjari. In agenda: lotta allo Stato Islamico e rafforzamento della cooperazione bilaterale.
- 7 dicembre* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve l'inviato speciale delle Nazioni Unite per la Siria, Staffan de Mistura.
- 9-10 dicembre* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella e il premier Matteo Renzi incontrano re Abdullah II di Giordania. In agenda: lotta allo Stato Islamico e crisi siriana.
- 11 dicembre* Il premier Matteo Renzi e il ministro della Difesa Roberta Pinotti incontrano il primo ministro tunisino, Habib Essid. In agenda: lotta allo Stato Islamico e rafforzamento della cooperazione bilaterale.
- 11 dicembre* Il premier Matteo Renzi e il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni ricevono il ministro degli Affari esteri russo, Sergej Lavrov. In agenda: lotta allo Stato Islamico, crisi in Siria e Ucraina, rafforzamento della cooperazione politica ed economica bilaterale.
- 18 dicembre* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni partecipa alla riunione ministeriale degli Affari esteri di New York sulla crisi siriana.
- 22 dicembre* Il premier Matteo Renzi incontra a Beirut il premier Tammam Salam, lo speaker del parlamento Nabih Berri e fa visita ai caschi blu italiani di Unifil, di stanza nel sud del paese. Focus su lotta allo Stato Islamico, stabilità e sicurezza del Mediterraneo.

L'ITALIA E LA GESTIONE DELLA CRISI DEI MARÒ

- 14 gennaio* La Corte suprema indiana concede una proroga di tre mesi al permesso di cure in Italia a Massimiliano Latorre.
- 9 aprile* La Corte suprema indiana concede a Latorre un'estensione del permesso in Italia fino al 15 luglio.
- 26 giugno* L'Italia attiva l'arbitrato internazionale sul caso dei marò nel quadro della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, rivolgendosi al Tribunale internazionale del diritto del mare di Amburgo.
- 13 luglio* La procura indiana accetta il procedimento di arbitrato presentato dall'Italia.
- 21 luglio* Nel suo procedimento di fronte al Tribunale internazionale del diritto del mare di Amburgo, l'Italia chiede all'India la sospensione di qualsiasi misura giudiziaria o amministrativa nei confronti dei marò e il ritorno di Salvatore Girone in Italia.
- 24 agosto* Il Tribunale del mare di Amburgo stabilisce che, in attesa delle decisioni del Tribunale arbitrale, Italia e India sospendano ogni procedimento giudiziario che possa pregiudicare la disputa.
- 26 agosto* La Corte suprema indiana sospende tutti i procedimenti giudiziari contro i marò, fissando una nuova udienza sul caso per il 13 gennaio 2016.
- 12 dicembre* L'Italia chiede al Tribunale Arbitrale, costituito presso la Corte Permanente d'Arbitrato de l'Aja, il rientro di Girone fino alla fine della procedura arbitrale.

Gli autori

Franco Bruni, ordinario di Teoria e Politica monetaria internazionale all'Università Bocconi di Milano dove è membro del Consiglio di Amministrazione. È vicepresidente dell'ISPI e di UniCredit & Universities Foundation di cui presiede il Comitato Scientifico.

Alessandro Colombo, professore ordinario di Relazioni internazionali all'Università degli Studi di Milano e responsabile del Programma di Ricerca Sicurezza e Studi strategici dell'ISPI.

Mario Deaglio, consigliere scientifico dell'ISPI. Già professore ordinario di Economia internazionale presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Torino, è editorialista economico de *La Stampa*.

Giuseppe Dentice, Research Assistant dell'ISPI.

Sergio Fabbrini, direttore della School of Government e professore di Scienza politica e Relazioni internazionali alla Luiss Guido Carli di Roma, dove è titolare della Cattedra Jean Monnet. Recurrent visiting professor di Politica comparata presso il Department of Political Science e l'Institute of Governmental Studies, Università della California, Berkeley. È editorialista de *Il Sole 24 Ore*.

Marzio Galeotti, professore ordinario di Economia dell'ambiente e dell'energia presso l'Università degli Studi di Milano. È Research Fellow presso il Centro di ricerca sull'Economia e politica dell'energia e dell'ambiente (IEFE) dell'Università Bocconi.

Massimo Nicolazzi, presidente di Centrex Italia Spa e responsabile dell'Osservatorio Energia dell'ISPI. È stato dirigente di Eni e di Lukoil, e infine amministratore delegato di Centrex Europe. È docente di Economia delle fonti energetiche all'Università degli Studi di Torino e membro del Comitato scientifico di *Limes. Rivista italiana di geopolitica*.

Annalisa Perteghella, Research Assistant dell'ISPI.

Alessandro Pio, consigliere scientifico dell'ISPI e consulente internazionale in particolare per l'Asia e i paesi in via di sviluppo. Ha lavorato per vent'anni all'Asian Development Bank e insegnato Macroeconomia ed Economia dello sviluppo all'Università Bicconi di Milano.

Sergio Romano, è stato rappresentante alla Nato e ambasciatore in Urss sino alle dimissioni nel 1989. Ha insegnato in Università italiane e straniere. Il suo ultimo libro è *Elogio della Guerra fredda* (Longanesi 2015).

Armando Sanguini, ambasciatore, in diplomazia dal 1968, ha svolto gran parte del suo servizio all'estero. È stato assistente del segretario generale per la riforma del Ministero degli Affari esteri, direttore generale per la promozione delle relazioni culturali all'estero e responsabile degli Istituti di cultura e delle scuole italiane nel mondo. Ha ricoperto il ruolo di rappresentante personale del presidente del Consiglio per l'intero continente africano. È Senior Adviser dell'ISPI.

Giuseppe Sarcina, giornalista, al *Corriere della Sera* dal 1995, è corrispondente dagli Stati Uniti dal 2015. È stato inviato speciale, capo redattore del *Corriere Economia* e corrispondente da Bruxelles. Ha lavorato nell'ufficio di corrispondenza di Roma.

Roberto Toscano, ambasciatore, editorialista e docente universitario, ha prestato servizio come diplomatico dal 1969, concludendo la sua carriera nel 2010 dopo avere ricoperto le funzioni di ambasciatore in Iran e in India. È Associate Senior Researcher al Barcelona Centre for International Affairs (Cidob).

Ugo Tramballi, inviato ed editorialista di affari internazionali al *Sole 24 Ore*. Membro dell'Istituto affari internazionali di Roma, del Centro italiano per la pace in Medio Oriente di Milano, è *Media Leader* del World Economic Forum.

Arturo Varvelli, responsabile del Programma Terrorismo dell'ISPI.

Matteo Villa, Research Fellow dell'ISPI.

Loris Zanatta, professore ordinario di Storia dell'America Latina e direttore del Master in Relazioni internazionali Europa-America Latina dell'Università di Bologna. È autore di numerosi saggi pubblicati in Europa e America Latina.

