

RAPPORTO ISPI 2019 SCENARI GLOBALI E L'ITALIA

LA FINE DI UN MONDO

LA DERIVA DELL'ORDINE LIBERALE

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



ISPI

LA FINE DI UN MONDO

LA DERIVA DELL'ORDINE LIBERALE

Scenari globali e l'Italia

Rapporto ISPI 2019

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

ISPI

© 2019 Ledizioni LediPublishing
Via Alamanni, 11 – 20141 Milano – Italy
www.ledizioni.it
info@ledizioni.it

LA FINE DI UN MONDO. RAPPORTO ISPI 2019
a cura di A. Colombo e P. Magri
Prima edizione: Febbraio 2019

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

Immagine di copertina: Anthea Valerani

Print ISBN 9788867059195
ePub ISBN 9788867059201
Pdf ISBN 9788867059218
DOI 10.14672/67059195

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

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

Questo volume è stato pubblicato con il sostegno della
Fondazione Cariplo

Curatori: Alessandro Colombo, Paolo Magri

Coordinamento editoriale: Arturo Varvelli

Redazione pagella expert panel ed elaborazione dati: Matteo Villa

Cronologia: Federico Borsari

Coordinamento e cura redazionale: Renata Meda

Indice

Introduzione.....	9
<i>Alessandro Colombo, Paolo Magri</i>	

PARTE I – IL MONDO

1. L'America di Trump e il declino del mondo liberale.....	27	
<i>Alessandro Colombo</i>		
2. La “recessione democratica” e la crisi del liberalismo.....	39	
<i>Damiano Palano</i>		
3. La Nato e la straordinaria persistenza di un'alleanza “obsoleta”	53	
<i>Andrea Carati</i>		
4. Le guerre dei dazi: verso la fine della Wto?.....	65	
<i>Lucia Tajoli</i>		
5. Unione Europea nell'era post-liberale: una sfida esistenziale dalle radici globali.....	77	
<i>Sonia Lucarelli</i>		
6. Prospettive geopolitiche: è già un mondo post-occidentale.....	93	
La declinazione o il declino dell'egemonia americana?.....		93
<i>Leopoldo Nuti</i>		

La Russia e il mondo post-occidentale.....	99
<i>Aldo Ferrari</i>	
Cina: la vera sfida alla leadership occidentale.....	106
<i>Guido Samarani</i>	
7. Il caos mediorientale.....	113
<i>Armando Sanguini</i>	
8. La fine di un mondo economico.....	125
<i>Franco Bruni</i>	

PARTE II – ITALIA

9. La politica estera italiana.....	139
<i>Ugo Tramballi</i>	
10. La politica economica italiana nel quadro europeo.....	151
<i>Franco Bruni</i>	
Conclusione.....	165
<i>Giampiero Massolo</i>	
2018: la pagella dell'expert panel.....	173
Una breve sintesi cronologica.....	195
Gli autori.....	241

Introduzione

Anche nell'ultimo anno si sono moltiplicati i segnali di scomposizione dell'ordine politico, economico e istituzionale che aveva contrassegnato il mondo liberale degli ultimi decenni. Questo modello di ordine, concepito alla fine della Seconda guerra mondiale e definitivamente liberato dalla fine della Guerra fredda, si componeva di diversi strati in combinazione strettissima fra loro. Al vertice, almeno dal punto di vista politico e militare, stava la disponibilità degli Stati Uniti a tradurre il proprio strapotere in egemonia, cioè in disponibilità a guidare la comunità internazionale sia in pace sia in guerra. A propria volta, l'egemonia statunitense perpetuava – nonostante la grande vicenda novecentesca della “rivolta contro l'Occidente” – la centralità occidentale nel sistema internazionale, sia in termini di potere sia in termini di capacità di diffusione di modelli politici, ideologici e giuridici, ribadita nella “religione civile” della transizione al mercato e alla democrazia e, ancora più a fondo, nell'egemonia culturale liberale maturata tra gli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso. Coerentemente con questo impianto, l'ordine internazionale di cui siamo eredi aveva un inequivocabile assetto multilaterale, sorretto da una proliferazione di organizzazioni internazionali (Nazioni Unite, Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale, Unione Europea ecc.), oltre che dal varo e dal successivo sviluppo di accordi e regimi internazionali in materia economica, commerciale, ambientale e di sicurezza. Infine, in questa architettura globale trovavano posto anche i diversi ordini regionali, prodotti in parte da dinamiche “locali” ma, in parte non minore, dalla capacità di penetrazione e controllo delle dinamiche globali.

Dopo le due grandi scosse di avvertimento dell'11 settembre 2001 e, con portata ancora maggiore, della grande crisi economico-finanziaria del 2008-2009, questo "mondo finito" precipitosamente celebrato all'indomani del riassorbimento della lacerazione politica e ideologica del Novecento è stato investito da un vero e proprio terremoto politico, di cui la proliferazione dei populismi rappresenta solo la manifestazione più superficiale. Intanto, la crescita della Cina e la rinnovata assertività della Russia sembrano preludere a una nuova fase del riflusso dell'impatto occidentale sul resto del Mondo, se non all'apertura di una grande partita per la redistribuzione del potere e del prestigio internazionale. Negli interstizi di questo riassetto globale, è rientrata in discussione la configurazione dei singoli ordini regionali, fino al caso estremo del totale collasso dell'ordine mediorientale. Infine, e quasi a completamento della crisi generale dell'ordine politico, una variegata contestazione di legittimità ha investito lo stesso orientamento liberale dell'ordine post-bipolare, con conseguenze potenzialmente distruttive sulla tenuta del tessuto multilaterale della convivenza internazionale, delle organizzazioni internazionali e persino dell'assetto istituzionale dei singoli stati.

Da questa prospettiva più ampia, anche il significato storico e politico dell'ultima scossa prodotta dall'avvento alla Casa Bianca di Donald Trump tende a precisarsi. È il tema del primo capitolo del volume. Una volta guardata alla luce dell'intera parabola dell'ascesa e del declino dell'Ordine Internazionale Liberale, l'Amministrazione Trump appare come il culmine di un processo già avviato da anni di progressiva scomposizione dell'endiadi egemonia-multilateralismo che aveva contrassegnato la politica estera degli Stati Uniti al momento del passaggio dal sistema bipolare all'universo liberale degli anni Novanta.

Se, infatti, già le due precedenti amministrazioni – quella repubblicana di George W. Bush e quella democratica di Barack Obama – avevano ridimensionato l'una la vocazione multilaterale e l'altra quella egemonica della politica estera americana, l'Amministrazione Trump appare decisa a ridimensionare contemporaneamente tutte e due. Lo smantellamento della sintesi liberale,

questa volta, è completo. Come l'Amministrazione Obama, l'Amministrazione Trump sembra intenzionata a tenersi alla larga dalla tentazione egemonica o addirittura imperiale delle due prime amministrazioni americane del dopo-Guerra fredda – una tentazione che comprendeva un approccio missionario alla politica estera, simboleggiato dalle politiche di esportazione (armata e non) della democrazia. Ma, a differenza che nella precedente Amministrazione, il multilateralismo è visto, invece che come la soluzione, come una parte del problema. Intanto perché, nell'appartenenza ai contesti multilaterali, Donald Trump vede non più uno strumento per dividere i costi ma una trappola per moltiplicare gli impegni. Soprattutto, nell'elaborazione e nella retorica politica dell'Amministrazione non c'è più posto per il vecchio circolo virtuoso tra egemonia e multilateralismo: invece che come strumento dell'egemonia benigna degli Stati Uniti, il multilateralismo è visto come il luogo per antonomasia dell'inganno da parte di tutti gli altri.

Da qui scaturisce il mutamento più appariscente introdotto dall'Amministrazione Trump: il divorzio inaudito tra gli Stati Uniti e l'ordine internazionale che avevano prima inventato e poi continuamente allargato. Questo divorzio ha un impatto immediato, sebbene non omogeneo, su tutti gli strati dell'ordine liberale. Ma la crisi di questo ordine è in larga parte indipendente dagli orientamenti della nuova Amministrazione americana che, se mai, ne costituiscono un sintomo o persino una risposta. Damiano Palano affronta lo strato più profondo del ripiegamento del mondo liberale: la crisi delle democrazie. Sebbene, anche prima degli avvenimenti degli ultimissimi anni, non fossero mancate letture che riconoscevano i segnali di un "disagio" della democrazia, il consolidamento dei regimi democratici occidentali era comunque considerato come un dato acquisito. A partire dal 2016 la percezione di molti osservatori si è invece radicalmente modificata, perché l'avanzata delle forze "neo-populiste" ha reso tutt'altro che irrealistica l'ipotesi che sia già in atto un "deconsolidamento" delle democrazie occidentali.

A livello globale l'espansione della democrazia liberale si è arrestata già da più di un decennio. Alcuni degli stati che negli anni Novanta avevano imboccato il sentiero della democratizzazione si sono inoltre tramutati in autoritarismi elettorali, mentre rilevanti regressioni si sono registrate in Venezuela e in paesi strategicamente importanti come Turchia, Bangladesh, Kenya e Nigeria. Ma, a partire dall'esplosione della crisi globale, i segnali di una sorta di "recessione democratica" sono emersi anche nei sistemi politici occidentali. Gli eventi del 2018 – le elezioni politiche italiane, la vittoria di Jair Bolsonaro nelle elezioni presidenziali brasiliane, le tensioni tra l'Unione Europea da una lato, e, dall'altro, la Polonia e l'Ungheria di Viktor Orbán – hanno rafforzato notevolmente l'impressione che l'espansione globale del populismo, emersa in modo clamoroso nelle scadenze elettorali del 2016 e del 2017, sia ben lontana dall'essersi conclusa. E lo scenario di una progressiva divaricazione tra democrazia e liberalismo definisce anche per questo un rischio concreto, e non solo un'ipotesi accademica.

Naturalmente la crisi odierna può essere considerata solo come una crisi *nella* democrazia, che riguarda cioè solo alcuni aspetti del funzionamento delle democrazie liberali, e non come una crisi *della* democrazia, tale cioè da minacciarne le fondamenta. Le radici della "recessione democratica" sono comunque piuttosto profonde. Il successo della protesta "contro il liberalismo" può essere in effetti imputato sia alle conseguenze economiche della globalizzazione, e in particolare all'aumento delle diseguaglianze e al peggioramento delle condizioni del ceto medio, sia a una reazione "culturale" al multiculturalismo e al cosmopolitismo da parte di settori sociali tradizionalisti, che si traduce soprattutto nell'ostilità dinanzi ai processi migratori. E, dal momento che la stagnazione degli standard di vita e il mutamento demografico delle società occidentali sono probabilmente processi strutturali (e non congiunturali), le tensioni di questi anni potrebbero essere solo i primi segnali di un "deconsolidamento" destinato ad aggravarsi. Inoltre, le tensioni contemporanee fanno riaffiorare in forme parzialmente nuove processi, anch'essi strutturali e già

emersi fin dagli anni Settanta, come la “crisi fiscale” e la “crisi di governabilità”, che vengono a intrecciarsi con la crisi della legittimità internazionale. Per molti versi, lo sgretolamento dell’ordine liberale torna infatti a mettere in questione, insieme al rapporto tra democrazia e liberalismo, anche la relazione problematica tra democrazia e ordine internazionale, contribuendo ad alimentare la tensione nazionalista e “sovranista” che contrassegna le differenti proposte populiste.

Non casualmente, altrettanto problematica appare la tenuta del tessuto multilaterale che, dalla fine della Seconda guerra mondiale a oggi, ha costituito il versante internazionale del mondo liberale. Andrea Carati analizza la sua principale espressione nella dimensione della sicurezza, la Nato. Benché già in passato diversi presidenti degli Stati Uniti non avessero risparmiato commenti critici sulla Nato, in particolar modo sul tema della distribuzione dei costi per la difesa collettiva all’interno dell’Alleanza, Donald Trump ha spinto il confronto con i partner europei su un terreno nuovo, tanto da sottolineare la condizionalità del futuro impegno americano nella Nato.

Sebbene, dunque, neppure la Nato sia al riparo dalla crisi generale che investe l’egemonia americana, essa rimane tuttora uno strumento multilaterale di gestione della sicurezza euro-atlantica cruciale, per molti versi irrinunciabile, e per il quale sia gli europei sia gli Stati Uniti non intravedono ancora alternative credibili. La convivenza fra fattori strutturali di crisi ed elementi di persistente rilevanza ha prodotto negli ultimi anni un esito paradossale: quanto più insistenti si fanno le voci di un superamento della Nato, o addirittura, di un suo scioglimento, tanto più gli alleati investono nell’Alleanza. Questa dinamica si è confermata anche nel corso dell’ultimo anno. Di fronte a un atteggiamento da parte del presidente americano particolarmente aggressivo e alle accuse di obsolescenza, la Nato sembra mostrare invece quella che alcuni commentatori definiscono una *renaissance* – un maggiore investimento nella difesa aggregata, la gestione di esercitazioni congiunte su vasta scala sempre più ambiziose e, soprattutto, una percezione crescente e diffusa di

minacce all'Europa. Anzi, quanto più le percezioni di minacce all'Occidente provenienti dalla Russia, dalla Cina, dallo Stato Islamico, dalla frammentazione del Medio Oriente si acuiscono, tanto più l'Alleanza atlantica sembra continuare a offrire un ancoraggio istituzionale – accompagnato da strumenti organizzativi e militari non trascurabili – essenziale.

Più pronunciati appaiono, per il momento, i segnali di crisi del mondo liberale nei meccanismi di funzionamento dei mercati mondiali e sul sistema di regole multilaterali, nella determinazione delle quali il ruolo di leadership degli Stati Uniti è stato tradizionalmente centrale. È il tema di cui tratta Lucia Tajoli nel suo capitolo. Anche il sistema di regole del commercio internazionale, per la verità, appariva già nettamente in crisi negli ultimi anni. L'ultimo round negoziale in ambito Wto, avviato faticosamente a Doha nell'ormai lontano 2001, non si è mai concluso, e da una decina di anni non si registrano progressi significativi nei negoziati multilaterali. Inoltre, le principali potenze economiche e commerciali agiscono oggi nei fatti indipendentemente dalle regole della Wto, minando seriamente la credibilità dell'Istituzione. Se le difficoltà ad adeguarsi alle regole dell'Organizzazione non sorprendono da parte della Cina, tuttavia, è molto più inaspettato il nuovo atteggiamento degli Stati Uniti. L'attuale Amministrazione americana ha avviato un deciso cambio di rotta nelle relazioni economiche internazionali degli Usa e il presidente Trump persegue una strategia basata su negoziati e accordi bilaterali, in chiaro contrasto con lo spirito della Wto, basato sul multilateralismo.

La manifestazione più eclatante di questo riorientamento è stata la decisione di avviare una guerra commerciale con la Cina, con l'annuncio nel marzo 2018 dell'imposizione di una tariffa del 25% sulle importazioni di acciaio e del 10% sulle importazioni di alluminio dalla maggior parte dei paesi. A maggio 2018 l'Amministrazione americana ha esteso i dazi alle importazioni provenienti da Canada, Messico e UE. Come ci si poteva aspettare, la Cina ha reagito imponendo le proprie tariffe di ritorsione su un volume equivalente di importazioni di acciaio e alluminio

dagli Stati Uniti. Anche il Canada, il Messico e l'UE hanno seguito la linea di ritorsione della Cina. È possibile che i dazi e la minaccia di estendere la guerra commerciale siano in realtà utilizzati da Trump come strumento negoziale, per rafforzare la posizione americana nelle discussioni bilaterali. Ma, nel frattempo, essi indeboliscono l'intelaiatura multilaterale del mondo liberale degli ultimi decenni.

Anche nei confronti della Wto, oltre tutto, l'atteggiamento degli Stati Uniti è di sostanziale indifferenza, basata sulla presunta inutilità dell'istituzione. Sebbene ritengano le sue regole obsolete e meritevoli di revisione, gli Stati Uniti non hanno esplicitamente ipotizzato di abbandonare l'Organizzazione. Ma lo stallo rischia di mettere in una situazione difficile tutte e due le parti. Da un lato, se la Wto decidesse di mettere sotto inchiesta gli Usa, Washington potrebbe seriamente prendere in considerazione l'ipotesi di uscire dall'Organizzazione, anche se politicamente l'operazione risulterebbe complessa poiché richiederebbe un passaggio dal Congresso. Dall'altro lato, se la Wto non procedesse contro gli Stati Uniti, perderebbe di credibilità e qualsiasi paese potrebbe giustificare le future restrizioni commerciali sulla base del proprio interesse nazionale.

La crisi dell'ordine liberale investe ancora più a fondo una istituzione quale l'Unione Europea che, di quell'ordine, è stata una delle massime incarnazioni. Il contributo di Sonia Lucarelli esamina questo legame. Moderna incarnazione di un ideale di costruzione della pace di kantiana memoria, l'integrazione europea ha rappresentato un veicolo di democratizzazione dei paesi europei, di costruzione di legami istituzionalizzati tra questi e ha aumentato l'integrazione tra le società dei medesimi. Esperimento unico di costruzione di quella che Deutsch aveva definito una "Comunità di sicurezza amalgamata", l'Unione Europea non solo rappresenta(va) l'esempio di realizzazione di un ordine politico liberale, ma ne incarna(va) i principi fondamentali anche nella sua condotta esterna.

Oggi tutto questo è posto sotto pressione da forti tensioni esterne e da una chiara fascinazione per l'illiberale nelle società

europee. Leader politici che si ispirano apertamente a principi illiberali e teorizzano l'esistenza di una democrazia senza liberalismo attraggono i voti dei cosiddetti scontenti della globalizzazione. Quando non sono in grado di farlo, la tensione si disperde comunque nelle piazze, vestita di una moltitudine di gilet gialli, unita quasi solo dal bisogno di manifestare "contro". Bersagli privilegiati sono le élite del cosiddetto establishment, le istituzioni europee e la globalizzazione. A poco valgono i richiami a ciò che establishment, Unione Europea e globalizzazione hanno portato di buono nel consolidamento della ricchezza politica ed economica delle nostre società; ciò che prevale è il dissenso e la decostruzione. Le nuove forme di populismo, di destra, di sinistra o che populisticamente si definiscono "oltre la polarizzazione partitica", ricevono consenso e danno spazio politico a forze che – più o meno consapevolmente – distruggono pilastri dell'ordine liberale che hanno dato anni di benessere e consolidamento democratico.

Tra le varie forze che hanno contribuito alla deriva illiberale nel mondo occidentale, tre sembrano essere particolarmente importanti: una globalizzazione economica non sufficientemente governata nel suo impatto polarizzante delle società; alcuni esiti non intenzionali della rivoluzione digitale; e la trasformazione della soggettività politica. A tutto questo vanno aggiunti fattori marcatamente europei della crisi del progetto liberale d'integrazione europea, che sono da ricercare nella distanza abissale tra il "quartiere europeo" e i cittadini; una storia recente dell'integrazione probabilmente eccessivamente influenzata dalla fiducia cieca nella capacità dell'UE di espandere il proprio modello ai nuovi Stati membri e al vicinato; la fiducia, di matrice funzionalista, nella forza propulsiva di accordi in settori specifici.

Sullo sfondo di questo smottamento complessivo e, probabilmente, anche alla base delle scelte della nuova Amministrazione americana cresce la sensazione di essere, se non già entrati, almeno alle soglie di un mondo non Occidentale. Leopoldo Nuti, Aldo Ferrari e Guido Samarani affrontano il tema di tale mutamento nel quarto capitolo del volume. Nuti si concentra sul

declino dell'Occidente e, in particolare, sull'apparente ripiegamento degli Stati Uniti. Nell'arco temporale di poco più di un ventennio il sistema internazionale è rapidamente passato da una fase in cui l'egemonia degli Stati Uniti appariva incontrastata (al punto da rendere necessario coniare un neologismo come "iperpotenza" per poterla descrivere) a una in cui si parla apertamente di era post-americana e di multipolarismo. Il punto di svolta di questa parabola è stata la crisi innescata dall'invasione dell'Iraq nel 2003 da parte dell'Amministrazione di George W. Bush. Fino a quel momento gli Stati Uniti erano non solo il garante ultimo di un ordine internazionale basato sulla loro centralità, ma anche talmente superiori a ogni possibile sfida alla loro supremazia da assicurare a quell'ordine una sufficiente stabilità nel tempo. Quindici anni dopo la crisi irachena, quel primato sembra invece indebolito e destinato a essere messo sempre più in discussione. Con la conseguenza paradossale che gli Stati Uniti non sembrano più interessati a garantire lo *status quo*, dal momento che non si percepiscono in una posizione di netto vantaggio rispetto alle altre potenze. Al contrario, con l'Amministrazione Trump tendono a trasformarsi essi stessi in una potenza revisionista, intenta a scardinare le regole di un sistema internazionale che non percepiscono più come coerente con i propri interessi, con l'obiettivo di invertire il loro relativo declino e recuperare il primato.

Aldo Ferrari rivolge la propria attenzione invece alla posizione della Russia che, all'interno di questo scenario post-occidentale, acquisisce un ruolo sempre più peculiare, non ultimo dal punto di vista storico-culturale. La Russia, infatti, si oppone con decisione all'ordine internazionale sorto alla fine della Guerra fredda, dominato dagli Stati Uniti e basato sulla diffusione dei valori occidentali. A maggior ragione dal momento che Mosca è convinta che la preminenza dell'Occidente sia ormai in declino e che si stia costituendo un nuovo sistema multipolare al cui interno ritiene di poter recitare un ruolo importante. La politica estera statunitense di Trump, oltre tutto, appare più compatibile di quella del passato con la creazione del nuovo ordine internazionale di carattere multipolare sostenuto dalla Russia: un ordine

fondato sul “realismo conservatore” e sulla sovranità nazionale, estraneo all’idea dell’espansione inarrestabile di una globalizzazione liberale smentita dal corso politico degli ultimi anni. Ma a intralciare le aspirazioni della Russia permane la fragilità della sua situazione economica. Inoltre, il crescente distacco geopolitico del paese dall’Occidente contrasta con la natura prevalentemente europea della società e della cultura russe, mentre il rapporto sempre più stretto con la Cina risente negativamente del divario economico e demografico tra i due paesi, ponendo la Russia in una situazione complicata.

Il vero grande sfidante dell’egemonia occidentale, la Cina, è esaminato nel capitolo di Guido Samarani. Appare indubbio che l’ascesa cinese, riaffermata con crescente forza e assertività dalla leadership guidata da Xi Jinping, si intrecci sempre più a fondo con l’indebolimento delle capacità egemoniche degli Stati Uniti e più in generale dell’Occidente ma, allo stesso tempo, debba ancora fare i conti con il fatto che la Cina non è in grado, quantomeno nel medio periodo, di sostituire (se è questo a cui mira) gli Usa al centro dell’ordine globale. Su questa base si è andata sviluppando in modo crescente la tensione, e poi quella che è stata definita come una vera e propria guerra commerciale, tra Washington e Pechino. Ma, al di là del contenuto dell’ampio contenzioso sino-americano, ciò che ha messo e sta mettendo in difficoltà la leadership cinese è il fatto di non comprendere bene che cosa voglia l’Amministrazione Trump: concessioni più ampie e significative oppure semplicemente mettere con le spalle al muro la Cina costringendola a un negoziato complessivo partendo da una posizione di debolezza? La Cina è tradizionalmente abile nel rispondere con ritorsioni a misure punitive o negative da parte di altri che ledano gli interessi nazionali, come dimostrano vari casi di questi ultimi anni in cui tali misure sono state concepite nella convinzione che il “soft power” cinese abbia bisogno di essere, quando necessario, irrobustito da misure decise e forti, pur senza mettere in discussione la ricerca di fondo di “relazioni armoniose” internazionali. Tuttavia un simile approccio non sembra più sufficiente nel confronto con il presidente americano.

Nel quadro di questa rinnovata competizione globale, continuano le tensioni e i conflitti a livello regionale. Il capitolo di Armando Sanguini si concentra sul Medio Oriente, che continua a essere terra di disordine, forse la maggiore del mondo. E se è vero che nel corso del 2018 è affiorato qualche segnale confortante è altrettanto indubbio che nessuno di essi è stato sufficiente a invertire le tendenze generali della regione. Il panorama resta dunque marcato da un garbuglio di interessi e ambizioni locali, regionali e internazionali, che si condizionano reciprocamente e nei quali gli elementi di criticità prevalgono.

Tra i fattori che incidono maggiormente sulla dinamica del disordine dell'area il più invasivo è l'antagonismo tra Iran e Arabia Saudita sulla leadership nella regione. L'Arabia Saudita teme la "minaccia vitale" esercitata dall'Iran in termini di un'espansione politico-militare e culturale configurabile in un vero e proprio accerchiamento: a nord, attraverso la direttrice che porta da Teheran al Mediterraneo attraverso Iraq, Siria, e Libano; a est attraverso quella sorta di tenaglia formata dallo stretto di Hormuz (Golfo Persico) da un lato e da quello di Bab el Mandel (Golfo di Aden-Mar Rosso) dall'altro; all'interno delle stesse monarchie del Golfo, Arabia Saudita e Bahrein in testa, attraverso la mobilitazione delle rispettive minoranze sciite. Le guerre per procura che ne sono derivate – con la scia di stragi che il caso dello Yemen ha portato alla ribalta – hanno rispecchiato lo spessore di tale antagonismo. A maggior ragione perché, nel frattempo, la politica di "contenimento" decretata dal presidente Trump e imperniata sulla re-introduzione delle sanzioni tolte da Obama ha investito aree nevralgiche del commercio iraniano, a cominciare da quella energetica su cui incombe anche la minaccia delle ritorsioni nei riguardi dei paesi che intendano continuare a fare affari con l'Iran. Mentre, d'altro canto, l'affare Khashoggi ha inferto un duro colpo all'immagine internazionale dell'Arabia Saudita.

Tra le altre potenze regionali, la Turchia di Erdoğan ha confermato la disinvoltura con la quale il presidente persegue i propri obiettivi di fondo nella regione, con l'intento finale di affermarsi nel ruolo di antagonista dell'Arabia Saudita, a

livello regionale e non solo. Erdoğan ha continuato su questa strada anche nel 2018 mettendo in campo una molteplicità di strumenti, da quelli economici e umanitari come in Africa, a quelli più squisitamente politici. Lo ha fatto agitando il vessillo dell'islam politico della Fratellanza musulmana, invisa alle principali potenze arabe, Arabia Saudita ed Egitto in testa. Più sorprendentemente, Israele ha goduto di un clima di riavvicinamento con una parte significativa dei suoi vicini arabi. E ciò in materia non solo di sicurezza e difesa in ragione del rango di "comune nemico" assunto da Teheran col sodale Hezbollah, ma anche di economia, tecnologia, comunicazioni. Mentre il piccolo e ricchissimo Qatar non solo sta resistendo piuttosto bene all'embargo decretatogli contro nel 2017 dalle monarchie emiratino-saudita-egiziano-bahreinita, ma proprio in chiusura d'anno ha voluto annunciare il suo divorzio dall'Opec, di cui l'Arabia Saudita è il membro più influente, a partire dal 2019. Un gesto di sfida aperta destinato ad allentare ulteriormente la già claudicante coesione del Consiglio di Cooperazione del Golfo; ma anche un atto dichiaratamente finalizzato all'assunzione di un ruolo ancor più preminente a livello planetario in materia di gas naturale e di Gnl.

L'evoluzione dell'economica internazionale è l'argomento di cui parla nel suo capitolo Franco Bruni. Il 2018 ha visto progressivamente peggiorare le previsioni di crescita un po' in tutto il mondo, anche se con notevoli differenze cicliche e strutturali fra le varie parti dell'economia globale. Il peggioramento è dovuto a fattori relativamente "nuovi", come l'acuirsi dell'incertezza geopolitica, il neo-protezionismo di Trump, l'esaurimento naturale del potenziale di stimolo monetario, un affanno superiore alle attese nella frenata della crescita cinese, l'incepparsi dell'irrobustimento dell'Eurozona dovuto all'approfondirsi di divisioni politiche al suo interno.

L'incepparsi della crescita globale è anche dovuta a fattori "vecchi", cioè al permanere di quelle debolezze del modello di crescita che avevano già prodotto la grande crisi del 2008-2009, quando il modello aveva trascurato gli shock della

globalizzazione, della tecnologia e della demografia, non prevedendo il modo di farvi fronte, nemmeno aumentando la concertazione globale. Si era piuttosto cercato di nascondere gli squilibri derivanti da tali shock con un aumento sconsiderato dei debiti di famiglie, imprese, banche, governi. Dalla fragilità finanziaria che quei debiti avevano prodotto era poi scoppiata la crisi. La quale è stata “curata” omeopaticamente, lenendone le ferite con ancor più debiti: tutti gli indicatori disponibili mostrano come il rapporto globale fra debiti e Pil è in continua crescita. Ne risulta una fragilità che, pur conformata diversamente da quella degli anni precedenti il 2007, può far temere una nuova crisi finanziaria. Rispetto alla precedente, il mondo si troverebbe per certi aspetti più disarmato (avendo esaurito lo spazio per stimoli monetari e fiscali) e politicamente più debole e diviso, anche perché alcuni paesi (fra cui il nostro) non sono ancora tornati ai livelli di Pil del 2008 e diverse economie emergenti sono oggi molto più deboli di allora.

Non si vedono modi di migliorare queste prospettive che non prevedano un ritorno a un clima di maggior cooperazione globale e a una rilegittimazione del multilateralismo che è oggi in grave crisi politico-istituzionale. Aniché scappare dai problemi economici con chiusure commerciali e aggressioni/divisioni politiche occorrerebbe muoversi il più insieme possibile su due fronti principali: un “nuovo welfare” che affronti meglio le fragilità emerse negli ultimi decenni e un nuovo controllo/riforma sulla finanza privata e pubblica che ne faccia un vero aiuto allo sviluppo equilibrato e sostenibile anziché una droga per nascondere temporaneamente gli squilibri e le inefficienze. Per evitare una fine troppo costosa di un mondo economico che ha a lungo camminato incautamente, non si deve rinnegarlo ma rinnovarlo individuandone i punti critici e facendone oggetto di collaborazione anziché pretesto per divisioni e pericolosi giochi a somma zero.

L'ultima parte del volume è dedicata, come di consueto, all'Italia. La crisi del mondo liberale e della stessa Unione Europea investe inevitabilmente anche il nostro paese, da anni alle prese con una profonda crisi politica ed economica e,

nell'ultimo anno, segnato da un mutamento radicale del proprio quadro politico, sfociato nel nuovo governo di coalizione tra Movimento Cinque Stelle e Lega. Della politica estera italiana si occupa il capitolo di Ugo Tramballi. Per scelta pragmatica, dato il ruolo dell'Italia nel mondo, e anche per scarsa attenzione verso le vicende internazionali (l'unico ad averne davvero sembra Matteo Salvini), il governo Cinque Stelle-Lega ha notevolmente ridotto i confini geopolitici dentro i quali definire l'interesse nazionale. Il tema più importante è la questione migranti, a cavallo fra politica interna ed estera: si gioca fra Libia e Bruxelles ma l'obiettivo finale è il consenso elettorale interno. Più o meno come la questione economica il cui epicentro è per metà a Bruxelles con la UE e per l'altra metà a Roma nel confronto fra realtà e promesse elettorali. Questione migratoria e crisi economica restano comunque le due principali preoccupazioni degli italiani secondo tutti i sondaggi, prima e dopo il 4 marzo.

L'evento internazionale più importante per la nostra diplomazia è stato, non a caso, il vertice di Palermo sulla Libia, il 12 e 13 novembre 2018. Se esiste un luogo fuori dai nostri confini che definisce l'interesse nazionale italiano, quello oggi è la Libia: energia, migrazioni, terrorismo. Si è discusso a lungo se denunciare il fallimento o proclamare il successo di quell'incontro internazionale. Non è stato l'uno né l'altro: l'Italia aveva il diritto e probabilmente l'obbligo di organizzare quel vertice che tuttavia non ha dato alcun risultato. Constatato che la stabilizzazione della Libia è ancora lontana, l'aspetto più evidente del vertice di Palermo è stata l'inutile concorrenza tra Francia e Italia per il primato su quello sfortunato paese e nel Mediterraneo. Una leadership che nessuno dei due possiede: sauditi, Emirati ed egiziani dalla parte di Khalifa Haftar, Turchia e Qatar da quella di Fayez al-Sarraj, hanno più potere di influenzare gli avvenimenti di quanto ne abbiano Roma e Parigi.

Sullo sfondo resta il tema capitale della collocazione stessa dell'Italia nella politica internazionale. Il limbo nel quale vive oggi la politica estera italiana fra atlantismo ed europeismo da

un lato, spinte populiste e richiami dall'Est dall'altro, è comune ad altri paesi occidentali. Anche nell'accordo di governo, non a caso, si tenta di far quadrare l'alleanza "privilegiata" con gli Stati Uniti e la fedeltà alla Nato, con la necessità di eliminare le sanzioni economiche alla Russia che Usa e Alleanza atlantica sostengono. Una linea politica confermata dalla visita a Mosca del presidente del Consiglio Giuseppe Conte a fine ottobre 2018 ma, in realtà, inscritta in una tradizione consolidata che nasce nei governi DC e con la forte capacità d'influenza del Pci, e costruita da interessi economici stretti ancor prima che nella Germania Ovest incominciasse la Ostpolitik di Willy Brandt.

Un limbo per certi versi simile abbraccia anche il rapporto economico-politico dell'Italia con l'UE, di cui scrive Franco Bruni, nuovamente, nell'ultimo capitolo del volume. Nel corso del 2018 questo rapporto ha visto vicendevolmente alimentarsi due processi di deterioramento. Da un lato il cambio di governo ha dato luogo a contrasti di forma e di sostanza con quell'"Europa" contro la quale si è rivolta a propaganda dei partiti sovranisti e il bisticcio sulla disciplina di bilancio. Ciò ha isolato l'Italia e l'ha portata a trascurare quello che sarebbe stato il modo più importante e urgente di perseguire l'interesse nazionale: occuparsi intensamente della trattativa sull'approfondimento dell'Eurozona, che rimaneva in corso nell'agenda del Consiglio, e influenzarla opportunamente.

D'altro canto, problemi politici interni agli Stati membri e diverse istanze nazionalistiche e divisive hanno travagliato l'anno dell'UE finendo per frenare i dossier di approfondimento. Sono state così quasi del tutto tradite le promesse contenute nel piano di azione sul quale l'Unione si era impegnata alla fine del 2017. L'incepparsi del cammino europeo lo ha reso ancor meno attraente per l'Italia il cui atteggiamento, a sua volta, è stato, più o meno implicitamente, fra gli alibi dell'UE per non mantenere le promesse. Un circolo vizioso dal quale, alla fine dell'anno, non si vede ancora una chiara via d'uscita.

*Alessandro Colombo
Paolo Magri*

PARTE I
IL MONDO

1. L'America di Trump e il declino del mondo liberale

Alessandro Colombo

A due anni dall'insediamento alla Casa Bianca, l'Amministrazione Trump continua a dividere profondamente tanto l'opinione pubblica quanto l'ambiente più ristretto dei commentatori e degli studiosi di politica internazionale – negli Stati Uniti, nei paesi tradizionalmente alleati e in quelli almeno potenzialmente competitori. Lo stesso Donald Trump, d'altra parte, non sembra affatto interessato ad appianare le divisioni. Anzi, come diversi altri leader politici emersi dall'attuale fase di crisi della rappresentanza democratica e della coesione sociale, il presidente americano appare impegnato a tenerle vive tanto attraverso lo stile ostentatamente anomalo della sua retorica politica, quanto attraverso le politiche concrete adottate sul terreno diplomatico e strategico.

Anche nell'ultimo anno, questa anomalia dichiarata si è espressa in una serie di mosse cariche di un inequivocabile significato polemico-politico: dall'imposizione di tariffe doganali su acciaio e alluminio al ritiro dall'accordo sul nucleare iraniano, con la conseguente reintroduzione delle sanzioni secondarie; dal braccio di ferro con la Corea del Nord, culminato nell'incontro di giugno con il leader Kim Jong-un, al nuovo accordo siglato con Messico e Canada in revisione del North American Free Trade Agreement (Nafta); dal nuovo bombardamento della Siria ad aprile all'annuncio, in dicembre, del ritiro dal paese e del ridimensionamento della presenza in Afghanistan; ai continui alti e bassi nelle relazioni con la Russia, fino all'annuncio del ritiro dall'accordo Inf sui missili a medio raggio. Per non parlare, poi, delle nuove scosse al vertice dell'Amministrazione: la sostituzione di Rex Tillerson con Mike Pompeo alla carica di

segretario di Stato, quella del generale Herbert R. McMaster con il falco John Bolton a consigliere per la Sicurezza Nazionale e, alla fine dell'anno, l'annuncio delle dimissioni del segretario alla Difesa James Mattis.

Un bilancio provvisorio

Ciascuna di queste scelte ha sollevato aspre discussioni e polemiche sia all'interno sia all'esterno degli Stati Uniti. Ma, al di là di questi eventi puntuali, il dibattito attorno all'Amministrazione ha continuato a ruotare attorno a tre quesiti più comprensivi: se esista, intanto, qualcosa di simile a una "dottrina" Trump o, più prudentemente, a un'architettura in grado di dare coerenza alle singole decisioni; se sì, a quali principi strategici e intellettuali sia ispirata; soprattutto, se questa politica stia funzionando o stia soltanto peggiorando il rendimento già largamente insoddisfacente della politica estera americana degli ultimi quindici anni.

Il primo quesito investe l'equilibrio implicito in ogni politica estera tra considerazioni di politica interna e considerazioni di politica internazionale. Mentre alcuni dei commentatori più critici rimproverano a Donald Trump di stare trasformando la politica estera in un capitolo della politica interna, condannandola all'incoerenza proprio in quanto obbligata a soddisfare volta per volta le singole (e diverse) componenti dell'elettorato repubblicano¹, altri si sforzano di individuare – anche senza necessariamente condividerli – dei principi-guida più comprensivi, consapevolmente orientati a correggere il corso precedente della politica estera degli Stati Uniti.

Su questi principi – e siamo al secondo quesito – esistono due opinioni prevalenti. La prima, più critica, vede nella politica estera dell'Amministrazione Trump una combinazione a suo modo coerente ma fallimentare di mercantilismo e

¹ J. Rogin, "Trump's only foreign policy doctrine is 'Trumpism'", *The Washington Post*, 25 ottobre 2018.

bilateralismo², improntata alla competizione più che alla cooperazione, incapace di soft power in quanto radicalmente indifferente ai valori, disponibile se non apertamente diretta a rimettere in discussione i rapporti non soltanto con i potenziali competitori ma anche con i tradizionali alleati. L'altra interpretazione non nega la preferenza dell'Amministrazione Trump per il bilateralismo e il "nazionalismo economico", ma le cambia di segno. Invece che l'espressione di un'incomprensione di fondo dei principi, delle norme e delle regole dell'ordine liberale, il disimpegno dagli impegni multilaterali non sarebbe questa volta nient'altro che una manifestazione di realismo³: il riconoscimento che quell'ordine e le sue istituzioni, radicati com'erano nel sistema internazionale bipolare del Secondo Novecento e rilanciati nell'euforia del "momento unipolare" dell'immediato dopo-Guerra fredda, sarebbero sempre meno adeguati al sistema internazionale attuale. "È la struttura, stupido", come ha scritto Randall Schweller ribaltando ironicamente il motto liberale sull'economia⁴. Vale a dire: non c'è niente nella sfera politica che possenga un valore in sé, neppure la Nato e il complesso delle organizzazioni internazionali sorte tra il 1945 e il 1955, anzi tutta l'esperienza storica ci insegna che ciò che è pienamente razionale in un sistema internazionale di un certo tipo rischia di diventare pienamente irrazionale in un sistema internazionale di un altro tipo.

Non sorprendentemente, queste diverse letture sfociano in bilanci del rendimento provvisorio della politica estera di Trump del tutto opposti. La maggior parte dei commentatori (a partire, naturalmente, dalla totalità dei commentatori liberali) mette l'accento sui danni che questa politica avrebbe già arrecato alle relazioni con gli alleati e, più in generale, alla tenuta

² D. Allen, "Trump's foreign policy is perfectly coherent", *The Washington Post*, 23 luglio 2018; M. Boot, "For Trump, foreign policy is all about the money. It's a recipe for failure", *The Washington Post*, 22 ottobre 2018.

³ R. Schweller, "Three Cheers for Trump's Foreign Policy. What the Establishment Misses", *Foreign Affairs*, vol. 97, n. 5, settembre/ottobre 2018.

⁴ *Ibidem*.

del tessuto multilaterale della convivenza internazionale e alle sue istituzioni⁵. Donald Trump, secondo questa interpretazione, starebbe contribuendo a distruggere l'ordine internazionale liberale tradizionalmente promosso dagli Stati Uniti, con l'ulteriore e paradossale conseguenza di avvantaggiare i progetti alternativi dei competitori (Russia e Cina in testa). Ma non manca un'agguerrita minoranza che sposta l'enfasi su quelli che considera i primi successi del nuovo corso della politica estera americana⁶: la vittoria sull'Isis, accompagnata per di più dalla punizione almeno simbolica inflitta al regime di Assad per il nuovo, presunto impiego di armi chimiche nella guerra civile siriana; le concessioni strappate alla Corea del Nord sul terreno militare e alla Cina sul terreno commerciale; i primi segni di redistribuzione dei carichi della difesa con gli alleati europei e asiatici.

La scomposizione progressiva della sintesi liberale di egemonia e multilateralismo

Ma il significato storico-politico dello strappo si comprende meglio se, invece che restringere l'orizzonte agli ultimi due anni, lo si allarga all'intera parabola dell'ascesa e del declino dell'Ordine Internazionale Liberale. Da questa prospettiva più ampia, l'Amministrazione Trump appare come il culmine di un processo già avviato da anni di progressiva scomposizione dell'endiadi egemonia-multilateralismo che aveva contrassegnato la politica estera degli Stati Uniti al momento del passaggio

⁵ D. Deudney, J.G. Ikenberry, "Liberal World. The Resilient Order", *Foreign Affairs*, vol. 97, n. 4, luglio/agosto 2018; I.H. Daalder, J.M. Lindsay, "The Committee to Save the World Order. America's Allies Must Step Up as America Steps Down", *Foreign Affairs*, vol. 97, n. 6, novembre/dicembre 2018.

⁶ M.A. Thiessen, "Chaos or not, Trump is racking up a record of foreign policy success", *The Washington Post*, 18 settembre 2018; R. Schweller, "Three Cheers for Trump's Foreign Policy. What the Establishment Misses", *Foreign Affairs*, vol. 97, n. 5, settembre/ottobre 2018; D.K. Simes, "A Trump Foreign Policy", *The National Interest* online, 17 giugno 2018.

dal sistema bipolare all'universo liberale degli anni Novanta. Questa combinazione fu la scelta costituente dell'Amministrazione Clinton. Da un lato, posto di fronte al quesito se "tenere in riserva" lo strapotere americano o "spenderlo" per guidare la comunità internazionale, Clinton scelse risolutamente la seconda opzione. "Noi crediamo", recita la prefazione della *National Security Strategy* del 1995, "che i nostri obiettivi di rafforzare la nostra sicurezza, sospingere la nostra prosperità economica e promuovere la democrazia si sostengano reciprocamente. Le nazioni sicure hanno più probabilità di sostenere il libero commercio e di mantenere strutture democratiche. Le nazioni con economie in crescita e forti legami commerciali hanno più probabilità di sentirsi sicure e operare verso la libertà. E gli stati democratici hanno meno probabilità di minacciare i nostri interessi e più probabilità di cooperare con gli Stati Uniti per affrontare le minacce alla sicurezza e promuovere uno sviluppo sostenibile"⁷.

Dall'altro lato, la scelta egemonica del *Deep Engagement* fu accompagnata e, anche dal punto di vista intellettuale, completata da una preferenza altrettanto decisa per il multilateralismo. L'egemonia "benigna" degli Stati Uniti e l'architettura istituzionale della convivenza internazionale furono concepite dall'Amministrazione Clinton come parti di un medesimo circolo virtuoso. In un senso, le istituzioni internazionali avrebbero dovuto incarnare una sorta di nuovo (o semplicemente rinnovato) patto costituzionale, in virtù del quale gli Stati Uniti avrebbero accettato di ridurre i "dividendi del potere", offrendo impegni e vincoli istituzionalizzati alle altre potenze in cambio della disponibilità da parte di queste ultime (comprese quelle emergenti) a riconoscere che un ordine di questo tipo fosse anche nel loro interesse⁸. Nell'altro senso, la disponibilità degli Stati Uniti a incapsulare il proprio potere in questo denso

⁷ White House, *National Security Strategy*, Washington DC, 1995, pp. 1-11.

⁸ G.J. Ikenberry, *Liberal Order and Imperial Ambition. Essays on American Power and World Politics*, Cambridge, Polity Press Ltd., 2006; trad. it. *Il dilemma dell'egemone. Gli Stati Uniti tra ordine liberale e tentazione imperiale*, Milano, Vita e Pensiero, 2007.

tessuto istituzionale avrebbe dovuto essere ricompensata con un aumento del consenso da parte della cosiddetta “opinione pubblica mondiale” e, soprattutto, dell’inclinazione degli stati minori a mobilitarsi agli ordini dell’egemone. Grazie a ciò, il nuovo ordine liberale avrebbe potuto consolidarsi come un ordine nella stessa misura egemonico e istituzionalizzato, nel quale lo strapotere del più forte si sarebbe espresso (sebbene sempre a sua discrezione) attraverso la mediazione di una fitta rete di istituzioni internazionali, mentre queste ultime avrebbero potuto finalmente operare grazie allo strapotere del più forte.

Questa felice combinazione cominciò a essere messa in discussione dall’Amministrazione Bush. Posta di fronte ai primi segni di rallentamento dell’economia americana e, soprattutto, allo choc dell’11 settembre 2001, l’Amministrazione repubblicana non rinunciò alla vocazione egemonica dell’Amministrazione precedente, anzi la estese e la militarizzò sotto le insegne della cosiddetta “guerra globale al terrore”. Ma, facendo leva sulle presunte necessità di questa nuova guerra, l’Amministrazione Bush ridimensionò radicalmente l’altro pilastro della sintesi liberale precedente, il multilateralismo. È vero che, in linea con il corso precedente della politica estera americana, anche l’Amministrazione repubblicana fu costretta a riconoscere che non sarebbe stato possibile combattere efficacemente il terrorismo e la proliferazione delle armi di distruzione di massa senza la cooperazione degli altri, vuoi per impedire che il loro territorio servisse da rifugio o luogo di passaggio ai potenziali nemici e alle loro armi, vuoi per ottenere il loro contributo alla legittimazione della guerra “comune”.

Ma, contro il multilateralismo dell’Amministrazione Clinton, la nuova dottrina chiarì con estrema decisione che la fedeltà ai contesti multilaterali non sarebbe più stata considerata un interesse in sé, bensì soltanto uno strumento per il perseguimento di altri interessi. Sarebbe stata la natura di questi ultimi a suggerire, di volta in volta, se convenisse andare con gli altri e, in questo caso, con chi; mentre “la cosa peggiore che si (sarebbe potuto) fare (era) consentire a una coalizione di

determinare quale (fosse) la missione”⁹. Questo era il senso della nuova combinazione suggerita dalla nota formula del segretario alla Difesa Donald Rumsfeld: “non è la coalizione che detta la missione, ma è la missione che detta la coalizione”. A differenza del multilateralismo proprio delle istituzioni permanenti ereditate dal passato, quello prefigurato dalla Dottrina Bush era già un multilateralismo à la carte, potenzialmente aperto a tutti ma privo di qualunque identità istituzionale, fondato ogni volta su alleanze diverse (*coalitions of the willing*) ma sempre limitato negli scopi e nella durata, disponibile alla cooperazione con le istituzioni internazionali ma, in caso di disaccordo, esplicitamente preparato a lasciare agli Stati Uniti e ai loro alleati più fidati il potere di “agire separatamente quando i nostri interessi e le nostre speciali responsabilità lo richiedano”¹⁰.

La successiva Amministrazione di Barack Obama ricostruì solo in apparenza la sintesi liberale precedente. È vero che Obama si sforzò di rimettere in piedi l’impalcatura ormai scricchiolante del multilateralismo, rilanciando l’architettura istituzionale ereditata dalla seconda metà del Novecento e, allo stesso tempo, ponendo le fondamenta per un’architettura più flessibile, comprendente anche nuove istituzioni quali il *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (Ttip) e il *Trans-Pacific Partnership* (Tpp). Questa svolta in senso multilaterale rispondeva a due motivazioni dichiarate. La prima era la necessità di coinvolgere più a fondo gli alleati nella gestione dell’ordine internazionale, per evitare che si riproducessero fratture come quella che si era spalancata nel 2003 di fronte alla guerra contro l’Iraq. La seconda, ancora più stringente, era il riconoscimento che la distribuzione del potere a livello internazionale si era già modificata a vantaggio di un piccolo gruppo di grandi potenze emergenti (Cina, India e Russia prima di tutte) e che, da quel momento, gli Stati Uniti avrebbero avuto “bisogno di un coinvolgimento più ampio e più inclusivo dei paesi responsabili della maggior

⁹ D. Rumsfeld, citato in R. W. Tucker, “The End of Contradiction?”, *The National Interest*, Fall 2002, p. 6.

¹⁰ White House, *The National Security Strategy*, Washington DC, 2002, p. 31.

parte della produzione e del commercio mondiale”¹¹ – secondo i dettami di quello che sarebbe stato definito *comprehensive engagement*¹².

Ma, dietro queste motivazioni dichiarate, il rilancio del multilateralismo non aveva più lo stesso significato che aveva avuto nel decennio liberale degli anni Novanta. Anzi, per molti versi, era già quasi l’opposto: invece che uno strumento del *Deep Engagement*, il multilateralismo diventava uno strumento del *Retrenchment*, cioè del parziale ritiro della disponibilità americana all’egemonia. Non a caso, proprio la preoccupazione di rimediare alla perdita di legittimità dell’egemonia americana e riportare in equilibrio impegni e risorse costituì il principio ordinatore della politica estera dell’Amministrazione Obama. “Gli oneri di un secolo ancora giovane”, ammoniva Barack Obama sin dalla prefazione alla *National Security Strategy* del 2010, “non possono cadere soltanto sulle spalle dell’America – anzi, ai nostri avversari piacerebbe vedere l’America prosciugare la propria forza estendendo troppo il proprio potere”¹³. Da questa premessa derivarono coerentemente tutti i principali orientamenti dell’Amministrazione: l’obiettivo prioritario di concentrarsi sul risanamento economico e sociale interno e diminuire gli impegni internazionali, tagliando quelli più inutili e costosi (come le guerre in Iraq e in Afghanistan) ed evitando di assumersene altri evitabili o non strettamente necessari (secondo il motto del *don’t do stupid stuff*); la rinuncia alle grandi e dispendiose (diplomaticamente e militarmente, più ancora che economicamente) operazioni terrestri dell’era Bush, sostituite dalla guerra ad alta tecnologia dei droni, dalle operazioni speciali e dalle “azioni coperte”; il ritorno, appunto, a un approccio almeno in linea di principio multilaterale, con il consueto obiettivo di redistribuire i costi politici, economici e militari dell’egemonia globale con gli alleati e i partner; il tentativo di offrire una *strategic reassurance* anche ai potenziali avversari

¹¹ White House, *The National Security Strategy*, Washington DC, 2010, p. 33.

¹² *Ivi*, pp. 11-12

¹³ *Ivi*, Prefazione.

(Cina, Russia, Iran), nella speranza di coinvolgere anche loro nella gestione dell'ordine internazionale e disinnescare le spirali competitive innescate dall'amministrazione precedente.

Se dunque, le due precedenti Amministrazioni avevano già ridimensionato l'una la vocazione multilaterale e l'altra quella egemonica della politica estera americana, l'Amministrazione Trump appare decisa a ridimensionare contemporaneamente tutte e due. Lo smantellamento della sintesi liberale, questa volta, è completo. Come l'Amministrazione Obama, l'Amministrazione Trump sembra intenzionata a tenersi alla larga dalla tentazione egemonica o addirittura imperiale delle due prime amministrazioni americane del dopo-Guerra fredda – una tentazione che comprendeva un approccio missionario alla politica estera, simboleggiato dalle politiche di esportazione (armata e non) della democrazia. Ma, a differenza che nella precedente Amministrazione, il multilateralismo è visto, invece che come la soluzione, come una parte del problema. Intanto perché, nell'appartenenza ai contesti multilaterali, Donald Trump vede non più uno strumento per dividere i costi ma una trappola per moltiplicare gli impegni. Soprattutto, nell'elaborazione e nella retorica politica dell'Amministrazione non c'è più posto per il vecchio circolo virtuoso tra egemonia e multilateralismo: invece che strumento dell'egemonia benigna degli Stati Uniti, il multilateralismo è visto come il luogo per antonomasia dell'inganno da parte di tutti gli altri. Gli Stati Uniti, recita la *National Security Strategy* del dicembre 2017, “hanno contribuito a espandere il sistema economico-commerciale liberale a paesi che non dividevano i nostri valori, nella speranza che questi stati avrebbero liberalizzato le proprie economie e le proprie pratiche politiche e avrebbero offerto vantaggi commisurati agli Stati Uniti. Al contrario, l'esperienza mostra che questi paesi hanno distorto e minato le principali istituzioni economiche senza adottare riforme significative delle loro economie e dei loro sistemi politici. Essi ostentano la retorica del libero mercato e sfruttano i suoi benefici, ma aderiscono solo selettivamente

alle regole e agli accordi”¹⁴. Questo esito “richiede che gli Stati Uniti ripensino le politiche degli ultimi due decenni – politiche basate sull’assunto che il coinvolgimento dei rivali e la loro inclusione nelle istituzioni internazionali e nel commercio mondiale li avrebbe trasformati in attori benigni e in partner affidabili. Nella maggior parte dei casi, questa premessa si è rivelata falsa”¹⁵.

L'America di Trump e il tramonto dell'universo liberale

Qui arriviamo al mutamento più appariscente introdotto dall’Amministrazione Trump: il divorzio inaudito tra gli Stati Uniti e l’ordine internazionale che avevano prima inventato e poi continuamente allargato. Mentre sempre questo spiega lo spaesamento o il vero e proprio panico degli innumerevoli figli del matrimonio precedente – élite politiche e intellettuali liberali, funzionari e ideologi delle organizzazioni internazionali, soggetti economici abituati a contare sulla garanzia americana della stabilità e dell’apertura dell’economia internazionale. Non può sorprendere, allora, che molti studiosi e commentatori continuino a dichiararsi convinti, come hanno sempre fatto dal 1990 a oggi, che l’ordine internazionale liberale supererà anche questa prova e si rivelerà ancora una volta più forte di tutto¹⁶. Mentre quella dell’Amministrazione Trump si rivelerà solo una deviazione di percorso, per rimediare alla quale sarà sufficiente trovare per qualche anno dei prestatori alternativi di ordine¹⁷, nell’attesa di tornare trionfalmente alle radici dell’ordine politico ed economico degli ultimi decenni¹⁸.

¹⁴ White House, *The National Security Strategy*, Washington DC, 2017, p. 17.

¹⁵ *Ivi*, p. 31.

¹⁶ D. Deudney, J.G. Ikenberry (2018).

¹⁷ I.H. Daalder, J.M. Lindsay (2018).

¹⁸ S.G. Brooks, W.C. Wohlfort, *America Abroad. Why the Sole Superpower Should Not Pull Back from the World*, New York, Oxford UP, 2018.

Ma rimangono le fragilità di cui Donald Trump rappresenta, molto più che l'artefice, solo una delle espressioni – sebbene probabilmente la più importante. Che lo si voglia o no, l'*universo* liberale degli anni Novanta si è già scomposto in un *pluriverso* di potenze in ascesa, linguaggi e spazi politici diversi, in cooperazione ma, sempre più spesso, in competizione tra loro, nel quale anche i residui dell'ordine precedente – comprese le istituzioni e i regimi internazionali – sono destinati a non mantenere più lo stesso significato del passato. L'epoca storica apertasi negli anni Novanta del secolo scorso sembra avviata al tramonto, mentre gli Stati Uniti sembrano sempre meno in grado di invertire il corso delle cose.

2. La “recessione democratica” e la crisi del liberalismo

Damiano Palano

Nel corso degli ultimi decenni l'idea che i regimi democratici occidentali potessero essere colpiti da una crisi letale non ha cessato di offrire lo scenario per trame fantapolitiche, ma è stata considerata assai poco realistica dalla gran parte del dibattito politologico. Dopo l'euforia degli anni Novanta, non sono certo mancate diagnosi che hanno intravisto in alcuni aspetti dei sistemi politici occidentali – per esempio, nel calo della partecipazione popolare, nella scarsa fiducia riposta nella classe politica, nel ridimensionamento del *welfare State* – i segnali di un “disagio” o addirittura di una transizione verso una forma inedita di “postdemocrazia”. Ma, per molti versi, il consolidamento delle democrazie “mature” veniva considerato come un dato acquisito. Dopo l'esplosione della crisi finanziaria globale, le diagnosi hanno invece iniziato ad assumere una connotazione più pessimista, anche in seguito all'emergere – soprattutto in Europa – di nuove formazioni politiche, contrassegnate da posizioni radicali e spesso definite genericamente “populiste”. Ma solo dal 2016, dopo il referendum sull'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea e la conquista della Casa Bianca da parte di Donald Trump, la percezione di molti osservatori si è davvero modificata. A partire da quel momento si è infatti iniziato a prendere sul serio l'ipotesi che alcuni processi possano alterare i tratti distintivi di un assetto liberal-democratico, che si stia delineando un “deconsolidamento” delle democrazie occidentali, o che – come ha osservato per esempio Edward Luce – la “rivolta populista contro l'economia mondiale” possa addirittura preludere al tramonto del liberalismo¹.

¹ E. Luce, *Il tramonto del liberalismo occidentale*, Torino, Einaudi, 2017.

Gli eventi politici del 2018 non hanno certo dato l'impressione che la forza propulsiva dei "populismi" (e dei "sovranismi"), emersa in modo clamoroso nelle scadenze elettorali del 2016 e del 2017, si stia indebolendo. Al contrario, le elezioni politiche italiane (con la successiva formazione di un governo di coalizione tra Movimento 5 Stelle e Lega) e la vittoria di Jair Bolsonaro nelle elezioni presidenziali brasiliane hanno ulteriormente confermato la forza della protesta "populista". Le tensioni sempre più evidenti tra l'Unione Europea, da un lato, e, dall'altro, la Polonia e l'Ungheria di Viktor Orbán – per molti il principale caso di "democrazia illiberale" nel Vecchio continente – ha inoltre palesato ulteriormente la portata di una sfida che, in nome del popolo e delle identità, si indirizza esplicitamente contro il liberalismo delle élite europee e si focalizza soprattutto sul nodo della protezione dei confini nazionali dai flussi migratori, assunta come prioritaria da tutti i paesi che aderiscono al cosiddetto gruppo di Visegrád, ma centrale nelle retoriche di quasi tutte le formazioni "neo-populiste". Infine, le difficoltà sperimentate da quei governi che (in Francia, in Germania, in Spagna) si proponevano come argine al "populismo" sembrano confermare l'idea che la turbolenza sia destinata a durare ancora a lungo. Così, se alla fine degli anni Novanta la formula "democrazia illiberale" identificava regimi "ibridi" nei quali il processo di democratizzazione si era arrestato², oggi viene invece a indicare soprattutto un assetto contrassegnato da una progressiva divaricazione tra democrazia e liberalismo, verso cui potrebbero indirizzarsi in misura crescente anche gli stessi sistemi politici occidentali.

Verso un "deconsolidamento" democratico?

A livello globale, i segnali di una significativa "recessione democratica" sono piuttosto evidenti. Innanzitutto, si è esaurita da ormai più di un decennio la residua spinta propulsiva della

² F. Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracies", *Foreign Affairs*, vol. 76, n. 6, novembre/dicembre 1997, pp. 22-43.

“terza ondata” di democratizzazione, ossia della marcia di espansione della democrazia liberale nel mondo cominciata nel 1974 con la caduta del regime autoritario in Portogallo e poi proseguita alla fine degli anni Ottanta con la dissoluzione dei regimi del socialismo reale. Nel suo rapporto del 2018 sulla diffusione della libertà nel mondo, Freedom House ha in effetti rilevato, per il dodicesimo anno consecutivo, un peggioramento complessivo della situazione. Se nei vent’anni compresi tra il 1987 e il 2007 la percentuale degli stati *liberi* risultava in costante aumento (passando dal 34,5% al 46,6%), a partire dal 2006 ha preso a delinearci una tendenza opposta, confermatasi negli anni seguenti e giunta nel 2017 ad abbassare il valore al 45,1%³. A fronte di miglioramenti registrati in 35 paesi, sono inoltre 71 quelli in cui si segnala un deterioramento. E risultati non differenti giungono anche dall’Economist Intelligence Unit, che conferma l’immagine di un declino globale della democrazia, in special modo per quanto attiene la libertà di stampa⁴.

Larry Diamond ha imputato l’arresto dell’avanzata della democratizzazione alla struttura interna degli “Stati predatori”, nei quali il processo di democratizzazione non si è accompagnato al consolidamento della società civile e del pluralismo sociale: dal momento che non si è sostanzialmente interrotta la tradizione di monopolio del potere da parte di élite oligarchiche, queste ultime hanno rapidamente ripreso a utilizzare le istituzioni come strumento per limitare la competizione economica e per garantire profitti da redistribuire con criteri clientelari⁵. Sotto questo profilo, il caso emblematico è rappresentato ovviamente dalla Russia di Vladimir Putin, ma su un sentiero simile si sono indirizzate anche alcune delle repubbliche ex sovietiche (Azerbaijan, Kazakistan, Kirghizistan, Tajikistan, Turkmenistan e Uzbekistan), che, pur avendo imboccato negli anni Novanta la strada della democratizzazione, a partire dal 2005 (soprattutto

³ M. Abramowitz, *Freedom in The World 2018: Democracy in Crisis*, Freedom House.

⁴ *Democracy Index 2018*, <http://www.eiu.com/topic/democracy-index>.

⁵ L. Diamond, “The Democratic Rollback. The Resurgence of the Predatory State”, *Foreign Affairs*, vol. 87, n. 2, marzo/aprile 2008, pp. 36-48.

dopo le “rivoluzioni colorate”) hanno adottato misure volte a restringere ulteriormente gli spazi per le opposizioni interne e i margini della libertà d’informazione. Questa tendenza non è stata naturalmente compensata dalle “primavere arabe”, che in effetti, con la parziale eccezione del caso tunisino, non hanno contribuito in modo sostanziale a rinvigorire l’espansione globale della democrazia liberale. Al contrario, si sono registrati rilevanti segnali di regressione in Venezuela e in paesi strategicamente importanti come Turchia, Bangladesh, Kenya e Nigeria⁶.

Oltre che nell’arresto dell’espansione globale della democrazia, ulteriori segnali di una significativa “recessione democratica” giungono anche dalle dinamiche interne dei sistemi politici occidentali, e più precisamente nel logoramento di alcune delle garanzie che consentono la competitività tra partiti e il pluralismo informativo. Insieme all’evoluzione della Turchia di Recep Tayyip Erdoğan, gli esempi più significativi di questa tendenza sono offerti da due Stati membri dell’Unione Europea come Ungheria e Polonia, che – in virtù di misure ritenute lesive della libertà di espressione e dell’indipendenza della magistratura dal potere politico – sono considerati da molti osservatori come casi di “democrazia illiberale”. Lo stesso Orbán in diverse occasioni ha d’altronde definito il proprio modello di riferimento come una “democrazia cristiana illiberale”, che, contrastando l’indirizzo multiculturalista e cosmopolitico delle élite tecnocratiche dell’UE, punta a difendere gli interessi e le tradizioni nazionali, sulla base di un vasto sostegno popolare. Più in generale, i segnali di una “contro-rivoluzione” anti-liberale possono essere riconosciuti in tutti quei sistemi politici – per esempio in Austria, in Francia, in Germania, in Italia, nei Paesi Bassi e negli Stati Uniti di Trump – che, nel corso degli ultimi anni, sono stati teatro dell’ascesa di formazioni “neo-populiste” portatrici di posizioni anti-immigrazione, anti-globalizzazione e anti-establishment, più o meno connotate in senso nazionalista e nativista.

⁶ L. Diamond, “Facing Up to the Democratic recession”, *Journal of Democracy*, vol. 26, n. 1, 2015, pp. 141-155.

Per spiegare il successo dei “populismi”, molte letture si sono concentrate sul mutamento del contesto comunicativo e sul ruolo giocato dalle *fake news*. E anche se la formula “populismo” si rivela molto spesso piuttosto equivoca, si possono nutrire davvero pochi dubbi sul fatto che la rivoluzione dei social media abbia davvero giocato un ruolo significativo nel favorire l’avanzata della protesta “anti-establishment”⁷. Non sono però mancati tentativi di spiegazione più articolati, che hanno cercato di portare in superficie le radici più profonde delle tensioni contemporanee e che, con qualche semplificazione, possono essere ricondotte a due ipotesi differenti: la prima si concentra prevalentemente sui fattori socio-economici e individua le cause principali della radicalizzazione politica che ha premiato le formazioni populiste nelle conseguenze economiche della globalizzazione, nell’aumento delle diseguaglianze sociali, nella crisi del ceto medio; la seconda ipotesi si focalizza invece soprattutto sulle componenti “culturali” della “rivolta contro il liberalismo”, ossia sulle modalità con cui i processi di globalizzazione sono percepiti.

L’ipotesi basata sulla dimensione socio-economica, proposta in numerose varianti, tende a sostenere che sia l’insicurezza economica – prodotta dalle crescenti diseguaglianze di reddito – a spingere i “perdenti della globalizzazione” verso i partiti e i candidati populistici. La “vendetta dei deprivati” fornisce in questo caso una chiave interpretativa capace di spiegare, oltre all’esito delle presidenziali americane, il risultato del referendum sulla Brexit, le fortune del Front National francese e l’ascesa di Alternative für Deutschland, nonostante in tutti questi casi la paura nei confronti dei flussi migratori diventi preponderante rispetto a ogni considerazione puramente economico-sociale⁸. Secondo Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, che si sono concentrati in special modo sul caso americano, le cause della crisi odierna vanno per esempio ricercate principalmente nella trasformazione dell’economia e nella crescita delle diseguaglianze.

⁷ D. Palano, *Populismo*, Milano, Editrice Bibliografica, 2017.

⁸ Cfr. per esempio M. Revelli, *Populismo 2.0*, Torino, Einaudi, 2017.

Confrontando gli Stati Uniti di Trump con le dinamiche che nel passato condussero a torsioni autoritarie, Levitsky e Ziblatt ritengono innanzitutto che anche oggi siano riconoscibili alcune delle tracce che di solito preludono al crollo della democrazia: il rifiuto delle regole del gioco, la delegittimazione degli avversari politici, la tolleranza della violenza, la restrizione mediante disposizioni di legge delle libertà degli oppositori. Secondo i due politologi, negli ultimi dieci anni sarebbero inoltre state intaccate quelle regole non scritte che rappresentano il presidio più saldo per la democrazia, e cioè la reciproca tolleranza tra avversari politici e l'auto-disciplina che induce chi occupa le cariche pubbliche a rispettare lo "spirito" (e non solo la forma) delle regole istituzionali. Ma le cause più profonde del logoramento progressivo delle norme democratiche – di cui l'ascesa di Trump sarebbe solo la manifestazione più eclatante – andrebbero comunque rinvenute nella polarizzazione che ha investito la politica americana: una polarizzazione generata dall'"effetto combinato non solo della crescente diversità etnica, ma anche della lenta crescita economica, dei salari stagnanti nella metà inferiore della distribuzione del reddito, della crescente disuguaglianza economica"⁹.

Un'ipotesi centrata sulla dimensione "culturale" della reazione alla globalizzazione e al liberalismo è stata invece formulata, per esempio, da Ronald Inglehart e Pippa Norris, i quali hanno sostenuto che l'avanzata contemporanea dei populismi andrebbe spiegata come effetto di una sorta di *cultural backlash*: si tratterebbe cioè di una reazione culturale all'avanzata di quel *cosmopolitan liberalism* che si prefigge come obiettivi la tolleranza dei diversi stili di vita, la difesa del multiculturalismo, la protezione dell'ambiente, l'uguaglianza di genere, il matrimonio tra persone dello stesso sesso. Secondo Inglehart e Norris il sostegno alle proposte populiste, connotate da posizioni anti-establishment, autoritarie e nativiste, non andrebbe dunque ricondotto (almeno prioritariamente) a motivazioni di carattere economico-sociale, ossia a una perdita di ricchezza "oggettiva", quanto alla

⁹ S. Lewitsky, D. Ziblatt, *How Democracies Die*, New York, Viking, 2018, p. 227.

percezione “soggettiva” che i singoli individui hanno della globalizzazione e delle sue implicazioni: si tratterebbe cioè di “un fenomeno socio-psicologico” da imputare alla reazione nostalgica di settori dell’elettorato che si oppongono alla “rivoluzione silenziosa” e dunque allo spostamento delle società occidentali verso i valori “post-materialistici”. Sulla scorta di una simile lettura, i migliori predittori della scelta a favore di formazioni populiste di destra – in grado di canalizzare politicamente la reazione al cosmopolitismo libertario – sarebbero dunque i livelli d’istruzione, l’età e il genere, perché il supporto più energico ai partiti anti-establishment giungerebbe dalle generazioni più anziane, dalla popolazione maschile, dai settori con livelli d’istruzione più bassi e in generale connotati da atteggiamenti tradizionalisti¹⁰. Più in generale, come hanno inoltre osservato Richard Wike e Janell Fetterolf del Pew Center di Washington, una visione pessimista del futuro dell’economia e una reazione negativa all’incremento dei flussi migratori appaiono in effetti spesso connessi alla valutazione negativa delle performance delle istituzioni democratiche. E proprio per questo, la cultura “gioca indubbiamente un ruolo nell’odierna crisi di fiducia nelle democrazie liberali”¹¹.

Sposando entrambe le ipotesi, e intrecciandole con il mutamento intervenuto nel contesto comunicativo, il politologo tedesco Yascha Mounk ha sostenuto che le tensioni odierne non sono puramente congiunturali e testimoniano anzi il rischio di un “deconsolidamento” dei regimi democratici occidentali. Inversamente a quanto accade per il “consolidamento”, il “deconsolidamento” consiste in una graduale perdita di legittimazione del regime democratico. E le tracce che suggeriscono che un simile processo sia già in atto secondo Mounk sono rappresentate dagli orientamenti politici delle giovani generazioni:

¹⁰ R. Inglehart, P. Norris, *Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash*, Faculty Research Working Paper Series, Harvard University, agosto 2016.

¹¹ R. Wike, J. Fetterolf, “Liberal Democracy’s Crisis of Confidence”, *Journal of Democracy*, vol. 29, n. 4, 2018, pp. 136-150.

a differenza dei più anziani, i *millennials* sarebbero infatti più ostili (o più indifferenti) alla democrazia e dunque più aperti ad alternative autoritarie¹². Le cause più profonde del “deconsolidamento” andrebbero invece ricondotte a una pluralità di fattori, tra cui in particolare il mutamento del contesto comunicativo (grazie all’abbattimento dei costi di diffusione delle opinioni consentito da internet), la stagnazione degli standard di vita e il mutamento demografico delle società occidentali, specialmente per quanto attiene alla pressione dei flussi migratori¹³. Per effetto di queste dinamiche, si starebbe così davvero delineando, secondo Mounk, un progressivo scollamento tra le due componenti costitutive della democrazia liberale, ossia tra la legittimazione popolare del potere da un lato e, dall’altro, la tutela dei diritti individuali. Più precisamente, per reazione a un processo che vede l’affermazione di un “liberalismo antidemocratico” (e che consiste nell’assegnazione del potere decisionale ad autorità “tecnocratiche”, non soggette al controllo dei cittadini), acquisterebbe progressivamente consensi l’alternativa di una “democrazia senza diritti”, ossia l’opzione di un assetto in cui la legittimazione democratica dei governi si affianca alla limitazione dei diritti delle minoranze. E il rischio di una deriva verso la democrazia illiberale sembra per questo diventare una possibilità concreta.

La crisi nella crisi

Le diagnosi che intravedono il rischio di un possibile crollo delle democrazie occidentali, o di un loro progressivo “deconsolidamento”, probabilmente vanno considerate con una certa cautela, così come i paragoni storici che avvicinano la situazione

¹² R.S. Foa, Y. Mounk, “The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect”, *Journal of Democracy*, vol. 27, n. 3, 2016, pp. 5-17; e O. Howe, “Eroding Norms and Democratic Deconsolidation”, *Journal of Democracy*, vol. 28, n. 4, 2016, pp. 15-29.

¹³ Y. Mounk, *Popolo vs Democrazia. Dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*, Milano, Feltrinelli, 2018.

odierna a quella dei sistemi politici europei tra le due guerre mondiali. Come ha osservato in questo senso David Runciman, la storia non si ripete, e solo in minima parte le minacce che oggi gravano sulle nostre democrazie possono essere accomunate a quelle che sancirono il crollo delle democrazie liberali durante la "crisi dei vent'anni". Le nostre società, come ha notato Runciman, sono infatti "troppo ricche, troppo anziane, troppo interconnesse" perché mutamenti come quelli degli anni tra le due guerre possano ripetersi, e dunque, guardando al passato, rischieremmo di non riconoscere le nuove forme in cui potrebbe presentarsi la fine della democrazia¹⁴. Anche per questo, si può tornare a considerare la crisi odierna solo come una crisi *nella* democrazia e non come una crisi *della* democrazia: in altre parole, si può ritenere che la crisi riguardi solo alcuni aspetti del funzionamento delle democrazie liberali, che hanno a che vedere con la scarsa efficienza delle istituzioni e con la sfiducia dei cittadini nei confronti della classe politica, ma che non siano comunque in gioco le fondamenta dei regimi democratici. Inoltre, come ha suggerito Philippe Schmitter, potremmo trovarci di fronte non tanto a una regressione democratica, quanto a una transizione verso una democrazia "post-liberale", dai contorni ancora poco definiti, ma in ogni caso ben differente da una democrazia "illiberale" o "anti-liberale"¹⁵.

Benché la cautela sull'ipotesi del "deconsolidamento" sia senz'altro doverosa, l'ascesa delle formazioni "neo-populiste" e la forza delle tensioni "illiberali" suggeriscono però che le dinamiche che stanno investendo molte democrazie occidentali non siano affatto un fenomeno congiunturale. Anche perché, a ben guardare, le loro radici sono più profonde di quanto di solito si tenda a riconoscere. Oltre a essere una conseguenza della globalizzazione economica, dei mutamenti demografici e delle trasformazioni nelle tecnologie della comunicazione, la crisi che investe in questi anni le democrazie liberali occidentali

¹⁴ D. Runciman, *How Democracy Ends*, London, Profile Books, 2018, pp. 2-3.

¹⁵ P.C. Schmitter, "Democracy in crisis and in transitions, but not in decline", *Journal of Democracy*, vol. 26, n. 1, 2015, pp. 32-44.

è infatti il portato di processi di lungo periodo, le cui prime tracce emersero già nel corso degli anni Settanta. Dopo il 2008, insieme alla crisi finanziaria, è infatti per molti versi riaffiorata la vecchia “crisi fiscale” dello stato che James O’Connor aveva riconosciuto più di quarant’anni fa: una crisi che nasce da una sorta di “contraddizione strutturale” delle economie avanzate, che vede da un lato una riduzione dei tassi di crescita e, dall’altro, un costante aumento delle spese statali (o comunque l’impossibilità di ridurle in modo consistente), destinato a innescare un incremento della pressione tributaria e dunque a sottrarre risorse all’accumulazione¹⁶. Nel corso degli ultimi trent’anni, la tendenza al rallentamento della crescita economica nei paesi occidentali non è stata infatti invertita in modo significativo né dalla svolta “neoliberista”, né dalla rivoluzione digitale, ma – come ha mostrato anche Wolfgang Streeck – è stata affrontata principalmente mediante una transizione dallo “Stato fiscale” allo “Stato debitore” e, infine, allo “Stato in via di consolidamento”¹⁷. Naturalmente sarebbe fuorviante interpretare la lunga “crisi fiscale” degli stati democratici occidentali nei termini di un segnale dell’imminente senescenza del capitalismo, come in parte faceva lo stesso O’Connor. E, probabilmente, è semplicistico ritenere – come suggerisce oggi Streeck – che il ritorno alla piena sovranità monetaria da parte dei membri dell’Eurozona possa invertire la tendenza alla divaricazione tra democrazia e capitalismo, o alla “depoliticizzazione” dei sistemi democratici. Ma, d’altro canto, si può riconoscere che la “crisi fiscale” è legata alla fine dell’“era americana” e all’avvento di un inedito assetto internazionale multipolare, oltre che all’esaurimento del lungo ciclo sistemico di accumulazione che ha avuto il suo centro negli Usa. E, proprio per questo, è piuttosto ingenuo ritenere che i prossimi anni possano invertire sensibilmente la tendenza a un ridimensionamento, in termini relativi, del ruolo economico dei paesi occidentali e, dunque, che possano

¹⁶ J. O’Connor, *La crisi fiscale dello Stato*, Torino, Einaudi, 1977.

¹⁷ W. Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013.

modificare il quadro della “crisi fiscale” con cui le democrazie occidentali si trovano alle prese.

Accanto alla “crisi fiscale” è inoltre riemersa – seppure in una forma differente rispetto al passato – la “crisi di governabilità” che alla metà degli anni Settanta, in un celebre rapporto indirizzato alla Commissione Trilaterale, veniva considerata come la vera radice dei problemi delle democrazie occidentali¹⁸. Se allora l’origine della crisi veniva rintracciata nell’eccesso di partecipazione che “sovraccaricava” di domande i sistemi politici, oggi la “crisi di governabilità” appare piuttosto connessa al “disallineamento ideologico” tra partiti e cittadini e all’attitudine critica dei cittadini delle democrazie contemporanee. Anche se la sorveglianza e il costante monitoraggio esercitato dai *cittadini critici* nei confronti delle istituzioni non può essere inteso come una componente “anti-democratica” o necessariamente “illiberale”, l’attitudine critica indebolisce strutturalmente la relazione di fiducia tra cittadini e classe politica, tra individui e partiti¹⁹. E anche l’ingresso nell’era della “post-verità” appare strettamente connesso proprio alla dissoluzione “del contratto fiduciario che legava i cittadini ai politici, i cittadini ai media, i cittadini alla propria comunità religiosa, nazionale, ecc.”, contestuale alla moltiplicazione di “altri patti fiduciari su base più emotiva e ‘familistica’ (all’interno cioè di comunità ristrette, solidali perché tra simili, come nelle *echo chambers*)”²⁰. E anche in questo caso, come per la “crisi fiscale”, è davvero difficile immaginare che i prossimi anni possano invertire la tendenza, recidendo le radici della “crisi di governabilità” e ristabilendo salde relazioni fiduciarie tra cittadini e partiti.

Un fattore ulteriore che non può essere trascurato riguarda però anche la relazione tra la crisi di legittimità che investe al loro interno i sistemi democratici e la crisi di legittimità che riguarda invece il sistema internazionale. Per molti versi, infatti,

¹⁸ M.J. Crozier, S.P. Huntington, e J. Watanuki, (1975), *La crisi della democrazia*, Milano, FrancoAngeli, 1977.

¹⁹ Cfr. D. Palano, *La democrazia senza partiti*, Milano, Vita e Pensiero, 2015.

²⁰ A.M. Lorusso, *Postverità*, Roma-Bari, Laterza, 2018, p. 107.

la crisi dell'ordine internazionale liberale non apre una nuova Guerra fredda tra democrazie e autocratie, come prevedeva Robert Kagan una decina di anni fa, ma inaugura invece un conflitto nel modo stesso di definire e concepire la "democrazia". Le affermazioni con cui Orbán definisce l'Ungheria come una "democrazia illiberale" possono certo essere criticate come un tentativo "populista" di rivestire con una veste democratica un tentativo autoritario di limitare la libertà di espressione e l'autonomia della società civile. E lo stesso concetto di "democrazia illiberale" può essere considerato come del tutto fuorviante, dal momento che – sulla base della definizione adottata dalla gran parte del dibattito politologico contemporaneo – una democrazia competitiva in senso moderno non può davvero esistere se non vengono garantiti anche i diritti "liberali". Ma, a dispetto di queste critiche, non si può dimenticare che il concetto di democrazia è un concetto "essenzialmente contestabile" non tanto (o soltanto) perché intrattiene un rapporto problematico con i diritti liberali, quanto perché risulta strettamente connesso alla definizione di "cosa" è il "popolo" cui è conferito il potere e, dunque, di "chi" sono gli individui cui spettano quei diritti indispensabili per l'esistenza di un regime democratico. E l'emergere delle "democrazie illiberali" può essere interpretato per questo anche come un sintomo della turbolenza che investe l'ordine internazionale liberale²¹.

Nel 1942 Joseph A. Schumpeter, mentre definiva la democrazia come un "metodo" per produrre decisioni, lasciava a ogni *populus* il diritto di definirsi (e cioè di stabilire chi fosse realmente dotato dei diritti politici), limitandosi a riconoscere nel ricorso a elezioni competitive la condizione di esistenza di un regime democratico. Dopo il 1945 la situazione iniziò a cambiare però in modo significativo, sia perché il riconoscimento dei diritti umani venne a fissare un vincolo che le democrazie dovevano rispettare, sia perché gli Stati Uniti plasmarono il nuovo ordine liberale tracciando un discrimine tra democrazie e non democrazie che, di fatto, veniva a introdurre un criterio

²¹ V.E. Parsi, *Titanic. Il naufragio dell'ordine liberale*, Bologna, Il Mulino, 2018.

di legittimazione internazionale differente rispetto a quello del vecchio sistema interstatale (e sempre più rilevante dopo la fine della stagione bipolare). Per molti versi, la definizione del "popolo" non era più affidata ai singoli stati, ma veniva per molti versi ancorata ai cardini del nuovo ordine internazionale, e l'immagine della "democrazia", soprattutto dopo il 1989, venne a saldarsi piuttosto stabilmente con la tradizione liberale di tutela dei diritti individuali e con una concezione dei diritti umani che non poteva non risultare in almeno tendenziale conflitto con il principio di sovranità²². Il tramonto dell'ordine internazionale liberale torna invece a rimettere in questione, insieme al rapporto tra democrazia e liberalismo, la relazione problematica tra democrazia e ordine internazionale. Lo sgretolamento dell'ordine liberale tende cioè a rendere nuovamente l'"appello al popolo" un fattore potenzialmente foriero di disordine, se non necessariamente causa di conflitto, proprio come era stato nella "crisi dei vent'anni". Anche oggi, non si può infatti escludere che la crisi di legittimità che si registra a livello internazionale non debba intrecciarsi con la crisi di legittimità interna a molte democrazie occidentali. Forse si può anzi intendere la diffusione della "sindrome populista" che investe molte democrazie occidentali proprio come la manifestazione più evidente di questa duplice crisi, perché la crisi dell'ordine internazionale finisce con l'alimentare la tensione nazionalista e "sovranista" che alligna nel codice genetico del populismo, e col proiettare verso l'esterno la linea di divisione tra il "popolo" e l'élite che detiene il potere. E per questo, il "populismo" – mostrando un volto nazionalista, sovranista, nativista – può finire col rivolgere la bandiera della sovranità del popolo anche contro un ordine internazionale giudicato illegittimo.

²² A. Colombo, "Democrazia senza uguaglianza. I paradossi di un nuovo ordine internazionale democratico", *Quaderni di Relazioni Internazionali*, 2006, n. 2, pp. 18-33.

3. La Nato e la straordinaria persistenza di un'alleanza "obsoleta"

Andrea Carati

Il doppio volto della Nato: l'eterna crisi e la persistente rilevanza

La Nato, fra i pilastri su cui si è retto l'ordine egemonico liberale dal secondo dopoguerra in poi, è l'istituzione forse più paradossale. Per un verso è quella che prima delle altre – Onu, Fmi, Wto – ha attraversato una crisi profonda nell'immediato dopo-Guerra fredda. Per un altro verso, è l'istituzione che sembra mostrare segni di vitalità, o almeno di persistenza, più convincenti delle altre. La Nato è stata il primo pilastro dell'ordine egemonico americano a essere messo in discussione dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica. E per questa ragione è stato anche il primo che ha cercato di attrezzarsi e adattarsi al nuovo scenario internazionale e lo ha fatto molto prima della crisi economico-finanziaria del 2008, molto prima che l'unipolarismo americano e con esso l'ordine internazionale liberale entrassero in crisi.

L'attivismo dell'Alleanza degli ultimi venticinque anni – sul fronte esterno con l'interventismo militare e sul fronte interno con un profondo processo di trasformazione – le hanno garantito un consolidamento istituzionale che la rende forse più attrezzata delle altre istituzioni dell'ordine internazionale liberale. La Nato non è al riparo dalla crisi generale che investe l'egemonia americana, tanto meno lo è rispetto a una redistribuzione internazionale del potere che favorisce i competitor degli Stati Uniti, nondimeno rimane uno strumento multilaterale di

gestione della sicurezza euro-atlantica cruciale, per molti versi irrinunciabile, e per il quale sia gli europei sia gli Stati Uniti non intravedono alternative credibili. Anzi, quanto più le percezioni di minacce all'Occidente provenienti dalla Russia, dalla Cina, dallo Stato Islamico, dalla frammentazione del Medio Oriente si acuiscono, tanto più l'Alleanza atlantica sembra continuare a offrire un ancoraggio istituzionale – accompagnato da strumenti organizzativi e militari non trascurabili – essenziale.

La convivenza fra fattori strutturali di crisi ed elementi di persistente rilevanza ha prodotto negli ultimi anni un esito paradossale: quando il superamento della Nato, o addirittura le minacce di scioglimento, si fanno più insistenti, tanto più gli alleati investono nell'Alleanza. Quasi sempre, nella storia recente dell'Alleanza, una fase di crisi si è accompagnata a un segnale di rilancio della Nato: l'idea che fosse venuta meno la sua *raison d'être* con la fine della Guerra fredda fu in buona parte smentita dagli interventi risolutivi nei Balcani; al superamento dell'alleanza con le *coalition of the willing* nel 2001 nell'intervento in Afghanistan è seguito il ritorno alla Nato nel 2003 con la missione Isaf, una sorta di ammissione che l'alleanza istituzionalizzata offriva garanzie maggiori di una coalizione ad hoc¹; le sfide di autonomia della Difesa europea, credibili fino ai primi anni 2000, sono state in buona parte smentite nel 2009 dal ritorno nel comando integrato dell'Alleanza della Francia, il paese che più ha coltivato ambizioni di autonomia dalla Nato; l'iniziativa militare anglo-francese in Libia del 2011 ha portato dopo pochi giorni alla decisione di portare la campagna aerea sotto il comando integrato Nato perché solo quello poteva offrire il coordinamento, la continuità e l'efficacia del bombardamento necessari a continuare la missione².

Questo contrasto fra segni di crisi e di vitalità si è fatto ancora più acuto negli ultimi due anni, e nel 2018 in modo particolare.

¹ T. Bird, A. Marshall, *Afghanistan. How the West Lost Its Way*, London, Yale University Press, 2011.

² C.S. Chivvis, *Toppling Qaddafi: Libya and the Limits of Liberal Intervention*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

Il combinato dell'atteggiamento sfrontato nei confronti degli alleati del presidente Trump e degli investimenti da parte degli alleati europei (in termini di spesa e di esercitazioni) è eccezionalmente paradossale. I paragrafi che seguono intendono far luce sui risvolti di questa ambiguità: in primo luogo, concentrandosi sull'incongruenza fra le due narrative dell'Amministrazione Trump fra accuse di obsolescenza e riconoscimento dell'importanza della Nato; in secondo luogo, affrontando l'annoso problema del *burden sharing* e come questo sembra diventare sempre più acuto quando i dati dimostrano una sua contrazione.

Donald Trump e la Nato

Benché in passato diversi presidenti degli Stati Uniti non abbiano risparmiato commenti critici sulla Nato, in particolar modo sul tema della distribuzione dei costi per la difesa collettiva all'interno dell'Alleanza, Donald Trump ha evidentemente spinto il confronto con i partner europei su un terreno nuovo. I toni delle dichiarazioni si sono certo distinti per la sfrontatezza, al limite della deplorazione, per lo scarso impegno degli alleati sul fronte del terrorismo, della missione in Afghanistan e degli investimenti nella difesa. Tuttavia, l'aspetto più sorprendente, riguarda i contenuti delle sue dichiarazioni, le quali, in diverse occasioni, hanno sottolineato la *condizionalità* dell'impegno americano nella Nato in modo del tutto inedito.

Già alla vigilia della sua accettazione della nomination alla presidenza per il partito repubblicano, nel luglio del 2016, le dichiarazioni di Trump sulla Nato impressionarono tanto gli osservatori americani quanto gli alleati europei. In un'intervista, alla domanda su cosa avrebbe fatto per difendere i Paesi membri della Nato se attaccati dalla Russia, infatti rispose che avrebbe deciso *se* intervenire solo dopo aver valutato se i paesi attaccati avessero o meno ottemperato ai loro obblighi verso gli Stati Uniti ("if those nations have fulfilled their obligations to

us”)³. È stata la prima volta che un candidato alla presidenza degli Stati Uniti abbia sostenuto pubblicamente una tale condizionalità nella difesa degli alleati europei in caso di attacco⁴. Similmente, dopo la sua elezione, pochi giorni prima dell’inaugurazione della sua presidenza nel gennaio 2017, in un’intervista a due prestigiose testate europee – il *Times* e il *Bild* – rilascia la sua famigerata dichiarazione in cui definisce la Nato niente meno che obsoleta⁵.

I toni – e in sostanza anche i contenuti – non cambiano in sede ufficiale, in particolare nel più recente summit della Nato a Bruxelles (11-12 luglio 2018). In apertura del vertice, il presidente americano apostrofa gli alleati europei definendoli “delinquenti” perché gli Stati Uniti continuano indebitamente a pagare per la loro sicurezza e, con una particolare acrimonia nei confronti di Angela Merkel, definisce la Germania “prigioniera della Russia”, per via della dipendenza energetica dell’una verso l’altra⁶. Il secondo giorno del summit, quando il peggio sembrava essere alle spalle, Trump stravolge l’agenda del summit (cancellando all’ultima ora gli incontri bilaterali con le delegazioni di Georgia, Azerbaigian e Ucraina), ne rivede l’ordine del giorno (che avrebbe previsto altri temi, ad esempio l’impegno in Afghanistan, il processo di allargamento dell’Alleanza a Georgia e Ucraina e altro), fa aspettare in modo inusuale i partner europei, arrivando in ritardo, e lancia un attacco frontale agli alleati (con di nuovo Angela Merkel al centro delle sue invettive) accusandoli di non spendere a sufficienza per la difesa collettiva e minacciando il ritiro degli USA dall’Alleanza⁷.

³ D.E. Sanger, M. Haberman, “Donald Trump sets condition for defending NATO allies against attack”, *New York Times*, 30 luglio 2016.

⁴ J.P. Kaufman, “The US perspective on NATO under Trump: Lessons of the past and prospects for the future”, *International Affairs*, vol. 93, n. 2, 2017, pp. 251-266.

⁵ Cfr. J. Masters, K. Hunt, “Trump rattles NATO with ‘obsolet’ blast”, *CNN Politics*, 17 gennaio 2017, online edition.

⁶ *Trump Pushes Allies to Increase Spending*, NATO Summit Updates by the *New York Times* (online edition), 11 luglio 2018.

⁷ E. MacAskill, “How Trump’s Nato summit meltdown unfolded”, *the Guardian*,

Nondimeno, la durezza di questi attacchi alla Nato, amplificata da un indirizzo di politica estera orientato a un abbandono più generale del multilateralismo internazionalista, si accompagna a una contro-retorica, una narrativa altrettanto enfatica ma di segno opposto: una narrativa che riconferma la centralità della Nato – e più precisamente della sicurezza europea – nei calcoli strategici americani. Questa contro-narrativa, più sottotraccia ma forse più influente e duratura, riconferma la rilevanza della Nato, certo ridotta rispetto al passato ma nondimeno molto più significativa di quanto la retorica di Trump sembra far immaginare. E lo fa usando tutto lo spettro della comunicazione politica.

Al livello più superficiale, sui mezzi di comunicazione che Donald Trump sembra prediligere, è lo stesso presidente a raccontare un'altra vicenda: quello di un summit di successo che via twitter prende la forma di video e fotografie che raccontano la buona salute di cui godono i rapporti transatlantici, testimoniano le ottime relazioni con il segretario generale della Nato Jens Stoltenberg e ritraggono il presidente americano e i leader europei assorti in discussioni garbate e costruttive. In sintesi, Trump ha voluto comunicare un trionfo, che ha scelto di compendiare con la breve didascalia che accompagna i video: "Thank you@Nato2018!"⁸. Altrettanto avviene nella conferenza stampa in chiusura del summit: mentre molti leader europei, ancora scossi dall'incontro mattutino, cancellano la propria per correre all'aeroporto e Stoltenberg non rilascia dichiarazioni, Trump, per cui non era previsto alcun incontro ufficiale con i giornalisti, convoca una conferenza stampa straordinaria dove non c'è traccia né delle sue richieste di spesa agli alleati né della paventata condizionalità dell'impegno americano nell'Alleanza, ma al contrario vi si racconta un trionfo, la durezza dei rapporti euro-atlantici e l'importanza della Nato.

Questa narrativa affonda le sue radici in una riflessione strategica sulla necessità per gli Stati Uniti di badare alla sicurezza

12 luglio 2018.

⁸*Ivi.*

europea che attraversa tutta la storia della politica estera americana del Novecento e oltre. Essa arriva fino a Trump e continua a influenzarne gli indirizzi. La riconferma infatti il documento strategico più importante finora adottato dell'Amministrazione Trump: la *National Security Strategy* approvata a fine 2017.

Nel documento il capitolo dedicato all'Europa ribadisce la centralità del vecchio continente per la sicurezza americana. Una persistente rilevanza strategica per Washington fondata sulla comunanza di valori (“our shared commitment to the principles of democracy, individual liberty, and the rule of law”⁹) e sulla condivisione di minacce comuni (Russia, China, Stato Islamico¹⁰). Non solo, nel documento strategico del governo, Donald Trump sottoscrive che “la Nato, alleanza di stati liberi e sovrani, è uno dei nostri più grandi vantaggi nei confronti dei nostri avversari e gli Stati Uniti rimangono impegnati rispetto all’Art. 5 del patto Atlantico”¹¹. La retorica e la sostanza della *National Security Strategy* indicano dunque un universo ribaltato rispetto all'accusa di obsolescenza della Nato – anche per l'Amministrazione che più di ogni altra ha denunciato pubblicamente quella stessa obsolescenza.

L'Alleanza atlantica e il problema del *burden-sharing*

La medesima ambiguità fra obsolescenza e persistente rilevanza è rinvenibile sul terreno degli investimenti per la difesa all'interno dell'Alleanza. In questo caso lo scollamento fra le invettive del presidente americano e l'attivismo della Nato pare ancor più sorprendente.

A ottobre e novembre la Nato ha condotto la sua più vasta esercitazione militare dalla fine della Guerra fredda: *Trident*

⁹ *Ivi*, p. 47.

¹⁰ *Ivi*, pp. 47-48.

¹¹ *Ivi*, pp. 48.

*Juncture 2018*¹². Svoltasi principalmente in Norvegia, dove si è simulata un'invasione del paese, l'estensione dell'esercitazione è stata particolarmente vasta, molto di più di quanto lo sia stata l'ultima grande simulazione avvenuta in Spagna nel 2015. Dall'Islanda a ovest fino allo spazio aereo della Finlandia (un paese non membro della Nato), 250 aerei, 65 navi militari, 10.000 veicoli e 50.000 uomini sono stati coinvolti nelle operazioni. La premessa dell'esercitazione, la sua magnitudine e il luogo in cui si è svolta sono indicativi. Il primo segnale riguarda i compiti della Nato, *Trident Juncture* ha voluto riconfermare quanto l'Alleanza sia impegnata – oltre che nel *peace-keeping*, contro-insurrezione e processi di stabilizzazione in aree di crisi – nella difesa territoriale dei Paesi membri. Benché le dichiarazioni ufficiali abbiano sostenuto che l'esercitazione non era indirizzata contro un paese in particolare, è fin troppo evidente quanto essa abbia voluto rappresentare un segnale d'impegno militare (anche da parte degli Stati Uniti, i quali hanno nel frattempo raddoppiato la presenza dei Marines di stanza in Norvegia) soprattutto nei confronti della Federazione Russa¹³.

Ma al di là della capacità della Nato di mobilitare enormi risorse nella sua più vasta esercitazione dopo-Guerra fredda (che di per sé stride con la sua presunta obsolescenza), quel che più stupisce nel 2018 è lo scarto fra le accuse mosse da Trump ai partner europei in materia di investimenti nella difesa e di contributi all'Alleanza. Donald Trump, negli ultimi due anni, ha portato le tradizionali accuse da parte americana agli europei sul tema del *burden-sharing* al parossismo. Non solo ha ribadito, come altri presidenti in passato, lo sbilanciamento nella distribuzione dei costi della difesa a sfavore degli Stati Uniti ma ha addirittura accusato i partner europei di non pagare il loro contributo alla Nato¹⁴.

¹² Cfr. portale dell'esercitazione sul sito ufficiale della Nato (<https://www.nato.int/cps/en/natohq/157833.htm>).

¹³ "NATO. War in a cold climate", *The Economist*, 10 novembre 2018.

¹⁴ M. Mandelbaum, "Pay Up, Europe. What Trump gets right about NATO", *Foreign Affairs*, vol. 96, n. 5, settembre/ottobre, pp. 108-114.

I dati sui contributi e sulle spese per la difesa dei paesi Nato presentano una realtà opposta. In primo luogo, quando ci si riferisce ai contributi degli alleati alle spese comuni dell'organizzazione, *tutti* i membri della Nato hanno *sempre* adempiuto regolarmente ai loro obblighi finanziari¹⁵. Sul punto le dichiarazioni di Trump per cui gli Stati Uniti provvedono al 73% dei costi della Nato sono smentite dai dati ufficiali di spesa dell'Alleanza¹⁶.

In secondo luogo, in merito agli obiettivi concordati in ambito Nato nel 2006 circa il raggiungimento del 2% di spese per la difesa sul Pil e del 20% di quella spesa per strumenti militari da parte di ogni alleato, le accuse di Trump ai partner europei che sono al di sotto di quegli standard sono state particolarmente accanite. In realtà l'impegno preso dagli alleati, concordato al Summit in Galles della Nato nel 2014, è di raggiungere quegli standard nel 2024 e tutti i paesi europei hanno ribadito nel summit del 2018 il loro impegno a raggiungere quegli obiettivi entro scadenza. Gran parte di loro hanno adottato documenti strategici che confermano quell'impegno¹⁷. Non solo, se nel 2017 solo 5 paesi superavano la soglia del 2% di spese per la difesa sul Pil (Estonia, Grecia, Polonia, Gran Bretagna e Stati Uniti), nel 2018 è previsto che salgano a 8 (con Lettonia, Lituania e Romania) e il trend di spesa per la difesa in Europa sembra confermare un aumento anche per gli anni a venire¹⁸. Più in generale, i dati di spesa aggregati da parte degli alleati europei della Nato mostrano una crescita costante dal 2014, a fronte di una contrazione da parte americana¹⁹.

¹⁵ Cfr. L. Coffey, D. Kochis, *Brussels NATO Summit 2018: The Alliance must increase Defense spending*, The Heritage Foundation – Report Defense, 26 giugno 2018.

¹⁶ *Ivi*, p. 3.

¹⁷ L. Béraud-Sudreau, B. Giegerich, “NATO Defence Spending and European Threat Perceptions”, *Survival*, vol. 60, n. 4, 2018, pp. 53-74.

¹⁸ *Ivi*, p. 69. Cfr. anche L. Coffey, D. Kochis (2018).

¹⁹ *Ivi*, pp. 53-54.

La Nato e la crisi dell'ordine internazionale liberale

Come si è visto, segnali contraddittori di crisi e di persistenza hanno accompagnato l'Alleanza atlantica fin dalla fine della Guerra fredda. Negli ultimi due anni la loro paradossalità si è fatta ancor più pronunciata. Di fronte a un atteggiamento da parte del presidente americano particolarmente aggressivo e alle accuse di obsolescenza, la Nato sembra mostrare invece quella che alcuni commentatori definiscono una *renaissance*²⁰ - un maggiore investimento nella difesa aggregata, la gestione di esercitazioni congiunte su vasta scala sempre più ambiziose e, soprattutto, una percezione crescente e diffusa di minacce all'Europa²¹. Dunque, per quanto le asserzioni di una sua irrilevanza si siano fatte più insistenti, probabilmente il presagio dell'obsolescenza della Nato era più giustificabile negli anni Novanta, quando lo strapotere degli Stati Uniti era incontrastato e le minacce sull'Europa molto meno preoccupanti, rispetto a quanto lo sia oggi.

La Nato è inevitabilmente attraversata dalle contraddizioni cui si trovano di fronte gli Stati Uniti e l'Occidente: con da un lato il tentativo di tenere in vita il simulacro di un ordine egemonico liberale di cui l'Alleanza rappresenterebbe ancora un pilastro indispensabile, un ordine la cui crisi è denunciata ormai dagli stessi suoi più accaniti sostenitori²²; dall'altro lato, il tentativo di riscoprire un realismo rozzo e angusto che pretenderebbe di far ripartire la politica internazionale dai suoi fondamenti - l'anarchia, l'incontrastata sovranità degli stati e l'interesse nazionale - e di cui Trump sarebbe l'interprete più apprezzato²³.

²⁰ "NATO. War in a cold climate", *The Economist*, 10 novembre 2018.

²¹ L. Béraud-Sudreau, B. Giegerich (2018).

²² Cfr. V.E. Parsi, *Titanic. Il naufragio dell'ordine liberale*, Bologna, Il Mulino, 2018.

²³ Cfr. R. Schweller, "Three Cheers for Trump's Foreign Policy: What the Establishment Misses", *Foreign Affairs*, vol. 97, n. 5, settembre/ottobre 2018, pp. 133-143.

In questo quadro, le dimissioni del generale in congedo James Mattis di fine anno sono la cartina di torna sole di tale paradosso, di una tensione nella politica estera americana che ricade sui rapporti transatlantici²⁴. Per un verso, il segretario alla Difesa, l'uomo politico che più di ogni altro nell'Amministrazione ha rappresentato la difesa della Nato e del concetto d'indivisibilità della pace fondato sulle alleanze e istituzioni multilaterali, è rimasto il riferimento più credibile sia per la *foreign policy community* americana sia per gli alleati, il più difficile da rimuovere o da costringere alle dimissioni. Per un altro verso, un presidente che non crede più nella *Liberal Hegemony* multilaterale, da cui gli Stati Uniti avrebbero ormai solo da perdere, e vuole perseguire un ritorno al primato americano mezzo isolazionista e mezzo interventista.

È sintomatico che James Mattis – il quale ha servito presso il *NATO Supreme Allied Commander for Transformation* dal 2007 al 2009 e ha ribadito pubblicamente in più occasioni la necessità dell'Alleanza per la sicurezza americana – sia sopravvissuto tanto a lungo alla profonda revisione delle nomine presidenziali nelle posizioni chiave della politica estera e dei consiglieri alla sicurezza che Trump ha condotto nel 2018. Una revisione che è arrivata alla rimozione del segretario di Stato Rex Tillerson nel marzo 2018 e alla successiva nomina di Mike Pompeo. Una girandola di sostituzioni il cui criterio è stato quello di circondare il presidente di uomini politici inequivocabilmente vicini a lui politicamente. È altrettanto indicativo che, nonostante le divergenze, Mattis sia rimasto al riparo dalle critiche feroci che Trump, spesso anticipandole via twitter, non ha risparmiato a ogni suo ministro o collaboratore non allineato politicamente. È, infine, significativo che fra le ragioni delle sue dimissioni Mattis abbia insistito sulla decisione di Trump di dimezzare l'impegno americano in Afghanistan (dove è impegnata la Nato) e abbia sottolineato che uno dei motivi di divergenza risiede nella sua convinzione che “la nostra forza come nazione

²⁴ “Trump After Mattis”, *New York Times* – Editorial Board, online edition, 23 dicembre 2018.

è inestricabilmente legata alla forza del nostro esclusivo e comprensivo sistema di alleanze e partnership”²⁵. Sono tutti segnali di quanto ancora nell’Amministrazione Trump le resistenze ad abbandonare quel sistema di alleanze siano state forti. Con Mattis, infatti, Trump non va incontro solo all’ennesima crisi dovuta a un’amministrazione che perde continuamente pezzi ma va incontro anche a un’opposizione sempre più ampia e preoccupata della *foreign policy community* americana – anche quella di fede repubblicana – che è del tutto contraria all’idea dell’obsolescenza della Nato.

²⁵ *Ibidem.*

4. Le guerre dei dazi: verso la fine della Wto?

Lucia Tajoli

Dal secondo dopoguerra fino all'inizio del nuovo millennio, gli USA hanno avuto un ruolo di leadership nell'economia mondiale non solo in termini di peso economico, ma anche nel determinare i meccanismi di funzionamento dei mercati mondiali implementando un sistema di regole multilaterali generalmente accettate e condivise. In particolare, nel commercio internazionale, il sistema si è basato prima sull'accordo Gatt (General Agreement on Tariffs and Trade) siglato nel 1947 e si è evoluto con la creazione della World Trade Organization (Wto) nel 1995. Sebbene non siano mancate le critiche, i momenti di tensione e fasi di rottura, questo sistema ha saputo adattarsi ai cambiamenti dello scenario mondiale ed è rimasto centrale nel sistema di scambi internazionali favorendo l'apertura dei paesi, anche perché i due attori principali del XX secolo – Usa e Unione Europea – hanno sempre riconosciuto la centralità di questo sistema di regole.

In questi ultimi anni però il sistema di regole su cui si basa la Wto appare nettamente in crisi. L'ultimo round negoziale in ambito Wto, avviato faticosamente a Doha nell'ormai lontano 2001, non si è mai concluso, e da una decina di anni non si registrano progressi significativi nei negoziati multilaterali. Inoltre, le principali potenze economiche e commerciali agiscono oggi nei fatti indipendentemente dalle regole della Wto, minando seriamente la credibilità dell'istituzione. Se le difficoltà ad adeguarsi alle regole della Wto non sorprendono da parte della Cina, è molto più inaspettato l'atteggiamento degli Stati Uniti. L'attuale Amministrazione americana ha avviato un deciso cambio di rotta nelle relazioni economiche internazionali

degli Usa e il presidente Trump persegue una strategia basata su negoziati e accordi bilaterali, in chiaro contrasto con lo spirito della Wto, basato sul multilateralismo.

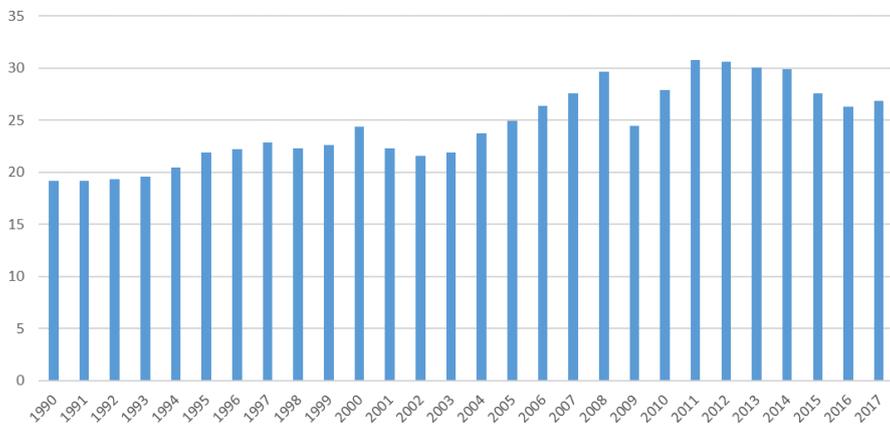
La svolta Usa verso il bilateralismo

La strategia negoziale di Trump si basa su una serie di presupposti molto dubbi o del tutto scorretti, a cominciare dall'idea che gli Usa siano stati danneggiati dal sistema di regole in vigore che hanno fortemente contribuito a costruire. Per il resto del mondo questa posizione americana appare insensata: gli Usa hanno sempre dominato i negoziati commerciali internazionali, raggiungendo quasi sempre i risultati che volevano. Fino ad un paio di decenni fa gli Stati Uniti, nella posizione unica di super-potenza economica, imponevano le proprie regole del gioco, a volte contrastati e a volte sostenuti dall'Unione Europea, e i negoziati commerciali multilaterali arrivavano a conclusione quando Usa e UE raggiungevano un accordo. Nelle molte dispute in sede Wto in cui sono stati coinvolti, gli Usa hanno a volte perso, ma spesso vinto.

Il secondo presupposto di Trump è che gli scambi commerciali siano un "gioco a somma zero" in cui chi guadagna lo fa a scapito di qualcuno che perde. L'andamento dell'economia mondiale e americana degli ultimi decenni – oltre a secoli di teoria economica – mostrano come questa idea sia infondata. La forte spinta verso la globalizzazione è venuta proprio dalla possibilità per tutti i paesi di ottenere dei benefici significativi da una maggiore integrazione economica con il resto del mondo, e il generale aumento degli standard di vita e la riduzione della povertà a livello mondiale mostrano che questi benefici si sono realizzati. Gli Stati Uniti sono stati tra i maggiori beneficiari del sistema di regole in vigore, ma non sono certo stati gli unici. All'interno dei singoli paesi però, la distribuzione dei vantaggi non è stata uniforme, e alcune categorie di imprese e di lavoratori hanno ottenuto enormi vantaggi mentre altri sono stati relativamente svantaggiati, e su questo si basa la retorica di Trump.

Infine, l'atteggiamento negoziale di Trump si basa anche sull'idea che nei confronti bilaterali gli Usa abbiano sempre una posizione di forza. Anche questo presupposto nel mondo del XXI secolo non è necessariamente verificato. Attualmente, con la crescita di molti importanti attori sui mercati mondiali, il peso dell'economia americana è diminuito e la sua interdipendenza rispetto ad altri paesi è aumentata. Sempre più i negoziati commerciali avvengono nel contesto di mercati competitivi a livello globale, in cui la posizione americana non è sempre la più forte. Inoltre, le interazioni economiche sono un gioco ripetuto, e cattivi comportamenti e perdita di credibilità in una fase vengono puniti nelle fasi successive.

FIG. 1 - CRESCENTE INTEGRAZIONE DELL'ECONOMIA AMERICANA CON IL RESTO DEL MONDO: SOMMA DI ESPORTAZIONI E IMPORTAZIONI DI BENI E SERVIZI IN RAPPORTO AL PIL (%)



Fonte: elaborazioni su dati Unctad

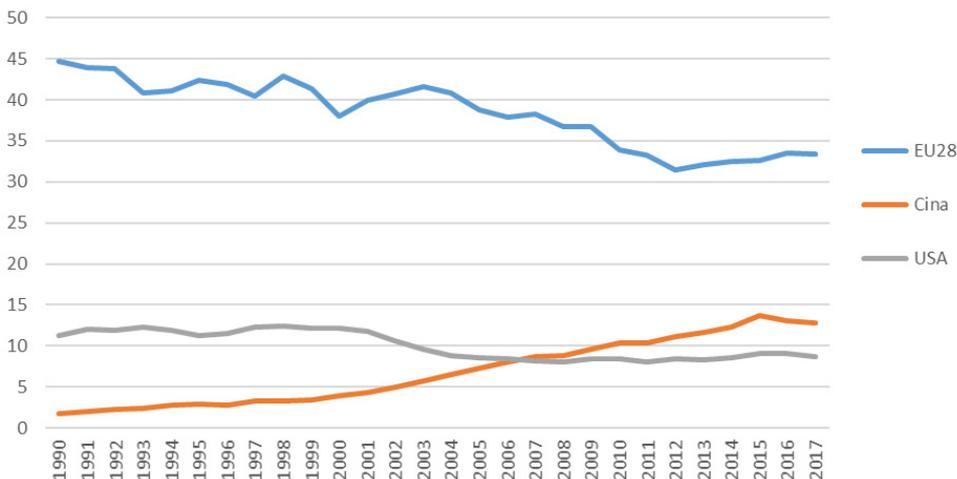
Le guerre commerciali, al contrario di quello che sembra pensare il presidente americano, non sono affatto facili da vincere, e soprattutto producono sempre all'interno del paese che mette in atto politiche protezionistiche sia vincitori che vinti: le imprese e i lavoratori dei settori che vengono protetti possono

avere dei benefici nel breve periodo, ma gli effetti della protezione sono quelli di aumentare i prezzi in molti settori, con costi per i consumatori e per le imprese che utilizzano determinati input. Inoltre l'aumento dei dazi da parte di un paese innesci reazioni da parte di altri paesi, come è successo in seguito all'introduzione dei dazi americani. Si è già potuto osservare che per la maggior parte delle imprese gli effetti delle tensioni commerciali sono più negativi che positivi, e l'andamento delle Borse di molti paesi mostra il nervosismo degli investitori per la situazione d'incertezza che la guerra commerciale sta creando. Per i lavoratori la perdita di competitività o di accesso ai mercati esteri di alcune produzioni può portare a ulteriori effetti negativi. Nel caso di una guerra commerciale su vasta scala, gli effetti negativi sugli Stati Uniti e sull'economia globale sarebbero molto seri. È proprio per cercare di evitare l'innescarsi di queste spirali negative che è stato creato un sistema di regole internazionali.

È possibile che i dazi e la minaccia di estendere la guerra commerciale siano in realtà utilizzati da Trump come strumento negoziale per rafforzare la posizione americana nelle discussioni bilaterali. Ma Trump ha ampiamente sovrastimato il potere degli Stati Uniti rispetto ai suoi partner commerciali, in particolare nei confronti della Cina. L'economia Usa è molto suscettibile rispetto a possibili ritorsioni cinesi e il governo cinese ha un controllo molto maggiore sulla sua economia di quanto non ne abbia il governo di Washington rispetto all'economia americana, dal momento che da molti punti di vista la Cina non è ancora un'economia di mercato. Per esempio, il governo cinese ha un controllo molto più diretto sulle sue importazioni rispetto all'amministrazione Usa. Le imprese americane hanno fatto grandi investimenti in Cina, sia per produrre e ri-esportare sia per servire il mercato locale, e questi investimenti possono essere considerati "ostaggi", soprattutto perché la Cina può intraprendere una serie di azioni che rendono più difficile la vita di queste imprese e dei loro impiegati espatriati. Inoltre, la Cina utilizza per quanto possibile a suo favore le regole della Wto:

oltre a introdurre dazi di ritorsione in risposta a quelli Usa, ha già aperto una disputa presso la Wto contro gli Stati Uniti per commercio sleale. Non è quindi affatto scontato che una guerra commerciale estesa venga vinta dagli Usa, né che l'atteggiamento bellicoso tenuto fino a ora porti a vantaggi negoziali.

FIG. 2 - LA PERDITA DI PESO DEGLI USA NEL COMMERCIO MONDIALE:
 ESPORTAZIONI PER GRUPPI DI PAESI.
 PERCENTUALE SULLE ESPORTAZIONI MONDIALI DI MERCI



Fonte: elaborazioni su dati Unctad

La revisione dell'accordo di libero scambio nord-americano

L'esito della revisione dell'Accordo di libero scambio tra Usa, Canada e Messico è emblematico del nuovo atteggiamento dell'Amministrazione americana, ma è anche utile per capire la necessità di tenere conto della realtà economica del paese in ambito negoziale. La revisione del cosiddetto North American

Free Trade Agreement (Nafta), entrato in vigore nel 1994 è da sempre una delle bandiere della piattaforma di politica economica del presidente Trump. Già nella campagna elettorale del 2016, Trump ribadiva la sua volontà di eliminare quell'accordo in quanto secondo lui responsabile del disavanzo commerciale e del declino del settore manifatturiero statunitense.

In realtà, gli effetti del Nafta sull'economia americana non sono stati così massicci e soprattutto non così negativi come sosteneva il presidente, e l'importanza per molti settori produttivi di mantenere un'area di libero scambio nel Nord America è stata fortemente sottolineata da diverse grandi imprese. Dunque, è maturata l'idea di rinegoziare e modificare l'accordo Nafta piuttosto che eliminarlo, e Trump si è impegnato per ottenere questo risultato prima delle elezioni di mid-term d'inizio novembre 2018, forzando i tempi negoziali degli altri paesi.

L'accordo Nafta secondo la maggior parte degli osservatori e degli analisti necessitava davvero di una revisione, essendo stato siglato in un contesto geo-politico ed economico profondamente diverso da quello attuale. Il vecchio accordo non conteneva molte delle clausole che vengono adesso normalmente incluse in quelli che vengono chiamati gli accordi commerciali di seconda generazione, che vanno ben oltre la semplice eliminazione delle barriere tariffarie esistenti e che prevedono un'armonizzazione di molte regolamentazioni nazionali sulla circolazione di merci e servizi.

La revisione dell'accordo, che ha prodotto quello che Trump ha insistito per rinominare come Usmta (United States-Mexico-Canada Agreement) per sottolineare la distanza dal vecchio Nafta, ha effettivamente inserito una serie di clausole che normano gli scambi e non si limitano a rimuovere le barriere tra i paesi coinvolti. Le nuove norme rivedono alcuni punti del trattato precedente, ma non sempre vanno nella direzione di modernizzarlo. Il nuovo accordo stabilisce nuove regole per la produzione di automobili, intese a incentivare la produzione di auto e camion in paesi che pagano salari più alti, riduce le barriere per i produttori caseari americani consentendo loro di

vendere più facilmente in Canada, e mantiene un tribunale per la risoluzione delle controversie commerciali che gli Stati Uniti avevano cercato di eliminare. L'intento dichiarato di Trump era quello di ridurre lo spostamento di attività manifatturiera fuori dagli Usa, e indurre le imprese a riportare parte della produzione sul suolo americano. Ma è assai controverso se questo sarà effettivamente il risultato raggiunto quando il nuovo accordo sarà in vigore: la presenza e la diffusione di catene di produzione che attraversano i confini nazionali rende difficile modificare radicalmente gli assetti produttivi, e le nuove norme rischiano di rendere più complessa e costosa la gestione di queste catene internazionali della produzione.

Per la prima volta, il nuovo accordo impone che una percentuale crescente nel tempo (fino al 40% nel 2023) di parti per qualsiasi veicolo esente da dazi debba provenire da fabbriche con "alti salari". Tuttavia questa è una norma che potrebbe essere molto controproducente, aumentando i costi di produzione e riducendo in modo significativo le vendite, e danneggiando i consumatori americani con prezzi più elevati. Inoltre, potrebbe spingere i produttori a spostare l'intera produzione verso paesi con costi significativamente più bassi in America Latina o in Asia. Si tratta poi di una norma estremamente complessa da implementare che complica l'organizzazione delle catene produttive. Gli stessi sindacati sostengono che nell'accordo ci sono grossi rischi per la produzione manifatturiera americana. Inoltre, in cambio di queste normative aggiuntive, Canada e Messico hanno ottenuto la garanzia di essere esentati da qualsiasi tariffa Usa per le loro esportazioni fino a 2,6 milioni di autoveicoli.

Anche se il successo della sua Amministrazione nel rinegoziare il Nafta probabilmente incoraggerà Trump a proseguire su questa strada, la bontà del risultato ottenuto è molto incerta. Nel complesso, il nuovo accordo viene giudicato da molti peggiore del precedente, anche dal punto di vista americano: la revisione non ha certo rivoluzionato l'accordo come sembrava volere Trump, ha reso più complessa la normativa e ha

mostrato che nel negoziato le posizioni di Canada e Messico hanno pesato.

La guerra dei dazi viola le norme Wto?

L'altro fronte "caldo" della guerra commerciale di Trump sono i paesi che mostrano significativi avanzi commerciali nei confronti degli Usa, in particolare l'UE e la Cina. Da tempo la crescita della potenza commerciale cinese è fonte di preoccupazione per gli Stati Uniti. La Cina è accusata dal Usa e UE di manipolare le regole degli scambi mondiali ed è uno dei paesi con il maggior numero di controversie aperte presso la Wto (anche se lontana in questi numeri da Usa e UE). Una delle ragioni del presidente Obama per sostenere la partecipazione americana all'accordo commerciale trans-Pacifico (Trans-Pacific Partnership, Tpp), era proprio cercare di contenere l'espansione cinese in particolare in Asia. Nonostante questo, uno dei primi atti della presidenza Trump è stato quello di ritirare gli Stati Uniti da questo accordo.

TAB. I - VENT'ANNI DI CONTROVERSIE PRESSO LA WTO

Numero di dispute aperte presso la Wto 1995-2015		
	Come paese reclamante	Come paese richiamato
USA	109	124
UE	96	82
Cina	13	34

Fonte: WTO Annual Report 2016

Dopo un anno d'insistenza sulle presunte distorsioni del sistema di scambi a sfavore degli Usa e di minacce, il presidente degli Stati Uniti ha avviato la guerra commerciale nel marzo 2018, quando ha annunciato l'imposizione di una tariffa del 25% sulle importazioni di acciaio e del 10% sulle importazioni di alluminio dalla maggior parte dei paesi, con l'intento di colpire in particolare la Cina. A maggio 2018, ha esteso i dazi

alle importazioni provenienti da Canada, Messico e UE. Come ci si poteva aspettare, la Cina ha reagito imponendo le proprie tariffe di ritorsione su un volume equivalente di importazioni di acciaio e alluminio dagli Stati Uniti. Anche il Canada, il Messico e l'UE hanno seguito la linea di ritorsione della Cina.

Come copertura legale per questa decisione, gli Stati Uniti hanno invocato una clausola della Wto raramente utilizzata che consente ai membri di sospendere alcune concessioni commerciali per motivi di sicurezza nazionale. Le tariffe di Trump hanno indubbiamente violato lo spirito della clausola: è difficile vedere come le importazioni di acciaio e alluminio che provengono per lo più da nazioni amiche o alleate mettano in pericolo la sicurezza nazionale degli Stati Uniti. Ma diversi analisti della Wto concordano sul fatto che Trump non ha violato la lettera della legge, il che significa che probabilmente non verrà sanzionato.

In ogni caso, diversi membri Wto, tra cui Canada, Cina, Messico, Norvegia, Russia, Turchia e UE, hanno chiesto all'Organizzazione di istituire un gruppo di discussione (un "dispute panel" nel linguaggio Wto), per esaminare la legittimità delle nuove barriere commerciali degli Stati Uniti. La difesa di Washington è stata chiara: secondo la clausola di sicurezza nazionale, la Wto non può "impedire a nessuna parte contraente di intraprendere azioni che ritiene necessarie per la tutela dei suoi interessi essenziali di sicurezza" e solo gli Stati Uniti possono decidere ciò che è richiesto per proteggere quegli interessi. Dunque le sue azioni sono valide secondo le regole Wto, e non possono essere imposte delle revisioni.

Paradossalmente, chi risulta avere violato le regole sono Canada, Cina, Messico e UE. Le regole della Wto richiedono che ogni volta che un Paese membro crede che un altro abbia violato i suoi diritti commerciali, la questione deve essere portata davanti all'organo di risoluzione delle controversie della Wto, il solo che può autorizzare ritorsioni. Dal momento che questi paesi hanno agito interamente unilateralmente nella rappresentanza alla mossa di Trump, non c'è dubbio che abbiano infranto

le regole. Non sorprende che gli Stati Uniti abbiano già formalmente chiesto alla Wto una verifica su questa violazione.

Dunque, in alcuni casi gli Stati Uniti non hanno voluto – almeno formalmente – violare le regole Wto, e al contrario accusano altri paesi di farlo. Ma in molti altri casi non sono stati così attenti ad attenersi alle regole, come mostra l'ampio numero di controversie aperte contro di loro. Inoltre, Trump continua a sostenere che la Wto è “contro” gli Usa, appoggiato in questa posizione da una parte del Congresso che da sempre ritiene che le regole dell'Organizzazione limitino eccessivamente la sovranità degli Stati Uniti. Questo atteggiamento sta chiaramente mettendo sotto tensione il sistema commerciale multilaterale.

Un atteggiamento pericoloso verso la Wto

Nei confronti della Wto, l'atteggiamento della attuale Amministrazione americana è di sostanziale indifferenza, basata sulla presunta inutilità dell'Istituzione. Per il momento la posizione americana è quella di sostenere che le regole sono oramai obsolete e vanno riviste, ma fino a ora gli Usa non hanno esplicitamente ipotizzato di abbandonare l'Organizzazione. Se la Wto decidesse di mettere sotto inchiesta gli Stati Uniti, Washington potrebbe seriamente prendere in considerazione l'ipotesi di uscire dall'Organizzazione, anche se politicamente l'operazione risulta complessa richiedendo un passaggio dal Congresso. Ma se la Wto non procedesse contro gli Usa, perderebbe di credibilità e qualsiasi paese potrebbe giustificare le future restrizioni commerciali sulla base del proprio interesse nazionale.

In questo quadro incerto, il meccanismo di risoluzione delle controversie commerciali, da sempre uno dei punti di forza del funzionamento della Wto, risulta centrale, e si capisce perché la nomina dei giudici incaricati di giudicare le controversie è diventata un punto critico per il futuro della Wto. Da tempo gli Stati Uniti, semplicemente non dando indicazioni sui giudici che devono essere sostituiti, stanno bloccando la nomina di questi giudici, e stanno effettivamente mettendo in stallo l'Organizzazione.

Inoltre, l'atteggiamento d'indifferenza degli Usa impedisce qualsiasi progresso negoziale in ambito Wto. L'ultima Conferenza Ministeriale del dicembre 2017, mancando l'appoggio statunitense, è terminata senza una dichiarazione consensuale, ribadendo il nulla di fatto della conferenza. Dunque, anche senza un'opposizione aperta contro l'Organizzazione, e anzi in alcuni casi invocandone le regole, la linea di condotta degli Stati Uniti sta creando dei seri problemi.

La necessità di un governo della globalizzazione

Nonostante i molti chiari effetti positivi della globalizzazione, negli anni recenti è diventato però sempre più evidente che la globalizzazione va governata: i mercati mondiali non si auto-regolano in modo indipendente e gli equilibri raggiunti in assenza di interventi possono essere molto lontani dalle situazioni ottimali o desiderate, portando a squilibri e indebitamenti nelle bilance dei pagamenti dei paesi, a politiche scorrette da parte dei governi, a redistribuzione del reddito tra paesi e a disuguaglianze crescenti all'interno dei paesi tra diverse categorie di lavoratori e consumatori. La crescente complessità del sistema di scambi mondiali fa sì che questa necessità di regole sia oggi più urgente che mai. Con l'aumento delle interconnessioni e delle interdipendenze tra paesi, e con un numero molto maggiore di attori rilevanti sui mercati mondiali rispetto a mezzo secolo fa, il "governo" dell'economia mondiale e la definizione di regole condivise sono anche però sempre più complessi da ottenere.

Con l'eccezione dagli Stati Uniti, nonostante i molti problemi attraversati dall'Organizzazione, non c'è stato un grande dissenso nei confronti della Wto e della sua capacità di risolvere le controversie attraverso un sistema che negli ultimi due decenni si è mostrato complessivamente equo ed efficiente. L'adesione dei paesi alla Wto ha continuato a crescere nel tempo. Di conseguenza, sembra ragionevole ipotizzare che a prescindere dall'atteggiamento americano, il resto del mondo risulti intenzionato a procedere con le attuali disposizioni, se possibile anche

estendendo il sistema di regole a nuovi ambiti di scambio tra paesi, e mantenendo in vigore il sistema di contrattazione globale basato sulle regole Wto.

Secondo alcuni analisti, altri paesi potrebbero cercare di rinforzare il sistema di regole e i suoi meccanismi proprio per mitigare il disimpegno degli Stati Uniti, e per tenere sotto controllo la crescita della Cina, che risulta minacciosa non solo per gli Usa. Le dichiarazioni del Commissario UE per il commercio estero, di aperto sostegno alla Wto e alle sue regole e le critiche all'atteggiamento dell'Amministrazione americana dopo l'ultima conferenza ministeriale vanno in questa direzione. Lo stesso si può dire della decisione di molti paesi asiatici, Giappone *in primis*, di proseguire con l'accordo Tpp anche in assenza degli Usa. È possibile che il mondo si muova verso accordi più plurilaterali, creando "coalizioni di volenterosi" tra quei paesi che vedono il beneficio di tali accordi. Mentre venti o trenta anni fa l'ipotesi di una Wto senza gli Usa – per lo meno nei fatti – risultava impensabile, questo scenario non è oggi così implausibile. Se questo scenario si realizzasse, dato che i nuovi accordi dovrebbero alimentare gli scambi tra i paesi coinvolti, ci sarà una certa deviazione degli scambi commerciali, in allontanamento dagli Stati Uniti. Come conseguenza, gli Usa risulteranno più marginali e il loro ruolo nell'economia globale diminuirà ulteriormente.

Indipendentemente dalla posizione effettiva degli Usa nei confronti dell'Organizzazione nei prossimi anni, e dalla reazione degli altri paesi, l'atteggiamento dell'Amministrazione americana sul fronte commerciale sta aumentando l'isolamento degli Usa e modificando il suo status di super-potenza economica. In un sistema che risulterà più frammentato, la "governance" sarà più complessa e le regole dovranno essere modificate, ma difficilmente saranno abbandonate. In ogni caso, dopo la presidenza Trump, la posizione americana e lo scenario sui mercati mondiali non saranno più gli stessi.

5. Unione Europea nell'era post-liberale: una sfida esistenziale dalle radici globali

Sonia Lucarelli

*Thirty years ago we thought that Europe was our future.
Today we believe that we are Europe's future.*

(Viktor Orbán, discorso al convegno
in memoria di Helmut Kohl, 16 giugno 2018)

Usato e abusato, “liberalismo” è diventato quasi una parolaccia nell’“estate del nostro scontento” (l’inverno di shakespeariana memoria, ahinoi, non è ancora all’orizzonte). Il fatto è che nella nostra realtà socio-politica del Liberalismo ideale originario è rimasto ben poco. Al libero mercato si sono sostituiti oligopoli globali, al benessere dell’uomo la dittatura dei numeri, alla libertà di parola l’eccesso di “*political correctness*”, alla centralità dell’individuo la politica dell’identità che ipostatizza l’appartenenza di gruppo, alla promessa di benessere diffuso crescenti ineguaglianze. Promesse mancate del Liberalismo che lo hanno delegittimato alla radice, originando manifestazioni della sua negazione che sostituiscono la fiducia nel progresso con lo scetticismo nei confronti delle forze che lo rendono possibile (la scienza, la tecnica, il sapere); il dibattito pubblico con il turpiloquio; i cittadini (membri di una comunità organizzata, con derivanti diritti e doveri) con un indifferenziato (e totalizzante) “popolo”; il pluralismo con una visione della società dicotomica e semplificata; il multiculturalismo con il ritorno delle piccole

* Questo capitolo ha beneficiato della ricerca condotta nel contesto del progetto europeo GLOBUS - Reconsidering European Contributions to Global Justice (Horizon 2020, 2016-2020) - <http://www.globus.uio.no/research>.

patrie. Gli effetti sono evidenti sia internamente agli stati che nell'ordine liberale internazionale. Le due crisi si tengono, e sarebbe un grave errore separarle: la crisi della democrazia liberale è parte integrante della più ampia crisi dell'ordine liberale nato in Europa ed esteso al mondo occidentale (e oltre) tramite l'egemonia statunitense¹.

Storicamente l'Europa ha dato un contributo fondamentale alla definizione e consolidamento dell'ordine liberale. Tra i pilastri di tale ordine, il processo d'integrazione europea spicca per la sua rilevanza. Fondata sulla democrazia liberale, la tutela dei diritti umani, un sistema di welfare che "imbrigliava" gli effetti più negativi del liberismo ("*embedded liberalism*" per usare una nota definizione di John Ruggie), fiduciosa nella capacità stabilizzatrice e pacificatrice del multilateralismo, l'integrazione europea ha rappresentato un veicolo di democratizzazione dei paesi europei, di costruzione di legami istituzionalizzati tra questi e ha aumentato l'integrazione tra le società dei medesimi fino a profilarsi come esperimento unico di costruzione di quella che Karl Deutsch aveva definito una "Comunità di sicurezza amalgamata". Ma l'Unione europea non rappresenta(va) solo l'esempio di realizzazione di un ordine politico liberale, ma ne incarna(va) i principi fondamentali anche nella sua condotta esterna, tanto che negli anni ha costruito la propria immagine di attore internazionale attorno alla capacità di trasferire anche nella condotta esterna i valori fondamentali sui quali si è costituita².

¹ La letteratura sulla crisi dell'ordine liberale è ormai vasta, tra i lavori recenti: R. Alcaro, "The Liberal Order and its Contestations. A Conceptual Framework", *The International Spectator*, Special Issue, vol. 53, n. 1, 2018; T. Flockhart, "The Coming Multi-Order World", *Contemporary Security Policy*, vol. 37, no. 1, 2016, pp. 3-30; J.S. Nye, "Will the Liberal Order Survive? The History of an Idea", *Foreign Affairs*, vol. 96, n. 1, gennaio/febbraio 2017, pp. 10-16; V.E. Parsi, *Titanic. Il naufragio dell'ordine liberale*, Bologna, Il Mulino, 2018; O. Stuenkel, *Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order*, Malden, MA, Polity Press, 2016; M. Telò, *Regionalism in Hard Times: Competitive and Post-Liberal Trends in Europe, Asia, Africa and the Americas*, London and New York, Routledge, 2017.

² S. Keukeleire, T. Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, London, Red

Oggi tutto questo è posto sotto pressione da forti tensioni esterne e da una chiara fascinazione per l'illiberale nelle società europee. Leader politici che si ispirano apertamente a principi illiberali e teorizzano l'esistenza di una democrazia senza liberalismo attraggono voti e rimettono in discussione le fondamenta dell'integrazione europea, seppur non necessariamente con lo smantellamento formale delle istituzioni europee. Il leader ungherese Viktor Orbán ha apertamente teorizzato la legittimità di una "democrazia illiberale" (un ossimoro incompatibile con la storia dell'Europa unita) e ha accusato i valori liberali di "incarnare corruzione, sesso e violenza", motivo per il quale ha dichiarato di voler fondare in Ungheria "uno stato illiberale" e di vedere in Cina, India, Russia e Turchia le stelle del firmamento internazionale³. Ma Orbán non è più un caso isolato. In Polonia, nell'aprile 2018, è entrata in vigore una legge (poi bloccata dalla Corte di giustizia europea), promossa dal governo ultraconservatore del partito Legge e Giustizia, che riduce la libertà della magistratura. Anche ove non apertamente illiberali, forze populiste sovraniste sono in coalizione di governo in molti paesi europei (Austria, Bulgaria, Repubblica Ceca, Finlandia, Grecia, Italia, Lettonia e Slovacchia). La loro forza va ben oltre il loro successo elettorale: influenzano il tono complessivo del dibattito politico, i temi (basti pensare all'ossessione con la quale si parla d'immigrazione anche a fronte di una riduzione radicale degli arrivi) e anche le soluzioni che altre forze politiche promuovono. Non solo, seduti in rappresentanza dei propri governi nel Consiglio dell'Unione, hanno già un importante peso politico nel processo decisionale dell'UE e mirano ad aumentarlo con le elezioni del Parlamento europeo della primavera del 2019, dove un aumento della presenza consentirebbe loro di avere un peso anche nella futura Commissione.

Globe Press, 2014; S. Lucarelli, I. Manners (a cura di), *Values and Principles in European Foreign Policy*, London - New York, Routledge, 2006.

³ V. Orbán, "Prime Minister Viktor Orbán's Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp", Website of the Hungarian Government, 26 luglio 2014.

Nate anti-europee, le forze sovraniste, populiste e illiberali si sono recentemente spostate su posizioni maggiormente “riformiste” del processo d’integrazione: mirano a una trasformazione dell’Unione che riduca il peso della componente sovranazionale e torni a dare voce agli Stati membri. Un’inversione di rotta che però non è meno pericolosa per l’Unione Europea di quanto lo fossero posizioni più apertamente anti-europee. Come correttamente notato da Grabbe e Lahne, una Unione Europea illiberale perirebbe sotto il peso delle proprie contraddizioni⁴.

Il sovranismo populista si nutre dello scontento verso gli effetti negativi della globalizzazione economica, della sfiducia nel cosiddetto *establishment* (incluso quello europeo) e di paura. A poco valgono i richiami a ciò che globalizzazione, *establishment* e Unione Europea hanno portato di buono nel consolidamento della ricchezza politica ed economica delle nostre società; ciò che prevale è il dissenso e la decostruzione. Le nuove forme di populismo, di destra, di sinistra o che populisticamente si definiscono “oltre la polarizzazione partitica”, ricevono consenso e danno spazio politico a forze che – più o meno consapevolmente – distruggono pilastri dell’ordine liberale che hanno dato anni di benessere e consolidamento democratico. Sono a rischio, tra le altre cose, la solidarietà intra-europea (collante fondamentale dell’Unione), la tenuta stessa della democrazia liberale in Europa, il mantenimento dello spazio di libera circolazione delle persone dell’area Schengen, l’attenzione per il rispetto dei diritti umani in politica interna ed estera (come dimostra l’esternalizzazione della gestione di migranti a paesi terzi, Libia *in primis*), il sostegno europeo alla ratifica di accordi multilaterali (come recentemente dimostrato dalla mancata firma del *Global Compact* sulle migrazioni da parte di vari paesi europei).

Eppure limitarsi a denunciare i rischi del populismo e della fascinazione illiberale non ci conduce lontano, anzi ci confina in quella torre eburnea nella quale sono relegate (e *si sono*

⁴ H. Grabbe, S. Lahne, *Could an Illiberal Europe Work?*, Carnegie Europe, ottobre 2018.

relegate) le élite politiche e intellettuali del mondo liberale. Dunque, per comprendere e forse fronteggiare la deriva illiberale che sta travolgendo l'Unione Europea e l'ordine liberale globale, occorre partire da una riflessione sulla sua origine, in particolare in Europa. Questo è ciò che cercherò di fare nel prosieguo di questo capitolo.

L'origine globale e regionale della disintegrazione europea

Tra le varie forze che hanno contribuito alla deriva illiberale nel mondo occidentale, quattro sembrano essere particolarmente importanti: una globalizzazione economica non sufficientemente governata nel suo impatto polarizzante delle società; la paura; alcuni esiti non intenzionali della rivoluzione digitale; e la trasformazione dell'identità politica. Il tutto, con accenti particolari nel caso dell'Europa.

Globalizzazione, ineguaglianze, polarizzazione

Significativamente, gli estensori della Dichiarazione di Laeken⁵ ricordavano la necessità per l'Unione Europea di assumersi gli oneri e la responsabilità della globalizzazione. Si sarebbe dovuto evitare che gli effetti negativi della globalizzazione economica si facessero sentire dai cittadini europei. E invece, di lì a pochi anni, con la crisi economica che è seguita, e le politiche economiche adottate, le contraddizioni sono divenute evidenti. La globalizzazione economica non significava soltanto la possibilità di acquistare beni a prezzi ridotti o viaggiare a basso costo, ma anche la finanziarizzazione dell'economia (diffusione globale di strumenti finanziari sempre più complessi e preminenza di strumenti e intermediari finanziari con effetti sull'economia

⁵ Consiglio europeo, “[Laeken Declaration on the Future of Europe, Attachment to the Presidency Conclusions](#)”, Meeting a Laeken, 14-15 dicembre 2001, (SN300/01 ADD1).

reale⁶), la *web economy* (transazioni commerciali di beni e servizi via web) e una trasformazione del mondo del lavoro che, introducendo forme contrattuali sempre più “flessibili”, frantumava la forza lavoro e allentava il legame tra il cittadino-lavoratore e l’economia⁷. L’effetto sul funzionamento della democrazia è stato dirompente, tanto che Colin Crouch ha descritto l’evoluzione recente del tipico regime occidentale, *post-democrazia*: un regime politico nel quale “anche se le elezioni continuano a svolgersi e condizionare i governi [...] la politica viene decisa in privato dall’interazione tra i governi eletti e le élite che rappresentano quasi esclusivamente interessi economici” (p. 6)⁸.

A nutrire la post-democrazia anche un preoccupante aumento delle ineguaglianze, un rallentamento – quando non un arresto – dell’ascensore sociale, un impoverimento relativo di tutte le fasce della società, ma soprattutto delle classi medie e basse. La promessa dell’Europa liberale di benessere e crescita diffusa si scontrava così con crescenti disparità e polarizzazione sociale. Negli anni Ottanta, il reddito medio del 10% più ricco della popolazione europea era sette volte superiore a quello del 10% più povero; nel 2017 era circa 9 e mezzo volte più alto⁹. Quanto alla distribuzione della ricchezza, oggi il 10% delle famiglie più ricche detiene il 50% della ricchezza totale, mentre il 40% meno ricco possiede poco più del 3%¹⁰. Le ineguaglianze in Europa, si collocano internamente ai paesi e tra paesi europei. Nessun paese ha ormai indici di disuguaglianza trascurabili (l’indice di Gini è aumentato anche nei paesi tradizionalmente egualitari come la Finlandia e la Svezia), ma in Gran Bretagna, in Europa

⁶ È ormai opinione condivisa che la crisi economica del 2007-2008 sia stata causata dalla crisi dei mutui subprime (mutui ad alto rischio d’insolvenza, erogati da istituti di credito trasferendo i rischi sul mercato).

⁷ G. Bottos, P. Bolioni, “Élite e postdemocrazia. Intervista con Colin Crouch”, *Pandora*, n. 4, 2018, pp. 8-11.

⁸ C. Crouch, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

⁹ OCSE, *Understanding the Socio-Economic Divide in Europe*, 2017, p. 7.

¹⁰ Un quadro ancora più drammatico d’ineguaglianza assoluta emerge se si confronta il reddito medio pro capite dei quintili nazionali più ricchi e più poveri in Europa (rispettivamente Lussemburgo e Romania): il rapporto è di 1:100.

dell'Est e del Sud le differenze sono ancora più marcate. La “lotteria della nascita” vale anche in Europa e il suo effetto è destinato a ripercuotersi sulle generazioni future, visto che i giovani delle famiglie più sfortunate (e anche più degli immigrati) sono i più colpiti¹¹. L'effetto netto è la polarizzazione, sia geografica (all'interno dei paesi e tra paesi) sia sociale: aree industrializzate contro periferie de-industrializzate, paesi sud-orientali e paesi nordici ecc. Una geografia che coincide con la geografia dell'insoddisfazione fotografata dai risultati nelle recenti elezioni: il referendum britannico del 2016, le elezioni presidenziali francesi del 2017, le parlamentari olandesi del 2017, e le elezioni parlamentari italiane del 2018 raccontano tutte la stessa storia di polarizzazione geografica dello scontento che si trasforma in voto di protesta per forze populiste e comunque che utilizzano una retorica anti-establishment. Gli Stati Uniti dimostrano che il fenomeno non è soltanto europeo, bensì occidentale, se non planetario (come pare indicare il caso del populismo di stampo indiano di Narendra Modi o l'elezione di Jair Bolsonaro alla presidenza del Brasile nel 2018).

Eppure in Europa l'ondata di populismo, impregnata di retorica semplificatrice (quando non banalizzante della complessità della politica), divisiva ed esaltatrice di un ipostatizzato “popolo”, non delegittima solo le cosiddette politiche neoliberiste che l'Unione a tratti ha incautamente promosso o le politiche di austerità e rigore imposte durante la crisi economica degli anni 2000, ma l'ontologia liberale dell'UE e l'esperimento storico dell'UE in quanto tale. L'Unione pare subire conseguenze nefaste per aver fallito di mantenere fede alla promessa di integrare welfare e libero mercato per diffondere ricchezza e benessere, promuovere la solidarietà e garantire un domani migliore dell'oggi. La percezione dell'incapacità dell'UE di “assumerne le proprie responsabilità nella governance della globalizzazione”, così da evitare gli effetti economici negativi di una globalizzazione che ha portato a crescenti disuguaglianze e relativo impoverimento, ha avuto ripercussioni importanti nell'atteggiamento

¹¹ *Ibidem.*

degli europei verso l'Europa e ha delegittimato le vecchie élite¹². La mappa geografica dell'euroscetticismo, del populismo e del sostegno alle tendenze illiberali si sovrappone in gran parte a quella delle disuguaglianze economiche e dell'impoverimento relativo, con una netta distinzione sociale tra giovani occupati altamente istruiti che vivono nelle grandi città (che in larga parte condividono un'identità cosmopolita ed europea) e lavoratori di mezza età nelle aree depresse. Quest'ultimo è un elettorato impaurito, sfiduciato e arrabbiato; in gran parte avverso agli elementi centrali del progetto d'integrazione liberale europea (libera circolazione, allargamento e moneta comune) eppure timoroso di chiudere del tutto l'esperienza europea. È infatti vero che, dopo un crollo dei consensi per l'UE negli anni della crisi economica e successivi, nel corso del 2017 e 2018, a fronte di un esito negativo (per l'UE) del referendum per l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione, l'atteggiamento degli europei verso l'UE è tornato a essere più positivo¹³, anzi secondo i dati dell'ultimo Eurobarometro (89.2¹⁴), si è registrato l'atteggiamento più positivo degli ultimi 35 anni. Si tratta in ampia parte di un sostegno utilitaristico che mira a mantenere la rete protettiva dell'UE (e i finanziamenti comunitari), richiedendo però non un'Europa più integrata, ma un'Europa di rafforzati stati nazione sovrani¹⁵. È probabilmente per questo che forze populiste di governo, dopo aver capitalizzato sullo scontento e l'antieuropeismo, abbiano più recentemente cambiato la loro

¹² T. Kuhn, E. van Elsas, A. Hakhverdian, e W. van der Brug, "An Ever Wider Gap in an Ever Closer Union: Rising Inequalities and Euroscetticism in 12 West European Democracies, 1975-2009", *Socio-Economic Review*, vol. 14, n. 1, 2016, pp. 27-45.

¹³ B. Stokes, R. Wike, e D. Manevich, *Post-Brexit, Europeans More Favorable Toward EU*, PEW Research Centre, Global Attitudes Survey, 2017.

¹⁴ *Democracy On The Move. European Elections - One Year To Go*, Eurobarometer Survey 89.2, Parlamento europeo, maggio 2018.

¹⁵ Secondo il sondaggio Pew sopra menzionato, la stragrande maggioranza degli intervistati, pur non volendo l'uscita del proprio paese dall'UE, vorrebbe un referendum sulla permanenza e auspicherebbe una gestione nazionale (e non europea) d'immigrazione e commercio (PEW Research Centre, 2017).

retorica rispetto all'Europa, proponendosi come i promotori di un'Europa diversa, che torni a dare spazio alle patrie nazionali. È la proposta che i vari Orbán, Salvini, Le Pen stanno facendo agli elettori europei, nella speranza che il prossimo Parlamento europeo (e auspicabilmente per loro anche la Commissione) sia d'impronta sovranista. Come ha enfaticamente detto Matteo Salvini nell'annuale ritrovo di Pontida nel luglio 2018, "l'obiettivo è cambiare l'Europa dando voce a quei popoli che sono stati stroncati da chi aveva solo a cuore le sorti della finanza e delle multinazionali e ci ha offerto un futuro di precarietà e di paura. [...] Il prossimo muro dopo Berlino che cadrà è Bruxelles, restituendo ai popoli europei il diritto al lavoro, alla vita, alla salute, alla sicurezza"¹⁶. Non è affatto chiaro come un'Europa di rafforzati stati sovrani(sti) possa dare risposte più efficaci alla trasformazione dell'economia in epoca globale, ma il messaggio è – *ahiEuropa* – di sicuro impatto su un pubblico sfiduciato.

La paura

L'aumento degli attacchi terroristici in Europa dal 2004 e la frammentazione e la complessificazione delle minacce alla sicurezza hanno ulteriormente sfidato la democrazia liberale dall'interno aggiungendo alla paura per l'instabilità economica e la povertà, il timore per la propria incolumità fisica. Il terrorismo globale ha dimostrato la vulnerabilità delle società liberali e ha innescato un'ansia esistenziale che ha consentito riduzioni delle libertà individuali in nome di una maggiore sicurezza. I cittadini sono pronti a rinunciare a parte della loro libertà in cambio di una maggiore (percepita) sicurezza, consentendo gradualmente (anche esigendo) la trasformazione delle loro democrazie liberali in sistemi elettorali semplificati. Colta la necessità di rispondere ai timori degli europei, anche le forze più liberali hanno adeguato i loro slogan, come dimostra l'invocazione

¹⁶ Il testo integrale del discorso è disponibile online (<https://www.bergamonews.it/2018/07/01/matteo-salvini-pontida-discorso-integrale-dal-palco-del-raduno-leghista/285598/>), così come il video: <https://www.youtube.com/watch?v=T1WDH0cmQ> (Salvini dal minuto 2:20:00 ca).

di Macron a un’*“Europe qui protège”*¹⁷. Ma la flebile voce di Macron non può competere con l’urlo sguaiato e spesso volgare della proposta populista e sovranista, che parla alla pancia della gente, dando l’illusione di ridurre a zero la distanza tra masse ed élite. In questa logica, le gaffe, le parole fuori luogo, gli scatti (verbali e fotografici) dalla vita privata dei nuovi leader, invece che inciampi, diventano efficaci strumenti di comunicazione di una vicinanza con le élite che i cittadini non riuscivano più a percepire. L’*“uomo di Davos”* o *“l’uomo di Berlaymont”* sono i nemici, gli usurpatori di potere, l’uomo dei piccoli comuni italiani stampati sulla felpa è *“uno di noi”* che capisce i nostri timori, li ascolta e dà loro una risposta.

La paura, *ça va sans dire*, si innesta su disagi reali, ma è strumentalmente amplificata da chi politicamente ne beneficia: il populismo di destra e di sinistra si nutre delle paure dei cittadini, le potenza e pretende di darvi risposte semplici (stiche), fatte di muri per bloccare l’immigrazione, o di bonus *una tantum*. I rischi per la democrazia liberale sono noti: più si innalza la paura di minacce alla sicurezza, più si crea spazio per risposte che limitano la libertà personale (Lasswell *docet*) e rendono accettabili atteggiamenti oppositivi, quando non xenofobi.

La rivoluzione tecnologica

Motore e linfa vitale dei processi di globalizzazione, la rivoluzione digitale è ciò che più di tutto ha reso possibile la trasformazione della politica alla quale stiamo assistendo. La finanziarizzazione dell’economia, la *web economy* e la *data-driven-economy* (economia fondata sulla centralità della produzione, uso e commercio di dati digitalmente trasmessi) non sarebbero stati possibili senza la rivoluzione tecnologico-digitale alla quale stiamo assistendo. Se nel medio periodo alcuni osservatori si attendono effetti benefici sull’economia globale, nel breve periodo le società occidentali hanno faticato a filtrare le conseguenze

¹⁷ E. Macron, *“Initiative pour l’Europe. Discourse d’Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique”*, Discourse, Paris, 26 settembre 2017.

negative sul precedente assetto socio-economico¹⁸. La crescente disoccupazione la crescita delle ineguaglianze e i rischi per la circolazione e l'uso di dati personali ne sono la dimostrazione. Ciò su cui però vorrei soffermarmi – seppur brevemente – è l'effetto della rivoluzione digitale sulla politica e sul funzionamento della democrazia liberale.

La rivoluzione digitale ha trasformato significativamente e assai rapidamente le modalità di comunicazione, costruzione dell'identità, relazioni interpersonali, reperimento di informazioni, intrattenimento nelle nostre società. La trasformazione è così complessa e in evoluzione che più discipline ormai se ne occupano e i settori di studio specifici proliferano (sociologia digitale, comunicazione digitale, diplomazia digitale, *web politics*, psicologia digitale, ecc.). L'entità e velocità delle trasformazioni in atto non potevano non avere un effetto dirompente sul modo in cui i nostri sistemi politici funzionano. La rete più che espandere la sfera pubblica, la parcellizza: solo élite veramente globalizzate partecipano a dibattiti pubblici globali. La maggior parte delle persone è inserita in limitate tribù comunicative caratterizzate da un'omogeneità interna che rifugge dal confronto dialettico e polarizza le posizioni. La tribù virtuale di riferimento diventa la fonte di informazioni, il luogo di autoidentificazione e in ultima istanza il luogo del giusto e del vero. In questo contesto, la personalizzazione della politica (fenomeno già noto e ampiamente cavalcato dai leader politici attraverso i mass-media del loro tempo) assume nuove forme. Il leader politico che populisticamente cavalca lo scontento verso il cosiddetto establishment, sa usare intelligentemente lo strumento digitale per stabilire un collegamento diretto con "il popolo", un collegamento che depauperava gli organi intermedi e le istituzioni della democrazia rappresentativa. Le modalità comunicative sono volte a creare la sensazione di una vicinanza tra il leader e la massa, una vicinanza fatta di scatti di vita privata, abbandono plateale del "politicamente corretto",

¹⁸ V. Mayer-Schönberger, T. Ramge, *Reinventing Capitalism in the Age of Big Data*, Oxford, Oxford Internet Institute, 2018.

imbarbarimento della lingua, denigrazione della “competenza” delle élite. Le “tribù” alle quali il leader parla sono al massimo nazionali, vista l’importanza in questo tipo di comunicazione di lingua e stilemi culturali condivisi dai più. Non solo, oggetto di critica e contrapposizione sono soprattutto quei soggetti cosmopolitici responsabili di una globalizzazione che – si dice – abbia depauperato la sovranità nazionale e con essa “il popolo” (sottinteso, nazionale).

Un ulteriore effetto della rivoluzione digitale sta nella trasformazione del rapporto con i tempi della progettualità politica. Il “qui e ora” della rete lascia poco spazio a forze politiche che propongano progetti di medio-lungo periodo (qual è il processo d’integrazione europea). Di questo risentono vari ambiti della politica, anche della politica estera, tradizionalmente ancorata ad alcuni pilastri “bipartisan” che sono sopravvissuti a generazioni di colori politici diversi.

Infine (ma solo per questa breve rassegna), la rivoluzione digitale ha trasformato la soggettività politica, riducendo lo spazio per “l’individuo cittadino” e aprendo la strada a due figure antitetiche ma figlie della stessa madre: l’individuo narcisista e il narcisismo collettivo. Il primo è ripiegato su un mondo di autoproiezione sulla rete (a fini di lucro economico o solo edonistico), poco interessato alla politica o che la usa come palcoscenico. Il secondo è parte di tribù chiuse che si nutrono di esaltazione del gruppo indifferenziato (“noi”) e oppositivo. Assai limitato è lo spazio per il cittadino di una democrazia liberale matura, soggetto pensante che si confronta con gli altri su visioni e progetti alternativi di società sulla base di una logica del miglior argomento e della verità fattuale.

È evidente che in questo contesto l’Unione Europea non poteva che uscirne perdente: senza una sfera pubblica propria, incapace di produrre una leadership visibile e condivisa, percepita come distante e tecnocratica, non poteva che diventare il bersaglio principale di una rivolta che, guarda caso, ha preso vigore soprattutto a partire dalla crisi economica del 2007ss. Per quanti sforzi abbia fatto la Commissione europea per raggiungere

i cittadini dell'Unione, la percezione è rimasta quella di una cittadella di tecnocrazia fredda e distante dai bisogni reali degli europei. Senza la rivoluzione digitale lo scontento verso le istituzioni europee non sarebbe scomparso, ma non si sarebbe polarizzato e con tutta probabilità non avrebbe avuto le conseguenze distruttive che sta avendo.

La sfida ontologica: l'identità politica

Il quarto elemento, collegato ai precedenti, nella crisi dell'ordine liberale in Europa (e nel mondo) è ciò che può essere etichettato come "sfida ontologica". Il liberalismo era basato su una visione cosmopolita del mondo, sull'idea che l'uomo fosse principalmente un "cittadino", con un'identità socio-politica non-ascrittiva (non basata su fattori predeterminati come il sesso o la razza). In società multiculturali come gli Stati Uniti questo ha portato a una costante affermazione di una politica a doppio binario: adottare misure per proteggere i membri di gruppi che hanno sofferto in precedenza di discriminazione (azione affermativa) e, allo stesso tempo, annullare la rilevanza politica dell'identità ascrittiva, irrilevante per i diritti di cittadinanza e l'identità nazionale (l'identità congiunta afro-americana, asiatica-americana ecc.). Gli stati europei hanno sperimentato diverse formule per gestire identità nazionale e cittadinanza in società sempre più multiculturali. La crescente multiculturalità delle società europee (soprattutto alcune) a partire dagli anni Cinquanta, ha posto notevoli pressioni sulle democrazie europee, fino a quel momento popolate da società percepite come piuttosto omogenee (laiche, bianche e cristiane). L'immediata risposta alla decolonizzazione e l'arrivo sul territorio di Francia, Gran Bretagna, Belgio, Olanda di persone provenienti dalle ex colonie ha generato risposte impacciate e finanche razziste e discriminatorie. La storia dell'Europa è anche la storia di queste risposte¹⁹. Tuttavia, le società europee hanno progressivamente

¹⁹ R. Chin, *The Crisis of Multiculturalism in Europe. A History*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2017; R. Taras, *Challenging Multiculturalism: European Models of Diversity*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2012.

sviluppato modi per far fronte al pluralismo culturale ed etnico secondo il principio fondamentale della parità di trattamento dei cittadini in una società liberale. Gradualmente, hanno trovato il modo di accogliere elementi di diritti di gruppo senza abbandonare la prospettiva individualista del liberalismo. Nel processo d'integrazione europea si è proceduto sullo stesso doppio binario, dando centralità alla tutela dei diritti umani e al rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica (articolo 22 della Carta dei diritti fondamentali). Secondo i trattati, le specificità culturali degli Stati membri devono essere rispettate e nel contempo questi ultimi sono tenuti a combattere la discriminazione per motivi di razza, colore, origine etnica e religione o credenza. Eppure, anche quando non vi è una discriminazione, è ancora evidente la prova di una tensione etno-culturale all'interno delle società liberali europee. La discriminazione religiosa radicata nella richiesta di Polonia e Slovacchia di accettare solo richiedenti asilo cristiani al fine di non mettere la cultura nazionale "a rischio" è solo una delle manifestazioni più visibili di questo malessere generale.

È probabilmente vero che per molto tempo le democrazie liberali hanno sottovalutato il ruolo delle identità culturali e il loro legame con le identità politiche nella costruzione di istituzioni legittime. Questo è accaduto anche all'Unione Europea, nella quale si è cercato di costruire un'identità politica comune (ancillare a quella nazionale) costituita *in primis* dalla condivisione di valori e principi politici condivisi²⁰.

In realtà, malgrado i tentativi fatti, nessuna democrazia liberale è mai stata in grado di trasformare il suo popolo in semplici "cittadini". Negli ultimi decenni, in particolare dopo la fine della Guerra fredda e, ancora di più, dall'11 settembre 2001, le identità ascrivite hanno reclamato riconoscimento anche in Europa. Tra il 2010 e il 2011 i leader di Francia, Gran Bretagna e Germania hanno proclamato pubblicamente che il multiculturalismo aveva fallito nei loro paesi. Nessuna nazione europea

²⁰ F. Cerutti, S. Lucarelli (a cura di), *The Search for a European identity. Values, Policies and Legitimacy of the European Union*, London - New York, Routledge, 2008.

ha trovato una strada efficiente per gestire un sistema democratico in società sempre più multiculturali e atteggiamenti xenofobi sono tornati a essere frequenti. Le forze sovraniste hanno quindi avuto agio di impostare una campagna di comunicazione volta a proporre soluzioni (semplici) alla sfida della multiculturalità. La crisi migratoria del 2015 si è innestata in questo contesto e ha funto da detonatore di paure e successi elettorali: ancora oggi, dopo un calo drastico degli arrivi di migranti sul territorio europeo, i sondaggi fotografano una società europea che pone al primo posto tra le minacce alla sicurezza l'immigrazione (38%), più ancora del terrorismo (29%)²¹.

Conclusioni

L'Ordine liberale è in una grave crisi, e il processo d'integrazione europea con esso. Vittima dei propri successi (globalizzazione, rivoluzione digitale, multiculturalismo), ha fallito nel mantenere le promesse di benessere, democrazia inclusiva e sicurezza. L'Unione Europea, poi, massima realizzazione di ordine liberale, ha finito per diventare meno egualitaria, meno democratica e meno aperta alla diversità culturale di quanto si fosse prefissa. La solidarietà intra-europea, fondamentale collante, si è incrinata sotto il peso di un recuperato sovranismo. Da "processo" ineludibilmente e necessariamente volto in avanti, si è trasformata in oggetto da decostruire e riassembleare secondo la logica del sovranismo. Unici slanci in avanti condivisi dagli Stati membri, paiono essere misure che utilisticamente possono portare vantaggi all'industria nazionale (come la Pesca). Le prossime elezioni per il Parlamento europeo della primavera 2019 saranno probabilmente la chiave di volta del processo d'integrazione: qualora dovessero prevalere forze populiste e sovraniste il suono dell'Europa – almeno per un po' di anni – sarà meno quello dell'"Inno alla Gioia" di Beethoven e più quello del prodotto da una cacofonia di inni nazionali. Se invece le forze d'ispirazione

²¹ Eurobarometro (2018).

liberale trarranno profitto dal fare fronte comune (se lo faranno), allora dovranno rimboccarsi le maniche e cominciare faticosamente ad affrontare ineguaglianze, paure e sfide che hanno prodotto la crisi dell'Europa liberale. Si dovrà trovare il modo di governare la globalizzazione economica e la rivoluzione digitale senza pretendere di arrestarle. Si dovrà tornare a dare centralità all'educazione delle menti per formare individui capaci di muoversi in un mondo con molte opportunità, ma meno certezze. Di dovranno ripensare le forme della rappresentanza politica in una società profondamente cambiata. Sfide immani, il cui esito dipenderà anche dal futuro del liberalismo nel resto del mondo (Stati Uniti *in primis*).

6. Prospettive geopolitiche: è già un mondo post-occidentale

La declinazione o il declino dell'egemonia americana?

Leopoldo Nuti

Nell'arco temporale di poco più di un ventennio il sistema internazionale è rapidamente passato da una fase in cui l'egemonia degli Stati Uniti appariva incontrastata (al punto da rendere necessario coniare un neologismo come "iperpotenza" per poterla descrivere) a una in cui si parla apertamente di era post-americana e di multipolarismo. Il punto di svolta di questa parabola è stata la crisi innescata dall'invasione dell'Iraq nel 2003 da parte dell'Amministrazione di George W. Bush. Fino a quel momento gli Stati Uniti erano non solo il garante ultimo di un ordine internazionale basato sulla loro centralità, ma anche talmente superiori a ogni possibile sfida alla loro supremazia da assicurare a quell'ordine una sufficiente stabilità per molto tempo a venire. Quindici anni dopo la crisi irachena, quel primato sembra invece indebolito e destinato a essere messo sempre più in discussione.

Una caratteristica di fondo della politica estera americana in questo periodo è stata la perdita di quella *bipartizanship* che negli anni del confronto con l'Unione Sovietica aveva salvaguardato le grandi scelte di politica internazionale dallo scontro tra i principali partiti. Questa coesione, incrinatasi a partire dagli anni Settanta, è venuta progressivamente a mancare nel corso

degli anni Novanta, soprattutto dopo le elezioni di *mid-term* del 1994 e l'affermazione di tendenze e personalità più radicali all'interno del Partito Repubblicano. Esposta molto più che in passato ai contraccolpi del dibattito politico interno, la politica estera degli Stati Uniti ne ha risentito soprattutto al momento di formulare una visione comune su come esercitare la propria incontestata egemonia nel nuovo mondo post-bipolare. Se tutte le forze politiche condividevano infatti l'obiettivo di preservare, e se possibile ampliare, questa supremazia, anche ricorrendo ove necessario all'uso della forza, ciò non ha però impedito una continua oscillazione tra concezioni molto diverse di come impostare e sfruttare il nuovo ruolo acquisito dopo la scomparsa dell'Urss.

Fino alle elezioni del 2001 le divergenze erano emerse in modo graduale, senza alterare una certa continuità di fondo ma lasciando comunque intravedere alcune linee di frattura. Negli ultimi anni del mandato di George H.W. Bush sr. gli Stati Uniti si eressero chiaramente a garanti ultimi del nuovo ordine internazionale che si profilava alla fine della Guerra fredda, scegliendo di operare in un contesto di piena legittimità definito dall'osservanza delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Formatosi politicamente in un'era in cui la maggior parte della classe dirigente americana era convinta della necessità che gli Stati Uniti si assumessero la responsabilità di guidare il sistema internazionale per garantire stabilità economica e politica, Bush sr. trasse dagli eventi del 1989-1991 una lezione ben precisa: la Guerra fredda era stata vinta, la politica seguita nei decenni precedenti aveva funzionato e il compito della sua amministrazione era di garantirne la prosecuzione, lungo le linee di fondo fissate da Roosevelt e Truman, se possibile ampliando e rafforzando il ruolo degli Stati Uniti come elemento cardine delle relazioni internazionali.

La ricerca di questo ruolo continuò ininterrotta anche durante la presidenza Clinton, sia pure con qualche esitazione agli inizi del mandato. Cominciò però a cambiare progressivamente la modalità con cui gli Stati Uniti intendevano svolgere

il loro compito, passando dall'ambizione di sostenere sempre e comunque il primato delle Nazioni Unite con un "multilateralismo assertivo" a una posizione molto più pragmatica di "multilateralismo selettivo", definita dalla *Presidential Decision Directive # 25* del 1994 (Pdd 25) e riassunta nella celebre frase "multilateral when we can, unilateral when we must". Di fronte alle ripetute difficoltà incontrate dalle Nazioni Unite nella gestione delle varie crisi che costellarono la prima metà degli anni Novanta, l'Amministrazione Clinton adattò infatti un atteggiamento sempre più incline a svincolare gli Stati Uniti dal rapporto con l'Onu, senza arrivare mai a una rottura aperta, ma mostrando *in nuce* una crescente propensione ad agire in maniera sempre più indipendente.

Per giungere a una cesura netta ci sarebbe voluta la crisi innescata dall'11 settembre, che spinse la nuova Amministrazione repubblicana di George W. Bush a sviluppare una linea di politica estera decisamente molto più unilaterale. Di fronte alla gravità senza precedenti di un drammatico attacco sul suolo americano, il 43° presidente elaborò una serie di risposte che mostravano chiaramente la determinazione degli Stati Uniti a ritenersi liberi di agire come, quando e dove volevano per far fronte alla nuova minaccia del terrorismo islamico. Sia la dottrina della guerra preventiva sia la formula della *coalition of the willing* a guida rigorosamente americana prefiguravano quindi un atteggiamento che portava alle estreme conseguenze le tendenze unilaterali già intraviste negli ultimi anni di Clinton. Questa ostentata indifferenza a ogni forma di concertazione che non prevedesse un ruolo di chiara leadership degli Stati Uniti avrebbe provocato un clamoroso dissidio con alcuni dei più importanti alleati europei alla vigilia dell'invasione dell'Iraq agli inizi del 2003. All'apogeo della loro potenza militare, gli Stati Uniti dell'Amministrazione Bush jr. si presentavano con una vocazione scopertamente imperiale profondamente condizionata dalla visione ideologica dei neo-conservatori che ambivano a utilizzare quella potenza per riplasmare a proprio piacimento il sistema internazionale.

Le conseguenze di questa *hubris* furono le due lunghe guerre in Afghanistan e in Iraq, nelle quali la potenza degli Stati Uniti si è in buona parte logorata senza riuscire a cogliere un successo definitivo. Quelle guerre hanno soprattutto dissipato il consenso sia interno sia internazionale che aveva accompagnato le prime reazioni all'attentato dell'11 settembre. Le enormi difficoltà incontrate in Medio Oriente e il rischio di un progressivo isolamento sul piano internazionale hanno poi portato l'Amministrazione Bush a tentare un graduale recupero delle relazioni con gli alleati, accentuatosi nell'ultimo biennio del secondo mandato, ma è stata soprattutto l'Amministrazione Obama a doversi fare carico di questa pesante eredità. Sia sul piano interno sia su quello della politica internazionale, il compito del nuovo presidente è stato quello di ripristinare il consenso e di restaurare la credibilità degli Stati Uniti come cardine del sistema internazionale. Obama doveva però fare i conti anche con una situazione politica in rapido peggioramento, soprattutto dopo che le elezioni di mid-term del 2010 videro il Partito Repubblicano assicurarsi il controllo di entrambe le Camere con una netta maggioranza. A questo si deve poi aggiungere il fatto che Obama sembrava incline a una politica relativamente prudente sia per indole personale, sia per la consapevolezza di rappresentare un momento di profonda rottura nella storia americana in quanto primo presidente nero degli Stati Uniti.

Complessivamente la percezione diffusa nei primi mesi della nuova Amministrazione era che dopo le tensioni accumulate nel periodo successivo all'11 settembre il nuovo presidente avrebbe adottato una politica saldamente inserita in un contesto multilaterale. Negli anni successivi, però, questa immagine positiva sarebbe stata intaccata più volte, soprattutto a partire dalla sfida inattesa rappresentata dalle "primavere arabe" tra la fine del 2010 e i primi mesi del 2011. Di fronte ai radicali sommovimenti che sconvolsero la regione, infatti, l'Amministrazione Obama si rivelò inizialmente indecisa tra il sostenere la spinta alla democratizzazione e il mostrare fedeltà ai vecchi alleati, anche se alla fine prevalse la posizione di quanti ritenevano

necessario sostenere il cambiamento. Quando la situazione cominciò a ingarbugliarsi ulteriormente, tuttavia, il presidente mantenne una posizione molto guardinga: prima in Libia, dove si mostrò riluttante a sostenere la linea più aggressiva adottata dai governi francese e britannico, finendo per approvare un intervento della Nato che per la prima volta vide gli Stati Uniti assumere una posizione più defilata rispetto agli alleati, riassunta nella definizione di *leading from behind*; e poi in Siria, dove di fronte al precipitare della rivolta in una drammatica guerra civile Obama si rifiutò di intervenire direttamente, anche quando i partecipanti al conflitto violarono quegli stessi limiti che lui aveva precedentemente definito come invalicabili. Quando nel 2013 il regime di Assad ricorse all'uso dei gas contro le forze ribelli, la pressione sull'Amministrazione si fece fortissima, ma il presidente evitò comunque di aprire un nuovo fronte mediorientale, dopo aver faticosamente chiuso quello iracheno e mentre stava ancora cercando di trovare una soluzione definitiva anche per quello afgano. La sensazione che ne derivò, però, fu quella di un leader riluttante a sobbarcarsi i costi del mantenimento dell'ordine internazionale, e che stava perciò lentamente facendo scivolare la posizione degli Stati Uniti verso un ripiegamento forse inevitabile dopo l'*overstretch* imperiale degli anni precedenti, ma che finiva per intaccare la loro credibilità come pilastro centrale del sistema internazionale. Questa sensazione fu poi rafforzata dagli eventi del 2014 nello spazio ex-sovietico, quando il presidente russo Vladimir Putin decise di rispondere alla svolta filo-occidentale avvenuta in Ucraina con l'annessione della Crimea prima, e poi con l'apertura di una nuova area di crisi nella regione del Donbas, in Ucraina orientale, innescando ai propri confini un ennesimo conflitto a bassa intensità. Anche in questi casi la reazione americana, per quanto netta, fu tale da lasciar intravedere un'esitazione di fondo ad assumere posizioni più intransigenti.

A fronte di questa serie di comportamenti percepiti a torto o a ragione come esitanti, negli ultimi due anni del suo mandato l'Amministrazione Obama poteva vantare alcuni cospicui – ma

anche controversi – successi diplomatici, e cioè il ristabilimento delle relazioni diplomatiche con Cuba e la conclusione dell'accordo che congelava il programma nucleare iraniano, il Joint Comprehensive Plan of Action. Nell'insieme, ne usciva il quadro di un presidente molto più restio a ricorrere all'uso della forza rispetto ai suoi predecessori, e incline invece a ricercare quando possibile una soluzione negoziata ai maggiori problemi del momento. Per molti critici, questa tendenza non costituiva però solo una rimodulazione della linea politica seguita fino ad allora, ma equivaleva all'accettazione di fatto di un ridimensionamento del ruolo degli Stati Uniti e alla rassegnazione a vivere in un mondo post-americano, in cui Washington si doveva adattare a una graduale perdita della propria egemonia e a convivere con altre potenze nascenti.

La propensione a limitare il coinvolgimento degli Stati Uniti nella gestione di nuove crisi internazionali sembra peraltro essere continuata, almeno fino a questo momento, con l'Amministrazione di Donald Trump. Evidenziare eventuali possibili tratti di continuità, tuttavia, non deve portare a sottovalutare le vistose innovazioni che finora hanno caratterizzato la nuova amministrazione repubblicana. Per quanto sia ancora presto per elaborare un giudizio di fondo sul 45° presidente degli Stati Uniti, l'Amministrazione Trump sembra distinguersi per un disprezzo nei confronti del multilateralismo e delle istituzioni internazionali in genere, ancora più ostentato e virulento di quello dell'Amministrazione Bush jr., che almeno in parte poteva essere giustificato con lo shock dell'11 settembre. Alcune delle prime analisi della nuova Amministrazione tendevano inizialmente a minimizzare le novità, sottolineando il tentativo di alcune figure più legate alle posizioni dell'establishment tradizionale (spesso definiti come “gli adulti nella stanza”), di limitare gli eccessi e le bizzarrie del nuovo presidente. Questa interpretazione, volta a presentare la politica estera di Trump come l'ennesima variazione sul tema di un modello che rimane comunque saldamente ancorato ai parametri di fondo fissati nei decenni precedenti, sembra però sempre meno convincente, soprattutto

dopo l'uscita di scena del segretario alla Difesa James Mattis. Si è invece affermata sempre di più una chiave di lettura molto diversa, volta a evidenziare come sia in atto una rottura radicale con il passato e come l'elemento centrale della politica estera della nuova Amministrazione sia sempre più il netto cambiamento dell'atteggiamento nei confronti del sistema internazionale. Se gli Stati Uniti di Trump hanno una strategia, secondo questa interpretazione, non sarebbe più quella di garantire lo *status quo*, dal momento che non si percepiscono in una posizione di netto vantaggio rispetto alle altre potenze. Al contrario, sarebbero divenuti essi stessi una potenza revisionista, intenta a scardinare le regole di un sistema internazionale che non ritengono più come confacente ai loro interessi, con il fine ultimo di invertire il loro relativo declino e recuperare un primato di cui altrimenti si teme la perdita. Se, come sembra sempre più probabile, questa interpretazione dovesse rivelarsi corretta, ci si troverebbe di fronte al ripensamento più drammatico della politica estera seguita dagli Stati Uniti dalla Seconda guerra mondiale a oggi.

La Russia e il mondo post-occidentale

Aldo Ferrari

La posizione della Russia all'interno dello scenario post-occidentale che sembra delinearsi sempre più chiaramente appare quanto mai particolare, in primo luogo dal punto di vista storico-culturale. Questo paese, infatti, si è posto per primo al mondo sulla via dell'uropeizzazione, in particolare a partire dalle riforme di Pietro il Grande. Da allora l'inserimento della Russia in Occidente è stato un percorso tormentato e sostanzialmente incompiuto. Gran parte delle energie intellettuali russe ha prodotto appassionate critiche della pretesa occidentale di costituire l'ultima parola della civiltà mondiale, mentre in seguito alla rivoluzione del 1917 l'Urss ha costituito un modello ideologico e geopolitico alternativo. Dopo i primi anni post-sovietici, nei quali sembrava potersi e volersi avvicinare

sensibilmente all'Occidente, la Russia è entrata sempre più in contrasto con esso e sembra trovarsi a proprio agio nelle dinamiche più recenti dello scenario internazionale che ne ridimensionano l'egemonia.

Dalla Casa Comune Europea alla rottura con l'Occidente

La prospettiva che la Russia potesse entrare a far parte della Casa Comune Europea, lanciata già da Gorbačev negli ultimi anni dell'Urss e poi ripresa da El'cin, è tramontata progressivamente in seguito a una serie di sviluppi politici che vanno dai dissidi sull'ex Jugoslavia al rifiuto russo dell'espansione verso est dell'UE e soprattutto della Nato, all'opposizione di Mosca all'intervento dell'Occidente in Iraq e alle rivoluzioni colorate in Georgia e Ucraina, ma anche alle crescenti critiche occidentali per l'evoluzione autoritaria sotto Putin. L'opposizione russa al modello unilaterale a guida statunitense venne esplicitata con forza da Putin già nel celebre discorso di Monaco del 2007:

I consider that the unipolar model is not only unacceptable but also impossible in today's world. And this is not only because if there was individual leadership in today's – and precisely in today's – world, then the military, political and economic resources would not suffice. What is even more important is that the model itself is flawed because at its basis there is and can be no moral foundations for modern civilisation¹.

Da allora il contrasto tra Mosca e l'Occidente ha conosciuto una rapida escalation un cui momento fondamentale va visto nella guerra russo-georgiana del 2008. Questo conflitto segnò in effetti una prima crisi profonda, provvisoriamente superata grazie alla mediazione dell'UE e alla politica di *reset* verso la Russia del neoeletto Obama. Presto, però, le contrastanti visioni geopolitiche di Russia e Occidente ripresero a

¹ Discorso e seguente discussione alla Conferenza di Monaco sulla politica di sicurezza <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>

manifestarsi. In particolare, la spinta verso est dell'Occidente, rappresentata tanto dall'espansione della Nato quanto dal Partenariato Orientale, cominciò a trovare un ostacolo nel progetto di Unione Economica Eurasiatica annunciato da Putin nel 2011. La competizione tra questi progetti espansivi ha avuto il suo epicentro in Ucraina, il principale tra i paesi post-sovietici dopo la Russia. La crisi ucraina di fine 2013-inizio 2014, culminata nell'annessione russa della Crimea e nel conflitto del Donbass, nell'espulsione di Mosca dal G8 e nelle sanzioni occidentali ha creato una frattura che non tende a ricomporsi². L'intervento della Russia in Siria nel 2015 ne ha rafforzato la posizione internazionale, ma non l'ha certo riavvicinata all'Occidente. Al tempo stesso, come dimostrano i recenti sviluppi nel Mare d'Azov, la conflittualità con l'Ucraina continua a rappresentare un nodo cruciale della posizione di Mosca nello scenario geopolitico globale.

Lontano dall'Occidente:
una scelta strategica e culturale

La Russia si oppone con decisione all'ordine internazionale sorto alla fine della Guerra fredda, dominato dagli Stati Uniti e basato sulla diffusione dei valori occidentali. Mosca è infatti convinta che la preminenza dell'Occidente sia ormai in declino e che si stia costituendo un nuovo sistema multipolare al cui interno ritiene di poter recitare un ruolo importante.

Si tratta in effetti di una visione che deve essere compresa non solo nella sua dimensione politica contemporanea, ma anche all'interno della specificità storico-culturale della Russia, che da secoli si confronta con l'Occidente senza arrivare a farne parte. In un libro apparso mentre l'Urss crollava, Vittorio Strada definì efficacemente *ideologia russa* l'insieme delle tendenze di vario orientamento caratterizzate dalla volontà di indirizzare la Russia su un cammino autonomo, fondato sulle basi

² Cfr. M. Kofman, *La Russia e l'Occidente: la tragedia politica del dopo-guerra fredda*, in G. Aragona (a cura di), *La Russia post-sovietica. Dalla caduta del comunismo a Putin: storia della grande transizione*, Milano, ISPI-Mondadori, 2018, pp. 115-131.

storiche, geografiche e sociali del paese più che sull'imitazione dei modelli occidentali³. Se il concetto di arretratezza è la chiave interpretativa della maggior parte degli studiosi occidentali, ma anche degli occidentalisti russi, *l'ideologia russa* pone invece la questione dell'identità storica della Russia sul terreno della specificità. Nell'ambito di questa *ideologia* è di particolare interesse lo sviluppo di una visione della storia universale come pluralità di civiltà autonome, non riconducibili ad un unico modello, in particolare a quello occidentale. In Russia questa concezione della storia inizia con pensatori ottocenteschi come Nikolaj Danilevskij e Konstantin Leont'ev, passando poi per l'eurasismo "classico" di Nikolaj Trubeckoj e quello post-sovietico dei nostri giorni⁴; sino alla cosiddetta "dottrina Primakov", nella quale questa concezione plurale della storia viene attualizzata in una visione multipolare delle relazioni internazionali che dalla fine degli anni Novanta del XX secolo costituisce la linea guida della politica estera di Mosca⁵. In questa ottica il rapporto con i maggiori stati dell'Asia è fondamentale, in particolare per quel che riguarda la Cina e l'India⁶. La collaborazione politica ed economica della Russia con tali paesi è aumentata a partire soprattutto dalla nascita nel 2001 della Shangai Cooperation Organisation (Sco), un'organizzazione politica, economica e di sicurezza che si pone come un modello d'integrazione rivolto essenzialmente alla stabilità interna degli stati e privo dei riferimenti ai diritti umani che caratterizzano invece le organizzazioni internazionali di stampo occidentale. Alla Sco, che inizialmente comprendeva Russia, Cina, Kazakistan, Tagikistan e Uzbekistan, si sono

³ Cfr. V. Strada, *La questione russa. Identità e destino*, Venezia, Marsilio, 1991, pp. 40-41.

⁴ Su questo aspetto rimando al mio studio *La foresta e la steppa. Il mito dell'Eurasia nella cultura russa*, Milano, Mimesis, 2011, pp. 86-87, 116-117, 199-201, 270-279.

⁵ Sulla figura di Evgenij Primakov (1929-2015), centrale nella scena politica della Russia contemporanea, si veda soprattutto il volume collettivo *The unknown Primakov. Memoirs*, Moscow, Publishing House TPP RF, 2016.

⁶ Interessanti osservazioni su questo tema si trovano nel capitolo "L'Oriente è vicino" in F. Bettanin, *Putin e il mondo che verrà. Storia e politica della Russia nel nuovo contesto internazionale*, Roma, Viella, 2018, pp. 203-279.

aggiunti nel giugno 2017 anche Pakistan e India, accrescendone notevolmente l'importanza⁷.

La crisi con l'Occidente ha spinto la Russia ad intensificare i rapporti politici ed economici con questi paesi, con i quali vi è anche un'ampia condivisione di orientamenti ideologici diversi da quelli occidentali. Non si tratta solo della comune visione multipolare delle relazioni internazionali, ma anche di una *Weltanschauung* incentrata su valori nazionali invece che "universali". Se nel suo discorso ufficiale la Russia si propone da alcuni anni come un paese conservatore e fondato sui valori cristiano-ortodossi⁸, anche la Cina del recupero dell'eredità confuciana e l'India neoinduista di Modi stanno ribadendo il primato della tradizione culturale nazionale. Alla luce di questa evoluzione globale, uno tra i più influenti analisti russi contemporanei osserva che *L'utopia liberal-cosmopolita della fine del XX secolo è respinta nell'ombra*⁹; la Russia, quindi, dovrebbe abbandonare definitivamente il suo vano inseguimento del modello occidentale, in ogni caso non più così attrattivo alla luce della formidabile ascesa dell'Asia nella scena internazionale.

Questa dinamica è favorita anche dalla presidenza Trump, che sta rapidamente demolendo l'ordine internazionale creato nei decenni precedenti dagli stessi Stati Uniti. Trump sta infatti sostituendo l'universalismo liberale con una politica globale dominata dalle grandi potenze, qualcosa di molto simile a quel che la Russia sostiene sin dai tempi di Primakov. E la sua insistenza sul primato degli interessi nazionali non turba affatto Putin, per il quale tale atteggiamento è del tutto legittimo al contrario della consueta interferenza "ideologica" e militare statunitense nel resto del mondo. Come ha di recente osservato

⁷ Cfr. M. Fredholm, *The Shanghai Cooperation Organization and Eurasian geopolitics: new directions, perspectives, and challenges*, Copenhagen, NIAS Press, 2013.

⁸ Cfr. A. Ferrari, *Russia. A Conservative Society?*, in Idem (a cura di), *Russia 2018. Predictable elections, uncertain future*, Milano, Ledizioni-ISPI, 2018, pp. 33-53.

⁹ F. Luk'janov, *Konservatism dlja èpochi nestabil'nosti (Il conservatorismo per l'epoca dell'instabilità)*, in *Konservatizm vo vnešnej politike: XXI vek (Il conservatorismo nella politica estera)*, 2017, p. 9.

Dmitrij Trenin, direttore dell'Istituto Carnegie di Mosca,

Even Trump's focus on great-power rivalries, including with Russia, is welcome to Putin. One, because it agrees with his own realist view of international relations. Two, because it acknowledges Russia's own great power status. America's transition from the universalist to a more nationalist posture actually began with President Barack Obama's retrenchment policy. It has greatly accelerated under Trump, whose actions are transforming the world in the direction of multipolarity¹⁰.

Sotto la presidenza di Trump, quindi, la politica estera statunitense, in precedenza caratterizzata da un continuo cortocircuito tra retorica democratica e perseguimento degli interessi strategici del paese, appare compatibile con la creazione del nuovo ordine internazionale di carattere multipolare sostenuto dalla Russia. Un ordine fondato sul "realismo conservatore" e sulla sovranità nazionale, si sostituirebbe così a quello occidentale, legato all'idea dell'espansione inarrestabile di una globalizzazione liberale smentita dal corso politico degli ultimi anni. Si tratta peraltro di una prospettiva che potrebbe essere rimessa in discussione se Trump non venisse rieletto, ma la cui stessa possibilità sarebbe apparsa impensabile solo una decina di anni fa.

A prescindere da questo aspetto, non certo marginale, la nuova situazione internazionale sembra essere propizia alla Russia, che è riuscita in parte a superare le conseguenze della grave crisi con l'Occidente. La politica estera tradizionale, "ottocentesca", della Russia risulta per certi aspetti più efficace di quella "post-moderna" dei paesi occidentali¹¹. Per quanto non riconosciuta a livello internazionale, l'acquisizione della Crimea appare ormai un fatto acquisito mentre la situazione del Donbass dovrebbe ragionevolmente ostacolare l'ingresso

¹⁰ D. Trenin, "Why Putin Isn't Sweating the Midterms", *Politico*, 6 novembre 2018.

¹¹ Cfr. A. Ferrari, *La politica estera russa tra Westfalia e la Grande Eurasia*, in A. Colombo, P. Magri (a cura di), *Sempre più un gioco per grandi. E l'Europa? Scenari globali e l'Italia*, Rapporto ISPI 2018, Milano, Ledizioni-ISPI, 2018, pp. 49-61.

dell'Ucraina nella Nato¹². Nel frattempo la Russia prosegue la sua complicata partita politica, economica e di sicurezza con la Cina, cercando di mantenere le posizioni in Asia Centrale e di armonizzare l'Unione Economica Eurasiatica con la ben più dinamica Belt and Road Iniziative di Pechino. Notevole appare soprattutto l'assertività nell'area mediorientale, dove Mosca si è saputa inserire abilmente nello spazio lasciato dagli Stati Uniti, cambiando il corso della guerra in Siria e dettando la linea di una soluzione "regionale" del conflitto che prescinde dall'Occidente. Si tratta con ogni probabilità di un momento storico fondamentale.

Conclusioni

Nonostante questo dinamismo, però, la situazione economica della Russia rimane ampiamente inadeguata alle sue aspirazioni. Inoltre, il crescente distacco geopolitico del paese dall'Occidente contrasta con la natura prevalentemente europea della società e della cultura russe, mentre il rapporto sempre più stretto con la Cina risente negativamente del divario economico e demografico tra i due paesi, ponendo la Russia in una situazione complicata.

Non tutti gli obiettivi della Russia potranno quindi essere raggiunti, ma il paese continuerà nei prossimi anni ad avere un ruolo di grande rilievo nello scenario internazionale post-occidentale nel quale le grandi potenze perseguono i propri interessi nazionali in maniera indipendente tanto dalle istituzioni multilaterali quanto dai valori liberali dell'Occidente.

¹² Al tempo stesso, però, aver reso ampiamente ostile un paese come l'Ucraina, così legato da storia e cultura alla Russia, deve essere considerato un fallimento epocale della politica estera di Mosca.

Cina: la vera sfida alla leadership occidentale

Guido Samarani

Intervenendo il 10 dicembre 2017 all'apertura, a Pechino, del Symposium on International Developments and China's Diplomacy in 2017, il ministro degli Affari Esteri cinese Wang Yi – servendosi come spesso accade nel discorso politico cinese di citazioni tratte dal passato storico e culturale – ha voluto concludere il proprio intervento ponendo un'enfasi positiva ed assertiva sul futuro, sottolineando come “Con la marea crescente e il vento favorevole, è tempo di salpare e cavalcare le onde”¹³. Nel suo discorso, Wang Yi ha in particolare posto l'accento sul fatto che il 2017 è stato un anno speciale per le relazioni tra Pechino e il mondo. L'umanità – ha osservato – si trova oggi a un crocevia nel bel mezzo di una situazione internazionale caratterizzata da crescenti fattori di instabilità e incertezza: i più importanti paesi sono oggi posti di fronte a una importante scelta, ossia optare per l'apertura o l'isolamento, la cooperazione o il confronto, per “win-win or zero-sum game”. Il ministro degli Affari Esteri ha concluso infine mettendo in evidenza come la Cina si trovi in un passaggio essenziale nella sua “marcia verso il rinnovamento nazionale” e come essa miri a raggiungere nuovi traguardi sempre più elevati nella propria azione diplomatica “con caratteristiche cinesi”.

Tra le prime reazioni a caldo al discorso di Wang Yi va citata quella di Tom Plate, professore universitario e opinionista per varie testate sul tema della relazioni tra Stati Uniti e Cina/Asia, che nel suo articolo sul *South China Morning Post* del 18 dicembre 2017, significativamente intitolato “China is beating America on foreign policy: just compare Rex Tillerson and Wang Yi”, mette in modo crudo quanto ironico in luce come il

¹³ Il testo del discorso è in https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/: “With the rising tide and favorable wind, it is time to sail the ship and ride the waves”. Non è stato possibile con certezza verificare da quale poesia classica cinese sia tratta la citazione.

primo appaia incerto, quasi smarrito dovendosi muovere su di un terreno piuttosto instabile mentre il secondo sprizzi sicurezza e competenza¹⁴.

Appare indubbio che l'ascesa cinese, riaffermata con crescente forza e assertività dalla leadership guidata da Xi Jinping, si intreccia sempre più a fondo con l'indebolimento delle capacità egemoniche degli Stati Uniti e più in generale dell'Occidente e allo stesso tempo con il fatto che la Cina non sia in grado, quantomeno nel medio periodo, di sostituire (se è questo a cui mira) gli Usa al centro dell'ordine globale.

L'Amministrazione Trump:
un banco di prova per Xi Jinping

Sino alla metà circa del 2018 Xi Jinping è stato sostanzialmente in grado di consolidare il proprio potere e portare avanti la propria visione politica ma nell'ultima parte dell'anno nubi non trascurabili si sono andate addensando sul fronte interno e internazionale, anche se restano importanti margini affinché la leadership possa contrastare tali tendenze negative. Innanzitutto, nel terzo trimestre del 2018 vi è stato un rallentamento della crescita attestatosi al 6,5% su base annua, la cifra più bassa nell'ultimo decennio: un rallentamento che appare largamente motivato dalla contrazione pur parziale degli investimenti nonché dal programma di riaggiustamento della strategia economica e che si riflette su di un certo declino nella crescita dei consumi privati e delle vendite immobiliari. Su questa base si è andata sviluppando in modo crescente la tensione, e poi quella che è stata definita come una vera e propria "trade war", tra Washington e Pechino a partire dall'imposizione a luglio di una serie di tariffe commerciali su numerosi prodotti cinesi da parte degli Usa alla quale sono seguite misure analoghe da parte cinese. Benché a margine del G20 di Buenos Aires di fine novembre-inizio dicembre Xi e Trump abbiano concordato una tregua di 90 giorni nell'applicazione dei dazi, i venti di guerra non

¹⁴ Cfr. *South China Morning Post*, <https://www.scmp.com>

sembrano affatto scongiurati anche se i pareri non sembrano univoci su chi eventualmente potrebbe pagare il prezzo più alto in caso di scontro totale¹⁵.

A ogni modo è indubbio che le continue tensioni tra Washington e Pechino hanno avuto e stanno avendo importanti ripercussioni sulle dinamiche politiche cinesi: Pechino aveva accolto l'ascesa alla Casa Bianca di Trump come quella di un *businessman* interessato a sviluppare il proprio "impero familiare" e con il quale dunque si poteva trattare e negoziare un accordo complessivo tra governi attraverso il quale offrire al presidente Usa parte di quanto voleva. L'illusione è durata tuttavia non molto e quando nel maggio 2018 una delegazione statunitense guidata dai titolari del Tesoro e del Commercio arrivò a Pechino, portandosi già dietro strascichi negativi emersi nel corso di precedenti trattative, apparve chiaro che l'obiettivo era di costringere la Cina ad avviare misure rapide e incisive finalizzate innanzitutto alla riduzione del deficit commerciale statunitense e, più in generale, a costringere la Cina ad abbandonare sostanzialmente molti dei capisaldi della propria politica economica¹⁶.

Al di là del contenuto dell'ampio contenzioso sino-americano, ciò che senza dubbio ha messo e sta mettendo in difficoltà la leadership cinese è il fatto di non comprendere bene "che cosa" l'Amministrazione Trump vuole: concessioni più ampie e significative oppure semplicemente mettere con le spalle al muro la Cina costringendola a un negoziato complessivo partendo da una posizione di debolezza? Come ha messo in evidenza tra gli altri Barry Naughton¹⁷, la Cina è tradizionalmente abile nel

¹⁵ Sulla posizione ufficiale cinese, che accusa tra l'altro di "bullismo" i componenti dell'Amministrazione Trump, si veda il "libro bianco" del Governo cinese del 26 settembre 2018 su "The Facts and China's Position on China-US Trade Friction", in www.scio.gov.cn

¹⁶ Sul contesto interno in cui si è venuto sviluppando il tentativo da parte cinese di "trattare" con Washington facendo alcune concessioni, si veda in particolare Minxin Pei, "Xi Jinping Dilemma: Back Down or Double Down?", *China Leadership Monitor*, n. 58, dicembre 2018, pp. 1-10

¹⁷ B. Naughton, "Economic Policy under Trade War Conditions: Can China Move Beyond Tit for Tat?", *China Leadership Monitor*, n. 17, agosto 2018, pp. 1-12.

rispondere con ritorsioni a misure punitive o negative da parte di altri che ledano gli interessi nazionali, come dimostrano vari casi in questi ultimi anni in cui tali misure sono state concepite nella convinzione che il “soft power” cinese ha bisogno di essere, quando è necessario, irrobustito da misure decise e forti, anche se ciò non mette in discussione la ricerca di fondo di “relazioni armoniose” internazionali. Tuttavia, a parere di Naughton, un simile approccio non sembra portare consistenti e positivi risultati nel confronto con il presidente degli Usa.

Peraltro, incontrando nel giugno di quest’anno una serie di importanti amministratori delegati e direttori generali di importanti multinazionali statunitensi ed europei, membri del Global Ceo Council¹⁸, Xi Jinping ha osservato che “In Occidente pensate che se qualcuno vi colpisce sulla guancia sinistra, voi dovete porgere l’altra guancia; ma noi, nella nostra cultura, ribattiamo il colpo”¹⁹. È evidente, al di là delle dichiarazioni formali e delle prese di posizione ufficiali, che non pochi in Cina – in particolare in settori legati alle forze armate – si chiedono sempre più se Pechino non debba essere più determinata nell’opporci a e contrastare la propaganda e la strategia americana, mentre altri mettono al contrario in luce come Cina e Stati Uniti hanno interessi complementari e non possono abdicare al loro ruolo di grandi paesi gettando il mondo in una nuova Guerra fredda e allo stesso tempo osservano come un grave deterioramento delle relazioni bilaterali non potrebbe che portare a una revisione dell’approccio cinese alle relazioni internazionali basato sui concetti chiave di “pace e sviluppo” nonché a un peggioramento complessivo – con riflessi negativi sul processo di sviluppo e di trasformazione interni – della realtà regionale e globale in termini di economia e di sicurezza.

¹⁸ Il Global Ceo Council è stato creato nel 2013 con lo scopo di illustrare periodicamente la posizione cinese su questioni chiave, in particolare attraverso incontri regolari dei Ceo membri con alti esperti economico-finanziari cinesi e con lo stesso premier Li Keqiang.

¹⁹ La citazione di Xi e il contesto generale dell’incontro sono discussi in Lingling Wei, Yoko Kubota, “China’s Xi Tells CEOs He’ll Strike Back at U.S.”, *Wall Street Journal*, 25 giugno 2018.

Di fatto, il quadro complessivo che ne emerge è quello di una situazione segnata da crescenti tensioni e incertezze nelle relazioni tra i due paesi e da un altalenarsi di passi indietro e modesti passi in avanti, senza che al momento emerga una tendenza chiara e definita. Crescenti preoccupazioni sono anche state sollevate circa l'impatto che una vera e propria guerra commerciale tra Cina e Stati Uniti potrebbe avere sull'economia mondiale e sulla posizione e ruolo dell'Europa: in tal senso i pareri appaiono discordi, tra coloro che ritengono che l'Europa sarebbe il grande perdente e altri che colgono per il continente europeo nuove opportunità, nel momento in cui – come appare – Washington sembra mettere al centro della sua strategia offensiva Pechino, smorzando in tal modo il contenzioso contro Bruxelles e, in parallelo, Pechino si sforza di reagire anche attraverso nuove proposte verso i paesi UE finalizzate a un ruolo più positivo nelle relazioni bilaterali ma anche nell'ambito della World Trade Organization.

In tale contesto, non è dunque strano che Pechino sia ricorsa ancora una volta al “vecchio amico” Henry Kissinger per cercare di comprendere meglio quali siano le intenzioni dell'Amministrazione Trump e trasmettere, attraverso il parere autorevole dell'ex segretario di Stato, un messaggio di volontà di cooperazione e di trovare un accordo con Washington. L'incontro, avvenuto a Pechino l'8 novembre 2018 (e dunque poche settimane prima dell'incontro Xi-Trump a Buenos Aires), ha sicuramente aiutato a porre le basi per l'adozione di quella tregua temporanea nella guerra dei dazi cui si accennava sopra: secondo l'agenzia Xinhua²⁰. Xi Jinping ha messo in rilievo come il mondo si aspetti da due grandi paesi come gli Stati Uniti e la Cina un lavoro comune nella giusta direzione e ha poi osservato polemicamente che gli Usa devono rispettare il diritto della Cina a svilupparsi secondo il percorso da essa scelto e sulla base dei propri interessi e valori. A sua volta, Kissinger ha affermato che i due paesi devono a ogni costo rafforzare le proprie capacità di comprendere l'altro e di gestire in modo appropriato e fruttuoso le differenze e divergenze esistenti.

²⁰ <http://www.xinhuanet.com> dell'8 novembre 2018.

Pochi giorni dopo, nel suo incontro con l'ex segretario di Stato statunitense, il vice primo ministro Liu He nella sua qualità di capo negoziatore sulla questione delle relazioni commerciali con gli Usa ha reiterato la posizione cinese secondo cui i problemi si possono risolvere sulla base del reciproco rispetto e della reciproca comprensione, auspicando che Kissinger possa trasmettere queste convinzioni alla Casa Bianca; altre voci, tuttavia, – quale ad esempio quella di Yuan Zheng, un importante esperto di relazioni Cina-Usa dell'Accademia Cinese di Scienze Sociali – hanno sollevato dubbi sulla concreta importanza strategica di simili incontri, mettendo in dubbio l'effettiva capacità di Kissinger di influenzare Trump²¹.

Conclusioni. Un fine anno con il botto:
l'arresto di Meng Wangzhou

Si è cercato nelle pagine precedenti di mettere in luce, pur in modo essenziale, come il confronto-scontro tra Cina e Usa rappresenti oggi un tema essenziale non solo per le relazioni bilaterali tra i due paesi ma anche per la stabilità e le prospettive future del mondo intero: un mondo certo ricco di voci e di pulsioni, spesso anche discordanti e antagonistiche, ma il cui destino è per molti aspetti condizionato dallo sviluppo, positivo e negativo, delle relazioni tra Washington e Pechino. In tal senso, se è vero che gli Usa e l'Occidente conoscono quella che è stata definita “una crisi distruttiva di legittimità”, una crisi che ha al suo centro gli Usa i quali – come è stato sottolineato – “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”; allo stesso tempo appare altrettanto vero che “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”²².

²¹ *South China Morning Post*, 11 novembre 2018 (<https://www.scmp.com>).

²² A. Colombo, “La crisi di legittimità: gli Usa e l'ordine mondiale”, in A. Colombo, P. Magri (a cura di), *L'età dell'incertezza. Scenari globali e l'Italia*, Rapporto

È in questo quadro incerto e preoccupante che si colloca in questa parte finale del 2018 l'arresto di Meng Wangzhou, direttrice finanziaria e figlia del fondatore di Huawei, eseguito in Canada su richiesta americana. Al di là degli eventi e di quali saranno gli sviluppi del caso, è interessante notare come la notizia abbia sin da subito provocato forti reazioni non solo ufficiali ma anche sui social network, a testimonianza di una sensibilità anche popolare e giovanile su temi ed eventi che sono visti in molti casi come il segno di una volontà, soprattutto da parte degli Stati Uniti, di ricorrere a qualsiasi mezzo pur di frenare l'ascesa della Cina.

Come hanno scritto alcuni giornali commentando i fatti: forse che dalla guerra sui dazi si sta procedendo verso una nuova frontiera nel confronto e scontro tra Washington e Pechino, quello di una guerra nel campo delle nuove tecnologie?

7. Il caos mediorientale

Armando Sanguini

Il Medio Oriente continua a essere terra di disordine, forse la maggiore del mondo. E se è vero che nel corso del 2018 è affiorato qualche segnale confortante è altrettanto indubbio che nessuno abbia assunto la necessaria forza concludente.

Il panorama generale resta dunque marcato da un garbuglio di interessi e ambizioni locali, regionali e internazionali, che si condizionano reciprocamente e nei quali i fattori di criticità prevalgono. A complicare la realtà sul terreno è il fatto che questo garbuglio si presenta in termini alquanto diversificati da paese a paese dando forma a un mosaico accentuatamente policromo di cui tener conto per evitare generalizzazioni fuorvianti.

L'antagonismo tra Iran e Arabia Saudita

Tra i fattori che incidono maggiormente sulla dinamica del disordine dell'area il più invasivo è dato all'antagonismo tra Iran e Arabia Saudita per l'affermazione di una leadership che:

- è appariscente nel contesto regionale dove l'Arabia Saudita agita, non a torto, il vessillo della “minaccia vitale” esercitata dall'Iran in termini di un'espansione politico-militare e culturale configurabile in un vero e proprio accerchiamento: a nord, attraverso la direttrice che porta da Teheran al Mediterraneo attraverso Iraq, Siria, e Libano; a est attraverso quella sorta di tenaglia formata dallo Stretto di Hormuz (Golfo Persico) da un lato – che Teheran ha del resto già minacciato di chiudere – e da quello di Bab el Mandel (Golfo di Aden-Mar Rosso) controllabile da parte degli alleati Houthi (Yemen); all'interno delle stesse

- monarchie del Golfo, Arabia Saudita e Bahrein in testa, attraverso la mobilitazione delle rispettive minoranze sciite. Le guerre per procura che ne sono derivate – con la scia di stragi che il caso dello Yemen ha portato alla ribalta – hanno rispecchiato lo spessore di tale antagonismo;
- si proietta a livello planetario. Alla rivendicazione di una sorta di primato religioso da parte della casa reale saudita sull'intera comunità musulmana (dove i sunniti rappresentano la stragrande maggioranza) in ragione del ruolo (peraltro auto-assegnatosi) di Custode dei luoghi santi di Mecca e Medina, si contrappone l'attivo impegno dell'Iran a delegittimare tale primato, contrapponendovi quello sciita a Oriente come a Occidente.

Superfluo sottolineare come tale antagonismo abbia trovato una forte sollecitazione nel 2018 nelle convergenti politiche statunitensi e israeliane puntate al contenimento/contrasto dell'influenza iraniana, segnata con la riattivazione delle sanzioni contro Teheran disposta dall'Amministrazione Trump a seguito del ritiro dal Joint Comprehensive Plan of Action (Jcpoa) sul nucleare iraniano e alle azioni militari di Tel Aviv in terra siriana e sul confine col Libano. Su questa tela di fondo è arduo dire quale delle tre principali potenze in gioco, Arabia Saudita, Iran e Turchia, abbia fatto registrare nel corso del 2018 miglioramenti di posizione in termini d'influenza nell'area. L'Arabia Saudita è certamente riuscita, in condivisione con gli Emirati Arabi Uniti e l'Egitto, sodali anche nella rottura con il Qatar, eccentrico membro del sempre più afono Consiglio di Cooperazione del Golfo, a farsi traino di larga parte del mondo arabo rispetto alle altre due potenze regionali, Iran e Turchia; ma in Iraq, se ha trovato un qualche nuovo spazio di presenza, principalmente economica, da verificare nelle sue potenzialità reali, non è certo arrivata a ridurre seriamente la densità dell'influenza di Teheran. Si è posta sulla scia degli Usa, così come ha fatto in Siria dove, complici le co-interessenze con Mosca in materia energetica, punta a capitalizzare in sede negoziale il

sostegno assicurato alle forze di opposizione a Bashar al Assad.

In Yemen, come accennato, si trova ad affrontare la sua sfida maggiore e con un impegno militare e, paradossalmente, umanitario, assai più rilevante di quello dell'Iran. Malgrado le robuste stigmatizzazioni mediatiche per le stragi dei civili che continua a provocare e i modesti risultati ottenuti sul versante militare, la sua coalizione non intende cedere, forte anche del confermato sostegno dell'Amministrazione Trump. Il negoziato di pace avviato a fine anno a Stoccolma apre una nuova prospettiva anche se sconta la comprensibile intransigenza iniziale delle parti in conflitto.

Il fatto più eclatante del 2018 è stato peraltro costituito dall'orrendo pasticciccio dell'uccisione del giornalista Khashoggi in cui è inciampata l'Arabia Saudita proprio mentre il suo giovane principe ereditario Mohammed bin Salman, detto MbS, stava svettando ai vertici dell'attenzione della comunità internazionale per le sue misure di modernizzazione "dall'alto" e la sua ambiziosa "Vision 2030" imperniata sull'emancipazione dal petrolio. Cucinata mediaticamente a fuoco lento dal premier turco Erdoğan con la complicità delle penosamente contraddittorie ricostruzioni dei fatti provenienti da Riyadh, questo odioso scandalo ha inferto un duro colpo all'immagine di MbS e dell'intera casa reale. Ci vorranno tempo e fatica per riuscire a riverniciarla anche perché già macchiata dalle misure di repressione con cui tale modernizzazione stava procedendo. Per questo MbS ha ritenuto consigliabile compiere un giro di "calore" nel paese accanto al re-padre e, quindi, le visite fatte da solo in Egitto, Tunisia, Algeria e Mauritania. Dalla sua trova comunque la cinica legge degli interessi che ha cominciato a imporsi già col vertice del G20 di Buenos Aires dove ha campeggiato l'amichevole "high five" con Putin, la calorosa stretta di mano con Xi Jinping, la connivente vicinanza di Macron, ecc.

Il 2018 ha rappresentato per l'Iran un anno denso di difficoltà sul piano interno come su quello regionale e internazionale. Scosso da una serie di manifestazioni di protesta contro il governo per le mancate o comunque insufficienti ricadute positive

del già ricordato Jcpoa del 2015, ha dovuto fare i conti con la politica di “contenimento” decretata dal presidente Trump contro la sua azione “destabilizzatrice”. Imperniata sulla re-introduzione nel 2018 delle sanzioni tolte da Obama con il Jcpoa, tale politica ha investito aree nevralgiche del commercio e finanziarie e soprattutto quella energetica su cui incombe anche la minaccia delle ritorsioni nei riguardi dei paesi che intendano continuare a fare affari con l’Iran. Superfluo sottolineare il plauso venuto dai suoi principali alleati regionali, Israele e Arabia Saudita, al pari del rifiuto opposto a tale “ricatto” americano da paesi come la Cina, la Russia, lo stesso Iraq e altri. Ma il punto è che le sanzioni mirano, più che agli stati, alle aziende che hanno o intendono avere rapporti d’affari con gli Usa e che ha indotto non poche medie e grandi imprese – parliamo soprattutto di quelle occidentali – a ritirarsi da quel mercato. E si ha ragione di ritenere che gli sforzi in atto anche da parte dell’Unione Europea, fermamente intenzionata a mantenere in vita il Jcpoa a proteggere le proprie aziende (come lo “Special Purpose Vehicle”), produrranno risultati piuttosto modesti. Un duro colpo per l’Iran che si manifesterà in tutta la sua portata quando andrà a scadenza la moratoria semestrale accordata a 8 paesi (Italia, Cina, India, Corea del Sud, Turchia, Grecia, Giappone, Taiwan); ufficialmente perché già impegnate a ridurre le importazioni di petrolio (Mike Pompeo), in realtà per negoziare condizioni tutte da verificare. Un duro colpo, certo, al quale Teheran ha risposto con lusinghe e velate minacce verso Unione Europea e altri suoi maggiori partner, esaltando la resilienza del popolo iraniano e continuando comunque nella sua politica regionale: di condizionamento della politica libanese per il tramite di Hezbollah; di difesa del ruolo conquistato in Siria col sostegno profuso a favore del regime di Damasco e di salvaguardia del delicato equilibrio realizzatosi con Mosca e Ankara nella diversità dei rispettivi obiettivi strategici; d’influenza sulla vita governativa dell’Iraq, testimoniata da ultimo dalle difficoltà incontrate dal premier Mahdi nella formazione del governo; d’inalterato sostegno ai ribelli Houthi che avrebbe

voluto accompagnare anche quello al negoziato avviato sotto l'egida dell'Onu in Svezia tra le parti in conflitto.

Le altre grandi potenze regionali

La Turchia di Erdoğan, dal canto suo, ha confermato la disinvoltura con la quale persegue i suoi obiettivi di fondo nella regione. Schierato contro Bashar al Assad all'inizio della primavera araba siriana al punto da facilitare l'ingresso in Siria delle milizie jihadiste, ivi comprese al-Qaeda e lo stesso Isis, ora si presenta come alleato di Mosca e di Teheran, sostenitori di Damasco, in vista di una stabilizzazione del paese che però stenta a materializzarsi. Emblematico al riguardo è il caso dell'intesa raggiunta con Putin per la "sistemazione" della provincia di Idlib. Ankara ha assicurato di poterla conseguire, ma non sembra riuscirci, non solo per il persistente rifiuto dei ribelli più radicali di evacuare, abbandonando le armi pesanti, ma soprattutto perché sembra profilarsi la prospettiva che il gruppo più forte, Hayat Tahrir al-Sham (Hts), intenda soverchiare gli altri aprendo il varco all'intervento armato di Damasco, decisamente temibile per il rischio di strage di innocenti cui potrebbe portare. Ma se da un lato Erdoğan cerca di salvare il salvabile del suo ruolo in Idlib, non appare intenzionato a ridimensionare il suo obiettivo assolutamente prioritario: stroncare quella che lui stesso considera la minaccia del "terrorismo curdo", incarnato dal Ypg (Unità di protezione del popolo) di cui denuncia l'affiliazione al Pkk, lungo il confine nord della Siria.

Il confronto apertosi in proposito con gli Stati Uniti, che non sembrano disposti ad abbandonare i loro migliori alleati contro l'Isis, ha assunto toni nevralgici nel corso del 2018. Presunte intese si sono alternate a patenti malintesi in una dialettica che Erdoğan sta rischiosamente forzando ma che non ha interesse a portare allo scontro armato che del resto neppure gli Usa vogliono. Resta poi sullo sfondo un'altra bandiera che Erdoğan vorrebbe far sua: l'affermazione di un suo ruolo protagonista nella regione, e non solo,

- agitando il vessillo dell'islam politico della Fratellanza musulmana, peraltro invisa alle principali potenze arabe, Arabia Saudita ed Egitto in testa,
- sfruttando cinicamente ogni utile occasione per oscurare il loro ruolo. Il ricordato caso Khashoggi ne è stato un esempio illuminante.

A livello regionale non si può trascurare la perdurante e frustrante involuzione del pluridecennale Processo di pace che neppure nel 2018 ha fatto registrare svolte significative. Anzi, l'inaugurazione dell'Ambasciata statunitense a Gerusalemme ne è stato un segnale tristemente evocativo anche perché accompagnato dall'annuncio di Trump dell'impegno americano "a facilitare un accordo di pace duraturo che compia la nostra più grande speranza che è per la pace". Di fatto la situazione è peggiorata, grazie anche alla complicità di Hamas, artefice e vittima del suo labirinto ideologico. Il 2018 ha fatto però inoltre affiorare come questa dinamica non sia stata di impedimento al progredire di un clima di avvicinamento nei rapporti fra Tel Aviv e una parte significativa dei suoi vicini arabi. E ciò in materia non solo di sicurezza e difesa in ragione del rango di "comune nemico" assunto da Teheran col sodale Hezbollah, ma anche di economia, tecnologia, comunicazioni: l'annuncio che Air India raggiungerà Tel Aviv attraversando lo spazio aereo Saudita, la visita in Oman del Premier Netanyahu nell'agosto del 2018, l'invito alla "Startup Nations Conference," (Bahrein aprile 2019) rivolto al Ministro dell'economia israeliano sono solo alcuni dei segnali pubblici di questa nuova direzione di marcia. Che certo si nutre di un articolato sottostante ancora avvolto nella riservatezza.

Merita un cenno anche il piccolo e ricchissimo Qatar che non solo sta resistendo piuttosto bene all'embargo decretatogli contro nel 2017 dalle monarchie Saudita-emiratino-bahreinita-egiziano, ma che proprio in chiusura d'anno ha voluto annunciare il suo divorzio dall'Opec, di cui l'Arabia Saudita è il membro più influente, a partire dal 2019. Un gesto di sfida aperta destinato ad allentare ulteriormente la già claudicante

coesione del Consiglio di cooperazione del Golfo; ma anche un atto dichiaratamente finalizzato all'assunzione di un ruolo ancor più preminente a livello planetario in materia di gas naturale e di Gnl. Un gesto che conferma l'assoluta eccentricità di questa monarchia capace di avere buoni rapporti con un mosaico incredibile di attori regionali e internazionali, dall'Iran alla Turchia, da Hamas al quasi scomparso Libyan Fighting Group, vicino ad al-Qaeda, dagli Usa di cui ospita un'importante base militare ai tanti membri della comunità internazionale che apprezzano gli investimenti qatarini e aspettano i mondiali di calcio del 2022.

Il ruolo delle potenze extraregionali

Quanto agli attori internazionali che calcano la scena del Medio Oriente, la Russia è in prima linea. Con un Putin che anche nel 2018 ha dato prova della sua capacità di sfruttare le debolezze altrui, Usa in testa, per non parlare di un'Unione Europea ridotta a un ruolo da comparsa, per continuare a porsi e a proporsi quale

- risolutore militare della crisi siriana e nello stesso tempo quale arbitro della sua "soluzione politica" tessendo una robusta concertazione tattica con Teheran e Ankara e i rispettivi sodali, *in primis* Hezbollah, mantenendo al contempo rapporti costruttivi con Israele e con la stessa Arabia Saudita, tenendo ben presente il carattere strategico del suo rapporto con gli Stati Uniti e senza mettere in discussione, di fatto, il primato negoziale delle Nazioni Unite a Ginevra;
- potenza mediatrice in vista di un processo di stabilizzazione in Libia, ricondotto adesso sotto l'egida dell'Onu, pur senza allentare il vincolo che lo lega al Parlamento di Tobruk (riconosciuto internazionalmente) e al suo discusso generale Haftar e agli altri suoi sostenitori, come l'Egitto e, di fatto, la Francia;
- campione della lotta al terrorismo di matrice islamista

– che tra l’altro rappresenta una vera e propria minaccia all’interno della Russia – al quale ha dato per la verità, e non solo in Siria, una lettura alquanto ampia e strumentale, oggi sotto delicata verifica nell’intesa con la Turchia nella provincia siriana di Idlib.

In buona sostanza quale potenza ineludibile nella grande partita che si sta giocando in Medio Oriente, oltre che a livello planetario.

Ciò detto, non si può negare che nel corso e poi in chiusura d’anno, là dove la sua indiscutibile abilità è stata messa più alla prova, cioè la Siria, Putin ha dovuto registrare non poche difficoltà e battute d’arresto, marcate da ultimo dal deludente incontro di fine novembre del terzetto Mosca-Teheran-Ankara, dove la diversità delle loro agende tattiche e strategiche ha finito per prevalere.

Per quanto riguarda gli Stati Uniti, Trump ha confermato l’impianto strategico in funzione del quale si è ritirato dal Jcpoa (accordo nucleare) puntato all’obiettivo, opposto a quello perseguito da Obama, di torcere il braccio dell’Iran con un’azione di debilitazione da un lato e di contenimento delle sue ambizioni regionali dall’altro, di concerto con i suoi primari alleati regionali, cioè Israele e Arabia Saudita. Con lo scopo dichiarato di imporre una revisione/integrazione dello stesso Jcpoa e forse quello non detto di un “*regime change*” foriero peraltro di un temibile rafforzamento dei settori politico-militari del paese più conservatori. Ha peraltro ribadito la sua determinazione a proseguire nell’azione politico-militare volta a stroncare le forze del terrorismo di diretta derivazione Isis, ovvero di matrice al-Qaeda e/o di altre sigle della galassia jihadista che anche nel corso del 2018 hanno trovato brodo di coltura cui abbeverarsi dalla Siria all’Iraq, dallo Yemen alla cintura del Sahel.

A questi possiamo aggiungere altri due obiettivi sussidiari emersi con chiarezza nel corso del 2018:

- salvaguardare il controllo esercitato con le forze curdo-arabe delle Sdf (Syrian Democratic Forces) sul territorio a est dell’Eufrate per monetizzarle al meglio

al tavolo negoziale sul futuro della Siria sotto l'egida dell'Onu;

- ottenere dal governo di Baghdad un'adeguata contropartita per l'impegno politico e militare profuso da Usa e alleati, occidentali e arabi, per sconfiggere l'Isis.

Interessante al riguardo la decisione americana di fare squadra con la Gran Bretagna per sollecitare lo stop alla guerra in corso in Yemen, un atto verosimilmente in linea con lo storico, anche se poco applicato, richiamo ai principi dell'etica politica americana, sollecitato da un forte movimento di opinione pubblica turbata dal disastro umanitario yemenita e dal delitto Khashoggi.

Le crisi in corso

Libia

L'esito dell'incontro di Parigi del luglio 2017 e poi della riunione internazionale del maggio 2018, sempre a Parigi, ha parlato dell'ambizione di Macron sulla Libia, ma anche della sua insistenza per la data del 10 di dicembre 2018 per le elezioni; come inoltre della sua frustrazione per il rinvio della scadenza elettorale da lui ostinatamente voluta concordato in Consiglio di Sicurezza (Onu). Rinvio dovuto alla portata del caotico garbuglio libico in cui una moltitudine di milizie della più varia natura e specie si è confrontata con le agende in parte autonome in parte correlate al ruvido contrasto fra dei due grandi antagonisti, Fayez al-Sarraj (Tripoli) e Khalifa Haftar (Tobruk) che anche nel 2018 si sono andate incrociando con le contrastanti ambizioni degli sponsor esterni; tutti dichiaratamente convergenti con l'azione delle Nazioni (da Francia-Russia-Egitto, a Turchia-Qatar, e altri).

La Conferenza di Palermo, promossa a novembre 2018 dal governo italiano che pure ha manifestato diverse criticità, ha avuto almeno il merito di riposizionare Roma rispetto a Parigi,

di affermare il principio de “la Libia ai libici” e di riportare il processo di stabilizzazione del paese nell’alveo della road map tracciata Ghassan Salamé, il rappresentante speciale Onu, tracciato attraverso un lungo lavoro di consultazioni locali e mirante a portare a fattor comune le rivendicazioni politico-economico-istituzionali dei tanti attori locali. A cominciare dai due precitati protagonisti. Road map che contempla a inizio 2019 una fondamentale Conferenza nazionale libica, la costituzione di commissioni in campo energetico e delle infrastrutture, il referendum sulla nuova Costituzione (tra gennaio e febbraio se tutto procede come previsto) e quindi le elezioni locali, legislative e presidenziali (giugno?). Su questo sfondo prospettico si colloca la visita che il generale Haftar ha compiuto a Roma, dopo aver visto a Tunisi l’ambasciatore americano, a riprova del ruolo riconosciuto al nostro paese nel processo di stabilizzazione della Libia. Di buon auspicio per i nostri interessi prioritari – energia, sicurezza, flussi migratori, legati indissolubilmente al suo successo.

Yemen

Per quanto riguarda lo Yemen, la fine del 2018 sembra riservare qualche minuscolo brandello di speranza. Martin Griffiths l’inviato speciale delle Nazioni Unite, forte delle sollecitazioni anglo-americane e, a latere, russe e iraniane, e degli allarmati appelli delle Organizzazioni umanitarie è riuscito dove aveva fallito lui stesso a settembre e prima ancora il suo predecessore, riunendo per la prima volta le delegazioni delle parti in conflitto, a Rimbo, in Svezia. Un incontro destinato principalmente a costruire un terreno di fiducia su cui innestare un negoziato “aperto”, cioè senza scadenza. Un terreno su cui porre, ad esempio, un’intesa sullo scambio di prigionieri (2.000 governativi contro 1.500 Houthi), così come sul trasporto in Oman di 50 ribelli Houthi feriti, cui aggiungere temi via via più complessi, come il pagamento degli stipendi dei dipendenti pubblici nelle zone controllate dagli Houthi, lo stop al lancio di razzi da parte dei ribelli e delle bombe da parte dei lealisti, l’apertura dell’aeroporto di Sanàa, in mano

agli Houthis, ecc. Ma lo scoglio più arduo riguarda Hodeidah, il porto d'ingresso di gran parte dei rifornimenti (aiuti umanitari e armi), per il quale si è concordato un cessate il fuoco, promettente ma ancora incerto. Il seguito lo si vedrà nel 2019.

Siria

Il 2018 si chiude in Siria con uno stallo rischioso: per le incertezze che gravano sul futuro di Idlib, l'ultima roccaforte dell'opposizione di matrice jihadista e qaedista che continua a sfidare l'intesa di de-escalation tra Turchia e Russia a fronte dell'impazienza del regime di Damasco; per il braccio di ferro tra Usa e Turchia sui curdi attestati lungo il confine turco-siriano che i primi vogliono tutelare e la seconda contrastare; per il contenimento della "minaccia" iraniana (Siria) e di Hezbollah (Libano) da parte di Israele col sostegno americano e l'astensione russa; per gli irrisolti problemi di equilibrio tra i membri della triplice russa-iraniana-turca di Astana correlati anche alla rendita negoziale che gli Stati Uniti intendono trarre dal controllo dell'area a est dell'Eufrate al tavolo di Ginevra – se e quando sarà convocato dopo l'uscita di scena di Staffan de Mistura –; per i rigurgiti comunque temibili dell'Isis nell'area sotto il controllo degli Usa-Sdf (curdi-arabi) e lungo il confine sud, ma anche nelle aree controllate dal regime. Il testimone passa adesso al norvegese Geird Pedersen, nuovo inviato delle Nazioni Unite per la Siria sul cui compito è venuto a gravare, proprio in chiusura d'anno, l'annuncio a sorpresa del ritiro del contingente militare americano da parte di Trump su cui Putin si è mostrato alquanto scettico, malgrado siano state seguite dalle dimissioni del segretario della Difesa James Mattis, e di cui comunque sarà necessario verificare tempi e modalità.

Iraq

Con la nomina del leader curdo Salih alla presidenza della Repubblica e del premier Abdul Mahdi – considerato un candidato di compromesso tra l'uscente Abadi (Stati Uniti) e il predecessore Al Maliki (Iran) – l'Iraq sta cercando di voltare

definitivamente pagina. Ma è stallo nella formazione del governo per il contrasto tra i leader (il nazionalista Moqtada al-Sadr e il pro-Iran Hadi al-Amiri) delle due principali formazioni sciite del paese. Si tratta di un braccio di ferro rischioso per questo paese che già diviso al suo interno in termini politico-economico-settari avrebbe vitale bisogno di riuscire a rispondere ai forti fattori di malumore che attraversano la popolazione, e non solo al sud, teatro di violente proteste; di dare corso al gigantesco programma di ricostruzione delle aree devastate dalla guerra all'Isis – che pure continua a manifestarsi con incursioni terroristiche anche nella capitale –; di riportare insomma il paese lungo una traiettoria di visibile stabilizzazione.

Conclusioni

Il Medio Oriente si apre anche nel 2019 all'insegna di specifiche conflittualità politico-economico-settarie statali e non-statali (Libia, Siria, Iraq, Yemen, Israele-Palestina), inquinate da un garbuglio di agende regionali e internazionali (da Mosca a Washington, da Teheran a Riyadh, da Ankara a Il Cairo, ecc.) che si ripercuotono nelle rispettive prossimità e si aggiungono a situazioni di potenziale instabilità come nell'Egitto dell'autoritario al-Sīsī, nel quadrante energetico del Mediterraneo sud-orientale, nelle sofferenze sociali della Tunisia e nella nebbia politico-militare che incombe sull'Algeria. Uno scenario sul quale l'Onu appare più determinata ad agire, sul quale si stende la politica di “non ingerenza” ma di presenza attiva della Cina nella prospettiva della Belt and Road Initiative mentre l'Unione Europea latita.

8. La fine di un mondo economico

Franco Bruni

Crescita inceppata

Ellen Zentner, l'economista di Morgan Stanley che nel 2018 ha vinto 50 concorrenti nel Klein Award per l'accuratezza delle previsioni fatte negli ultimi quattro anni, nel ricevere il premio ha annunciato un significativo rallentamento della crescita nel 2019¹. La sua previsione è tutt'altro che isolata. Ciononostante, confrontate con le gravi tensioni del panorama geopolitico, le condizioni e le prospettive ufficiali dell'economia mondiale a prima vista non paiono suscitare gravi allarmi.

I tassi di crescita sono diminuiti e le previsioni di medio-termine vedono qualche ulteriore rallentamento. Gli andamenti di diversi paesi divergono dalle medie mondiali e regionali e mostrano situazioni di marcata difficoltà. Ma non emergono dati oggettivi tali da minacciare crisi comparabili a quella scoppiata dieci anni fa. Eppure, è proprio sulla sostenibilità della ripresa da quella crisi che le analisi si soffermano e sorge qualche timore. Se è ancora in circolo l'infezione del 2008, una ricaduta si combinerebbe in modo disastroso con le preoccupanti prospettive geopolitiche. D'altra parte anche per l'economia serve smettere di corrompere la cooperazione multilaterale che pare invece sempre più decadere facendoci temere "la fine di un mondo".

¹ R. Ferriter, "Ellen Zentner wins Lawrence R. Klein Award for forecasting accuracy", Arizona State University, 20 settembre 2018.

L'Organizzazione per la Cooperazione economica e lo Sviluppo (Oecd) ha riassunto in un lucido i tre messaggi chiave delle sue previsioni di novembre²: “la crescita globale sta rallentando”; “stanno formandosi nuvole all’orizzonte”; “va rilanciata la cooperazione per prepararsi a tempi difficili”. Fra il 2018 e il 2020 gli Usa passerebbero da una crescita del 2,9% a una al 2,1%, la Cina dal 6,6% al 6,0%, l’Eurozona dall’1,9% all’1,6%. I rallentamenti non paiono gravi, pur considerando che i ritmi di crescita attuali, salvo negli Usa, non sono brillanti. L’economia mondiale, nel suo complesso, è previsto continui a crescere più del 3,5% all’anno. Sostanzialmente coerenti con questo scenario sono le previsioni della Commissione europea³, che accentuano solo un poco la caduta della crescita prevista per il 2020 in Stati Uniti e Cina. Anche la Banca Centrale Europea sta diffondendo correzioni al ribasso di alcune sue previsioni per il 2019. I dati Eurostat sul terzo trimestre del 2018 confermano il rallentamento⁴. La Banca d’Italia, per il nostro paese, ha ridotto a metà dicembre sotto l’1% la previsione di crescita per il 2019. Le previsioni autunnali del Fondo Monetario Internazionale⁵ segnano un lieve rallentamento della crescita delle economie avanzate fra il 2018 (2,4%) e l’anno seguente (2,1%), più marcato per gli Usa (da 2,9 a 2,5%) e la Cina (da 6,6 a 6,2%). Dopo la scorsa primavera le previsioni del Fmi sono comunque peggiorate, anche per l’economia mondiale nel suo complesso, la cui crescita prevista per lo stesso 2018 è passata da 3,9 a 3,5%. L’Eurozona, in particolare, è passata da 2,4 a 2,0% nel 2018 con un ulteriore lieve rallentamento l’anno prossimo; la Germania, che ancora in aprile era previsto crescesse nel 2018 come nel 2017, al 2,5%, in ottobre

² Oecd, “Global growth is slowing amid rising trade and financial risks”, 21 novembre 2018.

³ “Autumn 2018 Economic Forecast: sustained but less dynamic growth amid high uncertainty”, Commissione europea, 8 novembre 2018.

⁴ Particolarmente forte in Italia e Germania. Cfr Eurostat, Newsrelease, Euroindicators, *GDP and employment both up by 0.2% in the euro area*, 7 dicembre 2018.

⁵ World Economic Outlook, ottobre 2018.

vede la previsione fortemente ridotta, all'1,9% sia nel 2018 sia nel 2019; in Italia si passerebbe dall'1,5 del 2017 all'1,2% del 2018, all'1,0% del 2019.

Non mancano dunque segni di frenata. Ma non sono ancora scenari di crisi, di ritorno della recessione. Non dobbiamo temere “nuvole” più gravi? Forse, ma se c'è vero pericolo per il mondo economico esso va rintracciato in sintomi più complessi e nascosti, in dati diversi dalla velocità del Pil.

Nuvole all'orizzonte: vecchie e nuove

Il disorientamento geopolitico è indubbiamente fra i fattori che frenano la crescita, anche perché accresce l'incertezza e questa frena le spese, soprattutto gli investimenti. La correlazione inversa fra compositi indicatori statistici d'incertezza politica⁶, il commercio internazionale, gli investimenti e l'andamento del Pil, sta imponendosi come un diffuso strumento di diagnosi congiunturale. Potremmo collocare la geopolitica al primo posto fra i fattori “nuovi” che muovono al pessimismo degli andamenti economici. Altri fattori caratteristici della situazione più recente dell'economia mondiale, sono il neo-protezionismo di Trump, l'esaurimento naturale del potenziale di stimolo monetario, un affanno superiore alle attese nella frenata della crescita cinese, l'incepparsi dell'irrobustimento dell'Eurozona dovuto all'approfondirsi di divisioni politiche al suo interno.

I cosiddetti “dazi di Trump” sono forse la minaccia più avvertita, più temuta. Oltre a costituire un freno diretto e immediato alla crescita, essi sono una minaccia per il futuro dell'integrazione economica mondiale che oggi conta, più di un paio di decenni fa, su speciali interdipendenze fra produttori, che si integrano in “catene del valore” transnazionali, dove le esportazioni di un paese hanno alti contenuti di importazioni da altri paesi. È un'organizzazione produttiva che ha approfittato

⁶ Cfr., per esempio, Fondo Monetario Internazionale, *Economic Outlook*, ottobre 2018, Fig. 1.18.

efficientemente delle nuove aperture derivanti dalla globalizzazione. Essa non reggerebbe al subentrare di protezionismi che sacrificerebbero la produzione e l'occupazione mondiali molto più di quanto sarebbe successo un tempo. Questa minaccia rende quei "dazi" depressivi, soprattutto tramite le aspettative, anche se solo minacciati, magari col preteso fine machiavellistico di ottenere scambi più liberi, come a volte sostiene Trump. La sola prospettiva di tenere in vita a lungo questo strumento di trattativa commerciale bellicosa, rinunciando a contare sulle sedi e i metodi multilaterali, inserisce un elemento dirompente e depressivo nel modello di crescita mondiale. L'effetto depressivo può manifestarsi gradualmente ma, se il timore delle guerre protezioniste non si riduce rapidamente, la "fine di un mondo" economico entra nell'orizzonte degli operatori come una possibilità grave e anche un poco misteriosa quanto alle modalità del suo eventuale concretarsi. Quale altro "mondo economico" possiamo immaginare, rispetto a quello derivante dalla globalizzazione in corso da alcuni decenni e del progresso tecnologico che con essa si è diffuso? Non mancano gli scettici circa l'attuale "modello di sviluppo", ma mancano idee precise su possibili alternative. Non manca chi sostiene che il modello attuale è "insostenibile", ma manca del tutto la prova che altri modelli siano sostenibili e, persino, effettivamente avviabili.

L'interrompersi degli stimoli monetari è fra i fattori "nuovi" che minacciano la crescita. Ma la sua considerazione apre quella dei fattori "vecchi", cioè il permanere di quelle debolezze dell'economia mondiale che avevano già prodotto la grande crisi del 2008-2009, quando la governance economica mondiale aveva trascurato gli shock della globalizzazione, della tecnologia e della demografia, non prevedendo il modo di farvi fronte, non aumentando la concertazione globale, non sviluppando le potenzialità del modello multilaterale. Si era piuttosto cercato, anziché affrontarli, di nascondere gli squilibri derivanti da tali shock⁷ con un aumento sconsiderato dei debiti di famiglie,

⁷ Difficoltà di imprese, banche, pubbliche amministrazioni, disoccupazione e tensioni nella distribuzione personale dei redditi.

imprese, banche, governi. Chi rimaneva spiazzato dall'evoluzione delle cose, anziché trasformarsi e aggiustarsi, sopravviveva indebitandosi. Dalla fragilità finanziaria che quei debiti avevano prodotto era poi scoppiata la crisi. Il rapporto globale stimato fra debiti totali di famiglie, imprese non finanziarie e pubbliche amministrazioni e Pil mondiale, rimasto sotto il 150% negli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso, salito poi rapidamente verso il 200% nel 2000, era giunto attorno a 215 quando scoppiò la crisi del 2008. La crescita dell'indebitamento, sostenuta anche da tecniche finanziarie spericolate, aveva infragilito i bilanci e le prime insolvenze avevano diffuso sfiducia e illiquidità in tutto il sistema finanziario globale. Il subitaneo blocco del credito aveva poi causato la crisi del commercio internazionale, della produzione e dell'occupazione.

Fatto sta che la gravissima crisi è stata curata anche con forti dosi omeopatiche di credito aggiuntivo. In molti casi, più che curarla se ne sono solo leniti i sintomi. Sicché negli ultimi dieci anni il rapporto fra debiti globali e Pil ha accelerato: è cresciuto più di 20 punti. In miliardi di dollari, i debiti delle famiglie sono aumentati poco più del 30%, quelli delle imprese non finanziarie più del 60% e quelli pubblici di quasi il 90%⁸. Il risultato è che la fragilità finanziaria è rimasta: shock geopolitici o procurati da politiche economiche sbagliate, dall'economia reale o dalla finanza, potrebbero riprecipitare crisi di dimensioni comparabili a quella del 2008.

La fragilità attuale ha forme e localizzazioni diverse, e forse meno pericolose, di quella del 2008, anche in seguito ai provvedimenti adottati dopo la grande crisi. Regolamentazione e vigilanza finanziarie sono state migliorate e c'è più coordinamento internazionale; le banche sono meglio capitalizzate; i titoli opachi e illiquidi che scatenarono la crisi Lehman sono meno diffusi; nuove modalità di gestione delle crisi bancarie sono state sperimentate e istituzionalizzate; le fragilità sono più concentrate in

⁸ Usando i dati del McKinsey Global Institute; stime simili si ricavano da Goldman Sachs Global Investment Research, dall'Imf *Global Economic Outlook*, 2018, e dalla *Relazione Annuale* della Banca dei Regolamenti Internazionali, giugno 2018.

alcuni paesi, soprattutto emergenti e, in particolare, in Cina: ciò dovrebbe permettere di circoscrivere più efficacemente focolai di crisi finanziaria che sorgano in parti del sistema globale.

Rimane però il fatto che molte imprese, famiglie e amministrazioni pubbliche sono troppo indebitate e non mancano banche dove il capitale è insufficiente a far fronte a eventuali perdite degli attivi. I rischi d'insolvenza dei governi sono ufficialmente taciuti o sottovalutati, mentre i mercati li prezzano con tassi d'interesse sui debiti sovrani che hanno grandi volatilità e suscitano speculazioni pericolose. Se le insolvenze dei governi sono ancora quasi del tutto prive di regolamentazione, quelle di imprese e banche sono normate in modi diversi nei diversi paesi e regioni del mondo e le regole favoriscono troppo i creditori disincentivando la prudenza dell'impiego dei loro fondi. L'idea di predisporre modalità "normali e ordinate" per ristrutturare sollecitamente debiti ovviamente inesigibili incontra difficoltà giuridiche e politiche, sia in ambito privato che per i debiti pubblici⁹. Diverse procedure fallimentari sono inefficienti, lente e aggravano le conseguenze delle insolvenze. In molti paesi rimane la tendenza a scaricare sul settore pubblico le perdite private, aumentando i debiti cui dovranno far fronte i contribuenti: è questa una delle cause del crescere continuo dei debiti pubblici in un periodo di trasformazione tecnologica e globalizzazione della concorrenza che fa emergere le inefficienze e le obsolescenze di imprese che, anziché venir ristrutturate radicalmente o chiuse, sono tenute in vita con accreditamenti rischiosi o trasferimenti che indebitano il settore pubblico. Ciò genera quelle che la Banca dei Regolamenti Internazionali classifica come imprese "zombie" la cui numerosità pare preoccupante anche limitandosi ai casi più noti e rilevabili¹⁰.

⁹ Gillian Tett, in un acuto e divertente articolo sul *Financial Times* del 15 dicembre, 2018, introduce un pizzico di antropologia nell'avversione moderna alla ristrutturazione dei debiti, ricordando come i cicli d'indebitamento erano gestiti dagli antichi babilonesi: "Is it time to reconsider debt forgiveness?", p. 6.

¹⁰ R. Banerjee, B. Hofmann, "The rise of zombie firms: causes and consequences", *Quarterly Review*, BIS, settembre 2018.

È diffusa la tentazione di contare sul poter ridurre l'incidenza di debiti eccessivi con improbabili crescite dell'attività del debitore, soprattutto quando esso è un paese intero e si tratta di sperare nell'aumento del Pil o, peggio, dell'inflazione. Diffuso è anche il ricatto esercitato da debitori politicamente influenti sulle politiche di stabilizzazione monetaria, ottenendo l'eccessiva persistenza di tassi d'interesse troppo bassi, a loro volta incentivo a non correggere o aumentare gli indebitamenti. Vengono chiamati stimoli monetari espansivi quelli che spesso sono sostegni artificiali ai castelli di carta che legano debitori e creditori e che crollerebbero con condizioni di liquidità e tassi più normali. Questi stimoli gonfiano anche i prezzi dei titoli con bolle speculative il cui scoppio subitaneo costerebbe molto ai risparmiatori e minerebbe la solvibilità degli intermediari e la stabilità del sistema. Notevoli bolle speculative si formano anche nel settore immobiliare, dal quale partì la crisi del 2008, anche se i dati più recenti mostrano che, da questo punto di vista, la situazione mondiale è molto diversificata e in molti paesi non suscita preoccupazioni.

Il problema dell'economia mondiale non è dunque il mero rallentamento della crescita prevedibile, un'inversione del ciclo favorevole nel quale dall'anno scorso si erano riposte speranze. Il problema è la fragilità strutturale sopravvissuta alla ripresa dalla grande crisi.

Di fronte a una nuova crisi finanziaria il mondo si troverebbe più disarmato che con la precedente, nonostante l'esperienza maturata. Ciò per almeno tre ragioni. Innanzitutto il livello dei tassi d'interesse, della liquidità fornita dalle banche centrali e dei debiti pubblici è ancora tale che non lascia spazi adeguati a interventi anticrisi di emergenza delle politiche monetarie e fiscali. Solo gli Usa, e solo in materia di tassi d'interesse, si è un poco approfittato della fine della crisi precedente per ricostituirsì i margini di manovra necessari per un eventuale nuovo improvviso calo della domanda. Ma, proprio negli Usa, si pensi alle dimensioni straordinarie dei programmi di immediate spese federali disposti dalle Amministrazioni Bush e Obama in aiuto

di banche e industrie colpite dalla crisi: col livello e le prospettive dell'attuale debito pubblico statunitense simili interventi sarebbero difficilmente accettati dai mercati senza sconvolgimenti nei tassi, nei cambi e nei prezzi di borsa.

In secondo luogo, diverse economie avanzate (fra le quali senz'altro quella italiana) ed emergenti, sono in condizioni reali, cicliche e strutturali, peggiori del 2008, non essendo nemmeno ancora tornate al livello del Pil di quell'anno. In terzo luogo, il clima delle relazioni internazionali è deteriorato e la reazione a una crisi mondiale difficilmente avrebbe la forza e la determinazione di quella che caratterizzò il G20 nel 2009.

Che fare?

Non si vedono modi di migliorare queste prospettive che non chiedano di tornare a un clima di maggior cooperazione globale e a una rilegittimazione del multilateralismo che è oggi in grave crisi politico-istituzionale. È anche essenziale – quanto poco probabile nel breve periodo – un rafforzamento dell'UE che torni a farne, come è sua vocazione, un protagonista/laboratorio del riassetto delle relazioni economico-politiche mondiali.

Anziché scappare dai problemi economici con chiusure commerciali e divisioni politiche occorrerebbe muoversi il più insieme possibile per riconciliare in modo sostenibile crescita e progresso sociale. I fronti su cui impegnarsi sono due: il primo riguarda prevalentemente il lavoro, il secondo il capitale.

Primo: un "nuovo welfare" che affronti meglio le inefficienze, le insoddisfazioni, le inadeguatezze, i fallimenti economici e psicologici, causati dai grandi cambiamenti degli ultimi decenni, che insista sull'istruzione e la formazione professionale, che aiuti l'adattamento all'evoluzione economica e tecnologica ed eviti di dover lenirne i traumi e rinviarne i costi nascondendo le rigidità e le inettitudini con l'indebitamento privato e pubblico. Un welfare che fornisca una protezione più dinamica e flessibile a una società mutevole e che investa in capitale umano, per rendere le persone capaci di affrontare produttivamente i

cambiamenti e di favorirne di nuovi. Un welfare che, pur col contenuto redistributivo che non può mancargli, sia più capacitante che fatto di meri trasferimenti e sussidi. Un welfare molto costoso, da finanziare in parte abbandonando protezioni statiche non più opportune. Il welfare tradizionale ha consentito lo sviluppo capitalistico in condizioni di progresso civile; oggi occorre una sua modifica piuttosto radicale (definita a volte *flexsecurity*) da decidere con lungimiranza e realizzare con gradualità, continuità e collaborazione internazionale. La gestione adeguata e concertata delle migrazioni fa parte di questo fronte di nuovo welfare e può trasformarle da problema in opportunità.

Secondo: una riforma della finanza privata e pubblica e della sua regolamentazione che ne faccia vero aiuto allo sviluppo equilibrato e sostenibile anziché droga per nascondere squilibri e inefficienze. Regolamentazione, vigilanza, disciplina di bilancio, riforma delle procedure fallimentari e della fiscalità del debito e del capitale, controlli macro-prudenziali, politiche monetarie stabili, caute e meno ambiziose nel controllare il ciclo reale: tutto deve favorire, in un'ottica di coordinamento internazionale, l'allocazione efficiente del capitale finanziario, rimuovendolo da dove è meno produttivo a convogliandolo là dove promette un rapporto più efficiente fra rischio e rendimento. Il mercato del capitale e gli intermediari che vi lavorano devono fare meglio il loro lavoro d'indirizzo delle risorse in un mondo continuamente cangiante. L'accelerata mutevolezza dell'economia e della tecnologia richiede che l'allocazione degli investimenti sia flessibile, con particolare attenzione al capitale immateriale e alle opportunità offerte dalla frontiera delle tecnologie informatiche, e con l'impegno delle politiche industriali per stimolare e assistere, quando occorrono, le riallocazioni.

Per evitare la fine molto costosa di un mondo economico ricco di opportunità ma che ha a lungo camminato incautamente, non si deve rinnegarlo ma rinnovarlo, individuandone i punti critici e facendone oggetto di collaborazione internazionale anziché pretesto per divisioni e pericolosi giochi di effimera sovranità a somma zero.

Il G20

Durante il 2018 hanno avuto luogo i lavori del G20, presieduti e ospitati dall'Argentina. Purtroppo, nonostante durante l'anno i problemi della convivenza internazionale crescessero con evidenza, il G20 non ha rilanciato adeguatamente la cooperazione multilaterale. L'agenda è stata fin dall'inizio centrata su quattro temi importanti ma laterali, rispetto alle maggiori urgenze economico-finanziarie: i problemi del lavoro nel futuro, le infrastrutture per lo sviluppo, la sicurezza alimentare e l'equità di genere. Sulle urgenze climatiche si è dovuta accettare la conferma dell'abbandono dell'accordo di Parigi da parte degli Stati Uniti. Sul commercio internazionale, messo in crisi dai dazi introdotti e minacciati, non si è riusciti a proclamare, come si fece nel 2009 con impatto positivo sulle aspettative, l'impegno a non ricorrere al protezionismo: si è solo ammesso che c'è "spazio per miglioramenti" e che servirebbe una riforma della World Trade Organization (Wto), la cui sostanza non è stata delineata né discussa. L'accordo bilaterale fra Usa e Cina per rinviare nuovi dazi per alcuni mesi è stato l'unico "successo". L'impressione è stata anche che la sede del G20 venisse sfruttata per colloqui bilaterali spesso antagonisti – l'opposto dello spirito del G20 – a volte sconnessi dall'agenda del summit globale. Paradossale che in Italia del G20 si sia parlato soprattutto per l'incontro fra il nostro premier Conte e Juncker che a Buenos Aires avrebbero dovuto chiarire contrasti sulla nostra legge finanziaria contestata da Bruxelles.

Sul tema cruciale e urgente dell'architettura finanziaria internazionale, non si trovano puntualizzazioni realistiche dei pericoli di nuove crisi sistemiche, né impegni di rilievo per prevenirle, né nei comunicati dei ministri delle Finanze e governatori delle Banche centrali¹¹, né nella dichiarazione finale dei leader¹². Il che è sorprendente soprattutto nel primo caso, visto

¹¹ *Communiqué*, G20 Finance Ministers & Central Bank Governors Meeting, 21-22 luglio 2018, Buenos Aires.

¹² G20 Leaders' Declaration, "[Building Consensus for a fair and sustainable](#)

che durante l'anno, proprio in Argentina emergevano gravissime tensioni monetarie e valutarie originate anche da squilibri e spillover internazionali. Sui temi finanziari, come in altre materie, sono stati debolissimi i collegamenti fra le conclusioni del G20 e i suggerimenti forniti, sotto forma di policy brief, dai ricchi lavori dei think tank nel T20 svoltosi contemporaneamente in Argentina¹³.

Importante e prezioso per il futuro è stato invece il rapporto dell'Eminent Persons Group (Epg) sulla governance finanziaria globale¹⁴, pubblicato in versione completa in ottobre ma elaborato lungo l'anno con tempi che avrebbero potuto influenzare le conclusioni del summit mentre hanno ottenuto solo una sottoscrizione astratta di due righe. Il rapporto ammette con grande chiarezza che la stabilità dell'economia e della finanza globalizzate è a rischio e che "il sistema di governance internazionale, lasciato a se stesso, può realmente scivolare in un mondo frammentato, con politiche che confliggono l'una con l'altra e con tutti i paesi che finiscono per risultar perdenti". Propone un "nuovo multilateralismo" che metta in rete le istituzioni esistenti, senza crearne di nuove. Disegna una riorganizzazione del lavoro del G20 basata su programmi triennali e una diversa articolazione degli incontri dei ministri e dei loro vice. Propone nuovi modi di valutare e mitigare i rischi finanziari globali e insiste grandemente sulle iniziative necessarie per migliorare il finanziamento dello sviluppo, favorire la convergenza reale globale, prevenire le crisi speculative e fronteggiare i deficit di liquidità derivanti da squilibri sostenibili delle bilance dei

development", 1 dicembre 2018.

¹³ <https://t20argentina.org/>. Fra i policy brief della task force sull'architettura finanziaria internazionale si trova il contributo di ISPI che l'ha co-presieduta: F. Bruni, J. Siaba Serrate, e A. Villafranca, *Global Monetary Policy Coordination Meetings*, T20 Argentina 2018, lavoro successivamente ampliato e pubblicato col titolo "The quest for global monetary policy coordination", *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 13 (2019-5): 1-16.

¹⁴ Global Financial Governance, Report of the G20 Eminent Persons Group on Global Financial Governance, "Making the Global Financial System Work for All", ottobre 2018.

pagamenti. Le proposte sono numerate ed esposte sia in sintesi sia in dettaglio, in quasi 100 fitte pagine.

È augurabile che il G20 del 2019 trovi il modo di concentrare i suoi lavori su un'agenda del tipo delineato dall'Epg che, pur riguardando solo i temi finanziari, è innovativa nel proporre lo stile di governance e mira a permettere di affrontare in un clima di stabilità e con mezzi adeguati le sfide globali su tutti i fronti.

PARTE II

L'ITALIA

9. La politica estera italiana

Ugo Tramballi

“You campaign in poetry, you govern in prose”, diceva Mario Cuomo, il governatore democratico di New York. Di elezioni ne aveva fatte tante e sapeva quanta differenza ci fosse fra le promesse del candidato e il realismo al quale è poi chiamato l'amministratore. A meno che non decida di fare una rivoluzione.

È la scoperta che i vice presidenti del Consiglio Luigi Di Maio e Matteo Salvini, il Movimento 5 Stelle e la Lega, i vertici e le loro basi, stanno facendo giorno per giorno nell'attività di governo: da una parte i grandi patti con l'elettorato, dall'altra la realtà dei conti economici, delle alleanze internazionali, di una politica nazionale e internazionale in equilibrio fra cambiamento e continuità.

Tre erano i partiti che l'anno scorso si potevano definire anti-sistema, con serie e legittime possibilità di governare dopo il voto del 4 marzo 2018: Cinque Stelle, Lega e Fratelli d'Italia. Tutti e tre proponevano mutamenti radicali anche in politica estera: avvicinamento alla Russia, riduzione degli obblighi con la Nato, anti-europeismo. In alternativa al modello occidentale, prima delle elezioni il sito del Movimento 5 Stelle proponeva quello cubano-venezuelano.

Due di quei tre partiti oggi governano in un'alleanza che in campagna elettorale avevano categoricamente negato di voler formare. Ciò che li unisce è un “contratto” finora rispettato dalle due parti ma applicato con difficoltà, in qualche caso sfidando le leggi della fisica. Nell'accordo di governo non c'è molta politica estera ma, per esempio, si tenta di far quadrare l'alleanza “privilegiata” con gli Stati Uniti e la fedeltà alla Nato, con la necessità di eliminare le sanzioni economiche alla Russia che Usa e Alleanza atlantica sostengono.

Paralisi ideativa

Per scelta pragmatica, dato il ruolo dell'Italia nel mondo, e anche per scarsa attenzione verso le vicende internazionali (l'unico ad averne davvero sembra Matteo Salvini), il governo Cinque Stelle-Lega ha notevolmente ridotto i confini geopolitici dentro i quali definire l'interesse nazionale. Il tema più importante è la questione migranti, a cavallo fra politica interna ed estera: si gioca fra Libia e Bruxelles ma l'obiettivo finale è il consenso elettorale interno. Più o meno come la questione economica il cui epicentro è per metà a Bruxelles con la UE e per l'altra metà a Roma nel confronto fra realtà e promesse elettorali. Questione migratoria e crisi economica restano comunque le due principali preoccupazioni degli italiani secondo tutti i sondaggi, prima e dopo il 4 marzo.

Secondo l'Unhcr, l'Agenzia Onu per i rifugiati, i profughi nel mondo sono 68,5 milioni¹. La gran parte, 40 milioni, sono sfollati all'interno dei loro stessi paesi; 25,4 sono profughi e 3,1 milioni i richiedenti asilo. Circa la metà dei fuggitivi viene da tre paesi: Siria (6,3 milioni), Afghanistan (2,6), Sud Sudan (2,4). La Giordania e l'Uganda ospitano ciascuno un milione di profughi ma in proporzione alla demografia nazionale, il record è del Libano nel quale i fuggitivi stranieri sono il 25% della popolazione: il "punto di rottura" per la stabilità di un paese, secondo gli esperti.

Molti credono che l'Italia sia stata invasa dai migranti e che ospitarli stia dilapidando le risorse nazionali: per l'esattezza 45mila euro per ogni italiano, aveva detto recentemente Matteo Salvini. Euro più, euro meno, sarebbero 2.700 miliardi: difficile arrivare a tanto anche calcolando il costo dei servizi sociali e sanitari ai quali ha accesso una parte dei migranti. Secondo un rapporto del Center for Strategic International Studies (Csis) di Washington, invece, nel 2016 la comunità internazionale (noi compresi) ha speso 28 miliardi di dollari solo per rispondere

¹ Unhcr, Figures at a Glance, <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>

all'emergenza, non alle cause delle migrazioni². Più dell'80% di quella cifra è speso nei paesi "shock absorbers", quelli che subiscono il primo impatto migratorio: Pakistan, Uganda, Giordania, Libano, Turchia.

La questione dunque è così grande e senza soluzioni entro un tempo determinabile, che secondo Csis si crea una paralisi ideativa ("*analysis paralysis*") nella valutazione del fenomeno. In questo vuoto è possibile enfatizzare cifre ed effetti delle migrazioni, trasformando il problema in emergenza, una questione globale in miniera di consenso elettorale nazionale. Una vittima illustre di questa distorsione è stato il *Global Compact for Migration*, l'accordo sponsorizzato dall'Onu per creare un quadro generale condiviso sulla questione migratoria.

L'Italia aveva ufficialmente annunciato di partecipare al vertice di Marrakech nel quale i Paesi membri delle Nazioni Unite avrebbero sottoscritto il documento, comunque non vincolante. "Quello che faremo a Marrakech è d'importanza fondamentale", aveva detto il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi. Anche il presidente del Consiglio Giuseppe Conte era favorevole. Inaspettatamente, la Lega si era opposta, spiegando che una questione di così grande interesse doveva essere discussa dal popolo sovrano, attraverso un dibattito parlamentare, e non da un organismo internazionale che nessuno aveva votato. Il *Global Compact* non attribuisce all'Onu alcuna competenza superiore al potere decisionale dei singoli stati. Il documento di Marrakech non impegna nessuno: come il rapporto del Csis, definisce solo le linee di fondo su come affrontare la questione³.

Respingendo Marrakech, la Lega che secondo i sondaggi sarebbe il primo partito se si votasse oggi, ha spinto l'Italia fra i paesi più oscurantisti e illiberali dell'Europa orientale: un fronte diverso da quello al quale tradizionalmente aderisce il nostro

² "Confronting the Global Forced Migration", Center for Strategic and International Studies (Csis), maggio 2016.

³ Nazioni Unite, Assemblea Generale, *Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, 30 luglio 2018.

paese. Ma ancora più, viene negato un fenomeno che esiste da quando l'uomo cammina sulla crosta della Terra: le migrazioni.

Mare Nostrum versus Notre Mer

L'evento internazionale più importante per la nostra diplomazia è stato il vertice di Palermo sulla Libia, il 12 e 13 novembre 2018. Se esiste un luogo fuori dai nostri confini che definisce l'interesse nazionale italiano, quello oggi è la Libia: energia, migrazioni, terrorismo. Si è discusso a lungo se denunciare il fallimento o proclamare il successo di quell'incontro internazionale. Non è stato l'uno né l'altro: l'Italia aveva il diritto e probabilmente l'obbligo di organizzare quel vertice che tuttavia non ha dato alcun risultato.

Constatato che la stabilizzazione della Libia è ancora lontana, l'aspetto più evidente del vertice di Palermo è stata l'inutile concorrenza tra Francia e Italia per il primato su quello sfortunato paese e nel Mediterraneo. Una leadership che nessuno dei due possiede: sauditi, Emirati ed egiziani dalla parte di Khalifa Haftar, Turchia e Qatar da quella di Fayeze al-Sarraj, hanno più potere d'influenzare gli avvenimenti di quanto ne abbiano Roma e Parigi. I due vertici voluti dalla Francia nel 2017 al castello di La Celle-Saint-Cloud e a maggio a Parigi, sono rimasti senza risultati come quello di Palermo. Intanto cresce il ruolo della Russia, i cui interessi energetici in Libia sono concorrenti a quelli italiani e francesi.

Nel precedente governo di centro-sinistra come in quello attuale, la nostra politica libica è sempre stata più una nemesi che una strategia. Per noi è soprattutto colpa della Francia: da quando bombardò la Libia e fece cadere Gheddafi, a oggi. In questo atteggiamento auto-assolutorio che nasconde gravi errori come l'aver puntato per troppo tempo solo su Sarraj, giocano probabilmente anche i nostri limiti di autorevolezza internazionale: una mancanza che forse l'attuale esecutivo accentua ma che è storica, zavorra anche dei governi precedenti.

Il tentativo di Giuseppe Conte nella sua visita a Washington, a fine luglio, di ottenere da Donald Trump una specie di primato italiano sulla Libia, è stato velleitario. “Abbiamo costruito una cabina di regia permanente, una specie di gemellaggio nel Mediterraneo. Il nostro paese sarà il punto di riferimento in Europa per la sicurezza, l’immigrazione e la stabilizzazione per la Libia”⁴, dichiarava Conte, sperando che il comune e dichiarato “populismo” con l’Amministrazione Trump, presupponesse altre convergenze. Pur non appartenendo allo stesso campo, anche Emmanuel Macron aveva tentato senza successo di portare il presidente americano dalla sua parte, riguardo alla Libia. Un paese verso il quale tuttavia Donald Trump è del tutto indifferente. Nell’incontro con Conte a Washington, al presidente sembrava interessare solo la realizzazione del gasdotto in Puglia e lo shale gas americano che l’Italia dovrebbe comprare nonostante costi più di ciò che offre il mercato internazionale.

Le nostre accuse all’arroganza francese sono più che giustificate: la loro pretesa di organizzare elezioni nel novembre 2018, non aveva senso. Stabiliti i nostri peggiori difetti – l’arroganza dei francesi e il vittimismo italiano – la cosa migliore sarebbe lavorare insieme. Sommessamente, è il consiglio che a Palermo si era permesso di dare Sarraj. Ma non sembra sia stato ascoltato. Sulla Libia, i migranti, le sanzioni alla Russia, sulle dichiarazioni a Bruxelles di Pierre Moscovici riguardo ai nostri conti, e su ogni altra questione internazionale, fra Italia e Francia si è alzato il muro di una inutile Guerra fredda. I ripetuti insulti di Matteo Salvini non aiutano a far lavorare la diplomazia. “Se incontro Macron mi alzo e vado in curva”, aveva detto tra le altre cose il ministro dell’Interno prima di partire per Mosca, dove aveva assistito alla finale di Coppa del Mondo, tifando Croazia: “Di vedere Macron che saltella, non ho voglia”⁵.

⁴ “Intesa dai migranti alla sicurezza. Trump a Conte: siamo due outsiders”, *Corriere della Sera*, 31 luglio 2018.

⁵ “Mondiali, Salvini va alla finale”, *Il Giornale*, 13 luglio 2018.

Italjanskij Sojuz

Qualche giorno prima delle elezioni del 4 marzo il *New York Times* si chiedeva se la Russia avesse intenzione di manipolare anche gli elettori italiani, come era accaduto con gli inglesi per la Brexit e gli americani contro Hillary Clinton. La risposta era stata negativa: l'intervento degli hackers non serviva perché gli italiani erano già filo-russi, constatava il giornale americano⁶.

Le relazioni fra i due paesi sono una tradizione antica che nasce nei governi Dc e con la forte capacità d'influenza del Pci; costruita da interessi economici stretti ancor prima che nella Germania Ovest incominciasse la Ostpolitik di Willy Brandt. Nonostante i rapporti dell'intelligence sulle "campagne d'influenza" in tempi di elezione, condotte da "paesi stranieri" facilmente identificabili, sia Matteo Renzi che Paolo Gentiloni si sono sempre guardati dall'avanzare pubblicamente sospetti sulla Russia.

Preceduto da più di una visita di Matteo Salvini, il presidente del Consiglio è andato a Mosca a incontrare Vladimir Putin a fine ottobre 2018. Almeno per la stampa e l'opinione pubblica nazionali, l'effettiva importanza dei colloqui è stata offuscata dal dibattito e dalle polemiche interne attorno alla manovra. Sin dal suo ingresso a Palazzo Chigi, ha spiegato Giuseppe Conte al presidente Putin, "ho mostrato un'attenzione particolare" per la Russia. Ricordando che Putin non visitava l'Italia "da troppo tempo", il premier ha aggiunto di "non volere che gli italiani pensino che lei non sia più interessato a loro". E ancora: "Sono qui oggi per dimostrare al presidente Putin la costante volontà dell'Italia d'impegnarsi nel dialogo: le sanzioni non possono essere un fine ma un mezzo per risolvere le differenze"⁷. Le sanzioni sono soprattutto uno strumento perché finalmente la Russia ottemperi agli accordi di Minsk sull'Ucraina, da lei sottoscritti nel 2014. È un dettaglio sul quale il governo italiano tende a

⁶ "Will Russia Meddle in Italy's Elections? It May Not Have To", *New York Times*, 2 marzo 2018.

⁷ "Italy lauds Putin and sets un Brussels battle", *Financial Times*, 25 ottobre 2018.

soffermarsi molto poco, nonostante le sollecitazioni discrete della Farnesina. Forse dipende dalla storica tendenza italiana di parlare con tutti dando torto a pochi: quella vocazione che il premier Conte definisce “capacità di mediazione e ascolto”⁸, che nel mondo ci garantisce molti amici ma poca autorevolezza.

Anche alla quarta edizione di MED, i Dialoghi Mediterranei organizzati a fine novembre da Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e ISPI, Sergey Lavrov è stato l’acclamato ospite d’onore. Fra gli applausi più che calorosi, il ministro degli Affari Esteri russo ha tenuto una lezione di diritti umani, rispetto delle regole internazionali e libertà di stampa, senza che nessuno gli chiedesse almeno degli accordi di Minsk.

Ministri degli Affari Esteri

Sempre ai Dialoghi Mediterranei, nel suo discorso d’apertura il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero aveva ringraziato l’ex premier Gentiloni per aver organizzato le tre precedenti edizioni di Rome MED Mediterranean Dialogues. Poco dopo aveva ricordato che, pur nella necessità di regolare e limitare i flussi, i migranti erano sempre degli esseri umani. Per così poco, dalla Lega e dalla stampa a lei vicina è venuto un coro di critiche al ministro.

Nel quadro pluridecennale di stabilità della politica estera italiana, quando il sistema di alleanze, amicizie e comportamenti diplomatici era consolidato, il ministro degli Affari Esteri godeva di ampia libertà di azione. Nel quadro di oggi, che non è più del tutto un quadro ma una figura geopolitica sempre più confusa, Enzo Moavero è come ingabbiato. Il suo curriculum apparentemente stride con quanto proponevano i programmi elettorali di M5S e Lega, e con ciò che i due partiti hanno continuato a fare anche dopo il 4 marzo. Luigi Di Maio e Matteo Salvini hanno

⁸ Il presidente del Consiglio l’ha ricordato anche nel suo discorso conclusivo di “Rome MED Mediterranean Dialogues 2018”, i “dialoghi mediterranei” organizzati a Roma dalla Farnesina e da ISPI.

ripetutamente dichiarato di non volere uscire dall'euro né dalla UE. Ma nei comportamenti i due vice premier sembravano puntare al contrario, nella convinzione che il voto europeo di maggio stravolgerà gli equilibri continentali: almeno fino a fine 2018, quando la questione del debito italiano è arrivata al confronto reale con Bruxelles e soprattutto con i mercati.

Il 28 agosto dell'anno scorso, il ministro dell'Interno Salvini era a Milano a incontrare l'ungherese Viktor Orbán, il presidente del Consiglio Conte ospitava a Roma il ceco Andrej Babiš, il ministro del Lavoro Di Maio vedeva al Cairo Abd al-Fattāh al-Sīsī e il ministro dell'Economia e delle Finanze Giovanni Tria era nella Repubblica Popolare per convincere i cinesi a investire in Italia. Come rappresentante del governo o di partito, ognuno stava svolgendo le sue legittime funzioni. Ma in un paese nel quale i due vice premier sono più del premier i veri titolari del programma di governo – relazioni internazionali comprese – qualche confusione quel giorno la poteva generare.

Matteo Salvini e il premier Orbán si incontravano da leader di due partiti: Lega e Fidesz. Ma insieme hanno discusso di come cambiare l'Europa, in contrasto con la politica ufficiale del governo. “Se per Matteo Salvini Viktor Orbán è ‘un eroe’”, per il premier ungherese il vice premier italiano è un ‘compagno di destino’”. E ancora: “Di alleanze si parlerà dopo le elezioni europee, ora il compito mio e di Matteo è quello di raccogliere gli elettori per fare la svolta in Europa”. Come aveva spiegato Salvini qualche giorno prima in un'intervista al *Corriere della Sera*⁹, una radicale soluzione del problema dei migranti non l'avrebbe cercata con la Ue ma con gli ungheresi, gli inventori della “democrazia illiberale”. La visita di Orbán a Milano ricorda quando Mahmoud Ahmadinejad, allora presidente estremista iraniano, andava a Beirut a incontrare il capo di Hezbollah, ignorando il primo ministro libanese.

⁹ M. Cremonesi, “‘Matteo ha difeso l'Europa’. L'alleanza di Orbán con Salvini”, *Corriere della Sera*, 29 agosto 2018.

¹⁰ “Dobbiamo poterli ritornare indietro. Con Orbán studieremo la soluzione”, *Corriere della Sera*, 24 agosto 2018.

È innegabile che Salvini abbia una sua agenda di politica estera che va oltre le competenze e le visite da ministro dell'Interno in nome delle legittime necessità di dicastero. Un'agenda che non sembra essere esattamente quella di Moavero: se sulla scena internazionale i due ministri agiscono di comune accordo, non se ne è accorto nessuno. Le posizioni di Salvini sul “problema Regeni”, il giovane italiano torturato e ucciso dal regime egiziano, sono molto diverse da quelle degli alleati pentastellati e del resto del governo: incontrando il vice premier al Cairo, a luglio dell'anno scorso – tre settimane prima della visita di Moavero – che idea si sarà fatto al-Sisi della compattezza del governo italiano su quella vicenda? A Mosca poi il vice premier duramente contrario alle sanzioni, è di casa.

Il 2018 si è concluso con la visita di Matteo Salvini in Israele: accolto da molte critiche della stampa ma da statista dal governo di Gerusalemme, nativista quanto il vice premier italiano. “Non ha alcun senso definire Marine Le Pen persona non grata a Gerusalemme mentre ora si riceve Salvini nella residenza del presidente, dell'ufficio del primo ministro e a Yad Vashem”¹¹, il memoriale dell'Olocausto. Reuven Livlin, il presidente israeliano, non aveva poi incontrando Salvini a causa di altri impegni, sollevando il sospetto che non lo volesse vedere per le posizioni di estrema destra dell'italiano.

A parte la definizione di “terroristi” a Hezbollah che contrasta con la posizione ufficiale italiana e mette in pericolo il migliaio di soldati della Brigata Garibaldi in missione Onu nel Sud del Libano, a Gerusalemme Salvini si è contenuto. Ma l'estate scorsa in un'intervista al *Washington Post* il vice premier aveva detto che Donald Trump aveva fatto bene a spostare l'ambasciata americana a Gerusalemme¹². Non è proprio quello che pensano UE e Farnesina, fino a prova contraria.

¹¹ “Italy's Salvini should be persona non grata in Israel”, *Ha'aretz*, 7 dicembre 2018.

¹² “Transatlantic Relations: Charting a New Course”, Roma, 8 ottobre 2018.

Le alleanze e il futuro

La constatazione di Mario Cuomo sulla diversità fra ciò che un politico dice in campagna elettorale e poi fa da amministratore (a meno che non pensi a una rivoluzione), è applicata con più chiarezza in altri contesti internazionali. Il ritiro delle truppe dall'Afghanistan che Di Maio aveva promesso prima delle elezioni, ora è diventato una moderata rimodulazione dei nostri soldati sui terreni di crisi internazionali.

Prima o poi anche l'Italia dovrà affrontare la questione del 2% di Pil in spese militari, come chiedono gli americani a tutti i membri della Nato. La detestata Francia è già all'1,79. In un incontro pubblico, il sottosegretario agli Affari Esteri Manlio Di Stefano, pentastellato, ha ricordato che valutando l'1,1% italiano si dovrebbe anche calcolare il costo dei nostri soldati impiegati nelle missioni Nato: sono molti di più di quelli dei paesi che già arrivano al 2% del Pil per la Difesa (Grecia, Regno Unito, Estonia, Romania e Polonia)¹³. Terzo dopo gli Stati Uniti e la Germania, il contributo italiano alla Resolute Support Mission in Afghanistan e alla Kfor in Kosovo è di 1.437 soldati. La Grecia ne ha 130, la Gran Bretagna 530, l'Estonia 7, la Romania 738, la Polonia 499¹⁴.

Il limbo nel quale vive oggi la politica estera italiana fra atlantismo ed europeismo da un lato, spinte populiste e richiami dall'Est dall'altro, è comune ad altri paesi occidentali. La causa principale di tanta incertezza è Donald Trump. Se il comportamento del presidente degli Stati Uniti mette in discussione il ruolo della potenza che regge il sistema liberale occidentale, ogni alleato è legittimato a cercare orizzonti diversi per garantire la propria sicurezza futura. In questo liberi tutti che viene dal luogo più inaspettato – la Casa Bianca – l'Italia si sta distinguendo più di altri. A volte si ha l'impressione che alcuni rappresentanti del governo non pensino a un

¹³ "Italy has done alot – maybe too much", *The Washington Post*, 19 luglio 2018.

¹⁴ Nato, Resolute Support Mission, *Resolute Support Mission (RSM): Key Facts and Figures*, 2018; Nato, Kosovo Force (Kfor), *Key Fact and Figures*, 2018.

cambiamento ma a una rivoluzione del nostro posto nel mondo. Tuttavia, quanto valgono queste riflessioni e cosa accadrà se fra meno di due anni gli Stati Uniti eleggeranno un presidente determinato a ripristinare il tradizionale sistema di alleanze e impegni, oggi dato in via d'estinzione?

10. La politica economica italiana nel quadro europeo

Franco Bruni

Un circolo vizioso

Nel rapporto economico-politico dell'Italia con l'UE il 2018 ha visto vicendevolmente alimentarsi due processi di deterioramento. Da un lato il cambio di governo ha dato luogo a contrasti di forma e di sostanza con quell'"Europa" contro la quale si è rivolta la propaganda dei partiti sovranisti e il bisticcio sulla disciplina di bilancio. Ciò ha isolato l'Italia e l'ha portata a trascurare quello che sarebbe stato il modo più importante e urgente di perseguire l'interesse nazionale: occuparsi intensamente della trattativa sull'approfondimento dell'Eurozona, che rimaneva in corso nell'agenda del Consiglio, e influenzarla opportunamente.

D'altro canto, problemi politici interni agli Stati membri e diverse istanze nazionalistiche e divisive hanno travagliato l'anno dell'UE finendo per frenare i dossier di approfondimento. Sono state così quasi del tutto tradite le promesse contenute nel piano di azione sul quale l'Unione si era impegnata alla fine del 2017¹. L'incepparsi del cammino europeo lo ha reso ancor meno attraente per l'Italia il cui atteggiamento, a sua volta, è stato, più o meno implicitamente, fra gli alibi dell'UE per non mantener le promesse. Un circolo vizioso dal quale, alla fine dell'anno, non si vede via d'uscita evidente.

¹ EU Commission, [Roadmap for deepening Europe's Economic and Monetary Union](#), 6 dicembre 2017.

Conviene esaminare i due processi che si sono intrecciati, cercando qualche conclusione in prospettiva.

La discontinuità italiana

Le elezioni del 4 marzo hanno avuto un risultato traumatico rendendo difficile la formazione del governo che ha richiesto 89 giorni, il periodo più lungo della storia repubblicana. Nel “contratto per il governo del cambiamento”², l’anomala formula programmatica sulla quale si è basata la maggioranza Lega-M5S, le questioni europee appaiono in vari punti³.

Circa la politica economica, il brevissimo capitolo 8 del contratto, su debito pubblico e deficit, si apre con una visione della macroeconomia della riduzione del debito pubblico sulla quale, giusta o sbagliata che sia, il governo ha poi effettivamente basato l’illustrazione della politica di bilancio che è venuto formulando: il debito non si riduce con l’austerità ma con la crescita, “da ottenersi con un rilancio della domanda interna dal lato degli investimenti ad alto moltiplicatore e politiche di sostegno del potere di acquisto delle famiglie”. L’insistenza iniziale sugli investimenti da parte del nuovo governo si accorda anche con un interessante richiamo alla *golden rule*⁴: ci si propone di “indurre la Commissione europea allo scorporo degli investimenti pubblici produttivi dal deficit corrente in bilancio”⁵. Dopodiché, mentre i trasferimenti di sostegno al reddito delle famiglie sono stati effettivamente proposti, in varie forme, nella faticosa costruzione della legge di bilancio 2019 gli investimenti pubblici sono stati sacrificati.

Nel capitolo c’è poi un accenno, non proprio chiarissimo, a “quanto riguarda le politiche sul deficit”: si desidera “ridiscutere

² [Contratto per il governo del cambiamento](#), 2018.

³ Compreso, ovviamente, il capitolo 13 sul governo.

⁴ Cara al ministro Tria non meno che a Mario Monti.

⁵ Cfr. il capitolo 8, p. 17. Si potrebbe osservare che gli investimenti sono ... esclusi per definizione dal deficit ‘corrente’: ma all’accuratezza terminologica del ‘contratto’, come alla sua chiarezza sintattica, non si può chieder troppo.

i Trattati dell'UE e del quadro normativo principale a livello europeo" prevedendo "una programmazione pluriennale volta ad assicurare il finanziamento delle proposte oggetto del presente contratto attraverso il taglio degli sprechi, la gestione del debito e un appropriato e limitato ricorso al deficit"⁶.

All'"Unione Europea" è anche dedicato un intero capitolo di due pagine, collocato stranamente verso la fine del contratto, fra quello del turismo e quello dell'università⁷. Esso si apre impegnandosi a chiedere "la piena attuazione degli obiettivi dei Trattati". Seguono una serie di punti specifici quanto svariatissimi che richiamano, fra l'altro: la "creazione di uno spazio senza frontiere interne", l'"affermazione dell'identità europea sulla scena interazionale", la "cooperazione negli affari interni", il rafforzamento del Parlamento europeo e del principio di sussidiarietà. Ma contestualmente ci si propone di chiedere "di estendere alla Banca Centrale Europea lo Statuto vigente delle principali banche centrali del mondo"⁸: probabilmente ci si riferisce al finanziamento diretto del settore pubblico la cui esclusione è caratteristica distintiva dei Trattati che si vorrebbero pienamente attuati. Particolarmente oscuro è il punto in cui si propone di "sviluppare il necessario *acquis* comunitario al fine di valutare in quale misura si renda necessario rivedere le politiche e le forme di cooperazione instaurate allo scopo di garantire l'efficacia dei meccanismi e delle istituzioni comunitarie"⁹. Si vuole anche "rivedere l'impianto della governance economica europea (politica monetaria, Patto di Stabilità e crescita, Fiscal compact, Meccanismo europeo di Stabilità, procedura per gli equilibri macroeconomici eccessivi, ecc.) attualmente asimmetrico, basato sul predominio del mercato rispetto alla più vasta dimensione economica e sociale"¹⁰. L'onnicomprensiva rivoluzione verrebbe peraltro messa in atto "insieme ai partner europei".

⁶ *Ibidem*.

⁷ Capitolo 29, pp. 53-55.

⁸ *Ivi*, punto (b), p. 53.

⁹ *Ivi*, punto (f), p. 53.

¹⁰ *Ivi*, p. 54.

Nel contratto di governo non è dunque radicato violento eu-roscetticismo né drastico sovranismo anti UE: esso ospita però affermazioni che, proprio perché non chiare nella forma e nella sostanza, possono considerarsi premesse di un periodo di difficile collaborazione con Bruxelles e di politiche economiche difficilmente trattabili nel normale dialogo con la Commissione e poco propense al rispetto delle regole europee.

È qui opportuno tralasciare la cronaca dei bisticci verbali intercorsi fra il nostro governo e la Commissione, in entrambe le direzioni, ed evitare altresì di ricordare l'evoluzione della notevole e mutevole diversità di accenti con cui i nostri premier, vice premier e ministri economici hanno trattato i temi di politica fiscale e i rapporti con l'Europa. Meglio guardare al succedersi delle formulazioni con cui, fino alla fine dell'anno, si è cercato di definire e concordare con la Commissione gli impegni di bilancio del triennio 2019-2021.

Il governo Gentiloni, dovendo passare il testimone proprio in primavera¹¹, quando era tenuto a presentare il Documento di Economia e Finanza, ha giustamente preparato un testo che si limita a riassumere le tendenze in corso conseguenti alle politiche da lui adottate¹². Conviene fissare l'attenzione solo su tre parametri. Il deficit di bilancio ("indebitamento netto") in rapporto al Pil appare in quel testo all'1,6%, migliorato di 5 decimali rispetto al 2017 e proiettato a dimezzarsi nel 2019. Misurato in termini "strutturali", cioè al netto di misure una tantum e della componente ciclica, è previsto all'1% nel 2018 e allo 0,6 nel 2019. Quello del deficit strutturale è forse l'aggiustamento cruciale nel dialogo di coordinamento con la Commissione che l'anno prima aveva richiesto di renderlo più severo e che ancora tende a giudicarlo insufficiente. Con questi deficit, il rapporto fra debito e Pil, il parametro più preoccupante e deviante della finanza pubblica italiana, scende di 1,6 punti dal 2017 al 130% del 2018 e al 127,1% nel 2019, con proiezioni che negli anni seguenti paiono consentire il graduale rispetto della "regola del

¹¹ Il governo Conte è subentrato il 1° giugno.

¹² *Documento di Economia e Finanza 2018*, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

debito” comunitaria. Va detto che tutto ciò è consentito da una previsione del tasso di crescita del Pil piuttosto favorevole¹³ e in seguito rivelatasi illusoria: 1,5% nel 2018, 1,4% nel 2019.

Durante l'estate il nuovo governo italiano non ha smentito in sede comunitaria le proiezioni del deficit e del debito ereditate dall'esecutivo precedente; non solo: ha sottoscritto, senza speciali obiezioni, come membro del Consiglio europeo, l'impegno/raccomandazione di accentuare l'aggiustamento del deficit strutturale del 2019 per scongiurare il rischio di deviazioni significative dalle regole comunitarie e accelerare la riduzione del debito¹⁴. Le raccomandazioni sottoscritte in luglio vanno ben oltre i numeri del deficit e del debito: analizzano diversi aspetti strutturali delle politiche italiane (dal sistema fiscale a quello giudiziario, dalle politiche del lavoro a quelle di promozione della ricerca scientifica) e suggeriscono interventi che non hanno poi trovato eco nelle decisioni di fine anno quando, come nel caso del sistema pensionistico, non sono stati addirittura contraddetti da decisioni opposte.

La ribellione alle regole avvenuta in autunno è dunque apparsa una sorprendente discontinuità. Con la “Nota di aggiornamento” al documento di economia e finanza del 27 settembre¹⁵, poi confermato nel “Draft Budgetary Plan” (Dbp) di ottobre¹⁶, Conte e Tria hanno comunicato notevoli variazioni dei numeri del programma di bilancio, con forti deviazioni dalle regole comunitarie e dalle raccomandazioni sottoscritte poco più di due mesi prima, accompagnandole con indicazioni vaghe circa le misure da adottare e con previsioni del loro impatto sulla

¹³ L'ottimismo sul Pil, del quale verrà poi accusato soprattutto il governo seguente, rende però più “virtuosa” la previsione del deficit strutturale. Infatti questo, che è stimato al netto dell'effetto del ciclo (che quando è positivo migliora la finanza pubblica), aumenta quando il Pil si stima più prossimo al suo potenziale. Il fatto che, ciononostante, esso rimanga contenuto è dunque segno di rigore.

¹⁴ [Council Recommendation of 13 July 2018 on the 2018 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2018 Stability Programme of Italy](#), OJ C 320, 10.09.2018, p. 48.

¹⁵ *Italy's Draft Budgetary Plan 2019*, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

¹⁶ *Ibidem*.

crescita difficili da condividere. Nel nuovo piano il deficit è divenuto l'1,8% del Pil nel 2018 e, soprattutto, è cresciuto fino al 2,4% nel 2019 (tre volte quanto previsto in primavera e confermato in luglio). Particolarmente grave è subito apparso l'aumento del deficit strutturale del 2019: dallo 0,6% del Pil (già eccessivo secondo la Commissione) all'1,7%. Il rapporto debito/Pil interrompe la discesa e risale al 130% nel 2019. Tutto ciò con una previsione di crescita del Pil che non si è allineata al pessimismo subentrato gradualmente a metà anno un po' in tutto il mondo e raggiunge l'1,5% nel 2019 e 1,6% nel 2020. Più di un terzo della crescita prevista è giustificata con un'eccezionale impatto espansivo delle spese in deficit programmate.

La qualità delle misure delineate nel Dbp, dal "reddito di cittadinanza" all'anticipo dei pensionamenti, dalle politiche d'investimento al condono di pendenze fiscali, agli aumenti dell'Iva previsti come salvaguardia dei saldi di bilancio del 2020-2021, è stata subito soggetta a disamine e critiche da vari analisti e dall'opposizione. Critiche sia circa l'opportunità intrinseca delle singole misure che in merito al loro sopravvalutato impatto sulla crescita, affidato soprattutto a trasferimenti redistributivi. Volendo però limitarci all'avventurosa e controversa interazione con la Commissione, va notato che quest'ultima, nella fase di esame del Dbp, è tenuta a concentrarsi sui saldi e sul profilo dell'indebitamento, nonché sui livelli del Pil previsti a cui si rapportano deficit e debito. Ed è su questi numeri che evolve il rapporto con Bruxelles lungo la fine dell'anno. Va anche detto che il 13 ottobre il nuovo piano del governo riceve un giudizio negativo dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (Upb), l'organo nazionale indipendente deputato a validarne le previsioni¹⁷. Al mancato avallo dell'Upb, un'istituzione creata da un'iniziativa europea e presente in tutti i Paesi membri, la Commissione non mancherà di far poi riferimento, considerandolo un aggravante delle deviazioni programmate.

¹⁷ Il Regolamento UE n. 473/2013 richiede che le previsioni macroeconomiche su cui si basa il Programma di Stabilità siano validate da un'istituzione nazionale indipendente.

La prima disapprovazione ufficiale della Commissione circa il nuovo progetto di bilancio italiano è avvenuta con una lettera del 5 ottobre¹⁸. La data rileva in quanto smentisce chi (compreso il presidente Conte), alla fine dell'anno, ha incolpato Bruxelles del ritardo con cui la legge finanziaria è giunta al nostro Parlamento, non consentendo di esaminarne eventuali emendamenti e portando a un voto di fiducia nell'ultimo giorno utile per evitare l'esercizio provvisorio. Nella lettera si nota che l'aumento dei deficit del nuovo bilancio "indica, a prima vista, una significativa deviazione dalle raccomandazioni del Consiglio¹⁹. Ciò costituisce una seria preoccupazione. È richiesto alle autorità italiane di assicurare il rientro nelle regole fiscali comunitarie. Nel frattempo la Commissione rimane disponibile per un dialogo costruttivo".

Dialogo che non manca d'infittire la corrispondenza fra Roma e Bruxelles. L'Italia riceve un'altra lettera il 18 ottobre²⁰, dove il richiamo si fa più preciso e severo e include anche il mancato avallo dell'Upb; il ministro Tria risponde il 22²¹: riconosce la violazione del Patto di Stabilità; promette di rientrare nelle regole a partire dal 2020 con la crescita del Pil che risulterà dal mutamento del budget 2019; spiega il dissenso dalle valutazioni dell'Upb rispetto alle quali ritiene di avere solo il dovere di *comply or explain*. Segue subito, il 23, la comunicazione

¹⁸ Lettera di Valdis Dombrovskis (Vice Presidente, Commissione europea), Pierre Moscovici (Commissario Affari economici e monetari, Commissione europea) a Giovanni Tria (Ministro dell'Economia e delle Finanze), 5 ottobre 2018, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_reply_minister_tria_0.pdf

¹⁹ Il Consiglio di luglio dove anche l'Italia aveva sottoscritto le raccomandazioni.

²⁰ Lettera di Valdis Dombrovskis (Vice Presidente, Commissione europea), Pierre Moscovici (Commissario Affari economici e monetari, Commissione europea) a Giovanni Tria (Ministro dell'Economia e delle Finanze), 18 ottobre 2018, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/18_10_18_commission_letter_to_italy_en_0_1.pdf.

²¹ Lettera di Giovanni Tria (Ministro dell'Economia e delle Finanze) a Valdis Dombrovskis (Vice Presidente, Commissione europea), Pierre Moscovici (Commissario Affari economici e monetari, Commissione europea), 22 ottobre 2018, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/letter_to_vd_and_pm_-_22-10-2018.pdf

dell'Opinione ufficiale della Commissione sul nostro piano finanziario²², dove si rileva la “deviazione particolarmente seria” dalle regole e dalle raccomandazioni e si chiede di “ricevere un budget corretto al più presto e in ogni caso entro tre settimane”. La correzione del budget avrebbe evitato che la Commissione proponesse al Consiglio la procedura d'infrazione sulla base della regola del debito, procedura che implica lunghe e invasive interferenze di controlli europei sulle deliberazioni di bilancio del paese.

Nel frattempo il mercato del nostro debito pubblico aveva reagito al rischio d'innescò di tale procedura, con notevoli cali di prezzo dei nostri titoli di stato, corrispondenti ad aumenti del cosiddetto “spread” fra i loro rendimenti e quelli dei titoli tedeschi. Si vedeva così all'opera un modello di “disciplina esterna” che la vede imposta effettivamente dai mercati ma innescata dai giudizi della Commissione, ben prima che dall'Europa possano giungere le sanzioni amministrative previste dalle violazioni delle regole²³. La disciplina esterna ha avuto effetto, potendo contare anche su divisioni nel governo e nella maggioranza italiane. All'ultimo momento, quando la Commissione si apprestava ad avviare i dettagli della procedura d'infrazione alla regola del debito, il governo italiano si è accordato per riportare i saldi in dimensioni tali da giustificare un rinvio della decisione. L'accordo si è sostanziato in uno scambio di lettere²⁴

²² Commissione europea, [Draft Budgetary Plan of Italy and requesting Italy to submit a revised Draft](#), Commission Opinion, C(2018) 7510 final, Strasbourg, 23 ottobre 2018; Commissione europea, [Report prepared in accordance with Article 126\(3\) of the Treaty on the Functioning of the European Union](#), Report from the Commission, COM(2018) 809 final, Brussels, 21 novembre 2018.

²³ In proposito si veda F. Bruni, “[La disciplina di mercato](#)”, ISPI, Blog Eurocorner, 16 aprile 2018 dove si nota, fra l'altro che “la complementarità fra disciplina amministrativa e di mercato andrebbe resa più esplicita. Si pensi al caso italiano, oggi: se la Commissione considerasse inaccettabile il bilancio che il prossimo governo presenterà, sarebbero i mercati a farci pagare il costo, fuggendo dai nostri titoli, non certo le sanzioni di Bruxelles”.

²⁴ Lettera di Giovanni Tria (Ministro dell'Economia e delle Finanze) e di Giuseppe Conte (Presidente del Consiglio dei ministri) a Jean-Claude Juncker (Presidente, Commissione europea), Valdis Dombrovskis (Vice Presidente,

del 18 e 19 dicembre nelle quali il governo italiano si è dichiarato disponibile “a effettuare alcuni interventi utili a migliorare i saldi finali contenuti nella legge di bilancio, in adesione ai rilievi formulati dalla Commissione”²⁵, mentre la Commissione ha preso nota delle mutate intenzioni del governo e, a condizione di veder votato entro l’anno dal Parlamento un bilancio corrispondente ai nuovi impegni, ha notato di poter evitare, “per ora”²⁶, di raccomandare l’avvio della procedura d’infrazione, riservandosi per altro di controllare nei primi mesi del 2019 l’esecuzione degli impegni di bilancio.

È seguita la corsa per la riscrittura della legge finanziaria e l’approvazione del Parlamento, che ha potuto conoscere il testo solo poco prima della votazione e al quale, imponendo il voto di fiducia, non è stato concesso tempo per discutere emendamenti. Va notato che, in base alle regole del coordinamento dei bilanci europei, in questa fase l’approvazione della Commissione ha riguardato solo il valore dei saldi e il profilo conseguente dell’indebitamento, e non la qualità dei provvedimenti che generano tali saldi. Per evitare equivoci sul significato del semaforo temporaneamente verde di Bruxelles, il 29 dicembre il direttore generale per gli Affari Economici e Finanziari della Commissione ha ritenuto opportuno scrivere una dettagliata lettera al *Corriere della Sera*²⁷.

Commissione europea) e Pierre Moscovici (Commissario Affari economici e monetari, Commissione europea) http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Lettera_Commissione_Europea.pdf; lettera di Jean-Claude Juncker (Presidente, Commissione europea), Valdis Dombrovskis (Vice Presidente, Commissione europea) e Pierre Moscovici (Commissario Affari economici e monetari, Commissione europea) a Giuseppe Conte (Presidente del Consiglio dei ministri) e Giovanni Tria (Ministro dell’Economia e delle finanze) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/7351969_letter_to_prime_minister_cont_e_and_minister_tria.pdf

²⁵ Nella lettera le modifiche sono giustificate da risparmi seguenti nuove “valutazioni tecniche” e “dal peggioramento del quadro internazionale”. Fra gli allegati alla lettera vi sono le precisazioni numeriche dei modificati impegni.

²⁶ “At this stage”.

²⁷ M. Buti, “Abbiamo approvato i numeri, non i contenuti della manovra”, *Corriere della Sera*, 28 dicembre 2018.

I rinvii dell'Europa

Sospendendo il giudizio sugli effetti della nuova legge nel prossimo anno, ce n'è abbastanza per riflettere anche sulle necessarie riforme delle procedure europee per il coordinamento dei bilanci. Idee di riforma sono presenti anche nei dossier che il Consiglio europeo dovrebbe prendere in considerazione. Fra l'altro, si potrebbe guardare più direttamente alla quantità e qualità delle spese pubbliche anziché fossilizzare lunghi tratti del coordinamento sui decimali del rapporto fra deficit e Pil. D'altra parte c'è un tema di regole o discrezionalità: regole migliori possono essere applicate con maggior automatismo, con imparzialità più evidente. A ciò si lega la discussione sulla politicizzazione della Commissione che, nel caso italiano, ha coinvolto il confronto con la Francia, dopo che il suo governo ha preannunciato maggiori deficit in risposta ai disordini dei "gilet gialli". I sospetti di trattamenti preferenziali o, addirittura, di scambi di favori e ricatti²⁸, per quanto infondati, finiscono per lasciare residui divisivi che aggravano le già troppo numerose fenditure dell'unità europea.

Purtroppo, come detto prima, sui dossier di riforma e approfondimento dell'Eurozona i progressi del 2018 sono quasi nulli, nonostante gli impegni preannunciati da Bruxelles alla fine del 2017²⁹. In materia l'Italia, nel coltivare un suo innaturale sovranismo, si è comunque isolata e sostanzialmente disinteressata mentre proprio i suoi problemi contribuivano a rendere più difficili i progressi comunitari.

²⁸ Il caso del "ricatto" può essere quello di un paese "troppo grande per fallire" e quindi per essere sanzionato dalla disciplina comune in modo da rischiare una destabilizzazione dell'intera Eurozona. Nel caso italiano esponenti di governo hanno anche minacciato, se costretti a sgraditi aggiustamenti di bilancio, di esercitare poteri di veto in decisioni comunitarie di tutt'altro genere.

²⁹ Cfr. nota 1. Si veda anche l'intensa fase di proposte e dibattiti svoltasi lungo il 2017 e analizzata in F. Bruni, "L'economia europea: un anno di ripresa, di ansie e di progetti", in A. Colombo e P. Magri (a cura di), *Sempre più un gioco per grandi. E l'Europa? Scenari globali e l'Italia*, Rapporto ISPI 2018, Milano, Ledizioni-ISPI, 2018.

Il 23 gennaio il Consiglio Ecofin, anche per le incertezze circa la formazione del governo in Germania, rinviava ogni decisione, sia sull'Unione Bancaria sia sul Fondo Monetario Europeo, e nemmeno menzionava l'idea del ministro delle Finanze UE. Il 7 marzo il cosiddetto "documento degli Otto", preparato da otto Paesi membri capeggiati informalmente dall'Olanda, frenava sull'approfondimento contestando la regia franco-tedesca. Il 22 marzo, nonostante la nascita del nuovo governo Merkel, il Consiglio europeo non faceva alcun cenno alle riforme. Sembrò allora che si puntasse su giugno, ma in aprile sorgevano nette divergenze fra le posizioni di Macron e quelle di membri influenti della Cdu-Csu tedesca. Nonostante un promettente incontro Merkel-Macron a Meseberg, il 20 giugno, il vertice dell'Eurogruppo del 28-29 giugno rinviava tutto a "nuovi negoziati politici". Nel frattempo sorgeva qualche speranza sul fronte del Quadro Finanziario Poliennale (Qfp) 2021-2027. Nelle prime bozze di proposte, oltre a importanti innovazioni della struttura delle entrate e delle uscite del bilancio comunitario, sono delineati nuovi fondi di sostegno, stabilizzazione e convergenza nonché una sorta di bilancio specificamente dedicato all'Eurozona. Ma ciò richiederà, se le rose fioriranno, un dibattito complesso nel 2019 nel quale il nuovo governo italiano, per esempio, sembra a tratti proporsi strane minacce di veto.

Con l'autunno, i vertici europei sono stati dominati da urgenze diverse dall'approfondimento dell'Eurozona, fra le quali ha primeggiato Brexit. L'Italia non ha facilitato le cose: il problema della sua posizione nei confronti dell'UE³⁰ e della disciplina fiscale si è fatto via via più intenso, urgente e potenzialmente divisivo. Si è così giunti a fine anno, al 4 dicembre, quando l'Eurogruppo non ha potuto evitare di approntare un Rapporto sull'approfondimento dell'Unione Economica e Monetaria³¹. Purtroppo, in concreto e in confronto alle promesse dei

³⁰ Tenuto conto anche di temi sovranisti condivisi da diversi Paesi membri, fra i quali quello dei confini e delle migrazioni.

³¹ Consiglio europeo, "Eurogroup report to Leaders on EMU deepening", Comunicato stampa 738/18, 4 dicembre 2018.

documenti programmatici di fine 2017, le sue conclusioni sono minimali: consistono quasi solamente nell'impegno a cofinanziare un fondo europeo di supporto (*fiscal backstop*³²) per il Fondo di Risoluzione Unico (Fru) delle banche, per far fronte con finanziamenti temporanei alla gestione di crisi bancarie ampie e tendenzialmente sistemiche nelle quali le dimensioni del Fru, finanziato dalle stesse banche, risulterebbero insufficienti. Anche questo impegno, da tempo atteso, rimane vago quanto ai tempi di realizzazione che comunque dovranno attendere “che siano fatti adeguati progressi nella riduzione dei rischi” nei sistemi bancari nazionali³³, progressi da valutare nel 2020(!).

Di fronte al timore sempre più diffuso che possano ripresentarsi presto tensioni bancarie internazionali di gravità prossima a quelle di un decennio fa, l'Eurogruppo ha dunque dimostrato incapacità di decidere. Ogni accordo ulteriore sull'Unione Bancaria (in particolare sull'istituzione da tempo attesa dell'assicurazione europea dei depositi) e dei Mercati dei Capitali, nonché su strumenti di stabilizzazione come lo schema europeo di assicurazione contro la disoccupazione, viene rinviato anche citando esplicitamente la “mancanza di una visione comune”. Non mancano invece cenni a possibili misure – per l'Italia minacciose – che facilitino la ristrutturazione dei debiti pubblici di paesi in crisi finanziaria.

Non resta che sperare che nel 2019 succeda il contrario che nell'anno precedente: partendo senza speranze e programmi impegnativi, arrivare a qualche passo avanti veramente di rilievo. Potrebbe essere utile il dibattito, che diverrà progressivamente inevitabile approfondire, sul Qfp 2021-2027, purché i paesi che si considerano in vario modo “sovranisti” non lo boicottino. Potrebbe risultare decisivo, in un senso o nell'altro, lo svolgimento e l'esito delle elezioni del nuovo Parlamento

³² Un fondo di rotazione, con erogazioni da rimborsare una volta sistemata l'emergenza, senza impatto fiscale nel medio-lungo periodo.

³³ Fra questi rischi vi sono quelli, molto rilevanti per l'Italia, derivanti dall'entità dei crediti bancari in sofferenza e dell'incidenza dei titoli di stato nazionali nell'attivo delle banche.

europeo cui spetta un ruolo di crescente rilievo nel funzionamento dell'Unione. Non vi è d'altro canto alcun dubbio che il comportamento economico, politico, diplomatico dell'Italia nel contesto europeo avrà grande influenza sulla qualità e la velocità dell'evoluzione di tutta l'UE. Sarebbe auspicabile l'interruzione del circolo vizioso per il quale nel 2018, come si è detto, mentre la situazione economica e l'atteggiamento politico dell'Italia ha contribuito alla difficoltà di progredire nell'integrazione europea, questa difficoltà non ha incoraggiato l'Italia a correggere la sua economia e reindirizzare la sua politica nei confronti dell'Europa.

Conclusione

Giampiero Massolo

La fine di un'epoca, certo: i codici interpretativi tradizionali delle evoluzioni geopolitiche hanno perso la loro fruibilità. Ma siamo sicuri che le certezze di prima fossero davvero così granitiche e rassicuranti, rispetto alle inquietudini di oggi?

Sono entrati in crisi i meccanismi di funzionamento del multilateralismo, il prisma attraverso cui guardavamo il mondo. Ma, a ben vedere, anche quel mondo, come l'attuale, rispondeva – pur con intensità e modalità diverse – alla logica oggi più esplicita e prevalente del “ciascun per sé”, delle responsabilità individuali, del potere del più forte. Anche allora, in sostanza, i Governi dovevano guardarsi le spalle e perseguivano gli interessi nazionali.

A fare la differenza è che ora, di pari passo con le nuove realtà, non solo evolveranno – probabilmente in senso meno garantista – le regole di convivenza tra gli stati, ma occorrerà altresì individuare meccanismi regolatori dei rapporti fra attori statali e non statali adeguati al continuo moltiplicarsi e crescere di peso di questi ultimi. Le regole future saranno inedite, sicché potrà trarne maggiore beneficio chi si rivelerà capace di intuirle prima e meglio degli altri e di cavalcarle a convenienza; è questa la sfida decisiva con la quale anche l'Italia è chiamata a misurarsi. Qualche punto fermo può servire da bussola per muoversi in terra incognita.

Anzitutto, le due architravi sulle quali si è retta e si regge la pace sul Continente europeo sono ammaccate, ma non crollate.

L'Alleanza atlantica sta attraversando una forte crisi di identità che l'insistenza americana sull'obiettivo del 2% di spesa militare sui bilanci nazionali – ove aprioristicamente mantenuta – potrebbe trasformare in crisi esistenziale. Ciò non toglie che

rimanga la sede più naturale, ma anche più omogenea e coesa, per fronteggiare minacce multiformi, prima fra tutte il rischio che si sfarini l'intero sistema di controllo degli armamenti nucleari. È l'unica stanza di compensazione nella quale l'interesse degli europei a non trovarsi scoperti in una dimensione vitale della loro sicurezza può trovare una sua composizione con l'altrettanto legittima aspirazione del presidente Trump a trattare a mani libere con la controparte cinese. Oltre a essere uno strumento credibile per contrastare e prevenire i rischi securitari che premono da Sud. In sintesi, permane la validità dei compiti di difesa collettiva, gestione delle crisi e sicurezza cooperativa definiti nel "Concetto strategico" adottato dall'Alleanza nel 2010. Al di là delle Amministrazioni transeunte, il rapporto transatlantico è destinato a durare.

L'Unione Europea in rilevante deficit di legittimità sembra alla vigilia di un cambio di passo, destinata verosimilmente a surrogare con collaborazioni intergovernative sempre più a geometria variabile la sostanziale paralisi delle sue Istituzioni tradizionali. Nondimeno, il saldo fra oneri e opportunità dell'appartenenza all'Unione e del rispetto delle regole comuni rimane positivo per il nostro paese, laddove i costi dell'isolamento sarebbero altissimi, dall'insostenibilità del nostro debito sovrano, all'impatto sul nostro tessuto produttivo di un indebolimento del nostro *standing* nell'Eurozona o, peggio ancora, in un mercato unico tra i più grandi del mondo. Quanto mai nel nostro interesse sono, viceversa, sia la convergenza con le economie più forti, sia il legame inevitabile, e come tale percepito a Bruxelles, fra rispetto collettivo delle regole e obiettivo di una più marcata integrazione; mentre proprio l'Europa resta il destinatario naturale delle nostre legittime richieste di condizioni e regole più idonee a favorire la crescita economica e a gestire in modo più corale ed efficace il nodo dei flussi migratori.

Sarà pure al crepuscolo il mondo "di prima", ma rimane anche nel mondo "di ora" l'imprescindibilità delle due grandi scelte del secondo dopoguerra, quella atlantica e quella europea. E non certo solo per l'Italia. A condizione di essere

consapevoli, tuttavia, che tutto questo non comporta più la possibilità di continuare a fare affidamento come se nulla fosse sul nostro tradizionale quadro di riferimento organico, definito e multilaterale.

Infatti, da un lato l'affermarsi rapidissimo delle tecnologie di informazione finisce per limitare il potere sovrano degli stati, trasferendone simultaneamente almeno parte delle prerogative, sia verso l'alto, a beneficio di attori non statuali svincolati da qualsiasi controllo nazionale (ad esempio, le cinque multinazionali private detentrici del sapere digitale dell'umanità), sia verso il basso, dando potere al singolo individuo, al punto da regalargli l'illusione dell'interlocuzione diretta con il potere politico, a detrimento della democrazia parlamentare e della tenuta dei corpi intermedi. Dall'altro lato, l'impiego del capitale prevalentemente nella finanza speculativa, anziché quale fattore di produzione ha accresciuto a dismisura la divaricazione fra il reddito dei più abbienti e quello dei più poveri, causando patologiche concentrazioni della ricchezza che hanno inasprito il malcontento e le rivendicazioni di strati sempre più ampi delle nostre società.

La combinazione dei due fenomeni ha finito per impattare significativamente sull'ordine mondiale, sommandosi al rapido progresso delle tecnologie produttive e a una globalizzazione mal governata, che hanno ulteriormente annichilito intere categorie professionali, indebolito le classi medie, ridisegnato le gerarchie tanto "dentro" che "fra" i diversi sistemi socio-economici, trasferendo benessere e opportunità di promozione sociale dalle economie mature a quelle emergenti, specie dell'Asia e dell'America Latina.

A complicare ulteriormente il quadro è simultaneamente intervenuto, sin dalla fine del secolo scorso, il fattore religioso, allora moltiplicatore delle crisi balcaniche, oggi motore delle fibrillazioni geopolitiche all'interno segnatamente dell'universo islamico.

È altresì cresciuta, di pari passo con l'avanzamento tecnologico, la capacità d'influenza degli attori ostili, dotati ora di inedite capacità ibride e di incisivi strumenti di intelligence;

la sicurezza cibernetica ha assunto un ruolo cruciale per lo sviluppo economico; lo spazio digitale ha finito per diventare un potenziale, sterminato campo di battaglia.

Sono sviluppi tutti ben conosciuti, ma giova tenerli presente, perché influenzano profondamente anche il contesto delle relazioni internazionali.

Siamo, infatti, nel pieno di una transizione della quale ignoriamo la durata: disordinata, a tratti anarchica, ma non per questo necessariamente ingestibile e per governare la quale dobbiamo comunque attrezzarci. Il suo sviluppo ha contorni embrionali e abbastanza indefiniti, ma la consapevolezza che la comunità internazionale stia attraversando una nuova fase costituente, caratterizzata da fattori esogeni ed endogeni di incertezza, già permea l'operato dei Governi più avvertiti e dei sistemi istituzionali più strutturati e già determina l'approccio con il quale gli stessi affrontano le diverse sfide. Sta ora a noi fare altrettanto, resistendo alla tentazione del disimpegno. Una temperie fluida, con regole in fase di riscrittura, potrebbe essere, infatti, giudicata troppo complessa per far sentire la propria voce, potrebbe indurre a interessarsi caso per caso solo alle situazioni a noi geo-politicamente più vicine o immediatamente percettibili dalle opinioni pubbliche. Ecco, dobbiamo essere consapevoli che le cose non stanno così e sarebbe pericolosamente illusorio cullarsi nell'idea del contrario.

Quello in atto – al di là delle speculazioni analitiche sulla fine più o meno definitiva dell'ordine mondiale liberale basato sul libero mercato e sul primato dell'Occidente – è un impegnativo processo di ridefinizione dell'equilibrio di potere nel mondo, una fase di riassetto dei meccanismi di governance e degli attori titolati ad assumersi un ruolo. La posta in gioco è la prossima configurazione della governance mondiale, della quale non siamo in grado di determinare fin d'ora compiutamente i protagonisti futuri, statuali o non statuali che siano. C'è a ogni modo, in questo, una dimensione "macro" che riguarda essenzialmente gli Stati Uniti e la Cina, con ruoli più marginali per la Russia e per i maggiori Paesi emergenti. C'è un posto, se saprà e vorrà

accomodarvisi, per un'Europa unita e solidale. Vi sono ruoli meno profilati per i vari paesi europei, tutti esclusi "uti singuli" – malgrado le ambizioni – dal ruolo di attori protagonisti del grande cambiamento.

Per i singoli paesi europei – e l'Italia non fa eccezione – si pone con urgenza il nodo del che fare: inadeguati da soli a divenire soggetti del mutamento, restii a unirsi per contare collettivamente, dovrebbero almeno evitare di finire per diventarne un semplice oggetto. I più avveduti lo hanno capito e, ciascuno a suo modo e non senza travaglio, – e, in fondo, anche la Brexit, sotto questo profilo, altro non è se non un atto britannico di affermazione identitaria – stanno cercando di adeguarsi. Perché ripiegarsi su se stessi di fronte alla complessità dei momenti attuali sarebbe rischioso e perdente. È chiaro, d'altra parte, che la partita va giocata con realismo, non illudendosi di poter influire più di tanto sulla ridefinizione delle regole, ma anche rifuggendo dalla tentazione di isolarsi e di non perseguire alleanze.

Ecco, quindi, che possono emergere i contorni di un'agenda pragmatica di azione anche per l'Italia, basata su una visione complessiva degli sviluppi mondiali, all'interno della quale collocare il perseguimento dei nostri specifici interessi nazionali.

Perseguire il rafforzamento dell'Unione Europea – contribuendo ad aggiornarne intenti e governance per favorire la crescita e frenare le migrazioni non motivate da situazioni di crisi politico-umanitaria – e consolidare il rapporto transatlantico è sicuramente una priorità. Da soli, non si va lontano.

Ricerca la convergenza con paesi *like-minded* europei e non, è sicuramente un'ulteriore priorità. Non si tratta di alleanze necessariamente permanenti e possono senz'altro essere perseguite anche a geometria variabile. Non mancano d'altronde le cointeressenze e non dovrebbe essere troppo arduo identificarle e trarne valore aggiunto. Tanto più, che non sono affatto venute meno nei nostri principali interlocutori internazionali né la "voglia di contare" sulla scena internazionale, né il "gusto" di fare politica estera, non fosse altro che come utile diversivo per le rispettive opinioni pubbliche.

Tutto questo – ed ecco un altro punto sulla nostra agenda – comporta delle conseguenze ben precise. Nel mondo del “ciascun per sé” non è più dilazionabile l’esigenza di strutturarsi per il nuovo gioco. Esso si svolgerà sempre più fra stati strutturati a navigare in mare aperto; determinati a esercitare anzitutto sul versante della rispettiva sicurezza nazionale le proprie prerogative sovrane; accomunati appunto da cointeressenze contingenti, più che da vincoli permanenti di lealtà reciproca; poco propensi a informare le proprie *hard choices* a considerazioni troppo valoriali o a costruzioni ideologiche; sistematicamente influenzati e condizionati dalle reazioni delle opinioni pubbliche; in ultima analisi, potenzialmente spinti verso una concezione fortemente transattiva delle relazioni internazionali, dove rimarrà spazio, più che per i compromessi, per il confronto fra interessi nazionali non necessariamente collimanti, dove bisognerà essere abbastanza accorti da disegnare le proprie linee rosse e comprendere in tempo utile quelle altrui.

Le lezioni di questi anni avranno avuto, auspicabilmente, il vantaggio di indicarci la strada e le priorità: rafforzare il nostro sistema istituzionale e i meccanismi di assunzione delle decisioni; saper prendere impegni realistici, mobilitando le diverse componenti del circuito istituzionale, del sistema finanziario e produttivo e della società civile per mantenerli; potenziare la capacità di assumerci responsabilità in proprio anche come *leverage* per indurre i nostri interlocutori a fare altrettanto; mantenere un dispositivo militare e di sicurezza efficiente, e soprattutto proporzionato alla statura di un paese il cui “estero vicino” è per forza di cose terreno di confronto fra i grandi del mondo; mettere il nostro soft power culturale a servizio del nostro interesse nazionale, senza indugiare in atteggiamenti di mero compiacimento e contemplazione.

Infine, come ulteriore punto sull’agenda operativa, servono strategie e misure di comunicazione idonee a rendere consapevole e preparata l’opinione pubblica alle nuove condizioni di ingaggio negli affari del mondo. Se infatti un *establishment* vuole mantenere i galloni di classe dirigente ed evitare di venire

degradato al rango di élite globalizzata, scollata dalla sua cittadinanza, deve prima di ogni cosa capire le cause del malessere di cui è stato destinatario ed evitare di ripagarla con la stessa moneta. Si tratta di dimostrare una leadership che non subisce, chiudendosi e assecondando le inclinazioni al disimpegno, i fatti del mondo, ma cerca di interpretarli e di trarne vantaggio per la collettività.

Sarebbe, oltre che saggio ed etico, anche utile: si potrebbe, chissà, scoprire che l'opinione pubblica, resa più sensibile da accadimenti internazionali che ormai toccano da vicino il nostro quotidiano, è molto più incline alla lettura matura delle complicate questioni da cui dipende il suo futuro di quanto non siamo stati finora portati a credere. E, se ben motivata e informata, potrebbe ripagare con il proprio sostegno Governi pronti ad assumersi responsabilità meditate e impegnative.

2018: la pagella dell'expert panel

Con questa quinta edizione del Rapporto annuale “Scenari Globali e l'Italia” ISPI intende ancora una volta fornire una valutazione complessiva della proiezione esterna dell'Italia e della sua capacità di perseguire i propri interessi sul piano internazionale, collocandoli all'interno del contesto mondiale. Come per le precedenti edizioni, il risultato finale è il frutto di una “pagella” o *scorecard* basata sulle opinioni, raccolte tramite una *survey* di 130 esperti di politica estera italiana appartenenti al mondo della ricerca (università e *think tank*), del giornalismo, delle istituzioni e delle imprese. Al fine di presentare un'analisi coerente e in grado di individuare i punti di forza e di debolezza dell'azione italiana, agli esperti coinvolti è stato chiesto di esprimere un giudizio sulle diverse dimensioni della politica estera, sia di natura politica ed economica sia inerenti alle questioni di sicurezza. Gli esiti ottenuti sono stati confrontati con quelli degli anni passati, allo scopo di delineare un trend della politica estera del nostro paese, oltre a quello di acquisire il giudizio di esperti sulle percezioni della rilevanza delle crisi e sull'influenza degli attori internazionali, evidenziando altresì le variazioni di queste opinioni nell'arco dell'anno appena trascorso.

La molteplicità delle minacce globali

Più che una singola minaccia, sono molteplici quelle che suscitano la preoccupazione degli esperti. Quella principale, con il 15% delle valutazioni, è rappresentata dal rischio di frammentazione dell'Europa, seguita a breve distanza (con il 14%) dalla preoccupazione legata alle pericolose conseguenze dovute al

cambiamento climatico. La crisi d'identità europea, che ormai appare di carattere sistemico sia a livello istituzionale comunitario sia nei rapporti bilaterali tra alcuni Paesi membri, continua a manifestarsi su svariati temi tra i quali spiccano la gestione dei flussi migratori, i rapporti con la Russia, e la riforma della governance UE, ricevendo, rispetto al 2017, il 7% in più di voti (da 8 a 15%). Anche per quanto concerne il cambiamento climatico va segnalato un aumento, seppur minore, dall'11 al 14%, e rivela come questo tema continui a essere ancora un punto cruciale fin dal primo sondaggio del 2014. Mentre al terrorismo islamico è ormai associato un ruolo di secondo piano, visto il calo del 26% rispetto al 2014 e del 6% rispetto al 2017, le disuguaglianze nel mondo e il populismo ricevono entrambi il 10%, con la prima voce in leggera flessione (da 12 a 10%) e la seconda in leggero aumento (da 9 a 10%). Nell'intervallo di 4 punti percentuali (da 5 a 9%), inoltre, si concentrano ben sette minacce di diversa natura che, raggruppate, costituiscono la metà di quelle percepite complessivamente, denotando una chiara diversificazione dei giudizi espressi. Tra queste, è interessante segnalare sia la discesa, in termini di rilevanza, delle crisi mediorientali (da 11 a 5% su base annua) sia la completa scomparsa della Corea del Nord dall'attenzione degli esperti nell'arco di un singolo anno (da 12 a 0%). Se nel primo caso la sconfitta militare dello Stato Islamico in Siria e in Iraq, nonché la diminuzione della violenza in queste aree, appaiono le principali ragioni, nel secondo l'incontro del giugno scorso tra il leader nord-coreano Kim Jong-un e il presidente americano Donald Trump, così come la parziale distensione nei rapporti tra le due Coree, sembrano aver alimentato maggiore fiducia.

La crisi economica e le fragilità europee come maggiori minacce per l'Italia

All'interno del contesto italiano le minacce percepite risultano molto poco diversificate. L'80% delle preoccupazioni riguarda tre temi in particolare. La "crisi economica", intesa

primariamente come bassa crescita e persistenza di un alto debito pubblico, continua a essere considerata il principale pericolo per il nostro paese, facendo registrare un aumento dal 30 al 34% rispetto alla rilevazione del 2017. È probabile che questo giudizio sia stato influenzato da una serie di fattori concomitanti. Su tutti le numerose stime al ribasso non solo sul tasso di crescita registrato per il 2018, che la Banca d'Italia evidenzia in calo dall'1,4% all'1,2%, ma anche su quello atteso per il 2019, fermo all'1%. Peraltro, stime meno conservative come quella dell'Oecd prevedono una crescita dello 0,9%. Un'altra ragione potrebbe essere il clima di incertezza e le tensioni politiche interne, caratterizzate dall'avvicendamento tra il vecchio e il nuovo governo, le difficoltà di quest'ultimo nel concretizzare l'agenda di riforme economiche, nonché le tensioni sulla stabilità finanziaria nazionale causate dall'aumento dello spread nella seconda parte del 2018. La seconda minaccia maggiormente percepita è rappresentata dalla crisi dell'Europa e dalla sua possibile frammentazione, che aumenta lievemente rispetto allo scorso anno (da 26 a 27%). I difficili negoziati tra Londra e Bruxelles sulle modalità e le tempistiche dell'uscita della Gran Bretagna dall'Unione hanno acuito il senso di incertezza e di stasi istituzionale a livello comunitario, mentre l'ascesa di movimenti populistici e nazionalisti che imputano all'Europa la responsabilità per le crisi economiche e politiche-sociali dei rispettivi paesi ha creato un clima di sfiducia attorno all'utilità stessa del progetto europeo. Al terzo posto con il 19% dei giudizi vi è lo scontro tra Italia e Bruxelles, una questione interconnessa alle due precedenti minacce. Seguono con l'8 e il 6% l'instabilità in Libia e l'immigrazione. Sebbene siano in parte correlate, queste tematiche hanno ricevuto assai meno attenzione rispetto agli anni scorsi, facendo registrare entrambe un calo di oltre la metà in termini percentuali rispetto al 2017. Da evidenziare, infine, il fatto che il terrorismo islamico sia valutato come una minaccia per l'Italia solamente dal 2% degli esperti, grazie soprattutto all'assenza di importanti attentati in Italia e all'efficace azione di contrasto messa in atto dagli apparati di sicurezza italiani.

Xi Jinping e Cina ai vertici; Trump e Usa in lieve ripresa; scende Putin. Prendendo in esame la percezione dell'influenza degli attori internazionali, il dato più evidente è la scalata ai vertici della Cina di Xi Jinping, il quale si riconferma la personalità più influente nel panorama internazionale, guadagnando peraltro quasi 15 punti percentuali rispetto al 2017 (da 28% a 42%), mentre il suo paese viene reputato più rilevante dello scorso anno dal 61% degli esperti. In secondo luogo, seppure lontani dai numeri del "gigante asiatico", gli Stati Uniti appaiono in ripresa: la percentuale di esperti che li ritiene più influenti (30%) raggiunge per la prima volta in tre anni, quella di coloro che continuano a vedere un declino di Washington sulla scena globale, mentre la figura di Trump passa dalla quarta posizione del 2017 alla seconda nella classifica dei leader più influenti, superando Vladimir Putin, classificatosi in terza posizione. Notevole flessione in termini di crescita del proprio peso internazionale per la Russia (da 55% a 31%), che, comunque, viene percepita ugualmente influente rispetto alla precedente valutazione dal 54% dell'expert panel.

Ucraina e Yemen meritano più attenzione. In merito alle principali dinamiche del sistema internazionale e alla loro evoluzione, ai valutatori è stato chiesto di considerare la crisi più sottostimata a livello politico e mediatico. L'expert panel ha fornito una chiara indicazione: il conflitto a bassa intensità nell'Ucraina orientale (16%). Sebbene dal punto di vista militare questo rimanga complessivamente in una situazione di stallo, le recenti schermaglie tra Kiev e Mosca nelle acque del Mar Nero hanno riacceso i riflettori sullo scontro anche da un punto di vista politico, con i paesi occidentali orientati verso un rinnovo delle sanzioni economiche contro la Russia e la Nato pronta a condannare ogni manovra aggressiva di Mosca nell'area. Dal canto suo, il Cremlino si limita a denunciare come provocazioni le azioni dell'Ucraina. Alla luce di queste premesse, quindi, il conflitto in Ucraina sembra inficiare il dialogo tra gli attori euro-atlantici e la Russia, almeno nel quadro della sicurezza europea, rendendo difficile la normalizzazione delle relazioni.

Al secondo posto tra le crisi più sottovalutate, ma quasi a pari merito (15%), figura la guerra in Yemen, che dopo tre anni continua a rappresentare una delle più gravi emergenze umanitarie a livello globale, senza alcun epilogo in vista. La deriva autoritaria in Turchia e gli effetti di Brexit ricevono buona parte delle rimanenti valutazioni.

La politica estera italiana attraversa una fase di flessione e incertezza

Il giudizio complessivo sulla conduzione della politica estera da parte del governo italiano nel corso del 2018 si rivela insufficiente, facendo registrare una chiara flessione rispetto alla precedente rilevazione. La valutazione generale fornita dall'expert panel è il risultato di una sintesi che vede l'Italia far bene su alcuni fronti (difesa e sicurezza; relazioni transatlantiche), essere lievemente insufficiente su altri (politica economica, commerciale ed energetica) e venire bocciata per quanto riguarda le politiche in Europa e la gestione delle crisi regionali e internazionali. Sul giudizio degli esperti sembra pesare il periodo di transizione politica intercorso nella prima metà del 2018, durante il quale l'esecutivo guidato da Paolo Gentiloni è possibile abbia operato in un clima di incertezza istituzionale derivante dalla lunga e complicata formazione dell'attuale governo presieduto da Giuseppe Conte, ma anche il ruolo dell'Italia in Europa, compresa la gestione delle politiche migratorie.

La gestione dell'allerta terrorismo ottiene ancora la valutazione migliore. Per quanto concerne più da vicino i limiti della politica estera italiana, va evidenziato un lieve regresso rispetto al 2017 nel giudizio sulle risorse destinate alla difesa. Questo dato, comunque, non inficia in maniera sostanziale la valutazione sulla gestione della sicurezza e sui temi di difesa (6,5 il voto complessivo), a cui, però, la prima voce, specialmente a proposito del contrasto al terrorismo (7,8), contribuisce in maniera assai più positiva rispetto alla seconda, con le proposte italiane a favore della Difesa comune europea che ottengono

solo 5,6. Nello specifico, è interessante notare come la gestione dell'allerta terrorismo all'interno dei confini nazionali e il contributo dell'Italia nelle missioni all'estero ottengano nuovamente i voti più alti (rispettivamente 7,8 e 7,3), confermando il trend molto positivo delle precedenti valutazioni. Mentre il primo dato è in parte facilitato dalla minore percezione del terrorismo come minaccia globale, di fatto rafforzata dall'assenza di attentati sul suolo nazionale (nonostante la morte di un nostro connazionale nell'attacco di Strasburgo dell'11 dicembre), il secondo comprova come l'impegno italiano per la stabilità internazionale rimanga prioritario nella politica estera del nostro paese, risultando anche maggiore (in termini di Pil e spese per la difesa) rispetto ad altri partner europei.

Nell'ambito dei rapporti transatlantici, il giudizio complessivo resta positivo (da 6,7 a 6,3), suffragato, peraltro, dalla continuità che contraddistingue la percezione dei rapporti con gli Stati Uniti (6,5 il voto). Solo il 20% degli esperti del panel pensa che le relazioni di Roma con l'Amministrazione Trump siano peggiorate (la metà rispetto alla precedente rilevazione), mentre per la maggior parte degli esperti (64%) i rapporti sono rimasti invariati. Per una minoranza, comunque in aumento del 7% rispetto allo scorso anno, i rapporti sono invece migliorati.

Peggiora, invece, l'opinione sull'operato dell'Italia in Europa. Esattamente come lo scorso anno, la valutazione sulle politiche adottate nel contesto comunitario si conferma quella più deludente, presentando un deciso regresso (da 5,9 a 4,3). Più nel dettaglio, sono due i sotto-settori che si rivelano particolarmente sensibili: il ruolo dell'Italia nella governance europea (4) e la gestione delle politiche sull'immigrazione all'interno dell'UE (4), entrambi scesi di un punto e mezzo. Sebbene l'Italia si sia dimostrata tra i paesi più attenti e ricettivi al problema di un approccio comune verso la questione migratoria, sul giudizio hanno certamente influito le divergenze di vedute tra il nuovo governo Conte e le Istituzioni europee in tema di accoglienza e responsabilità degli arrivi, nonché tra l'Italia e altri paesi europei. In aggiunta, la mancata adesione al *global*

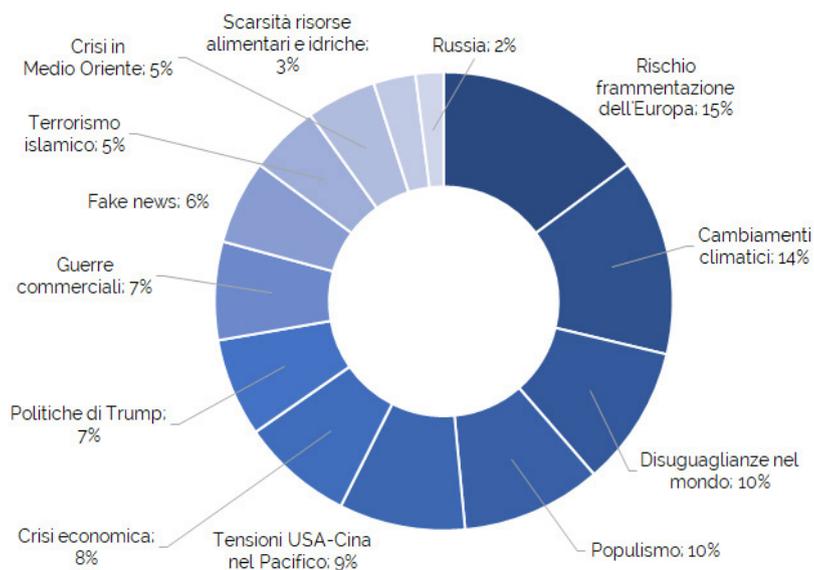
compact for migration decisa dall'attuale esecutivo illustra la distanza e le differenti istanze che ancora contraddistinguono la gestione delle migrazioni anche con paesi che non fanno parte dell'UE. Ugualmente meritevole di attenzione, poi, è il giudizio sui rapporti tra Italia e partner europei, che cala in maniera sostanziale (da 6,1 a 4,7) alla luce della complicata cooperazione in materia di politiche finanziarie e altri temi legati alla governance europea emersa dopo l'insediamento del nuovo governo.

Si confermano positive le relazioni con la Cina. Facendo riferimento alla politica economica, commerciale ed energetica, i legami con Pechino rappresentano il secondo dato più positivo (6,1), di poco preceduto da quello relativo alle politiche di approvvigionamento energetico (6,3). Al contempo, questi due indicatori non riescono a evitare il giudizio negativo ricevuto dal settore nel suo complesso, che rasenta la sufficienza ma non la raggiunge, denotando un calo rispetto al 2017. Ancora particolarmente infelici si sono rivelati i giudizi sulle politiche volte ad attrarre investimenti e a promuovere la competitività sui mercati internazionali. In secondo luogo l'andamento dei rapporti economici con partner di primo piano come Russia e India non è stato visto favorevolmente dagli esperti. Mentre per la prima il rinnovo delle sanzioni dovute al conflitto tra Mosca e Ucraina sembra giocare un ruolo importante – non a caso il voto sul ruolo italiano nella gestione della crisi è nettamente insufficiente (4,7) –, per la seconda la mole di interscambio e investimenti sembra non aver soddisfatto le aspettative.

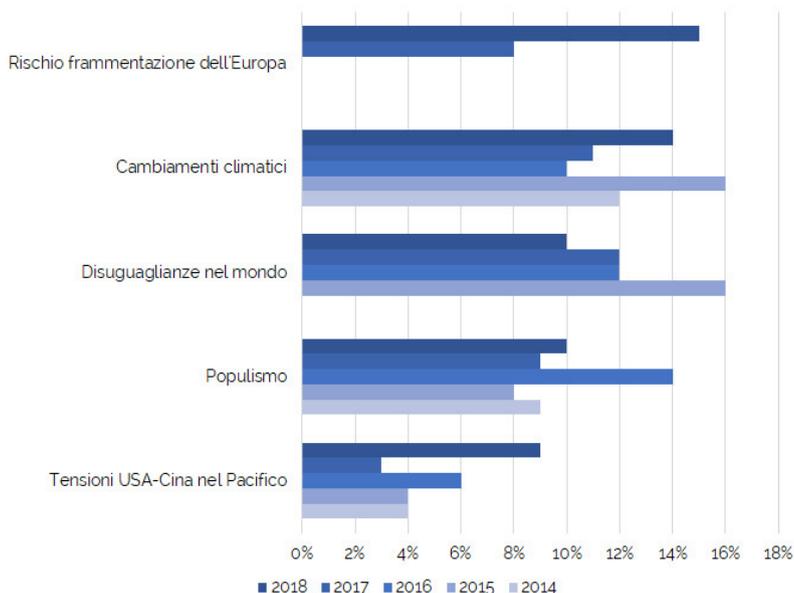
Migranti e Libia: politica del governo al limite della sufficienza; ancora male sul caso Regeni. Come per le altre macro-tematiche, anche la gestione delle crisi internazionali fa registrare una chiara flessione, passando dalla piena sufficienza del 2017 (6,1) a un voto insufficiente (4,7). Particolarmente negativo viene giudicato il ruolo italiano nella stabilizzazione delle crisi mediorientali, specialmente in Siria e in Iraq, ma anche – e soprattutto – nella ricerca della verità sul caso Regeni, per la quale non sembrano emergere progressi rilevanti nonostante gli svariati incontri bilaterali ai più alti livelli istituzionali.

Questi due sotto-settori ottengono rispettivamente il 4,8 e 4,6. L'indicatore più virtuoso è invece rappresentato dall'impegno italiano nella ricomposizione del quadro politico libico (5,9 il voto) a cui si aggiunge quello inerente alla gestione dei flussi migratori dalla Libia, che ha ottenuto 5,8. È tuttavia necessario sottolineare come entrambi questi giudizi rappresentino un netto passo indietro rispetto a quelli della rilevazione 2017, rispettivamente 6,8 e 7,2. Il calo di almeno un voto per entrambi sembra indicare la sfiducia dell'expert panel nell'operato dell'attuale governo, che, nonostante il drastico calo degli sbarchi (da 106 mila a 12 mila) e gli sforzi per favorire il processo di riconciliazione nel paese nordafricano – esplicitati nella recente conferenza di Palermo – appare comunque lontano dal trovare la giusta formula.

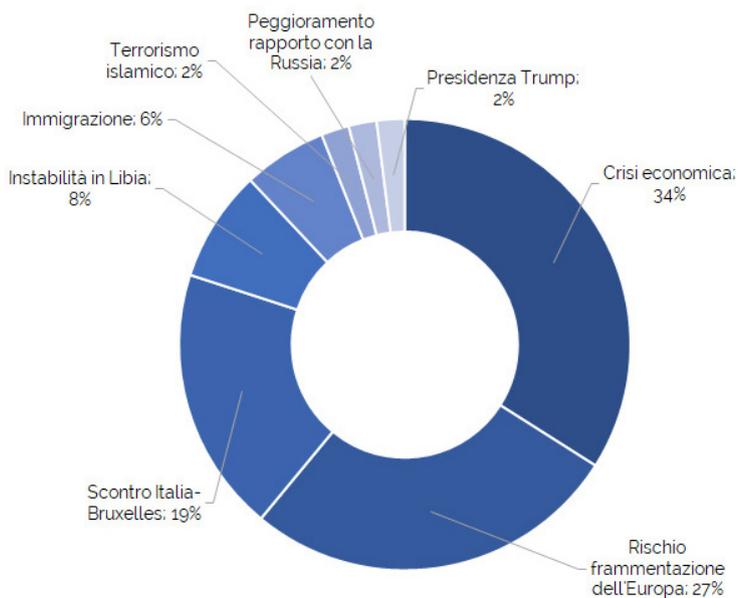
QUALI SONO LE MAGGIORI MINACCE A LIVELLO GLOBALE?



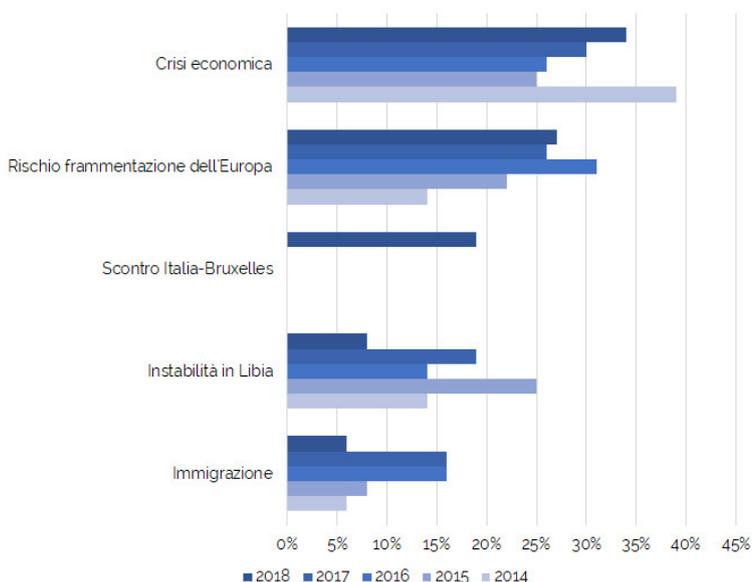
CONFRONTO 2014 - 2018

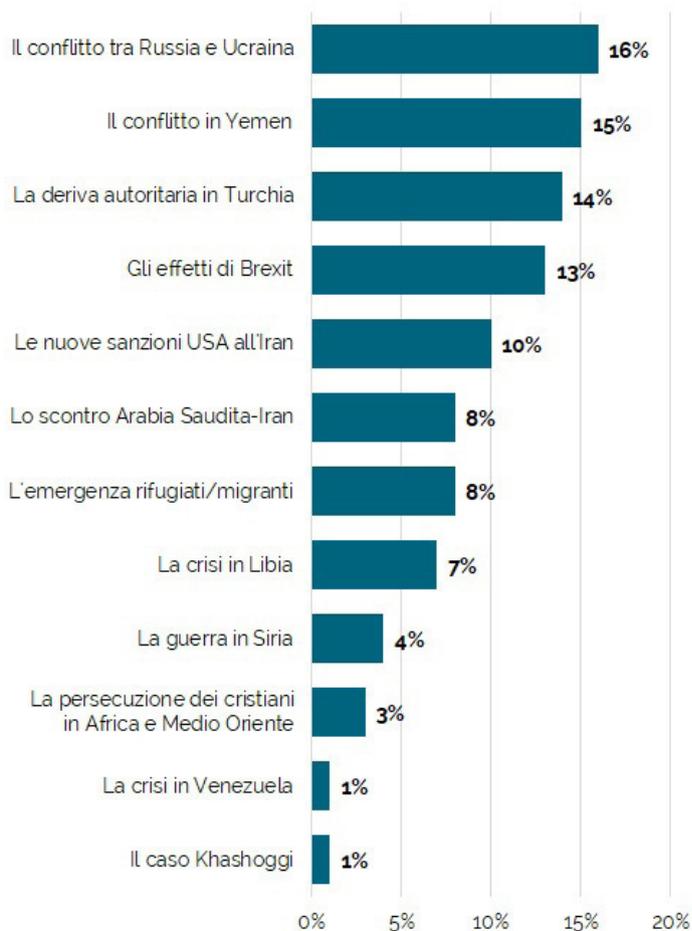


QUALI SONO LE MAGGIORI MINACCE PER L'ITALIA?

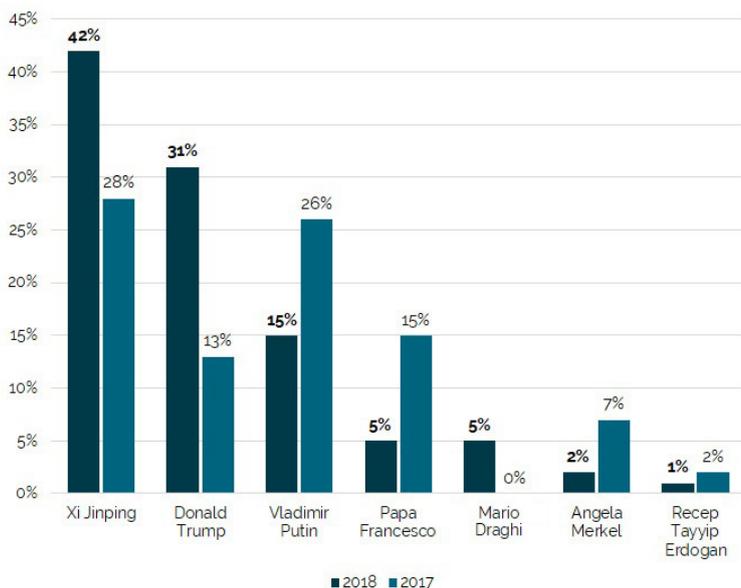


CONFRONTO 2014 - 2018

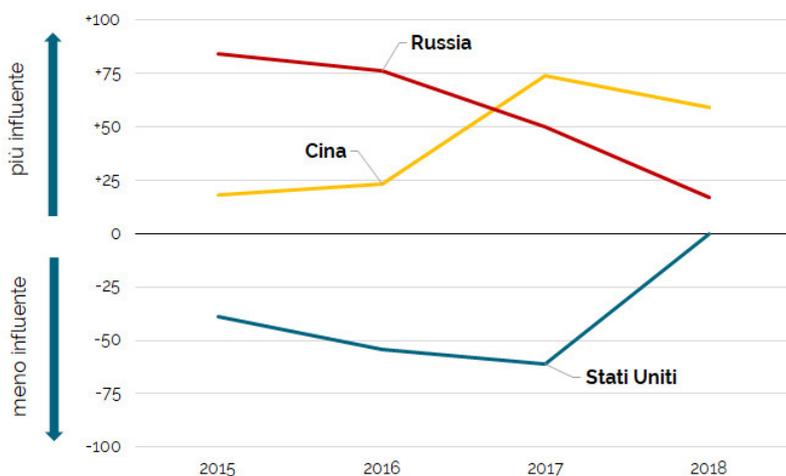


**QUALE PENSA SIA STATA LA CRISI PIÙ SOTTOSTIMATA
NEL 2018?**

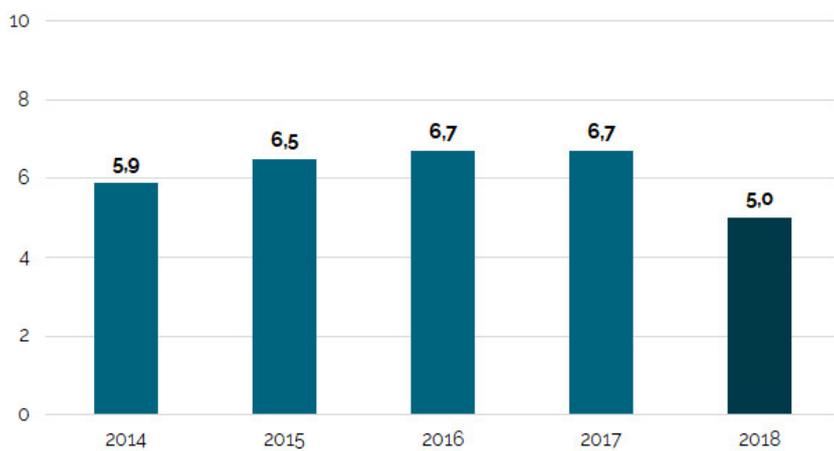
QUALE PENSA SIA STATO IL PERSONAGGIO PIÙ INFLUENTE DEL 2018?



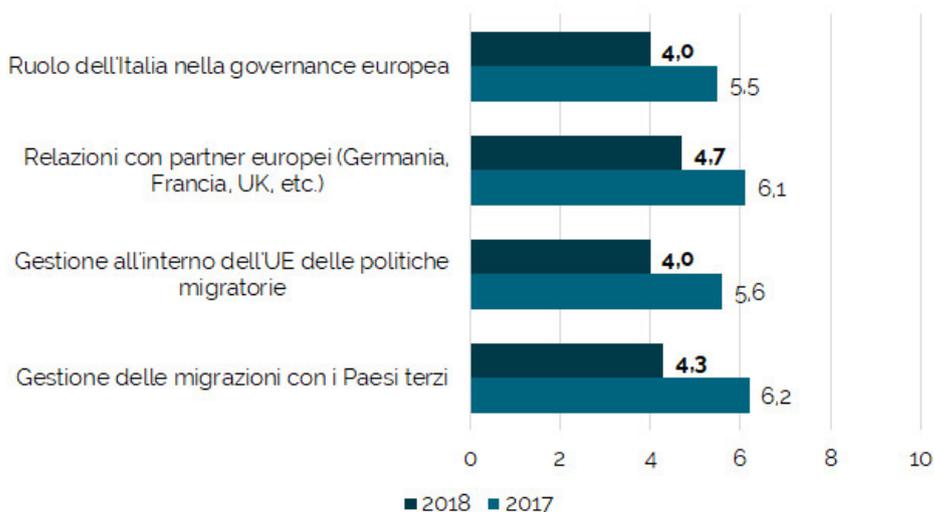
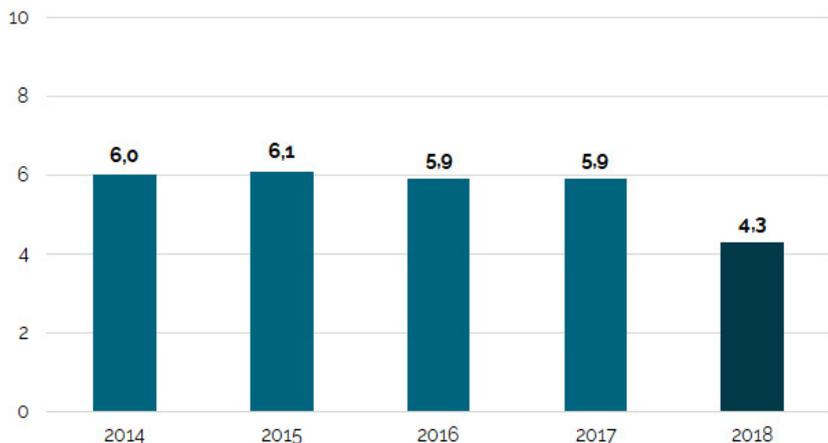
INDICE DI INFLUENZA PERCEPITA (VS ANNO PRECEDENTE)



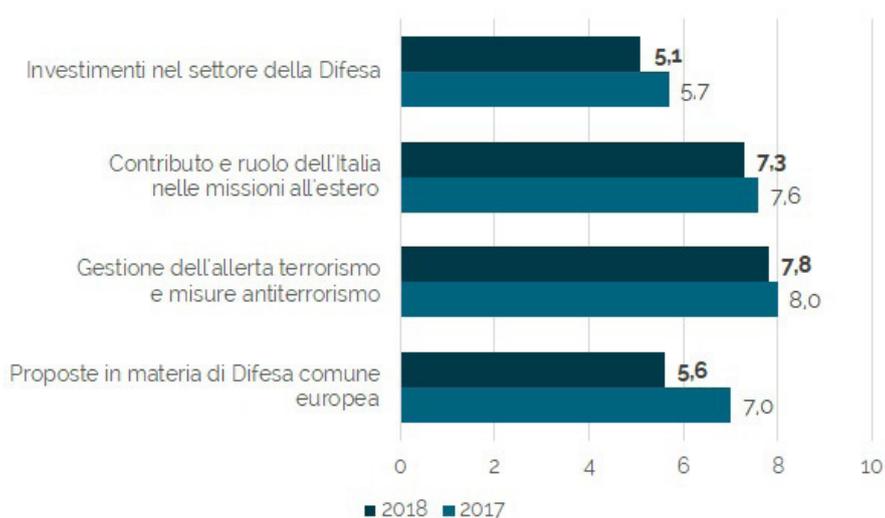
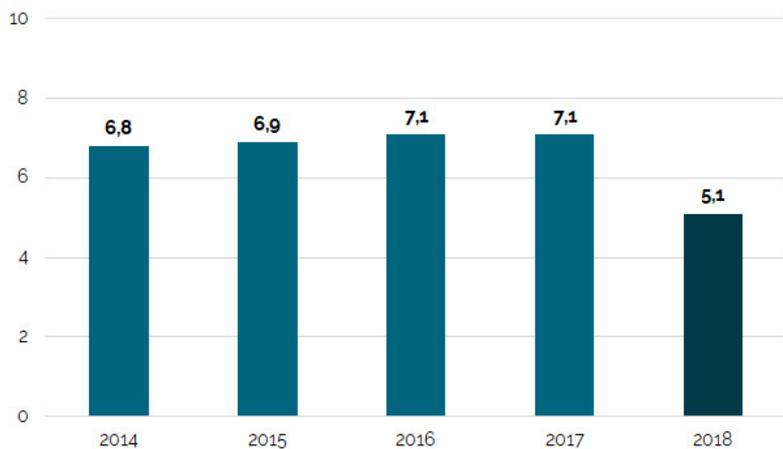
GIUDIZIO COMPLESSIVO SULLA POLITICA ESTERA ITALIANA



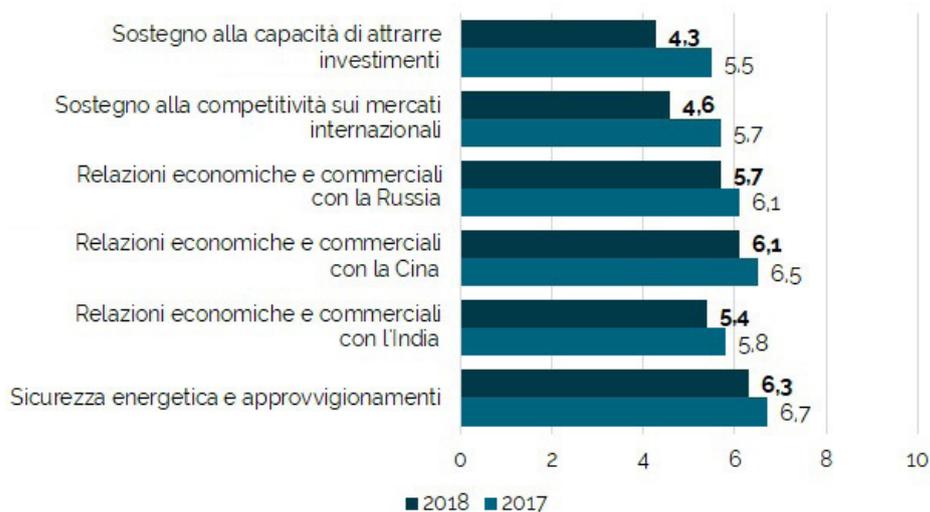
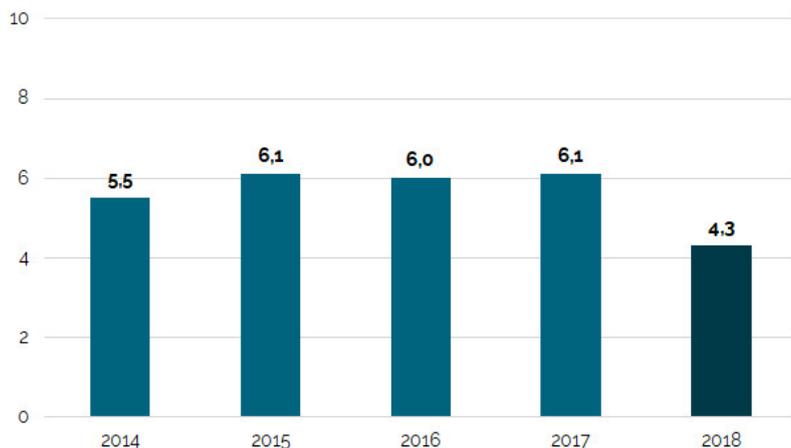
L'ITALIA IN EUROPA



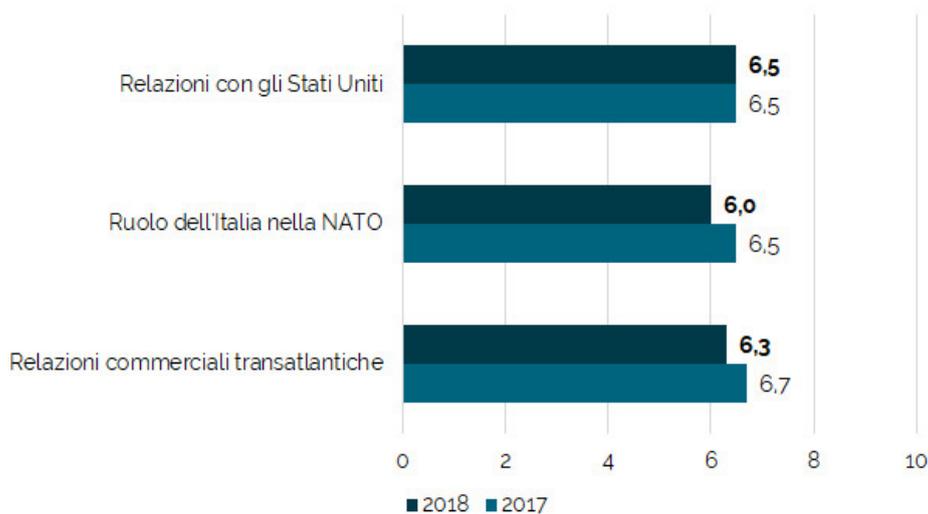
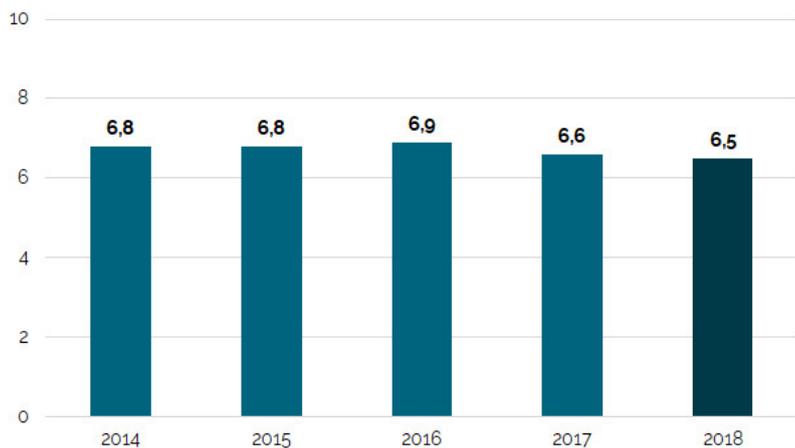
DIFESA E SICUREZZA



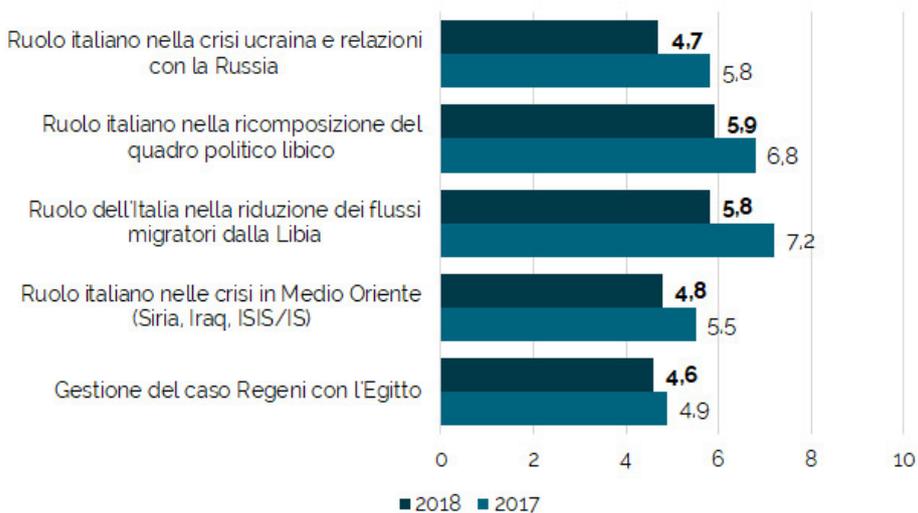
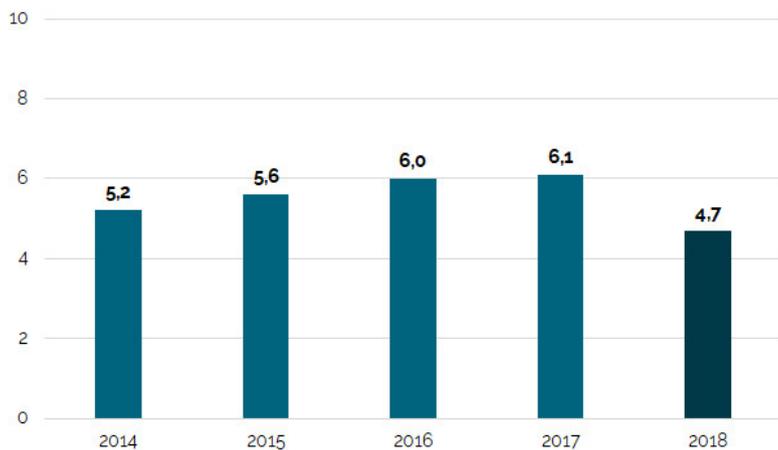
POLITICA ECONOMICA, COMMERCIALE ED ENERGETICA



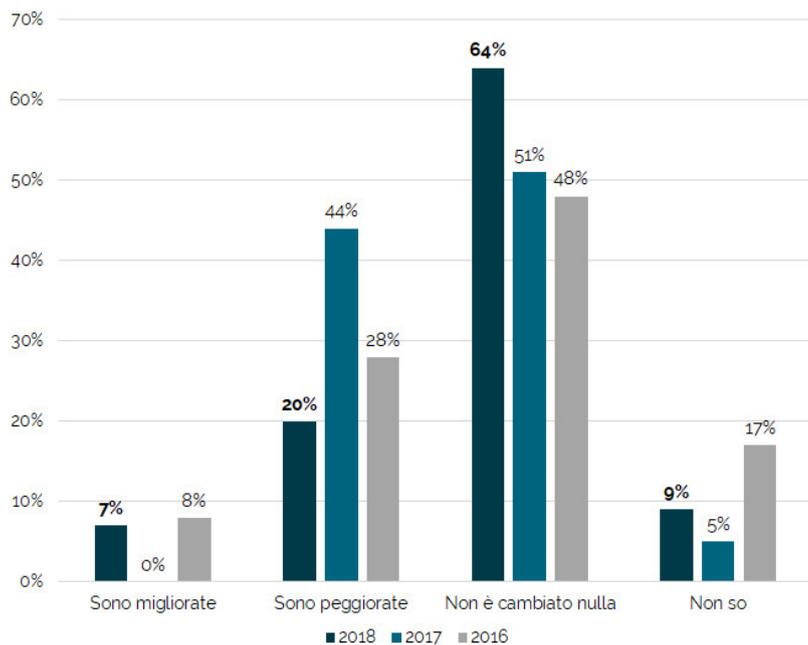
RELAZIONI TRANSATLANTICHE



GESTIONE CRISI INTERNAZIONALI



CON LA PRESIDENZA TRUMP, COME SONO CAMBIATE LE RELAZIONI USA - ITALIA?



VI HANNO PRESO PARTE

Alessia Amighini (*Università del Piemonte Orientale e ISPI*), Giancarlo Aragona (*Ambasciatore e ISPI*), Antonio Armellini (*Ambasciatore*), Fulvio Attinà (*Università degli Studi di Catania*), Alessandro Baracchini (*Rainews24*), Andrea Beccaro (*Scuola Universitaria Interfacoltà di Scienze Strategiche*), Federico Maria Bega (*Promos, Camera di Commercio, Milano*), Silvio Beretta (*Università degli Studi di Pavia*), Oliviero Bergamini (*Rai*), Axel Berkofsky (*Università degli Studi di Pavia e ISPI*), Laura Bettini (*Radio 24*), Andrea Bignami (*SkyTg24*), Simone Bini Smaghi (*Arca SGR*), Gilberto Bonalumi (*Camera di Commercio, Milano e ISPI*), Davide Borsani (*Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano*), Franco Bruni (*Università Bocconi, Milano e ISPI*), Paolo Calzini (*Johns Hopkins University, Bologna e IAI*), Michele Calzolari (*Assosim*), Vincenzo Camporini (*IAI*), Maurizio Caprara (*Corriere della Sera*), Livio Caputo (*ex-sottosegretario Ministero Affari Esteri e Il Giornale*), Andrea Carati (*Università degli Studi di Milano e ISPI*), Giovanni Carbone (*Università degli Studi di Milano e ISPI*), Giovanni Castellaneta (*DoBank*), Claudio Catalano (*Leonardo*), Enrico Ciai (*Deloitte Italy*), Diego Ciulli (*Google*), Alberto Clò (*Università di Bologna e Rie*), Renato Coen (*Sky Tg24*), Alessandro Colombo (*Università degli Studi di Milano e ISPI*), Valter Maria Coralluzzo (*Università degli Studi di Torino*), Sara Cristaldi (*ISPI*), Osvaldo Croci (*Memorial University of Newfoundland St. John's, Canada*), Giuseppe Cucchi (*Nomisma*), Stefania Danzi (*Italmobiliare*), Gregorio De Felice (*Intesa Sanpaolo*), Massimo De Leonardis (*Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano e ISPI*), Franco Debenedetti (*Istituto Bruno Leoni*), Mario Del Pero (*SciencesPo, Parigi e Università di Bologna*), Dimitri Deliolanes (*Radio TV ERT Ethnos*), Giuseppe Dentice (*Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano e ISPI*), Giampaolo Di Paola (*già Ministro della Difesa*), Emidio Diodato (*Università per stranieri di Perugia*), Samuele Dominioni (*ISPI*), Francesca Douglas Flaminio (*Allianz Spa*),

Stefano Feltri (*Il Fatto Quotidiano*), Aldo Ferrari (*Università Ca'Foscari, Venezia e ISPI*), Maurizio Ferrera (*Università degli Studi di Milano e ISPI*), Carlo Filippini (*Università Bocconi, Milano*), Silvia Francescon (*European Council on Foreign Relations, Roma*), Carlo Frappi (*Università Ca' Foscari, Venezia e ISPI*), Matteo Fumagalli Romario (*SOL Group*), Gianandrea Gaiani (*Analisi Difesa*), Marzio Galeotti (*Università degli Studi di Milano e Università Carlo Cattaneo - LIUC, Castellanza*), Paolo Garimberti (*Euronews e La Repubblica*), Mauro Garofalo (*Comunità di Sant'Egidio*), Mara Gergolet (*Corriere della Sera*), Ferdinando Giugliano (*Bloomberg Opinion*), Serena Giusti (*Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa e ISPI*), Edoardo Greppi (*Università degli Studi di Torino*), Fabrizio Grillo (*Bracco Spa*), Rodolfo Helg (*Università Carlo Cattaneo - LIUC, Castellanza*), Piero Ignazi (*Università di Bologna*), Sonia Lucarelli (*Università di Bologna*), Monica Maggioni (*Rai*), Paolo Magri (*ISPI*), Graziano Manlio (*American Graduate School, Parigi e La Sorbonne, Paris IV*), Alfredo Mantica (*ex-sotto segretario Ministero Affari Esteri*), Bruno Marasà (*Parlamento europeo*), Carlo Marsili (*Ambasciatore*), Alberto Martinelli (*Università degli Studi di Milano e ISPI*), Gianna Martinengo (*Didael Kts e Fondazione Fiera Milano*), Giampiero Massolo (*ISPI e Fincantieri*), Karim Mezran (*Atlantic Council, Washington DC*), Nicola Missaglia (*ISPI*), Alessandro Minuto-Rizzo (*Nato Defense College Foundation*), Laura Mirachian (*ex Ministero Affari Esteri e ONU*), Antonella Mori (*Università Bocconi, Milano e ISPI*), Massimo Nava (*Corriere della Sera*), Alberto Negri (*Il Sole 24 Ore*), Vincenzo Nigro (*la Repubblica*), Leopoldo Nuti (*Università degli Studi, Roma Tre*), Guido Olimpio (*Corriere della Sera*), Fabrizio Onida (*Università Bocconi, Milano*), Claudio Pagliara (*Rai*), Valeria Palumbo (*Rcs Mediagroup e ISPI*), Giuseppe Parigi (*Banca d'Italia*), Gianfranco Pasquino (*Johns Hopkins SAIS Europe e Università di Bologna*), Gianluca Pastori (*Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano*), Nicola Pedde (*Institute for Global Studies - Igs, Roma*), Marco Pedrazzi (*Università degli Studi di Milano*), Abdolmohammadi Pejman

(*Università di Trento e ISPI*), Gerardo Pelosi (*Il Sole 24 Ore*), Annalisa Perteghella (*ISPI*), Fabio Petito (*University of Sussex e ISPI*), Andrea Plebani (*Università Cattolica del Sacro Cuore, Brescia e ISPI*), Fausto Pocar (*Università degli Studi di Milano*), Alessandro Politi (*Nato Defense College Foundation*), Stefano Polli (*Ansa*), Luca Ratti (*American University of Rome*), Luca Rigoni (*Mediaset*), Enrico Rondoni (*Mediaset*), Gianni Rufini (*Amnesty International, Italia e ISPI*), Nicolò Russo Perez (*Compagnia di Sanpaolo*), Marcello Sala (*Apis Partners*), Pietro Sala (*Assolombarda*), Ferdinando Salleo (*Ambasciatore e ex-segretario generale Ministero Affari Esteri*), Gianluca Salsecci (*Intesa Sanpaolo*), Armando Sanguini (*Ambasciatore e ISPI*), Carlo Secchi (*Università Bocconi, Milano e ISPI*), Paolo Segatti (*Università degli Studi di Milano*), Giampaolo Silvestri (*Avsi*), Andrea Sironi (*Borsa Italiana e Università Bocconi, Milano*), Giuseppe Solinas (*Rai*), Lucia Tajoli (*Politecnico di Milano e ISPI*), Valeria Talbot (*ISPI*), Fabrizio Tassinari (*European University Institute - EUI*), Mario Telò (*LUISS Università Guido Carli, Roma*), Massimo Teodori (*Huffington Post*), Alessandro Terzulli (*Sace Spa*), Enrica Toninelli (*Rainews 24*), Stefano M. Torelli (*European Council on Foreign Relations e ISPI*), Ugo Tramballi (*ISPI e Il Sole 24 Ore*), Paolo Valentino (*Corriere della Sera*), Anna Vanzan (*Università degli Studi di Milano*), Antonio Varsori (*Università degli Studi di Padova*), Arturo Varvelli (*ISPI*), Riccardo Venchiarutti (*Sindaco di Iseo e Rai*), Franco Venturini (*Corriere della Sera*), Lorenzo Vidino (*George Washington University e ISPI*), Matteo Villa (*ISPI*), Antonio Villafranca (*ISPI*), Loris Zanatta (*Università di Bologna e ISPI*).

Una breve sintesi cronologica

DIFESA, SICUREZZA E LOTTA AL TERRORISMO

Il contributo dell'Italia nelle missioni all'estero e il suo ruolo nel contrasto al terrorismo internazionale; cooperazione militare, sicurezza bilaterale e multilaterale.

24 gennaio Il ministro della Difesa Roberta Pinotti in missione ufficiale a Tunisi. Incontro bilaterale con il presidente della Repubblica Beji Caid Essebsi e partecipazione, insieme all'omologo tunisino Abdelkrim Zbidi, alla XIX edizione della Commissione militare mista Italia-Tunisia. Durante l'incontro viene firmato il Piano di Cooperazione 2018 tra i due paesi volto a promuovere e intensificare la collaborazione bilaterale sul piano militare e della sicurezza.

25 gennaio Il Ministero della Difesa riceve il primo velivolo F35B a decollo breve realizzato interamente in Italia, nello stabilimento FACO di Cameri (NO). La versione B del caccia multiruolo di quinta generazione rientra tra i futuri velivoli della Marina Militare Italiana.

- 25 gennaio* Giunge al termine il corso di addestramento per truppe da montagna organizzato dalla Missione Militare Bilaterale Italiana in Libano (Mibil) a favore di personale appartenente alle Forze Armate libanesi.
- 25 gennaio* Si conclude l'ottavo ciclo della Missione Italiana di Addestramento delle forze di polizia somale e gibutiane (Miadit), condotta dai Carabinieri presso l'Accademia di Polizia e della Gendarmeria del Gibuti.
- 13 febbraio* Il ministro dell'Interno Marco Minniti riceve al Viminale il collega tunisino Lofti Brahem. In agenda: il rafforzamento della collaborazione bilaterale nella lotta al terrorismo, nel contrasto all'immigrazione irregolare, e nella cooperazione tra le Forze di Polizia dei due paesi.
- 12 marzo* Si conclude, dopo tre settimane, il corso di "mountain warfare" tenuto da un team di istruttori militari italiani appartenenti al Centro di addestramento alpino di Aosta a favore di dieci soldati delle Forze Armate afgane. L'attività rientra nella missione Resolute Support ed è organizzata dal Train Advise Assist Command West (Taac-W).
- 12 marzo* I caschi blu italiani di Unifil terminano il primo corso dedicato alle tecniche di riconoscimento e disinnescamento degli ordigni esplosivi improvvisati a favore delle Forze Armate libanesi.
- 14 marzo* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti in visita ufficiale a Doha. Bilaterale con il ministro per gli Affari della Difesa Khalid Bin Mohammed Al Attiyah e partecipazione alla cerimonia per la firma dell'accordo tra governo qatarino e Leonardo per l'acquisto di 28 elicotteri NH90.

- 14 marzo* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti in missione ufficiale in Afghanistan. Visita al contingente italiano di stanza a Herat e incontro con il collega Tariq Shah Bahrami. In agenda la sicurezza nel paese e l'importante contributo alla stabilizzazione interna offerto dalle Forze Armate italiane.
- 21 marzo* I militari italiani in Libano realizzano un progetto a favore delle fasce più deboli della popolazione: strutture e formazione professionale per gli studenti diversamente abili.
- 23 marzo* I carabinieri del contingente italiano di Unifil portano a termine un corso di perfezionamento su tecniche di investigazione e di polizia a favore di un gruppo selezionato di ufficiali delle Forze Armate libanesi.
- 16 aprile* Il comando del settore ovest della missione Unifil, in Libano, passa dalla Brigata Paracadutisti Folgore alla Brigata Alpina Julia.
- 14 maggio* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti in viaggio ufficiale in Libano, dove incontra le autorità locali, tra cui il collega Yacoub Sarraf, e fa visita al personale militare della missione italiana Unifil.
- 17 maggio* Gli incursori del 9° reggimento Col Moschin, in missione in Libano, ultimano il corso di addestramento e perfezionamento a favore delle Forze Speciali libanesi nell'ambito della Missione Militare Bilaterale Italiana in Libano (Mibil).

- 28 maggio* I militari italiani della Missione Bilaterale di Supporto in Niger (Misin) e l'Ambasciata d'Italia a Niamey consegnano un secondo lotto di farmaci e presidi sanitari a favore del Ministero della Salute Pubblica e del Ministero della Difesa nigeriani. Il primo lotto era stato consegnato ad aprile.
- 31 maggio* Si conclude l'esercitazione Western Blizzard, finalizzata a testare le capacità di reazione del Multinational Battle Group West (Mnbg-W) in risposta a possibili crisi nel settore occidentale del Kosovo.
- 15 giugno* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero assume il ruolo di presidente in esercizio dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Osce). I principali temi sul tavolo sono il ruolo italiano nell'Osce e l'importanza dei forum di cooperazione multilaterale.
- 18 giugno* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero incontra alla Farnesina il premier del Governo di Unità Nazionale afgano, Abdullah Abdullah. In agenda la sicurezza e la stabilizzazione dell'Afghanistan e il rinnovato impegno dell'Italia nel paese.
- 19 giugno* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero riceve il presidente del Consiglio strategico per le relazioni estere dell'Iran Seyed Kamal Kharrazi. Al centro dei colloqui l'accordo sul nucleare iraniano e la volontà dell'Italia nel mantenere aperti i tanti canali di dialogo con Teheran.

- 24 giugno* I militari italiani del Train Advise Assist Command West (Taac-W) dispiegati in Afghanistan portano a termine il corso di primo soccorso e utilizzo del defibrillatore a favore delle poliziotte del carcere femminile di Herat.
- 25 giugno* Il ministro della Difesa Elisabetta Trenta prende parte ai lavori del Consiglio Affari Esteri dell'Unione Europea in Lussemburgo. Al centro dell'incontro diverse tematiche rientranti nel contesto della Strategia globale dell'UE, tra le quali Pesco, mobilità militare, strumento europeo per la pace (European Peace Facility) e cooperazione Unione Europea-Nato.
- 4 luglio* Il vice presidente del Consiglio e ministro dell'Interno Matteo Salvini incontra al Viminale l'ambasciatore dello Stato d'Israele in Italia Ofer Sachs. Cybersicurezza, cooperazione in materia di lotta al crimine, processi migratori e contrasto al terrorismo internazionale i temi al centro dell'ampio scambio di vedute.
- 19 luglio* Inaugurazione di un nuovo centro regionale per la cooperazione civile-militare in Libano, volto a rafforzare le relazioni sul piano civile-militare tra Caschi Blu italiani e personale delle Forze Armate libanesi.
- 23 luglio* Il ministro della Difesa Elisabetta Trenta in visita ufficiale in Tunisia incontra il presidente tunisino Beji Caid Essebsi e il suo omologo, il ministro Abdelkrim Zbidi. Sul tavolo la cooperazione tra i due paesi nell'ambito della sicurezza e nel contenimento dei flussi migratori irregolari.

- 26 luglio* Il sottosegretario di Stato alla Difesa Angelo Tofalo riceve una delegazione del Comitato Permanente sulla Sicurezza e i rappresentanti di Difesa ed Esteri del Governo giapponese, in visita istituzionale in Italia.
- 30 luglio* Il Ministero della Difesa contribuisce alla donazione di farmaci e attrezzature per la depurazione e distribuzione di acqua potabile a favore della popolazione del Niger.
- 7 agosto* Il ministro della Difesa Elisabetta Trenta partecipa alla cerimonia di cambio al comando della Missione Unifil, presso la base militare di Naqoura. Il generale Stefano Del Col, che succede all'irlandese Michael Beary, è il quarto italiano a guidare la missione delle Nazioni Unite in Libano.
- 27 agosto* Il generale di Divisione Stefano Del Col, comandante della missione Unifil, fa visita ai Caschi Blu italiani della base Millevoi di Shama, nel sud del Libano.
- 31 agosto* Il ministro della Difesa Elisabetta Trenta prende parte alla riunione informale dei ministri della Difesa dell'Unione Europea, organizzata a Vienna in occasione del semestre di presidenza austriaca dell'UE. L'Italia si presenta con una proposta di modifica dell'operazione Sophia, basata sull'introduzione di un meccanismo di rotazione dei porti di sbarco.
- 20 settembre* Il Ministero della Difesa italiano continua il suo impegno umanitario nel quadro della missione bilaterale di Supporto nella Repubblica del Niger (Misin), inviando il quinto volo umanitario dell'Italia con a bordo cinque tonnellate di farmaci e presidi medici.

- 25 settembre* Il ministro della Difesa Elisabetta Trenta in visita ufficiale in Polonia e Lettonia. In programma incontri bilaterali con i colleghi dei due paesi e la visita al Contingente italiano del Task Group Baltic, inquadrato nel Multinational Battle Group (Mnbg) a guida canadese all'interno dell'operazione "Baltic Guardian".
- 28 settembre* I militari del Train Advise and Assist Command West (Taac-W) di Herat, inquadrati nella missione multinazionale di stabilizzazione del paese, ospitano per una giornata intera un seminario sulla partecipazione e integrazione delle donne nelle Forze Armate afgane.
- 27 ottobre* Il ministro della Difesa Elisabetta Trenta interviene al Manama Dialogue 2018, importante convegno annuale sulla sicurezza del Medio Oriente e del Nord Africa organizzato in Bahrain.
- 20 novembre* Il capo di Stato Maggiore dell'Esercito italiano, il generale di Corpo d'Armata Salvatore Farina, conclude la visita ufficiale in Qatar, dopo importanti colloqui con il collega maggior generale Ghanim Shaheen Al Ghanim e altri esponenti delle Forze Armate qatarine.
- 20 novembre* Il ministro della Difesa Elisabetta Trenta prende parte alla riunione del Consiglio Affari Esteri in formato Difesa a Bruxelles. I principali temi in agenda: la strategia globale di difesa e sicurezza dell'UE, la cooperazione Nato-Unione Europea e la Politica di sicurezza e difesa comune (Psdc).

- 5-7 dicembre* Si tiene a Milano il 25° Consiglio ministeriale dell'Osce. A presiedere i lavori il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero. L'evento sancisce il termine della presidenza italiana dell'organizzazione, assunta dalla Slovacchia a partire dal 2019. Al centro dei lavori la tensione est-ovest, soprattutto alla luce degli sviluppi nel conflitto ucraino, la sicurezza nell'area mediterranea e la cooperazione multilaterale a livello regionale.
- 11 dicembre* Attentato terroristico di matrice jihadista a Strasburgo. Cordoglio e vicinanza alla Francia da parte di tutte le istituzioni italiane.

I RAPPORTI CON LA RUSSIA

E I PAESI DELLO SPAZIO POST-SOVIETICO

- 6 aprile* Il presidente Sergio Mattarella incontra al Quirinale il presidente della Repubblica d'Armenia, Serzh Sargsyan.
- 16 luglio* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero è a Tbilisi, capitale della Georgia, per la prima tappa della visita di stato del presidente della Repubblica Sergio Mattarella. A margine della visita il ministro Moavero incontra l'omologo georgiano David Zalkaliani.
- 16 luglio* Incontro fra il vice presidente e ministro dell'Interno Matteo Salvini e il ministro dell'Interno russo, Vladimir Kolokoltsev.

- 18 luglio* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero a Baku, per seguire la visita del presidente della Repubblica Sergio Mattarella in Azerbaijan. A latere dell'incontro, vertice bilaterale con l'omologo azero Elmar Mammadyarov.
- 30 luglio* In occasione della visita di stato del presidente della Repubblica Sergio Mattarella in Armenia, il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero incontra a Jerevan l'omologo armeno, Zohrab Mnatsakanyan.
- 26 settembre* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella incontra al Quirinale il primo vice presidente della Repubblica dell'Azerbaijan, Mehriban Aliyeva.
- 5 ottobre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero in missione a Mosca. In programma incontri bilaterali con l'omologo Sergey Lavrov e con il ministro dell'Industria e del Commercio della Federazione Russa, Denis Manturov, dedicati alle maggiori tematiche d'interesse bilaterale e internazionale.
- 24 ottobre* Il presidente del Consiglio Giuseppe Conte in visita ufficiale nella Federazione Russa. Incontri bilaterali con il primo ministro Dimitri Medvedev, e il presidente russo, Vladimir Putin. Al centro dei colloqui le relazioni politiche, economiche e culturali tra i due paesi.
- 23 novembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero accoglie il ministro degli Affari Esteri della Federazione Russa, Sergey Lavrov, a Roma per partecipare alla Conferenza "Rome Med Dialogues 2018". In agenda: rapporti bilaterali e tematiche di rilevanza internazionale.

17 dicembre Si svolge a Roma l'appuntamento annuale del Consiglio italo-russo per la cooperazione economica, industriale e finanziaria. A latere dell'incontro si tiene il forum imprenditoriale italo-russo.

Relazioni transatlantiche

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

10 gennaio Per la quarta volta dalla sua creazione, il Nato Rapid Deployable Corps - Italy (Nrdc-Ita), stanziato a Solbiate Olona (VA) e comandato dal generale di Corpo d'Armata Roberto Perretti, assume la guida della componente terrestre della Nato Response Force (Nrf), succedendo all'Allied Rapid Reaction Corps (Arrc), presieduto dal generale britannico di pari grado Tim Radford.

12 febbraio Il ministro della Difesa Roberta Pinotti incontra in due distinti bilaterali il segretario della Difesa statunitense, generale James Mattis, e il collega canadese, Harjit Singh Sajjan. Al centro dei colloqui: lotta al terrorismo internazionale (in particolare allo Stato Islamico), cooperazione militare all'interno dell'Alleanza Atlantica e collaborazione industriale nel campo della difesa. Con la controparte canadese si discute anche di una più ampia integrazione a livello addestrativo.

- 15 febbraio* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti prende parte alla Riunione ministeriale Nato. L'incontro sancisce la creazione di due nuovi Comandi Nato e la pianificazione di una nuova missione di supporto e "capacity building" in Iraq.
- 20 febbraio* Il ministro dell'Interno Marco Minniti incontra il vice segretario di Stato degli Stati Uniti, John Sullivan. Al centro dei colloqui la collaborazione tra i due paesi in materia di sicurezza, in particolare nella lotta al terrorismo internazionale e all'immigrazione illegale.
- 21 febbraio* Il generale Riccardo Marchiò sostituisce il collega e connazionale Salvatore Farina al comando del Nato Joint Force Command di Brunssum, in Olanda. Alla cerimonia sono presenti, tra gli altri, il generale Claudio Graziano, capo di Stato Maggiore della Difesa italiana, e il generale Curtis Scaparotti, comandante supremo delle forze Nato in Europa.
- 23 marzo* Dopo due settimane volge al termine l'esercitazione Nato "Brilliant Joust 2018", condotta in Polonia presso il Joint Force Training Center (Jftc) di Bydgoszcz, a cui partecipano le componenti della Forza di risposta rapida dell'Alleanza atlantica (Nrf), e volta a migliorare gli assetti di comando e controllo dei vari Reparti impegnati in uno scenario non "Art. 5", caratterizzato da minacce ibride quali cyber-attacchi e terrorismo.
- 30 aprile* Un team di esperti informatici delle Forze Armate italiane partecipa alla maxi esercitazione di Cyber Defence organizzata dal Centro di Eccellenza della Nato per la Difesa Cibernetica di Tallin, insieme a mille esperti provenienti da 30 nazioni.

- 10 giugno* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero incontra a Roma il segretario generale della Nato, Jens Stoltenberg. In agenda: la cooperazione Nato-UE nella gestione della sicurezza e delle crisi internazionali, il ruolo dell'Italia all'interno dell'Alleanza atlantica, le sfide provenienti dal fianco sud della Nato e l'importanza di un dialogo costante con la Russia.
- 11 giugno* Il presidente del Consiglio Giuseppe Conte riceve a Palazzo Chigi il segretario generale della Nato, Jens Stoltenberg.
- 17 giugno* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero intrattiene un colloquio telefonico con il segretario di Stato americano, Mike Pompeo. Principale tema di discussione: rafforzamento della tradizionale alleanza e amicizia tra Italia e Stati Uniti.
- 26 giugno* Il ministro della Difesa Elisabetta Trenta riceve l'ambasciatore John Bolton, consigliere per la Sicurezza Nazionale del presidente degli Stati Uniti. In agenda: alcuni dossier di sicurezza internazionale riguardanti Libia, Afghanistan, Iraq, Niger e Libano.
- 11-12 luglio* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero accompagna il presidente del Consiglio Giuseppe Conte al vertice Nato di Bruxelles. A latere delle sessioni di lavoro il ministro Moavero sostiene incontri bilaterali con i propri omologhi del Regno Unito, dell'Albania e dell'Islanda.

- 30 luglio* Visita ufficiale del premier Giuseppe Conte negli Stati Uniti e bilaterale con il presidente Trump alla Casa Bianca. In agenda i principali dossier internazionali, in particolare Libia e rapporti con la Russia, oltre all'ulteriore rafforzamento della salda amicizia tra Roma e Washington.
- 14 settembre* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella fa visita al contingente italiano inquadrato nella missione Nato, Enhanced Forward Presence (Efp), di stanza presso la Base Militare di Ādaži, in Lettonia.
- 25 ottobre /
7 novembre* Si svolge in diverse aree della Norvegia e delle Repubbliche Baltiche l'esercitazione Nato Trident Juncture, la più vasta dalla fine della Guerra fredda.
- 4 dicembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero in missione a Bruxelles per partecipare alla Riunione ministeriale Nato. Al centro dei lavori le relazioni della Nato con Georgia e Ucraina, l'impegno dell'Alleanza nei Balcani e in Afghanistan, la sicurezza transatlantica e le sfide provenienti dal fianco sud.

L'Italia nel mondo

IL RUOLO DELL'ITALIA NELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI, PERCEZIONE DELL'ITALIA ALL'ESTERO, COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E AIUTI ALLO SVILUPPO

- 24 gennaio* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve al Quirinale il presidente della Repubblica Centrafricana, Faustin Archange Touadéra.

- 26 gennaio* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella incontra al Quirinale il presidente della Repubblica di Haiti, Jovenel Moïse.
- 5 febbraio* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella accoglie al Quirinale il presidente della Repubblica di Turchia, Recep Tayyip Erdoğan.
- 14 febbraio* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella in visita di stato in Irlanda. Incontri istituzionali con il presidente irlandese, Michael Higgins, e numerose cariche politiche nazionali.
- 15 marzo* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve al Quirinale il segretario generale delle Nazioni Unite, António Guterres.
- 17 aprile* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella accoglie al Quirinale il professor Muhammad Yunus, Premio Nobel per la Pace 2006.
- 4 maggio* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve al Quirinale la presidente della Repubblica di Lituania, Dalia Grybauskaitė.
- 17 maggio* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella incontra al Quirinale il presidente della Repubblica del Benin, Patrice Talon.
- 7-9 giugno* Il presidente del Consiglio Giuseppe Conte partecipa al vertice G7 a La Malbaie, in Canada.
- 14 giugno* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero incontra i rappresentanti diplomatici dei paesi membri dell'Organizzazione della Cooperazione Islamica insieme ai principali esponenti della comunità musulmana. Tra i temi in agenda: l'importanza del dialogo interreligioso e la difesa della libertà religiosa.

- 18 giugno* Il premier Giuseppe Conte riceve a Palazzo Chigi il ministro degli Affari Esteri della Repubblica dell'India, Sushma Swaraj. Successivamente il ministro indiano incontra il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero alla Farnesina. L'incontro avviene in occasione delle celebrazioni del 70° anniversario delle relazioni bilaterali tra Italia e India.
- 19 giugno* Il presidente del Consiglio Giuseppe Conte riceve a Palazzo Chigi il presidente della Repubblica del Niger, Mahamadou Issoufou.
- 10 settembre* Il ministro della Difesa Elisabetta Trenta incontra a Roma Massimiliano Latorre e Salvatore Girone, in previsione dell'udienza del Tribunale internazionale per stabilire la definitiva giurisdizione sul caso dei due fucilieri di marina.
- 14 settembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero accoglie alla Farnesina il presidente dell'Assemblea Parlamentare dell'Osce, George Tsereteli.
- 24 - 28 settembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero in missione a New York per prendere parte alla ministeriale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. A margine della riunione il titolare degli Esteri presiede numerose sessioni ministeriali su diverse tematiche d'interesse internazionale.

- 25 settembre* A latere della 73esima Plenaria delle Nazioni Unite a New York, il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero incontra l'omologo giapponese, Taro Kono. In agenda: relazioni bilaterali, incremento dei rapporti economici, sicurezza internazionale.
- 26 settembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero prende parte all'assemblea del gruppo "Uniting for Consensus", impegnato nella riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.
- 28 settembre* A margine dell'Assemblea Generale dell'Onu, il capo della Farnesina Enzo Moavero tiene una riunione con i ministri degli Esteri di Etiopia, Workneh Gebeyehu, ed Eritrea, Osman Saleh. In agenda: l'importanza cruciale dell'accordo di pace tra i due paesi e l'impegno dell'Italia nel promuoverne attivamente lo sviluppo e la crescita economica.
- 11-12 ottobre* Il presidente del Consiglio Giuseppe Conte in viaggio ufficiale nel Corno d'Africa per visitare la Repubblica Federale Democratica d'Etiopia e l'Eritrea. In agenda lo storico accordo di pace raggiunto tra i due paesi e i risvolti positivi sulla stabilità e la crescita economica della regione.
- 16 ottobre* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve al Quirinale il Grande Imam di Al Azhar, Ahmad Al Tayyib. Presente anche l'ambasciatore della Repubblica d'Egitto in Italia, Hisham Badr.
- 17 ottobre* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella accoglie al Quirinale il presidente della Repubblica di Corea, Moon Jae-in, in visita ufficiale in Italia.

- 22 ottobre* Visita in Italia per il presidente della Repubblica di Colombia, Iván Duque Márquez, accolto al Quirinale dal presidente della Repubblica Sergio Mattarella.
- 23-24 ottobre* Il presidente del Consiglio Giuseppe Conte in visita ufficiale in Russia. Incontri bilaterali con il primo ministro, Dimitri Medvedev, e il presidente russo, Vladimir Putin. Al centro dei colloqui le relazioni politiche, economiche e culturali tra i due paesi.
- 24 ottobre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moaverò riceve il ministro degli Affari Esteri dell'Angola, Manuel Domingos Augusto. In agenda: instabilità nella Repubblica Democratica del Congo, rafforzamento dei rapporti bilaterali e creazione di un forum economico strutturato tra Italia e Angola.
- 24 ottobre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moaverò presiede una riunione con i suoi omologhi di Eritrea, Osman Saleh, e di Etiopia, Workneh Gebeyehu, alla vigilia della Conferenza ministeriale Italia-Africa.
- 25 ottobre* A Roma, alla Farnesina, si apre la Conferenza Italia-Africa, a cui prendono parte 46 paesi africani e 13 organizzazioni internazionali.
- 30 ottobre* Il premier Giuseppe Conte a Nuova Delhi in occasione del viaggio ufficiale in India. Incontro bilaterale con il primo ministro Narendra Modi e intervento al Tech Summit, preceduto da un meeting con una rappresentanza di imprenditori italiani e indiani.

- 5 novembre* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve al Quirinale il presidente della Repubblica del Paraguay, Mario Abdo Benítez.
- 6 novembre* Incontro ufficiale presso il Quirinale tra il presidente della Repubblica Sergio Mattarella e i Reali di Danimarca, principe ereditario Frederick e principessa Mary.
- 7 novembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero riceve alla Farnesina l'omologo paraguayano, Luis Alberto Castiglioni. In agenda i temi d'interesse bilaterale e i negoziati per l'accordo di associazione tra UE e Mercosur.
- 15 novembre* Visita ufficiale del presidente del Consiglio Giuseppe Conte negli Emirati Arabi Uniti. Incontri con il principe ereditario di Abu Dhabi, Mohammed bin Zayed Al Nahyan, e con una delegazione di imprenditori italiani.
- 16 novembre* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve al Quirinale il presidente dello Stato di Israele, Reuven Rivlin.
- 19 novembre* Incontro al Quirinale tra il presidente della Repubblica Sergio Mattarella e l'emiro dello Stato del Qatar, lo sceicco Tamim bin Hamad Al-Thani, in visita ufficiale in Italia.
- 20 novembre* La volontaria italiana Silvia Romano viene rapita in Kenya, in un villaggio situato a 80 chilometri dalla nota località turistica Malindi. I sospetti ricadono su un gruppo criminale locale.
- 21 novembre* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella incontra al Quirinale il presidente della Repubblica Federale di Somalia, Mohamed Abdullahi Mohamed, in visita di stato.

- 23 novembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero riceve l'omologo giapponese Taro Kono a Roma, in occasione della sua partecipazione alla Conferenza "Rome Med Dialogues 2018".
- 27 novembre* La Corte permanente di arbitrato dell'Aja rende nota la nomina, da parte dell'India, del giudice Pemmaraju Sreenivasa Rao come nuovo arbitro per il caso marò al Tribunale arbitrale.
- 29 novembre /
1 dicembre* Il presidente del Consiglio Giuseppe Conte in missione in Argentina per prendere parte al G20. A latere delle sessioni di lavoro: bilaterale con il presidente argentino Mauricio Macri e intervento all'Università di Buenos Aires per il conferimento del Dottorato *Honoris Causa*.
- 3 dicembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero incontra alla Farnesina il vice presidente della Repubblica del Kenya, William Ruto. In agenda gli sforzi congiunti per la liberazione della volontaria italiana Silvia Romano rapita nel paese africano, nonché la creazione di una piattaforma di cooperazione che possa rafforzare i rapporti bilaterali.
- 8 dicembre* La polizia kenyota arresta un alto ufficiale del Servizio Parchi del Kenya, nell'ambito delle indagini sul rapimento della cooperante italiana.

L'ITALIA E LE RELAZIONI CON I BALCANI

- 23 aprile* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti in visita ufficiale in Kosovo. Importanti incontri con il primo ministro Ramush Haradinaj e il ministro degli Affari Esteri, Behgjet Pacolli, seguiti dalla visita al Contingente italiano impiegato nella missione Kosovo Force (K-For).
- 29 maggio* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella accoglie al Quirinale la presidente della Repubblica di Croazia, Kolinda Grabar-Kitarović, in visita ufficiale in Italia.
- 30 maggio* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve al Quirinale il presidente della Repubblica di Slovenia, Borut Pahor.
- 11 giugno* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero prende parte alla riunione dei ministri degli Esteri dell'Iniziativa Centro Europa (InCE), organizzata a Spalato. A margine della ministeriale InCE, incontri bilaterali con i ministri degli Esteri di Croazia, Serbia e Ungheria, volti a rafforzare le relazioni bilaterali.
- 14 giugno* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero e il segretario generale dell'Osce, Thomas Greminger, accolgono con soddisfazione l'annuncio dell'accordo raggiunto tra Grecia e Macedonia sul nuovo nome adottato da quest'ultima, che cambia in Repubblica di Macedonia.
- 12 luglio* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero incontra l'omologo albanese, Ditimir Bushati, a margine della Riunione ministeriale Nato.

- 24 luglio* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve al Quirinale il presidente del Montenegro, Milo Đukanović, in visita ufficiale in Italia.
- 28 agosto* Il presidente del Consiglio Giuseppe Conte riceve a Roma il primo ministro della Repubblica Ceca, Andrej Babiš. In agenda il rafforzamento dei rapporti bilaterali tra i due paesi e la cooperazione in ambito comunitario, soprattutto in materia di sicurezza, contrasto all'immigrazione clandestina e governance.
- 15 ottobre* Su iniziativa italiana, il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero presiede una riunione con i ministri degli Esteri di Cipro, Grecia, Malta, Slovenia, e con il segretario di Stato agli Affari Europei di Croazia. Al centro del colloquio i principali temi d'interesse europeo.
- 28 novembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero incontra il ministro degli Affari Esteri e vice primo ministro della Repubblica di Slovenia, Miro Cerar. Sul tavolo, oltre ai rapporti bilaterali, la gestione dei flussi migratori, le istanze della parte occidentale dei Balcani nel contesto comunitario.

L'ITALIA, IL TEMA DELLE MIGRAZIONI E I RAPPORTI NELL'AREA DEL MEDITERRANEO

- 10 gennaio* Il presidente del Consiglio Paolo Gentiloni presiede a Roma il vertice dei paesi dell'Europa meridionale, alla presenza dei leader di Francia, Spagna, Portogallo, Grecia, Malta e Cipro.

- 11 gennaio* Il presidente del Consiglio Paolo Gentiloni riceve a Palazzo Chigi il presidente francese Emmanuel Macron, già a Roma per il vertice EuroMed. Al centro del colloquio le principali tematiche d'interesse comunitario, in particolare: sicurezza, flussi migratori e riforma della governance europea.
- 13 giugno* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero convoca alla Farnesina l'ambasciatore di Francia in Italia in seguito alle dichiarazioni sulla vicenda della nave *Acquarius* rilasciate a vari livelli istituzionali da parte delle autorità francesi.
- 15 giugno* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero riceve alla Farnesina il collega maltese, Carmelo Abela. Tra i temi di discussione la volontà di rafforzare la cooperazione bilaterale, soprattutto in sede europea e in ambito giudiziario.
- 21 giugno* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero incontra alla Farnesina il suo omologo tunisino, Khemaies Jhinaoui. Al centro del colloquio il rafforzamento delle relazioni speciali e di partenariato strategico tra Italia e Tunisia.
- 21 giugno* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero intrattiene una conversazione telefonica con l'alto commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati, Filippo Grandi, in visita in Niger in occasione della giornata mondiale del rifugiato.

- 18 luglio* Il vice presidente del Consiglio e ministro dell'Interno Matteo Salvini in visita ufficiale al Cairo. Incontri bilaterali con il ministro dell'Interno egiziano, Mahmoud Tawfiq, e il presidente Abd al-Fattāḥ al-Sīsī. In agenda: lotta al terrorismo, contrasto all'immigrazione clandestina e cooperazione nelle indagini sulla morte del ricercatore italiano Giulio Regeni.
- 28 agosto* Il vice presidente del Consiglio e ministro dell'Interno Matteo Salvini incontra a Milano il presidente ungherese, Viktor Orbán. Tra i temi di discussione la cooperazione sulla gestione dei flussi migratori verso l'Europa.
- 26 settembre* In occasione dell'evento sulla pena di morte nel corso della 73esima Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero incontra l'alto commissario per i Diritti Umani dell'Onu, Michelle Bachelet.
- 23 novembre* In occasione della Conferenza "Rome Med Dialogues 2018", il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero incontra Antonio Vitorino, direttore generale dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (Oim), agenzia sotto l'egida dell'Onu. Al centro dei colloqui: la collaborazione tra Italia e Oim e le prospettive d'intervento future nell'area mediterranea.

- 27 novembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero riceve alla Farnesina il segretario generale dell'Osce, ambasciatore Thomas Greminger. La sicurezza del Mediterraneo e l'attività di prevenzione dell'Organizzazione tra i maggiori temi di discussione.
- 10-11 dicembre* Si tiene a Marrakech, in Marocco, la Conferenza intergovernativa per l'adozione del documento non vincolante promosso dalle Nazioni Unite (*Global Compact*) sulla gestione condivisa e sostenibile dei flussi migratori. L'Italia non figura tra i 164 paesi firmatari.

L'ITALIA NELL'UNIONE EUROPEA:
BILATERALI E RELAZIONI IN AMBITO COMUNITARIO

- 11 gennaio* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve al Quirinale il presidente della Repubblica francese, Emmanuel Macron.
- 14 febbraio* Il premier Paolo Gentiloni incontra a Roma il presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk. Il bilaterale avviene nel quadro delle consuete consultazioni pre-vertice UE, previsto per il 23 febbraio.
- 23 febbraio* Il premier Paolo Gentiloni in missione a Bruxelles in occasione del vertice dei capi di governo dell'UE. In agenda: Brexit e bilancio pluriennale UE post 2020.

- 15 marzo* Telefonata tra il presidente del Consiglio Paolo Gentiloni e la premier britannica, Theresa May, per esprimere la solidarietà italiana a proposito della crisi diplomatica tra Gran Bretagna e Russia in seguito al caso di avvelenamento dell'ex spia sovietica Sergej Skripal.
- 3-6 giugno* Visita di stato nelle Repubbliche Baltiche. Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella fa tappa, in successione, a Riga, Tallinn e Vilnius.
- 15 giugno* Il premier Giuseppe Conte incontra a Parigi il presidente francese, Emmanuel Macron.
- 15 giugno* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero incontra alla Farnesina l'alto rappresentante dell'Unione Europea per la Politica estera e di sicurezza, Federica Mogherini. In agenda i principali dossier dell'attualità internazionale.
- 15 giugno* Il ministro della Difesa Elisabetta Trenta riceve l'alto rappresentante dell'Unione Europea per la Politica estera e di sicurezza, Federica Mogherini. In agenda il rafforzamento della difesa e della sicurezza europee, la cooperazione con la Nato, la lotta al traffico di esseri umani nel Mediterraneo e il contrasto alla pirateria nel Corno d'Africa.
- 18 giugno* Il presidente del Consiglio Giuseppe Conte incontra a Berlino la cancelliera tedesca, Angela Merkel. Al centro del colloquio: gestione dei migranti, lotta alla povertà e rafforzamento della cooperazione economica.
- 29 giugno* Consiglio europeo a Bruxelles.

- 3-5 luglio* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero visita la Lituania nell'ultima tappa del viaggio di stato nelle repubbliche baltiche. A margine della visita di stato il ministro Moavero incontra i colleghi dei tre paesi. Tra i temi al centro dei colloqui: l'intensificazione della cooperazione bilaterale in campo economico e commerciale, nonché l'impegno comune nella sicurezza europea.
- 5 luglio* Il vice presidente del Consiglio e ministro dell'Interno Matteo Salvini riceve l'ambasciatore del regno dell'Arabia Saudita in Italia, Faisal Bin Sattam Bin Abdulaziz Al Saud. Tra i principali temi sul tavolo: la cooperazione economica e in materia di sicurezza.
- 11 luglio* Incontro bilaterale a Innsbruck tra il vice presidente del Consiglio e ministro dell'Interno Matteo Salvini e il ministro dell'Interno tedesco, Horst Seehofer. Al centro del colloquio la gestione dei flussi migratori a livello comunitario.
- 19 luglio* Incontro al Viminale tra il vice presidente del Consiglio e ministro dell'Interno Matteo Salvini e il presidente del Gruppo della Csu nel Bundestag, Alexander Dobrindt. Al centro del colloquio: la questione immigrazione e le strategie europee.
- 23 luglio* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero in missione a Berlino, dove incontra il ministro degli Affari Esteri tedesco, Heiko Maas.

- 7 agosto* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero in missione in Belgio per incontrare il collega Didier Reynders. Sul tavolo i principali dossier d'interesse bilaterale e le maggiori tematiche europee e internazionali. Successivamente, il ministro Moavero partecipa alla cerimonia in ricordo delle vittime dei tragici eventi di Marcinelle dove l'8 agosto del 1956 persero la vita 262 minatori, dei quali 136 erano italiani.
- 29-31 agosto* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero in missione a Vienna, dove interviene, quale presidente in esercizio, al Consiglio Permanente dell'Osce. Successivamente il ministro partecipa alla riunione informale dei ministri degli Esteri dell'Unione Europea. In agenda: migrazioni nel Mediterraneo, Medio Oriente, relazioni transatlantiche, Balcani e Turchia.
- 5 settembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero riceve il ministro degli Affari Esteri ed Europei, dell'Immigrazione e dell'Asilo del Lussemburgo, Jean Asselborn. In agenda i diversi ambiti della cooperazione bilaterale e i principali temi europei e internazionali.
- 13 settembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero incontra il Commissario europeo per il Bilancio e le Risorse Umane, Günther Oettinger. Al centro del colloquio il progetto di bilancio pluriennale UE per il periodo 2021-2027.

- 17 settembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero in visita in Olanda. In agenda importanti incontri bilaterali, tra cui quello con l'omologo olandese, Stef Blok, volto ad approfondire la cooperazione tra i due paesi a livello europeo e internazionale.
- 18 settembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero in missione a Bruxelles per una riunione con il capo negoziatore per la Brexit della Commissione europea, Michel Barnier. Al centro dell'incontro gli ultimi sviluppi del negoziato relativo all'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea.
- 19-20 settembre* Il premier Giuseppe Conte a Salisburgo per partecipare alla Riunione informale dei capi di stato e di governo dell'UE.
- 3 ottobre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero accoglie alla Farnesina il presidente della Commissione Affari Esteri del Bundestag, Gunther Krichbaum. Al centro dell'incontro i principali temi d'interesse europeo: sicurezza, migrazioni, bilancio pluriennale dell'UE, cooperazione comune.
- 4 ottobre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero riceve il ministro di stato tedesco agli Affari Europei, Michael Roth. Sul tavolo i principali dossier d'interesse bilaterale ed europeo.

- 9 ottobre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero riceve il ministro degli Affari Esteri norvegese, Eriksen Soreide. Al centro della riunione i rapporti bilaterali e i maggiori temi europei e internazionali, con particolare attenzione alle politiche di sicurezza dell'UE e della Nato, alla Brexit e ai flussi migratori.
- 14 ottobre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero riceve per un colloquio il collega francese, Jean-Yves Le Drian. In agenda: Libia, gestione dei flussi migratori e cooperazione bilaterale.
- 15 ottobre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero in missione in Lussemburgo per partecipare al Consiglio Affari Esteri. In agenda: questioni migratorie, Libia, Repubblica Centrafricana e Venezuela. A latere dell'incontro il ministro Moavero prende parte alla Riunione ministeriale sul Partenariato Orientale.
- 15 ottobre* Su iniziativa italiana, il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero presiede una riunione con i ministri degli Esteri di Cipro, Grecia, Malta, Slovenia, e con il segretario di Stato agli Affari Europei di Croazia. Al centro del colloquio i principali temi d'interesse europeo.
- 16 ottobre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero in Lussemburgo per partecipare al Consiglio Affari Generali.

- 17 ottobre* Alla vigilia del Consiglio europeo, il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero incontra il presidente del Parlamento europeo, Antonio Tajani. Al centro del colloquio i maggiori dossier dell'attualità europea e il consolidato rapporto di positiva interazione tra Italia e Parlamento europeo.
- 17 ottobre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero incontra a Bruxelles i vice presidenti italiani e i capi delegazione italiani nei gruppi parlamentari del Parlamento europeo.
- 18 ottobre* Seduta del Consiglio europeo a Bruxelles.
- 19 ottobre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero accoglie il Commissario europeo responsabile per gli Affari Economici, Pierre Moscovici. Sul tavolo le questioni relative al documento programmatico di bilancio presentato in precedenza dall'Italia.
- 23 ottobre* Il vice presidente del Consiglio e ministro dell'Interno Matteo Salvini, in visita ufficiale in Romania. Bilaterali con il ministro dell'Interno Carmen Dan e il vice primo ministro Ana Birchall.

- 6 novembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero riceve l'omologo danese, Anders Samuelsen, accompagnato dalla segretaria di Stato per il Commercio, Susanne Hyldelund. Sul tavolo i principali temi d'interesse europeo e bilaterale: negoziato sul quadro finanziario pluriennale comunitario, migrazioni, questione Brexit.
- 11 novembre* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella a Parigi per la cerimonia internazionale del Centenario dell'Armistizio dell'11 novembre 1918. Successivamente, il capo dello Stato interviene al Forum sulla Pace organizzato per l'occasione nella capitale francese.
- 12 novembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero a Bruxelles per la riunione del Consiglio Affari Generali.
- 13-15 novembre* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella in visita di stato nel Regno di Svezia.
- 21 novembre* Il presidente del Consiglio Giuseppe Conte riceve a Palazzo Chigi il primo ministro della Repubblica Slovacca, Peter Pellegrini. Focus sui rapporti bilaterali e sui principali dossier internazionali.
- 25 novembre* Il presidente del Consiglio Giuseppe Conte in missione a Bruxelles per partecipare alla riunione del Consiglio europeo.

- 28 novembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero riceve il capo negoziatore dell'Unione Europea per la Brexit, Michel Barnier. Principale tema sul tavolo l'accordo di recesso tra UE e Regno Unito. Precedente incontro bilaterale tra Barnier e il presidente della Repubblica Sergio Mattarella.
- 10-11 dicembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero in missione a Bruxelles. In programma il Consiglio Affari Esteri e il Consiglio Affari Generali dell'UE. In agenda, rispettivamente: Balcani occidentali, cooperazione UE-Unione Africana e situazione in Ucraina, Iran e Venezuela, e il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.
- 12 dicembre* Il presidente del Consiglio Giuseppe Conte incontra a Bruxelles il presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker. Al centro del colloquio le negoziazioni sul rapporto deficit-Pil e altre misure finanziarie all'interno della manovra di bilancio italiana.
- 13-14 dicembre* Riunione del Consiglio europeo a Bruxelles.

POLITICA ECONOMICA, COMMERCIALE
ED ENERGETICO-AMBIENTALE

- 23-26 gennaio* Il presidente del Consiglio Paolo Gentiloni a Davos, in Svizzera, per l'appuntamento annuale del World Economic Forum.

- 2 febbraio* Avviene con successo il lancio del satellite Cses (China Seismo Electromagnetic Satellite) sviluppato congiuntamente da Cina e un consorzio formato da diverse università italiane. Congratulazioni espresse dal presidente della Repubblica Sergio Mattarella e il presidente della Repubblica Popolare Cinese, Xi Jinping.
- 22 giugno* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero riceve alla Farnesina il ministro degli Affari Esteri del Qatar, Sceicco Mohammed Bin Abdulrahman Bin Jassim Al-Thani. In agenda: crisi diplomatica nel Golfo, intensificazione delle relazioni bilaterali in campo politico ed economico-commerciale e cooperazione culturale tra Roma e Doha.
- 26 luglio* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero riceve il segretario di Stato britannico per le Attività Produttive, l'Energia e la Strategia Industriale, Greg Clark. Al centro del colloquio: i negoziati con l'Unione Europea sulla Brexit e la futura collaborazione in ambito economico-commerciale e di sicurezza.
- 26 luglio* Si svolge a Ginevra una riunione del Consiglio generale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (Wto). Nell'incontro viene fissata la data della dodicesima Riunione ministeriale della Wto, prevista per giugno 2020 ad Astana, in Kazakistan.
- 24 agosto* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero riceve alla Farnesina il ministro degli Esteri e del Commercio d'Ungheria, Péter Szijjártó.

- 28 agosto* Il ministro dell'Economia e delle Finanze Giovanni Tria in visita ufficiale in Cina. Importanti incontri bilaterali con l'omologo cinese, Liu Kun, e il governatore della Banca centrale cinese, Yi Gang. Al centro dei colloqui: l'intensificazione dei rapporti economici bilaterali e lo sviluppo di nuovi investimenti.
- 5 ottobre* Incontro bilaterale a Mosca tra il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero e il ministro dell'Industria e del Commercio della Federazione Russa, Denis Manturov. In agenda i principali dossier di politica economica e commerciale tra i due paesi.
- 18 ottobre* A Ginevra si tiene una riunione del Consiglio generale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (Wto).
- 26-28 novembre* Si tiene a Nairobi, in Kenya, la prima conferenza internazionale di alto livello sull'economia blu sostenibile. L'Italia è rappresentata dal commissario responsabile per l'Ambiente, gli Affari Marittimi e la Pesca, Karmenu Vella.
- 3 dicembre* Si tiene a Katowice, in Polonia, la 24esima edizione della Conferenza sul clima promossa dalle Nazioni Unite. All'evento prendono parte circa 30mila delegati provenienti da tutto il mondo, tra i quali i capi di governo e ministri responsabili per le questioni ambientali e climatiche.

L'Italia e la gestione delle crisi internazionali

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

- 21 gennaio* Ripartono a Ginevra i colloqui di pace per la Siria, coordinati e promossi dalle Nazioni Unite.
- 13 febbraio* Il ministro della Difesa Roberta Pinotti presiede, insieme al collega statunitense, James Mattis, la sesta Riunione ministeriale della Coalizione anti Daesh, organizzata a Roma alla presenza dei ministri della Difesa di 15 paesi: Italia, Australia, Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Germania, Olanda, Nuova Zelanda, Norvegia, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti, Iraq e Turchia.
- 13 febbraio* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano in missione in Kuwait per la Riunione ministeriale della coalizione internazionale anti-ISIS. Al centro dei colloqui anche il processo di stabilizzazione e ricostruzione dell'Iraq, sostenuto da una campagna di raccolta fondi su base nazionale.
- 15 marzo* Si tiene a Roma la Riunione ministeriale sul sostegno alle Forze Armate libanesi. L'iniziativa rientra nel quadro della "roadmap" tracciata dall'International Support Group per il Libano, incentrata su una serie di conferenze internazionali per discutere dello sviluppo e della stabilità del paese.

- 15 marzo* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano riceve alla Farnesina il suo omologo di Giordania, Ayman Al Safadi, a margine della Riunione ministeriale sul sostegno alle Forze di sicurezza libanesi.
- 6 aprile* Si tiene a Parigi la conferenza “Cedre” per il sostegno all’economia libanese. L’evento, a cui partecipano le delegazioni di 40 stati e organizzazioni finanziarie internazionali oltre ad attori privati, si prefigge l’obiettivo di raccogliere circa 10 miliardi di dollari per il finanziamento dei programmi di sviluppo del Libano. L’Italia, che annuncia lo stanziamento totale di circa 120 milioni di euro, è rappresentata dal sottosegretario agli Affari Esteri Vincenzo Amendola.
- 13 aprile* Gli istruttori del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale (Tpc) concludono il corso di formazione per la tutela del patrimonio culturale a favore di 31 agenti della Polizia Regionale irachena.
- 20 aprile* I militari italiani impegnati in Iraq nell’operazione “Prima Parthica”, inserita nel quadro della missione internazionale “Inherent Resolve” contro lo Stato Islamico, portano a termine un nuovo ciclo di addestramento a favore delle Forze di sicurezza della Regione Autonoma del Kurdistan Iracheno.
- 24-25 aprile* Si tiene a Bruxelles la Riunione ministeriale Esteri sulla Siria, organizzata congiuntamente da Unione Europea e Nazioni Unite. L’incontro riunisce 57 paesi, 10 organizzazioni regionali e 19 agenzie Onu.

- 14 maggio* I militari italiani della Task Force “Praesidium” di stanza in Iraq supportano le Forze di sicurezza irachene nell’area della diga di Mosul durante le elezioni politiche 2018.
- 28 giugno* Si conclude il primo workshop internazionale “Coalition Training Conference 2018”, organizzato presso il comando del Kurdistan Training Coordination Center (Ktcc), attualmente a guida italiana, in Iraq. L’evento raggruppa le iniziative di training promosse dalla coalizione internazionale contro lo Stato Islamico.
- 28 giugno* Gli istruttori del contingente nazionale italiano in missione in Iraq concludono l’addestramento dei 338 militari iracheni del Desert Battalion, incaricati di condurre operazioni nelle vaste aree desertiche della provincia occidentale di Anbar.
- 12 luglio* A margine del vertice Nato di Bruxelles, il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero prende parte alla Riunione ministeriale della coalizione internazionale anti-Isis.
- 29 ottobre* Il ministro della Difesa Elisabetta Trenta in missione in Iraq, dove incontra il premier iracheno, Adel Abdul Mahdi, e il primo ministro della Regione autonoma del Kurdistan, Nechirvan Barzani.
- 22 novembre* Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella riceve al Quirinale il presidente della Repubblica dell’Iraq, Barham Salih, in Italia in occasione della sua partecipazione alla conferenza “Rome Med Dialogues 2018”.

- 22 novembre* Il presidente del Consiglio Giuseppe Conte incontra a Palazzo Chigi il presidente della Repubblica d'Iraq, Barham Salih. In agenda: lotta al terrorismo, stabilizzazione e ricostruzione del tessuto economico-sociale, nonché le principali tematiche regionali.
- 22 novembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero Milanesi riceve alla Farnesina il ministro degli Affari Esteri della Repubblica Islamica dell'Iran, Mohammad Javad Zarif, in visita a Roma per partecipare alla Conferenza "Rome Med Dialogues 2018". Al centro dei colloqui i più importanti dossier internazionali e le relazioni bilaterali in ambito politico, economico, culturale e scientifico.
- 22 novembre* Il responsabile degli Esteri Enzo Moavero riceve il Ministro degli Affari Esteri giordano, Ayman Safadi, in visita a Roma per partecipare alla Conferenza "Rome Med Dialogues 2018". Focus sull'intensificazione dei rapporti bilaterali e i principali dossier mediorientali.
- 6 dicembre* Sotto l'egida delle Nazioni Unite, iniziano in Svezia i primi colloqui di pace dal 2016 tra i rappresentanti del governo yemenita e la delegazione delle milizie Houthi.

IL RUOLO DELL'ITALIA NELLA CRISI LIBICA

- 29 maggio* A Parigi si tiene un vertice internazionale sulla Libia voluto dal presidente francese, Emmanuel Macron. L'Italia, vista la fase di transizione politico-istituzionale seguita alle elezioni parlamentari, partecipa con l'ambasciatore a Parigi, Teresa Castaldo.
- 25 giugno* Il vice presidente e ministro dell'Interno Matteo Salvini in missione ufficiale in Libia. Incontri con il ministro dell'Interno libico, Abdulsalam Ashour, e il vice presidente Ahmed Maitig. In agenda: il controllo delle frontiere, il contrasto ai flussi migratori illegali e l'incremento della cooperazione in materia di sicurezza.
- 7 luglio* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero in visita ufficiale a Tripoli. Incontri con il presidente del Consiglio presidenziale Fayeز al-Sarraj, il vice presidente Ahmed Maitig, il ministro degli Affari Esteri Mohammed Taher Siyala, nonché il presidente dell'Alto Consiglio di Stato Khaled Al Meshri. In agenda: partenariato strategico tra Italia e Libia, gestione dei flussi migratori e consolidamento istituzionale nel paese nordafricano.
- 9 luglio* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero incontra il rappresentante speciale del segretario generale delle Nazioni Unite per la Libia, Ghassan Salamé. I principali temi sul tavolo: processo di riconciliazione e normalizzazione avviato dalle Nazioni Unite e ruolo dell'Italia in Libia.

- 10 luglio* Il vice presidente del Consiglio e ministro dell'Interno Matteo Salvini riceve al Viminale il rappresentante speciale del segretario generale delle Nazioni Unite per la Libia, Ghassan Salamé. In agenda: la stabilizzazione del paese nordafricano e il sostegno italiano all'iniziativa dell'Onu.
- 24 luglio* Il ministro della Difesa Elisabetta Trenta, accompagnata dal capo di Stato Maggiore della Difesa Claudio Graziano, viene accolta in Libia dal premier libico designato Fayeze al-Sarraj e dal suo omologo, Najim Owida. In agenda: la stabilizzazione del paese in accordo con il processo di pace promosso dall'Onu e il contrasto al traffico di esseri umani.
- 4 settembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero effettua una serie di colloqui telefonici con il presidente del Consiglio presidenziale libico, Fayeze al-Sarraj e il rappresentante speciale del segretario generale Onu per la Libia, Ghassan Salamé. Sul tavolo la situazione di crescente violenza e instabilità nel paese.
- 10 settembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero in missione a Bengasi per una riunione con il maresciallo Khalifa Haftar. Al centro dell'incontro il crescente livello di violenza in Libia e la necessità di riprendere il percorso negoziale verso la stabilizzazione e la riconciliazione nazionale.
- 14 settembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero riceve il vice presidente del Consiglio presidenziale libico, Ahmed Maitig. L'incontro rappresenta l'occasione per un aggiornamento sulla delicata situazione in Libia.

- 19 settembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero riceve il ministro degli Affari Esteri libico, Mohammed Taher Siyala, per un aggiornamento e uno scambio di vedute sulla situazione nel paese nordafricano.
- 26 ottobre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero riceve alla Farnesina il rappresentante speciale del segretario generale delle Nazioni Unite per la Libia, Ghassan Salamé. Sul tavolo la situazione in Libia e il proseguimento del processo di consolidamento politico-istituzionale nel paese.
- 29 ottobre* Riunione alla Farnesina tra il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero e il maresciallo Khalifa Haftar, comandante del Libyan National Army. L'incontro rientra nel quadro delle attività organizzative preparatorie della Conferenza di Palermo per la Libia del 12 e 13 novembre.

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

- 29 gennaio* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano incontra alla Farnesina il suo omologo israeliano, Tzachi Hanegbi, a margine della “Conferenza internazionale sulla Responsabilità degli Stati, Istituzioni e Individui nella lotta all’Anti-Semitismo nell’area Osce”.

- 15 marzo* In occasione della Conferenza ministeriale straordinaria a sostegno dell'Unrwa, il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano annuncia il raddoppiamento dei fondi destinati all'agenzia delle Nazioni Unite, in particolare in virtù degli enormi sforzi compiuti a sostegno della popolazione siriana e dei rifugiati palestinesi.
- 16 novembre* Il presidente del Consiglio Giuseppe Conte accoglie a Palazzo Chigi la visita del presidente dello Stato di Israele, Reuven Rivlin, in occasione del 70esimo anniversario della nascita dello stato ebraico. Al centro dei colloqui le tensioni tra Israele e Gaza e la necessità di un cessate il fuoco duraturo, nonché i principali dossier regionali e la cooperazione bilaterale in materia di cybersecurity e lotta al terrorismo.
- 22 novembre* Alatere della Conferenza "Rome Med Dialogues 2018" il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero tiene un incontro con il suo omologo palestinese, Riyad Malki. In agenda: la situazione in Medio Oriente e il dialogo israelo-palestinese.
- 23 novembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero riceve alla Farnesina il presidente della Knesset, Yuli-Yoel Edelstein, a margine della conferenza "Rome Med Dialogues 2018". Al centro del colloquio: interessi bilaterali e stabilità nell'area mediterranea.

- 3 dicembre* Il presidente del Consiglio Giuseppe Conte incontra a Palazzo Chigi il presidente dell'Autoretà palestinese, Mahmoud Abbas. Focus sulla difficile situazione di Gaza, l'impegno umanitario dell'Italia e il supporto di quest'ultima alla soluzione dei due stati.
- 11-12 dicembre* Il vice presidente del Consiglio e ministro dell'Interno Matteo Salvini in visita istituzionale in Israele. Incontri bilaterali con il ministro della Pubblica Sicurezza Gilad Erdan, con il premier Netanyahu e il ministro della Giustizia Ayeled Shaked. Al centro dei colloqui: i rapporti bilaterali in materia di commercio e sicurezza, nonché la stabilità regionale e il dialogo con il popolo palestinese.

L'ITALIA E LA GESTIONE DEL CASO REGENI

- 11 maggio* La polizia egiziana arresta al Cairo Amal Fathy, attivista sostenitrice della famiglia Regeni, con l'accusa di incitamento ad attività sovversive e di terrorismo.
- 14 maggio* Paola Deffendi, madre di Giulio Regeni, e Alessandra Ballerini, avvocatessa della famiglia, iniziano lo sciopero della fame per chiedere la scarcerazione di Amal Fathy, attivista e moglie di Mohamed Lotfy, responsabile della Commissione egiziana per i diritti e le libertà (Ecrf).
- 29 maggio* La Procura di Roma riceve dalla Procura Generale egiziana nuovi verbali e filmati delle telecamere di sorveglianza relativi alla sera del 25 gennaio 2016, quando Regeni venne sequestrato.

- 28 giugno* La Procura di Roma rende noto che le immagini fornite dalle autorità egiziane sono incomplete e inficiate da buchi temporali, risultando pertanto prive di elementi utili per le indagini.
- 13 luglio* Il presidente del Consiglio Giuseppe Conte riceve a Roma i genitori di Giulio Regeni.
- 15 luglio* Il Tribunale del Cairo rinnova per ulteriori 15 giorni il periodo di detenzione dell'attivista Amal Fathy.
- 18 luglio* Il vice presidente del Consiglio e ministro dell'Interno Matteo Salvini in visita ufficiale al Cairo per due bilaterali con il presidente egiziano, Abd al-Fattāḥ al-Sīsī, e il ministro dell'Interno, Magdy Abdel Ghaffar. Tra i temi al centro dei colloqui anche le indagini sul caso Regeni.
- 30 luglio* La detenzione preventiva dell'attivista Amal Fathy viene rinnovata di altri 15 giorni.
- 31 luglio* Il ministro della Difesa Elisabetta Trenta riceve l'ambasciatore d'Egitto in Italia, Hisham Mohamed Moustafa Badr. Principali temi sul tavolo: la crisi libica, la sicurezza nell'area mediterranea e il caso Regeni.
- 28-29 agosto* Il vice premier e ministro dello Sviluppo Economico Luigi di Maio al Cairo per la visita ufficiale in Egitto. Bilaterale con il presidente egiziano, Abd al-Fattāḥ al-Sīsī, e confronto sul caso Regeni.
- 17 settembre* Il presidente della Camera Roberto Fico in missione al Cairo per incontrare il presidente egiziano al-Sīsī e discutere esclusivamente dell'avanzamento delle indagini sul caso Giulio Regeni.

- 28 novembre* La Procura di Roma formalizza l'iscrizione nel registro degli indagati di alcuni dei nove soggetti, tra poliziotti egiziani e agenti del servizio segreto civile, ritenuti coinvolti nell'omicidio di Giulio Regeni.
- 30 novembre* Il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Enzo Moavero convoca l'ambasciatore d'Egitto in Italia, Hisham Mohamed Moustafa Badr, in merito agli sviluppi sul caso Regeni.

Gli autori

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

Andrea Carati è ricercatore all'Università degli Studi di Milano, dove insegna Relazioni Internazionali e Analisi della Politica Estera. È Associate Research Fellow dell'ISPI per il Programma Sicurezza e Studi Strategici. Fra le sue pubblicazioni recenti si segnalano “No Easy Way Out: Origins of NATO’s Difficulties in Afghanistan” (in *Contemporary Security Policy*, 2015), “NATO Beyond 9/11. The transformation of the Atlantic Alliance” (book review in *Journal of Transatlantic Studies*, 2015), “Responsibility to Protect, NATO and the Problem of Who Should Intervene: Reassessing the Intervention in Libya” (in *Global Change, Peace & Security*, 2017).

Alessandro Colombo è professore ordinario di Relazioni Internazionali all'Università degli Studi di Milano e responsabile del Programma Relazioni Transatlantiche dell'ISPI. È autore di vari saggi sugli aspetti concettuali delle relazioni internazionali e sulle specificità dei problemi di sicurezza regionali in Europa. Tra le sue ultime pubblicazioni: *La disunità del mondo. Dopo il secolo globale* (2010); *Tempi decisivi. Natura e retorica delle crisi internazionali* (2014); *La grande trasformazione della guerra contemporanea* (2015).

Aldo Ferrari insegna Storia della Cultura Russa, Storia del Caucaso e dell'Asia Centrale, Lingua e Letteratura Armena presso l'Università Ca' Foscari di Venezia, dove è anche direttore del Master Eleo (Lingue ed Economie dell'Europa Orientale). Per ISPI dirige il Programma di Ricerca su Russia, Caucaso e Asia Centrale. Tra le sue pubblicazioni: *Alla ricerca di un regno. Profezia, nobiltà e monarchia in Armenia tra Settecento e Ottocento* (2011); *Il grande paese. Studi sulla storia e la cultura russe* (2012); *Quando la Russia incontrò il Caucaso. Cinque storie esemplari* (2015); *Armenia. Una cristianità di frontiera* (2016), *Russia 2018. Predictable Elections, Uncertain Future* (2018).

Sonia Lucarelli è professoressa associata dell'Università di Bologna, direttrice di ricerca del Forum per i problemi della pace e della guerra, e membro residente dell'Istituto di Studi Avanzati di Bologna. È stata Jean Monnet Fellow dell'istituto Universitario Europeo e tra i partecipanti all'International Visitors Programme del Dipartimento di Stato statunitense. Tra le sue aree di competenza: politica estera e di sicurezza dell'UE; Nato e sicurezza europea; identità e politica estera; migrazioni e giustizia globale. Ha una lunga esperienza di coordinamento di progetti internazionali e attualmente è Team Leader nel progetto europeo GLOBUS: Reconsidering European Contributions to Global Justice (2016-2020; Horizon 2020 grant). È autrice/curatrice di numerose pubblicazioni e articoli apparsi sulle più importanti riviste. La sua ultima pubblicazione è una Special Issue of West European Politics (42/2 2019) su "The European Union, Security Governance and Collective Securitization" (curata con James Sperling and Mark Webber).

Paolo Magri, vice presidente esecutivo e direttore dell'ISPI, è inoltre docente di Relazioni Internazionali all'Università Bocconi di Milano. È Membro dello Europe Policy Group del World Economic Forum, del Comitato Strategico del ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e del Consiglio di Amministrazione della Fondazione Italia-Cina. Per Mondadori

ha curato *Il marketing del terrore* (con Monica Maggioni, 2016); *Il mondo di Obama. 2008-2016* (2016); *Il mondo secondo Trump* (2017) e *Post-vote Iran. Giving Engagement a Chance* (con Annalisa Perteghella, 2017).

Giampiero Massolo è presidente dell'ISPI dal gennaio 2017 e presidente di Fincantieri SpA dal maggio 2016. Dal 2012 al 2016 è stato direttore generale del DIS con l'incarico di coordinare le Agenzie di intelligence italiane. Segretario generale del Ministero degli Affari Esteri dal 2007 al 2012, tra il 2008 e il 2009 è stato rappresentante personale (Sherpa) del presidente del Consiglio dei ministri per i Vertici del G8 e del G20. Dal 2004 al 2006 ha ricoperto, in successione alla Farnesina, i ruoli di direttore generale per gli Affari Politici multilaterali e i diritti umani, capo di Gabinetto del ministro e direttore generale per il personale. Vice segretario generale del Ministero degli Affari Esteri dal 2001 al 2003, tra il 1996 e il 2001 è stato capo del Servizio stampa del Ministero. Tra il 1994 e il 1996 è stato capo della Segreteria del presidente del Consiglio.

Leopoldo Nuti è professore ordinario di Storia delle Relazioni Internazionali presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Roma Tre, e co-direttore del Nuclear Proliferation International History Project (2010-presente). Ha ricoperto la carica di presidente della Società Italiana di Storia Internazionale dal 2014 al 2018. È stato Nato Research Fellow (1988), Jean Monnet Fellow, IUE (1989-90), Research Fellow, CSIA, Kennedy School of Government, Università di Harvard (1990-91), Senior Research Fellow, The Norwegian Nobel Institute (2002), Visiting professor, Institut d'Etudes Politiques (2004), Visiting Fellow, The Norwegian Nobel Institute (2007), e Public Policy Scholar, W. Wilson Center (2013).

Damiano Palano è direttore del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, dove insegna Teoria Politica dell'età globale e Scienza politica, ed

è membro del comitato di gestione dell'Alta Scuola di Economia e Relazioni Internazionali (Aseri). Tra le sue pubblicazioni: *Fino alla fine del mondo. Saggi sul 'politico' nella rivoluzione spaziale contemporanea* (2010); *La democrazia e il nemico. Saggi per una teoria realistica* (2012); *Partito* (2013); *La democrazia senza partiti* (2015); *La democrazia senza qualità. Le «promesse non mantenute» della teoria democratica* (2015); *Populismo* (2017); *Il segreto del potere. Alla ricerca di un'ontologia del «politico»* (2018). Ha recentemente curato la pubblicazione dei due libri di Gianfranco Miglio, *Origini e primi sviluppi delle dottrine giuridiche internazionali pubbliche* (2018) e *Carl Schmitt. Saggi* (2018).

Guido Samarani è professore ordinario presso il Dipartimento di Studi sull'Asia e sull'Africa Mediterranea all'Università Ca' Foscari di Venezia. È tra l'altro coordinatore scientifico del PRIN "Percorsi di avvicinamento fra Europa occidentale e Repubblica Popolare Cinese negli anni della Guerra Fredda: Italia e Repubblica Federale Tedesca a confronto, 1949-1972" e Direttore del Marco Polo Centre for Global Europe-Asia Connections (Ca' Foscari). Tra le sue pubblicazioni più recenti: *La rivoluzione in movimento. La Cina della Lunga Marcia* (2018); *La Cina contemporanea. Dalla fine dell'Impero ad oggi* (2017); *Roads to Reconciliation. People's Republic of China, Western Europe and Italy During the Cold War Period (1949-1971)* (con C. Meneguzzi Rostagni e S. Graziani), (2018).

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

Lucia Tajoli è professore ordinario di Politica Economica presso il Dipartimento di Ingegneria Gestionale del Politecnico di Milano. È Senior Research Fellow dell'ISPI e fa parte del Comitato Scientifico dell'Osservatorio su Export Digitale del Politecnico di Milano. Insegna Economia, Economia Internazionale e Istituzioni Europee al Politecnico di Milano nei corsi di laurea triennale, magistrale e post-laurea. La sua attività di ricerca si concentra su questioni teoriche ed empiriche relative al commercio internazionale e all'integrazione economica tra paesi. Su questi temi ha pubblicato oltre un centinaio di lavori scientifici su riviste nazionali e internazionali, in volumi curati da editori internazionali e in atti di conferenze.

Ugo Tramballi è Senior Advisor e responsabile del desk India dell'ISPI. Editorialista de *Il Sole 24 Ore*, membro dell'Istituto affari internazionali, del Centro italiano per la pace in Medio Oriente, e Media Leader del World Economic Forum, è stato corrispondente in Medio Oriente e a Mosca per *Il Giornale* e global correspondent per *Il Sole 24 Ore*. Premiolineo 1987, Premio Colombe d'Oro per la Pace 2003, Premio Max David 2005, Premio Barzini 2008. Tra i suoi scritti: *Quando finirà l'inverno: viaggio nella Russia del dopo Eltsin* (1999); *L'Ulivo e le pietre: racconto di una terra divisa* (2002), *Israele: il sogno incompiuto* (2008), *India. The Modi Factor* (con N. Missaglia, 2017), *Mother India* (2019). Cura il blog Slow News dedicato agli avvenimenti internazionali.

Arturo Varvelli è Senior Research Fellow e Co-Head del Middle East and North Africa Centre dell'ISPI. È docente a contratto di Storia e Istituzioni del Medio Oriente allo Iulm di Milano e coordinatore del corso di formazione sulle nuove forme di terrorismo presso ISPI. Ha pubblicato diversi volumi e articoli sulle relazioni italo-libiche, sulla politica interna ed estera della Libia, sulla politica estera italiana nelle regioni del Mediterraneo e del Medio Oriente, sulle formazioni terroristiche dell'area. Tra i suoi più recenti lavori: *Foreign Actors in Libya's*

Crisis (con K. Mezran, 2017); *The Arc of Crisis in the MENA Region* (con K. Mezran, 2018). Partecipa a progetti di ricerca e analisi per l'ufficio studi di Camera e Senato, per il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e per il Parlamento europeo.

Matteo Villa è Research Fellow per il Programma Migrazioni dell' ISPI. Focus della sua ricerca è la politica europea orientato in modo specifico su migrazione, macroeconomia e questioni energetiche. Per l'ISPI ha collaborato alla realizzazione dell'Energy Watch e di RAstaNEWS, un progetto macroeconomico a livello EMU del Settimo Programma Quadro. Ha inoltre co-curato le varie edizioni dell'Atlante Geopolitico di ISPI/Treccani.

