

# ISPI Rapporto 2017

## L'ETÀ DELL'INCERTEZZA SCENARI GLOBALI E L'ITALIA

A cura di A. Colombo e P. Magri



# L'età dell'incertezza

Scenari globali e l'Italia  
Rapporto ISPI 2017

---

A cura di Alessandro Colombo e Paolo Magri

ISPI

ISBN 978-88-99647-41-4  
ISBN (pdf) 978-88-99647-42-1  
ISBN (ePub) 978-88-99647-43-8  
ISBN (kindle) 978-88-99647-44-5  
DOI 10.19201/ispieràdellincertezza

©2017 Edizioni Epoké - ISPI  
Prima edizione: 2017

Edizioni Epoké. Via N. Bixio, 5  
15067, Novi Ligure (AL)  
[www.edizioniepoke.it](http://www.edizioniepoke.it)  
[epoke@edizioniepoke.it](mailto:epoke@edizioniepoke.it)

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

Progetto grafico e impaginazione: Simone Tedeschi, Edoardo Traverso

I edizione.

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 e Matteo Villa

Coordinamento e cura redazionale: Renata Meda



# Indice

---

## Introduzione

*Alessandro Colombo e Paolo Magri*.....9

## Parte Prima - Gli scenari globali

### 1. La crisi di legittimità: gli Usa e l'ordine mondiale

*Alessandro Colombo* .....27

### 2. La questione Brexit, il futuro politico dell'Europa

*Beda Romano* .....39

### 3. La crisi nella democrazia rappresentativa

*Alberto Martinelli* .....51

### 4. Insicurezza economica e diseguaglianze: i rischi politici

*Maurizio Ferrera* .....65

### 5. Siria e Libia, le crisi continuano

*Armando Sanguini* .....77

### 6. La galassia jihadista in cambiamento

*Andrea Plebani* .....89

7. L'economia globale nel 2016: “distruzione creatrice” o “creazione distruttrice”? <i>Mario Deaglio</i> .....	103
8. Brics ed emergenti: aumentano le differenze <i>Alessandro Pio</i> .....	107
Parte Seconda - L'Italia	
9. La politica estera del governo Renzi (anno III) <i>Ugo Tramballi</i> .....	121
10. Italia, un motore a cilindrata ridotta <i>Mario Deaglio</i> .....	133
11. Lo stand by dell'integrazione europea: proteste e debolezze italiane <i>Franco Bruni</i> .....	143
12. Oltre il Migration Compact: la gestione italiana della crisi migratoria <i>Fulvio Attinà</i> .....	159
13. Questione libica: ragioni e limiti delle scelte italiane <i>Arturo Varvelli</i> .....	171
2017: la pagella dell' <i>expert panel</i> .....	179
Appendice .....	193
Una breve sintesi cronologica.....	197
Gli autori .....	233







## Introduzione

---

Negli ultimi mesi abbiamo assistito a un'ulteriore e brusca radicalizzazione delle incertezze sul futuro del sistema internazionale e delle singole aree regionali. Tali incertezze abbracciano, tanto per cominciare, la distribuzione internazionale del potere e del prestigio, stretta tra la perdita d'orientamento della leadership americana, la crescita ancora incerta degli altri potenziali poli di un possibile sistema multipolare e la diffusione di potenza testimoniata dalla proliferazione di minacce non convenzionali da parte di attori non statuali. Altrettanto incerta appare l'evoluzione politica e istituzionale dei singoli attori, a cominciare proprio da quelli più importanti, simboleggiata da un lato dalla crisi di efficienza e legittimità delle democrazie rappresentative e, dall'altro, dall'involuzione o dalla paralisi delle istituzioni internazionali, con particolare riferimento proprio all'Unione Europea. Sullo sfondo, infine, permangono le incertezze sulla globalizzazione e sulla crescita economica, che alimentano incertezze e fragilità sociali destinate a saldarsi a propria volta con la crisi politica e istituzionale dei singoli stati e delle loro istituzioni comuni.

Sebbene tutte queste incertezze siano presenti da almeno un decennio, l'evoluzione dell'ultimo anno le ha, se non aggravate, messe definitivamente al centro della scena: dalla vittoria della Brexit, con la conseguente incertezza sul futuro dei rapporti tra Regno Unito e UE, ai nuovi successi dei movimenti nazionalisti e populistici in vari paesi europei; dalla sconcertante paralisi della comunità internazionale di fronte alla guerra in Siria alla nuova ondata di attacchi terroristici in Europa; dalle nuove crisi sia economiche sia politiche in paesi-pivot delle rispettive regioni quali il Brasile, il Sudafrica, l'Egitto e la Turchia fino alla vittoria di Do-

nald Trump alle elezioni presidenziali negli Stati Uniti, destinata ad alimentare nuove e imponenti incertezze tanto nei rapporti tra Stati Uniti ed Europa, quanto nella residua tenuta del tessuto multilaterale della convivenza internazionale, quanto negli equilibri economici internazionali.

Tema dell'edizione 2017 del Rapporto Ispi è, appunto, questa diffusione dell'incertezza, che complica i calcoli di tutti gli attori politici ed economici, ma non risparmia neppure le categorie e gli strumenti interpretativi che siamo stati abituati a impiegare per tutto l'ultimo trentennio. Il primo capitolo offre uno sguardo d'insieme su questo smottamento. Alla sua superficie, la successione di shock politici dell'ultimo anno basterebbe già a produrre un processo a cascata d'incertezze sul futuro della politica estera americana, sulla tenuta di quello che resta del tessuto multilaterale della convivenza internazionale oltre che, naturalmente, sull'evoluzione delle crisi che stanno già scuotendo lo scenario internazionale, a partire da quella spaventosa in Siria. Ma, al di sotto di queste incertezze congiunturali, è l'intero assetto delle relazioni internazionali a essere sprofondato in una fase di turbolenza, destinata a minare sul nascere la possibilità di nutrire aspettative ragionevoli sul futuro, sulla base delle quali prendere le proprie decisioni e prevedere o comprendere quelle degli altri.

Tutte le dimensioni fondamentali del contesto internazionale sono coinvolte in questo processo. In primo luogo, e non casualmente, la gerarchia del potere e del prestigio, la cui continua redistribuzione costituisce uno dei motori fondamentali dell'insicurezza che coinvolge quasi tutti gli attori dell'attuale quadro internazionale, tanto da chiamare in causa la loro stessa identità nazionale o culturale. Altrettanto fluido, non casualmente, si sta rivelando il disegno degli allineamenti internazionali, cioè l'identità e l'estensione delle alleanze, delle partnership e delle semplici collaborazioni informali. Mentre una crisi contemporanea della legittimità e delle aspettative abbraccia tutte le dimensioni fondamentali dell'ordinamento politico-giuridico esistente, a partire proprio dai "principi strutturali" sui quali è fondato qualunque modello storico di convivenza internazionale: quelli che prescrivono chi siano i soggetti

legittimi dell'ordinamento, quale sia il loro status relativo, come debba essere distribuito lo spazio tra di loro, se e a quali condizioni sia legittimo il ricorso alla guerra.

Al vertice di questo collasso delle aspettative sta, come avviene ormai da diversi anni, il paese che le aspettative avrebbe dovuto produrle sia per sé sia per gli altri, gli Stati Uniti. Il passaggio da Barack Obama a Donald Trump non può che esacerbare l'incertezza sui futuri orientamenti della politica estera americana. Ma, intanto, è difficilmente un caso che l'unica cosa sulla quale il presidente neoeletto ha messo l'accento senza ambiguità – lo slogan dell'*America First* – rinomina in termini enfatici la stessa preoccupazione che aveva già accomunato non soltanto le due ultime amministrazioni ma, potremmo dire, tutte le amministrazioni americane del dopoguerra fredda: la convinzione che gli impegni internazionali degli Stati Uniti siano diventati eccessivi e, alla lunga, insostenibili, e che la grande sfida della politica estera americana sia trovare un modo di riportare in equilibrio impegni e risorse (inducendo gli alleati a fare di più, per esempio, o diminuendo il numero dei nemici).

L'impatto del cambio di amministrazione negli Stati Uniti investe un'Europa già alle prese con l'altro grande shock politico del 2016: la scelta britannica di lasciare l'Unione Europea. Questo trauma, esaminato da Beda Romano nel secondo capitolo, costituisce già di per sé uno spartiacque per la storia comunitaria, almeno nel senso che mai prima di oggi un paese aveva deciso di lasciare il progetto europeo. Ma, nello stesso tempo, apre una nuova fase di incertezza e di prevedibili tensioni, non solo tra il Regno Unito e i suoi partner, ma anche tra gli stessi partner della Gran Bretagna. Quest'ultima vorrebbe poter continuare ad avere accesso al mercato unico, ma senza sottostare ai quattro principi comunitari: la libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone. Molti paesi sono contrari; alcuni governi sono pronti in cuor loro ad accettare una situazione ambigua, sia perché alleati tradizionali del Regno Unito, sia perché vorrebbero loro stessi rivedere la clausola di libera circolazione delle persone.

Questa stagione d'incertezze si configura, oltre tutto, sullo sfondo della continua crescita dei partiti e dei movimenti populisti e

alla vigilia di decisivi appuntamenti elettorali in Olanda, Francia e Germania. Quello che rischia d'instaurarsi, e probabilmente si è già instaurato, è un micidiale circolo vizioso. Da un lato, se oggi i partiti populistici hanno successo è anche perché l'attuale assetto europeo è in crisi. L'Unione non è più propriamente confederale, ma non è neppure pienamente federale. Dall'altro lato, il salto da un sistema confederale a un sistema federale appare, in questo momento, difficile se non impraticabile. In primo luogo, in quanto l'immagine dell'Unione si è talmente incrinata agli occhi delle opinioni pubbliche che lo stesso establishment politico è tentato spesso di prendere le distanze dalla costruzione europea. In secondo luogo, sebbene negli ultimi mesi i paesi fondatori si siano incontrati in vari formati nel tentativo di ridare slancio all'integrazione europea, le differenze nazionali sono sempre più evidenti. La Germania e la Francia si appoggiano a vicenda pubblicamente, ma la forza relativa della Repubblica Federale rispetto al partner francese indebolisce la tradizionale alleanza tra i due paesi. Infine, in un contesto segnato dalla dirompente decisione inglese, dal crescente populismo europeo e dal moltiplicarsi di tensioni nazionali, l'Europa non sembra poter contare sulla Commissione europea. Fin dai primi mesi del suo mandato, iniziato alla fine del 2014, il desiderio di Jean-Claude Juncker di essere alla guida di un esecutivo comunitario fortemente politico non è piaciuto a molti governi che, nei fatti, si sono sentiti esautorati. Il rapporto di fiducia che dovrebbe legare l'esecutivo comunitario ai governi nazionali sembra essersi incrinato. Tanto che molti governanti dichiarano ormai esplicitamente la preminenza del Consiglio europeo rispetto alla Commissione europea e del metodo intergovernativo rispetto al metodo comunitario.

Dietro la crisi dell'assetto comunitario, tuttavia, altre crisi persino più profonde stanno investendo gli assetti politici e sociali dei paesi europei. La prima, che riguarda le stesse istituzioni politiche democratiche, è affrontata nel terzo capitolo da Alberto Martinelli, che la interpreta non come una crisi di regime politico, ma come una crisi di funzionamento, vale a dire più come una crisi *nella* democrazia che come una crisi *della* democrazia. Una democrazia rappresentativa è solida quando un governo, legittimato dal voto

libero della maggioranza, si dimostra capace di governare la complessità dei problemi. Efficienza/efficacia e legittimità sono dimensioni strettamente connesse e il grado e il modo in cui sono presenti in un sistema politico definisce la qualità democratica. Oggi l'erosione della sovranità, il tramonto delle ideologie, la trasformazione dei partiti politici, elezioni pressoché continue e il condizionamento dei vecchi e nuovi media, fanno sì che la maggior parte dei leader politici delle democrazie occidentali siano in difficoltà, promettano in campagna elettorale ciò che non sono in grado di mantenere una volta al governo e cerchino di recuperare il consenso declinante mediante un'eccessiva personalizzazione della leadership e il ricorso alla retorica populista, con il risultato di mettere in moto una spirale tra scarsa efficienza decisionale e declinante legittimazione politica.

La principale conseguenza della crisi della rappresentanza democratica in Europa è il rischio che il potere razionalizzante dei partiti e delle istituzioni venga fortemente ridotto da flussi di umori politici, labili e volubili, con la conseguenza di innescare un circolo vizioso tra governi deboli e di corto respiro e movimenti populistici di protesta senza prospettive proprio nel momento in cui più forte è l'esigenza di avere governi legittimi ed efficienti che siano in grado di affrontare un insieme di crisi intrecciate: economico-finanziaria, dei migranti e profughi, del terrorismo fondamentalista. Il sintomo principale della crisi della rappresentanza democratica è la crescita di leader, movimenti e partiti populistici. Ogni mobilitazione populista ha alla sua radice una crisi di rappresentanza e una debolezza delle istituzioni politiche. Proprio per questa ragione, il populismo nelle democrazie consolidate dell'Europa e del Nord America non può essere liquidato come fenomeno anti-democratico, dal momento che vive "all'ombra della democrazia" ed è il sintomo di un suo cattivo funzionamento.

L'altro grande fattore di destabilizzazione, legato al precedente, è la drammatica crescita delle disegualianze e dell'insicurezza esaminata nel capitolo di Maurizio Ferrera. Dal punto di vista della distribuzione di reddito e ricchezza, la globalizzazione ha prodotto due effetti contrastanti: un netto miglioramento del benessere e delle condizioni di vita nei paesi in via di sviluppo con una con-

seguinte diminuzione della disegualianza fra il Nord e il Sud del mondo; un altrettanto netto incremento delle differenze di reddito fra strati sociali all'interno dei paesi sviluppati, ossia maggiore disegualianza.

Questo forte aumento della disegualianza, a sua volta, sta provocando una vera e propria "disarticolazione" della struttura sociale in termini di chance di vita: opportunità, interessi, orizzonti, connessioni. In alto troviamo un'élite quasi interamente "inglobata", cioè pienamente inserita nei circuiti globali, in grado di consumare e vivere in un mondo senza confini. Per questa élite la globalizzazione è stata ed è un grande vantaggio in termini di reddito, ricchezza, opportunità, incluse le opportunità d'influenza politica. In mezzo vi è il ceto medio, che è in qualche modo connesso ai circuiti globali, consumatore di molti beni e servizi resi accessibili proprio dalla globalizzazione (dai voli low cost a computer, cellulari e così via), ma i cui redditi hanno nel complesso registrato una stagnazione e durante la crisi addirittura una riduzione. Molte famiglie di questo strato hanno perso il lavoro e/o hanno dovuto ridimensionare il tenore di vita, così che della globalizzazione percepiscono soprattutto gli aspetti negativi sul piano della sicurezza. In basso troviamo invece i "deprivati" e gli "esclusi", i quali subiscono praticamente solo i costi dell'apertura, senza esserne necessariamente consapevoli. Con l'aggravante che la mobilità ascendente fra gli strati è sempre più bassa, sia all'interno sia fra generazioni. L'élite vive nella e "usa" a proprio vantaggio la globalizzazione. Lo strato intermedio la "vede", lambisce i suoi frutti, ma ne è anche minacciato e spesso colpito. Pensa ai propri figli e sa che le loro chance di ascendere nella scala sociale sono molto più basse rispetto a quelle di discendere. Lo strato che si trova in basso ha una consapevolezza distante della globalizzazione e ne è prevalentemente schiacciato senza poter veramente accedere ai suoi vantaggi.

A rendere questa condizione ancora più insidiosa anche politicamente – come mostra appunto il successo dei partiti e dei movimenti populistici – contribuisce il fatto che i tre strati sono esposti in maniera molto diversa anche ai flussi migratori e alle loro conseguenze. Quale che sia l'impatto aggregato dell'immigrazione

sull'economia, gli immigrati non si distribuiscono uniformemente fra territori, settori occupazionali, quartieri, scuole e così via. Le élite cosmopolite non ne sono concretamente toccate. I ceti intermedi e, soprattutto, i più poveri incontrano invece l'immigrazione nella propria vita quotidiana, sperimentano direttamente le tensioni dovute alle distanze culturali e sociali, ai rischi di perdere il lavoro o benefici sociali (minaccia particolarmente avvertita dai più poveri). Con la comparsa del neo-terrorismo fondamentalista, inoltre, l'immigrazione ha portato anche i rischi di ordine pubblico e di sicurezza personale. Questo è un altro fattore di disarticolazione. L'immigrazione aggiunge un quarto gruppo al sistema di stratificazione appena descritto: lo strato dei non cittadini, prevalentemente concentrato nei ceti più bassi della distribuzione del reddito, ma da questi separato da discriminazioni formali e informali, esplicite e implicite.

A fianco di queste tensioni montanti nel 2016 si sono aggravate alcune delle peggiori crisi degli ultimi anni. Armando Sanguini esamina l'evoluzione di quella siriana e di quella libica. La prima ha cambiato di segno con l'intervento diretto russo. Il 2016 è stato lo specchio di un'inesorabile progressione dell'asse a guida russa cadenzata da momenti di tregua che l'Occidente e l'inviato dell'Onu Staffan de Mistura hanno cercato senza successo di rendere effettivi, e da impietosi attacchi militari terra-cielo. A spese degli estremisti-terroristi, anche nell'area centrale del paese (come Palmira e Al-Qaryatayn). Ma anche a spese delle forze di opposizione "moderate", spinte a unirsi sempre di più con quelle meno moderate, ad esclusione di IS. Tutto ha finito per convergere nel dramma di Aleppo, definitivamente caduta alla fine dell'anno dopo il nuovo smacco subito in Consiglio di Sicurezza dalle potenze occidentali, con la risoluzione proposta dalla Francia che chiedeva l'immediato cessate il fuoco e lo stop ai bombardamenti, bloccata dal veto russo e con l'astensione cinese.

Sebbene lontana dall'escalation militare siriana, anche la situazione in Libia resta dominata dall'incertezza. Nel corso dell'ultimo anno il governo di Fayeze al-Sarraj sostenuto dalle Nazioni Unite si è sforzato di ottenere ulteriore credito chiedendo ufficialmente



l'intervento armato americano per liberare Sirte da IS. Il risultato dell'operazione è stato positivo, militarmente e politicamente, ma non ha portato i dividendi sperati. Non ha fatto ottenere al governo in carica il voto di fiducia del Parlamento di Tobruk, che ha condannato l'intervento americano, pur non rinunciando a ricevere cospicui aiuti esterni (dall'Egitto agli Emirati, dalla Francia alla Gran Bretagna ecc.). Non gli ha fatto guadagnare un capitale decisivo di credibilità politica, in debito d'ossigeno di fronte ai principali problemi economici e sociali che attanagliano il paese. E, per di più, la vittoria è costata molto cara sia in termini umani sia sul piano militare, con conseguente indebolimento delle milizie di Misurata, il vero braccio militare del governo di Tripoli. Di tutto ciò ha approfittato il generale Haftar per consolidare il controllo politico-militare della regione occidentale e per mettere le mani, quasi senza colpo ferire, su 4 porti-terminali di buona parte del greggio del paese, attestandosi il merito di averne sbloccato l'esportazione a beneficio di tutto il paese. Con l'ulteriore vantaggio che attorno alla sua bandiera dell'anti-terrorismo sembra potersi stringere un'ampia convergenza internazionale, da Mosca a Washington, passando per l'Egitto.

Proprio la minaccia terroristica, d'altra parte, si è confermata anche nell'ultimo anno come una delle massime fonti d'incertezza del contesto attuale – non soltanto nelle aree direttamente coinvolte nei conflitti armati, ma anche nella stessa Europa. Andrea Plebani la esamina alla luce dell'evoluzione della galassia jihadista, che pare sempre più segnata da un allontanamento marcato dal classico modello sintetizzato dalla formula di attore non-statuale. Anzi, come dimostrato dallo “Stato islamico” e da Jabhat al-Nusra/Jabhat Fatah al-Sham, la tendenza sembra quella di seguire modelli completamente opposti. In un contesto segnato dalla sclerotizzazione dei regimi autoritari superstiti, dal fallimento dei modelli liberali invocati dalle folle riunitesi nelle diverse “piazze Tahrir” e dalla crisi delle alternative islamiste che avevano dominato la prima fase delle “primavere”, la galassia jihadista si propone come alternativa “credibile” e persino “di successo” ai diversi sistemi statuali, in grado di divenire un modello esportabile all'interno del *dar al-islam* e oltre. Una strada, questa, che – seppur con scarsa fortuna – gli antenati

dello “Stato islamico” avevano percorso già nel 2006, in occasione della nascita dello Stato islamico in Iraq (Isi), ma che, dal 2011 in avanti, ha assunto dimensioni sempre più importanti tanto da porre le basi per la proclamazione del sedicente Stato islamico (IS) e la ridefinizione del *modus operandi* dell’intera galassia jihadista, al-Qa’ida (AQ) inclusa.

Questo non significa che queste formazioni abbiano abdicato alla loro campagna terroristica nei confronti di nemici lontani e vicini, ricorrendo a commando addestrati o ad attori ispirati al loro messaggio. Ne sono una tragica dimostrazione gli attacchi che nel corso dell’ultimo anno hanno colpito Ankara, Baghdad, Berlino, Bruxelles, Dacca, Istanbul, Nizza, Orlando, Parigi e Rouen – solo per citare alcuni tra i più eclatanti. Una scia di morte e distruzione che non conosce confini e alla quale è possibile contrapporre solo una strategia di lungo periodo chiamata a contenere la minaccia jihadista sul piano della sicurezza, ma soprattutto a disinnescarne le logiche di fondo.

Lo stesso quadro d’incertezze si ripresenta, poi, sul terreno economico. Il carattere quasi dirompente delle transizioni tecnologiche e dei mutamenti che comportano nella natura del lavoro lascia pensare, scrive Mario Deaglio nel suo capitolo, che siamo entrati in una fase schumpeteriana di “distruzione creatrice” senza sapere se, – come è sempre avvenuto in passato, ma con transizioni spesso molto dolorose e politicamente molto rilevanti – alla fine, la “creazione” prevarrà sulla “distruzione” o se ci troveremo di fronte a una “creazione (innovazione) distruttrice”. In ogni caso, le regole del gioco stanno cambiando ed è arduo individuare il filo conduttore di questo cambiamento che interessa contemporaneamente la società e la politica, l’economia e anche l’assetto internazionale. E stanno cambiando anche i giocatori: le grandi multinazionali dell’informatica sono un attore in più sulla scena, sempre più spesso in duro conflitto con gli stati, i quali soffrono, specie dal punto di vista fiscale, una perdita di sovranità dovuta all’incapacità di controllare efficacemente gli scambi economici e le comunicazioni che hanno luogo sul web e cercano di difendersi a suon di divieti e di multe salatissime.

Non sorprendentemente, questi mutamenti contribuiscono a cambiare la gerarchia del potere anche nell'economia internazionale. Il 2016, in particolare, ha assistito a un nuovo sgranamento del plotone dei Brics. Di questa diversificazione si occupa nel suo capitolo Alessandro Pio. Cina e India hanno continuato a crescere a ritmi sostenuti e ad allargare la loro influenza internazionale. La Russia ha sofferto per l'impatto delle sanzioni internazionali e per le conseguenze del rallentamento economico globale del prezzo degli idrocarburi, principale fonte di reddito da esportazioni, ma anche importante componente delle entrate per il bilancio pubblico, e ha sopperito a questo diminuito peso economico con una maggiore proiezione internazionale (per esempio in Siria). In Brasile e Sudafrica il peso della corruzione e di discutibili scelte di politica economica ha trascinato l'economia in territorio negativo, ponendo fine al "miracolo brasiliano", che aveva visto il benessere crescere e diffondersi anche a strati meno abbienti della popolazione.

Altrettanto eterogenee sono risultate le prestazioni del gruppo di seconda fila degli emergenti, i cosiddetti Civets (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egitto, Turchia e Sud Corea), paesi che stavano crescendo a ritmo sostenuto, e sembravano avere scampato gli effetti più gravi della crisi finanziaria occidentale, particolarmente sentita negli Stati Uniti e in Europa. Tra questi, Vietnam e Indonesia sono quelli che hanno registrato anche nel 2016 le migliori performance, mentre Egitto, Turchia e Corea del Sud hanno incontrato maggiori difficoltà.

Nel complesso, l'evoluzione del 2016 sembra avere riportato alla realtà l'analisi del ruolo e del potenziale dei paesi emergenti. Negli anni precedenti sembrava che questi paesi in blocco avessero trovato la ricetta magica per crescere e affermarsi internazionalmente. La frammentazione del blocco in paesi che continuano su questa strada e di altri che, al contrario, sembrano essersi persi o aver imboccato sentieri meno desiderabili, ribadisce che ogni progresso va guadagnato e difeso giorno per giorno. Da un lato, la capacità e volontà di governo interna, dimostrata da paesi come la Cina, l'India, il Vietnam e la Colombia si sono confermate caratteristiche fondamentali per continuare a progredire anche in circostanze difficili. Dall'altro lato, la diversa performance dei paesi emergenti dimostra una volta

ancora che la diversificazione nelle relazioni internazionali paga, e che il comportamento ciclico delle materie prime continua a pesare sulle economie che non hanno ampliato la propria base produttiva.

Questo quadro d'incertezza globale e continentale non ha risparmiato l'Italia, a cui è dedicata tutta la seconda parte del volume. Se il risultato del referendum del 4 dicembre e la rapida successione dal governo Renzi al governo Gentiloni hanno riaperto un quadro di instabilità politica all'interno del paese, i mesi precedenti avevano già assistito a un notevole attivismo italiano sul piano internazionale. Il capitolo di Ugo Tramballi si occupa della dimensione più propriamente politica di questo attivismo. Nel complesso, il 2016 è stato un anno intenso per la politica estera italiana. Il paese ha ottenuto una visibilità più marcata sulla scena internazionale, non solo per le note caratteristiche personali di Matteo Renzi. Gli obiettivi erano stati posti con maggiore chiarezza: l'Europa da riformare; i migranti e l'azione verso l'Africa come soluzione a lungo termine del problema; il caos mediorientale con la Libia come priorità italiana; la forte presenza militare nelle missioni internazionali di pace e di stabilizzazione. Anche i viaggi ufficiali all'estero del capo dello Stato, del presidente del Consiglio e del ministro degli Affari esteri rispondevano coerentemente agli obiettivi fissati.

Il capitolo più appariscente di questo attivismo è stato la crescente assertività, nei toni e negli obiettivi, della posizione italiana all'interno dell'Unione Europea, a cui non è stata estranea l'intenzione da parte del presidente del Consiglio di farsi interprete del sentimento sempre più ostile dell'opinione pubblica italiana verso le istituzioni europee. Ma, anche su uno scenario più ampio, l'Italia si è sforzata di cercare un equilibrio tra Stati Uniti e Federazione Russa, opponendosi al rinnovo automatico delle sanzioni europee a Mosca.

I principali fronti della politica estera italiana sono rimasti, anche nel 2016, la gestione della crisi migratoria e il perseguimento della stabilità nel Mediterraneo, con particolare riferimento alla Libia. Del primo tema si occupa Fulvio Attinà, ripercorrendo tutte le tappe della gestione italiana della crisi migratoria europea dal 2009 a oggi. Per quello che riguarda gli ultimi mesi, il governo Renzi ha ottenuto il riconoscimento europeo della correttezza della missio-

ne umanitaria e dell'obbligo giuridico delle operazioni Sar (Search and Rescue) e la successione dell'Unione nella conduzione di queste operazioni. Nello stesso tempo, l'Italia si è conformata a ogni aspetto della gestione comune della crisi voluta dall'Unione, dai piani di ricollocazione degli immigrati alle missioni di rimpatrio degli irregolari identificati come tali, alle sospensioni provvisorie delle regole di Schengen e alle iniziative di coordinazione con i governi dei paesi vicini, incluso il cosiddetto *deal* con la Turchia, seppure il governo Renzi abbia contrastato brevemente il cancelliere tedesco, che ha patrocinato l'accordo con la Turchia, su una clausola finanziaria che non riguardava il trattamento riservato ai migranti.

Nella gestione dell'accordo sul blocco delle frontiere che include una severa applicazione delle procedure d'identificazione e rinvio, esponenti del governo Renzi hanno, comunque, più volte confermato la continuazione dell'approccio umanitario italiano e la garanzia che il soccorso ai migranti è fuori discussione. Il governo Renzi, inoltre, ha avanzato la proposta di gestire la crisi con una prospettiva di lungo termine. Consapevole dell'indignazione esistente verso il *deal* turco espressa da organizzazioni come l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e da diverse organizzazioni non-governative, il governo Renzi ha sostenuto l'opportunità di prendere misure rivolte a curare le cause profonde delle migrazioni contribuendo allo sviluppo dei paesi di origine. La sua proposta è stata accolta freddamente dai governi europei e successivamente è stata accettata dalla Commissione con la formula del *migration compact*. Questo ha preso forma nel novembre 2016 nell'ambito di un accordo con il governo libanese che si limita a sostenere i costi dell'assistenza ai rifugiati siriani.

La politica italiana verso la crisi in Libia è esaminata, invece, nel capitolo di Arturo Varvelli. Dopo avere lavorato dietro le quinte per favorire l'insediamento e per sostenere il consiglio presidenziale guidato da Fayez al-Sarraj, la posizione della nostra diplomazia ha continuato a ispirarsi a due considerazioni di ordine generale. La prima è costituita dalla percezione che una sistemazione pacifica e duratura della Libia possa derivare unicamente da un accordo politico tra le parti. La seconda è invece una considerazione di

stampo realista. Una parte cospicua dei nostri interessi economico-commerciali ed energetici (come i più recenti investimenti Eni in Libia) sono situati in Tripolitania. È, inoltre, da questo lato di costa che parte il maggior numero di immigrati, attraversando il Mediterraneo verso l'Italia. È quindi interesse dell'Italia mantenere buone relazioni con chi è in controllo di questa parte del paese svolgendo, piuttosto, un ruolo di mediazione e cercando di facilitare una ricomposizione del quadro politico e militare libico.

Nel perseguimento dei propri obiettivi il governo italiano ha agito secondo tre linee principali: 1) continuare la mediazione politica tra le parti in causa, anche a livello locale; 2) lavorare al rafforzamento di al-Sarraj e del Governo di unità nazionale (Gna) anche dal punto di vista economico e militare; 3) ricercare costantemente una posizione comune con i governi occidentali e in particolare con gli Stati Uniti. I risultati di quest'azione sono stati alterni, mentre l'elezione di Donald Trump alla presidenza statunitense apre nuovi interrogativi su quella che sarà la posizione americana.

Rimane, infine, il capitolo cruciale della politica economica. Franco Bruni lo analizza a partire dal dato più significativo per il contesto di riferimento dell'Italia: nel corso del 2016 l'Unione Europea ha ridimensionato quasi ufficialmente le sue ambizioni d'integrazione. Di fronte a questo ripiegamento, durante l'anno il governo italiano si è fatto notare per le sue "proteste" con Bruxelles, rivolte in parte contro l'inazione del Consiglio europeo che, in definitiva, è stata la causa principale della crisi dell'integrazione, e in parte contro la Commissione, soprattutto per l'"austerità" delle discipline di bilancio dettate dal Patto di Stabilità e dal Fiscal Compact.

Nell'interazione critica con la Commissione il posto principale è stato occupato dal dibattito sulla "flessibilità", cioè sui margini di discrezionalità motivata che vi sono nelle regole comunitarie. Sennonché, osserva Bruni, la protesta contro l'Europa delle regole e degli "zero virgola" non può nascondere il fatto che la stabilità finanziaria del paese rischia di soffrire dell'inerzia di una politica inceppata dal timore di perdita di consenso di breve periodo. Si è fermata la revisione della spesa, si è ingolfata la riforma della pubblica amministrazione, si è ridotta al minimo la spinta normativa

in favore di più concorrenza in settori chiave per la competitività, procedono con gran lentezza le riforme della giustizia e la ristrutturazione bancaria, latitano riforme significative della sanità, della scuola e dell'università. Grandi quantità di capitali e di lavoro rimangono impiegate in imprese private e amministrazioni pubbliche prive sia di successo economico-finanziario sia di utilità sociale. Il problema centrale dell'Italia è la produttività che ristagna da più di due decenni, sia in assoluto sia nei confronti internazionali, misurata come produttività delle ore lavorate, ma anche come produttività multifattoriale: quest'ultima segnala l'inefficienza complessiva del sistema e il fatto che le risorse non vengono indirizzate e spostate verso i settori, le imprese e gli impieghi più produttivi. Ciò è preoccupante in un ambiente globale dominato da continui mutamenti delle tecnologie, degli scenari competitivi, delle opportunità di investimento. Le cosiddette "riforme" dovrebbero servire proprio a dirigere, disciplinare e facilitare questa canalizzazione flessibile delle risorse di lavoro e capitale verso gli utilizzi più produttivi, privatamente e socialmente. Di grande rilievo, in particolare, sarebbero le ristrutturazioni nel settore delle banche e dei mercati finanziari e, soprattutto, politiche attive del lavoro, rispetto alle quali il ritardo del paese è grave, indispensabili per procedere a riallocazioni di lavoratori minimizzandone i costi economici e umani e massimizzandone l'impatto sulla produttività.

Nel complesso, come osserva ancora Mario Deaglio, di tutti i paesi avanzati l'Italia resta quello che ha sperimentato la crisi più profonda e la risalita più lenta; la sua macchina burocratica ha frenato la ripresa della macchina produttiva e per conseguenza il ritorno ai livelli precedenti la crisi si sposta in avanti nel futuro, anno dopo anno, per l'effetto congiunto di due debolezze: quella della crescita interna italiana e quella della debolezza della ripresa dell'economia globale nel suo complesso. Mentre proprio dalla – pur ridotta – ripresa globale proviene l'aumento delle esportazioni italiane, l'unico elemento veramente dinamico dell'economia del paese.

*Alessandro Colombo  
Paolo Magri*







Parte Prima  
Gli Scenari Globali



# 1. La crisi di legittimità: gli Usa e l'ordine mondiale

*Alessandro Colombo*

---

Il 2016 sembra avere chiuso anche simbolicamente il dopoguerra fredda. Dopo che i disastri politici e umanitari in Iraq e in Siria avevano già smantellato la macchina dell'interventismo democratico e del *crisis management*, le due grandi sorprese dell'affermazione della Brexit nel referendum britannico di giugno e della vittoria di Donald Trump alle elezioni presidenziali americane di novembre hanno spazzato via anche il suo basamento retorico e intellettuale.

Questa nuova scossa mette definitivamente allo scoperto la sostanza del ripiegamento su se stesso dell'ordine politico ed economico del dopoguerra fredda. In un senso, questo ripiegamento riflette una crisi distruttiva della legittimità, che investe tanto le istituzioni interne quanto le istituzioni internazionali e si esprime, come sempre le crisi della legittimità, in un sospetto generalizzato nei confronti delle politiche, delle pratiche cerimoniali e dei "sapere" ufficiali, a cui corrisponde una proliferazione di canali "alternativi" per la produzione di decisioni, simboli e notizie – comprese quelle false. Il rapporto tra i due processi è esattamente l'opposto rispetto a quello suggerito, con la consueta auto-indulgenza, da molti commenti degli ultimi mesi: non è la diffusione delle "false notizie" a produrre la crisi della legittimità, ma è la crisi della legittimità ad aprire lo spazio alla diffusione delle "false notizie".

Nell'altro senso, questa epidemia del sospetto si alimenta e, a suo modo, trova dimostrazione nella clamorosa inadeguatezza delle risposte politiche e intellettuali alla crisi – confermata, anche nell'ultimo anno, prima dall'incapacità di prevedere l'esito delle

consultazioni inglesi e americane e poi dalla combinazione di supponenza e banalità delle frasi fatte impiegate per spiegarlo o, meglio, esorcizzarlo. È la dimensione più intrattabile dell'esperienza delle crisi. Contrariamente a ciò che ci piacerebbe credere, molto di rado le crisi si rivelano sin dal principio momenti creativi. Al contrario, il loro primo effetto è quello di mobilitare per così dire tutto l'inventario delle idee e delle soluzioni esistenti, "stirandole" fino a consentire loro d'inglobare le sfide o le smentite che provengono dalla realtà. Nella crisi il linguaggio politico e sociale dominante offre il suo grande (e, qualche volta, ultimo) spettacolo; una ripetizione vorticoso di parole logorate, frasi fatte, spezzoni di memoria, rimozioni, pregiudizi, destinata a mostrare quali siano i limiti oltre i quali quel linguaggio non può spingersi, anche a costo di negare l'evidenza delle cose<sup>1</sup>.

## **L'età dell'incertezza**

La successione di shock politici dell'ultimo anno è destinata a produrre, nell'immediato, un processo a cascata d'incertezze sul futuro della politica estera americana, sulla tenuta di quello che resta del tessuto multilaterale della convivenza internazionale oltre che, naturalmente, sull'evoluzione delle crisi che stanno già scuotendo lo scenario internazionale, a partire da quella spaventosa in Siria. Ma, al disotto di queste incertezze congiunturali, è l'intero assetto delle relazioni internazionali a essere definitivamente sprofondato in una fase di turbolenza, destinata a minare sul nascere la possibilità di nutrire aspettative ragionevoli sul futuro, sulla base delle quali prendere le proprie decisioni e prevedere o comprendere quelle degli altri.

Tutte le dimensioni fondamentali del contesto internazionale sono coinvolte in questo processo. In primo luogo, e non casualmente, la distribuzione del potere e del prestigio. Il convincimento che essa stia radicalmente cambiando, e sia destinata a cambiare an-

---

<sup>1</sup> Su questo ritardo mi permetto di rimandare ad A. Colombo, *Tempi decisivi. Natura e retorica delle crisi internazionali*, Milano, Feltrinelli, 2014, pp. 144-188.

cora, costituisce uno dei motori fondamentali dell'insicurezza che coinvolge quasi tutti gli attori dell'attuale quadro internazionale, tanto da chiamare in causa la loro stessa identità nazionale o culturale. Questa insicurezza, a propria volta, è testimoniata dal timore di scalate egemoniche a livello regionale (della Cina in Asia orientale, dell'Iran o dell'Arabia Saudita in Medio Oriente, della Russia nello spazio ex sovietico ecc.) e, a livello globale, dalla percezione sempre più diffusa del definitivo ripiegamento su se stessa della parentesi unipolare dell'immediato dopoguerra fredda. Lasciamo pure da parte gli interrogativi su quale possa essere o, eventualmente, sia già l'alternativa storica all'unipolarismo: se un sistema internazionale multipolare su scala planetaria, appunto, o qualche combinazione tra l'unipolarismo indiscutibile della sfera militare, il multipolarismo della sfera economica e commerciale e la fluidità ancora maggiore della sfera transnazionale sottratta al controllo degli stati, o addirittura un sistema complessivamente non-polare, nel quale il potere sarebbe distribuito tra un numero sempre crescente di attori, alcuni dei quali, per di più, diversi dagli stati<sup>2</sup>. Quello che resta ancora più incerto è il ventaglio stesso dei possibili candidati al ruolo di attori fondamentali del sistema internazionale del XXI secolo. Se, all'inizio degli anni Novanta, la predizione più diffusa (e sbagliata) era quella di un "testa a testa" tra Stati Uniti, Europa e Giappone<sup>3</sup>, vent'anni più tardi il quadro è diventato ancora più confuso. Gli Stati Uniti resteranno ancora, presumibilmente, al vertice del sistema internazionale, ma è sempre più incerto il grado di disponibilità che manterranno nell'esercitare il ruolo di leader. La Cina sembra destinata a emergere come il più probabile *peer competitor* degli Stati Uniti, ma soffre di fragilità economiche e istituzionali tali da porre seri limiti al suo impegno internazionale. Lo stesso vale, a maggior ragione, per la Russia, il cui spettacolare attivismo degli ultimi anni rischia di mettere a dura prova la regola

<sup>2</sup> R.N. Haass, "The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance", *Foreign Affairs*, vol. 87, n. 3, maggio/giugno 2008, pp. 44-56.

<sup>3</sup> L. Thurow, *Head to Head: The Coming Economic Battle Among Japan, Europe and America*, 1992; trad. it. *Testa a testa. Usa, Europa, Giappone: la battaglia per la supremazia economica nel mondo*, Milano, Mondadori, 1992.

aurea della politica estera, la necessità di tenere sempre in equilibrio impegni e risorse. Mentre, dietro questi più o meno sicuri protagonisti, l'Unione Europea appare infinitamente meno coesa e vitale che negli anni Novanta, il Giappone non sembra riemergere dalla stagnazione dell'ultimo ventennio, e gli stessi altri Brics appaiono già lontanissimi dalla breve stagione di euforia di qualche anno fa. Tanto che, al posto del "piccolo numero" delle potenze principali, quello che sembra possibile prevedere è solo il piccolo numero dei *pivotal states* dalla cui salute o dalla cui crisi continueranno a dipendere la stabilità o l'instabilità delle rispettive regioni<sup>4</sup>: paesi come la Cina in Asia orientale, appunto, l'India in Asia meridionale, la Russia nel Caucaso, in Asia centrale e nella stessa Europa, il Sudafrica in buona parte del continente africano, l'Egitto nel mondo arabo, la Turchia nel luogo di connessione tra Europa e Medio Oriente.

La seconda dimensione investita dalla crisi crescente delle aspettative è il disegno degli allineamenti internazionali, cioè l'identità e l'estensione delle alleanze, delle partnership e delle semplici collaborazioni informali. Contro il grado eccezionale di stabilità del periodo bipolare – simboleggiato dall'adozione stessa del termine "blocco" – il dopoguerra freddo ha già conosciuto un altissimo grado di volatilità delle alleanze e degli allineamenti internazionali. Ad alimentarlo ha contribuito, in prima battuta, il rimescolamento tipico di tutti i dopoguerra delle alleanze di guerra precedenti: l'allargamento dell'alleanza vittoriosa, l'Alleanza atlantica, passata in meno di vent'anni da sedici a ventotto membri e tuttora aperta a futuri allargamenti; il tentativo del paese sconfitto, la Russia, di replicare alla forza d'attrazione del vincitore rilanciando forme di cooperazione istituzionalizzata con i propri vicini (dal varo della Comunità degli Stati Indipendenti all'indomani della fine della guerra fredda, alla costituzione nel 2001 del Patto di Shanghai insieme a Cina, Kazakistan, Tagikistan, Kirgizistan e Uzbekistan, fino all'Unione Economica Euroasiatica istituita nel 2014 e comprendente Russia, Bielorussia, Kazakistan, Armenia e Kirghizistan); la competizione

---

<sup>4</sup> R. Chase, E. Hill e P. Kennedy, "Pivotal states and US strategy", *Foreign Affairs*, gennaio 1996.

tra vincitore e vinto nell'istituzione di collaborazioni politiche e militari con paesi che, nel contesto internazionale precedente, erano alleati o persino parti integranti del secondo (culminata dapprima nella "prova generale" del conflitto georgiano e, pochi anni più tardi, nel grande scontro sull'Ucraina).

Questo processo ininterrotto di costituzione e rovesciamento delle alleanze è destinato a durare anche nei prossimi anni. Se, in ogni congiuntura storica, sono le priorità, gli interessi e le contrapposizioni ideologiche presenti nel sistema a predeterminare il disegno delle amicizie e delle inimicizie, in un sistema come l'attuale l'indeterminatezza delle prime trascina con sé l'indeterminatezza delle seconde. Basti pensare, per restare all'ultimo anno, alle lacerazioni interne (per esempio nelle Filippine) e internazionali nell'area dell'Asia Pacifico stretta fra la forza gravitazionale della Cina e quella globale degli Stati Uniti. O alla convulsa attività di allineamenti e dis-allineamenti in atto tanto nel Medio Oriente quanto in Europa centro-orientale e nei Balcani, per effetto in un caso del collasso dell'ordine regionale e, nell'altro, delle pressioni contrastanti delle istituzioni euro-occidentali e della Russia. Per non parlare della delicatissima congiuntura diplomatica dell'Unione Europea la quale, mentre sperimenta una crescente crisi di coesione interna, si trova a riorganizzare i propri rapporti esterni con tutti i propri principali partner esterni, sia nelle aree di rispetto (con Russia, Turchia ed Egitto) sia, in prospettiva, con gli stessi Stati Uniti di Donald Trump.

La terza dimensione è quella, alla quale abbiamo già accennato, della legittimità. Qui la crisi delle aspettative abbraccia non una parte ma tutte le dimensioni fondamentali dell'ordinamento politico-giuridico esistente, a partire proprio dai "principi strutturali" sui quali è fondato qualunque modello storico di convivenza internazionale: quelli che prescrivono chi siano i soggetti legittimi dell'ordinamento, quale sia il loro status relativo, come debba essere distribuito lo spazio tra di loro, se e a quali condizioni sia legittimo il ricorso alla guerra<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> A. Osiander, *The States System of Europe, 1640-1990. Peacemaking and the Conditions of*



Su ciascuna di queste assunzioni, il contesto internazionale attuale sta vivendo qualcosa di simile a una crisi costituente. L'idea che gli stati siano gli unici o i principali soggetti dell'ordinamento internazionale è controbilanciata e, almeno in parte, minata dal riconoscimento di diritti inalienabili in capo ai singoli individui. Il principio stesso di sovranità tende a essere eroso in una direzione e riappropriato in un'altra, per effetto della diffusione dei principi d'ingerenza e della cosiddetta "responsabilità di proteggere" da un lato ma, dall'altro, per la pretesa avanzata dagli stati democratici di tutelare, se necessario anche al di sopra delle norme restrittive della Carta delle Nazioni Unite, i nuovi principi dell'ordine internazionale (per esempio scavalcando il Consiglio di Sicurezza in nome dell'ingerenza umanitaria o della legittima difesa preventiva). Il tradizionale principio dell'eguaglianza formale degli stati è periodicamente contestato in nome di un nuovo e controverso principio di discriminazione a favore delle democrazie, a cui spetterebbe sostituire o surrogare organizzazioni universalistiche, ma non sufficientemente esigenti in termini di standard democratici quali le Nazioni Unite. Il principio regolatore della distribuzione del territorio nella seconda metà del Novecento, quello dell'intangibilità dei confini recepito nello statuto delle organizzazioni post-coloniali e dalla Csce (Conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa) appare indebolito e in buona parte delegittimato dall'accettazione (o, come nel caso del Kosovo, dalla promozione) di mutamenti territoriali concepiti non più come pericolosi bensì come vantaggiosi per l'ordine internazionale. Il ricorso alla guerra, infine, continua in linea di principio a essere vietato dalla Carta delle Nazioni Unite; ma, nei fatti, l'introduzione di una serie di eccezioni non necessariamente coerenti tra loro (l'ingerenza umanitaria, la lotta contro il terrorismo, l'estensione della legittima difesa preventiva a casi nei quali la minaccia non è ancora imminente) tende a restituire legittimità all'uso della forza, pur senza rinunciare a nascondere la guerra dietro l'apparenza della pace.

Quest'instabilità normativa produce già conseguenze significative sull'ordine internazionale. In primo luogo, la mancanza di

principi condivisi di legittimità indebolisce il grado di consenso tra gli attori, come mostra la rottura interna patita dalla comunità internazionale e dai suoi organi in occasione di tutte le principali crisi internazionali degli ultimi quindici anni, dalla guerra del Kosovo del 1999 alla guerra in Iraq del 2003 all'intervento in Libia del 2011 fino alla paralisi di fronte alla tragedia siriana oggi. Anche l'evoluzione dell'ordinamento politico-giuridico internazionale soffre della stessa lacerazione. Il principio e la pratica dell'ingerenza umanitaria e della "responsabilità di proteggere" sono promossi dagli uni in nome dell'intangibilità dei diritti umani e denunciati dagli altri in nome dell'intangibilità dei confini e del principio di non ingerenza (come ha ribadito anche recentemente la Russia nel nuovo documento sulla politica estera approvato da Vladimir Putin all'inizio di dicembre)<sup>6</sup>. Lo sviluppo di apparati centralizzati per l'accertamento e l'applicazione del diritto (Corte Penale Internazionale, tribunali *ad hoc* come quello per la ex Jugoslavia o il Rwanda) è contrastato o in nome della libertà d'azione dei soggetti dotati di maggiori responsabilità internazionale (a cominciare dagli Stati Uniti), o per il sospetto che la nuova giurisdizione internazionale si riveli (come è stato fino a oggi) solo uno strumento supplementare dei vincitori contro i vinti o dei forti contro i deboli<sup>7</sup> – come hanno denunciato anche nell'ultimo anno diversi governi africani, fino a minacciare di ritirarsi dalla Corte<sup>8</sup>. Infine, l'aspirazione "unipolare" del paese,

<sup>6</sup> La Russia, recita l'art. 26 del documento, "si oppone ai tentativi di certi gruppi di stati di modificare i principi generalmente accettati del diritto internazionale (...); si oppone ai tentativi politicamente motivati e interessati d'interpretare arbitrariamente norme e principi fondamentali del diritto internazionale quali il non uso della forza e della minaccia della forza, la risoluzione pacifica delle dispute internazionali, il rispetto per la sovranità e l'integrità territoriale degli stati, il diritto dei popoli all'auto-determinazione; si oppone ai tentativi di rappresentare le violazioni del diritto internazionale come applicazioni "creative" di tali norme; si oppone ai tentativi d'interferire negli affari interni degli stati con l'obiettivo di mutamenti di regime incostituzionali, anche attraverso il sostegno ad attori non statuali come i gruppi terroristici ed estremistici; previene gli interventi militari o altre forme d'interferenza esterna in violazione del diritto internazionale, specificamente del principio di eguaglianza sovrana degli stati, con il pretesto di realizzare il principio della 'responsabilità di proteggere'".

<sup>7</sup> D. Zolo, *La giustizia dei vincitori. Da Norimberga a Baghdad*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

<sup>8</sup> Nel corso del 2016 la dura polemica già condotta dal Sudafrica l'anno precedente è

più forte dell'aspirazione a uno status separato e superiore a quello degli altri, è osteggiata o in nome delle prerogative esistenti delle Nazioni Unite, o in nome di qualche riferimento all'eguaglianza tra gli stati, o in nome dell'aspirazione "multipolare" ad ampliare il club delle potenze investite di responsabilità speciali.

In secondo luogo, quest'implosione delle aspettative allarga ulteriormente lo spazio per le strategie opportunistiche dei principali attori. Come sempre nelle condizioni di quasi-legittimità<sup>9</sup>, quando due o più principi alternativi si fronteggiano senza riuscire a imporsi definitivamente gli uni sugli altri, chi dispone di maggiore potere ha l'opportunità di scegliere volta per volta il principio che gli conviene, senza neppure pagare i costi reputazionali che pagherebbe in una situazione più ordinata. Qui sta, anzi, il significato storico-concreto che un'espressione paradigmatica come quella dei "due pesi e due misure" ha acquisito nel contesto attuale. Ma qui sta anche il rischio che ogni violazione produca una sorta di effetto-eco di natura altrettanto opportunistica, quale quello praticato dalla Federazione Russa in Abkhazia, Ossezia del sud e Crimea "su imitazione" del precedente dell'intervento Nato in Kosovo.

Infine, la fluidità dei principi e delle norme dominanti favorisce la proliferazione di ibridi politici e giuridici non ai margini, ma nel centro stesso dell'ordinamento politico e giuridico internazionale. I primi a essere investiti sono proprio i due capisaldi dell'ordinamento e del lessico politico-giuridico moderno, lo stato e la guerra. Da un lato, la distinzione stessa tra statualità e non-statualità tende a decomporsi per effetto della diffusione di una pletera di tipi intermedi già dotati di una parte o, in certi casi, di quasi tutti gli attributi della sovranità, ma non ancora veri stati quali il Kurdistan iracheno, l'Autorità Nazionale Palestinese, le repubbliche autonome di Ossezia e Abkhazia in Georgia o il Nagorno Karabach. Dall'altro lato, portando a compimento una delle più distruttive tendenze storiche del Novecento, è la stessa "chiara distinzione" tra pace e guerra a

---

stata ripresa, sebbene con diverse accentuazioni, da Burundi, Uganda, Gambia, Kenya e Namibia. La stessa Unione Africana ha minacciato di prendere in considerazione la proposta keniana di un ritiro in massa dalla Corte.

<sup>9</sup> G. Ferrero, *Potere. I Geni invisibili della Città*, Milano, Sugarco, 1981, pp. 255-305.

sprofondare nella nebbia di eufemismi delle operazioni di polizia internazionale, del *peace enforcing*, delle *peace support operations* e della “guerra ibrida”. Pace e guerra non si contrappongono più tra di loro quali condizioni anche giuridicamente definite, ma penetrano l’una nell’altra fino a rendere sempre più difficile concordare su se, quando e dove si sia in guerra o in pace – anzi facendo di questa distinzione un puro e semplice artificio retorico, utile solo a legittimare le proprie azioni e a screditare quelle dei propri avversari.

Infine, l’incertezza sul futuro investe anche la più consolidata delle aspettative sulle quali è possibile contare nelle fasi ordinate della vita internazionale: quella sull’identità e sull’immortalità dei giocatori. Quest’aspettativa, che è una delle finzioni costitutive della società internazionale moderna, è anche la più formidabile (proprio perché, solitamente, invisibile) componente della “sicurezza”. È sulla sua base che diventa possibile chiedersi quale politica adottare nei confronti degli altri, dando per scontato che questi, comunque, continuino a esistere; ed è sempre su questa base che la politica estera è normalmente sollevata dal problema di che cosa sia meglio fare per favorire o sfavorire l’esistenza degli altri o, almeno, di quali conseguenze potranno avere le nostre decisioni sulla loro sopravvivenza.

Proprio quest’incertezza e questi problemi pervadono, invece, l’attuale sistema internazionale. Come era già accaduto anche in questo caso all’indomani della Prima e della Seconda guerra mondiale, il dopoguerra fredda ha già conosciuto una brusca impennata del tasso di mortalità e natalità degli stati. Ma quello che conta di più è che, sull’onda di questi sommovimenti, resta tuttora impossibile avere aspettative credibili su quale possa essere, anche solo tra dieci anni, la configurazione territoriale di regioni politicamente e strategicamente cruciali quali il Medio Oriente (dove, alla tradizionale incognita dello stato palestinese, si sono aggiunti il collasso dello stato iracheno e di quello siriano), il Corno d’Africa (per il perdurante fallimento dello stato somalo) o la stessa penisola balcanica (per l’irrisolta fluidità dei rapporti tra Kosovo, Serbia, Macedonia e Albania, oltre che per la fragilità congenita della Federazione di Bosnia-Erzegovina). Con l’aggravante che lo stesso che vale per

i singoli stati sembra valere, a maggior ragione, per le organizzazioni internazionali, senza più neppure l'eccezione dell'unica di cui, ancora fino a pochissimi anni fa, veniva celebrata l'irreversibilità: l'Unione Europea.

## **Da Barack Obama a Donald Trump**

Al vertice di questo collasso delle aspettative sta, come avviene ormai da diversi anni, il paese che le aspettative avrebbe dovuto produrle sia per sé sia per gli altri, gli Stati Uniti. Anche su questo punto occorre non confondere cause ed effetti. La vittoria di una figura politicamente anomala quale Donald Trump alle elezioni presidenziali di novembre, infatti, rischia di procurare un'interpretazione di comodo dello spettacolare declino della capacità egemonica americana e del suo celebratissimo soft power – e non è difficile prevedere che a quest'interpretazione attingeranno non pochi degli studiosi e commentatori che, nell'ultimo ventennio, hanno praticato un'indulgenza sistematica nei confronti delle scelte spesso irresponsabili degli Stati Uniti. Meglio tenere a mente, allora, che tanto l'egemonia quanto il soft power americano erano già gravemente compromessi prima che Trump arrivasse alla Casa Bianca, per effetto di una serie sconcertante di errori, oscillazioni e incertezze che hanno dato l'immagine di un paese-leader incapace di guidare da almeno sedici anni e, alla prova dei fatti, non all'altezza del potere e del prestigio incontrastati di cui ha goduto dalla fine del bipolarismo a oggi.

Neppure l'ultimo anno può correggere il giudizio che avevamo già espresso nelle ultime edizioni di questo Rapporto Ispi. Sebbene sia a dire poco azzardato sostenere, come ha fatto qualche critico malevolo, che la Siria sia stata per Barack Obama quello che l'Iraq era stato per George Bush<sup>10</sup>, non c'è dubbio che il perpetuarsi della paralisi nei confronti della guerra più spaventosa degli ultimi quindici anni abbia finito per riassumere anche simbolicamente lo stato di

---

<sup>10</sup> N. Ferguson, "Barack Obama's Revolution in Foreign Policy", *The Atlantic*, 13 marzo 2016.

confusione strategica nel quale versa da alcuni anni la politica estera degli Stati Uniti. Con l'aggravante che questa paralisi ha innescato un vero e proprio arretramento a riempire il vuoto sia da parte delle potenze regionali sia, meno prevedibilmente, da parte di un attore extraregionale quale la Russia che, nonostante il permanere delle sue immense fragilità, è arrivato fino quasi a dettare l'agenda in un contesto, come quello mediorientale, nel quale neppure l'Unione Sovietica al suo apogeo era mai riuscita a farlo.

Alla fine dei suoi anni di presidenza, neppure il bilancio della politica estera di Barack Obama può essere considerato soddisfacente. Su questo giudizio pesa, naturalmente, l'enorme difficoltà di rimediare all'eredità disastrosa degli otto anni di George Bush. Ma questo non toglie che, sebbene apparentemente plausibili, tutte le revisioni apportate dalla presidenza Obama si siano rivelate, alla prova dei fatti, impraticabili. Il disimpegno dall'Iraq, intanto, invece di tradursi in un recupero di legittimità dell'egemonia americana, ha comportato una sua ulteriore perdita di credibilità, col risultato di alimentare una caotica competizione regionale per "prepararsi in anticipo" al possibile abbandono degli Stati Uniti. La redistribuzione dei costi dell'egemonia con i propri alleati non ha funzionato o perché questi ultimi non si sono dimostrati disponibili a spendere di più, come nel caso degli stati europei, oppure perché hanno dato la propria disponibilità ma a condizione di promuovere interessi propri e non sempre coerenti con quelli americani, come nel caso della Turchia, del Qatar o dell'Arabia Saudita. Il solenne *Reset* delle relazioni con potenziali competitori quali la Cina e la Russia si è arenato in parte per effetto della nuova assertività di queste ultime ma, in parte probabilmente maggiore, per effetto delle ambiguità stesse della politica americana che, alle promesse di apertura, ha mischiato iniziative destinate a essere percepite come ostili quali il pivot to Asia nel caso cinese e l'avvicinamento all'Ucraina nel caso russo. L'acquiescenza di fronte al colpo di stato militare in Egitto, replicata anche nell'ultimo anno dal silenzio (americano ed europeo) nelle ore del tentativo di colpo di stato militare in Turchia, ha sprofondato nel ridicolo la retorica della transizione alla democrazia alla quale gli Stati Uniti avevano dichiarato d'ispirare la propria politica

estera. Infine, la scelta di affidarsi ai droni e alle operazioni speciali invece che alle operazioni militari su vasta scala del recente passato ha consentito di contenere l'incubo dell'*overstretch*<sup>11</sup>, ma a prezzo di aumentare ulteriormente la divaricazione tra strumento militare e disegno diplomatico e, in mancanza di truppe proprie sul campo, di doversi affidare a milizie "locali" difficilmente controllabili, come è già avvenuto in Libia nel 2011 e come rischia di ripetersi presto in Siria e Iraq quando, come è facilmente prevedibile, le milizie curde "chiederanno il conto" della loro opera di supplenza.

Non è ancora chiaro se e come la nuova amministrazione di Donald Trump cercherà di rimediare a quest'*impasse*. Ma è difficilmente un caso che l'unica cosa sulla quale il presidente neo-eletto ha messo l'accento senza ambiguità – lo slogan dell'*America First* – rinomina in termini enfatici la stessa preoccupazione che aveva già accomunato non soltanto le due ultime amministrazioni ma, potremmo dire, tutte le amministrazioni americane del dopoguerra fredda: la convinzione che gli impegni internazionali degli Stati Uniti siano diventati eccessivi e, alla lunga, insostenibili, e che la grande sfida della politica estera americana sia trovare un modo di riportare in equilibrio impegni e risorse (inducendo gli alleati a fare di più, per esempio, o diminuendo il numero dei nemici).

---

<sup>11</sup> A. Krieg, "Externalizing the burden of war: the Obama Doctrine and US foreign policy in the Middle East", *International Affairs*, vol. 92, n. 1, 2016, pp. 97-113.

## **2. La questione Brexit, il futuro politico dell'Europa**

*Beda Romano*

---

A quasi dieci anni dal drammatico fallimento di Lehman Brothers, la banca d'affari americana che nel 2008 scosse i mercati finanziari provocando una crisi finanziaria, economica, debitoria e sociale di cui l'Europa continua a pagare lo scotto, l'Unione Europea oscilla sempre drammaticamente tra integrazione e disintegrazione. Nonostante molte misure per rafforzare la zona euro e rinsaldare l'assetto comunitario, il progetto europeo è in forse come non mai, messo in dubbio dalla decisione del Regno Unito di lasciare l'Unione, da una situazione economica sempre fragilissima, da tensioni populistiche in molti paesi del continente, e negli Stati Uniti dall'arrivo del candidato repubblicano Donald Trump alla Casa Bianca. Maggiore federalismo dovrebbe essere la risposta a molte delle difficoltà europee – la crisi economica, l'emergenza rifugiati, l'allarme sicurezza –; ma in questa fase la risposta nazionale o nazionalistica appare a molti governanti come la soluzione più efficace agli occhi di pubbliche opinioni alla ricerca di certezze, impaurite da un processo di globalizzazione che mal governato ha contribuito a nuove ineguaglianze sociali e a un evidente impoverimento economico.

### **La Brexit**

La scelta britannica di lasciare l'Unione è per molti versi uno spartiacque per la storia comunitaria. Mai prima di oggi un paese aveva deciso di lasciare il progetto europeo. Finora l'Unione si era soltan-



to allargata: ai sei stati fondatori si sono aggiunti negli anni altri 22 paesi, l'ultimo dei quali la Croazia nel 2013. Il governo britannico nei primi mesi del 2017 annuncerà ufficialmente il desiderio di lasciare l'Unione dopo che il 23 giugno del 2016 una maggioranza di elettori ha votato per la Brexit. L'annuncio farà scattare negoziati con i 27 altri partner europei, ai sensi dell'articolo 50 dei Trattati. Le trattative, che dovrebbero durare un massimo di un anno e mezzo, porteranno su due aspetti: l'atto di divorzio e il futuro rapporto di Londra con Bruxelles. Sul primo aspetto non dovrebbero esserci eccessive complicazioni. È il secondo negoziato che rischia di essere fonte di tensioni, non solo tra il Regno Unito e i suoi partner, ma anche tra gli stessi partner della Gran Bretagna. Quest'ultima vorrebbe poter continuare ad avere accesso al mercato unico, ma senza sottostare ai quattro principi comunitari: la libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone. La premier Theresa May ha parlato della possibilità di un accordo di libero scambio, in modo da aggirare i vari ostacoli e ottenere comunque i vantaggi del mercato comune. Mentre molti paesi rifiutano un menù "à la carte", alcuni governi sono pronti in cuor loro ad accettare una situazione ambigua, sia perché alleati tradizionali del Regno Unito, sia perché vorrebbero loro stessi rivedere la clausola di libera circolazione delle persone.

La trattativa potrebbe provocare divisioni tra i partner della Gran Bretagna, che già oggi non manca surrettiziamente di stuzzicare gli interessi delle *lobbies* imprenditoriali nei grandi paesi europei pur di ottenere il suo obiettivo: il pieno accesso al mercato unico, senza rispettare le condizioni comunitarie. Nel negoziato lo sguardo correrà alla Svizzera. La Confederazione elvetica sta negoziando modifiche alla libera circolazione delle persone dopo che un'iniziativa popolare nel 2014 ha rivelato che una maggioranza degli svizzeri è a favore di quote di stranieri, una richiesta incompatibile con le regole comunitarie che Berna ha accettato nel 1999, con la firma di una serie d'intese bilaterali. La lezione svizzera ha due aspetti. Da un lato, la soluzione pratica che si troverà in fin dei conti con Berna potrebbe servire da modello nei negoziati con Londra. Dall'altro, dietro al rapporto Confederazione svizzera-Unione Europea c'è

un errore che i diplomatici comunitari non vogliono ripetere nelle trattative con il Regno Unito. Gli accordi firmati a suo tempo tra Bruxelles e Berna non prevedono una corte che decida sulle controversie tra le parti. Le eventuali discordanze sono gestite da una commissione bilaterale che decide per consenso. Il dettaglio non è banale. In più di un'occasione, l'assetto istituzionale ha messo in evidente difficoltà l'Unione, e dato alla Svizzera una straordinaria leva negoziale. Mentre Berna negozia per se stessa, Bruxelles rappresenta 28 partner spesso litigiosi. È facile per il governo svizzero raggiungere il proprio obiettivo o comunque limitare i danni. Cosa accadrà nella vicenda britannica? A Bruxelles c'è la sensazione che Londra vorrà intraprendere la stessa strada, evitando la nascita di una giurisdizione internazionale. Diplomatici europei, invece, vogliono proprio ottenere questa clausola, pur di evitare di essere ricattati nei fatti dalla Gran Bretagna. Anche su questo fronte, la partita negoziale appare complessa.

### **L'incertezza dell'esito delle prossime consultazioni elettorali**

L'esito delle trattative con il Regno Unito segnerà il futuro dell'Unione. Nello stesso modo, le trattative saranno influenzate anche dalle elezioni che si terranno nel 2017 e nel 2018 in alcuni paesi europei. Il primo voto importante è quello legislativo che si terrà in Olanda in marzo. Oltre a essere sensibile alle richieste inglesi, il paese è attraversato da una pericolosa ondata di euroscetticismo. Il futuro del premier uscente Mark Rutte è in forse, e il risultato del Partito della Libertà guidato dal leader nazionalista e xenofobo Geert Wilders sarà il metro di giudizio con il quale capire il futuro atteggiamento olandese in Europa. Seguiranno incerte elezioni nei due principali paesi dell'Europa continentale. In maggio la Francia voterà per un nuovo presidente della Repubblica. I sondaggi non escludono un successo di Marine Le Pen, la leader del Front National, che ha preannunciato in caso di vittoria l'organizzazione di un referendum sulla permanenza del paese nella zona euro. In settembre la Germania

tornerà al voto per eleggere un nuovo Bundestag. Interessante sarà capire la forza di Alternative für Deutschland, un partito che nel corso degli ultimi cinque anni è diventato oltre che euroscettico anche anti-immigrati. I sondaggi mostrano che potrebbe raccogliere intorno al 13% dei suffragi, e sedere nella Camera Bassa dopo essere entrato successivamente in 10 *Landtage* su 16. Cruciale sarà valutare anche il successo del partito liberale (Fdp), che alle ultime elezioni del 2013 a sorpresa non aveva superato la barra del 5%. Formare un nuovo governo a Berlino non sarà facile. Dobbiamo presumere che il partito democristiano Cdu-Csu della cancelliera Angela Merkel riuscirà a ottenere la maggioranza relativa, ma sulla coalizione che potrebbe governare il paese i dubbi non mancano. L'idea di una *grosse Koalition* tra Democristiani e Socialdemocratici è una soluzione che la Germania considera eccezionale e che non piace: già utilizzata troppe volte in questi ultimi anni (sia nel 2009 sia nel 2013). La Cdu-Csu potrebbe quindi cercare alleati con i Verdi e i Liberali, se questi dovessero riuscire ad entrare nel Bundestag. Sul fronte opposto, l'idea di una maggioranza tra Socialdemocratici, Verdi e die Linke è più difficile da immaginare. Tra le altre cose, la sinistra radicale non vuole riconoscere il ruolo della Nato, mentre né il partito socialdemocratico (Spd), né gli ecologisti sono pronti in questo momento a rinnegare questo aspetto del loro programma.

Lunghe trattative per la formazione di un nuovo governo tedesco peseranno sulla vita comunitaria, tanto più che si voterà anche in altri paesi nel 2017: nella Repubblica Ceca, in Slovenia. Nel 2018, poi, elezioni sono previste anche in Austria, in Belgio, in Bulgaria, nella Repubblica Ceca, a Cipro, in Finlandia, in Ungheria, in Irlanda, in Lettonia, in Lussemburgo, a Malta, in Slovenia e in Italia. La vittoria di partiti euroscettici in uno dei grandi paesi dell'Unione metterebbe ancor più a rischio il futuro dell'integrazione europea. Già oggi la minaccia dell'arrivo al potere di questi movimenti anti-sistema sta influenzando i governi nazionali. Sui temi della sicurezza i partiti più radicali propongono misure di limitazione della libertà personale, l'adozione di milizie volontarie o la costruzione di muri che fanno pensare ad altri periodi storici. Sulle questioni economiche, chiedono l'uscita del paese dall'unione monetaria, il

fallimento *tout court* delle banche in crisi o l'abbuono del debito pubblico, incuranti apparentemente delle drammatiche sequele che queste misure provocherebbero, se fossero adottate. Mentre l'establishment propone soluzioni alla crisi lunghe e incerte, nel difficilissimo tentativo di evitare troppi contraccolpi, i movimenti anti-sistema offrono soluzioni in apparenza rapide ed efficaci, ma con ripercussioni potenzialmente tragiche.

A sorpresa, proprio una maggiore integrazione europea, combattuta dai movimenti anti-sistema, sarebbe probabilmente l'antidoto migliore al populismo dilagante. Se oggi i partiti populistici hanno successo è anche perché l'attuale assetto europeo è in crisi. L'Unione non è più propriamente confederale, ma non è neppure pienamente federale. Ha una moneta unica, ma bilanci nazionali; frontiere comuni, ma doganieri nazionali; una sorveglianza creditizia unica, ma garanzie nazionali sui depositi bancari; un mercato comune, ma sistemi fiscali nazionali. L'Unione Europea non riesce a offrire soluzioni efficaci e convincenti perché le misure proposte a livello continentale continuano a essere in fondo la somma d'interventi nazionali, piuttosto che una sola azione comunitaria. La strategia non è più in fase con gli ultimi sviluppi istituzionali dell'Unione. Non solo si sta rivelando inefficace, dando l'impressione di avvantaggiare i paesi più solidi e penalizzando i paesi più fragili; ma proprio perché inefficace contribuisce a un sentimento di frustrazione e di delusione che si proietta sull'intera costruzione europea.

Eppure, un volano comunitario offrirebbe nuovi margini finanziari per sostenere l'economia; rafforzerebbe l'azione della mano pubblica nella lotta al terrorismo; migliorerebbe la gestione europea dell'immigrazione; consoliderebbe il ruolo internazionale dell'Unione; rinsalderebbe il sistema bancario. Le evidenti difficoltà che oggi danno fiato ai movimenti più radicali verrebbero meno. Purtroppo, il salto da un sistema confederale a un sistema federale appare difficile in questo momento. L'immagine dell'Unione si è talmente incrinata agli occhi delle opinioni pubbliche che l'establishment politico è tentato spesso di prendere le distanze dalla costruzione europea. Preferisce nei fatti l'azione nazionale, cavalcando il metodo intergovernativo, piuttosto che muovere più speditamente

verso una maggiore integrazione. Il risultato è sotto ai nostri occhi: la crisi economica perdura, le ineguaglianze sociali si accentuano, l'insicurezza quotidiana si aggrava, facendo purtroppo il gioco, in ultima analisi, proprio dei partiti anti-sistema.

Certo, negli ultimi mesi i paesi fondatori si sono incontrati in vari formati nel tentativo di ridare slancio all'integrazione europea, ma le differenze nazionali sono evidenti. La Germania e la Francia si appoggiano a vicenda pubblicamente, ma la forza relativa della Repubblica Federale rispetto al partner francese indebolisce la tradizionale alleanza tra i due paesi. Ancor più sorprendente è la distanza che si è venuta a creare tra i paesi del Benelux. Da sempre, alla vigilia di ogni vertice europeo, Olanda, Belgio e Lussemburgo hanno l'abitudine d'incontrarsi per trovare una posizione comune sui temi del momento. Nel febbraio 2016, in occasione del summit tutto dedicato alla questione britannica, i tre paesi preferirono cancellare l'incontro, consapevoli delle troppe divergenze. Qualche giorno dopo il referendum britannico, il 27 giugno, la cancelliera tedesca Angela Merkel, il presidente francese François Hollande e il premier italiano Matteo Renzi s'incontrarono a Berlino. L'esito dell'incontro fu uno smilzo comunicato in cui si notava l'importanza di garantire “la sicurezza interna ed esterna”, “un'economia e una coesione sociale forte”, e “programmi ambiziosi per i giovani”. I dossier più delicati – a cominciare dall'eventuale trasferimento di sovranità dagli stati membri alle autorità comunitarie per poter immaginare tra le altre cose una graduale mutualizzazione dei debiti pubblici – sono stati ignorati perché fonte di troppe divisioni. Le stesse preoccupazioni hanno influenzato il comunicato finale del vertice europeo di fine giugno, che permise ai partner della Gran Bretagna d'incontrarsi informalmente per fare il punto sul futuro dell'Unione.

## **La debolezza della Commissione europea**

In un contesto segnato dalla dirompente decisione inglese, dal crescente populismo europeo e dal moltiplicarsi di tensioni nazionali, l'Europa non può contare in questa fase sulla Commissione eu-

ropea. Fin dai primi mesi del suo mandato, iniziato alla fine del 2014, il desiderio di Jean-Claude Juncker di essere alla guida di un esecutivo comunitario fortemente politico non è piaciuto a molti governi, che nei fatti si sono sentiti esautorati. Alcune coraggiose proposte legislative hanno provocato critiche tra i Ventotto: dal ricollocamento obbligatorio in tutta l'Unione dei rifugiati arrivati in Italia e in Grecia alla nascita di un corpo europeo di guardie di frontiera autorizzato a entrare sul territorio di uno stato membro, senza l'autorizzazione del governo locale. La visione troppo federalista ha creato nervosismi e disaffezione, tanto più che è stata associata a un'applicazione troppo discrezionale, o almeno ritenuta tale, delle regole di bilancio del Patto di Stabilità e Crescita. Il rapporto di fiducia che dovrebbe legare l'esecutivo comunitario ai governi nazionali sembra essersi incrinato.

Ormai molti governanti dichiarano esplicitamente la preminenza del Consiglio europeo rispetto alla Commissione europea, del metodo intergovernativo rispetto al metodo comunitario. Qualsiasi spinta verso una maggiore integrazione di natura federale rischia di essere influenzata se non ostacolata, oltre che dalle considerazioni precedenti, anche dalla mancanza di un impulso credibile dell'esecutivo comunitario e dalla prevalenza nel Consiglio di una politica che sarà segnata dal più piccolo denominatore comune e dal compromesso al ribasso. Non per altro, negli ultimi mesi sembra delinearsi da parte della Commissione europea un atteggiamento nuovo, meno federalista di quanto non fosse in precedenza, più attento alle sensibilità politiche nazionali. Tre sono i dossier che recentemente hanno mostrato questa nuova tendenza: la politica migratoria, la politica commerciale, la politica di bilancio. Nei tre casi l'esecutivo comunitario ha scelto la strada confederale, rispettando nei fatti il volere nazionale. L'obiettivo è di garantire la compattezza dell'Unione ed evitare scompensi a livello nazionale, ma c'è da chiedersi se dietro a una facciata di unità non si nascondano pericolose tensioni disgregative. Sul fronte migratorio, la Commissione europea ha deciso nei fatti di non procedere contro i paesi che finora non hanno voluto effettuare il ricollocamento di rifugiati arrivati in Italia e in Grecia, come stabilito dallo stesso Consiglio

nel 2015. I governi dell'Est Europa, in particolare, si sono rifiutati di applicare le scelte comunitarie. Bruxelles non ha aperto alcuna procedura d'infrazione, notando che il ricollocamento dei rifugiati è da attuare in due anni, e che quindi vi è tempo prima di sanzionare i governi inattivi. In realtà, sembra proprio che l'esecutivo comunitario non se la senta di aprire una controversia con paesi nei quali l'opinione pubblica è profondamente contraria all'accoglienza d'immigrati. Nei fatti, Bruxelles ha accettato lo *status quo*.

Sul versante commerciale, è avvenuta più o meno la stessa cosa. L'accordo di libero scambio con il Canada (noto con l'acronimo inglese Ceta) poteva essere considerato un'intesa europea, da fare approvare dal Parlamento europeo e dal Consiglio europeo. Nel luglio del 2016, invece, la Commissione europea ha deciso di considerarla un'intesa mista, accettando singole ratifiche nazionali da parte dei paesi membri. La scelta è avvenuta alla luce delle crescenti rimostranze popolari contro gli accordi commerciali. Anche qui, nei fatti, l'esecutivo comunitario ha lasciato l'ultima parola ai paesi membri. Dopo una lunga trattativa per avere il benessere del Belgio, e soprattutto della Vallonia, i governi hanno firmato il trattato che ora deve essere approvato a livello nazionale da quasi 40 assemblee nazionali e regionali. I rischi che l'applicazione provvisoria non si traduca nell'entrata in vigore permanente sono molti.

L'ultimo fronte è quello della politica di bilancio. La partita in questo caso è ancora aperta, ma sembra chiaro che la Commissione europea abbia deciso di non essere troppo combattiva, almeno in questa fase. La Finanziaria italiana per l'anno in corso è in evidente violazione del Patto di Stabilità e Crescita. Nello stesso modo in cui la Commissione europea non se l'è sentita d'imporre la ratifica del Ceta a livello europeo o di aprire procedure d'infrazione contro i paesi dell'Est perché non applicano il ricollocamento dei rifugiati in tutta Europa, l'esecutivo comunitario si vuole clemente nei confronti dei paesi con i bilanci più controversi, preoccupata all'idea di aizzare il governo e l'opinione pubblica contro le istituzioni comunitarie. Il caso italiano non è poi così dissimile dalle incertezze che segnano i conti pubblici spagnoli o portoghesi. In questa fase Bruxelles privilegia l'attenzione alle sensibilità nazionali e il desiderio

di mantenere per quanto possibile l'unità dei Ventotto. Mai come oggi la Commissione del presidente Juncker si rivela politica. Ma se prima cavalcava l'idea di una Europa federale, oggi sembra fare marcia indietro, avallando il confederalismo europeo.

Alla fine del 2016 lo stesso presidente Juncker affermò a Parigi: "Bisogna smetterla di parlare degli Stati Uniti d'Europa, la gente non li vuole". È comprensibile mentre in molti paesi cresce l'euroscetticismo, ma il rischio è di assistere, dietro a una facciata di unità, all'emergere di crepe profonde. Sul fronte migratorio, la posizione dei paesi dell'Est irrita sempre i paesi del Sud. Sul fronte commerciale, il tira-e-molla belga sul futuro del Ceta ha rimesso in discussione la credibilità dell'Unione nel grande campo dei trattati internazionali. Sul fronte economico, l'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita è sempre più annacquata, e le regole sono sempre più disattese. Momento passeggero o scelta definitiva? I più ottimisti sperano che, come dicono i francesi, la Commissione europea abbia deciso di *reculer pour mieux sauter*, vale a dire indietreggiare per meglio prendere la rincorsa e saltare la prossima volta più lontano.

## L'effetto Trump

Infine, a complicare gli equilibri di un'Europa in bilico tra integrazione e disintegrazione è l'esito delle elezioni americane del novembre scorso. Il successo del candidato repubblicano Donald Trump ha dato in Europa nuova lena ai partiti anti-sistema che hanno visto nell'esito del voto presidenziale la conferma delle loro buone ragioni. Peraltro, la vittoria dell'ex immobiliare di New York fa temere l'arrivo alla Casa Bianca di un presidente più attento alle questioni interne americane che alle grandi sfide internazionali. Vi è sempre nel leader politico uno scostamento tra le promesse della campagna elettorale e le scelte una volta insediato, ma ciononostante è probabile che su molti fronti il presidente Trump imporrà cambiamenti nei rapporti tra Unione Europea e Stati Uniti. Lo sguardo corre in primo luogo alla difesa e alla sicurezza. Più volte



il candidato repubblicano ha chiesto ai paesi europei di assumersi la responsabilità della loro sicurezza, prima di tutto aumentando la spesa militare. A livello europeo Commissione e Consiglio hanno già deciso, almeno nelle dichiarazioni di principio, di perseguire la strada delle cooperazioni rafforzate quando si tratta di gestire e d'investire in campo militare. L'uscita del Regno Unito dovrebbe facilitare questa tendenza, tenuto conto che Londra ha sempre ostacolato in questi ultimi decenni una Europa della difesa.

La vera sfida, tuttavia, sarà di trovare un nuovo *modus vivendi* tra le due istituzioni che siedono a Bruxelles: il Consiglio e la Nato. Dei 28 paesi membri dell'Unione, 22 appartengono anche all'organizzazione militare. Per anni tenere i piedi in due staffe è stato possibile, la convivenza era compatibile, anzi aveva anche una sua ragion d'essere, soprattutto ai tempi della guerra fredda; ma oggi non è più così. Sempre più spesso ci s'interroga sul ruolo della Nato nel difficile rapporto con la Russia. L'organizzazione internazionale non è forse almeno in parte la causa delle tensioni con Mosca dopo il suo progressivo allargamento a Est? Rivedere le priorità militari dell'Unione non sarà facile. C'è chi, come tra i paesi dell'Est, che nei fatti è più leale nei confronti di Washington che di Bruxelles. C'è chi non vuole abbandonare la Nato e teme la nascita di doppiopini. E c'è chi, come la Francia, si domanda quale sarà il futuro della sua arma nucleare nel caso di un'integrazione europea anche sul piano militare.

## La posizione dell'Italia

L'Italia potrebbe avere un ruolo importante nel futuro europeo. Il paese è a uno snodo cruciale. A Bruxelles la situazione italiana preoccupa sia da un punto di vista economico sia in un'ottica politica. Sul fronte economico, in vent'anni di moneta unica, l'Italia continua a fare i conti con i problemi di sempre: l'elevata disoccupazione giovanile, un debito pubblico che anziché diminuire è cresciuto, un clientelismo imperante, un familismo duro a morire, crescenti diseguaglianze sociali, gravi divergenze geografiche. A differenza di

molti paesi, l'Italia è in evidente difficoltà nell'adattarsi alle regole di un'unione monetaria che richiede, per ottenere tutti i vantaggi di una moneta unica, una modernizzazione dell'economia nazionale. Non è un caso che il paese sia alle prese con un sorprendente aumento del sentimento di disaffezione nei confronti dell'Europa. Secondo un sondaggio Eurobarometro pubblicato nel novembre del 2016, solo il 33% degli italiani considera la partecipazione all'Unione "una buona cosa", rispetto a una media europea del 53%. Nel contempo, solo il 38% crede che il paese abbia tratto beneficio dall'appartenenza all'Unione, rispetto a una media europea del 60%. Con il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 gli italiani hanno bocciato la riforma del Senato che avrebbe abolito il bicameralismo perfetto, ma molti di loro hanno utilizzato il voto referendario anche per criticare la politica del governo Renzi e per esprimere la loro insoddisfazione nei confronti dell'integrazione europea, facendo propri gli argomenti della Lega Nord o del Movimento Cinque Stelle. Non è un caso se l'euroscetticismo è particolarmente forte in Italia e in Grecia: sono i due paesi che più soffrono delle esigenze di riforma dei partner europei, in particolare quando sul tavolo c'è la richiesta di risanare le finanze pubbliche.

L'elevatissimo debito pubblico è dopotutto il riflesso dell'assetto stesso della società italiana. Nel corso dei decenni l'indebitamento è servito al paese per modernizzarsi e per dotarsi di un *welfare state*. Ma dietro al debito non si nascondono forse anche le piccole e grandi pecche italiane? La grande evasione fiscale e la piccola elusione fiscale; i generosi sussidi alle imprese e le numerose pensioni-baby; i grandi furti dei politici e le piccole truffe degli italiani; il divario Nord-Sud; le autostrade mai terminate, ma che danno lavoro a centinaia di persone per decine di anni; un sistema bancario oberato dai crediti facili; il familismo che all'efficienza e al merito privilegia la lealtà di clan; la giustizia lenta che penalizza alcuni ma favorisce molti, tutti coloro che non hanno torto ma neppure completamente ragione, per via spesso di leggi contorte; gli stipendi elevati di molti – nel pubblico e nel privato – che sono prebende elettorali a potenti corporazioni, ma anche un modo per ottenere il silenzio dinanzi a scelte clientelari, gestioni discutibili, promozioni ingiustificate,

se non addirittura decisioni illegali. Mettere mano all'indebitamento endemico significa quindi rivoluzionare la vita quotidiana di un paese che del proprio debito pubblico ha fatto un elemento della convivenza sociale, più che della coesione sociale. Mentre la crisi economica perdura da otto anni, la prosperità diminuisce e le regole comunitarie si fanno sempre più stringenti e quindi impopolari.

L'Italia è quindi segnata oggi da fragilità economica e incertezza politica. Si può capire la preoccupazione dell'establishment comunitario in un anno che si prospetta ricco d'interrogativi. Mentre lo sguardo di molti italiani è rivolto alle elezioni tedesche e francesi, i partner tendono a guardare con maggiore preoccupazione al dibattito che si svolge a Roma. Per ora, l'uscita del paese dall'Unione non è d'attualità: messa alle strette una maggioranza d'italiani voterebbe per rimanere nell'Unione e nella moneta unica. Ma i prossimi sviluppi in Italia, a venticinque anni dal vertice di Maastricht durante il quale furono decisi i contorni dell'unione monetaria, saranno una cartina di tornasole per capire da che parte sta pendendo l'Europa, verso una graduale integrazione o un'incontrollabile disintegrazione. Diceva Niccolò Machiavelli: "È comune difetto degli uomini, non fare conto, nella bonaccia, della tempesta". Per l'Italia e per l'Europa, il clima tempestoso rischia nel 2017 di non lasciare spazio alle illusioni.

### 3. La crisi nella democrazia rappresentativa

*Alberto Martinelli*

---

#### Di quale crisi parliamo?

La crisi di cui tratto, con precipuo riferimento agli stati dell'Unione Europea, non è una crisi di regime politico, ma una crisi di funzionamento, è più una crisi *nella* democrazia che una crisi *della* democrazia.

La crisi finanziaria globale del 2008, la prolungata stagnazione economica, l'elevata disoccupazione, le crescenti disuguaglianze sociali, la disaffezione di molti cittadini nei confronti delle istituzioni sembrano configurare una situazione per molti aspetti simile a quella che, nel periodo tra le due guerre mondiali del Novecento, ha causato l'avvento di regimi autoritari e totalitari. In realtà, esistono profonde differenze tra i due periodi che rendono assai improbabile un crollo dei regimi democratici. L'esistenza dell'Unione Europea e i rapporti di stretta alleanza tra le democrazie ai due lati dell'Atlantico rappresentano una garanzia contro le derive non democratiche; decenni di vita democratica hanno consolidato le istituzioni e diffuso i valori e le regole della cultura liberal-democratica (*rule of law*, divisione dei poteri costituzionali, elezioni libere e ricorrenti tra più partiti in competizione, pluralismo dell'informazione, diritti civili e politici) anche nei paesi membri dell'UE che hanno conosciuto regimi autoritari come Spagna, Portogallo e Grecia e i paesi inseriti nella sfera d'influenza sovietica; il benessere e la sicurezza di ampi gruppi sociali dipende dal funzionamento dell'economia di mercato

e dalla distribuzione di risorse pubbliche (*welfare state*); le forze politiche dichiaratamente anti-democratiche sono deboli.

Questi diversi fattori impediscono il crollo delle democrazie europee e non è quindi appropriato parlare di crisi della democrazia. D'altro canto esistono difficoltà e criticità di varia natura nel funzionamento delle democrazie europee. Infatti, il processo di costruzione politica europea è in affanno e le relazioni tra Usa ed Europa entro la Nato potrebbero essere rimesse in discussione dalla nuova presidenza Trump; i partiti tradizionali incontrano difficoltà crescenti a mobilitare e organizzare il consenso di massa, mentre si affermano movimenti e leader nazional-populisti; il *welfare state* subisce le conseguenze delle politiche di rigore finanziario; infine, crescono tra i cittadini manifestazioni d'indifferenza, scarsa partecipazione e distacco dalla politica.

La crisi nella democrazia è, in particolare, crisi di rappresentanza, la quale a sua volta è insieme crisi d'efficienza/efficacia e di legittimità. La "democrazia dei moderni", per parafrasare Benjamin Constant, è essenzialmente democrazia rappresentativa, e si fonda su sovranità popolare e regole costituzionali (come recita l'articolo 1 della Costituzione italiana, "la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione"); è un sistema politico in cui gli eletti rappresentano gli interessi e le opinioni dei cittadini in un contesto di governo della legge e prendono decisioni miranti a conseguire obiettivi comuni come la difesa della libertà e dei diritti civili, l'eguaglianza giuridica e la giustizia sociale, la risoluzione non violenta dei conflitti, la mediazione tra interessi pubblici e privati.

Una democrazia rappresentativa è solida quando un governo, legittimato dal voto libero della maggioranza, si dimostra capace di governare la complessità dei problemi. Efficienza/efficacia e legittimità sono dimensioni strettamente connesse e il grado e il modo in cui sono presenti in un sistema politico definisce la qualità democratica. Oggi l'erosione della sovranità, il tramonto delle ideologie, la trasformazione dei partiti politici, elezioni pressoché continue e il condizionamento dei vecchi e nuovi media, fan sì che la maggior parte dei leader politici delle democrazie occidentali sia in difficol-

tà, prometta in campagna elettorale ciò che non è in grado di mantenere una volta al governo e cerchi di recuperare il consenso declinante mediante un'eccessiva personalizzazione della leadership e il ricorso alla retorica populista, con il risultato d'innescare un circolo vizioso tra scarsa efficienza decisionale e declinante legittimazione politica. Non è in gioco la sopravvivenza della democrazia, ma la sua qualità<sup>1</sup>.

### **Gli indicatori della crisi di rappresentanza**

Vi sono molteplici indicatori della crisi di rappresentanza. Vi è in primo luogo il declino della partecipazione elettorale, che è una tendenza generalizzata, ma non uniforme né nel tempo (negli Stati Uniti, ad esempio, c'è stata un'inversione di tendenza nelle elezioni presidenziali del 2008 e 2012), né nello spazio (con livelli di partecipazione mediamente più ampi nell'UE rispetto a Usa), unita a un'eccessiva volatilità di molti elettori. Vi sono poi il calo delle iscrizioni e dei consensi per i partiti tradizionali e la generalizzata diminuzione della fiducia nelle istituzioni della democrazia rappresentativa, che non si tramuta, tuttavia, nella maggioranza dei casi, in sostegno a forze politiche anti-democratiche, ma in un indebolimento del costituzionalismo e della componente liberale della democrazia dei moderni. Si diffonde inoltre la "politica simbolica", fatta di mobilitazioni di protesta su questioni *ad hoc* spesso di dimensione localistica, di politica referendaria, di sostegno a leadership personalizzate. E, a suggello di tutto ciò, emergono e si rafforzano forze politiche alternative di natura populista, che destabilizzano i sistemi politici bipolari come in Italia (Centro-sinistra, Centro-destra e Movimento Cinque Stelle), Francia (Centro-destra, Centro-sinistra e Front National) e in Spagna (Partito popolare, Partito socialista, Podemos e Ciudadanos).

---

<sup>1</sup> L. Morlino, D. Piana, F. Raniolo (a cura di), *La qualità della democrazia in Italia*, Bologna, il Mulino, 2013.

## **Le principali cause della crisi di efficienza e legittimità delle democrazie rappresentative**

La crisi di efficienza/efficacia e legittimità delle democrazie rappresentative dura ormai da qualche decennio, è riconducibile ai processi di globalizzazione, e si è approfondita, più recentemente, con la lunga crisi economico-finanziaria.

La globalizzazione ha comportato un'erosione della sovranità dello stato nazionale, che è stato il contesto in cui si è sviluppata la democrazia rappresentativa, riducendo l'efficacia politica dei governi, alimentando la disaffezione dei cittadini e la loro fiducia nella capacità dei governanti e mettendo in crisi il ruolo classico d'intermediazione svolto dai partiti, sindacati, organizzazioni imprenditoriali, associazioni professionali. Gli attori chiave della rappresentanza politica, i partiti di massa tradizionali, hanno visto trasformarsi la base elettorale e inaridirsi le fonti ideologiche a seguito della rivoluzione digitale, della globalizzazione economica e culturale, dell'aumento dei flussi migratori e della società multietnica. I partiti appaiono sempre meno capaci di canalizzare, filtrare ed elaborare le domande provenienti dalla società, ovvero dall'insieme degli interessi e delle identità, che divengono più fluidi ed eterogenei, così da rendere più difficile la loro composizione in programmi coerenti di governo.

La trasformazione dei partiti tradizionali non è tuttavia imputabile solo alla globalizzazione, ma anche ad altri processi meno recenti, tra cui, in primo luogo, il declinante appello delle ideologie storiche ("le grandi narrazioni"), dovuto al fallimento del comunismo con il collasso dell'Unione Sovietica, all'impotenza della socialdemocrazia di fronte alle disuguaglianze crescenti, alla riduzione del liberalismo alla dottrina del mercato che si autoregola. Le grandi fratture (*cleavages*) politico-culturali (stato-chiesa, centro-periferia) e socio-economiche (agricoltura-industria, borghesia-proletariato) che hanno segnato la formazione della società europea moderna, da cui sono scaturite le famiglie dei partiti tradizionali, si sono attenuate in virtù dei processi di secolarizzazione, terziarizzazione, femminilizzazione della forza lavoro, estensione del welfa-

re, processi questi che, tutti insieme, hanno attenuato i conflitti di classe e religiosi e minato le basi tradizionali dei partiti di massa. I processi di globalizzazione hanno reso più profonda tale trasformazione, distribuendo costi e benefici in modo assai diseguale, creando nuove fratture tra i gruppi sociali che sono o si ritengono favoriti e quelli che sono o si ritengono danneggiati dall'economia globale e dalla società multietnica e favorendo i processi di disallineamento tra i partiti tradizionali e i loro elettori.

In secondo luogo, la crisi finanziaria globale e la recessione economica hanno amplificato l'impatto negativo della globalizzazione su certi gruppi sociali (lavoratori poco qualificati dell'industria che hanno visto diminuire i salari, giovani disoccupati e sottoccupati che trovano solo lavori precari e altri *globalization losers*) e hanno alimentato l'opposizione nei confronti degli immigrati e forme di *welfare chauvinism*<sup>2</sup>.

Si sono così manifestati un crescente distacco tra il ceto politico e i cittadini; l'affermazione di "partiti di cartello" (in cui gli interessi dei leader e dei quadri di partito si distaccano progressivamente da quelli dei militanti e ancor più dei cittadini elettori); l'intensificarsi degli scandali politici, la diffusione del clientelismo e della corruzione e, come reazione a tutto ciò, la crescita di movimenti populistici che denunciano l'esproprio dei diritti di partecipazione democratica dei cittadini da parte dell'élite.

I processi di globalizzazione e la crisi economico-finanziaria non contribuiscono solo a delegittimare i partiti tradizionali, ma riducono anche l'efficienza/efficacia dei governi di democrazia rappresentativa, perché erodono la sovranità proprio in una fase in cui sarebbero necessari governi dotati di poteri effettivi e rapidità decisionale. La democrazia dei moderni si è sviluppata all'interno dello stato-nazione, un'entità politica sovrana e impersonale, che è insieme allo stesso tempo organizzazione e comunità, esercita una giurisdizione suprema sopra un territorio e una popolazione ben delimitati, grazie al monopolio del potere coercitivo e alla legittimità

---

<sup>2</sup> H. Kitschelt, (con A.J. McGann), *The Radical Right in Western Europe*, Michigan, University of Michigan Press, 2000.



che gli deriva dal consenso dei suoi cittadini. Lo stato nazionale ha costituito il principale fattore di strutturazione della società moderna e rimane il contesto fondamentale in cui si svolge la vita degli individui e l'attore fondamentale delle relazioni internazionali. Ma la crescita dei flussi d'interdipendenza globale, in cui persone, beni, servizi, denaro, conoscenza, informazioni, immagini, credenze, stili di vita, armi, crimine, droghe e sostanze inquinanti si muovono rapidamente e in modo spesso incontrollato e non controllabile attraverso i confini territoriali, hanno messo in crisi la sovranità nazionale; mentre lo sviluppo delle reti transnazionali della ricchezza, del potere e dell'informazione ha ridotto i margini di scelta delle politiche pubbliche fatte autonomamente dai governi nazionali. Alcuni esempi sono emblematici a tal proposito: la politica fiscale di molti stati è condizionata dal desiderio di attrarre investimenti esteri con il risultato d'innescare una competizione al ribasso nella tassazione dei profitti d'impresa (*corporate tax*); i vincoli della politica europea di rigore finanziario contribuiscono a rendere più difficile l'attuazione di politiche di welfare, che in forme diverse da paese a paese hanno rappresentato una fonte fondamentale di legittimazione e consenso politico per i governi delle democrazie occidentali dopo la seconda guerra mondiale, soprattutto nella variante europeo-continentale di capitalismo: l'economia sociale di mercato.

Va ricordato che la prosperità dei cosiddetti "Trent'anni gloriosi" dopo la Seconda guerra mondiale si fondava su un duplice compromesso: il primo tra stato e mercato, tramite il connubio tra liberalizzazione del commercio internazionale e politiche nazionali sovrane di piena occupazione e sviluppo della domanda interna ("Smith abroad and Keynes at home"); il secondo tra forti organizzazioni di rappresentanza del capitale e del lavoro, collegate ai partiti di massa, che favoriva politiche economiche keynesiane anticicliche di *deficit spending*, politiche di sicurezza sociale, modelli di produzione industriale fordista e pratiche di contrattazione collettiva che scambiavano moderazione salariale e aumenti di produttività con efficaci politiche di welfare. Le cause che hanno prodotto il cambiamento di regime verificatosi durante la stagflazione degli

anni Settanta del secolo scorso<sup>3</sup> sono molteplici: la rivoluzione digitale, lo sviluppo dell'economia globalizzata, il ruolo della finanza internazionale, il potere delle banche centrali e delle organizzazioni economiche internazionali, l'egemonia del paradigma monetarista della *supply-side economics*, le politiche economiche di privatizzazione, la riduzione fiscale, la deregolamentazione e l'espansione monetaria dei governi Thatcher e Reagan, senza trascurare processi politici fondamentali come l'apertura della Cina al mercato mondiale e l'implosione dell'Unione Sovietica. Ciò che va sottolineato è la profonda trasformazione che questo cambiamento di paradigma ha comportato per la sovranità nazionale delle democrazie rappresentative, riducendo la loro capacità di scelte autonome e favorendo la denazionalizzazione di alcune fondamentali politiche pubbliche, lo sviluppo di opachi modelli di *governance* tecnocratica che non rendono conto del loro operato a rappresentanti democraticamente eletti, con i conseguenti problemi di legittimità. La lunga stagnazione economica ha ulteriormente rafforzato tali tendenze, in particolare la restrizione dei margini di manovra della politica economica e sociale dei governi e la riduzione delle differenze programmatiche e strategiche tra i partiti.

L'esplosione della comunicazione e dell'informazione digitale, che comporta un crescente ruolo dei mass media nello spazio politico, è il terzo ordine di fattori che, insieme alla globalizzazione e alla stagnazione economica, ha contribuito alla crisi della rappresentanza democratica. I mass media, vecchi e nuovi, contribuiscono alla crisi della rappresentanza alimentando la personalizzazione della leadership politica, indebolendo la dialettica interna ai partiti, depoliticizzando la protesta di massa. I leader raggiungono direttamente il pubblico televisivo e non richiedono più l'organizzazione di partito per comunicare con gli elettori. I professionisti della comunicazione sostituiscono i quadri e i militanti di partito. La commercializzazione dei mass media tende a imporre la propria logica

---

<sup>3</sup> A. Martinelli, *L'occidente allo specchio. Modelli di società a confronto*, Milano, Università Bocconi Editore, 2011; Idem, "A political analysis of the global financial crisis: implications for crisis governance" in H. Magara (a cura di), *Economic Crises and Policy Regimes: the Dynamics of Policy Innovation and Paradigmatic Change*, London, Edward Elgar, 2014.

e gli attori politici devono adattarsi. Nei talk show televisivi i temi politici vengono trattati come ogni altro messaggio, devono rispondere all'esigenza di mantenere l'attenzione degli spettatori usando meccanismi di spettacolarizzazione, ipersemplicizzazione banalizzante e drammatizzazione delle questioni, stereotipizzazione e demonizzazione degli avversari, reiterazione di scandali e accuse personali. L'onnipresenza dei media rafforza la tendenza alla personalizzazione della politica, facilitando la strategia populista che esalta il "buon senso" dell'uomo della strada anche laddove si tratta piuttosto di disinformazione e pregiudizio.

I nuovi media digitali si sono rivelati ancora più influenti della televisione, e hanno inferto il colpo di grazia alla già declinante capacità di mediazione e intermediazione dei partiti<sup>4</sup> e hanno minato l'autorevolezza di scienziati e intellettuali. L'autorevolezza fondata sulla conoscenza e l'esperienza è sfidata quotidianamente dalla pretesa di centinaia di milioni di utilizzatori della rete di essere esperti di tutto. In molti social network e blog una terapia scientificamente fondata è messa sullo stesso piano del rimedio "naturale" di un ciarlatano, e un'approfondita ricerca sociologica sull'immigrazione riscuote la stessa attenzione del quadro apocalittico della minaccia di milioni di profughi tracciato da qualche "imprenditore della paura". Il rifiuto di ascoltare il parere dell'esperto è parte integrante dell'atteggiamento populista di ostilità e diffidenza nei confronti di ogni tipo di élite, compresa quella intellettuale, con la conseguenza che molti individui sono vittime di "post-verità" e manipolazioni occulte. Il quadro è per certi aspetti allarmante: la rivoluzione digitale offre reali opportunità, ma suscita anche serie preoccupazioni per il discorso pubblico democratico. La rete è poco usata per migliorare la conoscenza della realtà, sviluppare lo spirito critico, attuare esperimenti di democrazia deliberativa, educare i cittadini al rispetto delle diverse opinioni e rendendoli più disponibili al dialogo, al confronto e alla ricerca di ragionevoli compromessi. È invece ampiamente usata per denunciare e denigrare, costruire "capri

---

<sup>4</sup> Y. Meny, "Cosa ci insegna il populismo sulla democrazia?", *Quaderni di Scienza politica*, vol. XXIII, n. 1, aprile 2016, pp. 11-23.

espiatori”, esprimere frustrazioni e pregiudizi, lamentarsi attribuendo sempre ad altri la responsabilità dei fallimenti, in un gioco di deresponsabilizzazione collettiva. La partecipazione politica sembra aumentare, ma in realtà si riduce, perché i partecipanti ai vari blog “esauriscono” la loro energia nelle schermaglie verbali con avversari esterni e interni e in mobilitazioni da massa virtuali.

## **La conseguenza della crisi, i populismi e l’Unione Europea**

La principale conseguenza della crisi della rappresentanza democratica in Europa è il rischio che il potere razionalizzante dei partiti e delle istituzioni venga fortemente ridotto da flussi di umori politici, labili e volubili, con la conseguenza d’innescare un circolo vizioso tra governi deboli e di corto respiro e movimenti populistici di protesta senza prospettive proprio nel momento in cui più forte è l’esigenza di governi legittimi ed efficienti che siano in grado di affrontare un insieme di crisi intrecciate: economico-finanziaria, dei migranti e profughi, del terrorismo fondamentalista. Il sintomo principale della crisi della rappresentanza democratica è la crescita di leader, movimenti e partiti populistici. Ogni mobilitazione populista ha alla sua radice una crisi di rappresentanza<sup>5</sup> e una debolezza delle istituzioni politiche<sup>6</sup>. L’ideologia populista ha un contenuto “sottile”, ristretto, che consiste nei due concetti interconnessi del popolo come fonte esclusiva del potere e della comunità come criterio legittimo di definizione degli appartenenti al popolo. Il suo messaggio è semplice e forte: la contrapposizione manichea tra la volontà del popolo come totalità indistinta e le élite che cospirano per privarlo del suo diritto di partecipare alle decisioni; il popolo buono viene esaltato e le élite corrotte vengono denigrate. La stra-

---

<sup>5</sup> M. Canovan, “Taking Politics to the People: Populism as the Ideology of Democracy”, in Y. Meny e Y. Surel (a cura di), *Democracies and the Populist Challenge*, London, Palgrave, 2002.

<sup>6</sup> K.M. Roberts, “Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America”, *World Politics*, n. 48, 1995, pp. 2-116.

tegia politico-elettorale del populismo si fonda sul rapporto diretto, non mediato e non istituzionalizzato tra i leader e la massa per lo più disorganizzata dei seguaci, utilizzando i canali di partecipazione offerti dalla rete<sup>7</sup>.

Il populismo nelle democrazie consolidate dell'Europa e del Nord America non può tuttavia essere liquidato come fenomeno anti-democratico, dal momento che vive "all'ombra della democrazia"<sup>8</sup>, ed è il sintomo di un suo cattivo funzionamento. Infatti, i leader populistici incoraggiano il sentimento anti-politica e anti-establishment di molti cittadini, ma sono attori politici nel pieno senso del termine; competono nelle elezioni, siedono nelle assemblee parlamentari, esercitano il potere esecutivo sostituendo gli avversari sconfitti e proclamando la loro diversità ("non partiti" regolati da "non statuti", come afferma il Movimento Cinque Stelle), ma sono anch'essi membri dell'establishment; vogliono una rivoluzione, ma nella legalità, anzi rivendicano la loro capacità di canalizzare il dissenso violento entro le istituzioni democratiche. Molti elettori dei partiti populistici criticano patologie reali della vita politica contemporanea e vogliono sinceramente migliorarla, ma la loro concezione della democrazia è rudimentale e incompleta e spesso legittima l'ascesa di una leadership plebiscitaria che controlla rigidamente il movimento e reprime ogni voce dissenziente in modo apparentemente partecipatorio ma in realtà intollerante. La loro concezione olistica del popolo sovrano, inoltre, è contraria alla cultura del limite, del potere che controlla e bilancia il potere, al ruolo di mediazione tra una pluralità d'interessi e valori diversi svolto dai partiti; senza dimenticare che la "democrazia diretta digitale" è cosa ben diversa dalla democrazia deliberativa.

Ciò non significa, tuttavia, che le critiche rivolte dal populismo alla globalizzazione economica e culturale di approfondire le disuguaglianze sociali, di fomentare conflitti inter-culturali, e alla democrazia rappresentativa di violare il principio di eguale rappresentanza, non debbano essere prese sul serio, come stimoli per attuare riforme

<sup>7</sup> H. Kriesi e T.S. Pappas (a cura di), *European Populism in the Shadow of the Great Recession*, Colchester, ECPR Press, 2015.

<sup>8</sup> M. Canovan (2002).

intese a migliorare la qualità della democrazia e a evitare la deriva illiberale e spesso iper-nazionalistica che il populismo comporta.

Se da un lato il populismo mette in evidenza problemi reali nel funzionamento delle democrazie, non va dimenticato d'altro lato che esso implica una versione illiberale della democrazia. Il populismo esprime la costante tensione tra le due dimensioni fondamentali della "democrazia dei moderni", mediante l'accentuazione della componente democratica (la sovranità popolare, il potere della maggioranza) e la sottovalutazione della componente liberale (divisione dei poteri, garanzie costituzionali, pesi e contrappesi istituzionali, diritti delle minoranze<sup>9</sup>). Le recenti esperienze ungheresi e polacche offrono esempi significativi al riguardo. Il governo di Orbán e del suo partito Fidesz ha limitato i poteri della corte costituzionale, l'autonomia del potere giudiziario, la libertà di stampa, la tutela del pluralismo religioso e altre libertà civili, nonostante queste misure siano contrarie ai valori fondamentali affermati nei trattati dell'Unione Europea. E il governo polacco di Kaczyński è sulla stessa strada.

Il populismo è soggetto a una deriva illiberale soprattutto nel caso frequente in cui si unisca a un'ideologia più complessa, articolata e sistematizzata come il nazionalismo. Il vero rischio per la democrazia europea è il nazional-populismo<sup>10</sup>. La plasticità e vaghezza del nucleo ideologico del populismo (popolo buono contrapposto a élite corrotte) gli consente di combinarsi con ideologie più strutturate e complesse come il nazionalismo di destra o il radicalismo di sinistra che offrono risposte più specifiche a questioni politiche chiave<sup>11</sup>. Il legame con il nazionalismo, in particolare, rinforza e organizza l'ideologia populista intorno alla questione dei criteri d'inclusione/esclusione dalla comunità nazionale e riafferma la centralità della sovranità nazionale contro il superstato europeo che vuole espropriarla. I nazional-populisti considerano loro av-

<sup>9</sup> A. Martinelli, *Mal di nazione. Contro la deriva populista*, Milano, Università Bocconi Editore, 2013.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> B. Stanley e P. Ucen, *The 'thin ideology' of populism in Central and Eastern Europe: theory and preliminary mapping*, unpubl. Ms, 2008.

versari non solo le élite globali e gli eurocrati, ma anche specifici gruppi che devono essere esclusi dalla comunità nazionale (profughi e migranti, minoranze etniche e religiose, nazioni avversarie). I nazional-populisti sono convinti che alcuni gruppi d'immigrati (nel loro insieme, non singoli membri) sono incompatibili con la cultura indigena e minacciano la loro identità e accusano le istituzioni dell'UE di alimentare la minaccia sostenendo la libera circolazione delle persone e l'abolizione dei confini interni senza presidiare le frontiere esterne. Il nazionalismo e il populismo hanno molto in comune (la demonizzazione dell'avversario, l'identificazione di complotti e capri espiatori, la diffidenza per il diverso, la fascinazione del capo), e sono uniti in particolare dalla loro opposizione al progetto europeo di unificazione politica e dalla loro strategia di recupero della piena sovranità nazionale<sup>12</sup>.

## **Le due risposte alla crisi di rappresentanza democratica in Europa**

Le due principali risposte possibili alla crisi di rappresentanza delle democrazie europee sono il ritorno alla piena sovranità nazionale e l'avanzamento verso una più completa unione europea sovranazionale. Sono risposte profondamente diverse per fondamenti ideologici, gruppi sociali di riferimento, priorità strategiche, proposte politiche, ma anche per la diversa capacità di fronteggiare le due dimensioni della crisi. La prima sembra infatti meglio rispondere al problema della crisi di legittimità degli attori politici, la seconda al problema della crisi di efficienza/efficacia dei governi.

La ripresa del nazionalismo, le strategie di pieno recupero della sovranità nazionale e di rinazionalizzazione delle politiche possono rappresentare una risposta, sia pure parziale, alla crisi di legittimità, perché il nazional-populismo (o neo-nazionalismo) offre una base identitaria ai *globalization losers* e ai molti scontenti che identifi-

---

<sup>12</sup> A. Martinelli (2013); A. Cavalli e A. Martinelli, *La società europea*, Bologna, il Mulino, 2015.

cano nelle élite economiche e finanziarie transnazionali e nella burocrazia e tecnocrazia dell'UE i responsabili dei loro problemi di disoccupazione, precarizzazione, diminuzione del reddito, generale insicurezza. Ma si tratta di una risposta che non è in grado di far fronte alla crisi di efficacia poiché i vincoli posti dalla globalizzazione ai governi neo-nazionalisti non vengono certo meno, al contrario sono più forti a fronte di entità statuali più piccole e deboli. Ed è inoltre una risposta pericolosa, perché divisiva e conflittuale.

La seconda risposta alla crisi delle democrazie nazionali europee consiste invece nello sviluppo della governance sovranazionale europea, da realizzarsi trasferendo progressivamente ulteriori quote di sovranità all'UE per attuare scelte comuni e genuinamente pan-europee in tema di politica macroeconomica, sociale, fiscale, estera e di sicurezza, ambientale, migratoria, mediante l'adozione del metodo delle cooperazioni rafforzate tra paesi membri che già condividono la moneta unica. Si tratta di una risposta che appare meglio attrezzata per far fronte alla crisi d'efficienza/efficacia piuttosto che non a quella di legittimità, in quanto rimane un deficit di rappresentanza delle istituzioni dell'Unione Europea, mentre si acuiscono le fratture tra gli stati membri a seguito del diverso impatto delle crisi intrecciate economico-finanziaria, dei migranti e del terrorismo.

Ognuna delle due possibili risposte sembra dunque in grado di affrontare un solo aspetto della crisi di rappresentanza e di essere quindi ugualmente (ancorché diversamente) inadeguata. In realtà, la proposta europeista ha maggiori probabilità di affrontare anche la questione del deficit di rappresentanza democratica di quanto non abbia la proposta nazional-populista di dar vita a governi in grado di governare la complessità delle crisi in atto. Le istituzioni dell'UE possono (e devono), infatti, evolvere attribuendo reali poteri di controllo democratico al Parlamento europeo, sviluppando un autentico discorso pubblico europeo, e attuando ragionevoli compromessi tra competitività economica e coesione sociale, metodo sovranazionale e metodo intergovernativo. Gli stati nazionali separati l'uno dall'altro non hanno, invece, le risorse della potenza necessarie per governare, o perlomeno mitigare, gli effetti dei grandi processi globali, e, soprattutto, corrono il grave rischio d'imboccare di nuovo



strade già tragicamente percorse nella storia secolare delle “guerre civili” europee. Come disse François Mitterand nel suo ultimo discorso, “le nationalisme c’est la guerre” (1995)<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> F. Mitterand, Discorso al Parlamento Europeo, 17 gennaio 1995.

## 4. Insicurezza economica e diseguaglianze: i rischi politici

*Maurizio Ferrera*

---

Secondo molti e importanti autori del pensiero politico moderno, il libero commercio e l'espansione dei mercati sono vantaggiosi non solo perché moltiplicano la ricchezza, ma anche perché svolgono un ruolo benefico di pacificazione sociale e politica. Il *doux commerce*, sosteneva Tocqueville, promuove il trionfo della ragione interessata sulla sopraffazione violenta nelle relazioni fra individui e fra stati. Adam Smith aveva dal canto suo già sottolineato gli aspetti civilizzanti degli scambi economici fra nazioni: persuasione invece di accettazione forzata, urbanità universalistica invece di *belligerent tribalism*. Per Max Weber i mercati sono la forma più impersonale di relazione sociale, ma hanno anche una minima componente "comunitarizzante", in virtù della condivisione d'interessi che s'istituisce tra gli attori attuali e potenziali degli scambi. Un mercato funzionante richiede – e dunque indirettamente promuove, come sottoprodotto della ragione interessata – la pace territoriale, la condivisione di alcuni principi etici, l'adozione di norme applicabili e giustiziabili. In certi momenti storici i processi di costruzione del mercato hanno giocato (soprattutto in Europa) un ruolo significativo nell'attivare dinamiche di centralizzazione e poi di democratizzazione dell'autorità politica.

Tutte queste argomentazioni sono sicuramente plausibili sul piano analitico e fondate su quello empirico. Purtroppo però non si tratta di leggi, ma solo di tendenze generali, che si verificano all'interno di contesti propizi e in presenza di certe condizioni. Una di queste condizioni è che gli scambi di mercato – che a loro volta

poggiano sulla libertà di circolazione di merci, servizi, capitali e persone – producano esiti distributivi “accettabili” in base ai principi, alle aspettative e ai bisogni di chi partecipa agli scambi, con particolare riguardo ai partecipanti più deboli. Se le diseguaglianze e l’insicurezza generate dal libero commercio oltrepassano la soglia di accettabilità, gli effetti pacificanti e civilizzanti si attenuano fino a trasformarsi nei loro contrari. Il mercato e l’apertura possono trasformarsi in strumenti di divisione, fonti d’instabilità e conflitto, persino conflitto violento.

Sulla scia di una vasta letteratura (emblematicamente rappresentata dai recenti lavori di Piketty o Atkinson)<sup>1</sup>, sappiamo che diseguaglianze e insicurezza sono fortemente aumentate negli ultimi decenni all’interno dei paesi sviluppati, proprio sulla scia della crescente apertura: pensiamo alla globalizzazione economica e ai flussi migratori. E al tempo stesso osserviamo che i sistemi politici democratici stanno diventando ovunque più instabili. Il circolo virtuoso tra economia di mercato, democrazia liberale e coesione sociale, che ha caratterizzato la seconda metà del Novecento, sembra irrimediabilmente inceppato, aprendo prospettive non certo rosee, soprattutto negli Stati Uniti e nell’Unione Europea. Come si è arrivati a questa situazione? Che cosa possiamo aspettarci? L’obiettivo di questo capitolo è quello di esplorare il nesso fra insicurezza economica e instabilità politica, al fine di chiarirne le dinamiche e sottolinearne le temibili implicazioni.

## **Globalizzazione, crisi economica e diseguaglianza**

Dal punto di vista della distribuzione di reddito e ricchezza, la globalizzazione ha prodotto due effetti contrastanti: un netto miglioramento del benessere e delle condizioni di vita nei paesi in via di sviluppo – con una conseguente diminuzione della diseguaglianza fra il Nord e il Sud del mondo; un altrettanto netto incremento delle

---

<sup>1</sup> A.B. Atkinson, *Diseguaglianza*, Milano, Cortina, 2015; T. Piketty, *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, Bompiani, 2014.

differenze di reddito fra strati sociali all'interno dei paesi sviluppati, ossia maggiore disuguaglianza.

Nei paesi emergenti il reddito medio pro capite è cresciuto sensibilmente nell'ultimo ventennio e quote consistenti di popolazione sono riuscite a superare la soglia della povertà assoluta. Nei paesi asiatici vi è stata una rapida espansione di un nuovo ceto medio, sempre più connesso all'economia globale in termini di accesso e consumo di beni e servizi. Anche nei paesi Ocse (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), almeno fino all'inizio della crisi (2008), il Pil pro capite è cresciuto, ma non sono saliti altrettanto i redditi della famiglia mediana – quella situata al centro della distribuzione. Ad aumentare sono stati, infatti, i redditi delle famiglie più ricche. Tale fenomeno è stato molto pronunciato negli Stati Uniti: fra il 1979 e il 2013 il Pil pro capite è salito in media dell'1,6% annuo, ma il reddito della famiglia media solo dello 0,3%. Il 10% più ricco ha visto invece aumentare la propria ricchezza di ben tre volte<sup>2</sup>. I posti di lavoro stabili e con buone retribuzioni, si sono assottigliati, in particolare nell'industria. Ciò è in parte legato all'innovazione tecnologica, ma in parte significativa anche alla globalizzazione. È stato calcolato che il solo impatto delle importazioni cinesi abbia portato alla scomparsa di due milioni di posti di lavoro nel settore manifatturiero statunitense. Un altro fattore di polarizzazione sono stati i flussi migratori, in crescita continua. L'immigrazione, spesso clandestina, dal Messico ha "spiazzato" i lavoratori nativi in vari settori occupazionali a basse qualifiche. Se prendiamo come riferimento il reddito familiare medio, il numero di adulti statunitensi che appartiene alla classe media è ormai inferiore a quello della Cina.

Seppur in misura meno pronunciata, anche i paesi UE hanno registrato dinamiche analoghe. Dall'inizio degli anni Duemila a oggi la disuguaglianza di reddito è aumentata in tutti gli stati membri, tranne che in alcuni paesi centro-orientali come Polonia, Romania o Bulgaria. E, proprio come negli Stati Uniti, è aumentata la quota di reddito percepita dal novantesimo percentile (l'1% più ricco).

---

<sup>2</sup> I dati quantitativi citati in questo capitolo sono tratti da fonti Ocse.

L'aumento è stato elevato (più di cinque punti) nel Regno Unito, in Irlanda e in Portogallo, ma ha interessato praticamente tutti i paesi, compresi quelli nordici. Corrispettivamente è aumentato il rischio di povertà ed esclusione sociale, che ormai lambisce visibilmente anche il ceto medio. La povertà relativa e la disoccupazione (in particolare quella giovanile) sono notevolmente cresciute durante la Grande Recessione, soprattutto nei paesi sud-europei e in Irlanda. La perdita di posti lavoro nel settore manifatturiero è stata massiccia. Il fenomeno è iniziato da almeno un quindicennio, ma ha registrato una forte accelerazione durante la crisi: meno 11% dal 2008 al 2015. Come negli Stati Uniti, anche l'Europa ha registrato un rapido aumento dei flussi migratori, sia all'interno dell'UE (sulla scia degli allargamenti a Est) sia da paesi terzi (Africa, Medio Oriente). Oltre alle dinamiche connesse all'apertura dei confini, in Europa l'impovertimento del ceto medio e l'aumento dell'esclusione sociale è stato anche dovuto alla riduzione delle prestazioni sociali, anche a causa dell'austerità e dei processi di consolidamento fiscale imposti dall'UE.

Il forte aumento della disuguaglianza sta provocando una vera e propria "disarticolazione" della struttura sociale in termini di chance di vita: opportunità, interessi, orizzonti, connessioni<sup>3</sup>. In alto troviamo un'élite quasi interamente "inglobata": il decile più ricco è pienamente inserito nei circuiti globali, in grado di consumare e vivere in un mondo senza confini. Per questa élite la globalizzazione è stata ed è un grande vantaggio in termini di reddito, ricchezza, opportunità, incluse le opportunità d'influenza politica (*affluence is influence*). In mezzo vi è il ceto medio, i cui redditi hanno nel complesso registrato una stagnazione e durante la crisi addirittura una riduzione. Molte famiglie di questo strato hanno perso il lavoro e/o hanno dovuto ridimensionare il tenore di vita. A dispetto dell'impovertimento relativo, il ceto medio è in qualche modo connesso ai circuiti globali, in quanto consumatore di molti beni e servizi resi accessibili proprio dalla globalizzazione: pensiamo ai voli low cost e al turismo di massa, a computer, cellulari e così via. Ma del-

<sup>3</sup> B. Milanovic, *Global Inequality*, Cambridge, Harvard University Press, 2016.

la globalizzazione queste categorie percepiscono oggi soprattutto gli aspetti negativi sul piano della sicurezza. Come insegna la psicologia cognitiva, le perdite pesano sempre di più dei guadagni, soprattutto se questi ultimi provengono dalla mano “invisibile” del mercato. In basso (sotto il secondo decile, più o meno) troviamo invece i “deprivati” e gli “esclusi”, i quali subiscono praticamente solo i costi dell’apertura, senza esserne necessariamente consapevoli. I fautori della globalizzazione e dell’integrazione economica hanno sovra-stimato il loro potenziale di *trickle down* (gocciolamento verso il basso). I vantaggi economici hanno beneficiato solo i decili più alti. Nel mezzo della distribuzione si sono creati molti “perdenti”, e in basso è arrivato poco o niente, anche per assenza di adeguati canali d’irrigazione (fuor di metafora: politiche di sviluppo e di assistenza sociale inadeguate).

Questo nuovo tipo di stratificazione è disarticolata per almeno due motivi. Il primo è che la distanza economica, sociale e culturale fra i tre strati e le opportunità a essi disponibili e accessibili ha raggiunto livelli davvero inediti sul piano storico. Il secondo motivo è che la mobilità ascendente fra gli strati è bassissima, sia all’interno sia fra generazioni. L’élite vive nella e “usa” a proprio vantaggio la globalizzazione. Lo strato intermedio la “vede”, lambisce i suoi frutti, ma ne è anche minacciato e spesso colpito. Pensa ai propri figli e sa che le loro chance di ascendere nella scala sociale sono molto più basse rispetto a quelle di discendere. Lo strato che si trova in basso ha una consapevolezza distante della globalizzazione e ne è prevalentemente schiacciato senza poter veramente accedere ai suoi vantaggi.

I tre strati sono anche esposti in maniera molto diversa ai flussi migratori e alle loro conseguenze. Le analisi esperte suggeriscono, a ragione, che l’immigrazione “fa bene all’economia”<sup>4</sup>. Si tratta però essenzialmente di valutazioni aggregate, che non considerano le variazioni locali, “qui e ora”. Gli immigrati non si distribuiscono uniformemente fra territori, settori occupazionali, quartieri, scuo-

---

<sup>4</sup> S. Allievi e G. Della Zuanna, *Tutto quello che non vi hanno mai detto sull’immigrazione*, Bari-Roma, Laterza, 2016.

le e così via. Le élite cosmopolite vivono nei loro mondi dorati. I ceti intermedi incontrano invece l'immigrazione nella propria vita quotidiana, sperimentano sulla propria pelle le tensioni dovute alle distanze culturali e sociali, ai rischi di perdere il lavoro o benefici sociali (minaccia particolarmente avvertita dai più poveri). Con la comparsa del neo-terrorismo fondamentalista, l'immigrazione ha portato anche i rischi di ordine pubblico e di sicurezza personale. Anche questo è un fattore di disarticolazione. Fra l'altro, l'immigrazione aggiunge un quarto gruppo al sistema di stratificazione appena descritto: lo strato dei non cittadini, prevalentemente concentrato nei primissimi decili della distribuzione del reddito, ma da questi separato da discriminazioni formali e informali, esplicite e implicite.

Le società sono sempre caratterizzate da dimensioni multiple di disegualianza e dunque da certi livelli e forme di stratificazione. Ciò che oggi deve preoccupare è la profondità dei solchi fra uno strato e l'altro, la paralisi della mobilità, la disarticolazione della stratificazione come *sistema*. Si tratta di una situazione che rischia di non poter essere sanabile con una semplice ripresa economica (che pure aiuterebbe moltissimo). In America Latina fu proprio il carattere disarticolato delle strutture sociali a provocare instabilità economica e politica per tutto il secolo scorso: un'instabilità punteggiata da insurrezioni, colpi di stato, spirali inflazionistiche, crisi fiscali. E soprattutto dalla piaga del nazional-populismo. Anche gli Stati Uniti e l'Europa rischiano d'imboccare oggi questa strada?

## **Insicurezza, protesta politica e populismo**

L'impoverimento e l'insicurezza economica generano inesorabilmente risentimento sociale. Il meccanismo causale è quello della privazione relativa, messo magistralmente in luce dal politologo americano Ted Gurr in un classico degli anni Settanta<sup>5</sup>. La fonte primaria di ogni ribellione è la sequenza psicologica frustrazione-

---

<sup>5</sup>T. Gurr, *Why Men Rebel*, Princeton, Princeton University Press, 1970 (nuova ed. rivista 2010).

aggressione. Quando è prolungata e fortemente radicata, la frustrazione si traduce in rabbia, ribellione anche violenta. La frustrazione politicamente rilevante è, appunto, la “privazione relativa”, ossia la discrepanza tra ciò che i cittadini pensano di meritare e ciò che essi ritengono di poter realisticamente ottenere dalla cooperazione sociale. Come si è detto più sopra, la privazione relativa è una funzione dell’“accettabilità” e legittimità dell’ordine distributivo vigente nel contesto di riferimento. Il potenziale di ribellione in seno a una collettività politica è dunque fortemente correlato all’intensità e alla portata della privazione relativa tra i suoi membri. Ciò che conta non sono solo i fatti oggettivi, ma anche e soprattutto le percezioni e le attribuzioni di biasimo.

I sondaggi segnalano che globalizzazione e immigrazione sono viste da vasti settori della classe media – a torto o a ragione – come i principali fattori responsabili del proprio impoverimento e crescente insicurezza. Secondo Eurobarometro, la maggioranza assoluta degli spagnoli, degli italiani, dei francesi (i più impauriti) e persino dei tedeschi ritiene che la globalizzazione avvantaggi solo le imprese e promuova le disuguaglianze. La concorrenza fra imprese nazionali e straniere, i fenomeni di delocalizzazione, le ristrutturazioni aziendali sono considerate, “qui e ora”, le ragioni per cui si perde e/o non si trova lavoro. L’immigrazione è sovrastimata nelle percezioni dei cittadini, ma non si può negare che essa causi oggettivamente, in molti territori, una crescente competizione per conquistare o mantenere risorse scarse: di nuovo posti di lavoro, servizi pubblici, prestazioni sociali e così via. Chi ha deciso e promosso l’apertura? Qui l’attribuzione di biasimo incontra il sistema politico. I sentimenti di privazione relativa orientano l’aggressività degli elettori di ceto medio verso le élite di governo, contro i partiti cosiddetti *mainstream*, di centro destra e di centro sinistra, che nell’ultimo ventennio e soprattutto durante la crisi hanno reso possibili (o non hanno saputo gestire o bloccare) la concorrenza internazionale, l’immigrazione, i tagli al welfare, le minacce del nuovo terrorismo. La diffusione in seno all’elettorato di orientamenti di biasimo verso le élite di governo crea naturalmente incentivi alla formazione, sul versante dell’offerta politica, di partiti e movimenti



di protesta anti-establishment, anti-élite, appunto. Si attiva così inesorabilmente il circolo vizioso della politica populista, imperniata sull'amplificazione del contrasto popolo-élite, sull'opposizione fra "noi" e il sistema<sup>6</sup>. Il circolo vizioso è tipicamente attivato da uno o più leader carismatici, che sfruttano il malcontento, enfatizzano i sentimenti di privazione relativa, assecondano con superficialità e spesso estremizzano le attribuzioni di biasimo già diffuse fra "la gente", formulano proposte in linea con ciò che gli elettori vogliono sentirsi dire, anche se sono irrealizzabili o irragionevoli.

Esistono due varianti di populismo: reazionario e protestatario. Donald Trump è un esempio tipico di populista reazionario. Il suo slogan elettorale è stato "Make America Great Again", attraverso politiche protezionistiche sul piano commerciale e dell'immigrazione e neo-isolazioniste sul piano della politica estera. In senso generale, reazionarie sono le proposte oltre a re-instaurare un stato di cose anteriore a quello presente. In questo senso anche molti populismi europei (Salvini, Le Pen, Wilders, Farage) sono reazionari. E, come dimostra il caso della Brexit, essi possono fare grossi danni. Esiste però anche un populismo "protestatario", come quello del Movimento Cinque Stelle, di Syriza o di Podemos. L'obiettivo di queste formazioni non è tanto ritornare al passato, ma abbattere lo *status quo* in nome di una qualche palingenesi economico-politica a favore del "popolo" o dei "cittadini". Il populismo di sinistra ha una lunga tradizione nei paesi latino-americani. Pensiamo all'esperienza argentina e alla retorica anti-capitalista di Evita Peron. Soprattutto pensiamo alla nuova ondata di movimenti "di liberazione" come quello di Chávez in Venezuela, di Correa in Ecuador o di Morales in Bolivia: acerrimi nemici non solo delle oligarchie locali, ma anche del cosiddetto *Washington consensus* e delle politiche neo-liberiste.

Alimentato e amplificato dalla grande recessione a partire dal 2008, il circolo vizioso "globalizzazione/immigrazione → impoverimento e insicurezza del ceto medio → privazione relativa e risentimento politico → populismo" sta agendo come fattore di

---

<sup>6</sup> A. Martinelli, *Mal di Nazione. Contro la deriva populista*, Milano, Università Bocconi Editore, 2016.

de-stabilizzazione non solo all'interno di molte democrazie consolidate, ma anche delle nuove democrazie e dei paesi in via di democratizzazione. Pensiamo alla Polonia, all'Ungheria e soprattutto alla Turchia di Erdoğan. Come dimostra l'esperienza latino-americana, indipendentemente dall'orientamento ideologico (destra o sinistra), il populismo contiene germi autoritari e soprattutto una forte vena anti-liberale. Nella misura in cui c'è stata, nell'ultimo trentennio, la stabilizzazione del sistema internazionale è avvenuta grazie all'affermazione dei principi liberali più che di quelli *tout court* democratici. Come aveva saggiamente previsto Ralf Dahrendorf, le disuguaglianze e le insicurezze provocate dalla globalizzazione stanno mettendo a dura prova la capacità delle democrazie di adattarsi e promuovere il cambiamento in modo ordinato, anche nelle arene internazionali, senza violare la *rule of law* e i diritti di libertà<sup>7</sup>. Pur evitando eccessi di pessimismo, con la Brexit e l'elezione di Trump potrebbe essere già iniziata una temibile spirale di destabilizzazione degli equilibri politici: all'interno dei singoli paesi occidentali e nelle loro relazioni, ma anche nel sistema internazionale globale.

## **Crisi o disintegrazione?**

### **Problemi e prospettive dell'Unione Europea**

Proprio mentre l'Europa iniziava ad avvertire i colpi dello shock finanziario americano, nel 2009 i capi di stato e di governo stavano firmando il Trattato di Lisbona, basato su ambiziosi obiettivi: promozione di benessere diffuso per i cittadini; una crescita equilibrata e sostenibile; un'economia sociale di mercato competitiva che assicuri piena occupazione; coesione territoriale; progresso e giustizia sociale. Ciò che è successo dal 2009 a oggi sembra contraddire in maniera eclatante tutti questi obiettivi<sup>8</sup>. Sono infatti cresciute non

---

<sup>7</sup> Rispetto al "trilemma di Rodrick" (globalizzazione, democrazia e sovranità), il "cerchio" di Dahrendorf include anche (opportunamente) la coesione sociale e i diritti di libertà. Si veda D. Rodrick, *La globalizzazione intelligente*, Bari-Roma, Laterza, 2011 e R. Dahrendorf, *Quadrare il cerchio*, Bari-Roma, Laterza, 1995.

<sup>8</sup> M. Ferrera, *Rotta di collisione. Euro contro Welfare?*, Bari-Roma, Laterza, 2016.

solo povertà, diseguaglianza e disoccupazione, ma anche i divari fra generazioni, fra profili occupazionali, fra insider e outsider all'interno di ciascun paese. Si è inoltre interrotto il percorso di avvicinamento fra Europa occidentale e orientale e, quel che è peggio, si è creata una polarizzazione molto marcata fra paesi del Nord e del Sud Europa, invertendo un trend storico di convergenza verso l'alto. La crisi finanziaria e la lunga e impressionante recessione economica hanno avuto una grande parte di responsabilità. Ma lo "shock sociale" degli ultimi anni è stato anche il frutto di un approccio sbagliato da parte delle istituzioni UE. In forme più o meno dirette, le modalità di consolidamento fiscale perseguite da Bruxelles hanno intensificato i problemi, soprattutto per i giovani e le fasce più vulnerabili della popolazione adulta (i pensionati hanno sofferto comparativamente di meno). Le conseguenze dello shock sociale si faranno sentire nei prossimi anni, forse decenni, anche in termini di minor crescita economica: un paradosso nel paradosso.

Oltre alla crisi e all'austerità, un fattore particolarmente destabilizzante in seno all'UE è stato il rapido incremento dei flussi migratori interni, fra paesi membri. Come è noto, la libertà di movimento è uno dei pilastri portanti dell'integrazione. La mobilità intra-UE di lavoratori e persone è rimasta abbastanza contenuta – dal punto di vista dei numeri – fino agli anni Duemila. Sulla scia degli allargamenti a Est i flussi sono però rapidamente aumentati, soprattutto verso i paesi economicamente più forti. In Germania fra il 2008 e il 2012 gli immigrati provenienti da altri paesi UE passarono da 574.000 a 966.000 (+71%) all'anno: i principali paesi di origine sono stati Polonia, Ungheria, Romania e Bulgaria. Nel Regno Unito i flussi sono rimasti più stabili, intorno a 500.000 unità all'anno, ma in termini percentuali sulla forza lavoro hanno inciso molto più che in Germania.

Gli elettori dei paesi di destinazione sono diventati sempre meno tolleranti rispetto all'immigrazione. Il bersaglio principale sono naturalmente i cosiddetti "extra-comunitari", la cui pressione ai confini meridionali e orientali dell'UE ha assunto proporzioni da esodo biblico con il crollo del regime di Gheddafi in Libia e con la crisi siriana. Tuttavia l'insofferenza riguarda non solo gli extra-comunitari, ma anche i migranti intra-UE.

Come si è accennato più sopra, a livello aggregato la mobilità intra-UE produce effetti aggregati positivi. Gli studi empirici disponibili segnalano che l'immigrazione da altri stati membri porta un beneficio netto alle finanze pubbliche dei paesi di destinazione, oppure è "neutrale": ciò che gli immigrati ricevono è compensato da ciò che pagano sotto forma d'imposte e contributi. Anche se non sono empiricamente fondate, le percezioni degli elettori sono un fatto politico che partiti e governi non possono certo ignorare. Non dobbiamo perciò sorprenderci se il tema della migrazione intra-UE è diventato controverso e conflittuale non solo nei rapporti fra governi nazionali e Commissione europea, ma anche in quelli fra i paesi della vecchia e della nuova Europa e persino fra le comunità di nativi e le comunità di migranti all'interno dei primi paesi. Il caso più eclatante sotto questo profilo è sicuramente quello inglese: l'immigrazione è stata la questione centrale della campagna pro-Brexit. Ma essa è un tema di primo piano per tutti i movimenti populistici di destra, dai True Finns finlandesi al Front National, dai Partiti della Libertà austriaco e olandese alla Lega Nord.

La questione della libertà di movimento – in particolare il movimento delle persone – ha subito ovunque un'impennata di politicizzazione sulla scia del referendum britannico. È possibile che il negoziato sulla Brexit sollevi una spirale di rivendicazioni anche da parte di altri governi. Per far fronte alla crisi dei rifugiati e alla strabordante ondata migratoria dell'estate 2015 alcuni paesi hanno eretto veri e propri muri protettivi lungo le proprie frontiere. La metafora dell'Europa come "fortezza", coniata negli anni Novanta, si è trasformata in una sinistra realtà. Il grosso rischio è che questa nuova realtà oltrepassi i confini della metafora originaria. Che si vada in altre parole verso un'Europa "fortezza di fortezze", chiusa non solo verso l'esterno, ma anche al suo interno.

Fin dall'inizio di questo secolo, l'Europa sembrava l'unica regione del mondo capace di fornire una risposta costruttiva alle dinamiche della globalizzazione, una risposta capace di quadrare il cerchio (per dirla di nuovo con Dahrendorf) tra apertura, democrazia, stato di diritto e coesione sociale. L'ultimo decennio ha però messo in evidenza i limiti del progetto d'integrazione, e soprattutto della

sua architettura istituzionale. Oggi non è più scontato che l'UE possa continuare a segnare la strada, o addirittura che riesca a sopravvivere intatta. Ciò non significa che non si debbano intensificare gli sforzi per sistemare e ri-stabilizzare la costruzione europea, tramite un più equilibrato bilanciamento fra la dimensione economica e quella sociale dell'integrazione e assetti istituzionali più intelligenti e più attenti ai processi di legittimazione democratica<sup>9</sup>. Ma la sfida è gigantesca e potrà essere affrontata solo da attori politici molto coraggiosi e molto responsabili. Dei quali, per ora, non si vede purtroppo alcuna traccia.

---

<sup>9</sup> Per proposte specifiche rimando al mio recente volume, citato nella nota precedente.

## 5. Siria e Libia, le crisi continuano

*Armando Sanguini*

---

Due paesi molto diversi, per storia e cultura, che hanno attraversato in maniera diversa il travolgente effetto domino delle cosiddette primavere arabe. Intanto per la sorte dei rispettivi autocrati: il libico Gheddafi, rovesciato e ucciso sotto la discutibile bandiera di un intervento occidentale legittimato internazionalmente (Onu); il siriano Bashar al-Assad, salvato dalla mancata legittimazione internazionale di un intervento che comunque non si era disposti a portare alle sue ultime conseguenze. Diverso è stato anche il prezzo in termini umani – morti, feriti, sfollati – e materiali delle rispettive guerre civili; con un rovinoso esodo di profughi dalla Siria che ha investito e diviso la stessa Unione Europea; facendo della Libia il ponte di transito di un gigantesco flusso migratorio, verso l'Italia e l'Europa.

Entrambi i paesi condividono un'importante presenza della Fratellanza musulmana: la siriana vittima negli anni Ottanta dell'orrenda strage di Hama (oltre 30.000 vittime), fosca anticipazione dei massacri di questi ultimi 6 anni; la libica sacrificata per anni, salvo una breve parentesi, da Gheddafi e dal 2011 co-protagonista del processo rivoluzionario degli anni successivi. E condividono il virus dell'estremismo/terrorismo di matrice islamica: di IS che dalla fine del 2013 ha letteralmente dilagato in Siria, mentre in Libia ha fatto la sua apparizione verso la fine del 2014 con un gruppo agguerrito, ma assai meno consistente; ma anche di altre milizie islamiste tra le quali Jabhat Fatah al-Sham (al-Qa'ida) in Siria e Ansar al-Sharia in Libia.

Entrambi stati-nazione disegnati nel secolo scorso da potenze esterne (Francia, Inghilterra, Italia) poco attente alle istanze delle

diverse appartenenze identitarie, etniche, tribali, storiche, religiose, ecc., che vi si trovavano. E che sono state lasciate alla gestione dei rispettivi autocrati con la contropartita della “stabilità” a garanzia degli interessi in gioco. Si tratta d’istanze di cui abbiamo visto il progressivo rigurgito, dirompente dal 2011 ed esasperato da due dinamiche perniciose: lo scontro politico-settario sciita-sunnita e intra-sunnita, che sta rimettendo in discussione la geopolitica stessa di quei due paesi, e della stessa regione, e l’intromissione delle agende dei protagonisti, degli attori e dei figuranti, regionali e internazionali, che vi si sono affollati per condizionarne direzione e sbocco finale.

Siria e Libia costituiscono due importanti tessere della disordinata criticità dell’intero Medio Oriente, la influenzano, ne sono influenzate, e ne sono fondamentali chiavi di lettura: dall’Iraq al Bahrein allo Yemen, dal Libano alla Giordania all’Egitto, da Israele alla Palestina.

## **Siria**

In questi ultimi sei anni la Siria è stata teatro d’incrocio di diverse battaglie: quella madre contro Bashar al-Assad e adesso quella contro IS, passando attraverso la conflittualità interna tra le stesse forze di opposizione, moderate e non.

Alla conferenza Rome Med Mediterranean Dialogues 2016 organizzata dal ministero degli Affari esteri e dall’Ispi (1-3 dicembre 2016), il ministro degli Affari esteri russo, Sergej Lavrov, ha sottolineato con fredda assertività la coerenza del sostegno assicurato al regime di Bashar al-Assad, in quanto governo legittimo, contro le forze che dal 2011 in avanti lo hanno combattuto per ottenerne (illegittimamente secondo lui) il rovesciamento. La stessa che, a seguito della richiesta di aiuto di Damasco contro i “terroristi” che lo stavano facendo capitolare, ha di fatto imposto il suo diretto intervento militare del settembre 2015. Era irrilevante che si trattasse di una rivendicazione di coerenza tanto fortemente ancorata ai suoi interessi geo-politici e a una legittimità internazionale meramente formale e sostanzialmente indifferente ai valori della democrazia e al rispetto dei diritti umani.

Peccato che la cronaca di quegli anni abbia fatto emergere come a tale coerenza non si sia contrapposta, da parte occidentale e araba, un'azione di sostegno delle forze dell'opposizione siriana proporzionale alla dura e ripetuta condanna del regime di Bashar al-Assad. E sia stato anzi permesso – con la complicità della Turchia e dei suoi alleati regionali – che il paese venisse progressivamente infestato da uno stormo di milizie tra le quali al-Qa'ida e il suo pernicioso rampollo, IS, che vi s'installerà in maniera travolgente tra il 2013 e il 2014.

Questa sostanziale inazione/incertezza occidentale, riversatasi nell'inconcludente negoziato di Ginevra del 2012, è stata preludio di un passaggio particolarmente critico: la rinuncia di Obama a punire Bashar al-Assad, reo di aver fatto ricorso all'arma chimica, in cambio della distruzione dei suoi arsenali come proposto da Mosca. A poco serviranno le proteste arabe e il rifiuto di occupare il seggio non permanente del Consiglio di Sicurezza da parte dell'Arabia Saudita.

Non solo, le gesta sanguinarie di IS e la sequela di attentati che colpiscono l'Europa, il Mediterraneo e gli stessi Usa, unitamente al timore che la Siria diventi terra di nessuno con la caduta di Bashar al-Assad, indurranno a far considerare lo stesso al-Assad il “male minore” rispetto alla minaccia terroristica. E in effetti questo timore cresce ed è Putin, come accennato prima, a fare la prima mossa con il suo intervento militare diretto nel teatro bellico siriano assumendo la guida di un asse che comprende, accanto alle truppe di Damasco, le milizie rivoluzionarie iraniane e di Hezbollah (Libano). Sventola l'accattivante bandiera dell'anti-terrorismo, ma il suo scopo prioritario è il salvataggio del regime di Bashar al-Assad e dunque IS, al-Qa'ida, senza troppi scrupoli per le altre forze in campo.

Con il diretto intervento russo la guerra civile cambia segno: sul versante militare, certamente, dove i progressi dell'asse fanno alzare bruscamente l'asticella, già molto elevata, della tragedia umana che si va consumando; ma anche sulla partita politico-diplomatica relativa alla futura transizione del paese in sospenso tra Vienna e Ginevra dove Putin mira chiaramente a disporre delle carte migliori. Lo aiuterà in questo l'abbattimento di un caccia russo da parte turca che darà il destro a Putin per isolarla e screditarne l'ambiguità. Solo



mesi dopo Ankara riprenderà quota, grazie alla marea di rifugiati che spingeranno l'Europa a concludere un Accordo, molto discusso e discutibile, per cercare di arginare tale flusso migratorio. E grazie al fallito colpo di stato che propizierà un processo di riavvicinamento con Mosca, Ankara potrà riprendere le fila del contrasto delle ambizioni curde.

Il 2016 è specchio di un'inesorabile progressione dell'asse a guida russa cadenzata da momenti di tregua che l'Occidente e l'inviato dell'Onu Staffan De Mistura cercheranno di rendere effettivi, e da impietosi martellamenti militari terra-cielo. A spese degli estremisti-terroristi, certo, anche nell'area centrale del paese (come Palmira e Al-Qaryatayn). Ma ne soffrono pure le forze di opposizione "moderate" che quei martellamenti spingono a unirsi sempre di più con quelle meno moderate, a esclusione di IS. Bashar al-Assad si sente rinfrancato e arriva a organizzare il teatro delle elezioni del Consiglio del popolo nei territori controllati, mentre assume assoluta priorità la riconquista delle sacche ribelli della "Siria utile" che va dalla zona costiera a Dar'a, a Damasco, a Homs, ad Hama. Fino ad Aleppo, che assume il ruolo di ultimo bastione, cartina di tornasole dell'esito della sua guerra di salvezza; per ripartire alla riconquista di tutta la parte restante del paese, come avrà a dichiarare, dove è proseguito, in modo sussultorio, l'altro versante della guerra, quello contro IS dove si distinguono i curdi e dove solo a fine 2016, dopo l'avvio dell'offensiva su Mosul (Iraq) si mette a fuoco Raqqa, il bastione siriano del sedicente Stato islamico.

Ma intanto tutto sembra convergere su Aleppo in una spirale di massacro sulla quale s'infrangono i colloqui russo-americani apparentemente finalizzati a trovare le condizioni di una tregua per soccorrere i civili intrappolati, in realtà pilotati da Mosca in modo tale da giustificare la prosecuzione degli attacchi delle truppe siriane, iraniane, libanesi sotto la regia della propria aviazione. E lo sbocco che Obama non trova – o non vuole trovare – con Putin, lo trova il suo ministro Lavrov con Kerry, che sottoscrive la condizione impossibile d'impegnarsi a separare le forze cosiddette moderate dalle milizie di Jabhat Fatah al-Sham (ex Jabhat al-Nusra-al-Qa'ida) che invece Mosca vuole annientare.

Aleppo è “finita, andata”, ha ammesso a Rome Med Mediterranean Dialogues 2016 John Kerry, mentre il collega russo dichiarava di essere pronto a una tregua che in realtà intendeva aprire solo con la resa della parte orientale della città.

Il 2016 si chiude, in effetti, sulle sue ceneri, ed esse coprono quasi plasticamente lo scenario di una sconfitta, civile prima, politico-diplomatica poi, e infine militare dei molti siriani che nel lontano 2011 avevano protestato a mani nude, e di quanti si sono schierati dalla loro parte fin dall’inizio, ma con agende di cui nel tempo sono emerse le tante, troppe divaricazioni.

Lo smacco subito in Consiglio di Sicurezza, che col veto russo e l’astensione cinese ha bloccato la risoluzione proposta dalla Francia che chiedeva l’immediato cessate il fuoco e lo stop ai bombardamenti, e l’immagine giuntaci da Parigi delle potenze occidentali unite nell’appello umanitario per un cessate il fuoco tanto nobile quanto specchio d’impotenza hanno costituito una plastica rappresentazione dello stato dell’arte in quel di Aleppo.

Nell’immediato la Russia è vincente e cercherà di condurre il negoziato di Ginevra sulla transizione sulla scorta del risultato militare. Aspettando Trump?

È possibile, ma non è detto, visto che sta già incassando la rinuncia delle forze di opposizione a ogni pre-condizione, leggasi la pretesa di definire modi e tempi della dissolvenza di Bashar al-Assad.

E sta negoziando l’esodo forzoso delle altre forze ribelli, in particolare di Jabhat Fatah al-Sham.

Poi c’è l’altra partita, quella di Raqqa, il più importante caposaldo di IS, sul quale Obama ha posto la priorità, tra l’altro inviando un altro contingente di 200 militari proprio in chiusura d’anno, forse d’intesa con Trump, determinato a parole a farla finita col terrorismo.

Ha dichiarato che vorrà associarvi Putin, che certo gradirebbe, ma a quali condizioni?

Di certo non vorrà favorire l’Iran che però è partner importante dell’asse pro-Bashar; né Hezbollah, considerata organizzazione terrorista, che hanno tutto l’interesse a consolidare il regime siriano e dunque a sostenerlo anche nella ripresa del controllo di tutto

il paese e dunque nell'offensiva contro IS. Non gli sarà facile conciliare le due cose mentre dovrà fare i conti con un Golfo arabo in attesa di gesti mirati al condizionamento delle (destabilizzanti) ambizioni di Teheran; sempre che non arrivi a mettere in discussione unilateralmente lo stesso accordo sul nucleare.

Intanto Mosca si consulta con Teheran e una ritrovata Ankara in vista del negoziato sul futuro della Siria.

## **Libia**

Anche la situazione in cui versa oggi la Libia prende origine nel 2011, ma a differenza del caso siriano il regime che era bersaglio delle proteste di allora è caduto nel giro di pochi mesi con l'uccisione di Gheddafi. Un esito a dir poco improvvisto non solo per le conseguenze che ne sono derivate sul piano interno, ma anche per i riflessi che ha determinato nell'atteggiamento di Russia e Cina rispetto alla Siria. Al momento esso era parso compatibile con la tempestiva nascita di un organismo di raccordo dei rivoltosi – il Consiglio nazionale di transizione – capace non solo di esprimere un governo provvisorio ma anche di farsi riconoscere come legittimo rappresentante del popolo libico dai principali attori, stati e organizzazioni internazionali. E preparare nel 2012 le prime elezioni politiche libere dalle quali emergerà il Congresso Nazionale Generale (Gnc) e quindi la formazione di un governo.

Sullo sfondo di questi sviluppi costruttivi il paese non si muoveva verso un orizzonte di ricomposizione stabilizzante. Il disordine cresceva in un grande rigurgito di tensioni e contrapposizioni, frutto dello sfilacciamento di quel groviglio clanico, tribale e settario – tra Warfallah, Bani-Walid e Tarhuna, tra Zintan e Zuwaya, tra Al-Awaqir e Obeidat, tra Magariha, Toubou e Twareg – che Gheddafi era riuscito ad avvolgere in un precario tessuto nazionale.

È in quel contesto che la Bengasi dal profilo islamista si afferma quale punto cruciale delle criticità del paese con l'uccisione dell'ambasciatore americano, Christopher Stevens, e della sua scorta. Ed è in quel contesto che cresce progressivamente il peso

della componente islamica/islamista in seno al Congresso Nazionale Generale: che vota la sharia quale fonte primaria del diritto ed estende il suo mandato fino al dicembre del 2014. Decisione che mette in moto una spirale di cui la Libia non aveva proprio bisogno, complice l'irruzione nello scenario del generale Haftar discusso personaggio che non vanta un curriculum militare particolarmente prestigioso né limpidi rapporti internazionali, ma che, brandendo la bandiera armata dell'anti-islamismo ("Operazione dignità"), impone nuove, incongrue elezioni che rovesciano gli esistenti rapporti di forza parlamentari.

È la rottura.

Che porta i cosiddetti "Rivoluzionari libici" e le milizie misuratine a rispondere con l'operazione "Alba libica" e spiana la strada ai due contrapposti governi e parlamenti: Tobruk e Tripoli.

Che porta al coinvolgimento sempre più diretto nel conflitto degli sponsor esterni: da un lato l'Egitto che prosegue in Libia la sua guerra contro la Fratellanza musulmana (siamo a un anno di distanza dal colpo di stato che ha destituito il presidente Morsi) assieme agli Emirati Arabi Uniti che sostengono Tobruk e dunque il suo uomo forte, il generale Haftar; dall'altro il Qatar e la Turchia già a fianco della Fratellanza musulmana in Siria.

Intanto a Derna, la capitale libica del jihad, fa la sua apparizione la sedicente "Provincia di Derna dello Stato islamico", l'embrione di IS che in poco tempo s'irradia e finisce per occupare Sirte, insanguinata dall'uccisione di 21 egiziani copti. L'allarme "terrorismo alle porte" si acuisce; in Italia in particolare.

Questi sviluppi trovano efficace eco alle Nazioni Unite dove si lavora alla ricucitura dei rapporti tra i due schieramenti contrapposti in nome del superiore interesse comune a ricercare una via capace d'innescare un processo di stabilizzazione del paese. Ma sollecitano anche le agende più o meno trasparenti delle potenze regionali e internazionali che guardano alla Libia in funzione di ragioni di carattere politico-settario piuttosto che di sicurezza, del suo potenziale energetico, del suo posizionamento geografico.

Con l'Italia necessariamente in prima linea anche per contrastare le ambiguità di alcuni partner europei.

Il punto di svolta parrebbe toccato a fine 2015 quando si annuncia il raggiungimento di un accordo a Skhirat (Marocco) che prevede, tra l'altro, l'istituzione di un Consiglio di presidenza col compito di formare un governo entro 30 giorni, di finalizzare gli accordi di sicurezza necessari per la stabilizzazione del paese e il ritorno della capitale a Tripoli.

Si conferma la nomina di tal Fayed al-Sarraj a capo del Consiglio. Con una tempestività singolare il CdS delle Nazioni Unite approva all'unanimità quanto prevede l'accordo sul futuro politico della Libia; malgrado il dissenso delle minoranze dei due parlamenti e soprattutto malgrado si preveda che il governo di unità nazionale debba essere legittimato col voto di fiducia del Parlamento di Tobruk.

Il voto negativo al primo governo proposto da Fayed al-Sarraj e il rigetto della norma destinata ad attribuire al Consiglio presidenziale il potere di rimuovere i vertici militari (leggasi Haftar), costituisce un serio campanello d'allarme. Al punto da farlo apparire a molti quasi come un terzo incomodo fra Tripoli e Tobruk, le due principali compagini che si fronteggiano e lo osteggiano.

Ci vorrà la mediazione di Misurata, architrave della sua forza militare, perché Ghwell, primo ministro del governo non riconosciuto internazionalmente, si decida a lasciargli il campo. E Fayed bene farà a cercare consenso sotto lo stendardo della comune battaglia contro IS e dei principi della rivoluzione del 2011.

I mesi successivi si svilupperanno tutti all'insegna di questi due obiettivi in un equilibrio faticoso con il tedesco Martin Kobler, l'inviato del segretario generale dell'Onu che da diverse parti, forse dalla maggioranza, viene visto come un intruso, come la *longa manus* di potenze straniere. E non aiuta certo il braccio di ferro con Tobruk, entrato in una temibile indeterminatezza – avvelenata dalla strumentale mancanza del voto di fiducia – che neppure la minaccia di IS riesce a smuovere.

Fayed al-Sarraj vuole tenere fede alle sue promesse e chiede ufficialmente l'intervento armato americano per liberare Sirte da IS.

Il risultato dell'operazione è positivo, militarmente e politicamente, ma non porta i dividendi sperati. Non gli fa ottenere il voto

di fiducia del Parlamento di Tobruk che condanna l'intervento americano anche se poi non ha remore a ricevere cospicui aiuti esterni (dall'Egitto agli Emirati, dalla Francia alla Gran Bretagna ecc.). Non gli guadagna un capitale decisivo di credibilità politica, sua e del suo Consiglio presidenziale, in debito d'ossigeno rispetto ai principali problemi economici e sociali che attanagliano il paese.

Per di più tale vittoria è costata molto cara sia in termini umani – è stata rivolta all'Italia una richiesta di aiuto sanitario per oltre 2000 feriti – sia sul piano militare; con conseguente indebolimento di Misurata, il suo vero braccio militare.

Di tutto ciò ha profittato il generale Haftar (Tobruk) per consolidare il controllo politico-militare della regione occidentale e per mettere le mani quasi senza colpo ferire su 4 porti-terminali di buona parte del greggio del paese, intestandosi il merito di averne sbloccato, cosa vera, l'esportazione a beneficio di tutto il paese. La sua bandiera dell'anti-terrorismo sembra d'altra parte propiziare un'ampia convergenza internazionale, da Mosca a Washington passando per l'Egitto.

In questo quadro sembra poco probabile che Haftar rischi uno scontro militare che potrebbe risultare più logorante che risolutivo. Più ragionevole ipotizzare che punti a una posizione di potere paritetico, se non proprio alternativo, a quello di al-Sarraj col dividendo della fiducia del Parlamento di Tobruk.

Il fattore tempo sembra lavorare a suo vantaggio; la filiera Egitto-Russia-Emirati e altri gli garantisce un supporto molto solido e la stessa Unione Europea assieme agli Usa cercano una soluzione suscettibile di rompere il pericoloso stallo attuale.

## **Conclusioni**

Per Siria e Libia, come per l'intero Medio Oriente, il 2016 si chiude all'insegna dell'incertezza. Di un'incertezza accresciuta dal fatto che laddove vi è certezza, come per la fine di Aleppo est, essa apre uno scenario anche temibile.

La resa di questa città aprirà, infatti, la porta a una partita negoziale in cui Mosca e il suo asse Damasco-Teheran-Beirut (Hezbol-

lah), che si sta allargando a una Turchia impegnata nella sua battaglia anti-curda, disporranno in partenza di carte decisamente migliori rispetto alla controparte, ma il cui esito finale dipenderà dalle condizioni che si offriranno alle forze d'opposizione moderate da un lato e dall'esito dell'offensiva, che sarà lunga e sofferta, contro IS e le altre fazioni jihadiste al di fuori della "Siria utile".

Bashar al-Assad è vincente, ora, ma la sua vittoria è debitrice dei suoi sponsor, della Russia *in primis*, e dunque da ripagare con gli interessi quando verrà il momento. Ed è lastricata di un comprensibile odio e di una proporzionale voglia di rivincita trasversali a tutto il paese.

Escrabile autocrate agli occhi di quasi tutto il mondo, non sembra nel realistico interesse dei suoi sponsor, e forse del suo stesso regime, continuare a sostenerlo a lungo col dispendio di risorse umane e materiali che ciò potrebbe comportare.

Donald Trump che ha promesso guerra senza quartiere al terrorismo, associandovi Putin, sarà disposto a confermare questa determinazione in Siria e rischiare di trovarsi accanto i membri dell'asse a guida russa, dalle truppe di Damasco alle milizie di Hezbollah, considerata organizzazione terrorista, e soprattutto di Teheran, "nemica" da colpire nelle sue destabilizzanti ambizioni regionali e forse anche da ricusare quale partner dello stesso accordo nucleare?

Penso che terrà conto del fatto che l'Arabia Saudita e le altre monarchie del Golfo, perdenti al momento, vorranno confidare nella sua ostilità e confermare di essere pronte a remunerarlo, mentre nello stesso tempo mostrano di saper ricercare compensazioni su altri tavoli. E ciò non solo con Mosca, ma con lo stesso Rouhani in corsa per le presidenziali del 2017.

Incerto, e molto, anche l'andamento libico dove Fayed al-Sarraj non sembra in grado di rispondere alle aspettative della Comunità internazionale occidentale né di trovare una mediazione soddisfacente col Parlamento di Tobruk, riconosciuto internazionalmente, e soprattutto col generale Haftar.

Anche qui il ruolo di Mosca potrebbe rivelarsi cruciale in un'ideale sponda con Trump da un lato ed Egitto e Golfo dall'altro.

Sarà bene che l'Italia, che è particolarmente esposta alle dinamiche libiche, non solo sotto il profilo migratorio, ne tenga debito

conto riguardo anche al fatto che l'Europa è divisa con una Francia ambigua e vogliosa di proporsi come potenza mediatrice tra Tobruk e Tripoli, e un'Inghilterra pronta ad accompagnarla, mentre si attende che la nuova Amministrazione americana si pronunci. A partire dalla tanto enfaticamente annunciata guerra senza quartiere contro IS e le altre forze del terrore in tutto il Medio Oriente, in un'altrettanto ribadita convergenza d'intenti, tutta da scoprire, con Mosca.





## 6. La galassia jihadista in cambiamento

*Andrea Plebani*

---

La proclamazione di un ordine statale in grado di ripercorrere le orme della Medina del profeta e di rispondere appieno ai dettami sciaraitici ha da sempre rappresentato, almeno sul piano ideologico e formale, l'obiettivo principe delle diverse anime della galassia jihadista. Quest'impostazione, che pareva essersi parzialmente eclissata durante i dieci anni di dominio qaidista (2001-2011) a causa dell'orizzonte di lungo periodo adottato dalla formazione fondata da Osama bin Laden e dalla supremazia da essa riservata alla lotta al "nemico lontano"<sup>1</sup>, è tornata ad acquisire un peso sempre più determinante soprattutto a partire dal 2011. L'esplosione delle "primavere arabe", prima, e il loro rapido declino, poi, hanno infatti esposto le fragilità di un ordine internazionale mai come in questi anni preda di incertezze e divisioni. In un contesto segnato dalla sclerotizzazione dei regimi autoritari superstiti, dal fallimento dei modelli liberali invocati dalle folle riunitesi nelle diverse "piazze Tahrir" e dalla crisi delle alternative islamiste che avevano dominato la prima fase delle "primavere", la galassia jihadista ha saputo trovare terreno fertile per mutare ancora una volta forma. Non più mero elemento antagonista o anti-sistema facilmente classificabile all'interno della categoria di "attore non statale", ma alternativa "credibile" e persino "di successo" ai diversi sistemi statuali, in grado di divenire un modello esportabile all'interno del *dar al-islam* e oltre. Una strada, questa, che – seppur con scarsa fortuna – gli

---

<sup>1</sup> Si veda in merito G. Kepel (a cura di), *Al-Qaeda. I testi*, Roma-Bari, Laterza, 2006; A. Plebani, *Jihadismo globale. Strategie del terrore tra Oriente e Occidente*, Firenze, Giunti Editore, 2016.

antenati dello “Stato islamico” avevano percorso già nel 2006, in occasione della nascita dello Stato islamico in Iraq (Isi)<sup>2</sup>, ma che, dal 2011 in avanti, ha assunto dimensioni sempre più importanti tanto da porre le basi per la proclamazione del sedicente Stato islamico (IS) e la ridefinizione del *modus operandi* dell'intera galassia jihadista, al-Qa'ida (AQ) inclusa.

### Lo “Stato islamico” come risposta alla crisi dello stato?

La caduta di Mosul nel giugno 2014 ha segnato l'apice di un processo che, in pochi anni, ha visto lo Stato islamico dell'Iraq risorgere dalle proprie ceneri e divenire una realtà in grado di sovvertire non solo gli equilibri della “terra dei due fiumi”, ma le fondamenta sulle quali per decenni si era retto l'intero quadrante regionale<sup>3</sup>. Sotto la guida di Abu Bakr al-Baghdadi la formazione era riuscita a radicarsi nuovamente nell'entroterra arabo-sunnita iracheno e a penetrare in profondità nel territorio siriano, per poi ottenere, con l'occupazione della seconda maggiore città dell'Iraq, la vittoria più eclatante dai tempi dell'affermazione del movimento Taliban in Afghanistan. Un risultato che, lungi dal rimanere confinato all'interno del solo panorama mesopotamico e levantino, aveva l'ambizione di abbracciare l'intero orizzonte del *dar al-islam*, dando vita a una realtà che, come indicato in occasione della proclamazione di IS, si presentava come “stato islamico” e “califfato” al tempo stesso:

O musulmani, ovunque voi siate, alzate la testa poiché oggi, per grazia di Dio, avete uno stato e un califfato che vi restituirà dignità, forza, diritti e leadership. [...] è uno stato dove l'arabo e il non-arabo, il bianco e il nero, l'orientale e l'occidentale sono

<sup>2</sup> N. Kazimi, “The Caliphate Attempted: Zarqawi's Ideological Heirs, their Choice for a Caliph, and the Collapse of their Self-Styled ‘Islamic State of Iraq’”, *Current Trends in Islamist Ideology*, Hudson Institute, Center on Islam, Democracy, and the Future of the Modern World, vol. 7, 2008.

<sup>3</sup> Sulle origini e l'evoluzione di IS si veda A. Plebani, *Jihad e terrorismo. Da al-Qa'ida a ISIS. Storia di un nemico che cambia*, Milano, Mondadori, 2016.

tutti fratelli. È un califfato che ha riunito caucasici, indiani, cinesi, siriani, iracheni, yemeniti, egiziani, nordafricani, americani, francesi, tedeschi e australiani. Allah ha unito i loro cuori e così essi sono diventati fratelli, [...], rimanendo fianco a fianco nella stessa trincea, difendendosi, proteggendosi e sacrificandosi l'uno per l'altro. Il loro sangue mischiato è diventato uno solo, sotto un'unica insegna e un solo obiettivo<sup>4</sup>.

Uno stato/califfato che, nella visione di al-Baghdadi, non rappresentava un mero accidente della storia, ma il risultato di un percorso coerente e ben definito, iniziato nei primi anni Duemila da Abu Mus'ab al-Zarqawi, il capostipite di IS, che aveva dato i natali prima a Tawhid wa al-Jihad e poi alla ben più conosciuta e tristemente famosa al-Qa'ida in Iraq. Secondo la propaganda del gruppo, questo cammino si era articolato in cinque fasi (*hijra*, *nikaya*, *jama'a*, *taghut*, *tamkin* e *khilafa*) che presentavano profonde analogie con l'impostazione elaborata da Abu Bakr Naji nel suo *Idarat al-Tawahush* (gestione della barbarie)<sup>5</sup>. Dopo il trasferimento nelle aree che avrebbero rappresentato l'epicentro della campagna irachena (*hijra*), i *mujâhidin* avevano dato vita a una "strategia dei mille tagli" (*nikaya*) che aveva obbligato le autorità ad abbandonare progressivamente il territorio, favorendo l'unione (*jama'a*) delle diverse fazioni attive sul campo, la profonda destabilizzazione dei regimi empì (*taghut*), il consolidamento delle forze jihadiste (*tamkin*) e la successiva proclamazione di IS (*khilafa*). Ridefinendo completamente la prospettiva di lungo periodo su cui si era retta l'impostazione qaidista<sup>6</sup>, al-Baghdadi aveva posto la

<sup>4</sup> Al-Hayat Media Center, *A Message To the Mujâbidin and the Muslim Ummah in the Month of Ramadan*, 1 luglio 2014, p. 4, <http://www.gatestoneinstitute.org/documents/baghdadi-caliph.pdf>

<sup>5</sup> J. Brachman, *Global Jihadism: Theory and Practice*, Routledge, 2009, p. 95.

<sup>6</sup> Secondo la prospettiva di al-Qa'ida, la restaurazione del califfato sarebbe potuta avvenire solo alla fine di un lungo percorso. Per raggiungere quest'obiettivo sarebbe stato necessario costituire un'avanguardia di fedeli-combattenti chiamati a risvegliare la comunità islamica dal suo torpore in modo da ampliare progressivamente i ranghi dei *mujâbidin* e da arrivare alla sconfitta del nemico lontano e al collasso del nemico vicino. Solo allora sarebbe stato possibile ricostituire il califfato che era

creazione di uno “stato islamico” e la restaurazione del califfato al centro di un processo di cambiamento chiamato a stravolgere l'intero sistema internazionale. Non più obiettivo ultimo da perseguire dopo una lotta destinata a segnare intere generazioni, ma punto di partenza di una nuova era, la strategia di IS mirava a ricostruire da zero un assetto internazionale considerato inerentemente anti-islamico, trasformando il Siraq nell'epicentro del cambiamento. Non a caso, ogni numero del magazine *Dabiq* si apriva con una frase attribuita ad Abu Mus'ab al-Zarqawi (“La scintilla è stata accesa qui in Iraq e il suo calore continuerà ad aumentare – se Dio vuole – fino a che essa brucerà le armate crociate a Dabiq”) e ampia copertura mediatica era stata dedicata alla distruzione dei posti di confine tra Siria e Iraq – una scelta, questa, volta a legare l'ascesa di IS al superamento di un “ordine Sykes-Picot” considerato l'emblema dello stato di sottomissione e frammentazione in cui versava l'intera *umma*. Una simile prospettiva non lasciava spazio alcuno a compromessi o aree grigie. Lo “Stato islamico” non poteva avere confini, ma solo frontiere e doveva porsi come limite ultimo solo il cielo, rivendicando la propria superiorità rispetto a ogni altra forma di autorità terrena: “noi chiariamo [...] che, con la dichiarazione del califfato, è obbligatorio per tutti i musulmani dichiarare fedeltà al califfo Ibrahim e sostenerlo (possa Allah preservarlo). La legalità di tutti gli emirati, gruppi, stati e organizzazioni viene annullata dall'espansione dell'autorità del califfato e con l'arrivo delle sue truppe nei loro territori”<sup>7</sup>.

Affinché questa strategia avesse successo, però, le sole abilità belliche non erano sufficienti. Per sostenere le proprie ambizioni IS doveva dimostrare di poter fare la differenza e di rappresentare un'alternativa credibile ai modelli autoctoni o di derivazione occidentale che dominavano la regione. D'altronde, la rapida ascesa del gruppo era stata facilitata in maniera esponenziale dalla profonda insoddisfazione nutrita dalle comunità arabo-sunnite di Siria e Iraq

---

stato formalmente soppresso nel 1924.

<sup>7</sup> SITE Intelligence Group, *ISIS Spokesman Declares Caliphate, Rebrands Group as “Islamic State”*, 29 giugno 2014, <https://news.siteintelgroup.com/Jihadist-News/isis-spokesman-declares-caliphate-rebrands-group-as-islamic-state.html>

nei confronti dei rispettivi esecutivi, accusati di corruzione e incapacità, oltre che di un'aperta ostilità nei loro confronti. È per questo che IS si è dotato di un apparato di governo senza paragoni nella storia della galassia jihadista. A fronte di un cuore pulsante raccolto attorno alla leadership di al-Baghdadi e a un consiglio consultivo (*majlis al-shura*) chiamato a coadiuvare il “califfo” nella gestione dei territori sotto la sua autorità, l'organizzazione ha dato vita a un modello di amministrazione decentrata diviso su più livelli. Unità cardine di questo sistema erano le province (*wilaya*) che replicavano il modello centrale su scala locale, con un governatore ai vertici, consigli regionali suddivisi per competenze, un apparato giudiziario e burocratico ben definito e forze di polizia incaricate di presidiare il territorio<sup>8</sup>. Un impianto complesso che, seppur non in grado di assicurare in ognuno dei *wilaya* lo stesso grado di controllo, rispondeva a un centro nevralgico ben definito e si basava su strutture tutt'altro che rudimentali.

Egual se non maggiore importanza è stata conferita dalla formazione di al-Baghdadi a vincere i “cuori e le menti” della popolazione locale. Sebbene non abbia derogato alla propria rigidità nell'applicazione della legge e alla propria fama di attore brutale, lo “Stato islamico” ha dato vita a una serie di iniziative volte a rimarcare l'alterità di IS rispetto alle amministrazioni che l'hanno preceduto. Per questo, oltre a ricompensare con onori, beni materiali e benefit i propri sostenitori, ha investito importanti risorse, umane e materiali, nella lotta alla criminalità e alla corruzione, nel miglioramento dei servizi esistenti, nella costruzione di nuove infrastrutture, così come nella ridefinizione dei curricula scolastici. Non a caso, il consolidamento del gruppo a Raqqa e Mosul è passato attraverso la proclamazione di un “documento della città” che, richiamando lo storico patto medinese siglato da Muhammad al suo arrivo nell'oasi di Yathrib, intendeva porre le fondamenta di un nuovo patto sociale chiamato a definire le relazioni tra IS e la popolazione: “avete provato tutte le sorti di regimi, secolari, mo-

---

<sup>8</sup> Z. Aaron, *The Islamic State's Territorial Methodology*, The Washington Institute for Near East policy, Research Notes, n. 29, 2016.

narchico, repubblicano, ba'athista e rafidha (termine denigratorio per indicare la comunità sciita) e siete stati bruciati dal loro fuoco e dalle loro fiamme. Ora è l'era dello Stato islamico e del suo califfo, Abu Bakr al-Qarashi, e voi vedrete – con l'aiuto di Dio – quanto sono enormemente diversi un governo secolare marchiato dall'ingiustizia [...] e l'imamato di al-Qarashi”<sup>9</sup>.

Certo, molto di quello che è dato sapere sull'impatto reale di queste misure è mediato dagli organi di comunicazione del “califato”, il prezzo pagato in termini di libertà e diritti violati è stato elevatissimo e molte sono le voci che hanno denunciato come la presunta attenzione dedicata alla popolazione sia da considerarsi in massima parte frutto della propaganda del regime. Vera o falsa che sia, però, la considerazione dimostrata nei confronti del tema segna in ogni caso una discrasia significativa col *modus operandi* tipico degli attori pre-IS.

È anche alla luce di queste considerazioni che va letto l'impegno profuso dai canali di comunicazione di al-Baghdadi per presentare IS come una realtà ancora non perfetta, ma sicuramente differente da come descritta dai media di tutto il mondo<sup>10</sup>. Una sorta di “nuova Medina” che, per poter ridar vita all'epoca d'oro dell'islam, chiama a sé tutti i “veri” fedeli, presentandosi come la sede naturale di una *umma* purificata da secoli di corruzione e deviazioni. Non a caso, l'invito a intraprendere una nuova egira rappresenta uno degli aspetti più caratterizzanti di IS: così come Muhammad e i suoi compagni dovettero abbandonare Mecca per l'oasi di Yathrib, i musulmani di tutto il mondo sono invitati a

<sup>9</sup> H.H. al-Qarawee, *The Discourse of ISIS: Messages, Propaganda and Indoctrination*, in M. Maggioni, P. Magri (a cura di), *Twitter and Jihad. The Communication Strategy of ISIS*, Edizioni Epoké-ISPI, Novi Ligure, 2014.

<sup>10</sup> È in quest'ottica che vanno considerati i video di contro-informazione spesso affidati al giornalista britannico John Cantlie, così come i filmati che presentano le condizioni di vita nei territori controllati, gli speciali pubblicati sulle principali riviste legate a IS e le campagne condotte dai suoi militanti sui social media. Sul tema si vedano H.H. al-Qarawee, *Ibidem*; M. Arnaboldi, *La rivista Dabiq: essere o apparire? Dentro la propaganda del neo-Califfato*, in A. Plebani, M. Diez (a cura di), *La galassia fondamentalista tra jihad armato e partecipazione politica*, Venezia, Marsilio Editori, 2015; M. Arnaboldi, L. Vidino, *Califfato, social e sciami in Europa: l'appel della propaganda dello Stato Islamico tra i nostri aspiranti jihadi-sti*, in M. Maggioni, P. Magri (2015).

lasciare i territori dell'empietà per unirsi allo "Stato islamico". Nella visione del gruppo ogni singolo fedele può fare la differenza, uomo o donna, giovane o vecchio, soldato o meno: l'obiettivo è dar vita a uno stato in grado di portare avanti la lotta per la liberazione del *dar al-islam* e di primeggiare in ogni settore. Da qui l'appello nei confronti di medici, insegnanti, ingegneri, professionisti della comunicazione ed esperti in ogni campo. Nella *weltanschauung* del gruppo ognuno ha un ruolo da compiere e IS promette a tutti di poter essere protagonisti non solo del proprio destino, ma di un'intera comunità. Un aspetto, questo, che ha contribuito in misura determinante a trasformare il Siraq nella meta di oltre 30.000 volontari provenienti da tutto il mondo – un numero mai registrato prima di allora nella storia della galassia jihadista<sup>11</sup>.

Quindi, accorrete o musulmani al vostro stato. Sì, è il vostro stato. Accorrete perché la Siria non è per i siriani e l'Iraq non è per gli iracheni. La terra è di Allah [...] Lo Stato [Islamico] è uno stato per tutti i musulmani. [...] O musulmani ovunque voi siate, permette a chiunque sia in grado d'intraprendere l'*hijra* (emigrazione) di farlo, perché l'*hijra* verso le terre dell'islam è obbligatoria. [...] Lanciamo un appello in particolare agli studiosi, i *fuqaha'* (esperti di diritto islamico), i giudici, così come le persone con competenze militari, amministrative e di servizio, dottori e ingegneri in tutti i campi e le specializzazioni. Noi li chiamiamo e ricordiamo loro di temere Allah, poiché l'emigrazione è un obbligo individuale, così che essi possano rispondere all'estremo bisogno dei musulmani<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Secondo le stime di diversi centri di ricerca nel giro di poco più di due anni sarebbero transitati in Siria e Iraq tra i 27.000 e i 31.000 volontari. Di questi circa 5000 proverrebbero dall'Europa, anche se i contingenti più numerosi verrebbero da Tunisia, Arabia Saudita, Russia e Turchia. Si vedano a tal proposito Soufan Group, *Foreign Fighters. An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq*, dicembre 2015; Homeland Security Committee, *Final Report of the Task Force on Combating Terrorist and Foreign Fighters Travel*, 2015; ICCT, *The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union*, aprile 2016.

<sup>12</sup> Al-Hayat Media Center (2014), pp. 5-6.



## Al-Qa'ida: verso un nuovo modello operativo?

Il 2011 ha rappresentato un anno cruciale per al-Qa'ida: a maggio, infatti, Osama bin Laden veniva ucciso ad Abbottabad, privando il gruppo di una leadership senza eguali soprattutto sul piano simbolico e della legittimità; nel frattempo ISI, sotto la guida del nuovo *amir*, Abu Bakr al-Baghdadi, iniziava il suo lento processo di rinascita, mentre la regione mediorientale veniva sconvolta dall'esplosione delle "primavere arabe". Se sull'impatto avuto dalla morte di bin Laden e dall'ascesa dello "Stato islamico" sul network qaidista è stato scritto molto, delle conseguenze di lungo periodo esercitate dalle sollevazioni del 2011 sulla visione strategica del gruppo si è occupata solo una parte della pubblicistica e il tema è presto scivolato al di fuori delle cronache. Dopotutto, seppur con vie diverse da quelle prospettate dal movimento, le "primavere arabe" parevano essere riuscite a raggiungere l'obiettivo che esso si era posto da decenni: scalzare i regimi empici che dominavano il mondo islamico. Eppure, quello che a prima vista poteva apparire come un successo da celebrare (cosa che, almeno a livello formale, la nuova dirigenza non mancò di fare<sup>13</sup>), rappresentava una minaccia profonda per le sorti della formazione jihadista e, in particolare, per la tenuta del suo impianto dottrinale. Al-Qa'ida, infatti, aveva da sempre propugnato la necessità di "liberare" le terre del *dar al-islam* dai tiranni "apostati", ma per farlo riteneva esistesse un'unica strada: il *jihad* con la spada<sup>14</sup>. Secondo la logica del gruppo, ogni altra modalità, partecipazione politica *in primis*, non costituiva altro che una strada senza uscita appositamente creata dai diversi regimi per rafforzare la loro legittimità sul piano interno e internazionale. Uno strumento da spogliare di

<sup>13</sup> N. Lahoud, M. al-'Ubaydi, *Jihadi Discourse in the Wake of the Arab Spring*, Combating Terrorism Center, 17 dicembre 2013.

<sup>14</sup> Col termine s'intende una delle forme tipicamente associate al concetto di *jihad*, che tende generalmente ad assumere il significato d'impegno lungo la via di Dio. Sebbene la dottrina classica abbia individuato diverse modalità attraverso cui condurre il *jihad* (con l'animo, la parola, la mano e la spada, solo per indicare le più rilevanti), per i gruppi jihadisti l'accezione violenta supera di gran lunga per importanza tutte le altre. Sul tema si rimanda a D. Cook, *Storia del jihad. Da Maometto ai giorni nostri*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 2007.

qualsiasi reale valore non appena si fosse palesato il rischio di una vittoria delle componenti islamiste.

Il successo ottenuto dalle diverse anime dell'“islam politico” nelle prime elezioni seguite agli eventi del 2011 costituiva, quindi, una minaccia diretta all'impianto qaidista: esso colpiva una delle basi portanti del messaggio del gruppo, proveniva da formazioni che attingevano a un background ideologico, se non propriamente comune, quantomeno vicino, e contrastava con i fallimenti a cui erano andati incontro i diversi proto-“emirati” (in particolare, seppur in momenti diversi, in Iraq, Mali e Yemen) da esso sostenuti. Risultati negativi molto spesso imputabili non tanto alla forza dei nemici del gruppo, ma all'incapacità di ottenere il sostegno della popolazione locale e di dimostrare la presunta superiorità del modello qaidista<sup>15</sup>.

Il passaggio di consegne ai vertici di al-Qa'ida tra Osama bin Laden e Ayman al-Zawahiri giungeva, quindi, in uno dei momenti più difficili della storia del movimento. Dopo una prima fase di forte sbandamento, caratterizzata dall'incapacità della nuova leadership di rispondere adeguatamente agli sconvolgimenti delle “primavere arabe” e alla competizione sempre più serrata con lo “Stato islamico”, il network jihadista ha gradualmente ridefinito le proprie posizioni, affiancando alla lotta sul campo un'attenzione sempre più marcata alla conquista dei “cuori e delle menti” della popolazione. Una sterzata che, per quanto non completamente aliena al corpus dottrinale di al-Qa'ida, sembrava recepire chiaramente la portata della minaccia rappresentata dal modello di organizzazione sociale proposto da IS e rispondere con una visione alternativa in grado di affiancare alla lotta ingaggiata dal movimento una marcata attenzione alle istanze di un'*audience* che non chiedeva più (o non solo) uno stato di rivoluzione permanente, ma un sistema capace di dar risposta alle sue molteplici necessità.

Paradigmatico, in questo senso, è un documento di al-Zawahiri della fine del 2013 nel quale il leader egiziano sottolineava l'im-

---

<sup>15</sup> Si vedano, a tal proposito, N. Kazimi (2008); A. Lebovich, *The Local Face of Jihadism in Northern Mali*, CTC Sentinel, 25 giugno 2013.

portanza di coltivare il sostegno popolare e di rispettare una serie di regole di condotta volte a smarcare il “legittimo” *jihad* armato di al-Qa'ida dal conflitto brutale e senza esclusione di colpi divenuto il marchio di fabbrica dello “Stato islamico”<sup>16</sup>. Un codice volto a preservare la sacralità della figura del *mujahid* e il futuro della comunità jihadista, “perché la nostra battaglia è lunga e il *jihad* necessita di basi sicure e sufficiente sostegno in materia di uomini, finanze ed expertise”<sup>17</sup>.

È in Siria che quest'impostazione pare aver trovato la sua espressione più completa. Sin dalla nascita, Jabhat al-Nusra (JaN) si è posta l'obiettivo di lottare contro le forze di Bashar al-Assad per dar vita a una “nuova Siria” le cui fondamenta avrebbero dovuto poggiare sul rispetto delle norme sciaraitiche. Una sorta di emirato islamico, per riprendere la terminologia adottata da Jennifer Caffarella<sup>18</sup>, che costituirebbe la manifestazione più evidente del nuovo corso qaidista. Il gruppo ha legato la propria ascesa all'interno del contesto siriano alle importanti capacità operative dimostrate nella lotta alle forze lealiste, ma anche a un *modus operandi* particolarmente sensibile ai delicati equilibri del tessuto sociale del paese, alle esigenze della popolazione e all'eterogeneità delle forze dell'opposizione. Una visione improntata al pragmatismo e all'adozione di una prospettiva gradualista che ha permesso al movimento di ottenere un significativo sostegno a livello locale e di smarcarsi dall'estremismo e dalle velleità di controllo assoluto dimostrate da IS<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> A. Plebani, *Emerging trends in the broader jihadi galaxy: between radicalization and new models of jihadism*, in P. Maggiolini, M. Demichelis (a cura di), *The Struggle to Define the Nation. Rethinking Religious Nationalism in the Contemporary Islamic World*, Piscataway NJ, Gorgias Press, 2017.

<sup>17</sup> A. al-Zawahiri, *General Guidelines for Jihad*, As-Sahab Media, 2013, pp. 1-4, <https://azelin.files.wordpress.com/2013/09/dr-ayman-al-e1ba93awc481hirc4ab-22general-guidelines-for-the-work-of-a-jihc481dc4ab22-en.pdf>

<sup>18</sup> J. Caffarella, *Jabhat al-Nusra in Syria. An Islamic Emirate for al-Qaeda*, Middle East Security Report, Institute for the Study of War, , 2014, <http://www.understandingwar.org/report/jabhat-al-nusra-syria>

<sup>19</sup> Y. Abbas, “Another ‘State’ of Hate: Al Nusra’s Quest to Establish an Islamic Emirate in the Levant”, *Current Trends in Islamist Ideology*, vol. 20, aprile 2016.

L'istituzione di tribunali sciaraitici, la fornitura di servizi alla cittadinanza e la lotta ingaggiata contro la criminalità dilagante hanno rappresentato gli strumenti che più hanno contribuito a questo risultato. Cruciale, in questo senso, si è dimostrata la formazione di un dipartimento incaricato di venire incontro alle necessità della popolazione attraverso la distribuzione di pane a prezzi calmierati e la fornitura di acqua, gas e assistenza medica<sup>20</sup>. Egualmente fondamentali si sono dimostrate le relazioni intessute con le diverse anime del tessuto sociale levantino, improntate – laddove possibile – a un modello collaborativo lontano anni luce dall'impostazione dello “Stato islamico”. Un sistema che ha portato, in molti casi, alla formazione di meccanismi di gestione congiunta attivi non solo in ambito militare (le cosiddette *operation room*), ma anche sul piano dell'amministrazione ordinaria delle aree controllate<sup>21</sup>. Ovviamente, questo non ha implicato l'armoniosa collaborazione del JaN con le centinaia di fazioni attive sul territorio (né ha impedito al movimento di rendersi responsabile di attacchi brutali contro i nemici di volta in volta individuati), ma ha creato le condizioni per la formazione di legami particolarmente forti con gruppi caratterizzati da background ideologici similari, come Ahrar al-Sham, Jund al-Aqsa, Ajnad al-Sham, Jaysh al-Muhajirin e Ansar al-Din<sup>22</sup>. Proprio la cooperazione con queste realtà, e con Ahrar al-Sham<sup>23</sup> in particolare, ha rappresentato la chiave di volta del più importante successo ottenuto dalle forze ribelli dopo la caduta di Raqqa del 2013: la presa del governatorato di Idlib nella tarda primavera del 2015. Un risultato che ha permesso ad al-Nusra di trasformare il governatorato nord-occidentale al confine con la Turchia nel centro di gravità di un sistema che

---

<sup>20</sup> C. Lister, *Profiling Jabhat al-Nusra*, The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World, Analysis paper, n. 24, luglio 2016.

<sup>21</sup> J. Caffarella (2014).

<sup>22</sup> Y. Abbas (2016), pp. 11-14

<sup>23</sup> L'asse Jabhat al-Nusra - Ahrar al-Sham ha rappresentato uno dei fattori che più hanno segnato i delicati equilibri del sistema siriano post-2011. I recenti scontri avvenuti tra i due gruppi rischiano quindi di alterare profondamente le dinamiche interne all'opposizione con effetti di medio e lungo periodo che ad ora è ancora difficile comprendere.

può contare su importanti sezioni anche nelle regioni di Aleppo e Damasco oltre che nel centro e nel sud del paese.

Al di là dell'importante contributo garantito da quest'impostazione sul piano militare, i legami sviluppati con l'opposizione e con le comunità locali hanno permesso al movimento di godere di una legittimità e di forme di solidarietà senza eguali all'interno del panorama jihadista, come palesatosi in maniera evidente già alla fine del 2012 in occasione delle dimostrazioni seguite alla scelta del Dipartimento di Stato americano di considerare il gruppo alla stregua di un'associazione terroristica. L'abnegazione dimostrata dagli uomini del JaN nel corso delle battaglie condotte contro le forze lealiste e i legami instaurati con il tessuto sociale del paese ne hanno fatto una realtà che, a torto o ragione, è sempre più difficile catalogare come esclusivamente terroristica, circondandola di un'opacità che serve scopi di lungo periodo ben sintetizzati in uno scritto del 2005 di al-Zawahiri:

se siamo d'accordo che la vittoria dell'islam e la restaurazione del califfato secondo la metodologia del Profeta potranno essere raggiunte solo attraverso il *jihad* [...], questo obiettivo non potrà essere raggiunto dal movimento jihadista mentre esso è privato del sostegno popolare. [...] [Senza di esso], il movimento jihadista sarebbe schiacciato nell'ombra, lontano dalle masse [...]. Questo è esattamente ciò a cui tendono le forze secolari e apostate che controllano i nostri paesi. Queste forze non desiderano eliminare il movimento jihadista; piuttosto esse cercano di separarlo dalle masse islamiche impaurite o in errore. [...] Dobbiamo quindi cercare di coinvolgere la comunità islamica nella battaglia, portando il movimento jihadista alle masse e non combattendo la battaglia lontano da esse<sup>24</sup>.

È anche da questa prospettiva che va considerata la scelta della formazione di distaccarsi formalmente da al-Qa'ida nell'estate del 2016 e di cambiare il proprio nome in Jabhat Fatah al-Sham. Una decisione che, al di là delle dichiarazioni di facciata e per quanto è dato vedere sino

<sup>24</sup> *Ayman al-Zawahiri's Letter to Abu Musab al-Zarqawi*, Combating Terrorism Center, 2005, <https://www.ctc.usma.edu/v2/wp-content/uploads/2013/10/Zawahiris-Letter-to-Zarqawi-Translation.pdf>

a ora, non ha portato a una ridefinizione significativa delle posizioni del gruppo o al suo deciso allontanamento dall'impostazione jihadista tipica di al-Qa'ida, ma ha rappresentato un *coup de théâtre* volto più a schermare il movimento dalle accuse di connivenza o sottomissione al network di al-Zawahiri che a segnare l'inizio di un nuovo corso.

## Conclusioni

Al netto di un percorso in continuo cambiamento e segnato da profonde discrasie, l'evoluzione della galassia jihadista pare sempre più segnata da un allontanamento marcato dal classico modello sintetizzato dalla formula di attore non-statuale. Anzi, come dimostrato dallo "Stato islamico" e da Jabhat al-Nusra/Jabhat Fatah al-Sham, la tendenza sembra quella di seguire modelli completamente opposti. Eppure, questo non implica la fine dei classici *topoi* del jihadismo *a la 9/11*, ma l'ampliamento delle forme assunte dal *jihad* globale e la differenziazione di realtà che è possibile collocare all'interno di un *continuum* avente per estremi l'impostazione acefala di Abu Mus'ab al-Suri<sup>25</sup> e quella simil-statuale di Abu Bakr Naji.

Per quanto sempre più orientate a forme di organizzazione proto-statuale e concentrate sulla loro sostenibilità, queste formazioni non hanno abdicato in alcun modo alla loro campagna terroristica nei confronti di nemici lontani e vicini ricorrendo a commando addestrati o ad attori ispirati al loro messaggio. Ne sono una tragica dimostrazione gli attacchi che nel corso dell'ultimo anno hanno colpito Ankara, Baghdad, Berlino, Bruxelles, Dacca, Istanbul, Nizza, Orlando, Parigi e Rouen – solo per citare alcuni degli attentati più eclatanti. Una scia di morte e distruzione che non conosce confini e alla quale è possibile contrapporre solo una strategia di lungo periodo chiamata a contenere la minaccia jihadista sul piano della sicurezza, ma soprattutto a disinnescarne le logiche di fondo, mostrando la vacuità d'impostazioni che tradiscono le fondamenta stesse della fede che proclamano di proteggere.

<sup>25</sup> Sul modello proposto da al-Suri si veda P. Cruickshank, M. Hahe Ali, *Abu Musab Al-Suri. Architect of the New al-Qaeda*, Studies in Conflict & Terrorism, vol. 30, n. 1, 2007.



## **7. L'economia globale nel 2016: “distruzione creatrice” o “creazione distruttrice”?**

*Mario Deaglio*

---

La Storia – con la esse maiuscola – lungi dall'essere finita, come pensava Francis Fukuyama, è potentemente ricomparsa sulla scena mondiale, mostrando un'accelerazione straordinaria negli ultimi due o tre anni. Il vento dei mutamenti strutturali soffia con forza dappertutto, sulla politica come sulla tecnologia, sull'economia come sulla società, all'interno dei singoli paesi come sull'orizzonte internazionale.

Per quanto riguarda la politica, l'avvicendamento ai vertici ha assunto caratteristiche anomale: dall'impeachment della presidente del Brasile Dilma Rousseff, nelle ultime settimane del 2015, alle dimissioni dei primi ministri di Gran Bretagna e Italia, provocate da risultati referendari, rispettivamente in giugno e in dicembre 2016, fino al carattere, per vari aspetti inconsueto, di alcuni risultati elettorali. Donald Trump negli Stati Uniti e Alexander van der Bellen in Austria sono stati eletti presidenti – con funzioni e poteri diversissimi tra loro – in polemica con la politica tradizionale (anche se il primo è giunto al potere come candidato di un Partito Repubblicano diviso e incerto).

Anche le transizioni tecnologiche mostrano caratteri inusuali. Le auto cominciano a non aver più bisogno del guidatore e le batterie elettriche prendono il posto dei serbatoi di carburante; sono comparsi i robot domestici; i droni hanno cominciato a recapitare pacchi e corrispondenza. Sono tutte cose bellissime che rischiano, però, come hanno appropriatamente messo in luce studi pubblicati dalla Banca Mondiale e dall'Organizzazione per la cooperazione



e lo sviluppo economico (Ocse), di creare, a fronte di decine di milioni di nuovi disoccupati, un numero molto inferiore di nuovi posti di lavoro.

La natura del lavoro, del resto, sta mutando con una velocità senza precedenti: l'introduzione sistematica e coordinata dell'elettronica e dell'informatica nella gestione dei servizi sta cominciando a distruggere i posti di lavoro tradizionali, dalle commesse dei supermercati – gradualmente sostituite da strumenti ottici che leggono le etichette dei beni acquistati e preparano il “conto” del cliente – ai lavoratori specializzati nelle fabbriche, sempre meno necessari nella cosiddetta “industria 4.0” e anche grazie alla “fotocopiatrice tridimensionale”.

Nell'economia e nella società la tendenza all'aumento delle disuguaglianze dei redditi e della ricchezza ha subito una brusca accelerazione, sia perché si è fortemente ridotta la “classe media”, intesa in termini di reddito (all'incirca di un quinto/un quarto nella maggior parte dei paesi avanzati) sia perché gli sviluppi economici e tecnologici hanno fortemente diminuito la possibilità, per gli appartenenti a questo segmento fondamentale delle moderne società avanzate, di ritornare alle aspettative e agli stili di vita degli anni precedenti la crisi, un passato cronologicamente recentissimo, ma ormai distante anni luce da molte fasce di famiglie medie che non se lo possono più permettere.

Un esempio importante viene dagli Stati Uniti: le famiglie americane si devono indebitare assai più di una volta per mandare i figli all'università ed è cresciuto a dismisura il numero degli studenti che contraggono prestiti per poter continuare a studiare. Dopo la laurea, questi prestiti vengono restituiti con sempre maggiore difficoltà perché i redditi dei laureati di oggi sono più bassi e più incerti di quelli dei laureati di 10-20 anni fa. Anche per questo, la crescita dei consumi, uno dei principali “motori” dello sviluppo, diventa problematica e inoltre procede “a strattoni”, priva di quel ritmo graduale di crescita che aveva sostenuto i piani di vita delle generazioni nate alla fine della Seconda guerra mondiale.

Parallelamente a questa discontinuità ed esiguità della crescita, che porta a un peggioramento relativo delle condizioni di vita di

una parte cospicua della popolazione, dalla Cina agli Stati Uniti, dall'India all'Europa, la distribuzione dei redditi è divenuta sempre meno ugualitaria, con un'estrema concentrazione dei nuovi redditi e della ricchezza in segmenti piccolissimi (1-2%) della popolazione.

In assenza di aspettative d'importanti cambiamenti in questo tipo di distribuzione, non fa meraviglia che ci si trovi di fronte a una perdita dell'ottimismo e a uno sfilacciamento del consenso sociale. Tutto ciò si riflette sul quadro politico, rendendolo incerto e instabile. E così ci ritroviamo con gli avvicendamenti anomali ai vertici del potere e il cerchio si chiude.

Un solo scienziato sociale, l'economista austriaco Joseph Schumpeter, attivo nella prima metà del XX secolo, ha trattato in maniera sistematica sviluppi di questo genere (anche se non li ha tradotti in modelli matematici). Schumpeter ipotizzava un periodo di "distruzione creatrice" alla fine di "cicli lunghi" di 50-60 anni, entro i quali le innovazioni (che si presentano di solito collegate tra loro, come uno "sciame") esauriscono la loro spinta e vengono sostituite da altre. Questa sostituzione può essere rapidissima: tanto per fare un esempio, fino alla fine della Prima guerra mondiale, l'Europa era coperta da una rete di stazioni di posta per il cambio dei cavalli che – là dove non arrivava la ferrovia – erano da sempre il principale mezzo per trasportare uomini e cose. Tale rete scomparve in meno di dieci anni dopo la fine del conflitto, dissolta dalla tumultuosa avanzata del motore a scoppio. E di esempi di questo tipo se ne potrebbero citare decine.

Si può quindi affermare che siamo entrati in una fase schumpeteriana di "distruzione creatrice" senza sapere se, – come è sempre avvenuto in passato, ma con transizioni spesso molto dolorose e politicamente molto rilevanti – alla fine, la "creazione" prevarrà sulla "distruzione" o se ci troveremo di fronte a una "creazione (innovazione) distruttrice". In ogni caso, le regole del gioco stanno cambiando ed è arduo individuare il filo conduttore di questo cambiamento che interessa contemporaneamente la società e la politica, l'economia e anche l'assetto internazionale. E stanno cambiando anche i giocatori: le grandi multinazionali dell'informatica sono un attore in più sulla scena, sempre più spesso in duro conflitto con gli

stati, i quali soffrono, specie dal punto di vista fiscale, una perdita di sovranità dovuta all'incapacità di controllare efficacemente gli scambi economici e le comunicazioni che hanno luogo sul web e cercano di difendersi a suon di divieti e di multe salatissime.

Nel 2016 ci siamo trovati nel bel mezzo di questa situazione e per questo il 2016 può essere definito come l'“anno del cambiamento incerto”. In quest'incertezza l'Italia, come tutti gli altri paesi, ha dovuto cercare di restare a galla e di (ri)definire priorità e obiettivi in un mondo nuovo, di per sé difficilmente comprensibile.

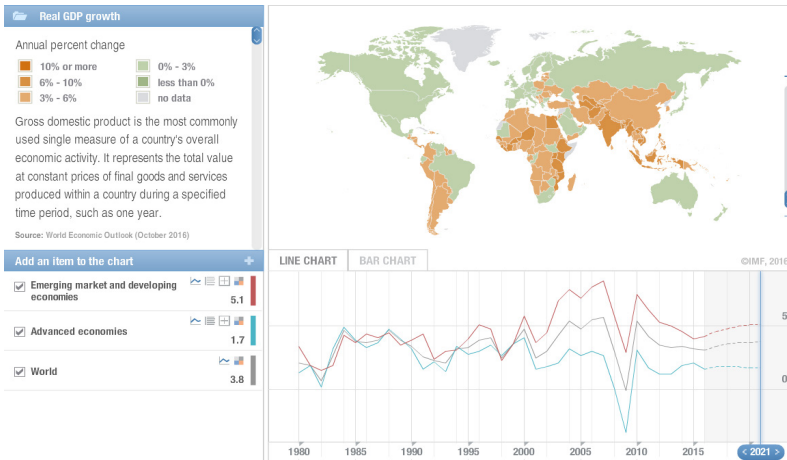
## 8. Brics ed emergenti: aumentano le differenze

*Alessandro Pio*

---

“Un’immagine vale più di mille parole” recita un detto americano. E la presentazione cartografica dei tassi di crescita stimati e attesi dal *World Economic Outlook 2016* del Fondo Monetario Internazionale ne conferma la validità. I paesi con tassi di crescita superiore al 3% sono concentrati nell’Asia meridionale, orientale e sud-orientale, in Africa, nell’Europa dell’est, e lungo la dorsale andina dell’America Latina. Tassi di crescita superiori al 6% nel 2016 si registrano solo in Africa (Burkina Faso, Costa D’avorio, Egitto, Etiopia, Kenia, Niger, Mozambico, Senegal e Tanzania), in alcuni paesi Asean (Cambogia, Laos, Indonesia, Myanmar, Vietnam) e nell’Asia centrale e meridionale (Bangladesh, India, Turkmenistan, Tagikistan e Uzbekistan). Nessuno dei paesi industrializzati fa parte di questo club.

La seconda tendenza che balza all’occhio è la recente riduzione nella divergenza dei tassi di crescita tra paesi ad alto reddito e paesi emergenti dopo il “sorpasso” effettuato da questi ultimi nel 1999. Fino a quell’anno (in cui le economie di entrambi i gruppi si espansero all’identico ritmo del 3,6%) i tassi di crescita erano quasi identici, ma da allora la forbice si era progressivamente allargata, raggiungendo i sei punti percentuali nel periodo 2006-2009, con i paesi emergenti in continua rapida crescita durante il periodo di violenta contrazione delle economie occidentali. Questa tendenza aveva dato conforto ai sostenitori del “delinking”, la teoria che le economie emergenti non erano più dipendenti dal ciclo economico dei paesi ad alto reddito per sostenere la loro crescita. A partire dal



Fonte: Fondo Monetario Internazionale,  
<http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>

2010 l'ampiezza del divario si è ridotta, per scendere nel 2016 a 2,6 punti percentuali, con i paesi emergenti in crescita a un tasso medio del 4,2% e quelli ad alto reddito a un più anemico 1,6%. Pur rimanendo, il divario sembra quindi essersi in parte ridimensionato negli anni più recenti.

Possiamo continuare ad affermare che il testimone della crescita è passato a un diverso gruppo di nazioni? Sia pure con il beneficio d'inventario per la minore affidabilità delle statistiche in alcuni di questi paesi, il trend è troppo significativo per essere ignorato. È quindi utile cercare di decomporre ulteriormente questo quadro alla luce degli eventi dell'anno passato e di alcune tendenze di più largo respiro.

## Si sgrana il plotone degli emergenti

Negli ultimi anni la letteratura economica è stata prodiga di sigle, dai paesi accomunati come Brics (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica) a un gruppo di seconda fila, definito Civets (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egitto, Turchia e Sud Corea), paesi che cre-

scevano a ritmo sostenuto, e sembravano avere scampato gli effetti più gravi della crisi finanziaria occidentale, particolarmente sentita negli Stati Uniti e in Europa. Anche la capacità propositiva di queste nazioni era aumentata, con l'allargamento del G8 al G20; la riforma nel 2010 – approvata dal congresso degli Stati Uniti con un ritardo di ben 5 anni – delle quote del Fondo Monetario Internazionale, risultante nell'inclusione di Brasile Cina, India e Russia tra i dieci principali azionisti; la creazione di due nuove banche di sviluppo (Brics New Development Bank e Asia Infrastructure Investment Bank, di matrice cinese); la conduzione di importanti negoziati internazionali quali quello sul cambiamento climatico. Il 2016 ha visto uno sgranamento di questo compatto plotone. Cina e India hanno continuato a crescere a ritmi sostenuti e ad allargare la loro influenza internazionale. La Russia ha sofferto per l'impatto delle sanzioni internazionali e per le conseguenze del rallentamento economico globale sul prezzo degli idrocarburi, principale fonte di reddito da esportazioni, ma anche importante componente delle entrate per il bilancio pubblico, e ha sopperito a questo diminuito peso economico con una maggiore proiezione internazionale (per esempio in Siria). In Brasile e Sudafrica il peso della corruzione e di discutibili scelte di politica economica ha trascinato l'economia in territorio negativo, ponendo fine al "miracolo brasiliano", che aveva visto il benessere crescere e diffondersi anche a strati meno abbienti della popolazione.

Anche la prestazione degli inseguitori non è stata uniforme. La Colombia è riuscita (al secondo tentativo, dopo l'inaspettata bocciatura nel referendum popolare) a concludere un accordo di pace con le Forze Armate Rivoluzionarie di Colombia (Farc), il gruppo che per mezzo secolo aveva condotto una sanguinosa guerra civile interna. L'Indonesia ha mantenuto una crescita del 5%, puntando su una combinazione solo parzialmente coordinata di riforme, investimenti in infrastrutture e attrazione di investimenti esteri, e riducendo il coinvolgimento nella battaglia al cambiamento climatico a favore di una maggiore insistenza sull'integrità territoriale del paese, a fronte dell'atteggiamento espansivo della Cina. Il Vietnam ha continuato sulla strada dell'industrializzazione, sorpassando la

soglia che separa i paesi a reddito basso da quelli a reddito medio, forte della competitività della sua forza lavoro a basso costo, ma con un relativamente alto livello di educazione, di robusti influssi di investimenti stranieri, e di una riconquistata stabilità macroeconomica. La completa eliminazione dell'embargo alla vendita di armi statunitensi ha simbolicamente aumentato il riconoscimento internazionale del paese anche nel campo della sicurezza.

Egitto, Turchia e Corea del Sud hanno incontrato maggiori difficoltà, come discusso in altre sezioni di questo volume. L'elevata disoccupazione e scarso dinamismo dell'economia egiziana sono stati affrontati prima con diniego, mantenendo artificialmente alto il valore della sterlina egiziana per ridurre i rischi d'inflazione, poi con repressione del dissenso, e infine con un tentativo di accordo per un programma di supporto del Fondo Monetario Internazionale. La Turchia ha visto un consolidamento in senso autoritario dopo il tentativo di colpo di stato, ed è coinvolta in una complessa rete di trattative con l'Unione Europea sul tema dei rifugiati e dell'accesione; con la Russia e altri paesi confinanti sul futuro della Siria e l'equilibrio regionale, e possibilmente addirittura con la Shanghai Cooperation Organization come alternativa orientale alla Comunità europea. La Corea del Sud si trova pressata dalle crescenti ambizioni nucleari dell'omonima repubblica popolare immediatamente a nord del 38° parallelo e dalle possibili contemporanee richieste della nuova amministrazione Trump di farsi carico di una quota maggiore del costo della propria difesa. Questo avviene in un momento di vuoto di leadership dopo che il parlamento ha dato via libera affinché la Corte Suprema esamini le accuse mosse alla presidente Park, e con un'economia stagnante che faticherebbe ad accollarsi significativi aumenti della pressione fiscale.

Al di fuori dei "soliti sospetti", le notizie più incoraggianti vengono dall'Africa. Sono ormai vari anni che il continente mostra segni di vitalità economica, anche se ancora fortemente dipendente dalle esportazioni di materie prime e quindi soggetta al deterioramento delle ragioni di scambio nei periodi di rallentamento globale. Con l'eccezione di conflitti abbastanza localizzati nel Mali, Somalia, Sud Sudan, e la regione settentrionale della Nigeria il

continente è in pace. Il ricorso ai mercati finanziari internazionali per collocare obbligazioni sovrane è cresciuto da un miliardo di dollari nel 2009 a 18 miliardi nel 2014, anche se i proventi non sono sempre stati ben investiti e l'atteso aumento dei tassi d'interesse negli Stati Uniti renderà più oneroso il ricorso ai mercati, portando già alcuni paesi a iniziare trattative con il Fondo Monetario Internazionale per negoziare possibili linee di credito. Da un punto di vista politico, le elezioni nel continente danno luogo a periodici avvicendamenti di governo, anche se la tendenza a rieleggere governanti già in carica per periodi che eccedono i limiti fissati nelle rispettive costituzioni è in aumento. Un quadro quindi ricco di luci e ombre, ma che sembra sostanzialmente aver superato l'impasse dei decenni che avevano fatto seguito all'indipendenza per la maggioranza dei paesi africani.

### **Le incertezze locali e internazionali si alimentano a vicenda**

Avendo assunto un ruolo più rilevante nelle dinamiche internazionali, i paesi emergenti non si limitano a reagire passivamente alle dinamiche globali, ma ne sono a volte origine o moltiplicatore. I paesi del sud-est asiatico, per esempio, guardano alla Cina con una duplice prospettiva. Dal lato economico, ne dipendono per il suo ruolo di assemblatore finale di una catena produttiva a cui contribuiscono input intermedi; concorrono con lei come destinazione di decentramento produttivo verso paesi (Cambogia, Vietnam) a più basso costo del lavoro; ne dipendono in parte come fonte di finanziamento di progetti infrastrutturali sia nazionali sia regionali; e infine trovano nel mercato cinese un'importante fonte di domanda di materie prime che sostiene le loro esportazioni. Dal lato politico, viceversa, sono preoccupati del ruolo sempre più aggressivo che la Cina sta assumendo nel contestato Mar Cinese meridionale, manifestatosi sia in occasionali prove di forza con le marine o i pescatori dei paesi vicini sia nella permanente espansione e fortificazione di alcune isolette (soprattutto le Spratly, rivendicate anche da Brunei,



Filippine, Malesia, Taiwan e Vietnam), allo scopo di sostanziare le dichiarazioni di sovranità sullo spazio marittimo circostante.

Le foto satellitari rilasciate dagli Stati Uniti nel novembre 2016 che mostrano il progresso nella costruzione di una pista di atterraggio cinese di oltre 3 km sulla scogliera di Fiery Cross e la possibile installazione di postazioni di difesa antiaerea hanno rafforzato queste preoccupazioni. In un contesto di temporaneo vuoto di potere statunitense, con l'attenzione di Obama volta a consolidare e impedire lo smantellamento delle sue politiche domestiche e internazionali e le dichiarazioni pre-elettorali di Trump riguardo al fatto che i paesi beneficiari dello scudo militare americano avrebbero dovuto contare in misura maggiore sulle proprie forze, c'è poco da stupirsi se paesi come le Filippine hanno modificato sostanzialmente il loro approccio al problema. Le Filippine avevano fatto ricorso in passato alla Corte di arbitrato permanente della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, ottenendo un'importante vittoria quando la Corte aveva sentenziato il 12 luglio 2016 che le pretese cinesi di sovranità marittima estesa all'auto-dichiarata "nine-dash line" non avevano fondamento. Il presidente Duterte ha però preferito adottare da allora un atteggiamento conciliatorio nei confronti del grande vicino del nord, esplicitamente distanziandosi dagli Stati Uniti e dalla loro protezione militare, al punto di mettere in discussione l'accordo che consentiva agli Stati Uniti l'accesso a basi militari nelle Filippine. Data l'importanza di quelle acque per garantire la navigazione internazionale e la stretta marcatura dell'espansione marittima cinese da parte degli Stati Uniti, le dinamiche interne all'Asia orientale e i rapporti Asean-Cina assumono una valenza internazionale, come "area calda" fonte di possibili conflitti.

Come trattato più estesamente altrove in questo volume, un altro membro dei Brics, la Russia, ha sofferto delle incertezze internazionali, ma ha anche contribuito a crearle. L'effetto combinato delle sanzioni occidentali e del continuo basso livello dei prezzi petroliferi ha indebolito l'economia russa, riducendo non solo il tenore di vita dei suoi cittadini, ma creando un effetto indotto sui paesi dell'Asia centrale e del Caucaso esportatori di mano d'opera (Armenia, Georgia, Kirghizistan, Uzbekistan, Tagikistan), che tradizio-

nalmente dipendevano dall'emigrazione per far fronte all'eccesso di offerta di manodopera nelle zone rurali, e dalle rimesse di questi emigrati per sollevare il tenore di vita delle aree di origine. Oltre ai risvolti economici, la Russia ha continuato a spingere per riconquistare un ruolo di maggiore rilievo nella sua zona d'influenza, con continue pressioni sull'Ucraina, l'intervento militare in Siria, il possibile spionaggio elettronico nel processo elettorale della presidenza degli Stati Uniti, e legami con partiti nazionalisti-populisti in Europa. Lo sforzo è chiaramente volto a riconquistare almeno in parte il prestigio detenuto come protagonista internazionale prima della disintegrazione dell'Unione Sovietica, ad assicurarsi uno strato di paesi amici o controllati negli immediati dintorni, ma anche a galvanizzare l'opinione pubblica interna distraendola dalle problematiche economiche e politiche domestiche.

In America Latina, con l'avvitamento economico e politico del Brasile viene a mancare un importante punto di riferimento e modello autoctono di sviluppo inclusivo. Sotto la presidenza di Lula da Silva dal 2003 al 2010 il paese – aiutato anche da un ciclo economico globale fortemente espansivo che sosteneva la domanda di materie prime brasiliane – aveva adottato un modello di espansione fiscale, combinata con deregolamentazione e politiche redistributive, che aveva ridotto l'elevata disuguaglianza economica e sociale e aperto le porte della classe media a milioni di persone in Brasile. L'accompagnamento con politiche monetarie relativamente restrittive aveva consentito di contenere l'inflazione e attirare capitali stranieri, riequilibrando il disavanzo delle partite correnti con flussi di capitale in entrata. Il modello aveva ottenuto un tale successo che il Brasile iniziò, con il tacito assenso del Fondo Monetario Internazionale, a tassare i capitali in entrata, per evitare che un eccessivo afflusso sopravvalutasse artificialmente il real, frenando le esportazioni. Poco sembra rimanere delle rosee previsioni del decennio scorso. Scosso dalle accuse di aver falsificato l'entità del deficit pubblico, che hanno portato al processo della presidente Dilma Rousseff e da accuse di corruzione nei confronti di un vasto numero di figure pubbliche, compreso il neopresidente che ha preso il suo posto, il paese è riuscito a gestire con sufficiente successo i Giochi

olimpici dell'estate 2016, trovandosi però in una profonda crisi di credibilità politica ed economica. Quest'ultima è causata, almeno in parte, dalla minore domanda esterna per le esportazioni di materie prime brasiliane, riflesso del rallentamento della domanda mondiale e cinese in particolare.

## **Il ritorno alla realtà**

Per quanto riguarda l'analisi del ruolo e del potenziale dei paesi emergenti, gli eventi del 2016 ci hanno riportato alla realtà. Negli anni precedenti sembrava che questi paesi avessero in blocco trovato la ricetta magica per crescere e affermarsi internazionalmente. La frammentazione del gruppo tra paesi che continuano su questa strada e altri che sembrano essersi persi o aver imboccato sentieri meno desiderabili conferma che ogni progresso va guadagnato e difeso giorno per giorno. La capacità e volontà di governo interna, dimostrata da paesi come la Cina, l'India, il Vietnam e la Colombia si dimostrano caratteristiche fondamentali per continuare a progredire anche in circostanze difficili. Ciò non significa che questi paesi siano immuni da errori. La brusca eliminazione delle banconote di grosso taglio effettuata dal governo Modi in India per far emergere parte dei flussi sommersi ha praticamente eliminato dall'oggi al domani l'86% della moneta in circolazione, causando la semiparalisi del sistema bancario, notevoli disagi alla maggioranza della popolazione, un calo del tasso di crescita, e creando un mercato parallelo per il riciclaggio di tali eccedenze monetarie, senza ottenere per ora risultati apprezzabili, visto che apparentemente il 97% del circolante è stato depositato o riconvertito. Il governo Santos in Colombia ha dovuto ridisegnare l'accordo di pace, dopo che un referendum popolare aveva respinto quello firmato con grande enfasi poche settimane prima. Dimostrando ammirabile pragmatismo e umiltà, invece di lanciarsi in accuse e recriminazioni, governo e Farc si sono seduti nuovamente al tavolo delle trattative e hanno rivisto i termini dell'accordo rispondendo alle più acute critiche sollevate dai loro oppositori e ottenendo in tempi rapidi l'approvazione del parlamen-

to della versione rivista. Questa è una lezione esemplare non solo per i paesi emergenti ma per molti paesi industrializzati, compreso il nostro, di come il desiderio di governare e ascoltare possa portare a soluzioni costruttive.

La seconda lezione che emerge dalla diversa performance dei paesi emergenti è che la diversificazione nelle relazioni internazionali paga, e che il comportamento ciclico delle materie prime continua a pesare sulle economie che non hanno ampliato la propria base produttiva. La maggioranza dei paesi africani e sudamericani beneficiò della forte domanda di materie prime agricole e minerarie sia dell'Occidente sia della Cina, durante la rapida crescita economica dei primi anni del millennio. Ma quando la crisi ridusse fortemente la domanda occidentale e ridimensionò quella cinese, il doppio impatto della riduzione delle quantità esportate e del calo dei prezzi rimise in discussione non solo i tassi di crescita, ma anche la sostenibilità dei conti con l'estero, dei bilanci pubblici, e del crescente indebitamento contratto durante gli anni buoni. Anche la Russia – al di là delle ripercussioni negative legate all'intervento in Ucraina – ha risentito pesantemente di questo fenomeno. I paesi del sud-est asiatico, la Cina e l'India, che potevano contare su un mercato interno o regionale più vasto e integrato e su una gamma più diversificata di prodotti d'esportazione, hanno reagito con maggiore equilibrio al generale rallentamento della domanda mondiale.

## **Convergenze parallele**

I paesi occidentali, il cui modello socio-economico era spesso aditato come esempio cui i paesi emergenti rivolgevano le proprie aspirazioni, hanno nel frattempo dato una prova di sè meno che brillante. Dopo aver esportato nel 2008-2009 una profonda crisi economica, che ha avuto le sue origini nella deregolamentazione e scarsa responsabilità del settore finanziario, hanno dimostrato – in particolare nel corso delle ultime elezioni americane e nelle prime dichiarazioni del neo eletto presidente, ma anche in alcune correnti della politica europea – toni e comportamenti reminiscenti delle

tristi esperienze di quasi cent'anni fa, quando le ferite della grande guerra e l'impatto della crisi economica portarono al potere regimi autoritari e nazionalisti, con una visione mercantilista delle relazioni internazionali che produsse svalutazioni competitive, guerre commerciali, e una contrazione ancora più profonda del commercio estero e delle economie che da esso dipendevano. Sembra quasi che, mentre i paesi emergenti si sforzano con successo di agire come i paesi economicamente avanzati, questi ultimi stiano riscoprendo tendenze e comportamenti una volta associati a situazioni di basso livello di sviluppo.

Il 2016 si è concluso lasciando una situazione internazionale preoccupante e incerta. Come sempre, è però possibile trovare anche elementi che ispirano fiducia. La comunità internazionale sembra aver dato scarso peso alle intenzioni dichiarate dal presidente eletto degli Stati Uniti di uscire dagli accordi sul cambiamento climatico, e ha ricevuto dalla Cina e dall'Europa una riconferma dell'impegno a ridurre le emissioni di gas serra. Le economie dei paesi emergenti e di alcuni paesi industrializzati hanno dato prova di buona tenuta, e il peso della responsabilità di rilanciare l'economia mondiale è oggi maggiormente condiviso rispetto al passato. A fronte dell'emergenza rifugiati – un problema che coinvolge sia i paesi di origine sia quelli di destinazione – sforzi notevoli, anche se ancora gravemente insufficienti, sono stati intrapresi non solo da alcuni paesi riceventi, ma anche da quelli di transito. Il mondo sembra indirizzato verso una serie di blocchi e gruppi d'influenza regionali, a cui manca una leadership unificata. La consapevolezza che non si possa più contare su qualcuno che intervenga a risolvere i problemi della comunità internazionale potrebbe portare ad approcci più condivisi che in passato. Se l'incertezza fosse accompagnata da uguali dosi di umiltà e buona volontà nell'affrontarne le conseguenze, potremmo perfino finire per trovarci con un mondo più paritario in termini di diritti, doveri e responsabilità, che potrebbe essere in grado di sviluppare soluzioni più condivisibili e condivise.





Parte Seconda  
L'Italia





## **9. La politica estera del governo Renzi (anno III)**

*Ugo Tramballi*

---

Se il cataclisma americano sarà distruttivo o creativo per le relazioni internazionali che abbiamo conosciuto fino a ora, lo capiremo vivendo i prossimi quattro anni. Giorno dopo giorno: una crisi, un negoziato, un conflitto dopo l'altro. Non c'è paese alleato o avversario degli Stati Uniti, in ogni parte del mondo, che potrà sfuggire a questa incertezza. Tuttavia l'Italia è il primo paese europeo che con un voto nazionale, il referendum, a tale difficoltà ha deciso di aggiungere un secondo elemento d'incertezza.

C'era stato il precedente della Brexit, ma a eccezione delle relazioni con l'UE, la politica estera della Gran Bretagna non è stata messa in discussione né ha subito intoppi: continua a essere durevole nei suoi obiettivi e in gran parte bipartisan. In Italia – inutile ricordare che il nostro ruolo nel mondo è meno impegnativo di quello britannico e la nostra opinione pubblica meno interessata ad averne uno – la sconfitta di Matteo Renzi, il 4 dicembre 2016, rende più difficile confermare le iniziative compiute finora e gli impegni futuri in materia di relazioni internazionali.

Oltre che in Europa, le ipotesi elettorali aperte dalla sconfitta di Renzi e dalle dimissioni del suo governo, potrebbero rimettere in discussione il nostro ruolo nella Nato, i rapporti con la Russia, gli impegni in Libia e nella coalizione anti-IS, oltre che le nostre politiche sui migranti. Francia, Germania e Olanda potrebbero presto trovarsi nelle stesse condizioni d'instabilità o fragile stabilità. Lo sapremo nel corso del 2017 dopo le loro tornate elettorali: per noi è già un dato di cronaca del 2016.

A parte il susseguirsi di vertici europei che saranno molti anche quest'anno, il calendario internazionale presenta tre appuntamenti importanti, fortemente voluti e rivendicati dal governo nell'anno passato, e che richiedono un ruolo diretto, da protagonista del nostro paese. Dal primo di gennaio l'Italia è membro non permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, per la settima volta in 61 anni; il 25 marzo organizzerà nella capitale le celebrazioni del sessantesimo dei Trattati di Roma che istituirono la Comunità economica europea, e il vertice politico che seguirà; il 26 e 27 maggio ospiterà a Taormina il summit del G7 del quale dal primo gennaio è scattata la presidenza italiana. Sono occasioni alle quali tengono tutti i paesi. Le potenze di medio livello come l'Italia molto di più perché garantiscono sempre un po' di visibilità globale. Con un governo stabilmente in carica, uno tecnico, di scopo, di legislatura o a tempo determinato, le tre scadenze saranno evidentemente onorate. Ma quando è chiamato sul palcoscenico, sotto i riflettori per scelta voluta o per obblighi di calendario, un paese indebolito da una crisi interna appare sempre meno credibile di quanto meriti. Storicamente l'Italia ha una certa esperienza e una fama di scarsa attendibilità piuttosto meritata.

I tre eventi voluti da Matteo Renzi come presidente del Consiglio, sono una buona metafora della politica estera italiana: dei suoi comportamenti, delle sue decisioni, del rapporto fra il ruolo internazionale che il paese cerca di avere, la qualità del sistema nel quale agisce e l'opinione pubblica che a questo ruolo dovrebbe dare consenso e supporto.

## **Sfide nuove, difetti antichi**

“È stata una dimostrazione di unità dell'Europa” aveva detto il ministro Paolo Gentiloni lo scorso giugno, quando l'Italia era riuscita a conquistare uno dei due seggi non permanenti che spettavano agli europei al Consiglio di Sicurezza dell'Onu. In realtà lo ottenevamo solo per uno dei due anni previsti, concedendo il secondo all'Olanda che aveva conteso la candidatura in cinque

inutili votazioni. Per l'altro seggio europeo la Svezia aveva invece raggiunto il quorum al primo scrutinio. Gentiloni poteva rimarcare con soddisfazione il nostro senso di unità continentale in nome del quale rinunciavamo a metà del mandato previsto: l'idea della coabitazione era stata italiana.

Perché dunque, nonostante questo, la gran parte dei nostri partner dell'UE aveva votato per l'Olanda in tutte e cinque le votazioni e avrebbe continuato a farlo anche dopo? Perché la Svezia aveva raggiunto il quorum necessario alla prima chiamata e noi no? Gli svedesi spendono in cooperazione allo sviluppo l'1% del loro Pil, noi solo lo 0,21. Ma di tutto l'Occidente, l'Italia è il primo paese a fornire caschi blu all'Onu: 1.150 soldati in 26 missioni, più 6000 donne e uomini impegnati nelle operazioni Nato e in altre coalizioni internazionali. Inoltre l'Italia ha un ruolo primario nel tentativo di pacificazione della Libia. Perché, dunque, non c'è stata partita con la Svezia e ci siamo trovati a competere con l'Olanda, fino ad accettare un compromesso?

Le candidature al Consiglio di Sicurezza vanno fatte per tempo. Scaduta la sua sesta presenza nel 2008, l'anno successivo il governo italiano presentò una nuova candidatura per il biennio 2017/18. La richiesta fu avanzata nonostante Svezia e Olanda avessero già presentato le loro, concordate con i paesi dell'UE in nome dell'unità continentale: la stessa che Gentiloni aveva invocato ma che in precedenza un altro governo italiano aveva ignorato.

La presidenza del G7 è a rotazione fissa: uno alla volta tocca a tutti. La Sicilia invece è stata scelta da Matteo Renzi che aveva difeso la decisione contro le obiezioni di molti italiani e le perplessità di alcuni paesi associati. Nonostante questo impegno, la regione che a maggio accoglierà il vertice potendo offrire al mondo uno dei suoi angoli più belli, dimostrare che non c'è solo mafia e beneficiare di qualche investimento, ha votato no al referendum al 71%, la città di Taormina al 71,48, la provincia di Catania al 74,6, Giardini di Naxos al 76,45. Al netto del rifiuto della riforma costituzionale e dell'eventuale ostilità verso Matteo Renzi, le percentuali dimostrano un'altra cosa: che la politica estera sotto qualsiasi forma si manifesti, non porta consenso.

Infine le commemorazioni dei Trattati di Roma. Festeggiare l'Unione Europea, anche solo per i suoi successi passati, anche come occasione per invocare la necessità di riforme, oggi è un'impresa pericolosa. Convinte di poter presto governare dopo il voto referendario, quello che le opposizioni vorrebbero fare alla UE è un processo popolare, non una celebrazione. L'europeismo, che per l'Italia era un simbolo condiviso (l'affluenza alle elezioni per il Parlamento europeo aveva percentuali da paese socialista) e il veicolo per realizzare i cambiamenti che il sistema politico indigeno non era capace di fare, ora è diventato un peso. Se un partito facesse sua la definizione che in tempi diversi aveva dato Carlo Azeglio Ciampi – “Sono un cittadino europeo di nascita italiana” – avrebbe molte probabilità di perdere le elezioni.

## **Qui si rifà l'Europa o si muore**

“Credo che Dijsselbloem (il presidente olandese dell'Eurogruppo, n.d.r.) non abbia grande consapevolezza di come vanno le cose in Italia. Ma il giorno dopo il referendum, se le cose andranno bene, chiederò al Parlamento di essere autorizzato a mettere il veto sul bilancio UE”. “Se l'Europa vuole i soldi italiani, deve rispettare gli impegni presi sull'immigrazione”. “Io voglio difendere l'Italia nella battaglia storica perché il bilancio europeo tenga insieme diritti e doveri: vogliamo cambiare le regole europee”.

È una estrema sintesi delle numerose esternazioni di Matteo Renzi, crescenti nei toni e nella radicalità degli obiettivi per tutto il 2016. Il presidente del Consiglio aveva cercato di farsi interprete del sentimento sempre più ostile dell'opinione pubblica italiana verso le istituzioni europee. Nel 2015 aveva colpito – molti positivamente – un presidente del Consiglio che ai vertici europei si opponeva alle decisioni del direttorio franco-tedesco. Nel 2016 a Bruxelles avevano invece incominciato a chiedersi dove volesse arrivare Renzi con quei toni così duri e la messa in discussione delle regole, fino alle fondamenta della costruzione europea.

Abbandonata la diplomazia, Matteo Renzi era sceso nell'arena gladiatoria, adattandosi all'atmosfera dominante piuttosto che promuovendo percorsi condivisi di riformismo. Tuttavia, oltre che utile (forse) alla battaglia interna italiana per ottenere consenso popolare, è indubbio che servisse una scossa a un'Unione Europea immobile nei suoi riti e nelle sue politiche di rigore finanziario.

Sono anni che l'UE è sempre meno un capitolo della politica estera italiana e sempre più l'emiciclo delle narrative nazionali. Se la crisi economica e la questione dei migranti sono i due grandi problemi continentali che nessun paese dell'Unione può risolvere da solo, nemmeno elevando muri, il 2016 è forse stato l'anno in cui le decisioni prese a Bruxelles potevano sempre meno prescindere da ciò che facevano i governi e minacciavano gli elettorati nazionali. Non è improbabile che il 2017 segni un cammino ancora più marcato verso il ritorno dei nazionalismi. Ed è forse per questo che in Europa Matteo Renzi ha tentato di trasformare l'Italia da paese oggetto a soggetto attivo dei processi politici: con un certo atteggiamento guascone al quale i vertici europei non erano abituati, ma con alcuni risultati finali. Grazie all'uscita britannica, prima del referendum l'Italia aveva acquisito un ruolo di primo piano che in passato faticava ad affermare: anche se aveva sempre finto di avere.

## **Verso l'Africa: profughi e migranti**

Avere imposto a un'Europa egoista e riottosa la questione dei migranti, offrendo la prospettiva di una soluzione, è stata la parte meglio riuscita della mischia che Matteo Renzi aveva deciso d'ingaggiare con l'UE. Se su Patto di Stabilità e percentuali dello scostamento del bilancio il presidente del Consiglio aveva giocato d'azzardo, sul dramma migratorio ha imposto all'Unione un problema che i governi avevano cercato d'ignorare, che si rifiutavano di affrontare o pensavano di scaricare sulle spalle dei paesi in prima linea. L'esempio più clamoroso è il gruppo di Visegrad: Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia, "i parassiti venuti dal freddo", cioè i paesi dell'ex blocco sovietico che più hanno avu-

to dall'Unione e meno sono disposti a dare. “Chi prende i soldi si prenda anche i migranti”, aveva detto Matteo Renzi con durezza, riferendosi a loro.

Da anni ormai Grecia e Italia subiscono quasi per intero l'impatto migratorio. È una posizione difficile e costosa. Ma, pur mostrando uguale impegno e solidarietà verso i migranti, Italia e Grecia sono in condizioni diverse: quella italiana è peggiore. Il flusso verso la rotta balcanica di profughi siriani, del resto del Medio Oriente, di Afghanistan e Pakistan, si è in gran parte fermato. Almeno fino a che regge l'accordo con la Turchia e se non verrà meno l'aiuto internazionale che consente a Libano e Giordania di assorbire il maggiore impatto delle popolazioni in fuga dalla guerra civile in Siria e da IS in Iraq.

Riguardo alla rotta mediterranea il 2016 è stato invece un altro anno da record: oltre 180.000 persone, di cui 165.000 hanno seguito la rotta Libia-Italia. Al mese di novembre erano stati contati anche 4.233 morti, un altro primato nonostante il dato sia certamente incompleto. Lungo questa rotta non esistono filtri né muri: ci sono solo il deserto, il vuoto politico libico e il mare. Coloro che la percorrono non sono profughi – nel 2016 i siriani hanno smesso di transitare da Libia ed Egitto – ma migranti africani che per lo più non fuggono dai conflitti, ma cercano un futuro migliore. Per sconfitte elettorali già avvenute, per evitare di subirne e per la necessità di porre un freno a un fenomeno sempre meno controllabile, anche i governi europei più accoglienti stanno rifiutando i migranti economici. Da luogo di transito, l'Italia è diventata il loro binario morto.

“La pressione barometrica di un continente povero e in crescita” demografica, “accanto a uno ricco e in contrazione, non può essere sopportata per sempre”, aveva scritto James Traub del *New York Times*. In Europa la pressione è arrivata al suo limite di tenuta politica: in Gran Bretagna, in Italia, presto in Francia, Germania e Olanda. È principalmente merito dell'Italia se l'Europa è andata oltre gli enunciati del vertice del 2015 con i paesi africani alla Valletta, stabilendo un nuovo e più coraggioso modello di collaborazione. Il Migration Compact individua i paesi dai quali arriva la gran parte dei migranti illegali e nei quali esistono un governo e una

struttura economica su cui è possibile investire e lavorare per aiutarne la crescita. La pressione del presidente del Consiglio a favore di questi obiettivi, i viaggi mirati nel continente di Sergio Mattarella e di Paolo Gentiloni per promuovere il Migration Compact, hanno in qualche modo disegnato una nuova politica africana dell'Italia.

Ma servono fondi: quanto meno superiori alle ingenti rimesse che quei paesi ricevono dai loro migranti in Europa. E occorre tempo: più tempo di quanto possa avere ogni governo europeo in carica, prima di rischiare di perdere le prossime elezioni.

## **Egitto e India, due storie italiane**

L'ambasciatore Maurizio Massari non poteva credere a ciò che stava vedendo quella sera d'inizio febbraio, alla morgue del Cairo. Intuendo chi fosse il responsabile o quanto meno il mandante dell'uccisione di Giulio Regeni, e che sarebbe stato fatto di tutto per nascondere ogni traccia, Massari aveva preteso di vedere il corpo dello studente italiano scomparso da giorni e fatto ritrovare poche ore prima sul ciglio dell'autostrada per Alessandria. Giulio era stato pesantemente torturato: seviziato per quasi una settimana prima di essere ucciso, secondo l'autopsia che poi sarebbe stata fatta in Italia.

Da allora polizia, giudici, giornali e autorità politiche egiziane hanno condotto una sistematica campagna di disinformazione e occultamento delle prove. L'Italia ha congelato i rapporti economici, continuando ad amministrare quelli esistenti senza promuoverne di nuovi; verso la metà dell'anno ha richiamato l'ambasciatore che da allora non è più tornato nella sede del Cairo. Sin dall'inizio e senza cedimenti, il governo italiano ha rifiutato di ripristinare normali relazioni diplomatiche fino a che le autorità egiziane non avranno fatto piena luce sul caso.

Il 28 maggio il fuciliere di Marina col grado di secondo capo Salvatore Girone è atterrato a Ciampino, chiudendo momentaneamente una vicenda che per quattro anni aveva diviso Italia e India.

Dopo molti errori e pessime figure, era stato il governo Renzi a decidere di ricorrere all'arbitrato internazionale per dirimere il



caso di Girone e Massimiliano Latorre, l'altro marò da tempo rientrato in Italia per motivi di salute. Il Tribunale del mare per il diritto internazionale, ad Amburgo, aveva sottratto all'India la giurisdizione del caso: quattro anni dopo la morte di due pescatori del Kerala, uccisi secondo l'accusa dai due marò impegnati in una missione anti-pirateria, i giudici indiani non avevano ancora emesso un capo d'accusa. Poco dopo, il Tribunale di Amburgo aveva stabilito che anche Girone avrebbe dovuto attendere in Italia le conclusioni dell'arbitrato, previste non prima del 2018: decisione ribadita qualche tempo dopo dalla Corte suprema indiana.

Le due vicende hanno varie implicazioni. Egitto e India sono due importanti paesi in via di sviluppo: la seconda in realtà è già una potenza economica. Con l'Egitto però coltivavamo affari antichi e proficui. Con l'India meno: il nostro interscambio con questo paese di un miliardo e 100 milioni di abitanti è uguale a quello che abbiamo con la Polonia che ha 39 milioni di abitanti. Ma il potenziale dei rapporti economici è evidente: oltre a essere la democrazia più popolosa del mondo, oggi l'India cresce più della Cina. L'Egitto è invece in crisi economica, ma sul piano geopolitico è fondamentale per una soluzione del caos libico: dunque è decisiva per la nostra sicurezza, le nostre fonti energetiche, la soluzione del problema dei migranti.

In un caso e nell'altro, la diplomazia italiana ha operato con coerenza, facendo prevalere la necessità di una accettabile giustizia per tre italiani all'estero. Serviva più realismo? Dovevamo badare ai nostri interessi economici e, nel caso egiziano, anche geopolitici? La promozione e la protezione degli investimenti e dei mercati è parte decisiva dell'interesse di una nazione. Ma è difficile rispondere a queste domande in modo netto: un cittadino italiano era stato torturato e ucciso in Egitto, probabilmente da apparati della sicurezza di quel paese; due militari italiani erano stati fermati con l'inganno in India, durante una missione internazionale e trattenuti senza un capo d'accusa circostanziato.

Ciò che tuttavia colpisce nei due casi è la reazione dell'opinione pubblica il cui consenso e la cui partecipazione, come già detto, sarebbero necessari per la definizione di una politica estera nazionale.

Giulio Regeni è stato subito percepito come un caso di sinistra, i due marò di destra, e questo è stato lo scenario costante del dibattito pubblico sulle due vicende. Chi era di destra protestava perché il governo metteva in pericolo gli interessi italiani in Egitto (“mica possiamo fare la guerra per Regeni”); chi era di sinistra era certo della colpevolezza di Latorre e Girone perché loro erano militari occidentali e le vittime poveri pescatori del Kerala.

## **E adesso?**

Il 2016 è stato un anno intenso per la politica estera italiana. Il paese ha ottenuto una visibilità più marcata sulla scena internazionale non solo per le note caratteristiche personali del presidente del Consiglio. Gli obiettivi erano stati posti con maggiore chiarezza: l'Europa da riformare; i migranti e l'azione verso l'Africa come soluzione a lungo termine del problema; il caos mediorientale con la Libia come priorità italiana; la forte presenza militare nelle missioni internazionali di pace e di stabilizzazione. Anche i viaggi ufficiali all'estero del Capo dello stato, del presidente del Consiglio e del ministro degli Affari esteri rispondevano coerentemente agli obiettivi fissati.

Per quanto la politica estera non sia una fonte di consenso elettorale, dandole più visibilità il governo assecondava un interesse pubblico crescente, una richiesta di risposte semplici ad avvenimenti difficili da inquadrare, di una scena internazionale sempre più preoccupante. Il terrorismo islamico che controlla territori in Medio Oriente e allo stesso tempo colpisce nelle nostre città, in Occidente; lo spostamento di popoli dalle dimensioni che non si conoscevano dalla fine della Seconda guerra mondiale; i passi indietro dell'America di Barack Obama e le corse in avanti della Russia di Vladimir Putin che aprono scenari impensabili; la Cina che è sempre più ricca e potente, e sempre meno lontana.

Tuttavia, qualsiasi cosa faccia, nessun governo può essere premiato dagli elettori i quali chiedono soluzioni immediate e comprensibili: qualità che la diplomazia non ha perché i problemi sono

complessi, troppo gravi per un solo esecutivo e richiedono tempo per essere risolti. Così è nel grande oceano del web e sotto l'influenza di qualche specialista organizzato, che il pubblico italiano cerca e trova con facilità risposte su misura e verità inesistenti: i muri e la repressione fermeranno i migranti; IS è finanziato dall'America; le infinite proprietà taumaturgiche di Putin salveranno il mondo; Regeni è una spia inglese e i marò fascisti dal grilletto facile.

Il 2017 si apre con un web sempre più aggressivo e la constatazione della crisi dei due pilastri sui quali dal dopoguerra hanno poggiato la politica estera e il sistema di sicurezza italiani: l'Unione Europea palesemente in gravi difficoltà, sull'orlo di una disgregazione; gli Stati Uniti che sembrano voler aprire una stagione isolazionista, un'antica tentazione della potenza protetta da due oceani. Cosa potrebbe diventare l'Europa senza l'America e con una Russia ambiziosa alle frontiere, se lo chiedono gli italiani quanto gli altri europei.

L'Italia aveva mostrato capacità di equilibrio fra le due grandi potenze, opponendosi al rinnovo automatico delle sanzioni europee a Mosca. "Abbiamo bisogno di considerare che la parola guerra fredda non può stare nel vocabolario del terzo millennio. Abbiamo bisogno che UE e Russia tornino a essere buoni vicini di casa", aveva detto con una certa enfasi Matteo Renzi, unico leader occidentale al Forum economico di San Pietroburgo, davanti a Vladimir Putin. "Russia ed Europa condividono gli stessi valori", aveva aggiunto senza specificare esattamente quanti e quali valori abbiamo in comune.

Ma alla fine dell'anno, incensato come alleato prezioso, il presidente del Consiglio era stato anche l'ospite d'onore alla Casa Bianca, alla cena d'addio di Barack Obama. Come quando l'Italia apriva fabbriche d'automobili a Togliattigrad e contemporaneamente era chiamata "la Bulgaria della Nato" per la sua fedeltà all'alleanza. La flessibilità diplomatica era una prerogativa che l'Italia ha potuto coltivare fino a che i ruoli di Usa e Urss nel vecchio continente erano chiari: la protezione di Washington non era in discussione e l'amicizia con Mosca aveva dei limiti. Ma cosa accadrebbe se a causa di Donald Trump in Europa venisse meno l'America e crescessero le ambizioni della Russia?

Infine c'è l'Italia post-referendum. Le conseguenze non riguardano solo quanto bravi e credibili sapremo essere nel Consiglio di Sicurezza Onu, come organizzatori delle celebrazioni europee e del G7. Il voto di dicembre rende più concreta la possibilità che nel 2017 il paese possa essere governato da forze alternative all'attuale sistema di alleanze. Lega e Fratelli d'Italia sono dichiaratamente anti-europeisti, nazionalisti, anti-americani e filo-russi.

Sotto questo aspetto, il Movimento Cinque Stelle che ha più possibilità di ottenere una maggioranza, è una nebulosa: si possono intuire più che conoscere le sue intenzioni in politica estera. Difficile trovare un programma dettagliato e dichiarazioni esplicite, forse perché Grillo ha capito che in Italia il consenso popolare si costruisce altrove. I Cinque Stelle sono contro l'euro, ma non contro un'Europa non meglio specificata; l'universo dei blog che si richiamano al Movimento ha buoni legami con quello russo, molto attivo in Occidente; non si sono espressi sulla Nato ma si oppongono a spese e interventi militari; sono contro il terrorismo ma non a favore di una partecipazione italiana nella guerra a Daesh, a Raqqa e Mosul. Sul sito del movimento la posizione sui migranti c'è. Ma oltre l'enunciazione formale i leader evitano di parlarne, nonostante la questione sia seconda solo alla crisi economica nelle preoccupazioni degli italiani. Tra i cataclismi ereditati dal 2016 si delinea forse il tramonto dell'epoca in cui la continuità della politica estera era consuetudine e fonte di stabilità, chiunque andasse al governo.



## 10. Italia, un motore a cilindrata ridotta

*Mario Deaglio*

---

Per comprendere bene le difficoltà strutturali dell'Italia è necessario partire da quella che, per pudore, viene spesso indicata come “la Grande Recessione” anche se in realtà si tratta di una durissima crisi strutturale che persiste anche dopo che molti paesi (tra i quali non figura l'Italia) si sono lasciati alle spalle l'episodio recessivo del 2008-2009 recuperando i livelli pre-crisi del prodotto lordo, ma senza tornare al precedente ritmo di crescita.

Questa crisi ha fatto chiudere impianti e cantieri, negozi, uffici e centri commerciali, e tutte queste “macchine produttive” si deteriorano stando ferme e non ripartono alla semplice pressione di un bottone, determinando una caduta della capacità produttiva in gran parte dei paesi sviluppati.

In quanto non ancora superata, ma semplicemente “medicata”, la crisi ha ovunque ridotto la voglia d'investimenti reali – un vero e proprio “sciopero degli investimenti” che in Italia sono scesi dal 22 al 16% del prodotto interno lordo nel periodo 2007-2014 – mentre ha portato alle stelle l'attenzione per gli investimenti finanziari. La crisi ha ridotto il tasso di crescita sia per questo “sciopero” sia perché una parte cospicua dei vantaggi dell'informatica si traduce non già in maggiore produzione vendibile bensì in un aumento del tempo libero a disposizione del consumatore. Per conseguenza, le “cilindrate” dei motori economici di tutti i paesi avanzati hanno subito riduzioni notevoli, ma la cilindrata del “motore Italia” ha subito riduzioni molto maggiori della media.

Di tutti i paesi avanzati, l'Italia è quello che ha sperimentato la crisi più profonda e la risalita più lenta; la sua macchina burocratica

ha frenato la ripresa della macchina produttiva e per conseguenza il ritorno ai livelli precedenti la crisi si sposta in avanti nel futuro, anno dopo anno, per l'effetto congiunto di due debolezze: quella della crescita interna italiana e quella della debolezza della ripresa dell'economia globale nel suo complesso. Proprio dalla – pur ridotta – ripresa globale proviene l'aumento delle esportazioni italiane, l'unico elemento veramente dinamico dell'economia del paese.

La riduzione della capacità produttiva è difficile da stimare non solo con precisione ma neppure con un buon grado di approssimazione. Un'indicazione può derivare dal fatto che, fatto pari a 109 il livello massimo raggiunto nel 2007, ossia prima della crisi, dopo un paio d'anni di "timida ripresa", la produzione industriale non ha ancora recuperato il livello 94. Cadute di questo genere si riscontrano soltanto in occasione di guerre importanti e prolungate. Con la differenza – tutta a nostro favore – che, in questo secondo caso, la riduzione della capacità produttiva fu opera di bombe e provocò immensi danni in termini di vite umane. Nel primo caso, invece, gli agenti del calo sono stati la ruggine e l'obsolescenza, entrambe rimediabili. Queste considerazioni sono sostanzialmente vere, anche ammettendo che le misurazioni della crescita italiana possano essere errate per difetto per la difficoltà di tener conto delle transazioni mediante Internet, che iniziano a rappresentare un'entità non trascurabile e in forte crescita anche in Italia e che potrebbero essere sottovalutate nei conti nazionali.

In questo quadro non certo entusiasmante, l'economia italiana sta trovando una parziale via d'uscita in una radicale riorganizzazione dei settori produttivi in gran parte spontanea, ma sostenuta dall'azione pubblica anche a livello internazionale. In questo periodo complessivamente buio il paese sta comunque tentando di stabilire almeno due capisaldi internazionali per il suo sviluppo futuro, una filiera agroalimentare a dimensione globale e una forte presenza nel settore petrolio-grandi lavori. Questi due possibili capisaldi sono esaminati qui di seguito.

Va da sé che la spinta che può derivarne non è sufficiente a rilanciare stabilmente l'economia italiana. È necessario un rilancio della domanda interna sia di beni di consumo sia d'investimenti,

ma questo va al di là delle analisi del presente Rapporto. La crescita della filiera agroalimentare e del settore petrolio-grandi lavori è probabilmente una condizione necessaria per una stabile ripresa dell'economia italiana. Non è certo una condizione sufficiente.

## **I capisaldi internazionali della futura economia italiana**

### *Una filiera agroalimentare a dimensione globale*

La novità principale sull'orizzonte dell'economia italiana è data dal formarsi, nel corso dell'ultimo decennio, di una "filiera agroalimentare". Si può indicare con questo termine un ampio e organico intreccio di scambi produttivi tra imprese in vario modo collegate al settore alimentare, anche al di fuori delle normali classificazioni statistiche. Quest'intreccio è naturalmente sempre esistito, ma nell'ultimo decennio ha subito una trasformazione strutturale di estrema importanza: i legami tra i vari segmenti da deboli ed episodici sono diventati più solidi e più duraturi, la qualità della produzione è aumentata, il vantaggio competitivo italiano è cresciuto, uno dei pochi – se non l'unico – caso di uno sviluppo in tal senso.

La formazione di questo settore è derivata da una quantità abbastanza rilevante di nuovi investimenti (un'eccezione alla loro diminuzione e successiva prolungata stagnazione alla quale si è fatto riferimento nel paragrafo precedente) ma soprattutto dalla "messa insieme" di elementi prima separati che ha aggiunto valore al tutto. I legami organici si sono formati soprattutto in vista dell'espansione all'estero, ossia "saltando" le strettoie della distribuzione interna nella quale la "catena" degli intermediari è spesso troppo lunga.

La domanda si è diretta verso fasce di popolazione globale dal reddito alto o medio-alto, che hanno superato l'interesse primario per il cibo a buon mercato. La sottolineatura del "prodotto legato alla terra" ha suscitato l'interesse di chi è favorevole al "fattore bio" nell'alimentazione e ha favorito l'espansione che riguarda soprattutto i comparti dei vini, dei biscotti, della pasta e dei formaggi. Un dato indicativo di questo successo riguarda le rilevanti



quote del mercato mondiale delle “bollicine” che il Prosecco ha strappato allo Champagne.

L'espansione estera della filiera agroalimentare italiana deve sicuramente molto – anche se è difficile stabilire quanto – al sostegno pubblico, un sostegno ben diverso da quello, molto spesso utilizzato in Italia, consistente in sussidi e sgravi. Si è trattato di un grande investimento collaterale che ha portato vantaggi indiretti ma estremamente importanti, precisamente di EXPO, la grande esposizione universale tenutasi a Milano dal 1° maggio al 31 ottobre 2015, il cui tema era *nutrire il pianeta, energia per la vita*: una tribuna di enorme rilievo per attirare l'attenzione del pubblico mondiale.

Il messaggio “promozionale” di EXPO 2015 è stato lanciato proprio mentre giungeva a maturazione il messaggio “culturale”, dovuto essenzialmente ad associazioni private. L'Università degli Studi di Scienze Gastronomiche, più nota come “Università del Gusto”, attiva dal 2004, è nata per la lunga opera dell'associazione Slow Food e successivamente dell'associazione internazionale Terra Madre che hanno proiettato l'immagine del cibo italiano su un orizzonte intellettualmente elevato, con cibi biologici ed equilibri ecologici. Su questa base hanno agito da un lato gli imprenditori, con iniziative di grande impatto in tutto il mondo e dall'altro gli ambasciatori, ossia l'Organizzazione diplomatica italiana che ha spesso assistito in maniera efficace, e talvolta persino stimolato, gli imprenditori a intervenire su estesi mercati nazionali come, ad esempio, quello cinese.

La filiera agroalimentare è molto più variegata e complessa di quanto si creda: si estende dai trattori agricoli (un settore in cui l'Italia ha una presenza rilevante) alle ricerche sulle malattie delle piante (le università italiane sono largamente presenti) e può fare da catalizzatore di una parte della domanda turistica. Può essere organicamente collegata con alcuni settori manifatturieri, soprattutto “made in Italy” (tessile, pelletteria, scarpe, ecc.), e con i servizi turistici. L'uso del web ha portato un enorme vantaggio ai piccoli produttori italiani che, in tal modo, attraverso varie piattaforme internazionali, possono presentare la loro offerta direttamente ai clienti finali. Il flusso di presenze negli agriturismi è sensibilmente aumentato negli ultimi anni.

Se il mondo seguirà le vie della pace e del libero commercio si è così creato un tassello della futura struttura produttiva italiana che attualmente non è sufficiente a reggere il peso della ripresa, ma che potrebbe anche farlo in un futuro relativamente prossimo.

*I pilastri per costruire il futuro:  
L'industria petrolifera e i "grandi lavori"*

La filiera agroalimentare è costituita da migliaia d'impresе indipendenti, in maggioranza medie o medio-piccole. Il secondo tassello con cui l'Italia tenta di proiettarsi verso un futuro economico sostenibile è invece costituito da un unico gruppo aziendale, con un nome molto breve: Eni.

L'Eni è la prima impresa italiana nelle classifiche internazionali basate sia sul fatturato sia sulla capitalizzazione di Borsa; figura al sesto posto tra i gruppi petroliferi mondiali per giro d'affari, ha lo stato italiano come maggiore azionista e come detentore di una "golden share" che gli attribuisce una sorta di diritto di veto contro eventuali "scalate" non gradite. Le specificità dell'Eni sono quelle di aver investito molto nelle tecnologie avanzate di ricerca e trasporto sia di petrolio sia di gas. La sequenza della sua attività può essere riassunta in: 1) scoperta di un giacimento; 2) sviluppo delle prime fasi della produzione; 3) vendita di quote della proprietà ad altre società petrolifere e formazione di un consorzio per lo sfruttamento del giacimento; 4) gestione attiva del giacimento anche per conto degli altri membri del consorzio.

Tutto ciò ha portato l'Eni a effettuare un gran numero di scoperte tra le quali spicca Zohr in Egitto, il maggior giacimento al mondo di gas naturale, oltre ai ritrovamenti ai giacimenti *offshore* in Angola.

L'Eni è ben posizionata nella gestione di giacimenti "multi-proprietà" anche per motivi attinenti alla posizione internazionale dell'Italia: quando un giacimento appartiene a più compagnie, i governi locali esitano a darne il controllo operativo a imprese di grandi paesi. L'impresa italiana, espressione di una media potenza, dà maggiori garanzie d'imparzialità.

Accanto all'estrazione e alla gestione di giacimenti petroliferi e gasiferi, l'Eni ha sviluppato, anche attraverso società partecipate, una gamma di proprietà tecnologiche accessorie che ne aumentano la capacità d'azione a livello mondiale.

Per una certa analogia, accanto all'Eni si possono indicare specializzazioni italiane di eccellenza in vari settori della meccanica e dell'elettronica, a cominciare da quelli connessi con il trasporto ferroviario, dal segnalamento alle costruzioni ferroviarie vere e proprie; si aggiungano le costruzioni di centrali elettriche e quelle navali, con una specializzazione nella nautica per crociere e da diporto.

Il panorama non sarebbe completo se non si menzionassero altri settori della meccanica, specializzati nel produrre macchinari e impianti industriali di un'ampia gamma di settori, dal tessile alla panificazione e ai gelati (questi due ultimi riconducibili indirettamente alla filiera agroalimentare). Nell'insieme di queste attività si osserva una moderata ripresa della domanda estera in un quadro congiunturale positivo, ma ancora troppo debole.

## **La politica economica estera dell'Italia nel 2016**

La politica economica estera dell'Italia nel 2016 ha ruotato attorno a due poli: il primo è l'"estero prossimo", ossia Bruxelles e l'Unione Europea, il secondo è l'"estero lontano", ossia il resto del mondo.

Con Bruxelles, il governo italiano ha giocato una partita intonata a ottenere maggiore "flessibilità" rispetto ai traguardi fissati dal Patto europeo di stabilità. Alla base di questa strategia c'è la convinzione che, per decollare davvero, la ripresa italiana abbia bisogno di una "spinta" della domanda interna e che questa possa realizzarsi solo attraverso la domanda delle famiglie, viste le lentezze nella spesa per investimenti dell'amministrazione pubblica e delle imprese. Per stimolare questa domanda si è perseguita la via di piccoli "bonus" a determinate categorie (come gli 80 euro al mese in più ai lavoratori dipendenti e, più recentemente, i 500 euro "una tantum" ai diciottenni per l'acquisto di libri e biglietti per cinema e concerti,

della 14<sup>a</sup> mensilità per i titolari di piccole pensioni, il rafforzamento di alcune detrazioni fiscali per ristrutturazioni edilizie). In realtà l'effetto di stimolo di queste misure si è rivelato quasi sempre modesto e il caso italiano non sembra fare eccezione.

La partita della flessibilità è stata giocata con efficacia in quanto ha portato la Commissione a sospendere il giudizio sulle misure italiane e, di fatto, a dare una sorta di tacito assenso a un'interpretazione elastica dei limiti di spesa, contro un'opposizione apparentemente forte dei tedeschi. A questo si è aggiunto l'“effetto terremoto”, ossia la possibilità, concessa dai Trattati, di non includere nel computo del rapporto fondamentale deficit/pil la parte di deficit derivante dalle spese relative alle calamità naturali; infine vi è stato l'“effetto migranti”, ossia un trattamento analogo a quello delle calamità naturali per le spese derivanti dall'arrivo e dalla permanenza in Italia di centinaia di migliaia di persone.

Un altro argomento sul quale l'Italia ha preso duramente posizione – in contrasto con una tradizione di ricerca del consenso e di profilo basso – è quello relativo alle sanzioni alla Russia che nel Consiglio europeo di ottobre si volevano alzare. Anche in precedenza l'Italia ha preso posizione su questo punto, esigendo una discussione politica e non un semplice rinnovo amministrativo delle sanzioni esistenti. La posizione italiana non può non tener conto della forte flessione delle esportazioni italiane verso la Russia (una contrazione di un quarto – un terzo a seconda del periodo di riferimento) e anche dell'effetto indiretto di tali sanzioni (esportazioni di parti a industrie tedesche che poi esportavano verso la Russia). Queste due componenti hanno certamente inciso in misura non del tutto trascurabile sulla bassa crescita italiana.

Lo spazio che l'Italia si è così guadagnato è dovuto anche alla situazione di relativa confusione dell'Unione Europea determinata dall'uscita della Gran Bretagna (per ora non ancora entrata in fase operativa) e dall'approssimarsi di prove elettorali estremamente importanti in Francia e in Germania. La prospettiva che in Italia i “no” europei alle richieste del governo dessero spazio alle forze di opposizione contrarie alla permanenza dell'euro, ponendo la moneta europea e la stessa Unione Europea in una posizione davvero

difficile, ha indotto la Commissione a cercare di comporre le differenze invece di adottare un atteggiamento strettamente (e miope) legalistico.

Venendo all'“estero lontano”, le visite ufficiali all'estero del presidente del Consiglio hanno tenuto fortemente conto della dimensione “promozionale” dell'imprenditoria italiana all'estero. Adottando una pratica frequente in altri paesi avanzati, il presidente è stato sovente accompagnato da una delegazione di imprenditori. Così è stato per il G20 nella città cinese di Hangzhou; in quell'occasione è stato anche firmato un accordo per la tutela del “made in Italy”, mentre il presidente ha visitato il quartier generale di Alibaba, la grande impresa cinese di *e-commerce* che ha inserito vari vini italiani nel suo catalogo. In precedenza, e precisamente nel mese di febbraio, il presidente si era recato in Africa, toccando Nigeria, Ghana e Senegal.

Il 18 maggio si tenne a Roma, alla Farnesina, la Conferenza Ministeriale Italia-Africa, un primo tentativo organico d'intessere rapporti a un tempo economici (la partecipazione dell'Italia ai progetti di sviluppo africano, fino a pochi anni fa relativamente secondaria rispetto alla presenza italiana in altri scacchieri) e politici (questi ultimi dominati dalla questione dei migranti).

Il problema delle migrazioni non può non essere affrontato in un'ottica di lungo periodo. Nel giro di 20-30 anni la popolazione africana è destinata a raddoppiare e quindi un secondo miliardo di abitanti (tutti, ovviamente, giovani) si aggiungerà al miliardo attuale. Un calcolo necessariamente approssimativo, che tenga conto delle proiezioni demografiche e del presumibile andamento della produttività, mostra che il prodotto lordo del continente africano deve crescere nell'ordine del 6-6,5% all'anno per fornire occasioni di lavoro alle sue nuove leve.

Attualmente la crescita economica africana procede al ritmo del 5-5,5% nell'Africa sub-sahariana ed è scesa al 2,5-3,5% nell'Africa settentrionale. Una partecipazione dell'Europa (con l'Italia in primissima fila, non foss'altro che per ragioni geografiche) ai progetti infrastrutturali africani potrebbe favorire entrambe le sponde del Mediterraneo. Ci si può attendere che, quale che

sia il governo in carica a Roma, questo scacchiere sarà oggetto di molta attenzione negli anni futuri.

Separatamente dal resto dell’Africa va considerata la situazione della Libia, un paese dagli eventi turbinosi in cui l’Italia ha molti interessi, petroliferi e non solo. La linea italiana, contraria a un intervento diretto ma favorevole a un appoggio forte al governo legittimo, nell’ottica della formazione di uno stato federale (come è già stata la Libia dal 1951 al 1963) è complessivamente prevalsa finora su quella, più rigidamente interventista, di Francia e Gran Bretagna.

In conclusione, l’esame della “politica economica estera” dell’Italia non restituisce l’immagine di un paese arroccato su se stesso e relativamente indifferente a quanto succede a Nord delle Alpi e a Sud del Mediterraneo, bensì quella di una graduale presa di coscienza delle sfide internazionali e della necessità italiana di trovare un posto nel nuovo ordine internazionale che è destinato a seguire alla Grande Recessione e ai suoi effetti, non solo economici, sul mondo.



# 11. Lo stand by dell'integrazione europea: proteste e debolezze italiane

*Franco Bruni*

---

## Obiettivi ridimensionati

“I miei colloqui con voi – scrive in settembre il presidente dell’UE, Donald Tusk, ai colleghi del Consiglio europeo<sup>1</sup> – dimostrano chiaramente che il conferimento di nuovi poteri alle istituzioni europee non è la formula desiderata”. Con insolita chiarezza, a tre quarti dell’anno viene sanzionata l’interruzione del tentativo di dar luogo a una *ever closer union* voluta dai Trattati<sup>2</sup> e, invece, respinta dal voto per Brexit a fine giugno.

Col suo “frenetico immobilismo”, fatto di continui vertici dove si cavalca l’emergenza e si “rinuncia alla progettazione politica”<sup>3</sup>, l’Unione ridimensiona quasi ufficialmente, nel 2016, le sue ambizioni d’integrazione. L’anno comincia ancora nell’eco di quelle “Relazioni”, prima dei 4 e poi dei 5 presidenti<sup>4</sup>, che fra il 2012 e il

---

<sup>1</sup> Consiglio dell’Unione europea, *Lettera del presidente Donald Tusk prima del vertice di Bratislava*, 13 settembre 2016, [www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/09/13-tusk-invitation-letter-bratislava/](http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/09/13-tusk-invitation-letter-bratislava/)

<sup>2</sup> Article 1 TEU.

<sup>3</sup> J. Habermas, “Core Europe to the Rescue: a Conversation With Jürgen Habermas About Brexit and the EU Crisis”, *Social Europe*, 12 luglio 2016 dove si legge inoltre “The *dynamic gridlock* is paid for by giving up any attempt to *shape events politically*”, (corsivo non nell’originale), <https://www.socialeurope.eu/2016/07/core-europe-to-the-rescue/>

<sup>4</sup> J.-C. Juncker, in collaborazione con D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi e M. Schulz, *Completare L’Unione economica e monetaria dell’Europa*, Commissione europea, <https://>



2015 avevano proposto d'integrare le politiche finanziarie, fiscali ed economiche e di avvicinarsi a un'unione politica. Ma è solo un'eco: le Relazioni sono rimaste a lungo trascurate nei lavori del Consiglio. Quello delle Relazioni chiamiamolo "piano A", coerente con l'obiettivo dei Trattati.

Già nei primi mesi dell'anno l'inerzia sul piano A si trasforma in sostanza in un "piano B". I programmi di risanamento finanziario e rilancio di produttività e crescita vengono rimessi alla responsabilità dei governi nazionali, chiamandoli politiche di *risk reduction*: riducono il rischio di un'eurozona con economie troppo divergenti e finanziariamente squilibrate. Quanto a quello da fare assieme, si punta a predisporre meccanismi di *risk sharing* che comprendano, ad esempio, l'assicurazione dei depositi bancari, fondi per la gestione dei rischi d'insolvenza dei debiti sovrani, fondi pubblici per supportare investimenti privati di rilevanza sovranazionale.

L'idea di condividere alcuni rischi assomiglia però a una poco impegnativa carota con la quale accompagnare un minaccioso bastone: quello dei mercati finanziari, che finirebbero per disciplinare con la forza speculativa i paesi che tardino o minimizzino i risanamenti e le riforme della *risk reduction*. Il piano B sembra nascere dalla constatazione che i poteri di Bruxelles nell'implementare le ricette di consolidamento fiscale e di riforma strutturale prescritte agli stati membri sono inefficaci: meglio dir chiaro ai creditori privati degli stati che è il loro giudizio che conta.

Dietro questa minaccia di affidarsi alla disciplina decentrata di mercato c'è soprattutto la Germania creditrice, che vorrebbe anche che la Bce cominciasse a ridurre gli acquisti di titoli, vorrebbe costringere le banche ad accantonare capitale a fronte dei titoli governativi che detengono e, addirittura, predisporre una procedura automatica di ristrutturazione del debito per i paesi in difficoltà finanziaria. Questa minaccia, già segnalata nel Rapporto Ispi 2016<sup>5</sup>, si è manifestata ai primi di febbraio in una lettera ai giornali dei

---

[ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_it.pdf)

<sup>5</sup> A. Colombo, P. Magri (a cura di), *Le nuove crepe della governance mondiale. Scenari globali e l'Italia*, Edizioni Epoké - ISPI, Novi Ligure, 2016, p. 90 e segg.

governatori delle banche centrali di Francia e Germania<sup>6</sup>. Nella lettera c'è anche l'idea di quello che qui è chiamato piano B, ingentilito dall'ipotesi di creazione di un ministro del Tesoro unico per la zona euro. Dello scambio di *risk reduction* con *risk sharing* si parla anche in alcuni documenti ufficiali, soprattutto dove la condivisione dei rischi si riferisce a quelli dei sistemi bancari<sup>7</sup>.

Ma nemmeno il piano B pare avanzare, per varie ragioni. Oltre alla miope riluttanza dei leader tedeschi ad assicurare pro-quota rischi ai quali sono comunque esposti per l'interdipendenza europea; oltre allo stallo (il *first mover's problem*) derivante dal reciproco attendersi della riduzione dei rischi, che richiede sforzo politico ai singoli stati, e della condivisione, che lo richiede all'iniziativa comunitaria; oltre alla continua distrazione del Consiglio, costretto a concentrarsi sull'emergenza migratoria e sulla Brexit, incapace di ricorrere a vere iniziative di rilancio dell'integrazione che gestiscano l'emergenza in una visione di medio-lungo termine; oltre che da tutto ciò, il piano B è ostacolato dall'aumento in corso d'anno dell'incertezza, politica ed economica.

L'incertezza è diversa dal "rischio" che permette di assegnare probabilità a diversi sviluppi della situazione. È vera ignoranza dei futuri possibili scenari. Assicurarsi contro l'incertezza è avventuroso, quando non impossibile. Con l'incertezza oltre un certo limite, l'assicurazione comunitaria dei rischi è comunque troppo costosa e si riduce molto il realismo di un grande scambio collettivo, in Europa, fra *risk sharing* nazionali e *risk reduction* comunitaria.

L'incertezza è dappertutto nel panorama geopolitico ed economico. A esaltarla giunge Brexit, a metà anno. Brexit è simbolo d'incertezza anche perché modi e tempi della sua attuazione appaiono oscuri. E viene poi il risultato delle elezioni Usa che, anziché

<sup>6</sup> Pubblicato su *Süddeutsche Zeitung* e su *Le Monde*, tradotto in italiano "Un'unica autorità per governare l'euro", *La Repubblica*, 9 febbraio, [www.repubblica.it/economia/2016/02/09/news/un\\_unica\\_autorita\\_per\\_governare\\_l\\_euro-133024517/](http://www.repubblica.it/economia/2016/02/09/news/un_unica_autorita_per_governare_l_euro-133024517/)

<sup>7</sup> Cfr. ad esempio, in settembre: European Parliament, Think Tank, *Completing the Banking Union - Risk Sharing Initiatives and Parallel Risk Reduction Measures*, 13 settembre 2016, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_BRI\(2016\)574392](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_BRI(2016)574392)

ridurre l'incertezza eliminando il perdente, l'aumenta perché vince il candidato le cui logiche sono meno prevedibili. Si affacciano poi le incognite del referendum italiano, delle elezioni in Austria nonché dell'avvicinarsi delle elezioni francesi, olandesi e tedesche dell'anno prossimo. Per non parlare di migrazioni e guerre in Medio Oriente, delle tensioni russe, dei misteri cinesi.

Sicché in autunno sembra che anche il piano B sia accantonato. Esiste un piano C? Forse sì o, almeno, si parla di un disegno urgente, minimalista, ma che potrebbe finalmente trattare qualche emergenza con strumenti duraturi. L'idea sembra essere di concentrare gli sforzi dell'UE sull'obiettivo di produrre assieme alcuni beni indiscutibilmente collettivi europei. Anche se non si andasse oltre la gestione effettivamente comune delle migrazioni e di alcune politiche di sicurezza e di difesa, si tratterebbe di passi avanti in grado, fra l'altro, d'incontrare approvazione di maggioranze rilevanti delle opinioni pubbliche frenandone la degenerazione euroscettica. Al successo del piano C potrebbero contribuire le proposte in elaborazione da parte del *High Level Group on Own Resources*, il gruppo di lavoro inter-istituzionale costituito da Commissione, Parlamento e Consiglio europei<sup>8</sup>. Le proposte riguarderanno “i modi per rendere più trasparente, semplice, giusto e democratico” il finanziamento dell'Unione, cioè la riforma delle dimensioni della struttura del bilancio comunitario, e dovrebbero essere note all'inizio del 2017. A esse potrebbero legarsi altri spunti di riforma, come quella della tassazione delle società, attualmente molto diversa negli stati membri, disordinata e perversamente competitiva.

Un buon successo del piano C, contraendo un poco l'euroscetticismo e la sfiducia reciproca delle élite nazionali, potrebbe aiutare il rimbalzo delle ambizioni d'integrazione europea quanto basta a riprendere in considerazione passi del piano B e poi, addirittura, del piano A. Il rimbalzo sarebbe facilitato se, nel frattempo, un maggior sforzo di comunicazione spiegasse ai cittadini europei l'enorme, documentabile costo di un'eventuale morte dell'integrazione europea.

<sup>8</sup> European Commission, Budget, Multiannual Financial Framework, *The high-level group on own resources*, [http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/index_en.cfm)

Anche il piano C richiede dosi di attenzione e sforzo politico e amministrativo che potrebbero mancare se le incertezze crescessero ancora e generassero nuove emergenze nel campo della finanza, dell'economia o della politica internazionali. È inoltre difficile sperare che una sorta di minimalismo pragmatico possa rianimare l'integrazione comunitaria se non si condivide presto una soluzione del "trilemma di Rodrik"<sup>9</sup>, declinato a livello europeo<sup>10</sup>. Questo consiste nell'incompatibilità fra completa integrazione comunitaria, democrazia e autonomia degli stati nazionali. Se la democrazia informa solo singoli stati e anima la loro politica autonoma, l'uropeizzazione diventa scontro fra interessi nazionali o coordinamento burocratico con controversa legittimità democratica. D'altra parte, l'irrobustimento di rappresentanze democratiche sovranazionali presuppone più intense deleghe di poteri al centro e non può che limitare le autonomie nazionali. Poiché la rinuncia completa a qualunque dei tre elementi del trilemma è impensabile, la sua soluzione non può che consistere nel dosarli in modo da renderli compatibili. La ricerca di questo giusto dosaggio è ancora disordinata e inconcludente.

Vanno chiariti meglio gli ambiti di responsabilità e autonomia degli stati e dell'Unione: va cioè affrontato un ridisegno istituzionale condiviso e sostenibile, per evitare che il cosiddetto *muddling through* fra i corni del trilemma risulti in un continuo indebolimento dell'Unione accompagnato dal crescente scetticismo dei suoi cittadini. I piccoli passi per affrontare pragmaticamente le emergenze possono comprare tempo, ma questo scorre rapidamente e non bisogna lasciare che si esaurisca.

In questa fase di difficoltà, chi chiede di affrontare alla radice la questione delle istituzioni, della *governance* europea, è facilmente accusabile di rincorrere utopie anziché fare i piccoli passi che l'urgenza richiede. Ma senza un obiettivo strutturato e condiviso per la conformazione futura dell'Unione i piccoli passi rischiano di essere

<sup>9</sup> "The inescapable trilemma of the world economy", Dani Rodrik's weblog, 27 giugno 2007, [http://rodrik.typepad.com/dani\\_rodriks\\_weblog/2007/06/the-inescapable.html](http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2007/06/the-inescapable.html)

<sup>10</sup> M. Dassù, "Il puzzle che paralizza l'Europa", *La Stampa*, 10 settembre 2016, <http://www.lastampa.it/2016/09/10/cultura/opinioni/editoriali/il-puzzle-che-paralizza-leuropa-Zvm5MVYTIgaCImpcXHck3M/pagina.html>

disorganici e scoraggianti. Eppure urgono, assorbono tempo ed energia, paiono inevitabilmente distrarre dall'impegno nel disegno di fondo. È un dilemma nel dilemma: il problema attuale dell'Europa.

## **L'Italia protesta**

L'involuzione dal piano A al C è stata dannosa per l'Italia, che deve sperare non si continui a scivolare ma si rimbalzi verso più rassicuranti ambizioni. È vero anche l'inverso: la dimensione e l'importanza dell'Italia ne fanno uno dei responsabili dello scivolamento e potenziale protagonista del suo arresto e rimbalzo.

Durante l'anno il governo italiano si è fatto notare per le sue "proteste" con Bruxelles. Che possono distinguersi fra: proteste per l'inazione del Consiglio europeo che, in definitiva, è stato la causa principale della crisi dell'integrazione; e proteste contro la Commissione, soprattutto per l'"austerità" delle discipline di bilancio dettate dal Patto di Stabilità e dal Fiscal Compact, con condimento di frasi scomposte nei confronti dei "burocrati" che devono far rispettare quelle discipline.

Nell'interazione critica con la Commissione ha avuto gran posto il dibattito sulla "flessibilità", cioè sui margini di discrezionalità motivata che vi sono nelle regole comunitarie; margini che l'Italia si vanta di aver contribuito a introdurre<sup>11</sup> ma che giudica inadeguati o inadeguatamente applicati. È stato inoltre criticato l'approccio della Commissione e della vigilanza bancaria alle difficoltà di alcune banche italiane: perché troppo di ostacolo a interventi diretti del nostro governo (considerati "aiuti di stato"); perché troppo esigente in termini di quantità di capitale proprio, da provvedere subito per le banche in difficoltà; perché l'approccio presidia l'applicazione eventuale del principio del "bail-in", cioè del coinvolgimento nelle perdite delle banche dei portatori di obbligazioni da loro emesse<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Council of the European Union, *Encouraging structural reforms and investment: flexibility of the Stability and Growth Pact rules*, Bruxelles, <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/stability-growth-pact-flexibility/>

<sup>12</sup> Cfr l'ultimo paragrafo di questo capitolo.

Sembra spesso essere la Commissione la destinataria implicita degli strali che, senza distinguere le responsabilità del Consiglio, colpiscono genericamente l'“Europa” che “ci dice che cosa fare”, che impone “regole” anziché fare scelte politiche salvifiche.

Nei confronti del Consiglio, dove il governo italiano è direttamente rappresentato, le critiche paiono meglio focalizzate, in accordo con la diffusa insoddisfazione per il surplace dell'Unione, in parte attribuibile all'indebita attesa delle elezioni 2017 in Francia e Germania. Il problema è la crescente prevalenza dell'approccio intergovernativo: le critiche di uno stato membro dovrebbero dunque tener distinta la Commissione, istituzionalmente a favore di un approccio comunitario, e usare diplomazia, alleanze e proposte ben preparate nell'interazione con gli altri governi nazionali. Da questo punto di vista l'azione italiana non è parsa sempre impeccabile. A metà anno si è sfoggiata a Ventotene una triplice alleanza con Francia e Germania, senza assicurarsi contenuti solidi di un accordo che poteva non essere graditissimo al resto dell'UE.

Non sono peraltro mancate proposte costruttive e ben accolte. Due vanno soprattutto ricordate. In febbraio il governo italiano ha preparato per il Consiglio un documento sulla strategia e la strumentazione comunitaria che l'Unione avrebbe dovuto industriarsi ad adottare nella sua politica economica<sup>13</sup>. Vi si rileva la necessità di affrontare “i segni di disaffezione verso il progetto europeo, le difficoltà di percepire il valore aggiunto dell'appartenenza all'Unione”. Fra le proposte vi è l'adozione di una “politica fiscale per la zona euro nel suo insieme”: non solo disciplina a livello nazionale ma cogestione della domanda aggregata della zona. Sarebbe un'esplicita “fiscal stance” per l'eurozona con cui giustificare, ad esempio, la richiesta di maggiori investimenti pubblici in Germania, dove la carenza di domanda interna causa eccessivi avanzi con l'estero. Verso fine anno la Commissione sposerà la proposta di *fiscal stance* comunitaria, che verrà però subito soffocata in Consiglio dall'opposizione prevalentemente tedesca. Nel documento di febbraio si

<sup>13</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Una strategia europea condivisa per crescita, lavoro e stabilità*, febbraio 2016, Roma, [http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Una\\_strategia\\_europea\\_condivisa.pdf](http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Una_strategia_europea_condivisa.pdf)

chiede poi un fondo comune per la stabilizzazione del mercato del lavoro che fornisca risorse ai paesi che sperimentano aumenti più significativi della disoccupazione ciclica. Si propone inoltre “una politica di gestione condivisa delle frontiere esterne dell’UE con un meccanismo di finanziamento con emissione di titoli comuni”. Queste e altre idee del documento configurano compiti concreti per quel ministro delle Finanze dell’eurozona del quale la proposta franco-tedesca<sup>14</sup> lascia invece nel vago le funzioni. Il documento italiano tende però a sorvolare sui “compiti a casa” dei singoli paesi membri, risultando perciò troppo sbilanciato verso la condivisione più che la riduzione dei rischi per costituire un contributo pienamente convincente al successo del piano B di *risk reduction vs risk sharing*.

La proposta principale dell’Italia è stata però, in aprile, il Migration Compact<sup>15</sup>, sulla questione delle migrazioni. L’*Italian non-paper* che ne articola il contenuto è rimasto tutto l’anno l’unico documento<sup>16</sup>, innovativo, concreto e diffusamente apprezzato, sul più grave problema dell’UE. Vi si afferma che il flusso migratorio della via mediterranea durerà probabilmente decenni, è un fenomeno strutturale con prevalenza di migranti rispetto ai rifugiati e, se ben gestito, può aiutare la crescita e la demografia europee. Va oltre i programmi d’emergenza sui quali ci si è finora concentrati, dalla protezione delle frontiere alla riforma dei diritti d’asilo. Stila due liste di “ciò che l’Europa può offrire” e di “ciò che può chiedere”, tentando di disegnare una strategia organica e sostenibile. Dal lato dell’offerta si va dai progetti d’investimento nei paesi d’origine, a strumenti per facilitarne l’accesso ai mercati finanziari internazionali, all’offerta organizzata d’opportunità di migrazione legale. Quanto alle richieste possibili sono soprattutto collaborazioni stabili nei controlli di frontiera, nel reinserimento dei rimpatriati, nella gestione dei sistemi d’asilo e delle politiche di sicurezza e lotta al traffico di persone. Propone inoltre innovazioni per il finanziamen-

<sup>14</sup> Cfr. *Ibidem* e nota 6.

<sup>15</sup> Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei ministri, *Immigrazione, la proposta dell’Italia alla UE*, 21 aprile 2016, Roma, <http://www.governo.it/articolo/immigrazione-la-proposta-dellitalia-alla-ue/4509>

<sup>16</sup> [http://www.governo.it/sites/governoNEW.it/files/immigrazione\\_0.pdf](http://www.governo.it/sites/governoNEW.it/files/immigrazione_0.pdf)

to di queste politiche, compresi fondi d'investimento e riorganizzazioni di disponibilità già esistenti.

In occasione del Consiglio informale di settembre a Bratislava, il premier italiano constata – parlando alla stampa italiana mentre diserta polemicamente la conferenza stampa di Hollande e di Merkel<sup>17</sup> – che, nonostante i pareri favorevoli ricevuti e i lavori preparatori, arricchiti dall'incontro trilaterale con Merkel e Hollande a Ventotene, l'attenzione per il Migration Compact è inadeguata e le preoccupazioni dell'Italia per la questione africana trascurate. Il documento finale del Consiglio viene poi definito da Renzi “molto banale” nella comunicazione al Parlamento<sup>18</sup> che precede il successivo Consiglio di ottobre. Dove peraltro il premier osserva che “l'atteggiamento [italiano] d'ingombrante presenza nel momento in cui è giusto far notare quando le cose non vanno e dirlo con grande forza” può dare risultati concreti, fra i quali accenna alle prime attenzioni comunitarie per il tema africano. Insiste inoltre sullo “spartiacque rilevantisimo, cruciale, decisivo” che sarà costituito dall'incontro fissato a Roma nel marzo 2017 per celebrare i sessant'anni dei Trattati proponendo un “percorso inedito” per rilanciare l'unione. Non si vedono, purtroppo, né i modi né i tempi con cui questo inedito disegno d'integrazione potrebbe prendere corpo in tempo per le celebrazioni romane, mettendo da parte l'affannoso susseguirsi di bisticci ed emergenze che fanno miope la politica, sia in Italia che nel resto dell'Unione. Va però constatato che le critiche all'“Europa” rivolte durante l'anno dal governo italiano, giuste o sbagliate, retoriche o precise, non sono state euroscettiche né prive di proposte costruttive.

Le insistenze italiane non sono state probabilmente irrilevanti nell'ottenere i piccoli progressi che, sul fronte migratorio e nella

<sup>17</sup> Si veda, ad esempio, il resoconto giornalistico di A. Mauro, “Ue, a Bratislava si frantuma il direttorio Renzi, Merkel, Hollande. Ma il premier italiano ha benzina da campagna referendaria”, *Huffington Post*, 16 settembre 2016, [www.huffingtonpost.it/2016/09/16/ue-bratislava-renzi\\_n\\_12044558.html](http://www.huffingtonpost.it/2016/09/16/ue-bratislava-renzi_n_12044558.html)

<sup>18</sup> Camera dei Deputati, Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 691 di mercoledì 12 ottobre 2016, Roma, [www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0691&tipo=steno-grafico#sed0691.stenografico.tit00020](http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0691&tipo=steno-grafico#sed0691.stenografico.tit00020)



questione africana, sono emersi nei Consigli di ottobre<sup>19</sup> e di dicembre<sup>20</sup>, compresi primi contatti fattivi e stanziamenti nei confronti di paesi africani. Il Consiglio di ottobre si è svolto immediatamente dopo l'insediamento in Italia del nuovo governo Gentiloni. Il premier ha riconosciuto i piccoli progressi ma ha lamentato “fortissimi ritardi”. Come ha scritto Sergio Fabbrini:<sup>21</sup> la riunione di dicembre è durata “un’intera giornata senza prendere nessuna decisione di rilievo”, persistendo quel “minimalismo decisionale, causato dall’approccio intergovernativo aggrappato alla sua predisposizione consensuale”. Fra l’altro pare che i leader continuino ad attendere, in modo passivo e controproducente, gli esiti elettorali del 2017 in Francia e Germania. Lo stesso Fabbrini osserva che la ricerca paralizzante di equilibri consensuali sta tornando a caratterizzare anche la politica italiana dopo il referendum.

## Riforme difficili

A dire il vero la paralisi è durata quasi tutto l’anno, nella litigiosa attesa del referendum. Si è arrestato il dinamismo delle riforme economiche che all’Italia sono indispensabili anche per un buon accordo con la Commissione nel perseguire il rilancio della crescita e la riduzione dell’indebitamento. Il seguito dato alle raccomandazioni ricevute da Bruxelles è stato inadeguato. Renzi si è spesso vantato di rimanere “sotto il 3%” del rapporto fra deficit e Pil. Ma ciò è lungi dall’essere sufficiente, data la dimensione del nostro debito pubblico, soprattutto in vista di possibili rialzi internazionali dei tassi d’interesse. Occorre sforzarsi, in linea con il Patto di Stabilità e il Fiscal Compact, di sviluppare avanzi primari adeguati a far ripiega-

<sup>19</sup> Consiglio europeo, Bruxelles, (OR. en), EUCO 31/16, CO EUR 8, CONCL 4, Conclusioni, 20-21 ottobre 2016, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-31-2016-INIT/it/pdf>

<sup>20</sup> Consiglio europeo, Bruxelles, (OR. en), EUCO 34/16, CO EUR 10, CONCL 5, Conclusioni, 15 dicembre 2016, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-34-2016-INIT/it/pdf>

<sup>21</sup> “Europa e Italia: paralisi allo specchio”, *Il Sole 24 Ore*, 18 dicembre 2016.

re rapidamente la dinamica dello stock di debito. Le regole europee permettono d'altro canto di dosare questo sforzo, tenendo presenti speciali difficoltà ed emergenze e, soprattutto, miglioramenti della qualità delle spese e accelerazione delle riforme strutturali.

Conta davvero poco la protesta contro l'Europa delle regole e degli "zero virgola", quando la stabilità finanziaria del paese rischia di soffrire dell'inerzia di una politica inceppata dal timore di perdita di consenso di breve periodo. Si è fermata la revisione della spesa, si è ingolfata la riforma della pubblica amministrazione, si è ridotta al minimo la spinta normativa in favore di più concorrenza in settori chiave per la competitività, procedono con gran lentezza le riforme della giustizia e la ristrutturazione bancaria, latitano riforme significative della sanità, della scuola e dell'università. Grandi quantità di capitali e di lavoro rimangono impiegate in imprese private e amministrazioni pubbliche prive sia di successo economico-finanziario sia di utilità sociale. Il problema centrale dell'Italia è la produttività che ristagna da più di due decenni, in assoluto e nei confronti internazionali, sia misurata come produttività delle ore lavorate sia come produttività multifattoriale: quest'ultima segnala l'inefficienza complessiva del sistema e il fatto che le risorse non vengono indirizzate e spostate verso i settori, le imprese e gli impieghi più produttivi<sup>22</sup>. Ciò è preoccupante in un ambiente globale dominato da continui mutamenti delle tecnologie, degli scenari competitivi, delle opportunità d'investimento. Le cosiddette "riforme" dovrebbero servire proprio a dirigere, disciplinare e facilitare questa canalizzazione flessibile delle risorse di lavoro e capitale verso gli utilizzi più produttivi, privatamente e socialmente. Di grande rilievo, in particolare, sarebbero le ristrutturazioni nel settore delle banche e dei mercati finanziari e, soprattutto, le politiche attive del lavoro, nelle quali il ritardo del paese è grave, indispensabili per procedere a riallocazioni di lavoratori minimizzandone i costi economici e

<sup>22</sup> Sulla misura delle inefficienze allocative in Italia si veda, ad esempio, A. Linarello, A. Petrella, *Produttività e riallocazione: evidenza empirica dall'universo delle imprese italiane*, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Paper n. 353, Banca d'Italia, settembre 2016. Sulle misure e i confronti di produttività, dove risultano le impressionanti carenze dell'Italia, la fonte più ricca è il sito dell'Ocse.

umani e massimizzandone l'impatto sulla produttività. A ben vedere le raccomandazioni specifiche della Commissione all'Italia<sup>23</sup> (fatte proprie dal Consiglio) sono più attente alle riforme strutturali che agli zero virgola.

Si può supporre che la Commissione, nel dialogare con l'Italia, abbia tenuto conto della precarietà dell'equilibrio politico che avrebbe dovuto consentire le riforme e varare la Legge di Stabilità. Inoltre il governo italiano ha saputo fornire le argomentazioni richieste per difendere fin dove possibile quanto disposto nella Legge in rapporto agli impegni europei<sup>24</sup>. Ha risposto alla Commissione sia sui dettagli decimali dei conti finanziari sia sulle circostanze eccezionali che ritiene giustificino deviazioni dal percorso regolare di riduzione del deficit. Ci sono le premesse perché nella prima parte del 2017 si concluda la definizione dei conti e delle misure legislative con l'accordo europeo. Ma ogni accentuazione dell'instabilità politica inasprirebbe i problemi con il coordinamento di Bruxelles e, soprattutto, con l'opinione dei mercati che detengono il nostro debito e assicurano il finanziamento del paese e dei suoi investimenti.

Con un'Europa che rallenta l'integrazione e l'incisività del suo coordinamento, saranno sempre più i mercati a punire o premiare le politiche economiche degli stati membri ai quali, anche senza un'adeguata contropartita in termini di *risk sharing*, come vorrebbe il "piano B" prima menzionato, finirà per spettare ineluttabilmente il compito faticoso della *risk reduction*. Sarebbe stato meglio industriarsi di più in questo senso fin dall'inizio dell'anno, come suggerivano alcuni osservatori<sup>25</sup>. Non è opportuno dar l'impressione di

<sup>23</sup> Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, Raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2016 sul programma nazionale di riforma 2016 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 dell'Italia, (2016/C 299/01), [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A0J.C\\_.2016.299.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2016%3A299%3ATOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A0J.C_.2016.299.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2016%3A299%3ATOC)

<sup>24</sup> *Draft budgetary plans of euro area Member States*, Economic and Financial Affairs, European Commission, sottoposto dall'Italia alla Commissione, in [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/budgetary\\_plans/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm) si trova inoltre la lettera di osservazioni di quest'ultima e l'argomentata risposta del governo Italiano.

<sup>25</sup> Cfr. C. Bastasin, L. Bini Smaghi, F. Bruni, M. Messori, S. Micossi, F. Passacantando, F. Saccomanni e G. Toniolo, *Euro-zona, la responsabilità dell'Italia*, Luiss, School of European Political Economy, 21 gennaio 2016, <http://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/EuroItalia.pdf>

strumentalizzare le giuste proteste per l'inerzia dell'Europa per giustificare le nostre lentezze nel migliorare i conti e fare le riforme. Al contrario: mostrando più impegno nel ridurre il debito e nel riformare, l'Italia potrebbe guadagnare ascolto nello smuovere l'inerzia europea. Anche perché contribuirebbe alla stabilità dell'eurozona per la quale rappresenta oggi un punto di debolezza potenzialmente contagiosa, un minaccioso ricordo dei circoli viziosi del 2011-2012: un'economia troppo grande per essere salvata ma anche per lasciare indenne, con le sue eventuali crisi, il resto dell'area economico-monetaria con la quale è inestricabilmente interconnessa.

## **Il problema banche**

Le interconnessioni più importanti passano attraverso il sistema bancario. Mentre l'anno si chiude, molta attenzione è concentrata sul problema delle banche italiane. Solo alcune fra esse hanno fragilità davvero preoccupanti, ma la diffusione e la localizzazione dei loro guai è tale che, se non risolti bene e con tempestività, possono generare panico, contagio, rischi "sistemici" pericolosi per l'intera eurozona. L'azione del governo è stata rallentata, anche su questo fronte, dalla lunga – inutile e non facilmente spiegabile – attesa dell'esito del referendum costituzionale. Dopodiché il governo si è mostrato pronto, anche con opportuni stanziamenti, ad affrontare l'acutizzazione del problema, in contatto con le autorità europee e, in particolare, con la vigilanza della Bce.

I punti dolenti delle banche sono soprattutto due: l'ammontare dei prestiti con vari gradi di sofferenza e l'entità e diffusione delle emissioni di obbligazioni non garantite con le quali le banche si sono finanziate, collocandole colpevolmente in gran misura presso investitori inconsapevoli dei rischi che stavano assumendo. Secondo le norme europee entrate in vigore a inizio anno l'aiuto pubblico alle banche in difficoltà è possibile solo se congiunto al sacrificio degli obbligazionisti meno garantiti (oltre agli azionisti). Questa regolamentazione, spesso indicata sinteticamente "bail in", è stata adottata in Europa dopo che la crisi del 2008-2009 aveva indotto

diversi governi a salvataggi bancari molto costosi per le finanze pubbliche, cioè per i contribuenti non responsabili dei rischi corsi dalle banche salvate. Nel caso dell'Italia però, questi salvataggi non erano avvenuti anche perché i nostri istituti di credito problematici stavano accumulando un genere di rischi diverso da quello di banche estere coinvolte nell'acquisto di titoli altamente speculativi. Le banche italiane stavano, da diversi anni, prestando troppo a imprese troppo fragili e poco capitalizzate. La lunga crisi economica ha fatto emergere le debolezze della loro clientela mettendo alcuni istituti a rischio di solvibilità.

In questo quadro ci sono due elementi di potenziale controversia con le autorità europee. Primo, l'Italia sembra lamentarsi di non poter ricorrere liberamente ad aiuti statali quando questo è stato possibile, prima della normativa del "bail-in", per numerose e spesso grandi banche degli altri paesi europei. Secondo, l'Italia fa insistentemente presente la speciale diffusione delle obbligazioni bancarie che il "bail-in" sacrificerebbe: una diffusione avvenuta anche presso numerosissima clientela al dettaglio per la quale l'applicazione del "bail-in" costituirebbe un sacrificio socialmente e politicamente destabilizzante e tale da aumentare i pericoli di panico e contagio di banche sane e, per questa via, di rischio sistemico. Il 2017 vedrà gli sviluppi dell'interazione fra autorità italiane ed europee nell'applicazione di una normativa che è complessa e ha spazi di flessibilità che potrebbero servire al caso italiano.

Nell'eurozona le interconnessioni finanziarie sono tali che crisi bancarie sistemiche difficilmente possono confinarsi nel paese dove prendono l'avvio. Perciò la stabilità finanziaria europea richiederebbe la messa in comune di fondi precauzionali comunitari sufficienti a fronteggiare i pericoli di diffusione d'instabilità. Il cammino troppo lento e controverso dell'integrazione europea ha per ora limitato troppo questa forma di assicurazione collettiva che, fin dal disegno originale, è parte integrante del programma di Unione bancaria europea del quale il ritardato completamento sta minando l'efficacia. Su questo tema è bene che l'Italia continui a insistere perché si avanzi velocemente, mentre guadagna attenzione riordinando, con rigore e rapidità, le proprie debolezze bancarie e finanziarie. Di

questo riordino fa parte anche il contenimento del debito pubblico che è detenuto in gran quantità dalle banche e minaccia pericolosi corti circuiti fra i problemi della finanza pubblica e quelli bancari.

Le difficoltà delle banche, in Italia e altrove, non derivano solo da cattivi impieghi e da forme azzardate di raccolta. Debolezze strutturalmente più gravi sono insite in modelli di attività bancaria che il passare degli anni rende meno sostenibili e redditizi, corrodendo così la salute degli istituti di credito. Basti accennare all'impatto di tre fattori: lo sviluppo delle tecnologie informatiche, la concorrenza crescente della finanza non bancaria e l'aumento del capitale proprio che le banche devono detenere per compensare l'aumento della loro rischiosità che deriva dal crescente sfavore con cui è vista la socializzazione – un tempo considerata normale – dei costi di loro eventuali insolvenze. Per affrontare queste novità alle banche europee occorrono, fra l'altro, innovazioni nella struttura proprietaria e nel governo societario, accorpamenti, riorganizzazioni, vigilanza e regia internazionali, adeguata assicurazione comunitaria per le emergenze che possono accompagnare una fase di trasformazione. Anche da questo punto di vista non è bene che l'Italia viva i suoi problemi bancari sulla difensiva, come per proteggersi da evoluzioni o minacce che vengono da oltre i suoi confini, come per rifugiarsi in un far banca più chiuso e provinciale. Ha anzi vantaggio a stimolare i partner dell'eurozona perché accelerino l'azione comune per modernizzare l'attività bancaria i cui problemi, pur con peculiarità nazionali, sono diffusi in tutta Europa. Il sistema bancario è il canale per la circolazione nazionale e internazionale della moneta: la qualità della sua salute coincide con quella dell'euro.



## **12. Oltre il Migration Compact: la gestione italiana della crisi migratoria**

*Fulvio Attinà*

---

L'afflusso di migranti privi del permesso d'ingresso e residenza per motivi di lavoro scatena crisi politiche e sociali nei paesi di destinazione che devono affrontare sia i problemi dell'accoglienza economica e dell'integrazione sociale e culturale degli immigrati sia la protesta dei cittadini facilmente mobilitata da gruppi e partiti politici di opposizione. Nell'Europa della libera circolazione delle persone, la risposta permissiva dei governi che negli ultimi decenni si sono dimostrati favorevoli all'ingresso dei migranti irregolari, come manodopera a buon mercato, è oggi contrastata da altri governi che negano i vantaggi economici dell'immigrazione, addebitando ai primi la responsabilità della crisi in corso e della protesta anti-immigrazione. La situazione è complicata dalla consapevolezza che oggi i flussi migratori sono provocati spesso da calamità di origine naturale come siccità, inondazioni e altri fenomeni legati al cambiamento climatico, ma anche di origine umana come le guerre di qualsiasi genere che coinvolgono sempre le popolazioni civili e come il degrado politico che genera violenze, corruzione e malamministrazione. Questi disastri provocano l'evacuazione di un gran numero di persone che, non potendo più provvedere ai propri bisogni, cercano altrove condizioni che permettano loro di vivere con dignità, sfuggire agli stenti della povertà e della disoccupazione cronica e sottrarsi a persecuzioni etniche, religiose e politiche. Si parla, non a torto, di migrazioni forzate.

Per rispondere alle cause di questi disastri, i governi degli stati europei hanno fatto dell'aiuto umanitario una parte integrante della



propria politica estera. Molti paesi hanno acquisito importanti capacità di aiuto e intervento in caso di disastri e hanno sviluppato il loro *know how* della gestione di tali problemi. Queste capacità, però, non si applicano ai movimenti migratori seppure forzati e quindi irregolari: chi fugge da insicurezza e povertà non si preoccupa delle norme sull'attraversamento dei confini. Le migrazioni che gli europei sono disposti a trattare sono quelle dovute alla mancanza di lavoro in aree di declino economico o mancato sviluppo, purché siano bilanciate dall'offerta di lavoro in un paese in fase di crescita economica e con un mercato dinamico del lavoro. Ogni altra migrazione è destinata a essere fermata perché rappresenta una minaccia al normale corso della vita economica del paese di destinazione. Solo la ricerca di rifugio a causa di persecuzioni politiche si sottrae a questa politica e può ricevere il trattamento previsto dal diritto, ma senza trascurare valutazioni politiche. Lo stesso accade riguardo ai profughi e agli sfollati da zone di guerra qualora si tratti di spostamenti temporanei.

Se è importante fare queste differenze di categorie di migranti, è giusto anche tenere insieme tutti coloro che sono stati costretti ad abbandonare la propria casa per salvarsi la vita oppure per cercare mezzi di sostentamento adeguato. Non deve però sorprendere il fatto che questi migranti forzati siano spesso anche irregolari o illegali, e non sorprende che l'Europa, per la sua civiltà e il suo livello economico, sia la meta dei loro viaggi. Né sorprende che l'Unione Europea sia l'organizzazione internazionale alla quale i governi europei chiedono di gestire tali flussi migratori. Fino a oggi, però, il *policy-making* e il *crisis management* dell'Unione in quest'ambito non sono stati per nulla facili da realizzare e, sebbene a volte le risposte comuni siano state decise, la loro efficacia non è stata ancora dimostrata. La frammentazione delle risposte nazionali è rimasta in vita e ha sostanzialmente eroso le potenzialità della gestione comune della crisi. Nonostante sia evidente a tutti che, trattandosi di un fenomeno *transfrontaliero*, la gestione dovrebbe essere unitaria, la *customizzazione* nazionale delle scelte fatte a livello dell'Unione ha prevalso e anche la gestione coordinata delle risposte nazionali è stata debole.

La condotta italiana in merito alla risposta data dall'Unione alla crisi migratoria conferma tale affermazione. Tra il 2011 e il 2013

la risposta italiana è stata conforme a quella europea che negava la gravità e i caratteri speciali della crisi. Con Mare Nostrum, da ottobre 2013 a novembre 2014, l'Italia ha rotto il fronte europeo ma nel 2015 è tornata a conformarsi alle scelte comunitarie. Lo ha fatto come hanno fatto e fanno gli altri paesi dell'Unione, cioè ognuno a suo modo. La successione di quattro governi e il cambiamento della coalizione e del primo ministro hanno reso agevoli i cambiamenti della condotta italiana.

## **La gestione europea della crisi migratoria**

Nel 2012 il numero dei migranti extra-comunitari ammessi nei paesi dell'Unione Europea è sceso del 12% rispetto all'anno precedente per effetto del restringimento delle possibilità d'immigrazione regolare deciso da molti governi europei. Correlativamente è aumentato il numero dei migranti irregolari<sup>1</sup>. I migranti che cercano di entrare irregolarmente in Europa restano così bloccati tra le guerre, la violenza e la povertà che li hanno spinti a partire e la negazione di poter ricostruire la propria vita grazie a opportunità di lavoro delle quali in Europa pubblicamente si tace l'esistenza. Negli ultimi anni le fortune elettorali dei partiti populistici, anti-immigranti e anche xenofobi, alle quali ha contribuito la crisi economico-finanziaria del 2008, hanno spinto i governi a introdurre restrizioni all'ingresso di migranti e a negare il bisogno di manodopera straniera delle economie e delle famiglie dei paesi europei. In passato questo fabbisogno è stato soddisfatto con politiche permissive degli ingressi e con leggi di regolarizzazione degli immigrati irregolari. Il mercato del lavoro europeo, oltre che per ragioni demografiche e per l'invecchiamento della popolazione, ha bisogno di alimentare con lavoratori stranieri i settori abbandonati dagli europei. Si tratta di settori economici che hanno bassi margini di profitto e non possono essere delocalizzati in paesi a basso costo di manodopera: specialmente l'agricoltura, la pe-

---

<sup>1</sup> F. Crépeau e A. Purkey, *Facilitating Mobility and Fostering Diversity. Getting EU Migration Governance to Respect the Human Rights of Migrants*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe n. 92, Brussels, 2016.

sca, le costruzioni, le estrazioni, le collaborazioni familiari e di assistenza alle persone anche in strutture sanitarie, le imprese di pulizia, alberghiere e di ristorazione. Negli ultimi anni gli economisti hanno dimostrato quali siano gli effetti benefici sul prodotto nazionale e sul bilancio statale che possono venire dall'inclusione di lavoratori stranieri nel mercato ufficiale del lavoro nazionale. Se i migranti fossero immessi nel mercato legale del lavoro, sostengono gli economisti, i costi dell'accoglienza e dell'integrazione sarebbero compensati dai maggiori introiti fiscali ottenuti dalle loro contribuzioni<sup>2</sup>.

La crisi della quale ci occupiamo, quindi, è la crisi insorta in Europa da quando i leader europei hanno abbandonato le politiche permissive con le quali avevano gestito il fenomeno dell'immigrazione irregolare e il mercato del lavoro dei settori sopra menzionati e hanno risposto alla domanda di quella parte dei cittadini per i quali l'afflusso di migranti irregolari rappresenta una minaccia alle normali condizioni di vita in Europa.

Dagli anni Settanta l'immigrazione irregolare attraverso le coste mediterranee dell'Europa è stata un fenomeno in crescita costante, seppure discontinua. Nel 2011, l'anno della Primavera araba, la crescita degli arrivi di migranti irregolari ha avuto un'impennata e negli anni successivi è rimasta costante. Le coste della Libia, dove tra febbraio e marzo 2011 è caduto il regime del colonnello Gheddafi, sono diventate il principale punto di partenza dei barconi di migranti. Con la fine del regime, infatti, non è stato più rispettato il trattato stipulato da Gheddafi con il governo italiano che impegnava la Libia a bloccare la partenza dei barconi verso l'Italia in cambio di una serie di consistenti aiuti economici a favore del governo e del popolo libici.

Sono stati individuati quattro scenari di gestione della crisi a livello europeo da quando la crisi è stata percepita dai cittadini ed è entrata nell'agenda politica dell'Unione<sup>3</sup>:

<sup>2</sup> Bertelsmann Stiftung, *From Refugees to Workers Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States*, Migration Policy Centre (MPC), Robert Schuman Centre for Advanced Studies of the European University Institute (EUI), Firenze, <http://www.migrationpolicycentre.eu/>, 2016.

<sup>3</sup> F. Attinà, "Building management in the midst of the crisis: EU up 'against' the mi-

- 2011-2013, scenario della gestione convenzionale dell'immigrazione irregolare basata sui controlli di polizia alle frontiere e sull'attesa responsabilità verso il sistema Schengen da parte dei governi dei paesi d'ingresso dei migranti;
- ottobre 2013 - novembre 2014, scenario della dissociazione italiana dalla gestione convenzionale e dell'operazione Mare Nostrum in nome dell'emergenza umanitaria e della responsabilità giuridica del soccorso in mare;
- novembre 2014 - ottobre 2015, scenario del ravvedimento temporaneo dell'Unione a favore di un *approccio complessivo (comprehensive approach)* al fenomeno migratorio che è iniziato con la missione Triton, l'operazione militare contro i trafficanti e l'approvazione di due piani di ricollocazione negli altri paesi UE dei migranti presenti in Grecia e in Italia;
- novembre 2015 in poi, scenario della recinzione dell'Europa e del blocco dell'immigrazione basato sugli *hotspots* in Grecia e in Italia, sulla riammissione degli irregolari nei paesi di origine e di transito mediante accordi di collaborazione con paesi terzi, e sull'istituzione del servizio europeo di controllo dei confini e delle coste.

## La gestione italiana della crisi migratoria europea

Negli ultimi vent'anni la mobilitazione dei cittadini contro l'accoglienza degli immigrati irregolari in Italia è stata fatta da uno schieramento di gruppi e di partiti rappresentati anche nel governo Berlusconi. Sebbene l'afflusso d'immigrati negli ultimi trent'anni avesse fatto dell'Italia un paese multietnico, molti italiani rifiutavano di riconoscere questa realtà e di adeguare a essa l'organizzazione sociale del paese. Sotto pressione europea, nel 2009 il governo Berlusconi ha firmato il surricordato accordo con la Libia sposando le tesi dell'insostenibilità dei costi dell'accoglienza e la necessità della difesa dell'identità culturale del paese.

La politica del governo di centro-destra verso l'immigrazione irregolare, tuttavia, non è stata priva d'incertezze e ambiguità. All'Unione Europea che ricordava al governo italiano che doveva rispondere all'aumentato flusso di irregolari applicando le regole che si applicano ai normali ingressi di migranti irregolari – vale a dire fermo, identificazione, respingimento o espulsione di chi non ha titolo alla protezione internazionale – il governo italiano chiedeva di considerare il fenomeno anche come un'emergenza umanitaria. Quando il numero di migranti nei centri d'identificazione è diventato problematico e la gestione dei rimpatri degli irregolari difficile, lo stesso governo Berlusconi ha concesso il permesso di residenza temporaneo per ragioni umanitarie a tutti i migranti approdati in Italia tra gennaio e aprile 2011, ricordando che la maggioranza dei migranti era diretta verso i paesi del nord dell'Europa. Se l'obiettivo del governo italiano era indurre il Consiglio europeo a dichiarare lo stato d'emergenza umanitaria e contribuire con fondi dell'Unione ai costi sostenuti dall'Italia nella gestione degli immigrati, l'aspettativa è rimasta insoddisfatta. I governi europei e le istituzioni di Bruxelles, infatti, hanno semplicemente detto all'Italia di assumersi la responsabilità e i costi di fermare cittadini stranieri non autorizzati applicando le norme vigenti nel diritto internazionale e comunitario.

Le istituzioni e i governi dell'Unione ricordavano all'Italia la responsabilità di controllare l'attraversamento delle sue frontiere in quanto frontiere di un'unione di stati che aveva istituito la libera circolazione delle persone. Per i governi europei, in altri termini, dal momento che i paesi del Nord Africa non controllavano i propri confini, l'Italia e gli altri paesi sul confine mediterraneo dell'Unione, cioè Grecia e Spagna, dovevano pagare i costi del controllo degli ingressi nell'area del sistema Schengen. Il governo Berlusconi, che aveva già pagato il regime di Gheddafi per bloccare i migranti con l'accordo del 2009, ha accettato nuovamente la ricetta dell'Unione e nel 2011 ha concluso con la Tunisia e con il Consiglio Transitorio Nazionale libico nuovi accordi di concessione di aiuti in cambio del contenimento e della restituzione dei migranti irregolari. Grazie a questi accordi e al precedente con Gheddafi, il governo italiano

aveva proceduto a migliaia di respingimenti, condannati dalle organizzazioni umanitarie come violazioni del diritto internazionale.

Gli accordi del 2011 hanno funzionato con la Tunisia ma ovviamente non con la Libia precipitata nella guerra civile. Il governo Monti, subentrato nel novembre 2011 al governo Berlusconi, ha deciso la riapertura del centro di accoglienza e identificazione di Lampedusa, che il precedente governo aveva chiuso. Al governo Monti, inoltre, è toccato ricevere la sentenza della Corte europea dei diritti umani che ha riconosciuto l'Italia colpevole di aver intercettato in mare e respinto in Libia ventiquattro cittadini eritrei e somali senza consentire loro di presentare la richiesta di protezione internazionale. Il fatto oggetto della sentenza, avvenuto nel 2009, era una pratica comune della guardia costiera italiana in applicazione del trattato italo-libico. In complesso, il governo Monti, rimasto in carica fino all'aprile 2013, ha adottato una linea di basso profilo nella gestione degli arrivi irregolari, trascurando di rispondere con un cambiamento di rotta alla condanna espressa dalla Corte europea dei diritti umani pur di restare in linea con la politica migratoria esterna dell'Unione.

La svolta della politica italiana e della crisi migratoria europea è arrivata con il governo di Enrico Letta, entrato in carica alla fine di aprile 2013. Gli sbarchi sulle coste meridionali continuavano a ritmo costante. I contrabbandieri continuavano a fare affari fornendo imbarcazioni insicure ai migranti. La Marina e la Guardia costiera italiane continuavano a condurre azioni di pattugliamento e anche di soccorso. Il governo italiano continuava a chiedere alle istituzioni europee di riconoscere lo stato di emergenza umanitaria che avrebbe consentito di salvare i migranti a rischio di naufragio e definire il trattamento dei migranti irregolari sul territorio italiano. Seppure qualcuno come la Commissaria agli Affari interni, Cecilia Malmstrom, considerasse possibile affidare a Frontex funzioni di Search and Rescue (Sar), la posizione della Commissione e del Consiglio europeo è rimasta invariata: i migranti irregolari non possono essere oggetto di azioni di emergenza umanitaria; l'immigrazione irregolare non appartiene alla competenza dell'Unione; gli stati devono esercitare il loro potere di controllo sull'attraversamento delle

frontiere esterne. Se l'Italia e gli altri paesi mediterranei non esercitano con efficacia il controllo, i governi membri – poiché i migranti irregolari possono circolare nei paesi dell'Unione grazie alla libera circolazione delle persone – possono salvaguardare il proprio paese sospendendo la libera circolazione e introducendo controlli alle frontiere interne anche solo dei cittadini di stati terzi.

Il 3 e l'11 ottobre 2013 altri naufragi hanno causato centinaia di morti. Il 7 ottobre i ministri dell'Interno dell'Unione hanno proposto una *task force* per il Mediterraneo. Una volta istituita, la *task force* ha tenuto due riunioni, e non è riuscita a concludere alcunché. Il 13 ottobre, dopo la visita a Lampedusa del presidente della Commissione e del commissario agli Affari interni, il governo Letta ha fatto sapere che l'Italia considerava suo dovere compiere quanto previsto dal diritto internazionale del mare e dal diritto internazionale umanitario verso le persone a rischio in mare. Il ministro dell'Interno ha ricevuto il mandato di organizzare e condurre nel Mediterraneo centrale azioni Sar e di controllo dei confini e interdizione del contrabbando di persone. Il 18 ottobre l'operazione denominata Mare Nostrum ha iniziato la sua missione. Le navi italiane salvavano in mare i migranti in difficoltà e li portavano a terra. Qui dovevano essere assistiti, ricevere uno status e andare da qualche parte in Europa giacché verso l'Europa avevano viaggiato.

Gli altri paesi mediterranei dell'Unione hanno compiuto scelte diverse. La Spagna, che aveva adottato la risposta dura decisa a Bruxelles, ha ostacolato l'approdo dei migranti come richiesto dalle istituzioni europee. La Grecia, in ginocchio per la crisi economica, non ha impedito gli approdi, ma non ha potuto sostenere i costi di un'operazione umanitaria. Se per le istituzioni dell'Unione i migranti erano solo irregolari e non persone forzate ad abbandonare le loro terre, e se per i cittadini europei i migranti – irregolari o forzati che fossero – erano una minaccia alla regolarità della vita sociale, tutti i governi europei chiedevano alle istituzioni comuni di rispondere a tale minaccia gestendo la crisi in modo da riportare la vita europea alla normalità.

Non è stato facile per il governo italiano convincere i leader europei che prima di tutto occorreva soccorrere i migranti in difficoltà

nella navigazione e solo dopo dovevano essere esaminate le richieste di immigrazione, valutando quali migranti avessero titolo alla protezione internazionale e se agli stati europei incombesse l'obbligo giuridico di dare asilo oppure il dovere morale di riconoscere ai migranti il diritto a una vita decente e sicura regolarizzando l'ingresso in uno stato europeo. I governi europei, non tutti, hanno accettato di soccorrere i migranti in difficoltà nella navigazione, ma hanno rifiutato di accogliere i migranti privi del permesso d'ingresso e lavoro.

L'Italia ha ribadito agli europei che non si trattava di migranti economici senza permesso d'ingresso, ma di persone in difficoltà nella navigazione e a rischio di vita verso le quali esiste il dovere morale e l'obbligo giuridico del soccorso umanitario. L'Europa quindi non poteva sottrarsi alla responsabilità politica di rispondere a un'emergenza umanitaria. I cittadini europei, però, hanno risposto che, se pure questo è vero, i migranti minacciano la vita sociale, il benessere e la cultura degli stati europei. I leader europei hanno accolto questa risposta dei cittadini elettori e hanno agito di conseguenza. Hanno deciso, cioè, di gestire la situazione creatasi in Europa come una comune crisi transfrontaliera dei paesi dell'Unione. L'ammissione di migranti si gestisce alla frontiera. Ogni stato ha amministrazioni preposte a gestire, cioè ad autorizzare o impedire, l'attraversamento delle frontiere. Il sistema Schengen è un accordo tra i paesi dell'Unione Europea che sospende le operazioni di queste amministrazioni riguardo alle frontiere interne. Di conseguenza, tutti i paesi europei devono avere lo stesso atteggiamento verso il movimento migratorio, anche di cittadini di stati terzi, e devono operare nello stesso modo il controllo delle frontiere esterne.

Il governo Renzi, infine, ha ottenuto il riconoscimento europeo della correttezza della missione umanitaria e dell'obbligo giuridico delle operazioni Sar e la successione dell'Unione nella conduzione di queste operazioni. Nello stesso tempo, l'Italia si è conformata a ogni aspetto della gestione comune della crisi voluta dall'Unione, dai piani di ricollocazione degli immigrati alle missioni di rimpatrio degli irregolari identificati come tali, alle sospensioni provvisorie delle regole di Schengen e alle iniziative di coordinazione con i governi dei paesi vicini, incluso il cosiddetto *deal* con la Turchia,



seppure il governo Renzi abbia contrastato brevemente il cancelliere tedesco, che ha patrocinato l'accordo con la Turchia, su una clausola finanziaria che non riguardava il trattamento riservato ai migranti.

Nella gestione dell'accordo sul blocco delle frontiere che include una severa applicazione delle procedure d'identificazione e rinvio, esponenti del governo Renzi hanno, comunque, più volte confermato la continuazione dell'approccio umanitario italiano e la garanzia che il soccorso ai migranti è fuori discussione. Il governo Renzi, inoltre, ha avanzato la proposta di gestire la crisi con una prospettiva di lungo termine. Consapevole dell'indignazione esistente verso il *deal* turco espressa da organizzazioni come l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e l'Organizzazione mondiale delle migrazioni e anche da organizzazioni non-governative, alcune delle quali hanno abbandonato la loro attività di assistenza ai migranti in Grecia, il governo Renzi ha sostenuto l'opportunità di prendere misure rivolte a curare le cause profonde delle migrazioni contribuendo allo sviluppo dei paesi di origine. La sua proposta è stata accolta freddamente dai governi europei, ma successivamente è stata accettata dalla Commissione con la formula del *migration compact*. Questo ha preso forma nel novembre 2016 nell'ambito di un accordo con il governo libanese che si limita a sostenere i costi dell'assistenza ai rifugiati siriani.

## Conclusioni

Il governo italiano, come tutti i governi europei, ha avuto e continua ad avere difficoltà di elaborazione di una risposta efficace e legittimata dal consenso dei cittadini. Una parte molto ampia della popolazione, in Italia e nel resto d'Europa, ha aderito alla visione dell'immigrazione che è stata formulata dai partiti populistici e anti-immigrazione. Questi hanno raffigurato i migranti come una minaccia che include i costi economici dell'accoglienza e dell'inclusione nei sistemi sociali europei, l'alterazione grave della sicurezza pubblica e privata e la violazione dell'integrità culturale europea e

dei singoli stati. I governi europei e le istituzioni dell'Unione hanno prima negato l'esistenza di un problema migratorio e risposto con gli strumenti tradizionali del contenimento dell'immigrazione irregolare. Successivamente, hanno aderito all'interpretazione del fenomeno come minaccia alla conservazione della normalità degli assetti di vita degli europei e hanno risposto con l'elaborazione di una strategia di gestione della crisi che ha al suo centro il blocco degli ingressi degli irregolari e dei profughi e la loro concentrazione in campi all'esterno del territorio dell'Unione.

Accanto a questo modello di gestione della crisi, quasi tutti i paesi dell'Unione hanno attuato anche una politica nazionale di gestione della crisi. Questo è dovuto al fatto che i governi europei hanno concezioni differenti della risposta da dare alla crisi pur riconoscendo che la natura transnazionale del fenomeno migratorio e le questioni chiave dell'apertura o chiusura dei confini interni e del controllo dei confini esterni impongono la gestione comune della crisi. In questo contesto, l'Italia ha tenuto una linea di condotta che non sempre ha coinciso con quella formulata dal Consiglio europeo e dalla Commissione. L'operazione Mare Nostrum ha posto l'Italia in una posizione corretta dal punto di vista giuridico e umanitario. Nello stesso tempo, il governo è stato tollerante di fronte all'aspirazione dei migranti di raggiungere gli altri paesi dell'Europa e non ha approntato un adeguato servizio d'identificazione dei migranti dopo il soccorso in mare, di valutazione delle domande d'asilo in tempi adeguati e di rientro degli irregolari. L'Italia è diventata così l'incauto membro dell'Unione che accoglie migranti irregolari ed è quindi il principale colpevole della minaccia migratoria sull'Europa che mette in pericolo la continuazione della libera circolazione delle persone. Il governo Renzi, dopo aver riallineato l'Italia alla risposta europea, ha abbassato la percezione della gravità della crisi per gli italiani. Nel Mediterraneo centrale, però, le statistiche del 2016 ripetono quelle del 2015 e dei tempi precedenti l'accordo con la Turchia. Come gli altri governi europei, insomma, anche quello italiano si conforma a modo suo alla gestione della crisi elaborata a Bruxelles e questa gestione continua a non essere legittimata dai comportamenti degli stessi governi che l'hanno prodotta provocando evidenti effetti negativi sulla sua efficacia.



### **13. Questione libica: ragioni e limiti delle scelte italiane**

*Arturo Varvelli*

---

La Libia riveste da sempre un capitolo prioritario della politica estera italiana. Le ragioni che legano Roma a Tripoli sono le stesse da decenni: la stabilità dell'area mediterranea, gli interessi economici, la dipendenza energetica e, non ultima, la questione migratoria, ma la crisi che il paese attraversa ormai da tempo impone all'Italia continua attenzione verso l'ex colonia. In particolare, come sottolineato in precedenza in questo volume, il 2016 è stato un anno record per gli arrivi di migranti dalla Libia sulle coste italiane: 165.000 persone su un totale di oltre 180.000 sbarchi.

Dalla caduta del regime di Muammar Gheddafi nell'ottobre 2011 la Libia alterna fasi di aperta conflittualità ad altre di maggior distensione politica. Alcuni avvenimenti del 2016 appaiono indicativi dell'evoluzione della crisi. L'insediamento del Consiglio presidenziale voluto dalle Nazioni Unite a Tripoli in aprile; la sconfitta militare dello Stato islamico (IS) a Sirte; l'intervento aereo statunitense a supporto delle forze libiche che guidano l'operazione militare contro IS sono apparse come note parzialmente positive. Tuttavia, l'occupazione delle infrastrutture portuali nella Libia centrale da parte delle forze militari del generale Khalifa Belqasim Haftar suggeriscono il delinearsi di possibili nuovi scenari d'incertezza. Come analizzato nel capitolo 5 da Armando Sanguini, la Libia continua oggi a essere divisa tra un parlamento (e un esecutivo) a Tobruk e un consiglio presidenziale (guidato da Fayeز al-Sarraj) a Tripoli, sostenuto dalle Nazioni Unite, primo nucleo di quello che dovrebbe essere il Governo di unità nazionale (Gna). In realtà, entrambi non

possiedono vera capacità di governo, ma sono piuttosto “ostaggio” delle milizie che li sostengono e che controllano il territorio: rispettivamente quelle del generale Haftar in Cirenaica e quelle associate di Misurata e Tripoli nell’ovest del paese.

Il governo italiano ha tentato di avere un ruolo in queste vicende cercando di abbandonare una politica esclusivamente reattiva, in particolare ha lavorato dietro le quinte per favorire l’insediamento e per sostenere il Consiglio presidenziale guidato da Fayeze al-Sarraj. Con la visita del 12 aprile del ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni, il primo alto rappresentante di un governo occidentale a visitare la Libia dal 2014, l’Italia ha cercato di rafforzare ulteriormente il suo ruolo. Certamente questo sforzo non è stato risolutivo in un paese nel quale per svariate ragioni l’instabilità sembra endemica, ma, allora, è sembrato un passo importante verso prospettive di stabilizzazione.

La strategia italiana aveva faticato ad affermarsi nei mesi precedenti, sia a causa delle uscite pubbliche di alcuni esponenti del governo italiano, che molto incautamente avevano dichiarato disponibilità e numero di truppe per un eventuale intervento, senza poi delinearne adeguatamente gli obiettivi e i limiti, sia per le pressioni di alcuni partner europei maggiormente propensi a un approccio muscolare, diretto o indiretto, per affrontare problemi politici certamente difficili, ma non privi di razionali speranze di soluzione.

La posizione della nostra diplomazia ha fatto sostanzialmente leva – e continua probabilmente a farlo – su due considerazioni che costituiscono il fondamento dell’azione politica. La prima è costituita dalla percezione che una sistemazione pacifica e duratura della Libia possa derivare unicamente da un accordo politico tra le parti e non da una escalation militare di una parte sull’altra o da un nuovo intervento militare esterno che porterebbe nuovi scompensi. Ciò appare vero anche in prospettiva di contrasto a IS. Risulta storicamente evidente, infatti, una sovrapposizione tra stati falliti e l’emergere di gruppi jihadisti, mentre, al contempo tutti gli interventi armati degli ultimi 15 anni in Medio Oriente (dall’Afghanistan all’Iraq) non hanno certamente conseguito la stabilizzazione di queste aree.

La seconda è invece una considerazione di stampo realista. Una parte cospicua dei nostri interessi economico-commerciali ed energetici (come i più recenti investimenti Eni in Libia) sono situati in Tripolitania. È, inoltre, da questo lato della costa che parte il maggior numero di migranti, attraversando il Mediterraneo verso l'Italia. È quindi interesse dell'Italia mantenere buone relazioni con chi è in controllo di questa parte del paese svolgendo, piuttosto, un ruolo di mediazione e cercando di facilitare una ricomposizione del quadro politico e militare libico. In tal senso la posizione italiana è apparsa coerente, subordinando una possibile azione di supporto a un preventivo accordo tra le parti e all'insediamento di un nuovo governo nella capitale riconosciuto dalla comunità internazionale. Da questo punto di vista, un primo parziale risultato raggiunto è il fatto che ora l'Italia possa vantare una relazione ufficiale con il governo di stanza a Tripoli (riconosciuto dalle Nazioni Unite), anziché intrattenere relazioni, percepite come ambigue dagli alleati, con il governo espressione del vecchio Congresso Generale Nazionale perlopiù sotto controllo di variegate forze islamiste. Tuttavia, l'accordo sostenuto e mediato dall'Onu, firmato nella cittadina marocchina di Skhirat nel dicembre 2015, che avrebbe dovuto ricreare le condizioni di un unico governo di unità nazionale e di una ricomposizione del quadro politico del paese, ha conseguito solo parzialmente questi risultati. L'accordo è apparso progressivamente come il risultato affrettato di una mediazione reale solamente abbozzata e dell'influenza di diverse potenze esterne su alcuni dei rappresentanti politici e militari della Libia. Il paese si è rapidamente e nuovamente diviso tra sostenitori e oppositori del consiglio presidenziale di Fayed al-Sarraj. Gli oppositori si sono in parte raccolti a Tobruk e a Beida, attorno alle "vecchie" istituzioni che non hanno ancora passato la mano e riconosciuto ufficialmente il Consiglio presidenziale di nove membri, come invece richiesto espressamente dalle Nazioni Unite. Questo stesso Consiglio, che collegialmente svolge le funzioni di capo dello stato, è al contempo reso inefficiente anche dalla fronda interna di alcuni membri. Tutto ciò ha forti implicazioni sul processo decisionale e contribuisce a delegittimare il processo di transizio-

ne a guida Onu, mentre nell'est del paese cresce costantemente l'influenza del generale Haftar.

I critici dell'“operazione Sarraj” sostengono che il suo governo appare sempre più come un fantoccio dell'Onu: durante tutto il 2016 il Gna non ha ottenuto il voto del parlamento di Tobruk che serve per una piena legittimazione, mentre al-Sarraj non è stato in grado (e forse mai lo sarà) di dare effettività al proprio governo. L'Italia, nonostante ciò, è sempre apparsa fiduciosa del successo del Gna, conscia che l'insediamento di al-Sarraj a Tripoli abbia costituito solamente un primo passo e che sia necessario lavorare affinché si creino le condizioni per una stabilità “autoctona” attorno a esso.

Per favorire queste condizioni il governo italiano ha agito secondo tre linee principali: 1) continuare la mediazione politica tra le parti in causa, anche a livello locale; 2) lavorare al rafforzamento di al-Sarraj e del Gna anche dal punto di vista economico e militare; 3) ricercare costantemente una posizione comune con i governi occidentali e in particolare con gli Stati Uniti. I risultati di quest'azione sono stati alterni, mentre l'elezione di Donald Trump alla presidenza statunitense apre nuovi interrogativi su quella che sarà la posizione americana.

Sul primo punto l'Italia si è spesa attraverso i canali ufficiali e quelli ufficiosi: ha ospitato summit, ha continuato un lavoro diplomatico condotto prevalentemente con l'incaricato d'affari di stanza a Tunisi, ha cercato di bypassare la contrapposizione tra Tobruk e Tripoli dialogando direttamente con rappresentanti delle municipalità o della società civile e ha lasciato che organizzazioni non governative contribuissero alla mediazione tra attori locali. In tal senso è corretto menzionare l'azione svolta dalla Comunità di Sant'Egidio sia nel mitigare il confronto tra fazioni contrapposte nell'area del Fezzan, sia tra due dei gruppi di miliziani più potenti in Tripolitania (misuratini e zintaniani)<sup>1</sup>.

Sul secondo punto l'Italia ha cercato di rendere più efficiente l'azione del governo di al-Sarraj. Roma ha cercato di favorire le con-

<sup>1</sup> <http://www.santegidio.org/pageID/3/langID/it/itemID/19052/Libia-SantEgidio-prima-riconciliazione-tra-Misurata-e-Zintan.html>

dizioni di sicurezza attorno al nuovo governo, specialmente nella capitale Tripoli. A tal proposito è stata di utilità l'azione del generale Paolo Serra coadiuvante militare del rappresentante speciale per la Libia del segretario generale delle Nazioni Unite, Martin Kobler. Il governo italiano ha inoltre sposato la causa della creazione di una Guardia presidenziale alle dirette dipendenze di al-Sarraj e ne ha favorito la sua formazione, così come si è speso, nell'ambito dell'operazione europea "EuNavforMed-Sophia", in diversi cicli addestrativi della Marina militare e della Guardia costiera libica a bordo della nave italiana *Nave San Giorgio*. Sul piano economico Roma ha cercato di favorire un ritorno al pieno controllo delle finanze libiche da parte del Gna, contribuendo a fare pressioni sulla Banca centrale libica e la Compagnia nazionale petrolifera affinché favorissero il transito dei fondi ottenuti dalla vendita di petrolio e gas per sostenere la crescita del paese in un momento politico tanto complesso<sup>2</sup>. Tra fine ottobre e metà novembre due incontri, prima a Londra poi a Roma, hanno consentito lo sblocco di circa 7 miliardi di euro di finanziamenti al nuovo governo per pagamenti di stipendi pubblici, sicurezza, sanità, ristrutturazione di pozzi petroliferi e hanno permesso di stilare il bilancio 2017 e stabilire una nuova politica monetaria.

Anche la decisione presa dal governo italiano a settembre di costruire un ospedale da campo nella città di Misurata con lo scopo di curare i soldati schierati dal governo di unità nazionale libico che hanno combattuto contro i miliziani di IS nella città di Sirte, ha costituito una mossa politica tesa a rafforzare il governo di al-Sarraj e dare un concreto segnale di vicinanza ai combattenti libici e in particolare alle forze di Misurata. La missione di "medical diplomacy" è composta da un contingente di un centinaio di medici e 200 paracadutisti del 186esimo reggimento Folgore che hanno il compito di garantire la protezione del personale e delle strutture mediche.

Relativamente al terzo punto, l'Italia è riuscita a creare un solido asse con l'amministrazione Obama. I due governi nell'ultimo

---

<sup>2</sup> <http://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2016-11-10/libia-e-russia-italia-attesa-mosse-trump-063845.shtml?uuid=ADOQHqsB>



anno hanno proceduto a consultazioni preventive su tutte le decisioni da prendere e sono riusciti molto spesso a dettare la linea agli alleati europei. Il risultato di quest'azione è stata la creazione di un informale gruppo di contatto composto da Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Stati Uniti che hanno periodicamente espresso "dichiarazioni congiunte" di appoggio alla mediazione dell'Onu e di sostegno ad al-Sarraj. La conferenza di Vienna (16 maggio), copresieduta proprio da Stati Uniti e Italia, per esempio, aveva cercato di dare un nuovo impulso alla soluzione della crisi libica, fornendo una sorta di via libera all'iniziativa militare dei misurati.

Tuttavia, al di là del sostegno ufficiale praticamente unanime da parte della comunità internazionale alla mediazione dell'Onu non è corrisposta un'effettiva linea d'azione comune. La crisi libica è progressivamente stata percepita da parte delle potenze internazionali e regionali sempre più come una parte integrante di una crisi più ampia. Molti di questi attori hanno continuato a lavorare a sostegno dell'una o dell'altra parte dei contendenti libici in base ai propri interessi. Stati della regione, in contrasto fra loro, hanno continuato a esercitare influenza contribuendo a far perdere slancio all'iniziativa delle Nazioni Unite. Gli interessi divergenti degli stati arabi conservatori, dell'Egitto, degli Usa, degli europei e della Russia hanno fatto emergere contrasti e contraddizioni<sup>3</sup>. Un nocciolo fondamentale della questione rimane l'assetto politico del paese e il bilanciamento di potere fra le principali forze locali, divenute chiara proiezione degli interessi delle potenze internazionali nella regione.

In particolare, nel corso del 2016 è emerso con grande evidenza il sostegno che il generale Khalifa Haftar è stato capace di ottenere sempre più da parte di Egitto, Emirati Arabi, Russia e Francia. Quest'ultima, specialmente dopo la notizia dell'uccisione di alcuni uomini dei servizi speciali di supporto ad Haftar nel luglio 2016, ha notevolmente faticato sul piano diplomatico a ri-bilanciare la propria posizione sulla crisi libica. Questo supporto internazionale, insieme a un crescente disincanto della popolazione libica verso

<sup>3</sup> <http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0120App.pdf>

una soluzione mediata del conflitto da parte delle Nazioni Unite, ha permesso ad Haftar di passare nel corso dell'anno da una posizione ambigua verso al-Sarraj (definiva "golpisti" i metodi con cui il Consiglio di presidenza del premier si era insediato a Tripoli, ma garantiva al contempo di "non voler entrare nelle questioni politiche"), a una più apertamente ostile che faceva presagire, dopo la conquista delle infrastrutture portuali e dei terminal petroliferi nella zona della Sirtica, ulteriori azioni militari per la "la liberazione di Tripoli"<sup>4</sup>. Haftar appare oggi un elemento imprescindibile di qualsiasi futura negoziazione sul futuro del paese.

Ed è esattamente qui che emergono tutti i limiti della mediazione dell'Onu e della posizione italiana. Nel corso dell'anno più volte è stata prospettata la possibilità di negoziare con Haftar, a condizione che il generale accettasse un ruolo-parte nel governo Onu, contenendo al contempo le proprie ambizioni egemoniche sull'intera Libia. Gli sviluppi degli ultimi mesi del 2016 rendono quest'opzione sempre più remota, mentre le condizioni internazionali sembrano indebolire sempre più le chance di successo di una mediazione. A limitare qualsiasi ambizione italiana in questo campo vi è la crisi nelle relazioni tra Roma e il Cairo (il maggior sponsor di Haftar) per il caso Regeni. Ricucire l'est con l'ovest del paese senza un legame di fiducia con il governo di Abd al-Fattah al-Sisi appare sempre più difficile per la diplomazia italiana. Nei prossimi mesi Roma potrebbe apparire più isolata in questi tentativi visto che la nuova amministrazione statunitense potrebbe non seguire la linea dell'amministrazione precedente: essere meno interessata ad avere un ruolo di primo piano in questo scenario, o più propensa a lasciar fare a Egitto e Russia. Ciò potrebbe costringere il nuovo governo Gentiloni a una profonda riflessione sulla propria linea.

---

<sup>4</sup> <https://www.libyaherald.com/2016/12/14/hafter-calls-on-troops-to-be-ready-to-liberate-tripoli/>



## **2017: la pagella dell'expert panel**

---

Per il terzo anno il Rapporto Ispi “Scenari Globali e L’Italia” mira a una valutazione complessiva in merito alla proiezione esterna dell’Italia e della sua capacità di perseguire i propri interessi a livello internazionale, contestualizzandoli nello scenario mondiale. Come per le precedenti edizioni, il risultato conclusivo è il frutto di una “pagella” o *scorecard*, per la quale sono stati interpellati, tramite una *survey*, 121 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 delle scorse edizioni, in modo da delineare un trend della politica estera del nostro paese, oltre che una valutazione degli esperti sulle percezioni della rilevanza delle crisi e sull’influenza degli attori internazionali.

### **Terrorismo, populismo e crisi economica come minacce globali**

Il primo tema sul quale gli esperti hanno espresso il loro giudizio è relativo alle minacce internazionali, dal punto di vista globale e dal punto di vista italiano. Un primo dato significativo nel confronto con quanto emerso nelle precedenti edizioni, è che

anche quest'anno il terrorismo islamico viene considerato come la minaccia più urgente a livello globale. Tuttavia la percentuale di esperti che lo segnala risulta in netta diminuzione (31% e 25% rispettivamente nel 2014 e nel 2015, e 17% nel 2016). Questo dato va contestualizzato nel periodo in cui il sondaggio è stato compiuto, a cavallo tra novembre e dicembre 2016, precedentemente quindi all'attentato di Berlino del 19 dicembre. Il 2016 è stato tuttavia un anno molto negativo per il numero di attentati terroristici sul suolo europeo e mediorientale: l'anno dell'attentato di Nizza, dell'aeroporto di Bruxelles o dell'abbattimento dell'aereo russo sul Sinai. Tutti attacchi rivendicati dal sedicente Stato islamico. Al secondo posto, dato di novità più rilevante, vi è l'ascesa del populismo come fattore preoccupante. La minaccia è percepita in crescita passando dall'8-9% delle precedenti segnalazioni al 14%. Nell'anno dell'ascesa di Trump e della vittoria di Brexit e con il costante rafforzamento delle destre xenofobe e dei movimenti populistici in Europa, questa percezione assume un particolare significato. Il terzo posto (al 12%) è occupato dalla crisi economica. Da segnalare che nel 2015 la crisi economica figurava al secondo posto tra le minacce, ma essa veniva indicata solo dal 7% degli esperti che teneva conto di una performance economica globale non brillante, ma in miglioramento. L'ultima rilevazione (2016) fa pensare che gli esperti non siano affatto fiduciosi rispetto all'economia mondiale. Legata alla questione del terrorismo islamico vi è poi, al quarto posto, la percezione delle crisi in Medio Oriente come minaccia a livello globale (cala dal 17 all'11%). A seguire, due minacce che non riguardano direttamente tematiche di sicurezza: le disuguaglianze nel mondo e i cambiamenti climatici. Queste rappresentano sostanzialmente due costanti di lungo periodo che i valutatori reputano a ogni edizione piuttosto rilevanti.

## **Le crisi dell'Europa e l'economia, le maggiori minacce per l'Italia**

Spostando l'attenzione specificamente all'Italia, la grande novità è rappresentata dal fatto che le crisi dell'Europa siano considerate come la minaccia maggiore per il nostro paese, intendendo con ciò il contesto più ampio di sfiducia e debolezza relativo al processo d'integrazione europea e la perdurante percezione d'incapacità di far fronte ad alcune problematiche comuni, insieme all'ascesa di movimenti populistici e nazionalisti che indicano nell'Europa una delle maggiori cause delle crisi economiche e politiche-sociali dei rispettivi paesi. Questa situazione sembra maggiormente preoccupare gli esperti interpellati perché, di fatto, la costruzione europea ha rappresentato per sessant'anni l'alveo nel quale l'Italia ha potuto svilupparsi in un contesto di pace e sicurezza. Al secondo posto viene indicata la crisi economica. Valutata come nettamente la più rilevante nel 2014 (39%), pare assestarsi (25% nel 2015, 26% nel 2016) e divenire quasi una minaccia endemica e persistente per il nostro paese. Al terzo posto, e in crescita, vi è la percezione dell'immigrazione come minaccia: la percentuale di chi l'ha indicata è raddoppiata passando dall'8 al 16%. A decrescere notevolmente sono invece il terrorismo islamico (ora solamente al 7%, ma indicato dal 17% degli esperti lo scorso anno) e l'instabilità in Libia che passa dal 25 al 14%. Sul primo dato vi sono probabilmente considerazioni legate al fatto che in Italia nel corso del 2016 non sono stati compiuti atti terroristici, mentre sul secondo possono essere tenuti in considerazione alcuni sviluppi positivi, seppure non risolutivi, della crisi libica, come la sconfitta militare dello Stato islamico a Sirte o la creazione nel corso dell'anno, almeno formalmente, di un governo di unità nazionale a Tripoli. È da sottolineare inoltre che il terrorismo islamico, indicato dagli esperti come fattore rischio di prioritaria importanza a livello globale, scenda fino al quinto posto quando si consideri come minaccia specifica per l'Italia.

## Russia e Putin in ascesa

Relativamente alla segnalazione di alcuni trend del sistema internazionale, delle crisi e della proiezione delle potenze, l'edizione 2017 riserva alcune novità. 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 all'emergenza rifugiati (24%). Tuttavia anche altre questioni come la crisi libica (al 22% nel 2015, al 16% nel 2016), la guerra in Siria (16%), il conflitto in Yemen (13%) e quello “congelato” in Ucraina (10%), e la persecuzione dei cristiani in Africa e Medio Oriente (7%) hanno ottenuto valutazioni molto significative.

Una serie di rilevazioni sulla percezione dell'influenza di attori internazionali sembra fornire, anche quest'anno, alcuni dati interessanti sulla redistribuzione del potere all'interno del sistema internazionale. I grandi “vincitori” di questa indagine sono la Russia e il suo leader Vladimir Putin. Il 48% degli esperti reputa il presidente russo il personaggio internazionale più influente. Putin stacca di diverse lunghezze Papa Francesco, Angela Merkel e Mario Draghi (tutti al 10%). E proprio la Russia è la potenza internazionale che, rispetto al 2015, ha guadagnato maggiore influenza (il 79% dei valutatori è concorde nel ritenerla più influente dello scorso anno). Solo il 6% degli esperti giudica gli Stati Uniti del 2016 più influenti, mentre gran parte di loro li reputa ugualmente o meno influenti. Sostanzialmente stabile la Cina, ritenuta in prevalenza ugualmente influente rispetto al 2015.

## La politica estera italiana supera il test

Il giudizio complessivo sulla conduzione della politica estera da parte del governo italiano si conferma positivo e in leggera crescita rispetto alla precedente rilevazione, passando da 6,5 a 6,7, 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 e sicurezza; relazioni transatlantiche), e appena sufficiente

su altri (politica economica, commerciale ed energetica; politiche in Europa e gestione delle crisi). Sul miglioramento sembra pesare la continuità di gestione della politica estera, affidata a Paolo Gentiloni, divenuto a dicembre presidente del Consiglio.

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) è leggermente migliorato rispetto al 2015. Il giudizio degli esperti rimane tuttavia parzialmente negativo, evidenziando come le risorse dedicate alla politica estera e alla difesa non siano ancora reputate pienamente adeguate.

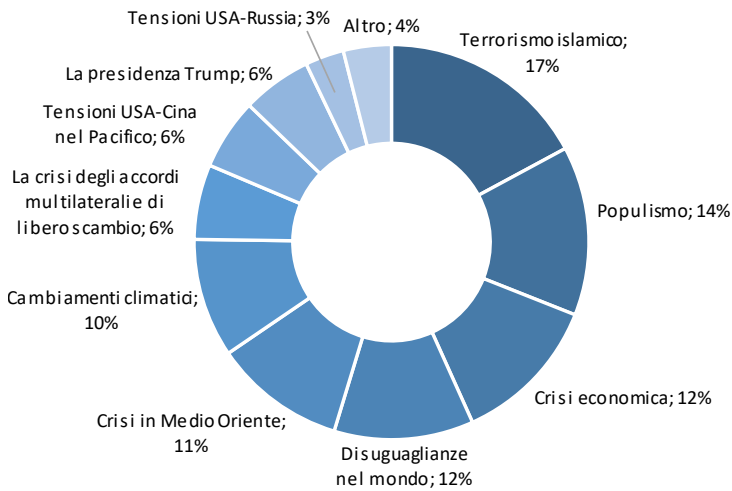
Come ricordato sopra, dalla ricerca emergono alcuni elementi su cui i giudizi sono quasi unanimemente positivi: la gestione delle questioni di sicurezza (7,1 il voto complessivo) e l'impegno nei rapporti transatlantici (6,9): entrambi ancora in crescita rispetto alla precedente valutazione. Il primo rimane un dato altamente significativo in anni nei quali la minaccia del terrorismo resta indicata dagli esperti come la più sensibile a livello globale. Qui due giudizi ampiamente positivi (7,7 i voti più alti in assoluto) sono alquanto rilevanti: la gestione dell'allerta terrorismo in Italia appare un successo (al quale certamente contribuisce l'assenza di grandi attentati sul suolo nazionale nel corso del 2016), così come il contributo e il ruolo dell'Italia nelle missioni all'estero, a cui spesso il paese dedica risorse superiori al proprio peso relativo (in termini di Pil e di spese per la difesa) rispetto ad altri partner europei. Il secondo (i rapporti transatlantici) sembra confermare alcune costanti della politica estera italiana, presenti dal dopoguerra in poi: il suo agganciamento al contesto multilaterale internazionale, in particolare quello atlantico. Le relazioni bilaterali tra il governo Renzi e l'amministrazione Obama sono state giudicate piuttosto positivamente (7,5) con un evidente grado di collaborazione significativo su diverse questioni. Piuttosto indicativo che l'Italia abbia rafforzato il legame atlantico nel momento in cui emergono percezioni di difficoltà nel campo dell'integrazione europea.



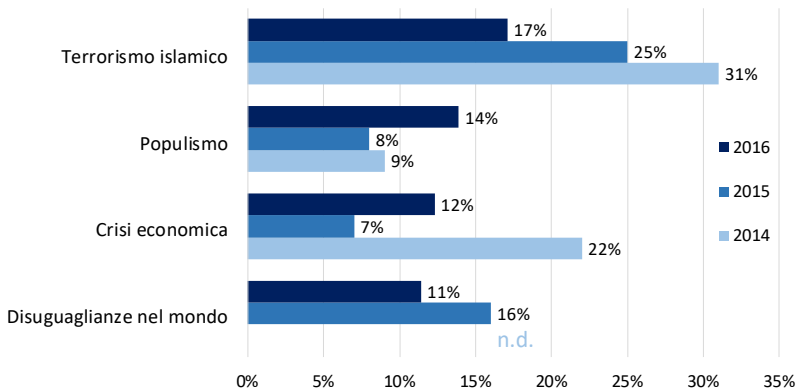
Relativamente alle valutazioni più deludenti, come accennato all'inizio, due dati appaiono molto significativi: il primo è relativo al fatto che l'unico giudizio che rasenta di poco la sufficienza, senza però raggiungerla, sia sulle politiche adottate in Europa. Seppur sostanzialmente in linea con le precedenti valutazioni, questo capitolo della politica estera rimane altamente sensibile in particolare in due sotto-settori: il ruolo dell'Italia nella governance europea e la gestione delle politiche sull'immigrazione (5,8 il giudizio per entrambi). Nonostante l'Italia, tra i pochi paesi sensibili al problema di una gestione comune della questione migratoria all'interno della UE, si sia fatta promotrice di alcune importanti iniziative come il Migration Compact, la valutazione dell'operato del nostro paese (o forse i risultati di quest'azione) resta in chiaroscuro. Il secondo dato rilevante è quello relativo alla gestione delle crisi internazionali, ove, per la prima volta in tre anni, si raggiunge la sufficienza. Le variazioni più significative si registrano relativamente al ruolo dell'Italia nella crisi libica (6,5 il giudizio) e nella gestione del caso dei due fucilieri di marina incriminati in India (qui la valutazione passa da 4,7 a 5,8), i quali, avviato il processo di arbitrato internazionale, secondo quanto stabilito, possono restare in Italia sostanzialmente fino alla soluzione della controversia.

## Parte I - Scenari

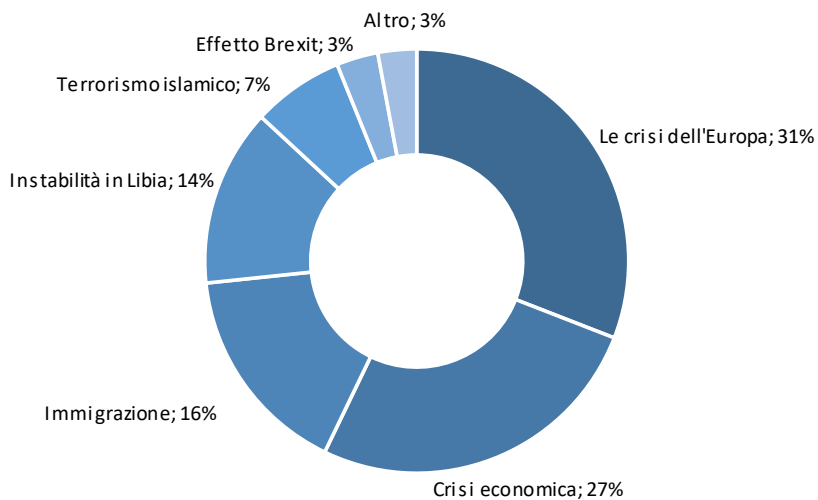
### 1. QUALI SONO LE MAGGIORI MINACCE A LIVELLO GLOBALE?



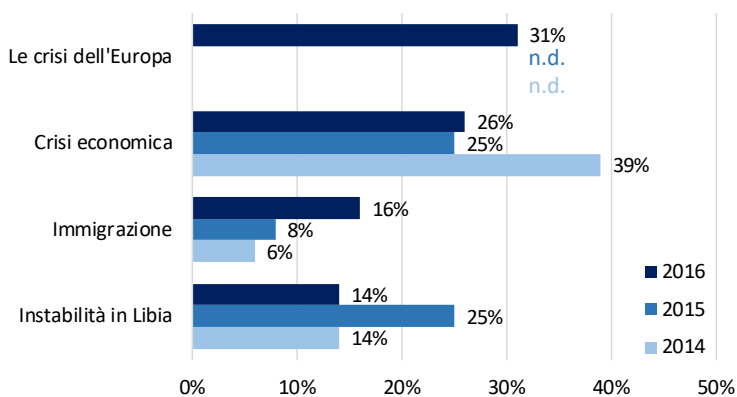
### CONFRONTO 2014-2016



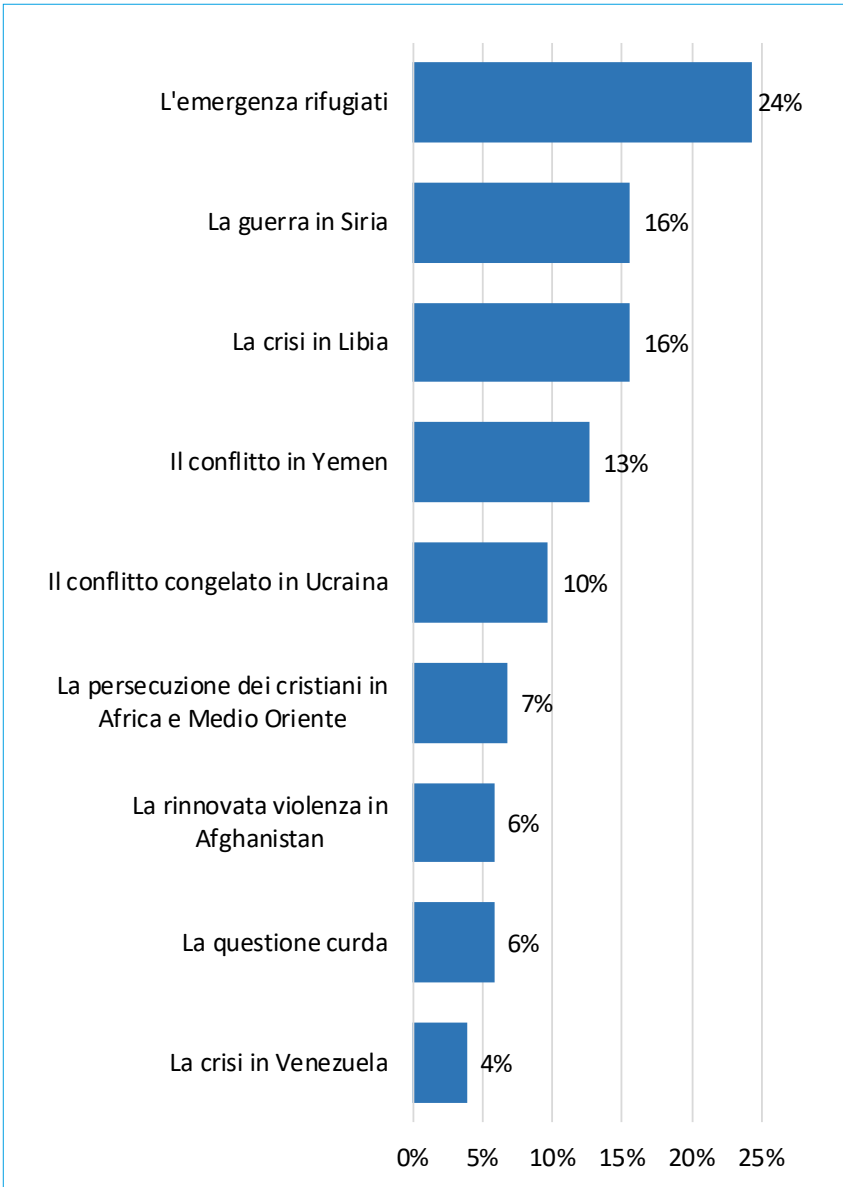
## 2. QUALI SONO LE MAGGIORI MINACCE PER L'ITALIA?



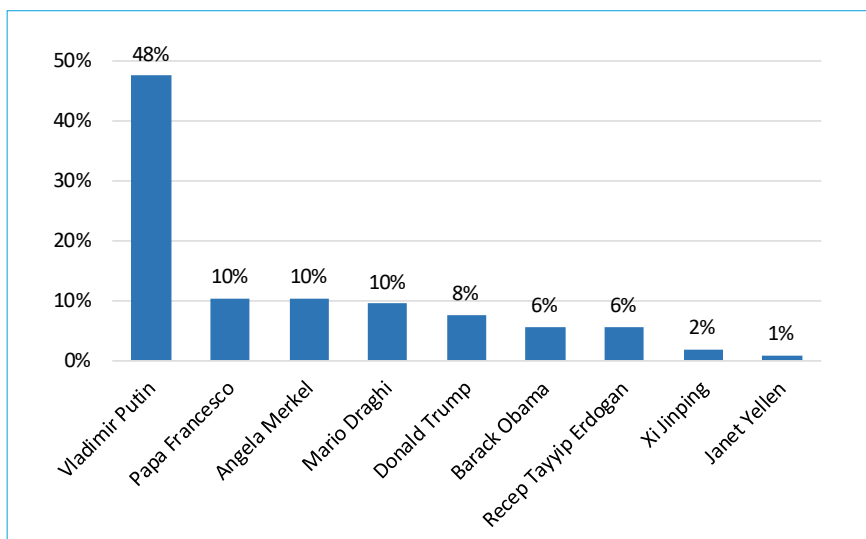
### CONFRONTO 2014-2016



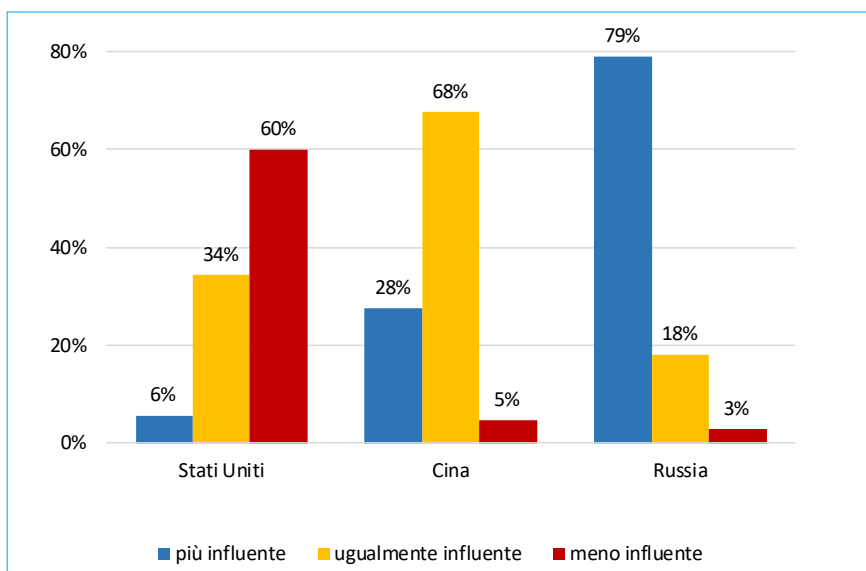
### 3. QUALE PENSA SIA STATA LA CRISI PIÙ SOTTOSTIMATA NEL 2016?



#### 4. QUALE PENSA SIA STATO IL PERSONAGGIO PIÙ INFLUENTE NEL 2016?

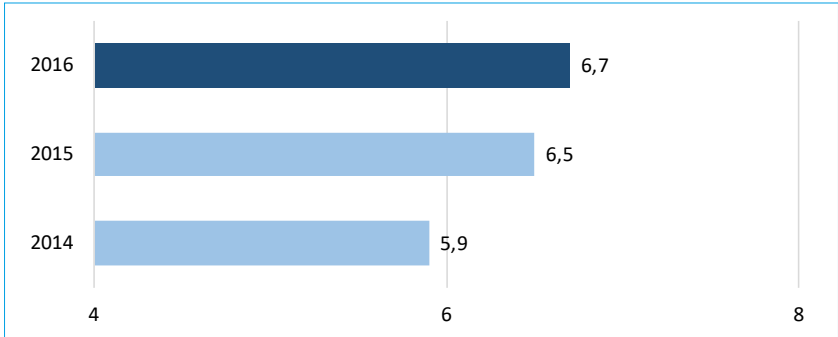


#### 5. RUSSIA, CINA E STATI UNITI SONO PIÙ O MENO INFLUENTI DELLO SCORSO ANNO?

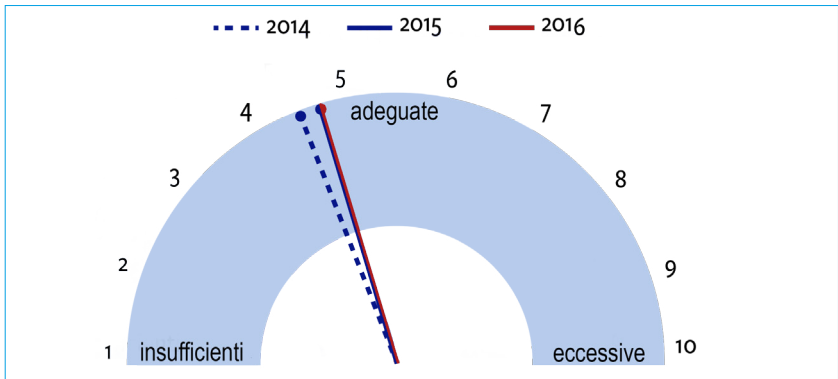


## Parte II - Politica estera dell'Italia

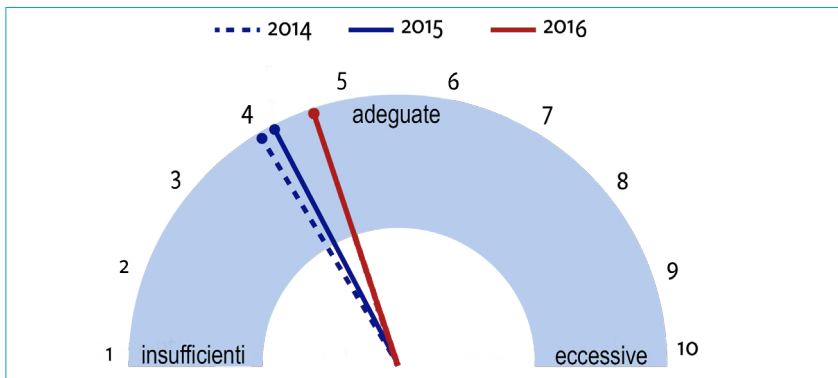
### 1. COME VALUTA COMPLESSIVAMENTE LA POLITICA ESTERA ITALIANA?



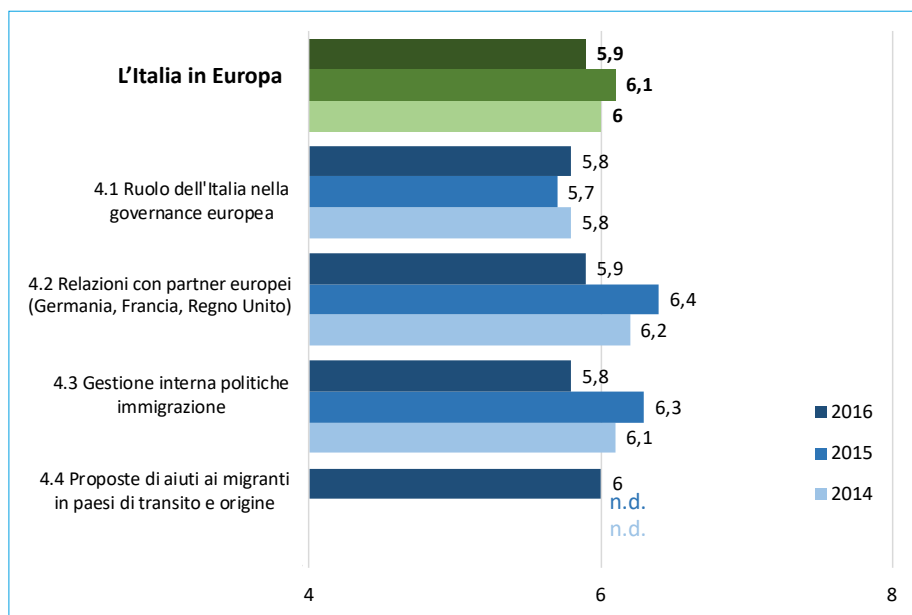
### 2. COME VALUTA LA QUANTITÀ DI RISORSE DESTINATE ALLA DIFESA?



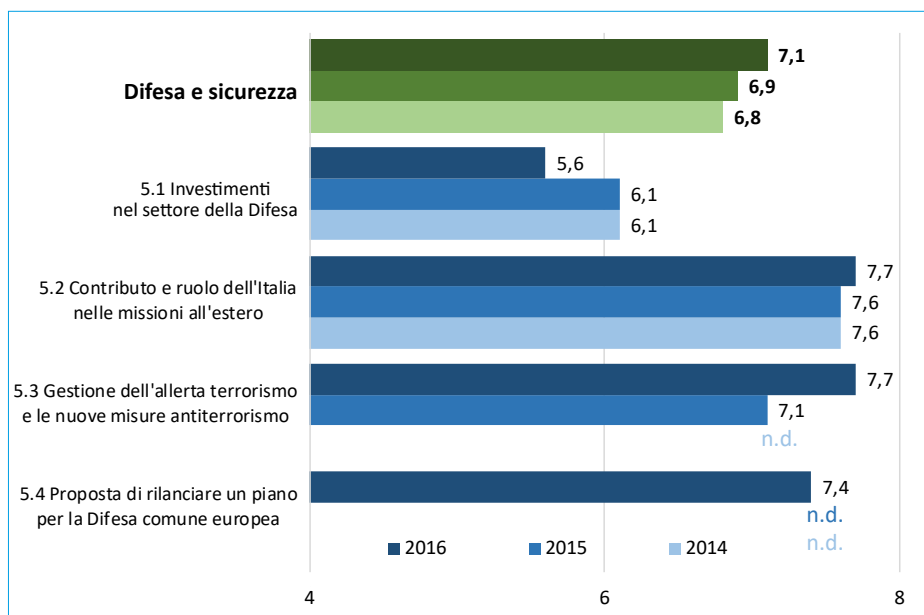
### 3. COME VALUTA LA QUANTITÀ DI RISORSE DESTINATE ALLA POLITICA ESTERA?



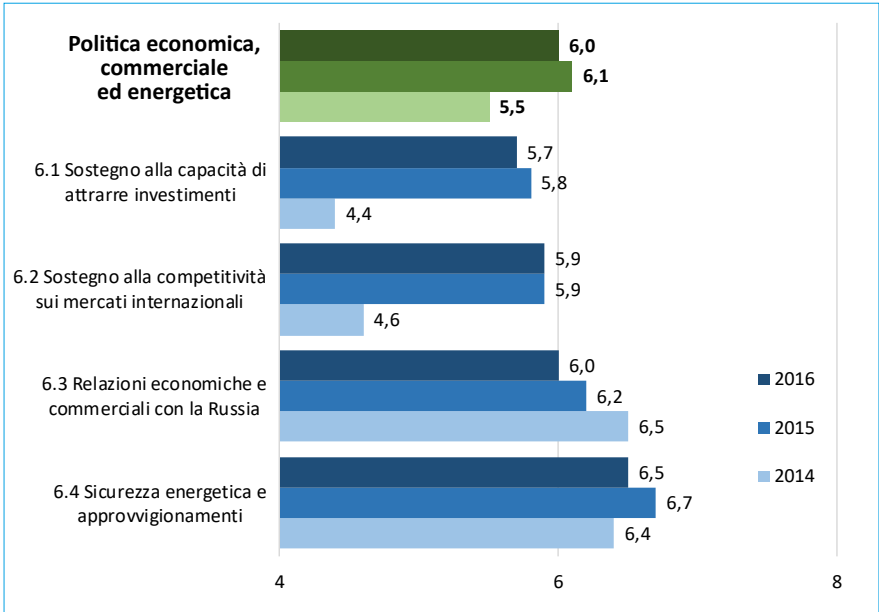
#### 4. COME GIUDICA LE POLITICHE ADOTTATE IN EUROPA?



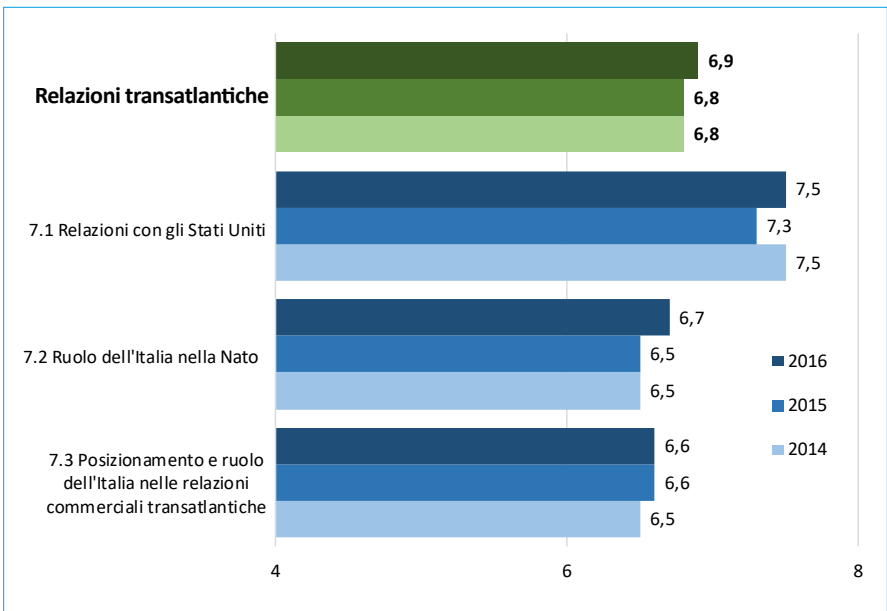
#### 5. COME VALUTA LA POLITICA DI DIFESA E SICUREZZA?



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

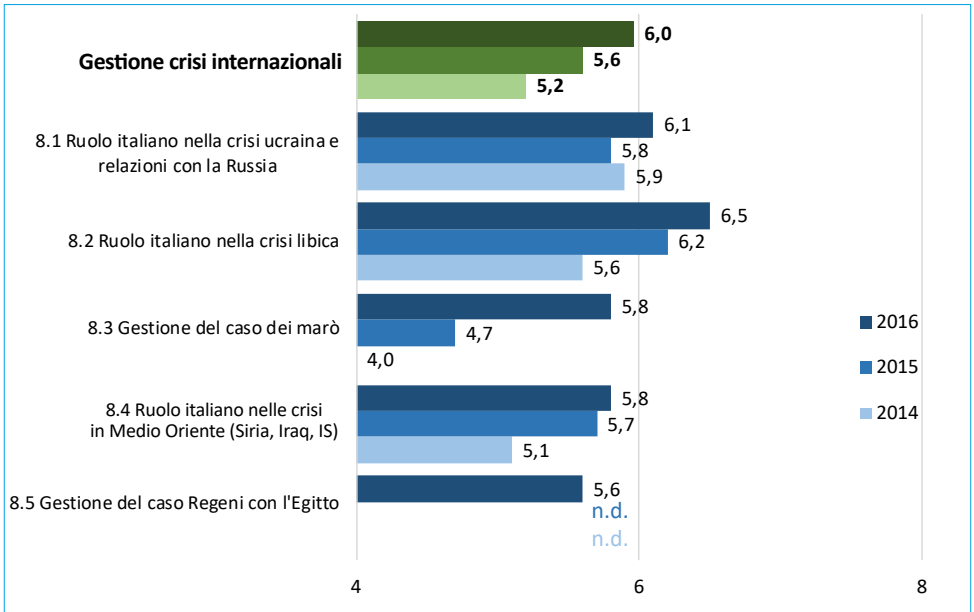


**7. COME VALUTA LE RELAZIONI TRANSATLANTICHE?**

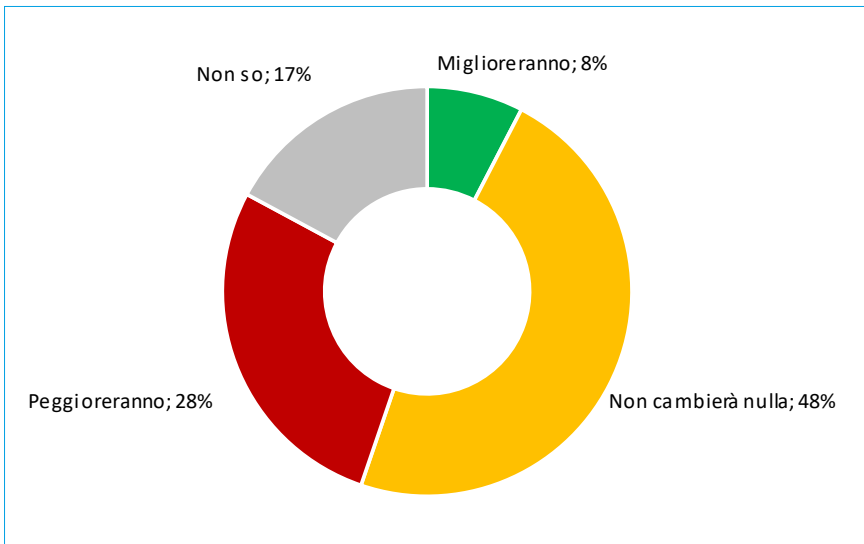




## 8. COME GIUDICA LA GESTIONE DELLE CRISI INTERNAZIONALI?



## 9. CON LA PRESIDENZA TRUMP, COME CAMBIERANNO LE RELAZIONI USA-ITALIA?



## Appendice

---

### NOTA METODOLOGICA

Il sondaggio sulla politica estera italiana e gli scenari globali di cui in questo Rapporto si sono presentati i risultati è stato condotto per via telematica interpellando circa 190 esperti. I “voti” riportati sono il risultato medio e ponderato dei giudizi numerici espressi dai 121 esperti che hanno risposto al sondaggio.

Nella parte relativa agli scenari e relativamente alle prime due domande (**1. Indichi quali sono le tre minacce più rilevanti a livello globale; 2. Indichi quali sono le tre minacce più rilevanti per l’Italia; ecc.**) potevano essere selezionate tre “potenziali minacce” a scelta fra le 13 indicate a livello globale e le 9 indicate per l’Italia. Per stilare la classifica finale delle minacce è stato tenuto in considerazione anche l’ordine delle risposte, assegnando un peso del 100% alla prima minaccia individuata da ciascun valutatore, del 50% alla seconda minaccia, e del 25% alla terza.

Per le sezioni successive i votanti hanno selezionato un punteggio da 1 a 10 da attribuire alle singole voci (ad esempio, **4. L’Italia in Europa – 4.1 Il ruolo dell’Italia nella governance europea; 4.2 Le relazioni dell’Italia con i più importanti partner europei; 4.3 La gestione delle politiche d’immigrazione; 4.4 Proposte di aiuti ai migranti in paesi di transito e origine:** in questo caso il valutatore ha espresso il proprio voto alle voci 4.1, 4.2, 4.3, 4.4). La valutazione complessiva assegnata a ciascuna sezione è stata poi ricavata dalla media dei voti nelle singole voci.

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

*VI HANNO PRESO PARTE*

Marco Alberti (*ENEL*), Alessia Amighini (*Università del Piemonte Orientale e ISPI*), Giancarlo Aragona (*ex ambasciatore e ISPI*), Antonio Armellini (*ex ambasciatore in India*), Fulvio Attinà (*Università degli Studi di Catania*), Carlo Bagnasco (*Energetic Source*), Alessandro Baracchini (*Rainews24*), Gaetano Barresi (*Rai Radio*), Pietro Batacchi (*Rivista italiana difesa – RID*), Andrea Beccaro (*College of Europe, Varsavia*), Federico Maria Bega (*Promos, Camera di Commercio di Milano*), Axel Berkofsky (*Università degli Studi di Pavia e ISPI*), Claudio Bertolotti (*Centro Alti Studi della Difesa – Casd*), Tatiana Boutourline (*Il Foglio*), Franco Bruni (*Università Bocconi, Milano e ISPI*), Gian Paolo Calchi Novati (*Università degli Studi di Pavia e ISPI*), Paolo Calzini (*Johns Hopkins University, Bologna*), Vincenzo Camporini (*IAI*), Maurizio Caprara (*Corriere della Sera*), Livio Caputo (*ex-ministero Esteri e Il Giornale*), Andrea Carati (*Università degli Studi di Milano*), Maurizio Carbone (*University of Glasgow*), Claudio Catalano (*IMT School for Advanced Studies, Lucca*), Alberto Clò (*Nomisma*), 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*), Maria Cuffaro (*Rai*), Stefania Danzi (*Italmobiliare*), Francesco Daveri (*Università Cattolica del Sacro Cuore, Piacenza*), Gregorio De Felice (*Intesa Sanpaolo*), Gianni De Gennaro (*Leonardo-Finmeccanica*), 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 Deliolas (*Radio TV ERT*), Giuseppe Dentice (*Università Cattolica del Sacro Cuore e ISPI*), Giampaolo Di Paola (*già ministro della Difesa e Gruppo italiano Trilateral Commission*), Stefano Feltri (*Il fatto quotidiano*), Aldo Ferrari (*Università Ca' Foscari, Venezia e ISPI*), Maurizio Ferrera (*Università degli Studi di Milano*), Carlo Filippini (*Università Bocconi, Milano*), Silvia Francescon (*European Council on Foreign Relations, Roma*), Carlo Frappi

(*Università Ca' Foscari, Venezia e ISPI*), Matteo Fumagalli Romario (*Gruppo SOL*), Massimo Gaggi (*Corriere della Sera*), Gianandrea Gaiani (*Analisi Difesa*), Marzio Galeotti (*Università degli Studi di Milano e IEFÉ-Università Bocconi, Milano*), Paolo Garimberti (*Euronews*), Pietro Ginefra (*Banca d'Italia*), Ferdinando Giugliano (*la Repubblica*), Serena Giusti (*Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa e ISPI*), Edoardo Greppi (*Università degli Studi di Torino*), Gian Maria Gros-Pietro (*Intesa Sanpaolo*), Carlo Jean (*Centro Studi di Geopolitica Economica*), Marco Lombardi (*Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano*), Paolo Maggiolini (*Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano e ISPI*), Paolo Magri (*ISPI*), Dario Maltese (*la Repubblica*), Bruno Marasà (*Parlamento europeo*), Carlo Marsili (*ex ambasciatore in Turchia e ISPI*), Alberto Martinelli (*Università degli Studi di Milano*), Giampiero Massolo (*Fincantieri e ISPI*), Paolo Messa (*Centro Studi Americani*), Karim Mezran (*Rafik Hariri Center for the Middle East, Atlantic Council, Washington DC*), Alessandro Minuto Rizzo (*NATO Staff College*), Laura Mirachian (*ex Ministero Affari Esteri*), Antonella Mori (*Università Bocconi, Milano e ISPI*), Carlo Musso (*Leonardo-Finmeccanica*), Bruno Nascimbene (*Università degli Studi di Milano*), Alberto Negri (*Il Sole 24 Ore*), Massimo Nicolazzi (*Centrex e ISPI*), Vincenzo Nigro (*la Repubblica*), Leopoldo Nuti (*Università degli Studi di Roma 3*), Romeo Orlandi (*Osservatorio Asia*), Francesca Paci (*La Stampa*), Claudio Pagliara (*Rai*), Valeria Palumbo (*Rcs e ISPI*), Giuseppe Parigi (*Banca d'Italia*), Gianfranco Pasquino (*Johns Hopkins University, Bologna*), Francesco Passarelli (*Università Bocconi, Milano e ISPI*), Gianluca Pastori (*Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano*), Nicola Pedde (*Institute for Global Studies, Roma*), Riccardo Perissich (*ex DG Industria, Commissione UE*), Annalisa Perteghella (*ISPI*), Fabio Petito (*University of Sussex*), Alessandro Pio (*ex Asian Development Bank e ISPI*), Andrea Plebani, (*Università Cattolica del Sacro Cuore, Brescia e ISPI*), Fausto Pocar (*Istituto internazionale di Diritto umanitario, Sanremo*), Stefano Polli (*Ansa*), Giovanni Puglisi (*Fondazione Sicilia*), Luca Ratti (*American University of Rome*), Luca Rigoni (*Mediaset*), Beda Romano (*il Sole 24 Ore*), Sergio Romano (*ex-ambasciatore e Corriere della*

*Sera*), Marcello Sala (*Intesa Sanpaolo*), Pietro Sala (*Assolombarda*), Gianluca Salsecci (*Intesa Sanpaolo*), Armando Sanguini (*ex ambasciatore in Arabia Saudita e ISPI*), Fabio Scuto (*la Repubblica*), Carlo Secchi (*Università Bocconi, Milano e ISPI*), Paolo Segatti (*Università degli Studi di Milano*), Danilo Taino (*Corriere della Sera*), Valeria Talbot (*ISPI*), Fabrizio Tassinari (*Danish Institute for International Studies – DIIS*), Mario Telò (*Université libre de Bruxelles e Luiss-Guido Carli di Roma*), Massimo Teodori (*scrittore*), Enrica Toninelli (*Rainews24*), Stefano M. Torelli (*ISPI*), Roberto Toscano (*ex ambasciatore in India e Cidob*), Ugo Tramballi (*Il Sole 24 Ore*), Anna Vanzan (*Università degli Studi di Milano*), Antonio Varsori (*Università degli Studi di Padova*), Arturo Varvelli (*ISPI*), Riccardo Venchiarutti (*Rai*), Franco Venturini (*Corriere della Sera*), Matteo Villa (*ISPI*), Antonio Villafranca (*ISPI*), Loris Zanatta (*Università di Bologna*)

## Una breve sintesi cronologica

---

### L'Italia in Europa

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

#### I BILATERALI E LE RELAZIONI CON LE ISTITUZIONI EUROPEE

- 18 gennaio* Consiglio Affari esteri a Bruxelles. Al centro dei colloqui, i principali dossier politici per il futuro dell'UE.
- 29 gennaio* Il presidente del Consiglio Matteo Renzi incontra a Berlino la cancelliera Angela Merkel. In agenda: Europa, riforme, tensioni con la Russia e lotta al terrorismo.
- 5 febbraio* Il presidente del Consiglio Matteo Renzi incontra a L'Aja il premier Mark Rutte.
- 5 febbraio* Riunione informale dei ministri degli Affari esteri e della Difesa dell'Unione Europea, ad Amsterdam. In agenda: EU Global Strategy, politica di sicurezza comune, lotta al terrorismo e contrasto all'immigrazione clandestina.
- 9 febbraio* Riunione ministeriale in formato Esteri dei sei paesi membri fondatori dell'UE, a Roma.

- 12 febbraio* Il presidente del Consiglio Matteo Renzi partecipa a Bruxelles al Vertice informale dei capi di stato dell'Unione Europea.
- 18-19 febbraio* Consiglio europeo a Bruxelles. Focus su Brexit e lotta all'immigrazione clandestina.
- 26 febbraio* Il premier Matteo Renzi incontra a Roma il presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker.
- 8 marzo* Bilaterale Italia-Francia a Venezia. Focus su principali dossier europei, crisi libica, lotta al terrorismo e immigrazione.
- 14 marzo* Consiglio Affari esteri, a Bruxelles.
- 21 marzo* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni incontra a Neuchâtel il consigliere federale per gli Affari esteri della Confederazione Svizzera, Didier Burkhalter. In agenda: rapporti politici ed economici bilaterali.
- 22 marzo* Il premier Matteo Renzi riceve il commissario europeo per gli Affari economici e monetari, Pierre Moscovici. In agenda: temi economici europei.
- 13 aprile* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella partecipa al Dialogo di alto livello italo-tedesco, a Torino.
- 19 maggio* A margine del summit UE-Ucraina di Bruxelles, bilaterale tra il premier Matteo Renzi e il collega olandese, Mark Rutte.
- 20 maggio* Il presidente del Consiglio Matteo Renzi riceve il primo ministro greco, Alexis Tsipras. In agenda: crisi greca e temi legati allo sviluppo economico dell'UE.
- 20 maggio* Riunione ministeriale Esteri dei sei paesi membri fondatori dell'UE, a Bruxelles. Al centro dei colloqui: Brexit e futuro dell'UE.
- 23 maggio* Consiglio Affari esteri a Bruxelles. Al centro dei colloqui: Brexit e futuro dell'UE.
- 20 giugno* Consiglio Affari esteri in Lussemburgo.

- 25 giugno* Riunione ministeriale Esteri dei sei paesi membri fondatori dell'UE, a Berlino.
- 28-29 giugno* Consiglio europeo a Bruxelles. Focus su Brexit.
- 27 luglio* Il presidente del Consiglio Matteo Renzi riceve a Firenze il premier britannico, Theresa May. In agenda: lo scenario post-Brexit e i temi politici sul futuro dell'Europa.
- 22 agosto* Il presidente del Consiglio Matteo Renzi, il presidente della Repubblica francese, François Hollande e la cancelliera tedesca, Angela Merkel, partecipano al Vertice trilaterale di Ventotene.
- 31 agosto* Il premier Matteo Renzi e la cancelliera Angela Merkel partecipano al Vertice intergovernativo italo-tedesco di Maranello (Modena). Presenti anche il ministro della Difesa Roberta Pinotti e il sottosegretario alla Difesa tedesco, Ralf Brauksiepe.
- 2 settembre* Riunione informale dei ministri degli Affari esteri UE (Gymnich), a Bratislava.
- 5 settembre* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve l'omologo spagnolo, José Manuel García-Margallo y Marfil.
- 9 settembre* Il premier Matteo Renzi partecipa ad Atene al forum dei paesi UE del Mediterraneo.
- 16-17 settembre* Vertice informale straordinario dell'Unione Europea a Bratislava. Focus su scenario post-Brexit ed EU Global Strategy.
- 11 ottobre* Trilaterale dei ministri degli Affari esteri di Francia, Germania e Italia. In agenda: sicurezza e difesa europea, rapporti con la Russia, migrazioni e futuro dell'Europa post-Brexit, il dossier siriano.
- 20-21 ottobre* Consiglio degli Affari esteri UE in Lussemburgo. In agenda: EU Global Strategy, migrazioni e crisi siriana.



- 14 novembre* Consiglio degli Affari esteri UE a Bruxelles. Focus su post-Brexit e su relazioni Usa-UE dopo l'elezione presidenziale del candidato repubblicano Donald Trump.
- 28-29 novembre* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni partecipa insieme all'omologo tedesco, Frank-Walter Steinmeier al IV Berlin Foreign Policy Forum promosso dalla Fondazione Koerber, a Berlino.
- 1 dicembre* A latere delle sessioni di lavoro della conferenza Rome Med Mediterranean Dialogues, a Roma, il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve l'omologo britannico, Boris Johnson. Focus su post-Brexit, Unione Europea, crisi mediorientali.
- 15 dicembre* Consiglio europeo a Bruxelles. In agenda: crisi migranti, tensioni con Russia e Turchia e post-Brexit.

#### I BILATERALI E LE RELAZIONI CON I PAESI DEI BALCANI

- 20 gennaio* Riunione trilaterale dei ministri degli Affari esteri d'Italia, Serbia e Albania, a Tirana.
- 24 febbraio* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il vice primo ministro macedone, Fatmir Besimi.
- 24 febbraio* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il suo omologo croato, Miro Kovač.
- 18 aprile* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti in missione ufficiale in Kosovo. Negli incontri con i vertici dello stato e con il contingente militare italiano a Priština si discute di cooperazione bilaterale, contrasto all'immigrazione clandestina e lotta al terrorismo internazionale.

- 26 aprile* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il suo omologo della Bosnia Erzegovina, Igor Crnadak.
- 12 maggio* Riunione ministeriale Affari esteri dell'Iniziativa adriatico-ionica (Iai)/Strategia UE per la regione adriatico-ionica (Eusair), a Dubrovnik (Croazia).
- 29 maggio* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella partecipa al Vertice di Brdo. Focus sul rilancio del processo d'integrazione europea nei Balcani.
- 5 luglio* Partecipazione del ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni al Vertice sui Balcani occidentali, a Parigi.
- 29 agosto* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il collega kosovaro, Enver Hoxhaj.
- 26 ottobre* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve a Doberdò del Lago (Gorizia) il capo di stato sloveno, Borut Pahor.
- 17 dicembre* Il ministro degli Affari esteri Angelino Alfano riceve il vice primo ministro e ministro degli Affari esteri ed europei croato, Davor Ivo Stier.

## **Difesa, sicurezza e lotta al terrorismo**

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

- 14 gennaio* I carabinieri del Police Advisor Team (Pat) di Herat concludono un corso di addestramento alle forze di polizia locale.
- 18 gennaio* Il contingente italiano all'interno della missione internazionale Unifil in Libano organizza nella base di Shama un Summit interconfessionale che coinvolge le maggiori autorità religiose presenti nel sud del paese.
- 25 gennaio* I militari italiani della missione di addestramento europea (European Union Training Mission, Eutm-Mali) concludono il corso di formazione del personale delle Forze armate maliane.
- 2 febbraio* I militari italiani della missione di addestramento europea (European Union Training Mission, Eutm-Somalia) concludono il corso di formazione del personale della Forze armate somale.
- 2 febbraio* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti riceve il collega peruviano, Jakke Valakivi Álvarez. Al centro dei colloqui: la cooperazione militare bilaterale.
- 16 febbraio* I ministeri della Difesa e dei Beni culturali firmano con l'Unesco, a Roma, il protocollo per la nascita della Task Force "Unite4Heritage", i cosiddetti "Caschi blu della cultura".
- 3 marzo* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti firma, alla presenza dei vertici militari messicani, un memorandum d'intesa sulla cooperazione con il segretariato della Difesa Nazionale (Sedena) e il segretariato della Marina Militare (Semar).

- 10 marzo* Il sottosegretario alla Difesa Domenico Rossi partecipa al meeting interministeriale del programma Eurofighter, a Torino.
- 31 marzo* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti in missione ufficiale in Qatar. Negli incontri con i vertici dello stato a Doha si discute di rafforzamento della cooperazione bilaterale (in particolare quella militare), di lotta al terrorismo internazionale, di contrasto a IS, del quadro di sicurezza internazionale e mediorientale. Pinotti visita inoltre la V edizione della DimDex, la fiera internazionale espositiva nel settore della difesa marittima.
- 5 aprile* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti in missione ufficiale in Kuwait. Negli incontri con i vertici dello stato a Kuwait City si discute di rafforzamento della cooperazione bilaterale (in particolare quella militare), di lotta al terrorismo internazionale, di contrasto a IS, del quadro di sicurezza internazionale e mediorientale.
- 12 aprile* I carabinieri del contingente italiano di Unifil portano a termine un corso di perfezionamento delle tecniche di polizia a supporto delle Forze armate libanesi.
- 13 aprile* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il comandante della missione di pace delle Nazioni Unite nel Libano meridionale, generale Luciano Portolano.
- 3 maggio* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti e il collega mongolo, Tsolmon Tserendash, siglano a Roma un accordo di cooperazione tecnico-militare.
- 12 maggio* Riunione informale dei ministri della Difesa di Italia, Francia, Spagna e Portogallo, a Tolone (Francia).

- 13 maggio Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella e il ministro della Difesa Roberta Pinotti visitano la base militare della missione italiana Unifil, a Shama (Libano).
- 17 maggio Il ministro della Difesa Roberta Pinotti riceve il commissario per la pace e sicurezza dell'Unione africana, Smaïl Chergui.
- 17 maggio Il sottosegretario alla Difesa Gioacchino Alfano incontra il generale cinese Zhang Youxia, membro della commissione militare centrale e direttore del dipartimento per lo sviluppo degli equipaggiamenti.
- 5 giugno Il ministro della Difesa Roberta Pinotti partecipa alla XV edizione dell'Asia Security Summit (o noto anche come "Shangri-La Dialogue"), a Singapore.
- 14 giugno Il ministro della Difesa Roberta Pinotti e il collega francese, Jean-Yves Le Drian, firmano a Parigi un'intesa di cooperazione che rafforza il partenariato bilaterale nell'ambito del programma Aster.
- 15 giugno Il sottosegretario alla Difesa Domenico Rossi riceve una delegazione del ministero della Difesa di Singapore. In agenda: la *cybersecurity* e la collaborazione bilaterale nel campo dell'industria di settore.
- 16 giugno Il ministro della Difesa Roberta Pinotti e il collega qatario, Khalid bin Mohammad al-Attiyah, siglano un memorandum di cooperazione militare, per un valore complessivo di 5 miliardi di euro.
- 26 luglio X Riunione del Comitato congiunto Italia-Pakistan, a Roma. A latere degli incontri, il ministro della Difesa Roberta Pinotti riceve il segretario permanente del ministero dell'Industria per la difesa del Pakistan, Syed Muhammad Owais. In agenda: il rafforzamento delle relazioni bilaterali, in particolare nella difesa.

- 3 agosto* Nell'ambito della missione internazionale Unifil, i *trainers* italiani di stanza a Shama (Libano) concludono il corso base di formazione per soccorritori militari delle Forze armate libanesi e dei militari dei contingenti stranieri che operano nei ranghi del Sector West.
- 8 agosto* I *trainers* italiani concludono il ciclo di formazione dei militari afgani.
- 7 settembre* Il sottosegretario alla Difesa Domenico Rossi partecipa al XXIV Salone internazionale dell'industria della difesa a Targi Kielce (Polonia). A latere dell'evento, incontro bilaterale con l'omologo polacco, Bartosz Józef Kownacki.
- 12 settembre* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti riceve il ministro della Difesa argentino, Julio Martínez. Firmato un accordo di cooperazione bilaterale nel settore difesa.
- 19 settembre* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti in visita ufficiale in Pakistan. Negli incontri a Islamabad con i vertici della Repubblica si discute del ruolo strategico del Pakistan nella lotta al terrorismo, del dossier afgano, di consolidamento a tutto campo dei rapporti bilaterali.
- 27 settembre* Vertice informale sulla difesa comune europea, a Bratislava. A latere degli incontri, il ministro Pinotti partecipa a un incontro trilaterale con i colleghi francese e tedesco, Jean-Yves Le Drian e Ursula von der Leyen. Firmato, inoltre, un accordo di cooperazione bilaterale nel settore difesa tra Italia e Svezia.
- 29 settembre* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti in visita ufficiale in Oman. Negli incontri di Mascate con i vertici civili e militari del sultanato si discute di rafforzamento della cooperazione bilaterale. Si assiste, inoltre, alla prima edizione di un'esercitazione militare congiunta "Sun Mountain 2016".

- 3 ottobre* Nell'ambito della missione internazionale Unifil, si tiene nel sud del Libano la VI esercitazione congiunta tra caschi blu italiani e Forze armate libanesi.
- 4 ottobre* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti in visita ufficiale in Arabia Saudita. Negli incontri a Riyadh con i vertici civili e militari del regno si discute di rafforzamento della cooperazione bilaterale in ambito militare, dei principali temi dell'attualità internazionale e di contrasto a IS in Siria, Iraq e Libia.
- 7 ottobre* Il sottosegretario alla Difesa Domenico Rossi partecipa all'Eurofighter Typhoon Ministerial Meeting, a Berlino.
- 17 ottobre* Nel più ampio contesto delle iniziative in ambito Onu dell'International Support Group for Lebanon (Isg), si conclude il II ciclo italiano di attività formative delle Forze armate libanesi ad as-Samayah, in Libano.
- 1 dicembre* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti partecipa al II Forum Rome Med Mediterranean Dialogues, a Roma. A latere delle sessioni di lavoro, incontri bilaterali con il collega tunisino, Farhat Horchani, e con il ministro degli Affari esteri qatarino, Mohammed bin Abdulrahman bin Jasim al-Thani.

#### IMMIGRAZIONE E SICUREZZA NEL MEDITERRANEO

- 27-28 gennaio* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni partecipa al Vertice dell'Unione africana ad Addis Abeba (Etiopia). In agenda: diritti umani, sicurezza, migrazioni e contrasto al radicalismo.
- 12 febbraio* Il premier Matteo Renzi riceve in due distinti bilaterali il primo ministro austriaco, Werner Faymann, e il presidente del Parlamento euro-

- peo, Martin Schulz. In agenda: lotta all’immigrazione clandestina e costruzione di un muro difensivo al Brennero.
- 18 febbraio* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni in missione in Grecia. Al centro dei colloqui con i vertici istituzionali locali: le relazioni bilaterali, la crisi dei migranti, la Siria e la questione cipriota.
- 26 febbraio* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni in missione a Limassol (Cipro) per partecipare alla riunione ministeriale del Med Group.
- 7 marzo* Vertice UE-Turchia focalizzato su lotta all’immigrazione clandestina, a Bruxelles.
- 10 marzo* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni incontra a La Valletta il collega maltese, George William Vella. In agenda: crisi dei migranti e Libia.
- 17 marzo* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti interviene alla conferenza “Security and Defence in Europe. Diverging Interests, Fragmenting Policy” organizzata da Chatham House, a Londra. A latere dell’incontro il ministro Pinotti tiene un bilaterale con il ministro della Difesa britannico, Michael Fallon. Focus su migrazioni nel Mediterraneo, sicurezza europea e Brexit.
- 17-18 marzo* Consiglio europeo a Bruxelles incentrato su crisi dei migranti nel Mediterraneo.
- 28 aprile* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti in missione ufficiale in Tunisia. Negli incontri con i vertici dello stato a Tunisi si discute di cooperazione bilaterale, contrasto all’immigrazione clandestina e lotta al terrorismo internazionale.
- 5-6 maggio* Il premier Matteo Renzi, il presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, il presidente del Parlamento europeo, Martin Schulz, il presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk e la cancelliera Angela Merkel a Roma per discu-



- tere del caso Brennero e delle politiche di contrasto all'immigrazione clandestina.
- 24 maggio* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il collega bulgaro, Daniel Mitov. Al centro dei colloqui: la crisi dei migranti, la lotta al terrorismo, il rafforzamento dei rapporti bilaterali, i temi della sicurezza energetica.
- 3-5 agosto* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni in missione in Nigeria e Costa d'Avorio. Al centro dei colloqui con i leader locali: il Migration Compact, i temi di sicurezza, l'impegno italiano per il continente e, infine, il rafforzamento delle rispettive cooperazioni economiche bilaterali.
- 8 settembre* Conferenza ministeriale sulla sicurezza e stabilità nel Mediterraneo, a Rodi.
- 19 ottobre* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti riceve il ministro dell'Interno e della Sicurezza nazionale di Malta, Carmelo Abela. In agenda: lotta all'immigrazione clandestina e crisi libica.
- 28 ottobre* XIII Riunione ministeriale Esteri del Dialogo del Mediterraneo occidentale ("Dialogo 5+5"), a Marsiglia.
- 9 novembre* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve Ángel Losada Fernandez, rappresentante speciale dell'Unione europea per il Sahel. In agenda: lotta all'immigrazione clandestina e al terrorismo islamico.
- 10-11 novembre* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni in missione in Africa occidentale. Al centro dei colloqui con i vertici politici di Niger, Mali e Senegal: il Migration Compact e l'impegno italiano per il continente.
- 24 novembre* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il segretario della Santa Sede per i rapporti con gli stati, monsignor Richard Gallagher. In agenda: lotta all'immigrazione clandestina e crisi internazionali.

- 29-30 novembre* Conferenza internazionale “Tunisia 2020”, a Tunisi.
- 1 dicembre* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve i partecipanti al II Forum Rome Med Mediterranean Dialogues.
- 1-3 dicembre* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni partecipa al II Forum Rome Med Mediterranean Dialogues, a Roma.
- 2 dicembre* A latere delle sessioni di lavoro del Rome Med Mediterranean Dialogues, il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve l’omologo sudanese, Ibrahim Ghandour. Focus su lotta all’immigrazione clandestina.
- 15 dicembre* A margine del Consiglio europeo di Bruxelles, l’UE annuncia lo stanziamento di 610 milioni di euro di nuovi aiuti al Niger per contrastare i fenomeni migratori irregolari.

## **Politica economica, commerciale ed energetico-ambientale**

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

*8 gennaio* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il vice primo ministro della Federazione Russa, Arkady Dvorkovich. Al centro dei colloqui: le relazioni economiche bilaterali, l'interscambio commerciale, scambio di vedute sui principali dossier dell'attualità internazionale.

*25-27 gennaio* Il premier Matteo Renzi e il presidente della Repubblica Sergio Mattarella ricevono il presidente iraniano, Hassan Rouhani. In agenda: investimenti economici bilaterali nell'energia e nelle infrastrutture; discussione sui principali dossier politici mediorientali.

*28 gennaio* Il presidente del Consiglio Matteo Renzi riceve l'emiro del Qatar, Tamin bin Hamad al-Thani. Al centro dei colloqui: il rafforzamento della presenza qatarina nell'economia italiana.

*1-3 febbraio* Il premier Matteo Renzi in missione ufficiale in Africa occidentale (Nigeria, Senegal e Ghana). In agenda: incontri bilaterali con i leader locali e definizione di una maggiore presenza italiana per gli investimenti nel continente.

*15-16 febbraio* Il premier Matteo Renzi incontra a Buenos Aires il presidente argentino, Mauricio Macri. In agenda: rafforzamento della cooperazione bilaterale e investimenti in energia e trasporti.

*16 febbraio* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il collega della Repubblica del Congo, Jean-Claude Gakosso. Al centro dei colloqui: il rafforzamento della cooperazione bilaterale e degli investimenti.

- 15-18 marzo* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella in missione diplomatica in Etiopia e Camerun.
- 19 marzo* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve l'omologo giapponese, Fumio Kishida.
- 5 aprile* Pakistan Trade and Investment Forum, a Roma.
- 6-8 aprile* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni in missione in Myanmar. In agenda: il rispetto dei diritti umani e l'avvio di una possibile cooperazione bilaterale su temi di ampio respiro.
- 12-13 aprile* Il premier Matteo Renzi incontra a Teheran il presidente della Repubblica iraniana, Hassan Rouhani. In agenda: investimenti economici bilaterali nell'energia e nelle infrastrutture; discussione sui principali dossier politici mediorientali.
- 2 maggio* Il premier Matteo Renzi riceve a Firenze il primo ministro giapponese, Shinzo Abe. In agenda: il rafforzamento della cooperazione politica ed economica bilaterale.
- 5 maggio* Settima riunione del Comitato governativo Italia-Cina e Business Forum Italia-Cina, a Roma.
- 9 maggio* A margine del Business Forum Italia-Tunisia, bilaterale tra il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni e l'omologo tunisino, Khemaies Jhinaoui. In agenda: cooperazione bilaterale e investimenti.
- 23 maggio* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella e il premier Matteo Renzi incontrano a Roma il presidente della Repubblica di Singapore, Tony Tan Keng Yam. In agenda: cooperazione economica bilaterale e investimenti.
- 1-2 giugno* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni in missione in Arabia Saudita. Negli incontri a Riyadh con i vertici del regno saudita si discute di rafforzamento della partnership economico-commerciale e di una maggiore attrazione d'investimenti finanziari sauditi.

- 13 giugno* Commissione intergovernativa sulla cooperazione economica tra Italia e Azerbaijan e Business Forum Italia-Azerbaijan, a Roma.
- 17 giugno* Il premier Matteo Renzi partecipa al Forum economico internazionale di San Pietroburgo (Spief). A margine del Forum, bilaterale tra Renzi e il presidente russo, Vladimir Putin. In agenda: il rafforzamento della cooperazione economica bilaterale e l'attrazione degli investimenti esteri.
- 4 luglio* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella incontra a Città del Messico il presidente Enrique Peña Nieto. In agenda: il rafforzamento della cooperazione economica bilaterale e l'attrazione degli investimenti esteri.
- 7 luglio* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il collega algerino per gli Affari maghrebini, Abdelkader Messahel. Al centro dei colloqui: collaborazione economico-commerciale e rafforzamento della presenza italiana in Algeria.
- 29 luglio* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il collega sudcoreano, Yun Byung-se.
- 3-6 agosto* Il premier Matteo Renzi in visita in Brasile.
- 3 settembre* Il premier Matteo Renzi in Cina incontra il presidente Xi Jinping. Focus su rafforzamento della cooperazione economico-commerciale.
- 5 ottobre* XIV sessione del Consiglio italo-russo per la Cooperazione economica, industriale e finanziaria, co-presieduto dal ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni e dal vice primo ministro della Federazione Russa, Arkady Dvorkovich, alla presenza dei rappresentanti istituzionali e delle imprese dei due paesi.
- 11 ottobre* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il presidente del Consiglio federale degli Emirati Arabi Uniti, Amal al-Qubaisi. In agenda: rafforzamento della partnership strategica.

- 6-8 novembre* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni in missione nel Caucaso meridionale. Al centro dei colloqui con i vertici di Georgia e Azerbaigian: il rafforzamento delle collaborazioni in materia economica ed energetica e dialoghi serrati su una vasta gamma di questioni bilaterali e internazionali.
- 16 novembre* Il premier Matteo Renzi incontra in Sardegna il presidente cinese, Xi Jinping. Focus su investimenti e rafforzamento della cooperazione commerciale bilaterale.
- 21 novembre* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il vice premier e ministro degli Affari esteri vietnamita, Pham Binh Minh.
- 22 novembre* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve il capo di stato vietnamita, Trần Đại Quang.
- 30 novembre* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve l'omologo qatarino, Mohammed bin Abdulrahman bin Jassim al-Thani.
- 16 dicembre* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella e il premier Paolo Gentiloni ricevono il capo di stato colombiano, Juan Manuel Santos.

## Relazioni transatlantiche

### RELAZIONI POLITICHE ED ECONOMICHE CON GLI STATI UNITI E RUOLO DELL'ITALIA NELLA NATO

- 10-11 febbraio* Ministeriale Esteri e Difesa della Nato, a Bruxelles. Focus su lotta allo Stato islamico e contrasto all'immigrazione clandestina.
- 10-11 febbraio* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella incontra Barack Obama a Washington.
- 22 febbraio* XII Round negoziale a Bruxelles sul Transatlantic Trade and Investment Partnership (Ttip).
- 29-30 marzo* Il premier Matteo Renzi in missione commerciale negli Stati Uniti. Incontri con le *business community* locali.
- 19-20 aprile* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni in missione in Afghanistan. Visita al contingente italiano nell'ambito della missione Resolute Support.
- 20 aprile* Summit Nato-Russia, a Bruxelles.
- 25-29 aprile* Nuovi Round di discussioni sul Ttip a New York.
- 29 aprile* Il presidente del Consiglio Matteo Renzi riceve il vice presidente degli Stati Uniti, Joseph Biden.
- 19 maggio* XVIII Summit UE-Ucraina, a Bruxelles.
- 19-20 maggio* Riunione ministeriale Esteri della Nato, a Bruxelles. In agenda le tensioni con la Russia e la crisi ucraina.
- 14-15 giugno* Riunione ministeriale Difesa della Nato, a Bruxelles. Focus degli incontri: preparazione del Summit di Varsavia, deterrenza e difesa fianco est dell'Alleanza atlantica, sicurezza marittima e lotta al terrorismo, futuro della cooperazione Nato-Unione Europea.
- 17 giugno* Il sottosegretario alla Difesa Giocchino Alfano riceve il segretario di stato per la Marina Usa, Ray Mabus. Al centro dei colloqui: le attività di coo-

- 26 giugno perazione tra le rispettive forze navali e l'analisi della situazione della sicurezza nel Mediterraneo. Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il segretario di Stato americano, John Kerry.
- 8-9 luglio Vertice Nato a Varsavia.
- 1 agosto Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve la leader della minoranza della Camera dei rappresentanti Usa, la democratica Nancy Pelosi.
- 2 agosto Il ministro della Difesa Roberta Pinotti riceve i rappresentanti del Congresso statunitense e l'ambasciatore degli Usa in Italia, John R. Phillips. Al centro dei colloqui: il ruolo dell'Italia nelle missioni internazionali e il contributo italiano nell'ambito della coalizione anti-IS.
- 29 agosto Il generale Salvatore Farina, comandante del Nato Joint Force Command Brunssum, incontra a Kabul i vertici dell'Alleanza atlantica, del governo e delle Forze armate afgane.
- 1 settembre Alla presenza del capo di stato maggiore della Difesa, generale Claudio Graziano, si svolge a Priština la cerimonia di cambio al vertice dell'operazione Kfor tra il generale Guglielmo Luigi Miglietta e il generale Giovanni Fungo.
- 20 settembre Il ministro della Difesa Roberta Pinotti visita il contingente italiano a Herat, in Afghanistan, parte della missione internazionale Resolute Support.
- 13 ottobre Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella, il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni e il ministro della Difesa Roberta Pinotti partecipano alla cerimonia per il 65° anniversario della fondazione del Nato Defense College di Roma. A latere delle celebrazioni, si tengono diversi incontri con i vertici dell'Alleanza atlantica, Jens Stoltenberg (segretario generale della Nato) e il generale Petr Pavel (presidente del Comitato militare della Nato).



- 17-18 ottobre* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni e il segretario generale della Nato, Jens Stoltenberg, partecipano alla conferenza “Nato Cooperation with Partners in the Mediterranean and Middle East”, presso il Nato Defense College di Roma.
- 26-27 ottobre* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti partecipa alla ministeriale Difesa della Nato, a Bruxelles. In agenda: rafforzamento della cooperazione Nato-UE, lotta all’immigrazione clandestina e crisi internazionali. A margine dei lavori, Pinotti incontra il segretario alla Difesa Usa, Ashton Carter, e il ministro della Difesa inglese, Michael Fallon.
- 27 ottobre* Assemblea Parlamentare Nato – Seminario del Gruppo Speciale Mediterraneo e Medio Oriente.
- 28 ottobre* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni e il ministro della Difesa Roberta Pinotti incontrano l’inviato speciale del presidente Obama per la coalizione anti-IS, Brett McGurk.
- 30 novembre* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti riceve il comandante supremo alleato in Europa (Saceur-Nato), generale Curtis M. Scaparrotti. In agenda: la cooperazione Nato-Unione Europea in tema di lotta all’immigrazione clandestina (missioni “EuNavforMed-Sophia” e “Nato Sea Guardian”) e il ruolo dell’Italia nelle missioni internazionali a guida Nato (Afghanistan, Iraq e Kosovo).
- 2 dicembre* A latere delle sessioni di lavoro del Forum Rome Med Mediterranean Dialogues, a Roma, il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve l’omologo americano, John Kerry. Focus su Siria, lotta a IS e crisi mediorientali.
- 6-7 dicembre* Riunione ministeriale Esteri Nato, a Bruxelles.
- 13 dicembre* Conferenza dei comandanti della Nato Response Force, a Brunssum (Paesi Bassi).

## L'Italia nel mondo

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

- 8 gennaio* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il segretario generale dell'Organizzazione degli stati americani, Luis Almagro.
- 21-22 gennaio* Il premier Matteo Renzi e il ministro dell'Economia e delle Finanze Giancarlo Padoan partecipano al World Economic Forum, a Davos.
- 13 febbraio* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il direttore esecutivo del Programma alimentare mondiale, Ertharin Cousin.
- 13-14 febbraio* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni e il ministro della Difesa Roberta Pinotti partecipano alla 52° Conferenza sulla sicurezza di Monaco di Baviera.
- 17 febbraio* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella partecipa al XXXIX Convegno del Consiglio dei governatori dell'Ifad (Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo) dedicato al tema "Investimenti inclusivi: popolazioni rurali, stato e settore privato nell'Agenda post-2015".
- 1-2 marzo* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni in missione internazionale a New York. In agenda: crisi mediorientali, lotta all'estremismo violento e ai temi di sviluppo, con particolare attenzione all'attuazione dell'Agenda 2030, crisi dei migranti e Libia.
- 1 aprile* Il premier Matteo Renzi partecipa al Nuclear Security Summit di Washington.
- 8-11 aprile* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni in missione in Giappone. Bilaterale con il collega Kishida e partecipazione alla ministeriale Esteri del G7 a Hiroshima.

- 25 aprile  
18 maggio
- Vertice del G5 ad Hannover.  
Il premier Matteo Renzi e il presidente della Repubblica Sergio Mattarella partecipano alla Conferenza Italia-Africa, a Roma.
- 25-26 maggio
- Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni partecipa a New York a una serie di incontri bilaterali e multilaterali con i rappresentanti di Ecowas, Sadc e Asean.
- 26-27 maggio
- Summit G7 a Ise-Shima, in Giappone.
- 26-28 giugno
- Elezione dei membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza. L'Italia ottiene un seggio, in condivisione con i Paesi Bassi.
- 28 giugno
- Il sottosegretario alla Difesa Gioacchino Alfano incontra il responsabile per il sostegno logistico delle Nazioni Unite, il sottosegretario generale Atul Khare.
- 14-15 luglio
- Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni partecipa a Ulaanbaatar (Mongolia) al Summit Europa-Asia (Asem).
- 21 luglio
- Il premier Matteo Renzi riceve il direttore generale della Fao, José Graziano Da Silva.
- 1 settembre
- Riunione informale dei ministri degli Affari esteri dei paesi Osce a Potsdam.
- 4-5 settembre
- Il presidente del Consiglio Matteo Renzi partecipa al G20 di Hangzhou in Cina.
- 7 settembre
- Il sottosegretario alla Difesa Gioacchino Alfano partecipa alla XXII Conferenza internazionale sul clima, a Skhirat (Marocco).
- 8 settembre
- Il sottosegretario alla Difesa Domenico Rossi partecipa al "London Defence Ministerial on UN Peacekeeping".
- 14 settembre
- Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni partecipa alla presentazione del Rapporto sullo sviluppo rurale relativo all'anno 2016 dell'Ifad (Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo). A margine dei lavori, incontro tra il mini-

- stro degli Affari esteri e il presidente dell'Ifad, Kanayo F. Nwanze.
- 19-20 settembre* Il premier Matteo Renzi partecipa ai lavori dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.
- 6 ottobre* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve il segretario generale dell'Onu, Ban Ki-moon.
- 18 novembre* Il presidente del Consiglio Matteo Renzi partecipa a Berlino alla Riunione dei capi di stato e di governo con i rappresentanti di Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti,
- 24 novembre* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il presidente dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, Peter Thomson.
- 8-9 dicembre* Riunione ministeriale Esteri Osce, ad Amburgo.

## **L'Italia e la gestione delle crisi internazionali del 2016**

### IL RUOLO DELL'ITALIA NELLA CRISI UCRAINA E NEI RAPPORTI CON LA RUSSIA

- 3 marzo* Il sottosegretario alla Difesa Domenico Rossi riceve una delegazione del governo estone. In agenda: relazioni Nato-Russia, minacce alla sicurezza interna ed esterna europea, Siria, coalizione anti-IS e terrorismo internazionale.
- 7 marzo* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il suo omologo polacco, Witold Waszczykowski. In agenda: lo stato dell'arte della crisi ucraina, rapporti con la Russia e crisi migratorie nel Mediterraneo.
- 25 marzo* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni incontra a Mosca l'omologo russo, Sergej Lavrov. Al centro dei colloqui: le crisi regionali nel Mediterraneo e in Medio Oriente, i rapporti bilaterali, lo stato dell'arte nella crisi ucraina.
- 15 aprile* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il vice primo ministro della Federazione Russa, Arkady Dvorkovich.
- 16-17 maggio* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella e il premier Matteo Renzi incontrano il presidente della Polonia, Andrzej Duda.
- 17 maggio* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti riceve l'omologo polacco, Antoni Macierewicz. Al centro dei colloqui: la cooperazione Nato-UE, le tensioni con la Russia, la cooperazione bilaterale militare e industriale, le crisi internazionali.
- 14 giugno* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve il presidente della Repubblica rumena, Klaus Iohannis.
- 15 giugno* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il suo omologo lettone, Edgars Rinkēvičs.

- In agenda: i principali temi dell'attualità internazionale, i rapporti con la Russia e la Nato.
- 30 giugno Il ministro della Difesa Roberta Pinotti riceve la collega della Difesa georgiana, Tinatin Khidasheli. In agenda: i temi legati alla cooperazione bilaterale, alla sicurezza internazionale e ai rapporti tra la Georgia e la Nato.
- 4 luglio Il ministro della Difesa Roberta Pinotti riceve l'omologo rumeno, Mihnea Ioan Motoc. Al centro dei colloqui: i rapporti Nato-UE, la sicurezza nel Mediterraneo orientale e la cooperazione militare tra i due paesi.
- 13 settembre Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve il capo di stato bulgaro, Rosen Plevneliev.
- 17 novembre Consiglio Affari esteri dell'UE a Bruxelles. Focus su Russia e crisi siriana.
- 22 novembre Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il ministro degli Affari esteri rumeno, Lazar Comanescu.
- 16 dicembre A margine del Consiglio europeo di Bruxelles, l'UE annuncia l'estensione per altri sei mesi delle sanzioni nei confronti della Russia in merito alla crisi in Ucraina.

#### IL RUOLO DELL'ITALIA NELLA CRISI LIBICA

- 10 aprile Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni incontra nella base navale di Bu Setta, a Tripoli, il primo ministro *in pectore* Fayed al-Sarraj.
- 12 aprile Invio di aiuti umanitari da parte dell'Aeronautica italiana a supporto della popolazione libica.
- 19 aprile Consiglio Affari esteri e Difesa in Lussemburgo. Focus su crisi in Libia e Mediterraneo.

- 25 aprile Il premier Matteo Renzi telefona al primo ministro *in pectore* libico, Fayezi al-Sarraj per aggiornamenti sugli sviluppi della crisi politica nel paese.
- 24 maggio Il premier Matteo Renzi riceve il segretario generale della Nato, Jens Stoltenberg.
- 27 maggio Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il vice primo ministro libico, Ahmed Maitig.
- 26 giugno Nuova operazione umanitaria condotta dall'Italia a Misurata su richiesta libica.
- 11-12 luglio Il ministro della Difesa Roberta Pinotti incontra a Londra il collega britannico, Michael Fallon. In agenda: Libia, cooperazione Nato-UE, sicurezza nel Mediterraneo e cooperazione industriale tra Italia e Regno Unito. Pinotti partecipa inoltre al Farnborough International Air Show 2016, la fiera internazionale dell'industria aeronautica e spaziale.
- 27 luglio Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il rappresentante speciale per la Libia del segretario generale delle Nazioni Unite, Martin Kobler.
- 12 settembre Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni incontra a Nicosia il collega cipriota, Ioannis Kasoulidis. In agenda: i temi regionali di maggiore interesse comune come la Libia, la Siria e la lotta a IS.
- 5 ottobre Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il vice primo ministro libico, Ali Qatrani.
- 17-19 ottobre Il presidente del Consiglio Matteo Renzi incontra a Washington il presidente degli Stati Uniti, Barack Obama. In agenda: crisi libica e lotta al terrorismo internazionale.
- 17 novembre Il sottosegretario alla Difesa Gioacchino Alfano riceve una delegazione libica guidata dal comandante designato della Guardia presidenziale generale, B. Najmi Enakuaa.

- 18 novembre Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il vice primo ministro libico, Ahmed Maitig.
- 24 novembre Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il presidente della National Oil Company, Mustafa Sanallah per discutere degli sviluppi della crisi libica e di cooperazione bilaterale.
- 30 novembre Nell'ambito dell'operazione europea "EuNavfor-Med-Sophia", si conclude il II ciclo addestrativo della Marina militare e della Guardia costiera libica a bordo della nave italiana *Nave San Giorgio* e dell'olandese *Nave Rotterdam*.
- 1 dicembre Nel quadro della missione umanitaria italiana "Ippocrate", la Cooperazione italiana realizza la sesta spedizione di farmaci nel 2016 in Libia.

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

- 29 febbraio/  
1 marzo Il ministro della Difesa Roberta Pinotti in missione in Israele. Incontri con i vertici civili e militari israeliani a Tel Aviv e Gerusalemme. Al centro dei colloqui: il rafforzamento della cooperazione politica, economica e militare bilaterale, il quadro di sicurezza internazionale e in Medio Oriente, il ruolo dell'Italia nella regione (Libano *in primis*), nella lotta globale al terrorismo e nel contrasto a IS.
- 13 aprile Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve l'ambasciatore francese Pierre Vimont, inviato speciale di Parigi per il processo di pace in Medio Oriente.
- 14 aprile Il capo di stato maggiore della Difesa, generale Claudio Graziano, riceve il suo omologo israeliano, generale Gadi Eizenkot. Al centro dei colloqui: il tema della cooperazione militare bila-



- terale, il quadro di sicurezza internazionale e in Medio Oriente, il ruolo dell'Italia nella regione e nella lotta globale al terrorismo.
- 3 giugno* Riunione ministeriale degli Esteri preparatoria della Conferenza internazionale sul processo di pace in Medio Oriente, a Parigi.
- 27 giugno* Il presidente del Consiglio Matteo Renzi riceve il primo ministro israeliano, Benjamin Netanyahu.
- 21 ottobre* Colloquio telefonico tra il premier Matteo Renzi e il primo ministro Benjamin Netanyahu a seguito della polemica sorta in sede Unesco sulla risoluzione che non riconosce le radici ebraiche di Gerusalemme.
- 30 ottobre/  
1 novembre* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella in visita ufficiale in Israele. Visita alla Hebrew University di Gerusalemme per partecipare alla International Lecture "Israel and Italy: Remembrance, Responsibility and Solidarity at the Time of Globalisation"; incontri con il capo di Stato israeliano, Reuven Rivlin, e il presidente dell'Autorità nazionale palestinese, Abu Mazen.
- 29 novembre* Colloquio telefonico tra il presidente della Repubblica Sergio Mattarella e il capo di Stato d'Israele, Reuven Rivlin.

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

- 15 gennaio* Incontro della coalizione internazionale anti-IS a Roma. Al centro dei colloqui: l'impegno condiviso della coalizione nella campagna contro lo Stato islamico.
- 20 gennaio* Riunione informale ristretta con i ministri della Difesa di Australia, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Regno Unito e Usa. Al centro dei

- colloqui: l'impegno condiviso di tutti i paesi della coalizione internazionale nella campagna contro lo Stato islamico (IS).
- 22 gennaio* Gli addestratori italiani tengono un corso a favore degli Zeravani, le unità militari appartenenti alle Forze di sicurezza curde impegnate in prima linea contro IS.
- 26 gennaio* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve l'omologo iraniano, Mohammad Javad Zarif. In agenda: discussione sui principali dossier politici mediorientali.
- 29 gennaio* A Ginevra nuovi colloqui di pace sulla Siria mediati dall'Onu.
- 2 febbraio* Vertice ministeriale Esteri della coalizione globale anti-IS in formato "small group", a Roma.
- 4 febbraio* Quarta conferenza dei donatori internazionali per la Siria, a Londra.
- 10 febbraio* Il presidente del Consiglio Matteo Renzi riceve il primo ministro iracheno, Haider al-Abadi. In agenda: lotta al terrorismo e rafforzamento della cooperazione politica ed economica bilaterale.
- 12 febbraio* Summit dei ministri della Difesa della coalizione anti-IS, a Bruxelles.
- 15 febbraio* Nell'ambito della coalizione internazionale anti-IS, la Task Force dei Carabinieri italiani tiene un corso addestrativo a 850 militari curdi impegnati nella campagna militare contro lo Stato islamico.
- 16 febbraio* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il suo omologo libanese, Gebran Bassil, per discutere dei principali dossier mediorientali.
- 21-23 febbraio* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni in missione in Turchia. Bilaterale con il collega turco, Mevlut Çavuşoğlu, e partecipazione alla terza riunione dell'High Level Partnership sulla Somalia.

- 25 febbraio  
8 marzo Ripresa dei colloqui di pace per la Siria, a Ginevra. Nell'ambito dell'operazione italiana "Prima Parthica", la Task Force italiana Carabinieri a Baghdad conclude tre corsi di addestramento a supporto di circa 900 poliziotti delle forze di Polizia federale e locale irachena.
- 13 marzo Riunione ministeriale Esteri in formato "Quint" (Francia, Regno Unito, Germania, Italia, Unione Europea + Stati Uniti), a Parigi. In agenda: Siria, Libia, Ucraina e Yemen.
- 13 aprile Nuovi *round* dei colloqui di pace di Ginevra III.
- 9 maggio Riunione ministeriale Esteri sulla Siria, a Bruxelles.
- 10 maggio Il ministro della Difesa Roberta Pinotti in missione ufficiale in Iraq. Negli incontri con i vertici militari e civili, nazionali e internazionali a Erbil, Baghdad e presso la diga di Mosul discute di lotta a IS e al terrorismo internazionale.
- 13 maggio Istruttori della Task Force italiana Carabinieri per addestrare a Baghdad 800 poliziotti iracheni destinati a operare nei territori liberati dal controllo di IS.
- 17 maggio Riunione ministeriale Esteri sulla Siria, a Bruxelles.
- 1-2 giugno Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni in missione in Arabia Saudita. Negli incontri a Riyadh con i vertici del regno saudita si discute di rafforzamento della partnership economico-commerciale, dei principali temi dell'attualità internazionale e di contrasto a IS in Siria, Iraq e Libia.
- 21 giugno Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il ministro per gli Affari dell'Unione europea e capo negoziatore della Repubblica di Turchia, Ömer Çelik.

- 11 luglio* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve l'inviato speciale delle Nazioni Unite per la Siria, Staffan de Mistura, e il coordinatore generale dell'High Negotiations Committee dell'opposizione siriana, Riad Hijab.
- 20-21 luglio* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti partecipa al summit della coalizione internazionale anti-IS, a Washington.
- 28 luglio* Gli istruttori italiani e della coalizione anti-IS a Erbil completano l'addestramento di 1.100 peshmerga curdo-iracheni.
- 7 settembre* Riunione ministeriale Esteri sulla Siria, a Londra.
- 14 settembre* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve il segretario del Consiglio dei diritti umani dell'Iran, Mohammad Javad Larijani.
- 6-7 ottobre* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni ad Ankara incontra il ministro degli Affari esteri turco, Mevlüt Çavuşoğlu. In agenda: il punto sui principali teatri di crisi regionali (Libia e Siria), nonché sulle azioni di contrasto a IS.
- 7 ottobre* Il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni incontra a Beirut i vertici dello stato libanese. In agenda: cooperazione politica, economica e culturale bilaterale, ma anche temi regionali (contrasto a IS e crisi in Siria).
- 13 ottobre* Nell'ambito dell'operazione "Prima Parthica" nel Kurdistan iracheno, i *trainers* italiani concludono il III Modern Brigade Course ai peshmerga locali.
- 25 ottobre* Meeting del gruppo ristretto della coalizione internazionale anti-IS, a Parigi.
- 2 dicembre* A latere delle sessioni di lavoro del Rome Med Mediterranean Dialogues, il ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni riceve l'omologo russo, Sergej Lavrov. Focus su crisi in Siria, lotta a IS e crisi mediorientali.

*15 dicembre* Riunione ministeriale della Difesa in formato ristretto della coalizione anti-IS, a Londra. Al meeting partecipano, oltre all'Italia, i rappresentanti di Usa, Francia, Regno Unito, Germania, Belgio, Paesi Bassi, Spagna, Norvegia, Danimarca, Canada, Australia e Nuova Zelanda.

#### L'ITALIA E LA GESTIONE DELLA CRISI DEI MARÒ

*13 gennaio* La Corte suprema indiana concede una proroga di tre mesi al permesso di cure in Italia a Massimiliano Latorre.

*19 gennaio* Il tribunale arbitrale presso la Corte permanente di arbitrato (Cpa) stabilisce per il 30 e il 31 marzo 2016 l'udienza per decidere sulla richiesta italiana di rientro in Italia del marò Salvatore Girone ancora in India.

*30 marzo* Udienda sul processo marò davanti al Cpa all'Aja.

*26 aprile* La Corte suprema indiana prolunga ancora il permesso per Latorre fino al 20 settembre.

*29 aprile* Il Tribunale dell'Aja decide per il rimpatrio di Girone in Italia per la durata dell'arbitrato internazionale.

*26 maggio* La Corte suprema indiana accetta la decisione del Tribunale arbitrale e dispone il rientro immediato di Girone prevedendo alcune garanzie.

*28 maggio* I ministri degli Affari esteri Paolo Gentiloni e della Difesa Roberta Pinotti accolgono a Ciampino (Roma) il marò Salvatore Girone, rientrato dall'India.

*2 agosto* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti riceve l'ambasciatore indiano in Italia, Anil Wadhwa.

*28 settembre* La Corte suprema indiana accetta la richiesta dei legali italiani di permettere a Massimiliano Latorre di restare in Italia fino alla fine dell'arbitrato.

L'ITALIA E LA GESTIONE DEL CASO REGENI

- 25 gennaio* Scomparso al Cairo il dottorando italiano dell'Università di Cambridge, Giulio Regeni.
- 3 febbraio* Ritrovamento del cadavere di Giulio Regeni in un fosso lungo l'autostrada Il Cairo-Alessandria.
- 6 febbraio* Le forze di sicurezza egiziane arrestano due persone ritenute essere gli assassini di Giulio Regeni – rilasciate poche ore dopo il fermo.
- 7 febbraio* Riconoscimento del corpo di Regeni da parte dei famigliari e invio in Italia della salma. L'autopsia conferma che il ragazzo ha subito torture prolungate.
- 13 febbraio* Nelle indagini sul caso Regeni, la polizia egiziana ipotizza varie versioni, cambiandole di volta in volta: dall'omicidio a sfondo (omo)sessuale, all'atto criminale, all'uccisione per mano di spie dei Fratelli musulmani.
- 24 febbraio* Il ministero dell'Interno egiziano annuncia una svolta nelle indagini sul caso Regeni, spiegando che la morte del ricercatore italiano sarebbe avvenuta per motivi riconducibili a una "vendetta personale". Amnesty International Italia lancia una campagna di sensibilizzazione sul caso ("Verità per Giulio Regeni").
- 1 marzo* Secondo indiscrezioni filtrate dalla stampa egiziana, Regeni è stato torturato per 5-7 giorni, a intervalli di 10-14 ore. Ferma smentita delle autorità egiziane.
- 10 marzo* Il Parlamento europeo a Strasburgo approva a larga maggioranza una risoluzione di condanna per la tortura e l'uccisione di Giulio Regeni e per le continue violazioni dei diritti umani da parte delle istituzioni in Egitto.
- 14 marzo* Il procuratore italiano Giuseppe Pignatone incontra il collega Nabil Sadeeq al Cairo per di-

- scutare dello scambio d'informazioni nel caso Regeni. Nelle stesse ore i media egiziani annunciano nuove ricostruzioni.
- 16 marzo* In un'intervista al quotidiano *La Repubblica*, il presidente egiziano, Abdel Fattah al-Sisi, accusa dell'omicidio di Regeni i suoi nemici, che volevano isolare l'Egitto, colpendo l'economia locale e rovinando i rapporti d'amicizia con il governo italiano.
- 24 marzo* Le forze di sicurezza egiziane uccidono una banda locale di sequestratori di stranieri in un sobborgo meridionale del Cairo. Secondo i media egiziani, gli uomini erano sospettati di avere avuto un ruolo nel sequestro e nell'uccisione di Giulio Regeni.
- 1 aprile* Durante alcuni colloqui ufficiosi con la stampa locale, fonti non definite degli apparati di sicurezza dello stato egiziano avrebbero ammesso un loro coinvolgimento nel caso Regeni.
- 3-5 aprile* Dinanzi all'ennesima revisione delle ricostruzioni dei fatti in merito al caso Regeni – il 3 aprile il ministero dell'Interno smentisce anche la versione sulla banda criminale – il governo italiano per voce del ministro degli Affari esteri Paolo Gentiloni chiede “una svolta nelle indagini o prenderemo misure immediate”.
- 6 aprile* A poche ore dall'atteso vertice tra polizia italiana ed egiziana a Roma, una fonte anonima, che si firma appartenente alla polizia segreta egiziana, scrive una mail al quotidiano *La Repubblica* accusando i vertici egiziani dell'omicidio Regeni, svelando inoltre dettagli precisi e mai divulgati al pubblico delle torture inflitte al ricercatore italiano.
- 7-8 aprile* Summit a Roma degli investigatori italo-egiziani sul caso Regeni. A seguito dell'ennesimo nul-

- la di fatto nell'evoluzione del caso, il governo italiano decide ufficialmente il ritiro del proprio ambasciatore al Cairo, Maurizio Massari.
- 14 aprile* In un duro editoriale il *New York Times* attacca la Comunità internazionale per non aver fatto pressioni sul governo cairota nel chiedere spiegazioni sulla morte di Giulio Regeni.
- 21 aprile* Secondo un'inchiesta condotta da Reuters, Regeni fu prelevato dalla polizia egiziana, portato a una stazione di polizia e poi trasferito in una struttura vicina gestita dalla sicurezza nazionale. Il governo egiziano rigetta le ricostruzioni e nega qualunque suo coinvolgimento nei fatti criminali.
- 8 maggio* Incontro a Roma degli investigatori italo-egiziani sul caso Regeni.
- 11 maggio* Il governo italiano nomina Giampaolo Cantini nuovo ambasciatore in Egitto.
- 30 giugno* Il parlamento italiano approva il cosiddetto "emendamento Regeni" con cui si disciplina lo stop alla fornitura gratuita di pezzi di ricambio degli F-16 al governo egiziano.
- 24 agosto* Le autorità e i giornali italiani sospettano che Regeni sia stato ucciso a causa del suo lavoro sui sindacati indipendenti egiziani e che sia stato tradito da qualcuno reputato vicino al ricercatore nell'intermediazione con le istituzioni sociali locali.
- 20 settembre* L'ambasciatore del Regno Unito in Italia, Jill Morris, ribadisce alle autorità nostrane la massima disponibilità del governo britannico nel fare emergere la verità sulla morte di Giulio Regeni.
- 6-8 dicembre* Vertice bilaterale a Roma tra il procuratore generale egiziano, Nabil Sadeeq, e il collega italiano, Giuseppe Pignatone, sugli ultimi sviluppi emersi nel caso Regeni. A latere del bilaterale di lavoro, la famiglia Regeni partecipa a un incontro privato con Sadeeq.





## Gli autori

---

**Fulvio Attinà**, professore di Scienza Politica all'Università di Catania. È stato presidente della Società Italiana di Scienza Politica e membro del comitato direttivo dell'Associazione europea di scienza politica (Ecpr) e dell'Associazione americana di studi internazionali (Isa). Recentemente si è occupato di operazioni di pace e delle politiche internazionali di risposta a problemi umanitari e di emergenza. Ha in corso una ricerca sulla gestione europea della crisi migratoria. È autore fra l'altro di *The Global Political System* (2011).

**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. È inoltre membro italiano dell'European Shadow Financial Regulatory Committee (Esfr).

**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. Professore emerito di Economia internazionale presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Torino, è editorialista economico de *La Stampa*.

**Giuseppe Dentice**, Ispi Assistant Research Fellow e PhD Student in Istituzioni e Politiche presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

**Maurizio Ferrera**, professore di Scienza politica all'Università degli Studi di Milano. Nel corso delle sue ricerche si è principalmente occupato di politica comparata e analisi delle politiche pubbliche. È presidente del Network for the Advancement of Social and Political Studies (Nasp), membro del Comitato Direttivo del Centro Einaudi di Torino e consigliere scientifico dell'Ispi nell'ambito del Programma Europa. Dal 2004 è editorialista del *Corriere della Sera*. Il suo ultimo libro in italiano è *Rotta di Collisione. Euro contro welfare?* (2016). Nel 2013 ha vinto un Erc Advanced Grant di cinque anni per un progetto di ricerca dal titolo "Reconciling Economic and Social Europe".

**Paolo Magri**, vicepresidente esecutivo e direttore dell'Ispi, è inoltre docente di Relazioni internazionali all'Università Bocconi di Milano. Membro del consiglio di amministrazione della Fondazione Italia-Cina, del consiglio d'indirizzo della Fondazione Italia-Russia, dell'Advisory Board di Assolombarda e del comitato strategico del ministro degli Affari esteri. Per Mondadori ha curato *Il marketing del terrore* (con Monica Maggioni) (2016); *Il mondo di Obama. 2008-2016. L'America nello scenario globale* (2016); *Il mondo secondo Trump* (2017).

**Alberto Martinelli**, professore emerito di Scienza politica e Sociologia ed ex-preside della Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Milano. Presidente dell'International Social Science Council. Presidente della Fondazione Aem, Gruppo A2A. Vicepresidente di Science for Peace, Fondazione Veronesi. Membro dell'Istituto Lombardo di Scienze e Lettere. Editorialista del *Corriere della Sera*. Grande ufficiale dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana. Tra le sue recenti pubblicazioni: *L'Occidente allo specchio* (2012); *Mal di nazione. Contro la deriva populista* (2013); *La società europea* (con Alessandro Cavalli) (2015).

**Alessandro Pio**, consulente internazionale in particolare per l'Asia e i paesi in via di sviluppo. Ha lavorato per vent'anni all'Asian Development Bank, dirigendone anche l'ufficio per il Nord Ameri-

ca a Washington DC. Ha insegnato Macroeconomia ed Economia dello sviluppo all'Università Bocconi di Milano. Ha lavorato per la Commissione economica per l'America latina delle Nazioni Unite, e collaborato con Unicef e Undp. È autore di numerosi articoli e pubblicazioni su tematiche relative allo sviluppo economico e al ruolo del capitale umano. È consigliere scientifico dell'Ispi.

**Andrea Plebani** è assegnista di ricerca presso la Facoltà di Scienze linguistiche e Letterature straniere dell'Università Cattolica del Sacro Cuore ed è professore a contratto di Storia delle civiltà e delle culture politiche presso la sede di Brescia. Oltre a essere Associate Research Fellow presso l'Ispi è membro della commissione di studio sul fenomeno della radicalizzazione e dell'estremismo jihadista istituita da Palazzo Chigi. Prima di ricoprire tali posizioni ha collaborato con l'Insubria Center on International Security (Icis) e il Landau Network-Centro Volta (Lncv) in qualità di Program Manager.

**Beda Romano**, corrispondente de *Il Sole 24 Ore* a Bruxelles. Ex corrispondente in Germania. Il suo libro più recente, di cui è coautore, è una guida culturale della capitale tedesca, *Berlino Capitale*, pubblicata da il Mulino. Cura il blog: Dal fronte di Bruxelles.

**Armando Sanguini** è stato capo missione diplomatica in Cile e ambasciatore in Tunisia e in Arabia Saudita. In diplomazia dal 1968, ha svolto gran parte del suo servizio all'estero. È stato assistente del segretario generale per la riforma del ministero degli Affari esteri, direttore generale per la promozione delle relazioni culturali all'estero e responsabile degli istituti di cultura e delle scuole italiane nel mondo. Ha ricoperto il ruolo di rappresentante personale del presidente del Consiglio per l'intero continente africano. È consigliere scientifico dell'Ispi.

**Ugo Tramballi** è editorialista de *Il Sole 24 Ore*, consigliere scientifico dell'Ispi, membro dell'Istituto affari internazionali, del Centro italiano per la pace in Medio Oriente, *Media Leader* del World Economic Forum. Corrispondente in Medio Oriente e a Mosca per

*Il Giornale*, global correspondent per *Il Sole 24 Ore*. Premiolino 1987, Premio Colombe d'Oro per la Pace 2003, Premio Max David 2005, Premio Barzini 2008. Tra i suoi scritti *Quando finirà l'inverno: viaggio nella Russia del dopo Eltsin* (1999); *L'Ulivo e le pietre: racconto di una terra divisa* (2002), *Israele: il sogno incompiuto* (2008). Cura il blog: Slow News dedicato agli avvenimenti internazionali.

**Arturo Varvelli** è Senior Research Fellow e responsabile del Programma Terrorismo dell'Ispi. È PhD in Storia internazionale presso l'Università degli Studi di Milano. È docente a contratto di Storia e Istituzioni del Medio Oriente allo Iulm di Milano e coordinatore del corso di formazione sulle nuove forme di terrorismo presso l'Ispi. Ha pubblicato diversi volumi e articoli sulle relazioni italo-libiche, sulla politica interna ed estera della Libia, sulla politica estera italiana nelle regioni del Mediterraneo e del Medio Oriente, sulle formazioni terroristiche dell'area. Partecipa a progetti di ricerca e analisi per l'ufficio studi di Camera e Senato, per il ministero degli Affari esteri e per il Parlamento europeo.

**Matteo Villa**, Ispi Research Fellow. È PhD in Politica comparata presso l'Università degli Studi di Milano.



