

Quaderni IAI

LA SICUREZZA NEL MEDITERRANEO E L'ITALIA

a cura di
Alessandro Marrone e Michele Nones



Edizioni Nuova Cultura

Ringraziamenti

Il team di ricerca intende ringraziare per le informazioni ed i suggerimenti ricevuti: lo Stato Maggiore della Marina, in particolare il 3° Reparto Piani, Operazioni e Strategia marittima; lo Stato Maggiore della Difesa, in particolare il 3° Reparto Politica militare e Pianificazione; il Gabinetto del Ministro, in particolare l'Ufficio Politica militare; e Fincantieri. Gli autori si assumono la piena ed esclusiva paternità e responsabilità per i contenuti dello studio. Questa ricerca è stata realizzata col contributo di Fincantieri.

Si ringrazia infine Francesca Monaco, che svolge un tirocinio nel programma Sicurezza e Difesa dello IAI nel secondo semestre 2015, per il contributo all'editing della pubblicazione.

Hanno contribuito:

Silvia Colombo, responsabile di ricerca, Istituto Affari Internazionali (IAI)

Alessandro Marrone, responsabile di ricerca, Istituto Affari Internazionali (IAI)

Michele Nones, direttore del Programma Sicurezza e Difesa, Istituto Affari Internazionali (IAI)

Nicolò Sartori, responsabile di ricerca, Istituto Affari Internazionali (IAI)

Alessandro R. Ungaro, ricercatore, Istituto Affari Internazionali (IAI)

Lorenzo Vai, ricercatore, Centro Studi sul Federalismo (CSF) e Istituto Affari Internazionali (IAI)

Quaderni IAI

Direzione: Natalino Ronzitti

Per Istituto Affari Internazionali (IAI)

Via Angelo Brunetti 9 - I-00186 Roma

www.iai.it



Questo libro è stampato su carta FSC amica delle foreste. Il logo FSC identifica prodotti che contengono carta proveniente da foreste gestite secondo i rigorosi standard ambientali, economici e sociali definiti dal Forest Stewardship Council

Copyright © 2015 Edizioni Nuova Cultura - Roma

ISBN: 9788868125981

Copertina: Luca Mozzicarelli

Composizione grafica: Luca Mozzicarelli

È vietata la riproduzione non autorizzata, anche parziale, realizzata con qualsiasi mezzo, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico.

Indice

Introduzione: quale sicurezza, quale Mediterraneo, di <i>Alessandro Marrone e Michele Nones</i>	7
Lista degli acronimi	9
1. L'arco di crisi sul Mediterraneo, di <i>Silvia Colombo</i>	13
1.1 Dalle rivolte popolari allo Stato Islamico	14
1.2 Nuovi attori, vecchie crisi	19
1.3 Un nuovo ordine regionale?	24
2. L'Italia nel Mediterraneo tra sfide commerciali, infrastrutturali e nuovi traffici navali, di <i>Alessandro R. Ungaro</i>	31
2.1 Le performance commerciali dell'Italia nel Mediterraneo e il ruolo del Mezzogiorno	31
2.2 Traffici navali, portualità e logistica: l'Italia tra criticità strutturali e nuovi concorrenti regionali	35
2.3 Il raddoppio del Canale di Suez e i traffici navali nel Mediterraneo	45
3. Il Mediterraneo e la sicurezza energetica, di <i>Nicolò Sartori</i>	53
3.1 Il Mediterraneo e i traffici energetici globali	54
3.2 Le dinamiche energetiche regionali e il ruolo del Mediterraneo	55
3.3 Il Nord Africa, cuore della produzione energetica regionale	58
3.4 Le carte europee nella partita energetica mediterranea	65
3.5 Opportunità e sfide per la cooperazione energetica nel Mediterraneo	70
4. L'Occidente e la sicurezza nel Mediterraneo, di <i>Alessandro Marrone</i>	73
4.1 Stati Uniti e Mena durante e dopo l'amministrazione Obama	73
4.2 I Paesi Nato ed il Mediterraneo: vecchi problemi e nuove dinamiche	81
4.3 La <i>Alliance Maritime Strategy</i> della Nato	95
5. La Strategia per la sicurezza marittima dell'Unione europea: cogito ergo sum?, di <i>Lorenzo Vai</i>	99
5.1 Ratio e prospettive della Strategia per la sicurezza marittima Ue	100
5.2 La Eumss e il Mediterraneo	106
5.3 Un passo avanti e un test per l'Ue	112

6. Politica di difesa, strumento militare e operazioni nel Mediterraneo, di <i>Alessandro Marrone, Michele Nones e Alessandro R. Ungaro</i>	115
6.1 Crisi migratoria e operazioni navali nel Mediterraneo	116
6.2 La regione euro-mediterranea nel Libro Bianco e la Nato	131
6.3 L'impiego dello strumento militare nel Mediterraneo	140
Bibliografia	149

Introduzione: quale sicurezza, quale Mediterraneo

Il progetto di ricerca IAI “La sicurezza nel Mediterraneo e l’Italia” ha affrontato un tema complesso e multiforme come quello della sicurezza e, contestualmente, una regione anch’essa complessa e dai confini geopolitici incerti come quella che gravita sul Mar Mediterraneo. Nel fare ciò si è adottato un approccio multidisciplinare, concretizzatosi in un gruppo di lavoro comprendente ricercatrici e ricercatori IAI con diverse *expertise*, e afferenti a diversi Programmi dell’Istituto quali Energia, Europa nel mondo, Mediterraneo e Medio Oriente, Sicurezza e Difesa. Un approccio al tempo stesso pragmatico, nella consapevolezza della necessità di circoscrivere l’ambito di analisi al fine di poter raggiungere il necessario approfondimento.

In quest’ottica omnicomprensiva e pragmatica sono stati declinati sia il concetto di sicurezza sia la regione del Mediterraneo. Sul primo fronte, sono state considerate l’instabilità e la conflittualità nel mondo arabo, a loro volta legate a dinamiche socio-economiche, religiose e politiche, così come la sicurezza energetica, la sicurezza economica in relazione agli scambi commerciali e ai traffici navali, e ovviamente la sicurezza marittima anche rispetto ai massici flussi migratori che attraversano l’antico *Mare Nostrum*.

Sul secondo fronte, la regione del Mediterraneo è stata deliberatamente vista in un’ottica di volta in volta funzionale al tipo di analisi da svolgere. Il primo capitolo ha analizzato l’arco di crisi sul Mediterraneo concentrandosi sui Paesi del Maghreb, del Levante e del Golfo, i quali vedono l’Italia e l’Ue come attori esterni alla regione. Il secondo capitolo ha posto il Mar Mediterraneo al centro dell’analisi, in termini di interscambi commerciali tra gli Stati rivieraschi, traffici navali, economia del mare nella prospettiva italiana. Similmente, il terzo capitolo ha mantenuto centrale il Mar Mediterraneo e si è concentrato sui Paesi produttori di energia del Nord Africa, sui giacimenti energetici locati sui fondali mediterranei, e sulle politiche energetiche europee in questa regione. Invece il quarto ca-

pitolo ha prima guardato nell'ottica americana e Nato alla regione Mena, che pur affacciandosi per buona parte sullo stesso bacino comprende anche i Paesi del Golfo, per poi dedicare un focus specifico alla strategia marittima dell'Alleanza anche in relazione al bacino mediterraneo. Il quinto capitolo ha poi discusso la Strategia per la sicurezza marittima dell'Unione europea con un focus sul Mediterraneo. Infine, nel solco tracciato dal Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa recentemente adottato dall'Italia, il sesto capitolo ha guardato dalla prospettiva italiana ad una "regione euro-mediterranea" che gravita sul Mar Mediterraneo e rappresenta l'area di intervento prioritaria per l'uso dello strumento militare – inclusa ovviamente la sua componente navale – come evidenziato peraltro dalla serie di iniziative navali messe in campo per rispondere alla crisi migratoria degli ultimi anni.

Tale approccio alla regione del Mediterraneo non è semplice, ma è necessario nel caso di uno spazio geopolitico così denso di identità, ricco di storia – dal *Mare Nostrum* romano al "grande lago turco" di Costantinopoli, all'ombrello di sicurezza anglo-americano del XVIII-XX secolo – e negli ultimi anni così carico di instabilità, conflittualità e insicurezza. La sicurezza nel Mediterraneo è sempre stata centrale per gli interessi nazionali dell'Italia ma lo è ancora di più nello scenario attuale, e necessita quindi di una riflessione continua, sistematica e approfondita da parte della classe dirigente e dell'opinione pubblica del Paese, in vista delle scelte politiche da compiere al riguardo – una riflessione cui questo volume intende dare un contributo.

Alessandro Marrone e Michele Nones

Lista degli acronimi

Adsp	Autorità di sistemi portuali
Akp	Adalet ve Kalkınma Partisi (Partito per la Giustizia e lo Sviluppo)
Ams	Alliance Maritime Strategy
Aqap	Al-Qaeda in the Arabian Peninsula
Aqim	Al-Qaeda in the Islamic Maghreb
Awacs	Airborne Warning and Control System
C2	Comando e controllo
Ccg	Consiglio di cooperazione del Golfo
Cise	Common Information Sharing Environment
Coi	Comando operativo di vertice interforze
Dpp	Defence Planning Process
Eda	European Defence Agency
Emsa	European Maritime Safety Agency
Eucap Nestor	European Union Mission on Regional Maritime Capacity Building in the Horn of Africa
Eufor	European Union Force
Eumss	European Union Maritime Security Strategy
Eunavfor	European Union Naval Force
Eu Ohq	European Union Operational Head Quarter
Gldd	Great Lakes Dredge & Dock Company
Gnl	Gas naturale liquefatto
Ici	Istanbul Cooperation Initiative
Isaf	International Security Assistance Force
Isil	Islamic State of Iraq and the Levant (Stato islamico dell'Iraq e del Levante)
Isis	Islamic State of Iraq and Syria (Stato islamico dell'Iraq e della Siria)

Lo-Lo	Lift on-Lift off
Lpi	Logistics Performance Index
Med	Mediterraneo
Mena	Medio Oriente e Nord Africa
Mgo	Maritime Gas Oil
MM	Marina Militare
Mous	Mobile User Objective System
Msa	Maritime Situational Awareness
Ocse	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
Ong	Organizzazioni non governative
Pesc	Politica estera e di sicurezza comune
Pkk	Partîya Karkerén Kurdîstan (Partito dei Lavoratori del Kurdistan)
Pmi	Politica marittima integrata
Ppa	Pattugliatori polivalenti d'altura
Psd	Politica di sicurezza e difesa comune
Psnpl	Piano strategico nazionale della portualità e logistica
Rap	Readiness Action Plan
Rcc	Rescue Coordination Centre
Rfs	Regional Full Spectrum
Ro-Ro	Roll on-Roll off
Sar	Search and Rescue
Satcen	European Union Satellite Centre
Scdp	Suez Canal Development Project
Seae	Servizio europeo per l'azione esterna
Sloc	Sea Lines of Communication
Snmg	Standing Naval Task Group
Solas	International Convention for the Safety of Life at Sea
Srm	Studi e ricerche per il Mezzogiorno
Tanap	Trans-Anatolian Pipeline
Tap	Trans-Adriatic Pipeline
Tmn-T	Trans-Mediterranean Transport Network
Ue	Unione europea

LISTA DEGLI ACRONIMI

Ulcc	Ultra Large Crude Carrier
Unclos	United Nation Convention on the Law of the Sea
Unifil	United Nations Interim Force in Lebanon
Vjtf	Very High Readiness Joint Task Force
Vlcc	Very Large Crude Carrier

1.

L'arco di crisi sul Mediterraneo

Silvia Colombo

Il Mediterraneo si trova a un punto di svolta. Il susseguirsi di profonde trasformazioni socio-politiche nei Paesi della regione e il protrarsi di una situazione di instabilità nell'area hanno aumentato la percezione delle sfide legate alla sicurezza, sia da parte di attori quali l'Unione europea (Ue) sia dei suoi Stati membri. In Italia tale situazione è molto accentuata a causa dell'esposizione del nostro Paese alle problematiche relative alle migrazioni irregolari che attraversano il Mediterraneo. Molte delle dinamiche che interessano la regione hanno cruciale importanza geopolitica, quali ad esempio l'emergere dello Stato Islamico e della minaccia del terrorismo di matrice islamista, connessa alla crisi del potere dello Stato e al venir meno del quadro istituzionale pre-costituito a causa dello scoppio di guerre civili in alcuni Paesi (Siria, Libia), oppure i conflitti di natura settaria che stanno interessando la parte orientale del bacino mediterraneo, compresa la regione del Golfo Persico. Tali dinamiche geopolitiche sono comunque connesse alla dimensione politica prettamente domestica, in quanto esse si nutrono del fallimento di alcuni dei processi di transizione scatenati dalle rivolte popolari del 2011 e dal rinfocolarsi di linee di divisione di natura settaria, etnica o tribale.

Per questo motivo, il presente capitolo tratterà l'andamento dell'arco di crisi nella regione, partendo proprio dalle cosiddette Primavere arabe, dalla loro spinta al cambiamento e dal loro retaggio a distanza di più di quattro anni. La seconda sezione, invece, si concentrerà sugli attori e sui processi che pongono delle sfide all'ordine regionale emerso dopo la fine della Guerra Fredda. Infine, la terza sezione tratterà le caratteristiche della nuova configurazione della regione, discutendone le implicazioni per attori quali l'Ue e l'Italia.

1.1 DALLE RIVOLTE POPOLARI ALLO STATO ISLAMICO

All'inizio del 2011, il mondo arabo è entrato in una fase rivoluzionaria che avrebbe portato per la prima volta nella sua storia al crollo di regimi autoritari sotto la spinta di proteste più o meno pacifiche. L'auto-immolazione del giovane venditore ambulante Mohamed Bouazizi, avvenuta a Sidi Bouzid in Tunisia a metà dicembre 2010, ha scatenato un'ondata di proteste e manifestazioni che in meno di tre mesi si sono estese a quasi tutta la regione. La rivolta in Tunisia, la cosiddetta "Rivoluzione dei gelsomini", è stata descritta come un movimento spontaneo ed in gran parte pacifico, che ha visto migliaia di persone riversarsi in pochi giorni per le strade di Tunisi e di altre città scandendo slogan contro Ben Ali, la sua famiglia e il suo entourage, così come contro le pratiche predatorie che avevano caratterizzato il suo regime¹. La corruzione dilagante della classe dirigente tunisina aveva enormemente ampliato la distanza tra ricchi e poveri, creando frustrazione e malcontento.

L'ondata rivoluzionaria scatenatasi in periferia nella campagna tunisina ha poi raggiunto rapidamente il centro del mondo arabo, rappresentato dalla capitale del vicino Egitto. Al Cairo, tra le 50mila e le 70mila persone sono scese in piazza il 25 gennaio 2011, designato – seguendo l'esempio della Tunisia – come il "giorno della collera". Nel corso dei diciotto giorni che hanno portato alla rimozione di Mubarak l'11 febbraio 2011, circa 6 milioni di egiziani sono scesi nelle strade per prendere parte alla mobilitazione popolare più imponente nella storia del Paese e della regione². Sebbene secondo alcuni autori, e anche alla luce della seconda ondata rivoluzionaria dell'estate del 2013 e del ruolo delle gerarchie militari nella politica e nell'economia attuali del Paese, la caduta del regime di Mubarak dovrebbe più correttamente essere attribuita a un colpo di stato militare d'ispirazione popolare, non è possibile sminuire l'importanza delle manifestazioni di piazza e, in particolare, del ruolo giocato dalle giovani generazioni³.

¹ Nonostante il carattere prevalentemente pacifico della protesta, si stima che 300 tunisini siano stati uccisi, il che rappresenta un numero sorprendentemente alto in una nazione di soli 10 milioni di persone. Si veda Laryssa Chomiak, "The Making of a Revolution in Tunisia", in *Middle East Law and Governance*, Vol. 3, No. 1-2 (2011), p. 68-83.

² Abu Dhabi Gallup Center, *Egypt from Tahrir to Transition*, June 2011, <http://www.gallup.com/poll/157046/egypt-tahrir-transition.aspx>.

³ Robert Springborg, "Whither the Arab Spring? 1989 or 1848?", in *The International Spectator*, Vol. 46, No. 3 (September 2011), p. 5-12, <http://dx.doi.org/10.1080/0393272>

Caratteristica fondamentale delle rivolte – ovvero una sorta di denominatore comune che mette in relazione esperienze e traiettorie estremamente variegate – è il fatto che esse hanno nel complesso avuto come protagonisti giovani urbanizzati, con un buon livello di istruzione superiore e attivi su Internet. Naturalmente, questa categorizzazione rappresenta una semplificazione che non tiene conto di varianti significative relative alle caratteristiche sociali ed economiche, all'appartenenza religiosa e all'inclinazione politica degli attori coinvolti nella stagione delle proteste. In termini generali, tuttavia, in tutti i Paesi della regione i giovani hanno dimostrato di essere potenziali agenti del tanto atteso cambiamento, almeno nella fase iniziale delle Primavere arabe. In questo compito, essi sono stati aiutati dall'accesso alle nuove tecnologie e agli strumenti di comunicazione di massa, che hanno giocato un ruolo centrale sia nella fase di protesta contro i regimi autoritari sia nella lotta per una più estesa libertà di espressione e per la costruzione di uno spazio pubblico più democratico⁴. L'azione delle giovani generazioni nella fase successiva alle rivolte si è intersecata con i processi di transizione politico-istituzionale che hanno preso avvio in alcuni Paesi, per lo più con esiti ancora incerti o negativi. Prima di procedere con l'analisi di tali esperienze e delle dinamiche più o meno conflittuali che li hanno caratterizzati è opportuno ribadire l'elemento di novità che ha contrassegnato la stagione delle Primavere arabe, portando in superficie situazioni di disagio economico, sociale e politico caratterizzate da forti disparità generazionali e geografiche. Fenomeni di corruzione molto diffusi, l'assenza di prospettive di occupazione e la crescente povertà si sono sommate al dilagare dell'autoritarismo praticato su larga scala, al ricorso alla repressione e alla violenza da parte delle agenzie di sicurezza governative e al mancato rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali. In altre parole, le rivolte e le transizioni arabe possono essere considerate come il punto di arrivo di una serie di processi che hanno avuto luogo nel corso degli anni Novanta e Duemila e che hanno visto l'accumularsi di condizioni di insostenibilità socio-economica e politica⁵.

9.2011.609357.

⁴ Manuel Manrique and Barah Mikail, "The Role of New Media and Communication Technologies in the Arab Transitions", in *FRIDE Policy Briefs*, No. 106 (December 2011), <http://fride.org/publication/965/>.

⁵ Silvia Colombo and Nathalie Tocci, *The Challenges of State Sustainability in the Mediterranean*, Roma, Nuova Cultura, 2011 (IAI Research Papers 3), <http://www.iai.it/it/node/1376>.

Nonostante l'immediato entusiasmo con cui in Occidente sono state salutate le Primavere arabe, collocando il mondo arabo al centro della scena mediatica internazionale e sollecitando parallelismi tra i processi in corso sulla sponda Sud del Mediterraneo e le profonde trasformazioni che avevano avuto luogo in Europa orientale negli anni Novanta, ben presto osservatori esterni e protagonisti della regione si sono dovuti confrontare con una situazione ben più complessa. Senza poter entrare nel dettaglio dei singoli percorsi di transizione è possibile discernere tre traiettorie principali. La prima è quella della lenta transizione democratica, traiettoria su cui si sono incamminati Paesi quali il Marocco e la Tunisia (si veda box 3). La seconda ha ricondotto un Paese come l'Egitto (si veda box 2) alla ristrutturazione di un sistema semi-autoritario con un forte ruolo giocato dall'esercito. Infine, la terza è la traiettoria della guerra civile in Siria, Iraq e Libia. In aggiunta a questa tripartizione, che rappresenta necessariamente una semplificazione, vi sono i casi di quei Paesi (Algeria e Paesi del Consiglio di cooperazione del Golfo *in primis*) che non sono stati interessati, o lo sono stati in maniera soltanto marginale, dai cambiamenti prodotti dalle Primavere arabe. Questa rapida panoramica porta a sostenere come sia necessario, dal punto di vista teorico, tenere distinti i processi di crollo di un sistema di governo autoritario, da una parte, e di transizione verso uno potenzialmente più democratico, dall'altra⁶. In altre parole, la nascita e il consolidamento della democrazia non sono risultati lineari e scontati: l'esperienza dei Paesi della sponda Sud del Mediterraneo dimostra che la fine di un sistema autoritario non implica necessariamente una progressione verso la democrazia, ma piuttosto un incerto "qualcosa d'altro" che nel lungo termine potrebbe dar luogo a una forma di democrazia, a un nuovo regime autoritario o a conflitti e instabilità.

Nel caso delle prime due traiettorie appena accennate, un ruolo centrale è stato giocato dai processi di transizione istituzionale, ovvero di trasformazione più o meno radicale delle regole condivise che stabiliscono il funzionamento dello Stato, delle sue istituzioni, i loro rapporti verticali e i collegamenti orizzontali tra Stato e società. Molti dei cambiamenti e delle continuità che si sono riscontrati nei primi anni successivi allo scoppio delle Primavere arabe – tenendo conto che le

⁶ Eva Bellin, "Lessons from the Jasmine and Nile Revolutions: Possibilities of Political Transformation in the Middle East?", in *Middle East Briefs*, No. 50 (May 2011), <http://www.brandeis.edu/crown/publications/meb/meb50.html>.

transizioni sono per definizione processi lunghi e aperti – hanno infatti riguardato l'architettura istituzionale dello Stato, ovvero la Costituzione, i partiti e le dinamiche elettorali, le relazioni tra autorità civili e militari, e il ruolo del potere giudiziario. Queste istituzioni hanno subito trasformazioni più o meno profonde, in alcuni casi con una forte continuità istituzionale, e hanno giocato un ruolo centrale nell'indirizzare il futuro dei processi di transizione stessi. Un esempio potrà giovare a chiarire questo punto. Mettendo a confronto le traiettorie di Egitto e Tunisia all'indomani delle Primavere arabe, appare evidente come le dinamiche tra strutture politiche e istituzioni pre-esistenti, la loro trasformazione e il ruolo degli attori a livello interno – leader e partiti politici, sindacati, organizzazioni della società civile, militari, ecc. – abbiano giocato un ruolo fondamentale nell'influenzare il successo o meno della transizione democratica. Da una parte, in Egitto, la profonda conflittualità tra la Fratellanza musulmana, che ha dato vita nel 2011 a un vero e proprio partito politico, e i vertici della gerarchia militare del Consiglio supremo delle Forze Armate si è intrecciata con, e ha dato vita a, un processo di transizione in cui le elezioni (parlamentari e presidenziali) hanno avuto la priorità rispetto alla definizione di un quadro istituzionale condiviso che potesse rappresentare un fattore di moderazione tra posizioni ideologiche contrastanti. Il risultato è stato un rovesciamento – a due anni dall'elezione del primo presidente della Repubblica islamista – dell'equilibrio di potere, la messa al bando della Fratellanza e la creazione di un regime con forti caratteri di autoritarismo. Sullo sfondo, il continuo deterioramento delle condizioni socio-economiche ed ecologiche in cui vivono larghe fasce della popolazione, e l'acutizzarsi delle sfide alla sicurezza nella regione del Sinai, continuano a mettere in discussione la sostenibilità dello Stato egiziano (si veda box 2). Per quanto riguarda il caso tunisino, l'esperienza del partito islamista *Ennahda*, emerso da una condizione di totale repressione durante l'era Ben Ali, e la sua pragmatica propensione alla moderazione e alla negoziazione con le altre forze politiche hanno permesso la definizione di un percorso di transizione politico-istituzionale condiviso, basato sulla discussione dei principi costituzionali di base a sua volta seguita dall'indizione di elezioni. Elezioni che, nelle due tornate che hanno avuto luogo dall'ottobre 2011 a oggi, hanno prodotto una promettente alternanza di potere ed una certa stabilità politica nel Paese.

Box 1. La crisi politico-istituzionale libica

L'importanza delle dinamiche politico-istituzionali nei primi anni dopo lo scoppio di proteste nell'aprire maggiori o minori spazi di contesa e nel gestire la conflittualità tra i vari attori è ulteriormente sottolineata dall'esperienza della Libia all'indomani dall'intervento militare esterno iniziato il 19 marzo 2011 e condotto a termine (missione Unified Protector a guida Nato) il 31 ottobre dello stesso anno in seguito al crollo del regime di Gheddafi. Allo slancio rivoluzionario del 2011, è seguita una convulsa transizione politico-istituzionale che tra il 2012 e il 2014 non è riuscita ad assicurare al Paese stabilità, pace e unità, e che è sfociata in una guerra civile in corso dal maggio 2014.

Attualmente, il Paese è in balia del conflitto aperto tra due centri di potere – ognuno dei quali controlla città, tribù e milizie armate – che si contendono la legittimità e l'autorità in un contesto di assenza di istituzioni efficienti, in una situazione socio-economica sempre più disagiata per la popolazione e a rischio di paralisi per il Paese, nella minaccia crescente del terrorismo di matrice islamista e nell'emergenza della gestione dei flussi migratori che transitano attraverso il territorio libico. Nel Paese oggi esistono due governi. Il primo ha sede nella città orientale di Tobruk ed è sostenuto dalla Camera dei Rappresentanti eletta nel giugno 2014. Esso gode di una legittimità internazionale formulata sulla base del solo risultato delle elezioni. Il secondo, con sede nella capitale, Tripoli, che esercita un controllo *de facto* sui ministeri, è stato nominato dal Congresso nazionale generale, nuovamente attivo dopo che i membri della Camera dei Rappresentanti hanno abbandonato la capitale.

Lo strenuo tentativo condotto dal mediatore delle Nazioni Unite – lo spagnolo Bernardino León, il cui mandato è scaduto il 20 settembre 2015 – di giungere a un compromesso tra le parti ha prodotto, a metà luglio 2015, un primo parziale risultato con la firma di un accordo quadro preliminare. Tale accordo è stato tuttavia rifiutato dalla fazione che fa capo al governo di Tripoli in assenza di sostanziali modifiche allo stesso. In particolare, uno dei punti contesi del testo riguarda il mandato e i poteri del Consiglio di Stato che dovrebbe assorbire i membri del Congresso. L'accordo prevede: la creazione di un governo di unità nazionale dotato di ampi poteri anche in campo economico-finanziario e di politica estera e di sicurezza; il prolungamento dell'attività della Camera dei Rappresentanti, che diverrebbe l'unica istituzione con poteri legislativi, per almeno un altro anno; e la creazione del contestato Consiglio di Stato. Un altro punto conteso ha a che fare con la nomina del generale Khalifa Haftar come comandante supremo delle forze armate.

Le prospettive per una pacificazione del Paese dipendono in larga misura dall'attuazione dell'accordo raggiunto, sicuramente perfezionabile attraverso la piena inclusione di tutti gli attori libici. Particolare importanza dovrebbe essere attribuita a garantire le minime condizioni di sicurezza, anche in collaborazione con i partner esterni, per permettere al dialogo politico di dare dei risultati.

Si veda: Ronald Bruce St John, "A Transatlantic Perspective on the Future of Libya", in *Mediterranean Papers*, No. 16 (May 2012), <http://www.iai.it/it/node/2613>; International Crisis Group, *The Libyan Political Dialogue: An Incomplete Consensus*, Tripoli/Brussels, 16 July 2015, <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/media-releases/2015/middle-east-north-africa/statement-the-libyan-political-dialogue-an-incomplete-consensus.aspx>

La terza traiettoria, quella della guerra civile, si discosta in maniera sostanziale dalle altre due accennate in precedenza, aprendo scenari di violenza e instabilità che sono destinati ad avere un profondo impatto sulla regione e sui suoi rapporti con i partner occidentali. Su questo sfondo si stagliano gli esempi di Siria, Iraq e Libia. Pur in presenza di notevoli differenze quanto alle origini, alle dinamiche interne e al coinvolgimento degli attori esterni (regionali e non), tre elementi sembrano accomunare questi tre casi: a) la messa in discussione dei confini nazionali o quanto meno la loro crescente porosità; b) una delle ondate migratorie più consistenti degli ultimi decenni con un elevato numero di persone che hanno abbandonato il proprio Paese, cercando asilo in quelli limitrofi (in particolare Libano, Turchia, Giordania) o tentando di raggiungere l'Europa via terra o via mare, o che sono profughi nei loro stessi Paesi⁷; e c) la proliferazione di gruppi terroristici di matrice islamista, da quelli affiliati alle varie sigle di Al-Qaeda – *Al-Qaeda in the Islamic Maghreb*, *Aqim*; *Al-Qaeda in the Arabian Peninsula*, *Aqap*) o il Fronte Al-Nusra (*Jabhat al-Nusra*), attivo in Siria – a formazioni concorrenti e rivali, quale lo Stato islamico dell'Iraq e del Levante (Isil), conosciuto anche con il nome di Stato islamico dell'Iraq e della Siria (Isis). Quest'ultimo è il gruppo terrorista islamista che nel 2014 ha esteso il proprio controllo del territorio iracheno con la presa della città di Mosul, proclamando la nascita del "Califfato" il 29 giugno 2014. Da quel momento si parla di Stato Islamico, non soltanto in Iraq ma anche in Siria e in altre "province" della regione mediterranea.

1.2 NUOVI ATTORI, VECCHIE CRISI

I fattori sopra citati sono in gran parte responsabili dell'alterazione della geopolitica del Mediterraneo, con il manifestarsi di due tendenze principali a livello regionale. La prima è che nuovi attori, statuali e non, stanno venendo alla ribalta, spesso con dinamiche reciproche di competizione e conflittualità. La seconda riguarda l'acutizzarsi di linee di divisione e identità di natura settaria, etnica o tribale, sotto il peso della crisi istituzionale, dell'indebolimento degli Stati-nazione nella regione, e del venir

⁷ Secondo le statistiche fornite dall'Alto Commissariato per i rifugiati delle Nazioni Unite, per quanto riguarda la sola Siria a fine 2014 si tratta di più di 10 milioni di persone tra rifugiati interni ed esterni. Si veda *2015 UNHCR regional operations profile - Middle East and North Africa (MENA)*, <http://www.unhcr.org/pages/4a02db416.html>.

meno delle ideologie del nazionalismo arabo e del pan-arabismo che avevano rappresentato un potente collante fino agli anni Settanta del Novecento. Il punto in comune di queste tendenze, e sicuramente un elemento di novità per la regione nel suo complesso, è che oggi le dinamiche socio-politiche interne ai Paesi dell'area influenzano l'ordine regionale molto più di quanto sia vero il contrario. Ovvero, fino all'inizio degli anni Duemila, l'ordine statale regionale, la divisione in campi contrapposti (Stati moderati vs. Stati reazionari)⁸ – divisione creata durante il periodo della Guerra Fredda e poi mantenuta, con nuovi significati, con l'ascesa dei movimenti islamisti nella regione – e i conflitti inter-statali, *in primis* quello israelo-palestinese, influenzavano in maniera importante la politica interna dei Paesi della regione. Il caso egiziano, dalla rivoluzione nasseriana del 1952 alla distensione con l'Occidente e con Israele alla fine degli anni Settanta, testimonia l'importanza della politica estera mediterranea e mediorientale nell'influenzare l'andamento della politica interna, le alleanze ed il livello di mobilitazione e di conflittualità tra i vari gruppi sociali⁹. Con il divampare delle Primavere arabe, l'avvio dei processi di transizione in alcuni Paesi e l'accendersi di guerre civili in altri, appare evidente come una nuova tipologia di processi e situazioni domestiche di natura endogena stia profondamente influenzando la politica estera di ciascun Paese e, in ultima istanza, lo scacchiere regionale.

Quanto all'emergere di nuovi attori non si può non citare il caso dei partiti islamisti che si sono imposti sulla scena elettorale in alcuni Paesi del Nord Africa all'indomani delle Primavere arabe. Tunisia, Egitto e Marocco hanno visto l'avanzata di tali partiti nel periodo 2011-2013, partiti che hanno trionfato e conquistato il potere sulla base di un'agenda puramente interna (lotta alla corruzione, islamizzazione moderata delle istituzioni, crescita dell'occupazione), ovvero senza l'obiettivo di promuovere una "politica estera islamista"¹⁰. I governi islamisti hanno poi subito in tutti e tre i casi sopra citati, ma in modo particolare in Egitto, un forte reflusso

⁸ Al primo campo appartenevano Paesi quali Arabia Saudita, Egitto (dopo il regime di Nasser), Giordania e Marocco, mentre nel secondo comparivano Algeria, Iran e Siria.

⁹ Steven A. Cook, *Ruling But Not Governing. The Military and Political Development in Egypt, Algeria and Turkey*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2007.

¹⁰ Numerosi autori addirittura non sono d'accordo con l'utilizzo dell'espressione "politica estera islamista" dato che essa tende ad appiattare su un unico referente esperienze estremamente variegata e composite. Si veda Filippo Dionigi e Giorgio Musso (a cura di), *Partiti islamisti e relazioni internazionali in Nord Africa e Medio Oriente*, Serravalle, AIEP, 2014 (*Afriche e Orienti*, a. 16, n. 1-2).

intorno alla metà-fine 2013. A questo punto i percorsi dei tre Paesi, come spiegato nella precedente sezione, hanno preso strade diverse. In Egitto, in presenza di una situazione di forte frammentazione e conflittualità sociale, anche all'interno dello stesso campo islamista (si veda per esempio la capacità dei movimenti e partiti conservatori salafiti di ricavarsi un proprio spazio di azione politica, spesso in competizione con la Fratellanza musulmana), tale dinamica interna ha determinato una forte tensione a livello sociale e una politica interna dominata dalla lotta all'islamismo, tanto nel Paese quanto nella regione, quale principale cavallo di battaglia della nuova leadership. Un'altra tipologia di attori che sta sempre più occupando la scena nei singoli Paesi, ma con una forte componente transnazionale, è rappresentata dalle reti criminali e dai trafficanti che tendono a proliferare nelle zone dove il controllo del territorio da parte dello Stato è in crisi. Contrabbando di armi e merci spesso in parallelo alla tratta di esseri umani interessano ampie zone del sud della Libia, al confine con Niger e Chad, per non parlare dei traffici lucrativi che avvengono in tutta la cintura del Sahel¹¹. Infine, a livello regionale si è andato modificando il ruolo di attori quali la Turchia, l'Arabia Saudita e il Qatar, i quali sono divenuti a tutti gli effetti le nuove potenze regionali. Senza entrare nel dettaglio circa il ruolo giocato da questi attori statali nelle crisi della regione, dall'Egitto alla Siria, dalla Libia allo Yemen (si veda box 4), è importante sottolineare come il comportamento di questi attori negli affari regionali di questi Paesi dipenda in maniera diretta dalla situazione interna di ciascuno di essi. In particolare, la competizione per l'egemonia regionale tra Arabia Saudita e Qatar è stata, almeno fino all'ascesa del nuovo Emiro del Qatar, Sheikh Tamim bin Hamad al-Thani, nel giugno 2013, dettata da priorità di politica interna. Per quanto riguarda il regime saudita, l'obiettivo prioritario era evitare qualsiasi minaccia alla propria autorità politico-religiosa e garantire la stabilità interna di fronte al crescere del malcontento sociale, mentre la linea del Qatar è stata quella di aumentare la propria influenza a livello regionale puntando sulla Fratellanza musulmana allo scopo di distogliere l'attenzione dai problemi interni, in particolare da un modello di sviluppo sociale ed economico non sostenibile¹².

¹¹ Si veda il rapporto dell'Internazional Crisis Group, "The Central Sahel: A Perfect Sandstorm", in *ICG Africa Reports*, No. 227 (25 June 2015), <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/west-africa/227-the-central-sahel-a-perfect-sandstorm.aspx>.

¹² Silvia Colombo, "L'ascesa islamista e la competizione regionale tra Arabia Saudita e Qatar", in Filippo Dionigi e Giorgio Musso (a cura di), *Partiti islamisti e relazioni internazionali in Nord Africa e Medio Oriente*, Serravalle, AIEP, 2014, p. 47-63.

Box 2. L'Egitto e la crisi del Sinai

Nonostante l'immagine di relativa stabilità politica dopo le tensioni scoppiate nel 2013 in seguito alla rimozione del presidente Mohammed Morsi, l'Egitto si trova ad affrontare oggi una delle crisi più acute della propria sicurezza interna nella storia moderna del Paese. La crisi è legata alla rivolta di un gruppo che si dichiara affiliato allo Stato Islamico e che sta concentrando i propri attacchi nel Sinai. Iniziata nel 2013, ma intensificatasi a fine 2014 in seguito all'aperto manifestarsi dei legami tra i combattenti del Sinai e lo Stato Islamico, la controffensiva del governo egiziano ha assunto lo scopo dichiarato di contrastare il terrorismo. Secondo le informazioni fatte circolare dall'esercito egiziano a luglio 2015, più di 3mila combattenti della cosiddetta "Provincia del Sinai" e alcune decine di soldati sono stati uccisi dall'inizio delle operazioni militari.

Il Sinai costituisce un avamposto strategico per Il Cairo, a causa della sua vicinanza a Gaza e al Canale di Suez, ed è da sempre un crogiuolo di reti criminali, terroristi e milizie tribali recalcitranti a sottomettersi al potere del governo centrale. A luglio 2015 i ribelli hanno esteso e consolidato il proprio controllo del territorio del Sinai, ed hanno continuato a lanciare attacchi contro personale e postazioni militari, obiettivi e infrastrutture civili quali gasdotti, oltre che contro Israele.

Il giro di vite contro il terrorismo è destinato a continuare, e non sono da escludersi conseguenze nel medio-lungo termine anche sulla situazione politica interna dell'Egitto. Un primo segnale sono alcune divisioni emerse all'interno del Consiglio supremo delle Forze Armate, che di fatto rappresenta l'istituzione politica più importante del Paese. In secondo luogo è opportuno ricordare che storicamente le sfide alla sicurezza nella regione del Sinai, e alcuni errori ivi commessi dall'esercito, hanno causato importanti cambiamenti nell'equilibrio di potere all'interno della classe dirigente egiziana. Basti pensare all'ascesa di Gamal Abdel Nasser in seguito alla crisi di Suez del 1956 o, più recentemente, alla rimozione del maresciallo Hussein Tantawi, capo del Consiglio supremo delle Forze Armate, e del suo vice, il generale Sami Anan, nel mese di agosto 2012, dopo che 16 soldati vennero massacrati in un posto di blocco a Rafah, al confine con Gaza.

Si veda: Andrea Dessì, "Shifting Sands: Security and Development for Egypt's Sinai", in *Op-Med*, No. 11, (November 2012), <http://www.iai.it/it/node/2859>; Omar Ashour, "The Sinai is far from stable", in *Al-Jazeera*, 17 July 2015, <http://aje.io/d88a>.

Venendo al secondo trend relativo all'acutizzarsi di linee di divisione e di identità basate sull'appartenenza religiosa, etnica, tribale o di altro tipo, in aggiunta alla già citata dicotomia tra sostenitori e avversari della Fratellanza musulmana a livello interno e regionale, una forte linea di demarcazione attraversa oggi più che mai la regione mediterranea. Si tratta della divisione tra sunniti e sciiti, divisione di natura teologica che risale all'epoca immediatamente successiva a quella del Profeta Mohammed, la cui politicizzazione e strumentalizzazione ai fini della politica di sicurezza rappresenta un forte elemento di conflittualità a livello regionale. Basti pensare alla disputa tra le monarchie sunnite del Golfo e l'Iran sciita che

Box 3. La fragile democrazia tunisina alle prese con il terrorismo

Tra marzo e giugno 2015, due attentati terroristici che hanno causato la morte di 62 persone, tra cui 59 turisti stranieri, hanno riportato la questione della sicurezza della Tunisia in primo piano nell'agenda nazionale e internazionale. Dal 2013, inoltre, militari e polizia sono oggetto di continui attacchi, soprattutto nelle zone di frontiera. Sebbene tale situazione abbia radici interne, il convulso contesto regionale – con la guerra civile libica in primo piano – certo non aiuta a mitigare le sfide alla sicurezza tunisina. Gli episodi di terrorismo hanno avuto un impatto forte e destabilizzante sull'ancora fragile democrazia del Paese nordafricano, emersa dopo due tornate elettorali all'indomani delle Primavere arabe. Accanto ai timori circa la capacità del governo di affrontare le sfide alla sicurezza e rilanciare il settore del turismo – che rappresenta una componente chiave per l'economia del Paese – una certa polarizzazione politica sembra essere riemersa all'interno della coalizione di governo che unisce islamisti e laici. Il governo, violentemente criticato per i suoi fallimenti nel campo della sicurezza, non sembra riuscire a trasmettere un messaggio unitario, equilibrato e convincente sulla lotta contro il terrorismo. Per una fetta (minoritaria) della popolazione, una certa nostalgia dell'efficienza della precedente dittatura quanto ad ordine pubblico non appare più così remota. Per quanto concerne la risposta del governo tunisino, all'indomani dell'attacco di Sousse del 26 giugno 2015, il presidente della Repubblica, Beji Caid Essebsi, ha annunciato in primo luogo il ripristino dello stato di emergenza (precedentemente eliminato a marzo 2014), nonché ha vietato il partito islamista radicale *Hizb-ut-Tahrir*. In secondo luogo, il parlamento ha approvato una nuova dura legge contro il terrorismo che è stata criticata da molti gruppi della società civile perché ritenuta lesiva dei diritti umani fondamentali. Infine, le autorità di Tunisi hanno siglato accordi con la controparte americana per la fornitura di apparecchiature di sorveglianza come primo passo per l'installazione di una base militare statunitense in El Haouaria, sebbene il portavoce della presidenza tunisina si sia affrettato a negare qualsiasi piano che permetta la presenza militare straniera sul territorio.

Da più parti si sottolinea, intanto, la necessità di mettere in campo una profonda riforma degli apparati di sicurezza quale misura di medio-lungo periodo, al fine di evitare lo scenario di una ricaduta del governo su pratiche autoritarie suscettibili di radicalizzare ulteriormente una parte della popolazione.

Si veda: International Crisis Group, "Réforme et stratégie sécuritaire en Tunisie", in *ICG Middle East and North Africa Reports*, No. 161 (23 July 2015), <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/north-africa/tunisia/161-reform-and-security-strategy-in-tunisia.aspx>; AP, "Tunisia Passes Antiterror Law After 2 Deadly Attacks", in *The New York Times*, 25 July 2015, <http://nyti.ms/1HQxLJD>.

ha avuto pesanti ripercussioni sulla stabilità e sulle prospettive di pacificazione dell'intera area, con particolare riferimento a Iraq, Siria e Yemen. Ulteriore elemento di novità che discende dalle dinamiche scatenate dal rinfocolarsi di identità settarie, etniche o tribali sono i processi di "etno-centrizzazione demografica" in corso nel Mediterraneo, soprattutto orientale. Il conflitto in Siria sta infatti spingendo centinaia di migliaia

di sunniti a lasciare le zone sotto il controllo del regime alawita e quindi sciita. Il vicino Libano ospita ormai più di un milione di profughi sunniti provenienti dalla Siria. In Iraq, lo Stato islamico sta costringendo un gran numero di non-sunniti a lasciare il Paese, con l'obiettivo di creare una realtà demografica sunnita omogenea. Queste e altre dinamiche di natura identitaria portano a sostenere la tesi che la regione stia vivendo un processo di "stabilizzazione e omogeneizzazione etno-centrica", il quale comporta violazioni dei diritti umani ripetute e su larga scala e mette in discussione alcune norme del diritto internazionale.

In conclusione, l'analisi delle due tendenze appena condotta permette di cogliere un ulteriore aspetto chiave delle dinamiche regionali attualmente in corso. Si tratta del marcato cambiamento nella tipologia dei conflitti che interessano la regione, come diretto corollario dei due punti sopra menzionati. Sebbene i conflitti inter-statali, quali quello israelo-palestinese o la disputa sul Sahara Occidentale che vede contrapporsi Marocco e Algeria, non si possano definire risolti visto il protrarsi di una certa conflittualità pur latente, la loro centralità nel panorama della sicurezza regionale appare diminuita a vantaggio di altri tipi di conflitti. Si tratta delle dispute di natura intra-statale, come la guerra civile in Libia o le forti tensioni che permangono in Egitto tra visioni alternative della società e della politica, o delle guerre per procura tra potenze regionali rivali (le cosiddette "*proxy-war*"), come il conflitto in Siria e ancora quello libico. Guerre civili, violenza tra fazioni politiche e della società contrapposte, e tensioni tra Stato e società stanno infatti contribuendo a ridefinire la geo-politica della regione e presentano nuove sfide, tanto agli attori interni che a quelli esterni il Mediterraneo.

1.3 UN NUOVO ORDINE REGIONALE?

Al fine di affrontare tali sfide è importante comprenderne l'origine ed essere in grado di decifrarne i confini. Come già accennato in precedenza, la trasformazione della natura dei conflitti prevalenti nella regione mediterranea scaturisce dalla crisi degli Stati-nazione nell'area, crisi legata a doppio filo alle transizioni o alle violenze scaturite dalle Primavere arabe, in quanto queste ultime possono essere interpretate come il tentativo, spesso fallito, di evitare il collasso dello Stato sotto il peso di un'insostenibilità socio-economica e politica sempre più grave innescando processi di transizione democratica. La crisi degli Stati-nazione si manifesta nella

già accennata debolezza istituzionale, nella conflittualità sociale, nel vuoto di potere in alcune aree periferiche e non le quali sono ormai sotto il controllo di attori non-statali, nelle gravi difficoltà socio-economiche che attanagliano i Paesi della regione. La crisi degli Stati-nazione va di pari passo con la disgregazione dell'ordine regionale fondato proprio sulla centralità delle strutture e dei poteri statali e sul ruolo di attori quali gli Stati Uniti e l'Europa.

Tale ordine regionale mediterraneo risaliva agli anni immediatamente successivi alla Seconda Guerra Mondiale e si era andato ulteriormente consolidando con l'instaurarsi della Guerra Fredda. Esso era basato su una divisione interna alla regione in sfere d'influenza: quella occidentale che coincideva con gli stati moderati quali Egitto, Giordania e i Paesi del Golfo, e quella orientale o dei Paesi cosiddetti "non-allineati" che comprendeva attori statali fermamente opposti all'egemonia statunitense nella regione quali Algeria, Libia e Siria. Drasticamente trasformato con la fine della Guerra Fredda, l'assetto globale basato sull'unipolarismo americano e sul trionfo della democrazia liberale ha contribuito a minare in profondità le basi dell'ordine regionale, gettando le basi per l'aumento del settarismo, l'emergere di guerre civili e la crescente insostenibilità dei regimi autoritari al potere fino al 2011 e, in alcuni casi, oltre. Da una parte, Stati Uniti ed Europa hanno sostenuto lo status quo incarnato da quei sistemi politici, tra cui spiccano quello egiziano, saudita e turco, che davano maggiori garanzie di stabilità con lo scopo di proteggere i propri interessi e arginare l'avanzata di attori le cui aspirazioni di contro-egemonia erano ritenute lesive (ad esempio l'Iran). Dall'altra, Iraq e Libia sono stati oggetto di interventi militari occidentali che di fatto intendevano rovesciare i regimi al potere.

Oltre a concorrere alla trasformazione degli equilibri regionali, le azioni degli Stati Uniti e dei loro partner europei – nonché gli sviluppi all'interno dell'Occidente – hanno contribuito all'erosione dell'influenza degli stessi attori occidentali nel Mediterraneo. Sicuramente la crisi economico-finanziaria globale che ha colpito in maniera preponderante l'area euro-atlantica dal 2008 in poi può essere additata come principale responsabile, per quanto riguarda l'Europa, della tendenza al ripiegarsi su se stessa, alla ri-nazionalizzazione della politica estera e di difesa, e allo stallo nell'evoluzione di una politica estera e di sicurezza comune. Questa tendenza, che è divenuta più marcata dall'inizio del secondo decennio degli anni Duemila, ha coinciso tra l'altro con l'emergere di altri attori regionali o esterni alla regione in posizione sempre più assertiva.

Box 4 Turchia e Paesi del Golfo nell'intricato conflitto siriano

Turchia e Paesi del Golfo, in particolare Arabia Saudita e Qatar, hanno mantenuto un atteggiamento a prima vista divergente circa la crisi siriana pur condividendo l'obiettivo di lungo termine di estromettere il Presidente Bashar Al-Assad. Una lunga storia di rivalità, acuita dai conflitti e dall'instabilità regionale, aveva dato luogo a una situazione complessa. Da una parte, le potenze del Golfo hanno agito fin dai primi mesi dopo la repressione violenta della rivolta interna da parte del regime quali principali sostenitori della vasta gamma di opposizioni (alcune delle quali anche di natura radicale) che sono entrate in lotta contro Damasco. Dall'altra, la Turchia si è mantenuta su una posizione più defilata, dopo aver per molti anni scommesso sul "Leone di Damasco" quale principale alleato e partner per la propria strategia "zero problemi con i vicini". Nell'ombra, comunque, anche la Turchia si prodigava per sostenere e incoraggiare i gruppi di opposizione ad Assad.

A partire da questa situazione, il rovesciamento della politica estera turca verso la Siria avvenuto nel luglio 2015 manda anche un chiaro segnale all'Arabia Saudita che – spesso in competizione con il Qatar – fino a questo momento ha manovrato l'opposizione siriana. Il messaggio della Turchia è di non essere più disposta a tollerare che la lotta contro Assad diventi fattore di minaccia per la propria stabilità e per quella di tutta la regione. Ancora una volta, considerazioni legate alla politica interna di Ankara all'indomani delle elezioni parlamentari di inizio giugno 2015, che hanno fortemente ridimensionato il potere del Partito per la Giustizia e lo Sviluppo del premier Erdogan (*Adalet ve Kalkınma Partisi*, Akp), hanno giocato un ruolo decisivo nell'indirizzare la politica estera del Paese. L'intensificarsi del coinvolgimento turco nella guerra civile siriana attraverso attacchi aerei contro obiettivi dello Stato Islamico, accompagnato da alcune ipotesi circa la possibile creazione di una "no-fly zone" sulle regioni del Nord della Siria, è stato seguito a breve distanza da un altro sviluppo che rischia di creare ulteriori tensioni nella regione. Aerei da guerra turchi hanno infatti lanciato attacchi anche contro i campi di addestramento del Partito dei Lavoratori del Kurdistan (*Partîya Karkerên Kurdîstan*, Pkk), decretando in questo modo la fine della tregua in vigore dal 2013. Nel lanciare nuovi attacchi contro il Pkk e contro lo Stato Islamico, la Turchia sembra motivata dal desiderio di arginare il proliferare di gruppi armati lungo il proprio confine, gruppi considerati una minaccia ben più concreta dello stesso regime di Assad. Tutto ciò rientra nel quadro di un ritorno della politica estera turca quale elemento portante per il futuro del Paese, soprattutto in questa delicata fase post-elettorale.

Si veda: Aron Lund, "Are Saudi Arabia and Turkey About to Intervene in Syria?", in *Carnegie Syria in Crisis*, 24 April 2015, <http://ceip.org/1E0L886>; "Turkey's Shift on the Syrian War", in *The New York Times*, 27 July 2015, <http://nyti.ms/1LQvZMN>; Senem Aydın-Düzgit, "Turkish Foreign Policy after the Elections: Where to from Here?", in *GTE Commentaries*, No. 24 (July 2015), <http://www.iai.it/it/node/4402>.

Ciò vale, in primo luogo, per i Paesi del Consiglio di cooperazione del Golfo che hanno lanciato segnali significativi circa la propria volontà di giocare un ruolo molto più prominente nel determinare gli equilibri della regione, con l'obiettivo ultimo di estendere la propria influenza e di ga-

rantire la sopravvivenza dei propri stessi regimi. Nonostante l'emergere di alcune frizioni tra le politiche perseguite da questi attori – Arabia Saudita e Qatar *in primis* – sia reciprocamente sia rispetto a un atteggiamento occidentale ritenuto troppo accondiscendente nei confronti di quella che, ai loro occhi, è la minaccia più grave per l'ordine regionale ovvero l'Iran, gli Stati del Golfo restano importanti alleati degli Stati Uniti nella regione nel nome di una politica realista di “*offshore balancing*”¹³.

Altri potenti attori esterni, tra cui la Russia e la Cina, hanno aumentato la propria presenza nella regione, posizionandosi come alternativa – in termini sia economici che diplomatico-politici – rispetto alle potenze occidentali la cui influenza è in fase di declino. Le nuove dinamiche nella produzione e commercializzazione dell'energia a livello globale sono in parte responsabili di questo contro-bilanciamento del potere occidentale nel Mediterraneo da parte di altre potenze. La “rivoluzione” dello *shale gas*, con la prospettiva statunitense di divenire indipendente dalle importazioni di energia dal Medio Oriente entro il 2020, non è tale da modificare in maniera significativa l'impegno di Washington a favore della sicurezza della regione, data la sua importanza per gli equilibri del prezzo e dell'offerta dell'energia a livello globale, nonché il ruolo di principale fornitore per le potenze asiatiche. Tuttavia, è possibile osservare uno spostamento dell'orientamento del Mediterraneo verso Est, con relazioni sempre più strette tra i Paesi della regione, da una parte, e Cina, India e Russia, dall'altra.

In qualità di membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Cina e Russia si sono opposte agli Stati Uniti e all'Europa offrendo il proprio sostegno a Bashar al-Assad, astenendosi inoltre nel caso dell'intervento del 2011 in Libia, e sono divenute partner importanti per numerosi Stati nella regione. Per esempio, sul versante del mercato degli armamenti, Pechino e Mosca figurano tra i principali fornitori di sistemi d'arma alla regione. Da una parte, la Cina ha incrementato la propria vendita di armi ad Algeria, Marocco e Turchia, in diretta concorrenza con le forniture europee, russe e statunitensi¹⁴. Dall'altra, la Russia è stata il secondo fornitore di armamenti a livello globale dopo gli Stati Uniti nel periodo 2008-2012. L'Algeria da sola ha ricevuto il 60 per cento del totale

¹³ *Offshore balancing* è un concetto utilizzato nella dottrina realista delle relazioni internazionali per descrivere una strategia in cui una grande potenza si serve di attori statali regionali per contrastare la crescita di altre potenze ad essa ostili.

¹⁴ Ted C. Liu, “China's Economic Engagement in the Middle East and North Africa”, in *FRIDE Policy Briefs*, No. 173, (January 2014), <http://www.fride.org/publication/1173/>.

delle esportazioni russe di sistemi d'arma nello stesso periodo, mentre al resto della regione (incluso il Medio Oriente) è stato destinato un ulteriore 10 per cento¹⁵. Il mercato dell'energia rappresenta un altro settore in cui la presenza di altri attori esterni alla regione è divenuta molto marcata. Dalla guerra in Iraq del 2003, la Cina ha intensificato la propria presenza nel Golfo e il crescente fabbisogno energetico del Paese ha guidato la propria strategia nella regione mediterranea. Oggi la Cina ha superato gli Stati Uniti quale principale acquirente del petrolio del Golfo, e l'Asia nel suo complesso assorbiva nel 2013 il 57 per cento delle esportazioni di energia di questi Paesi. Non soltanto energia, comunque. Dal 2003 al 2013, le importazioni di greggio della Cina dai Paesi arabi sono cresciute del 12 per cento all'anno, ma il tasso di crescita degli scambi commerciali sino-arabi è stato di oltre il 25 per cento annuo nel medesimo periodo. Nel 2014, la Cina è divenuta il secondo partner commerciale del mondo arabo nel suo complesso, ed il primo partner commerciale di nove Stati della regione¹⁶.

Questo breve excursus sulle nuove tendenze che collegano la regione mediterranea ad altre aree mondiali economicamente e politicamente strategiche apre la prospettiva di un Mediterraneo globale, ovvero sempre più aperto ed esposto a dinamiche e attori globali. Ciò si contrappone nettamente con la vecchia visione del Mediterraneo in quanto vicinato e cortile di casa dell'Ue, su cui si è basata per decenni la strategia europea nei confronti di questa regione. In primo luogo, i confini della regione si sono fatti più porosi e nuovi attori, un tempo considerati distanti, giocano oggi un ruolo sempre più importante nelle dinamiche regionali. In secondo luogo, si sta mostrando sempre più problematica la divisione fittizia, sostenuta dalle politiche europee, tra il Mediterraneo (occidentale) da una parte ed il Medio Oriente allargato, comprendente anche il Golfo, dall'altra. Da ciò deriva la necessità sempre più impellente di un ripensamento dell'approccio e delle politiche europee verso la regione che tenga conto delle nuove dinamiche geopolitiche predominanti.

Crisi degli Stati, nuove e acute forme di conflittualità, proliferazione di sfide alla sicurezza ma anche un rinnovato attivismo a livello della popolazione, soprattutto giovanile, e nuovi tentativi di *governance* indicano che il Mediterraneo è uscito dalla fase di stasi autoritaria per proiettarsi

¹⁵ Frank Gardner, "Russia in the Middle East: Return of the Bear", in *BBC News*, 14 November 2013, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-24944325>.

¹⁶ Ted C. Liu, "China's Economic Engagement in the Middle East and North Africa", cit.

verso un nuovo, incerto capitolo del proprio sviluppo. Sebbene non sia ancora possibile parlare di un nuovo ordine regionale, gli elementi portanti della nuova logica strutturale dominante sono legati alle tensioni settarie che stanno determinando una nuova situazione di “Guerra Fredda” tra sunniti e sciiti. Il continuo mutamento della regione ed il carattere fluido degli equilibri e delle relazioni di potere rende arduo il compito di racchiudere la complessità del Mediterraneo in un unico quadro onnicomprensivo. Tale complessità complica notevolmente le scelte politiche, anche alla luce delle innumerevoli sfide alla sicurezza che – pur originando nei contesti interni – hanno un forte impatto sia all’interno che all’esterno dei confini della regione. Allo stesso tempo, la capacità dei governi arabi di affrontare tali sfide si è affievolita. In questo contesto, l’Europa, ed in particolare l’Italia data la propria esposizione geostrategica a molte delle sfide che provengono dal Mediterraneo, si trova a dover reagire in una situazione di estrema incertezza e in un momento storico in cui le proprie capacità di proiezione esterna appaiono più deboli che in passato.

2.

L'Italia nel Mediterraneo tra sfide commerciali, infrastrutturali e nuovi traffici navali

Alessandro R. Ungaro

2.1 LE PERFORMANCE COMMERCIALI DELL'ITALIA NEL MEDITERRANEO E IL RUOLO DEL MEZZOGIORNO

Cosa rappresenta il Mediterraneo per l'economia italiana? Come si misura la sua rilevanza, il suo peso? Qual è l'interscambio commerciale con i Paesi mediterranei? Quanto e cosa esporta l'Italia nell'area del Mediterraneo e, viceversa, cosa importa? Come si posiziona il Paese rispetto ai concorrenti regionali e mondiali che operano nell'area? E quali sono le maggiori sfide e opportunità che l'Italia dovrà affrontare – soprattutto in campo portuale e logistico – se vuole affrontare, senza esserne travolta, l'inesorabile ascesa di nuove potenze economico-commerciali? A queste ed altre domande cercherà di rispondere questo primo paragrafo dedicato principalmente agli aspetti economici, commerciali e infrastrutturali che legano l'Italia al Mar Mediterraneo.

Si stima che nel 2014 il valore complessivo delle esportazioni italiane abbia raggiunto i 403,8 miliardi di euro. Di questa cifra, il 10,7 per cento – circa 43 miliardi – è rappresentato dal commercio con i Paesi dell'area del Mediterraneo (“area Med”) e del Consiglio di Cooperazione del Golfo (“area Ccg”), racchiusi sotto il nominativo di area Medio Oriente e Nord Africa (Mena) che include anche la Turchia¹. Dei 43 miliardi, 28,9 sono il frutto delle relazioni economico-commerciali con l'area Med (7,2 per cento sul totale) e 14,1 miliardi con quelle dei Paesi del Golfo (3,5 per cen-

¹ Si riprende la metodologia dell'Associazione Studi e ricerche per il Mezzogiorno, per la quale la cosiddetta “area Med” include i seguenti Paesi: Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Libia, Marocco, Siria, Tunisia e Turchia. I Paesi Ccg sono Arabia Saudita, Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Oman e Qatar. Vedi Srm, *Le relazioni economiche tra l'Italia e il Mediterraneo. Rapporto annuale 2014*, p. 28 e 42.

to). Dato ancor più significativo, il valore dell'export italiano verso l'area Med è superiore alle esportazioni verso gli Stati Uniti, pari a 27 miliardi di euro, e verso la Cina (9,9 miliardi).

L'interscambio dell'Italia con la sola area Med è cresciuto del 64,4 per cento nel periodo 2001-2013, passando da 33,3 a 54,8 miliardi di euro. Occorre però notare che a fronte di un andamento sempre crescente tra il 2001 e il 2008 – anno in cui l'interscambio superò i 60 miliardi di euro – dal 2009 si sono avvicendati e incrociati una serie di fenomeni politici ed economici che hanno causato una considerevole flessione nelle performance commerciali italiane². Innanzitutto, nel 2009 la crisi economica ha riportato indietro le lancette dell'orologio di qualche anno, facendo registrare un interscambio tra l'Italia e i Paesi dell'area Med inferiore ai 50 miliardi di euro, a fronte dei 60 miliardi registrati appena un anno prima. La seconda flessione è avvenuta nel 2011, quando la comunità internazionale si è trovata ad affrontare il fenomeno delle Primavere arabe i cui sviluppi, a loro volta, hanno generato un'ulteriore diminuzione dell'interscambio commerciale dell'Italia, sceso a poco più di 50 miliardi di euro. Dopo una ripresa nel 2012, l'ultimo picco negativo riguarda l'intervallo 2013-2014: l'inasprirsi della crisi libica ha portato il valore dell'interscambio a 54,8 miliardi di euro – ancora ben al di sotto della soglia dei 60 miliardi toccata nel 2008. Tuttavia, le ultime proiezioni fornite dall'Associazione Studi e ricerche per il Mezzogiorno (Srm), prevedono per il 2016 una lieve, seppur importante, ripresa degli scambi commerciali tra l'Italia e i Paesi dell'area Med, che dovrebbe portare ad un interscambio intorno ai 56,6 miliardi di euro, con un aumento stimato di circa due miliardi di euro rispetto al 2014³.

È evidente che l'Italia deve giocare la sua partita economica nel Mediterraneo in competizione con altri attori regionali e mondiali, interessati a consolidare e/o incrementare la loro presenza sul mercato di riferimento. Da evidenziare tuttavia che dal 2001 al 2013 l'export italiano verso l'area Med è più che raddoppiato (+107,1 per cento), toccando il valore di 29,1 miliardi di euro nel 2013. Il ritmo di crescita è stato superiore a quello dell'export di Stati Uniti (+58,6 per cento) e Francia (+53,8 per cento), e non lontano da quello della Germania (+138,7 per cento). L'Italia pertanto è il quarto Paese esportatore nell'area Med su scala mondiale – dopo Cina, Germania e Stati Uniti – mentre si posiziona al secondo posto, subito dopo Berlino, a livello europeo. Sul lato dell'interscambio con i Paesi Med,

² Ibid., p. 28.

³ Ibid.

nel 2013 gli Stati Uniti si sono posizionati primi con 62 miliardi di euro, seguiti dalla Germania con 57,3 miliardi. L'Italia è al terzo posto con 54,8 miliardi. Le proiezioni al 2016 indicano però che l'Italia, pur mantenendo una posizione di rilievo, scenderà al quarto posto tra i principali partner dell'area Med con un valore previsto dell'interscambio pari a circa 56,6 miliardi di euro, scavalcata da una Cina che – con i suoi 63 miliardi stimati per il 2016 – si posizionerà al secondo posto dopo gli Stati Uniti⁴.

Di tutto l'interscambio tra l'Italia e l'area Med, il 40,3 per cento è rappresentato dalle risorse energetiche. Per i principali concorrenti dell'Italia, tale percentuale è sensibilmente più bassa, compresa tra il 9,4 per cento della Cina ed il 20,2 per cento della Francia. Nello specifico, l'area Med pesa per il 22,4 per cento sull'import totale italiano di prodotti energetici. Per quanto riguarda, invece, l'interscambio di prodotti non energetici, l'Italia è il quinto partner dell'area Med: tra il 2001 e il 2013 è cresciuto del 67,6 per cento fino a 32,7 miliardi di euro, e sembra destinato ad aumentare di 3,7 miliardi, arrivando nel 2016 a quota 36,4 miliardi di euro. Come primo partner si conferma la Cina con il 49,7 per cento di interscambio di prodotti non energetici, stimato al 55,4 per cento nel 2016.

Ciò che contraddistingue l'Italia è l'incidenza dell'area Med sul proprio interscambio, un aspetto chiaramente distintivo e rivelatore della “specializzazione mediterranea” del commercio estero italiano. Nel 2001 la quota era del 6,2 per cento mentre nel 2013 è salita al 7,3 per cento. Si tratta di una percentuale maggiore rispetto ai principali concorrenti europei e internazionali operanti nell'area Med: per la Francia tale incidenza è del 4,9 per cento, per la Germania del 2,9 per cento e per la Cina dell'1,7 per cento⁵. Il dato del 2013 (7,3 per cento) raddoppia raggiungendo quota 14,6 per cento se si considera esclusivamente il Sud Italia⁶. Il Mezzogiorno è di fatto la prima macroregione italiana per incidenza dell'interscambio verso l'area di riferimento. Considerando il suo export complessivo, il tasso di specializzazione verso il Mediterraneo è molto elevato, contribuendo in modo importante alla competitività internazionale dell'Italia in diversi segmenti industriali tra cui: il settore dell'agroindustria, che rappresenta il 29 per cento sul totale esportato; il settore metallurgico (22 per cento); quello della gomma e plastica (21 per cento); ed infine il settore *automotive*⁷ (17 per cento).

⁴ Ibid.

⁵ Ibid., p. 29.

⁶ Ibid., p. 32.

⁷ Con il termine *automotive* si indicano generalmente gli autoveicoli, comprendendo

Come verrà esaminato più avanti, il 75 per cento dell'interscambio totale dell'Italia verso l'area del Mediterraneo avviene via mare: in questo contesto, per i porti del Mezzogiorno, l'antico *Mare Nostrum* gioca un ruolo fondamentale. Tale affermazione trova riscontro nell'aumento del traffico di navi che viaggiano attraverso il Canale di Suez, e nel forte impulso europeo per lo "short sea shipping", ovvero il trasporto di merci in ambito europeo e a corto raggio da e verso i Paesi che si affacciano sul Mar Baltico, Mar Nero e Mediterraneo. I 12 porti del Sud Italia rappresentano quasi il 50 per cento del traffico marittimo totale di merci del Paese e il 55 per cento del traffico cosiddetto "Roll on-Roll off" (Ro-Ro)⁸ italiano nel Mediterraneo. Il Mezzogiorno offre quindi grandi opportunità in termini di specializzazione nell'interscambio commerciale, diversificazione settoriale, qualità dell'export, posizionamento geo-economico e potenzialità logistiche, che, se adeguatamente sfruttate, permetterebbero alla macroregione di rafforzare e incrementare la sua presenza nell'area Med.

Certamente però, i punti critici non mancano, anzi. *In primis*, si registra una elevata – forse eccessiva – incidenza della componente energetica nell'interscambio commerciale; inoltre, come verrà esaminato più avanti, i porti concorrenti presenti nel Mediterraneo, in particolar modo quelli del Nord Africa, della Spagna e della Grecia, si fanno sempre più aggressivi e competitivi. Terzo elemento è la carenza di investimenti infrastrutturali di carattere strategico, ad esempio riguardo ad intermodalità e logistica⁹. La quarta ed ultima criticità è di carattere culturale, ossia la scarsa consapevolezza del valore del Mediterraneo come area di interscambio e strumento di ripresa economica per l'Italia.

in questa categoria: le autovetture per il trasporto delle persone, i veicoli per il trasporto merci (sia commerciali, inferiori alle 3,5 tonnellate di carico, sia industriali, superiori alle 3,5 tonnellate di carico), gli autobus, i caravan, le autobetoniere, le motoslitte, i veicoli per i campi da golf e le auto speciali. Sono escluse le moto.

⁸ Il Ro-Ro è una delle due modalità di trasporto per carichi unitizzati in cui l'operazione di carico/scarico avviene senza l'impiego di mezzi meccanici in quanto il carico è già collocato su mezzi pesanti. Più concretamente, con il termine si indica una nave-traghetto vera e propria, progettata e costruita per il trasporto con modalità di imbarco e sbarco di veicoli gommati e di carichi.

⁹ Si vedano, ad esempio, le osservazioni dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno nella sintesi del *Rapporto SVIMEZ 2015 sull'economia del Mezzogiorno 2015*, <http://www.svimez.info/index.php?view=article&id=348>.

2.2 TRAFFICI NAVALI, PORTUALITÀ E LOGISTICA: L'ITALIA TRA CRITICITÀ STRUTTURALI E NUOVI CONCORRENTI REGIONALI

Indubbiamente, il trasporto marittimo costituisce tuttora la spina dorsale del commercio internazionale e dell'economia globale. Nel complesso, circa l'80 per cento degli scambi mondiali in volume ed oltre il 70 per cento in valore viaggia via mare¹⁰. Nel Mediterraneo transita il 19-20 per cento del traffico marittimo mondiale merci e passeggeri; solo nel 2005 era il 15 per cento¹¹. In questo bacino passano circa 1,4 miliardi di tonnellate di merci, il 30 per cento del petrolio mondiale, e circa i 2/3 delle altre risorse energetiche destinate all'Italia e ai Paesi europei, incluse quelle trasportate dai gasdotti sottomarini. Per quanto riguarda i traffici crocieristici, nel 2014 sono transitati dai porti del Mediterraneo circa 26 milioni di crocieristi, grazie alla presenza di 152 navi e l'offerta di 2.615 itinerari: è la seconda destinazione al mondo dopo i Caraibi¹².

Come già delineato, l'interscambio dell'Italia con la sola area Med è cresciuto del 64,4 per cento nel 2001-2013, passando da 33,3 a 54,8 miliardi di euro. Il fatto che tale interscambio si svolga per il 75 per cento via mare dimostra ulteriormente quanto siano fondamentali i traffici marittimi per un Paese come l'Italia e, più in generale, quanto sia fondamentale il sistema marittimo per l'economia nazionale. Il solo segmento della cantieristica occupa un ruolo di primo piano: esso si posiziona ai primi posti tra le imprese della cosiddetta "economia del mare"¹³ o "blue economy", con circa 27 mila attività imprenditoriali, il 64,2 per cento delle quali localizzate nei comuni costieri, che incidono per il 15,2 per cento sul totale

¹⁰ Unctad, *Review of Maritime Transport 2015*, October 2015, p. 22, <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1374>.

¹¹ Srm, *Nuove rotte per la crescita del Mezzogiorno: Presentazione del 2° Rapporto Annuale Italian Maritime Economy*, 4 giugno 2015, p. 3, <http://www.economiamedimare.org/wp-content/uploads/2015/06/sintesi-ricerca-maritime-2015-.pdf>.

¹² Alberto Maestrini, presentazione al convegno "Geopolitica e economia del mare", Milano, 25 maggio 2015, http://www.unibocconi.it/wps/wcm/connect/142f5080-2b16-40ac-9fc9-71cb158269ec/Maestrini_Bocconi+25+Maggio+15.pdf?MOD=AJPERES.

¹³ Con il termine ci si riferisce a tutte quelle attività economiche legate con modalità differenti a questa risorsa naturale, da quelle più tradizionali, come la pesca e la cantieristica, a quelle più innovative, come la ricerca e le biotecnologie marine o le industrie estrattive marine, oppure l'intero ambito del turismo.

delle imprese del settore¹⁴. Nell'ultimo biennio 2013-2014, nonostante le forti difficoltà, il settore ha confermato la sua posizione nel trainare l'intera filiera del mare, la quale ha registrato un incremento totale nelle esportazioni del 26,8 per cento grazie al sostegno significativo del settore cantieristico pari al 31,2 per cento¹⁵. Nel suo complesso, la filiera della cantieristica è capace di generare un effetto moltiplicatore pari a 2,4 euro sul resto dell'economia: a fronte di 7,2 miliardi di euro prodotti nel 2014, ne sono stati attivati 17,4 derivanti in primo luogo da attività legate alla metallurgia, alla ricerca e sviluppo, ecc.¹⁶.

Il sistema portuale italiano si compone di 24 porti sede delle relative Autorità portuali e di numerosi scali commerciali di piccole e medie dimensioni. Nonostante l'elevato numero di porti, il mercato è concentrato nei primi cinque scali – ovvero Trieste, Genova, Cagliari, Gioia Tauro e Taranto – che insieme rappresentano il 45 per cento del totale delle merci movimentate in Italia. Il settore portuale, sia merci che passeggeri, genera complessivamente circa il 2,6 per cento del Pil italiano, registrando oltre 11mila imprese nel settore e 93mila addetti. L'effetto moltiplicatore risulta essere tra i più elevati, pari a 2,9 in termini di fatturato¹⁷. Il traffico "rinfusiero"¹⁸ rappresenta la quota più rilevante della movimentazione portuale complessiva nazionale con una quota pari al 56 per cento, di cui il 40 per cento riconducibile alle rinfuse liquide ed il 16 per cento a quelle solide¹⁹.

¹⁴ Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, *Piano strategico nazionale della portualità e della logistica*, agosto 2015, p. 58, <http://www.mit.gov.it/mit/vlink.php?id=4248>.

¹⁵ Unioncamere-SI Camera, *Quarto rapporto sull'economia del mare*, maggio 2015, p. 52, <http://www.unioncamere.gov.it/download/4754.html>.

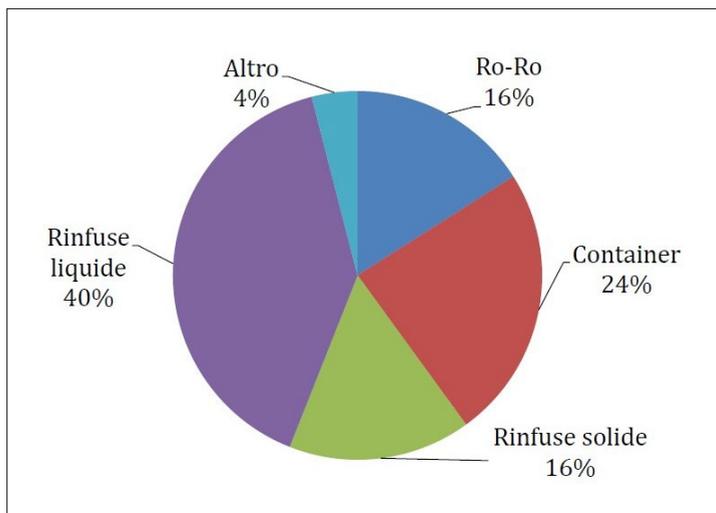
¹⁶ *Ibid.*, p. 42.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Con il termine si indica il trasporto di merci, di qualunque genere e in qualunque stato fisico, trasportate senza imballaggio. Esso costituisce la quota più significativa del traffico marittimo mondiale, a sua volta divisa fra rinfuse liquide e solide. Il traffico delle rinfuse liquide – che comprende la movimentazione di petrolio e derivati, il trasporto di gas naturale liquefatto, il trasporto di prodotti chimici – rappresenta in termini di tonnellate più del 30 per cento del traffico marittimo mondiale. Le rinfuse solide rappresentano invece il 51,2 per cento delle merci movimentate a livello internazionale, in termini di tonnellate. In questo segmento rientrano, ad esempio, tutti i minerali, il carbone, il legname e le granaglie. Cfr., Cassa depositi e prestiti, *Porti e logistica. Il sistema portuale e logistico italiano nel contesto competitivo euro-mediterraneo: potenzialità e presupposti per il rilancio*, maggio 2012, p. 12, <http://www.cdp.it/studi/studi-di-settore/porti-e-logistica.html>.

¹⁹ Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, Direzione generale per i Porti, *Relazione annuale sull'attività delle Autorità portuali anno 2013*, gennaio 2015, p. 20, <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=3651>.

Per quanto riguarda i carichi “unitizzati”²⁰ (container e Ro-Ro) essi rappresentano complessivamente circa il 40 per cento dei volumi movimentati.



Fonte: rielaborazione IAI su dati Autorità portuali, 2013.

In termini di specializzazione produttiva degli scali, i porti più grandi movimentano volumi maggiori di merci differenti, mentre gli scali di piccole e medie dimensioni sono specializzati in particolari tipologie di carico; caratteristica, questa, dovuta alla vicinanza dei porti a industrie particolari o, in altri casi, alla localizzazione stessa degli scali. Per quanto riguarda il modello distributivo prevalente, si distingue tra scali di “*transshipment*” e porti “*gateway*”. I primi, collocandosi lungo la direttrice che collega l’Europa all’Asia Orientale, dedicano la quasi totalità delle attività al trasbordo di merci da nave a nave, puntando sulla favorevole posizione geografica e l’intercettazione delle navi sulle rotte transoceaniche. Gioia Tauro, Taranto e Cagliari costituiscono i principali scali di *transshipment* in Italia. I porti che appartengono alla seconda categoria sono quelli collocati in posizione strategica rispetto ai mercati di origine o destinazione dei carichi, spesso in prossimità dei grandi poli industriali nazionali o in una posizione più favorevole rispetto ai più importati corridoi commer-

²⁰ Con il termine traffico unitizzato ci si riferisce all’impiego di moduli di trasporto (container e casse mobili) all’interno dei quali vengono trasportate merci eterogenee, prevalentemente semilavorati e prodotti finiti. Per queste tipologie di carico si ricorre a due modalità diverse, il Lo-Lo (Lift on-Lift off) e il Ro-Ro (Roll on-Roll off).

ciali europei. I principali porti italiani che fungono da porta d'ingresso alle aree economiche di rilievo sono, ad esempio, quelli liguri (Genova) e dell'Alto Adriatico (Trieste).

Una delle specializzazioni logistico-portuali italiane è quella nei traffici Ro-Ro, che caratterizza prevalentemente gli scali insulari. Il traffico Ro-Ro ha un potenziale di crescita molto elevato non solo in Italia ma in generale in tutto il Mediterraneo. Questo per due motivi: il primo è il sostegno a livello nazionale ed europeo alla modalità marittima per la navigazione di corto raggio – la cosiddetta “*short sea shipping*” – tanto che negli ultimi anni si è assistito alla nascita di iniziative per lo sviluppo dell'intermodalità di trasporto mare-gomma grazie soprattutto al progetto “Autostrade del Mare”²¹. Il secondo è legato alla crescita economica dei Paesi della sponda Sud e della parte orientale del Mediterraneo, che stanno attirando l'import-export all'interno dell'area euro-mediterranea²².

Guardando più da vicino la distribuzione italiana dei flussi di traffico “containerizzato” fra i principali porti *gateway* e gli scali *transshipment*, si osserva che i porti specializzati nella movimentazione da nave a nave stanno perdendo una sostanziale quota di mercato. Tale perdita è presumibilmente riconducibile al contesto internazionale e al nuovo volto che sta assumendo il traffico marittimo mondiale, il cui mutato assetto competitivo sta ridefinendo i ruoli dei porti concorrenti nel Mediterraneo. Da un lato, gli scali *gateway* del nord Tirreno e del nord Adriatico sono in diretta competizione con i grandi porti del cosiddetto “*Northern Range*”, come ad esempio Rotterdam. Dall'altro, gli scali di *transshipment* dell'Italia meridionale competono con i porti del Mediterraneo occidentale – soprattutto quelli spagnoli come Valencia – e subiscono lo sviluppo degli scali nord-africani e del Mediterraneo orientale²³.

Il potenziamento logistico dei porti dei Paesi della sponda sud ha contribuito – e contribuirà sempre di più in futuro – a cambiare il panorama dell'economia marittima mediterranea europea, e non solo. Ad esempio, lo sviluppo dei terminali di *transshipment* in Egitto e Marocco ha permesso a questi Paesi di entrare nel mercato della gestione del traffico di container²⁴. Ciò ha certamente generato nuove opportunità per molti Paesi

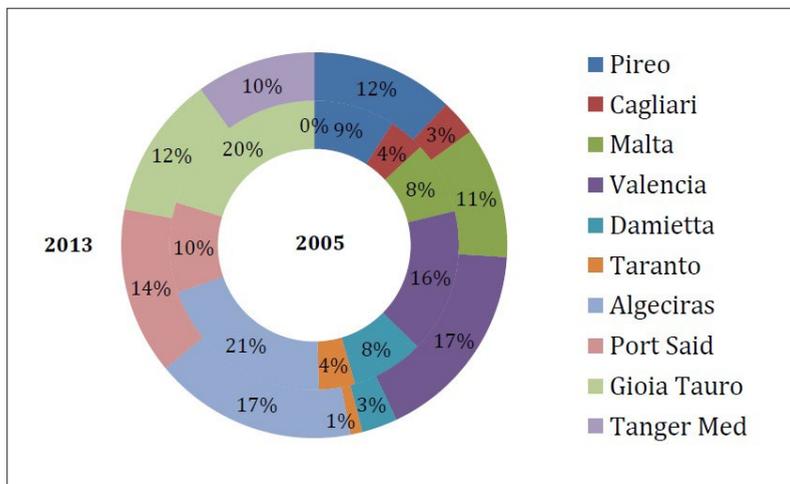
²¹ Progetto inserito già dal 2004 nell'ambito della programmazione comunitaria delle reti TEN/T per promuovere l'intermodalità strada-mare laddove sussiste un'alternativa ai percorsi stradali.

²² Cassa depositi e prestiti, *Porti e logistica*, cit., p. 19.

²³ *Ibid.*, p. 28.

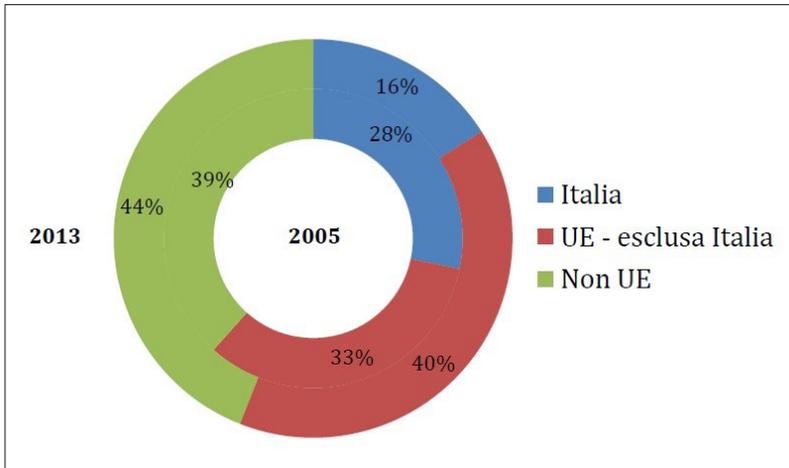
²⁴ Srm, *Le relazioni economiche tra l'Italia e il Mediterraneo*, cit., p. 141-142.

europei che si affacciano sul Mediterraneo, tra cui anche l'Italia che gode di una posizione geografica estremamente favorevole. Al tempo stesso, però, i nuovi *hub* mediterranei si sono affermati come alternativa ai porti europei, proprio per le caratteristiche logistiche che meglio si adattano alle esigenze dell'odierno commercio marittimo. Dal momento che le operazioni portuali rappresentano una quota consistente della spesa per il trasporto marittimo, le grandi compagnie di navigazione hanno impiegato (e impiegheranno) navi sempre più grandi per tagliare tali costi, a favore dei nuovi grandi *hub* dell'Africa settentrionale. Questi ultimi possono contare su spazi molto ampi e su caratteristiche morfologiche (posizione geografica baricentrica lungo le rotte est-ovest e profondità dei fondali) che li rendono ideali per lo sviluppo dei traffici di navi portacontainer, identificandoli come interlocutori privilegiati ed economicamente più convenienti per le compagnie di navigazione. Infatti, i porti della sponda sud del Mediterraneo tra il 2005 e il 2013 hanno incrementato la propria quota di mercato, passando dal 18 al 27 per cento, a discapito dei porti italiani di *transshipment* (Gioia Tauro, Cagliari e Taranto) che sono passati complessivamente dal 28 al 16 per cento. Nello stesso periodo i due *hub* del Pireo e di Malta hanno incrementato la loro quota di mercato dal 17 al 23 per cento, mentre due nuovi concorrenti si sono affacciati nel panorama mediterraneo: Tanger Med in Marocco (da 0 a 10 per cento tra il 2005 e il 2013) e Port Said in Egitto (da 10 a 14 per cento)²⁵.



Fonte: rielaborazione IAI su dati Srm.

²⁵ Ibid.



Fonte: rielaborazione IAI su dati Srm.

Dato che il traffico *transshipment* è soggetto alle scelte strategiche delle compagnie di navigazione, che modificano le proprie rotte per fare scalo nei porti che abbassano il costo medio per unità trasportata, variabili quali costo, efficienza dei servizi portuali e prossimità geografica sono di fondamentale importanza. Il Nord Africa ed il Mediterraneo orientale possono far leva su queste variabili per aumentare la propria competitività²⁶.

I dati relativi al 2014 vedono l'Italia al ventesimo posto nel ranking mondiale per performance logistica sulla base del *Logistics Performance Index* (Lpi), in crescita di 4 posizioni rispetto al 2012²⁷, migliorando leggermente in tutti gli indicatori presi in considerazione dall'indice²⁸ e, in particolare, nel "*tracking & tracing*" delle spedizioni. Per sfruttare al meglio il nuovo corso del commercio marittimo mediterraneo, l'Italia è però

²⁶ Cassa di depositi e prestiti, *Porti e logistica*, cit., p. 31.

²⁷ World Bank, *Logistics Performance Index: Country Score Card: Italy 2014*, <http://lpi.worldbank.org/international/scorecard/radar/254/C/ITA/2014/C/ITA/2012/C/ITA/2010/C/ITA/2007>.

²⁸ Gli indicatori sono i seguenti: 1) Customs: efficiency of the clearance process (i.e. speed, simplicity and predictability of formalities) by border control agencies, including Customs; 2) Infrastructure: quality of trade and transport related infrastructure (e.g. ports, railroads, roads, information technology); 3) International shipments: ease of arranging competitively priced shipments; 4) Logistics competence: competence and quality of logistics services (e.g. transport operators, customs brokers); 5) Tracking & tracing: ability to track and trace consignments; 6) Timeliness: timeliness of shipments in reaching destination within the scheduled or expected delivery time).

chiamata a potenziare le sue capacità portuali e logistiche. Capacità che rischiano di essere marginalizzate nonostante la favorevole posizione geografica a causa di ritardi e impedimenti della macchina amministrativa e burocratica, della debolezza di raccordi ferroviari e servizi di logistica nelle aree retro portuali, nonché per i limiti di un sistema costituito da porti diffusi ma di piccola dimensione. Per quanto riguarda, ad esempio, l'apparato e le procedure amministrative e burocratiche, le stime del 2014 registrano un'attesa di 19 giorni per esportare e 18 giorni per importare un container, rispetto ad una media Ocse rispettivamente di 10,5 giorni e di 9,6 giorni (in Germania e nei Paesi Bassi addirittura di 9 e 7 giorni)²⁹. Tuttavia, il vero divario è tra l'Italia e i Paesi del Nord Africa, sia in termini di tempo medio impiegato per espletare le procedure burocratiche sia in termini di costi. Quelli di Marocco ed Egitto, ad esempio, sono più bassi del 48-50 per cento rispetto a quelli italiani, potendo sfruttare un costo della manodopera notevolmente più vantaggioso³⁰. Va da sé che ciò si traduce in una perdita di competitività complessiva per l'economia del Paese e soprattutto in un danno per le imprese esportatrici.

Riguardo al sistema logistico italiano, esso è caratterizzato da attività di logistica tradizionale che comprendono le attività di trasporto, il “*warehousing*” (ovvero le attività di magazzinaggio e gestione delle scorte) e i servizi ad alto valore aggiunto. A livello di costi, la componente più significativa è quella legata al trasporto che, da sola, rappresenta più del 70 per cento del totale, a fronte del circa 30 per cento riconducibile al *warehousing* e agli altri servizi. Le odierne esigenze richiedono però un sistema logistico che sia in grado di garantire elevati livelli di efficienza ed economicità con infrastrutture di trasporto adeguate e ben distribuite sul territorio³¹. La intermodalità nei trasporti mare-ferro e mare-strada – ovvero la possibilità di impiegare differenti modalità di trasporto in funzione della distanza, del volume e del valore dei beni, o del grado di deperibilità delle merci – rappresenta un elemento discriminante per garantire una logistica efficiente. In Italia, i principali nodi intermodali sono rappresentati da porti, interporti e terminali intermodali. Considerando la distribuzione territoriale dei traffici intermodali, appare evidente un forte squilibrio territoriale verso Nord, con l'Italia centrale che registra una forte carenza di traffici connessa a una inadeguatezza del sistema in-

²⁹ Srm, *Le relazioni economiche tra l'Italia e il Mediterraneo*, cit., p. 143.

³⁰ *Ibid.*, p. 144.

³¹ Cassa depositi e prestiti, *Porti e logistica*, cit.

frastrutturale di rete, ovvero alla mancanza di collegamenti ferroviari e stradali efficienti sull'asse Tirreno-Adriatico. Infatti, il sistema logistico italiano, pur essendo caratterizzato da elevate potenzialità, non riesce ancora ad essere pienamente affidabile ed in grado di soddisfare la domanda del sistema imprenditoriale nazionale, faticando anche ad affermarsi a livello europeo.

Il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica (Psnpl)³² è stato adottato a luglio 2015 in attuazione dell'articolo 29 del cosiddetto "decreto Sblocca Italia", poi convertito con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014. Esso risponde ad una vera e propria esigenza che si è via via manifestata nel tempo e che le pagine precedenti hanno cercato di delineare nei suoi aspetti principali. All'interno di questo quadro, infatti, il Piano si propone non solo di

garantire un rilancio del settore portuale e logistico massimizzando il valore aggiunto che il 'Sistema Mare' può garantire in termini puramente quantitativi di aumento dei traffici, ma anche quella di fare sì che il 'Sistema Mare' arrivi ad esplicare tutto il suo potenziale nella creazione di nuovo valore aggiunto in termini economici ed occupazionali per l'intero Paese³³.

Volendo sintetizzare e schematizzare alcune delle criticità del sistema portuale e logistico italiano individuate nelle pagine precedenti si potrebbero indicare:

- 1) i ritardi e gli impedimenti della macchina amministrativa e burocratica i quali impattano negativamente su tempi e costi del trasporto;
- 2) la mancanza di infrastrutture adeguate e integrate per il trasporto;
- 3) insufficienti servizi di logistica nelle aree retro-portuali;
- 4) la presenza di porti diffusi ma di piccola dimensione.

Il Piano strategico nazionale individua dieci "obiettivi strategici" e corrispondenti "azioni strategiche". Alcuni di questi obiettivi prendono in considerazione le criticità appena enunciate, proponendo delle soluzioni. La prima criticità è oggetto del primo obiettivo strategico "Semplificazione

³² Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, *Piano strategico nazionale della portualità e della logistica*, cit.

³³ Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, *Relazione illustrativa del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica*, agosto 2015, p. 2, <http://www.mit.gov.it/mit/vlink.php?id=4248>.

e snellimento”, cui corrispondono specifiche “Misure per la semplificazione e la velocizzazione delle procedure, dei controlli e degli interventi sui porti di interesse nazionale”. Le azioni strategiche prescritte includono il completamento dello sportello unico dei controlli in capo all’Agenzia delle Dogane, la semplificazione delle procedure di approvazione dei progetti infrastrutturali e di quelle per il dragaggio dei fondali, il recepimento delle direttive di semplificazione delle procedure da accordi internazionali.

Il secondo punto viene affrontato dal terzo obiettivo strategico, ovvero “Miglioramento dell’accessibilità e dei collegamenti marittimi e terrestri”, in cui si riconosce la necessità di

migliorare l’accessibilità lato terra e lato mare dei porti, potenziando i servizi ferroviari di inoltro terrestre delle merci dai porti e promuovendo nuovi servizi e collegamenti marittimi a supporto di mercati e di filiere logistiche con il maggiore potenziale di crescita e creazione di valore aggiunto³⁴.

Le misure proposte per la semplificazione delle manovre ferroviarie nei porti puntano a favorire l’intermodalità, viene incentivata l’estensione dei corridoi ferroviari merci (*rail freight corridors*) europei sino all’interno dei porti *gateway* internazionali e lo sviluppo dei collegamenti fluviali-marittimi per l’inoltro terrestre delle merci rinfuse e unitizzate. Da rilevare l’accento posto sulla “promozione dei collegamenti via mare con accesso ai terminali nazionali strategici per i traffici da e verso i porti del Mediterraneo”³⁵, attraverso l’elaborazione ed il finanziamento di progetti integrati “di filiera” che coinvolgano ambienti e figure professionali diversi: dagli autotrasportatori agli armatori, dalle filiere produttive ai centri di ricerca e alle università.

Per quanto riguarda gli interporti, il quarto obiettivo strategico “Integrazione del sistema logistico” mira a

migliorare la qualità e la competitività dei servizi logistici forniti dentro e fuori il porto attraverso un approccio di sinergia e coordinamento, che garantisca l’integrazione funzionale e gestionale dei sistemi portuali con gli interporti e con le piattaforme logistiche³⁶.

³⁴ Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, *Piano strategico nazionale della portualità e della logistica*, cit., p. 168.

³⁵ *Ibid.*, p. 175.

³⁶ *Ibid.*, p. 168.

A tal fine vengono promossi l'istituzione di aree logistiche integrate, "accordi di partenariato di filiera" tra sistemi portuali, gestori di piattaforme logistiche e di servizi di collegamento.

Infine, gli elementi strutturali del sistema portuale italiano vengono affrontati dal decimo obiettivo strategico "Attualizzazione della governance del Sistema Mare", il quale prevede un "vero e proprio ripensamento della struttura di ripartizione del territorio nazionale"³⁷ in vista della creazione di sistemi portuali multi-scalo. La logica da seguire per superare il cosiddetto "individualismo portuale" è quella dell'accorpamento di realtà territorialmente contigue così da creare aree di espansione territoriale dei porti italiani senza espanderli fisicamente e ottimizzando le risorse materiali (infrastrutture, spazi, connessioni lato mare e lato terra) ed umane già esistenti. Inoltre il Piano prevede la razionalizzazione, il riassetto e l'accorpamento delle Autorità portuali esistenti in Autorità di sistemi portuali (Adsp), le quali svolgeranno tutte le principali funzioni di promozione, pianificazione, gestione e controllo oggi attribuite alle Autorità portuali.

Il Piano, in quanto strumento nazionale di realizzazione dello spazio unico europeo dei trasporti, si inserisce all'interno del quadro normativo comunitario. Per quanto riguarda il ruolo dell'Italia nel Mediterraneo, particolarmente rilevante è il Piano di azione per i trasporti per la regione del Mediterraneo 2014-2020 che, oltre a rappresentare un elemento ulteriore di cooperazione e avvicinamento tra l'Unione europea ed i Paesi della sponda Sud del Mediterraneo, valorizza il ruolo dell'Italia nella costruzione di una rete di trasporti euro-mediterranea. Il Piano, nato dalla consapevolezza dell'importanza di una rete integrata e multimodale per rafforzare gli scambi tra gli Stati dell'Unione e i partner mediterranei, è il risultato di un processo iniziato a Barcellona nel 1995 e culminato con l'approvazione di un primo Piano d'azione per i trasporti per la regione del Mediterraneo per il periodo 2007-2013, seguito da un secondo piano per il periodo 2014-2020 approvato a Bruxelles il 25 marzo 2015. I due piani hanno come obiettivi principali una riforma regolamentare che porti alla convergenza delle normative nelle varie modalità di trasporto, e l'attuazione di una futura Rete di trasporto trans-mediterranea (*Trans-Mediterranean Transport Network*, Tmn-T). Tali progetti sono fortemente sostenuti dal gruppo dei Paesi 5+5 (Francia, Italia, Malta, Portogallo, Spagna, Algeria, Libia, Mauritania, Marocco, Tunisia). In particolare,

³⁷ Ibid., p. 172.

la Tmn-T avrebbe un forte impatto sull'Italia e, considerando il suo peso commerciale all'interno dell'area Med, una rete di trasporti più efficiente, efficace e soprattutto programmata all'interno di una strategia di più ampio respiro agevolerebbe senz'altro l'esportazione di merci e risorse³⁸.

2.3 IL RADDOPPIO DEL CANALE DI SUEZ E I TRAFFICI NAVALI NEL MEDITERRANEO

Inaugurato nel 1869³⁹, il Canale di Suez svolge da 146 anni un ruolo fondamentale sia per i traffici marittimi mondiali sia per gli equilibri geopolitici internazionali. Al pari del Canale di Panama – l'altro grande canale navigabile artificiale, sebbene transoceanico – quello di Suez permette la navigazione diretta tra due bacini, il Mediterraneo e l'Oceano Indiano (passando per il Mar Rosso), senza la necessità di circumnavigare l'Africa sull'Oceano Atlantico, consentendo alle merci di transitare più rapidamente accorciando le distanze, e a costi molto più contenuti. L'accesso al Canale può avvenire da nord – attraverso Port Said – oppure da sud dalla città di Suez che si affaccia sul Mar Rosso. Considerando che il corpo del Canale è di 162 km, questo snodo fondamentale dei commerci internazionali è lungo complessivamente – inclusi gli accessi – 193 km.

Da	A	Distanza in miglia nautiche		Risparmio	
		Canale di Suez	Capo di Buona Speranza	Miglia	%
Ras Tanura	Costanza	4.144	12.094	7.950	66
	Lavéra	4.684	10.783	6.099	57
	Rotterdam	6.436	11.169	4.733	42
	New York	8.281	11.794	3.513	30
Jeddah	Pireo	1.320	11.207	9.887	88
	Rotterdam	6.337	10.743	4.406	41
Tokyo	Rotterdam	11.192	14.507	3.315	23
Singapore	Rotterdam	8.288	11.755	3.647	29

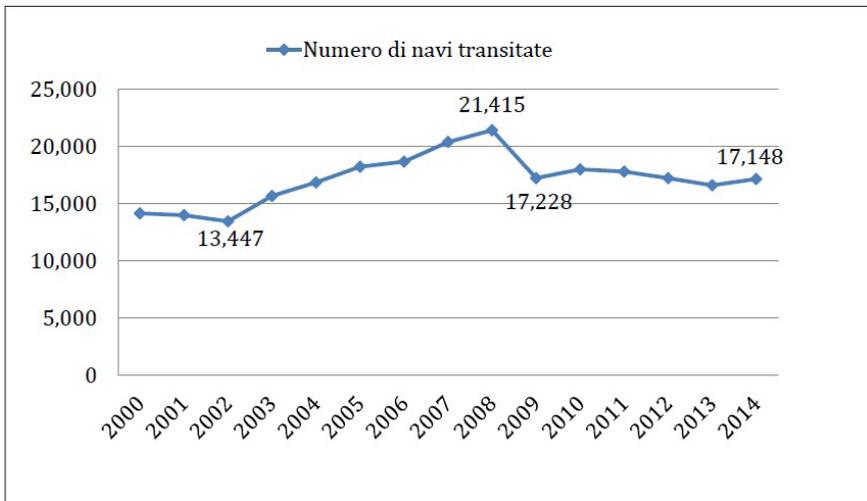
Fonte: rielaborazione IAI su dati dell'Autorità del Canale di Suez.

³⁸ Ibid., p. 42-43.

³⁹ Su progetto dell'ingegnere trentino Luigi Negrelli.

La sua rilevanza per il Mediterraneo, presente e futura, può essere racchiusa in questi due dati. Dal 2001 al 2014 i passaggi Nord-Sud dal Canale diretti verso il Golfo hanno registrato una crescita del 339 per cento mentre, nello stesso intervallo di tempo, i passaggi Sud-Nord provenienti dalla stessa area sono aumentati del 175 per cento⁴⁰. Questi dati in sostanza avvalorano un'ulteriore affermazione: il traffico marittimo nel Mediterraneo cresce costantemente nonostante le perduranti tensioni politiche dell'area.

A partire dal 2002, il numero di navi che ha transitato il Canale è aumentato costantemente, passando da 13.447 a 21.415 nel 2008, anno in cui il volume dei transiti ha raggiunto il suo picco. Come dimostrano i dati dell'Autorità del Canale di Suez, il passaggio delle navi ha registrato una sensibile e prevedibile diminuzione a partire dal 2008, assestandosi ad oggi attorno alle 17mila unità⁴¹. Rispetto al 2013, nel 2014 si è registrato un incremento sia del numero di navi transitate (+3,3 per cento) sia delle merci in transito (+9 per cento).



Fonte: rielaborazione IAI su dati dell'Autorità del Canale di Suez.

Nonostante il forte calo del 2009, attraverso il Canale passa ancora circa l'8-10 per cento del commercio mondiale, e anche sul lato delle risorse energetiche esso costituisce un punto di transito fondamentale. Secondo la *Energy Information Administration* statunitense, nel 2014 sono transi-

⁴⁰ Srm, *Italian Maritime Economy*, cit., p. 16.

⁴¹ Suez Canal Authority, *Brief Yearly Statistics*, <http://www.suezcanal.gov.eg/TRstat.aspx?reportId=4>.

tati 3,7 milioni di barili di petrolio al giorno, la quantità più elevata mai registrata nella storia del Canale⁴². La maggior parte del greggio (prevalentemente iracheno), quasi 2,1 milioni di barili al giorno, è diretta verso il mercato europeo (più del 70 per cento) e nordamericano (17 per cento) mentre il resto – 1,6 milioni di barili provenienti soprattutto dalla Russia – va in direzione dei mercati asiatici⁴³.

La flessione che si è registrata nel traffico di navi transitate e merci tra il 2008 e il 2009 ha colpito anche il settore energetico. La causa principale è ancora da addebitarsi alla crisi economico-finanziaria che ha generato un collasso della domanda di greggio a livello mondiale, seguita poi dal taglio nella produzione dei Paesi produttori – soprattutto da parte dei Paesi del Golfo – che a sua volta ha determinato una drastica caduta nei traffici commerciali regionali. Va detto però che nel giro di pochi anni i flussi di greggio e prodotti raffinati transitati sono più che raddoppiati, passando dagli 1,8 milioni di barili al giorno nel 2009 ai già menzionati 3,7 nel 2014.

Passando al gas naturale liquefatto (Gnl), i dati forniti dall'ente americano sembrerebbero mostrare un cambio di tendenza, frutto quasi certamente dei nuovi assetti che si stanno configurando sul lato della domanda e dell'offerta in Europa e Stati Uniti. Dopo un cospicuo aumento dei flussi attraverso il Canale tra il 2008 e il 2011, anno in cui si è toccato il picco massimo di 59,43 miliardi di metri cubi di gas naturale – equivalenti al 18 per cento dell'intero traffico mondiale di Gnl⁴⁴ – nel giro di tre anni si è scesi ad una quota del 10 per cento. Tale dato riflette principalmente, ma non esclusivamente, la caduta delle importazioni da parte americana e il relativo aumento della produzione interna di gas negli Stati Uniti. Un dato su tutti: se nel 2011 Washington importava dal Qatar 2,5 miliardi di metri cubi di gas, nel 2014 il dato è stato prossimo allo zero⁴⁵.

“Il regalo dell'Egitto al mondo”, così il presidente egiziano Abd al-Fattah al-Sisi annunciava nell'agosto 2014 l'inizio dei lavori relativi al nuovo Canale di Suez⁴⁶. La nuova opera ha una lunghezza di 72 chilometri, di cui

⁴² US Energy Information Administration, “Egypt”, in *EIA Country Analysis*, 2 June 2015, <http://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=EGY>.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ US Energy Information Administration, *U.S. Liquefied Natural Gas Imports from Qatar*, <http://www.eia.gov/dnav/ng/hist/n9103qr2a.htm>.

⁴⁶ Roberto Bongiorno, “Al via il nuovo Suez, orgoglio dell'Egitto”, in *Il Sole 24 Ore*, 26 luglio 2015, <http://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2015-07-26/al-via-nuovo-suez-orgoglio-dell-egitto-081442.shtml>.

35 di scavo a secco e 37 di ampliamento e dragaggio, così da costruire un percorso parallelo a quello attuale e – al tempo stesso – allargare parte del Canale esistente e così eliminare i punti che prevedono il senso unico alternato delle navi. Ad un solo anno di distanza, il 6 agosto 2015 al-Sisi ha inaugurato l'apertura del nuovo Canale di Suez⁴⁷, il cui costo ammonta a circa 8,6 miliardi di dollari ed è stato finanziato in gran parte da obbligazioni sottoscritte dai cittadini egiziani⁴⁸. Nell'ottobre 2014, il governo egiziano e l'Autorità del Canale di Suez hanno assegnato gli appalti per l'esecuzione del progetto: una prima commessa, del valore di 1,5 miliardi di dollari e volta alla realizzazione della nuova sezione parallela, è stata assegnata al consorzio costituito dall'emiratina National Marine Dredging Company (capogruppo), dalle olandesi Royal Boskalis Westminster e Van Oord e dalla belga Jan de Nul. Per quanto riguarda l'ampliamento e il dragaggio dell'attuale Canale – del valore di 540 milioni di dollari – è stato selezionato un consorzio partecipato al 75 per cento dalla Dredging International del gruppo belga DEME e al 25 per cento dalla statunitense Great Lakes Dredge & Dock Company (Glidd)⁴⁹.

In realtà il progetto è ben più ampio e non si limita ai soli interventi di ampliamento del Canale di Suez. Esso fa parte di un piano di sviluppo regionale – il *Suez Canal Development Project* (Scdp) – volto alla creazione di un polo industriale, tecnologico, logistico e commerciale all'avanguardia⁵⁰, dove incentivare l'insediamento di investitori esteri⁵¹ e che porterà, si stima, alla creazione di un milione di nuovi posti di lavoro⁵². Dopo l'ampliamento, si passerà alla costruzione di sette nuovi tunnel sotto il canale per auto e treni (tre a Port Said e quattro a Ismailia), mentre nei prossimi anni saranno portate a compimento le altre due fasi, ovvero la costru-

⁴⁷ Ahmed Aboulenein, "Egypt says New Suez Canal to open August 6, eyes economic boost", in *Reuters*, 13 June 2015, <http://reut.rs/1IQz0f2>.

⁴⁸ Srm, *Le relazioni economiche tra l'Italia e il Mediterraneo*, cit., p. 143.

⁴⁹ "Il governo egiziano ha assegnato gli appalti per l'ampliamento del canale di Suez e per la costruzione del secondo canale", in *InforMare*, 20 ottobre 2014, <http://www.informare.it/news/gennews/2014/20141401-assegnato-appalti-ampliamento-canale-Suez-secondo-canale.asp>.

⁵⁰ Giovanni Piazzese, "Il canale di Suez offre ancora opportunità di crescita?", in *AGI Energia*, 22 ottobre 2014, <http://www.agienergia.it/Notizia.aspx?idd=2254&id=24>.

⁵¹ Elena Panarella, "Egitto, il canale di Suez chiama l'Italia: 'Venite ad investire qui'", in *Il Messaggero*, 25 febbraio 2015, http://www.ilmessaggero.it/includes/_stampa_articolo.php?id=1203277.

⁵² Heba Saleh, "Full steam ahead on project to expand the Suez Canal", in *Financial Times*, 29 June 2015, <http://on.ft.com/1LDePSy>.

zione di diverse aree industriali dove nelle intenzioni potrebbero nascere industrie di componentistica auto, elettronica, petrolio e raffinazione, metallurgia leggera, logistica, costruzione e riparazione di container, cantieristica, mobili, tessili e vetro⁵³. L'Scdp conta nel complesso 42 progetti, di cui sei ritenuti prioritari⁵⁴, ed un costo in infrastrutture pari a circa 15 miliardi di dollari⁵⁵.

La supervisione di tutti i lavori di ampliamento del Canale è stata affidata alle forze armate egiziane mentre la società Dar Al-Handasah (Shair and Partners) – a capo di un consorzio di imprese e società – è stata selezionata per sviluppare il *master plan* dell'intero progetto di sviluppo dell'area Scdp⁵⁶. Questo fatto ha suscitato diverse critiche alla gestione del progetto, secondo le quali con la presidenza al-Sisi le forze armate sono ritornate prepotentemente al centro dello sviluppo economico e infrastrutturale dell'Egitto⁵⁷.

L'area Scdp è costituita principalmente da sei porti: East Port Said Port, West Port Said Port, Al-Arish Port, Al-Adabeya Port, Ain Al-Shokhna e Al-Toor Port. A questi si aggiungono l'area nord-occidentale del Golfo di Suez (210 km²) e la cosiddetta "*Technological Valley*" a Ismailia (71 km²). Nel complesso si possono identificare tre macroaree o nodi principali dove andranno a concentrarsi le attività industriali: Port Said, Ismailia e Ain Sokhna-Suez⁵⁸.

Come ogni opera di grande rilievo, i ricavi derivati dall'ampliamento

⁵³ Sara Aggour, "Pharmaceutical, petrochemical, automotive industries most promising in Suez Canal project: Dar Al-Handasah official", in *Daily News Egypt*, 1 February 2015, <http://www.dailynewsegypt.com/2015/02/01/pharmaceutical-petrochemical-automotive-industries-promising-suez-canal-project-dar-al-handasah-official>.

⁵⁴ Egyptian State Information Service, *The main features of the Suez Canal Corridor Development Project*, 12 August 2014, <http://www.sis.gov.eg/En/Templates/Articles/tmpArticles.aspx?CatID=2877>.

⁵⁵ SCZone, *Suez Canal Development Project cost to hit \$15bn*, 10 March 2015, [http://www.sczone.com.eg/English/news/Pages/Suez-Canal-Development-Project-cost-to-hit-\\$15bn.aspx](http://www.sczone.com.eg/English/news/Pages/Suez-Canal-Development-Project-cost-to-hit-$15bn.aspx).

⁵⁶ Sara Aggour, "Investment opportunities in Suez Canal Project are endless: Dar Al-Handasah director of operations", in *Daily News Egypt*, 16 September 2014, <http://www.dailynewsegypt.com/2014/09/16/investment-opportunities-suez-canal-project-endless-dar-al-handasah-director-operations>.

⁵⁷ Daria Solovieva, "Suez Canal: Egyptian Military Takes Charge of Economic Development", in *International Business Times*, 3 April 2014, <http://www.ibtimes.com/node/1566638>.

⁵⁸ SCZone, *Vision and Strategy*, <http://www.sczone.com.eg/English/aboutsczone/Pages/visionandstrategy.aspx>.

del Canale raggiungono cifre ragguardevoli. Solo nel 2013 l'Autorità del Canale di Suez ha incassato 5,3 miliardi di dollari di pedaggi navali, mentre si stima che entro il 2023 tale cifra possa quasi triplicare, raggiungendo i 13,5 miliardi. Dal punto di vista del traffico giornaliero, si dovrebbe passare dalle 49 alle 97 navi entro il 2023 – ovvero un sostanziale raddoppio; inoltre, il tempo di percorrenza totale dovrebbe scendere dalle 18 alle 11 ore e, infine, il tempo di attesa ridursi dalle attuali 8-10 ore a 3, con benefici attesi in termini di riduzione dei costi. Esaminandolo da una prospettiva d'insieme, molti ritengono che il progetto possa rappresentare un'enorme opportunità per l'Egitto di diventare “uno dei punti di riferimento portuali e logistici nel panorama internazionale”, nonché costituire uno stimolo per gli altri porti del Mediterraneo, inclusi ovviamente quelli italiani, ad essere più competitivi per accaparrarsi traffico navale e non perdere preziose quote di mercato⁵⁹. In breve, il *Suez Canal Development Project* sarebbe destinato a cambiare i futuri scenari per la portualità mediterranea.

Ciononostante, non tutti sembrano essere concordi sui numeri forniti dalle autorità egiziane, e rimane lo scetticismo sulla reale attrattività del progetto. Sebbene alcuni esperti del settore considerino certamente positiva la riduzione del tempo di attesa, il beneficio economico derivante da ciò potrebbe venir meno nel caso in cui il costo del pedaggio fosse aumentato. A riguardo, lo stesso Segretario generale dell'*International Chamber of Shipping*, Peter Hinchliffe, ha dichiarato che:

ridurre i tempi di attesa è certamente significativo [...] ma non disponiamo di informazioni sul fatto se il passaggio nel Canale avverrà attraverso un sistema di convogli navali oppure di pilotaggio. Il costo del pedaggio sarà un fattore importante nel valutare il vantaggio economico della riduzione dei tempi d'attesa. Questo aspetto costituisce infatti un elemento determinante in termini commerciali⁶⁰.

Altri esperti vanno ben oltre e mettono perfino in discussione le reali necessità e motivazioni alla base della decisione di ampliare il Canale. Secondo Ralph Leszczynski, direttore delle ricerche di Banchemo Costa, la volontà di ampliare il Canale non scaturisce da una richiesta della comu-

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Heba Saleh, “Full steam ahead on project to expand the Suez Canal”, cit. (traduzione dell'autore).

nità armatoriale. Inoltre il vero limite concreto, secondo Leszczynski, è costituito dal pescaggio ridotto delle acque che non consente alle petroliere più grandi – le Ulcc⁶¹ e in parte le Vlcc⁶² – di attraversarlo. Ancora più rilevante è il fatto che non sia ancora chiaro se i lavori di ampliamento consentiranno il passaggio di entrambe le tipologie di imbarcazioni o solo delle Vlcc⁶³.

Ad ogni modo, la domanda principale sul tappeto è se il Canale di Suez possa ancora offrire opportunità tali da giustificare un progetto così ambizioso sia dal punto di vista ingegneristico che finanziario. I dubbi derivano dalla constatazione che il mercato europeo sta perdendo valore e strategicità rispetto a quello asiatico. La maggior parte dei traffici verso l'Europa è costituita dal petrolio, il quale sembra aver perso il suo originario e storico ruolo di traino nel commercio marittimo. Sempre secondo Leszczynski e altri, le merci tendono a spostarsi in India, Cina, Corea – come il crescente commercio di carbone e minerali di ferro da Australia e Indonesia verso l'Asia. Inoltre, la presenza di nuovi oleodotti e gasdotti, come quelli che collegano la Cina con la Birmania, l'andamento globale del mercato e l'annuncio di nuove rotte commerciali via terra che collegherebbero le due Coree alla Transiberiana russa potrebbero stravolgere le attese del governo egiziano⁶⁴.

Resta aperta la questione se il Mediterraneo rappresenti ancora a livello globale un punto nevralgico fondamentale oppure se, alla luce delle nuove dinamiche mondiali, il suo peso sia destinato a diminuire in futuro. La risposta non è univoca e la tematica è oggetto di riflessione da diversi anni. Ciò non toglie che l'Italia, per la sua posizione geografica e non solo, non può fare a meno di guardare al Mediterraneo come ambito di azione estremamente importante per la sua proiezione economica – e quindi politica. Il 75 per cento dell'interscambio totale dell'Italia verso l'area del Mediterraneo avviene via mare, aspetto che rivela quanto siano fondamentali i traffici marittimi per un Paese come l'Italia e, più in generale, quanto sia fondamentale il sistema marittimo per l'economia nazionale. Il solo segmento della cantieristica, ad esempio, occupa un ruolo di pri-

⁶¹ Ultra large crude carrier, tipologia di petroliere la cui portata lorda è superiore alle 320mila tonnellate.

⁶² Very large crude carrier, petroliere la cui portata lorda è compresa tra le 150mila e le 320mila tonnellate.

⁶³ Bob Jaques, "Suez Canal boss explains expansion plan, defends pricing", in *Seatrade Maritime News*, 28 October 2014, <http://www.seatrade-maritime.com/kp6f4>.

⁶⁴ Giovanni Piazzese, "Il canale di Suez offre ancora opportunità di crescita?", cit.

mo piano, posizionandosi tra i primi posti tra le imprese della cosiddetta “economia del mare” o “*blue economy*”, con circa 27mila attività imprenditoriali, capace di generare un effetto moltiplicatore pari a 2,4 euro sul resto dell’economia, rappresentando quindi una risorsa essenziale per il sistema-Paese. Il sistema portuale italiano è posto di fronte alla sfida di ritrovare competitività e attrazione internazionale rispetto all’inesorabile ascesa dei nuovi scali della sponda sud del Mediterraneo, in una fase di trasformazione radicale dei traffici marittimi internazionali nella quale si colloca altresì la scommessa – in termini economici, infrastrutturali e commerciali – del raddoppio del Canale di Suez. Il Paese deve quindi essere consapevole dei rischi e delle opportunità che dovrà essere in grado di affrontare per sfruttare al meglio quel ruolo di “piattaforma avanzata” dell’Europa nel Mediterraneo che la geografia, la storia e la cultura gli danno la possibilità di interpretare.

3.

Il Mediterraneo e la sicurezza energetica

Nicolò Sartori

L'energia è un fattore fondamentale per le relazioni politiche ed economiche nel Mediterraneo, e contribuisce in modo decisivo a definire le dinamiche di sicurezza in atto nella regione. Da un lato, infatti, il bacino mediterraneo rappresenta uno snodo chiave per il transito di volumi di greggio e di gas naturale liquefatto (Gnl) provenienti dal Golfo Persico, dalla Russia e dal Mar Caspio e destinati ai porti europei o ai mercati americani e asiatici. Dall'altro, si tratta di un'area strategica per il commercio intra-regionale di idrocarburi tra i Paesi produttori del Nord Africa e i consumatori dell'Europa meridionale. A queste tradizionali dinamiche energetiche, che da decenni caratterizzano l'attività nel Mediterraneo, vanno aggiunte nuove tendenze in atto. In primis, il processo di transizione energetica in atto nel Maghreb, dove una domanda sempre crescente di risorse energetiche sta mettendo in seria difficoltà un modello basato sull'utilizzo incontrollato degli idrocarburi prodotti nella regione. In secondo luogo, l'espandersi delle attività di esplorazione e produzione *offshore* di idrocarburi, sia sulla sponda meridionale che su quella settentrionale del Mediterraneo, dove Paesi come Croazia, Montenegro, Albania e Grecia hanno lanciato nuove ambiziose iniziative per lo sfruttamento delle risorse sottomarine. Infine nuovi sviluppi nel settore dei trasporti marittimi che, alla luce delle misure internazionali adottate per ridurre l'impatto dei cambiamenti climatici, impongono un serio ripensamento del modello di trasporto via mare e della relativa infrastruttura di approvvigionamento energetico nell'area mediterranea.

La combinazione di questi fattori potrà contribuire in modo significativo a cambiare le priorità strategiche e le relazioni energetiche all'interno del Mar Mediterraneo. Un bacino destinato a diventare sempre più un'area integrata dal punto di vista energetico, con la necessità di affrontare in modo congiunto sfide comuni come quella dello sviluppo di nuove fonti

di idrocarburi o come la protezione di infrastrutture energetiche sempre più numerose, sempre più vulnerabili e sempre più critiche.

3.1 IL MEDITERRANEO E I TRAFFICI ENERGETICI GLOBALI

Ogni anno migliaia di navi cargo cariche di petrolio e Gnl entrano nel Mediterraneo attraverso i suoi principali punti di transito, il Canale di Suez e gli stretti turchi del Bosforo e dei Dardanelli. Nel 2014, sono transitati per il canale egiziano circa 3,7 milioni di barili al giorno di greggio e prodotti petroliferi, pari a circa il 7 per cento degli scambi globali di petrolio via mare, facendo registrare il massimo storico raggiunto dal canale. La maggior parte del petrolio in transito da Suez – quasi 2,1 milioni di barili al giorno – proviene dall’area del Golfo Persico, e attraversa il Mediterraneo per raggiungere i mercati europei e nordamericani. La restante quota, proveniente principalmente dall’area eurasiatica – Russia, Kazakistan e Azerbaigian – transita per il canale in direzione sud, per soddisfare la domanda dei grandi consumatori asiatici. Oltre al greggio e ai prodotti raffinati, il Gnl contribuisce alla crescita dei traffici regionali: nel giro di quattro anni, dal 2008 al 2013, i volumi di gas liquefatto provenienti dai produttori medio-orientali destinati al mercato europeo sono passati da 8,8 a 34 miliardi di metri cubi, facendo registrare una crescita netta del 290 per cento¹.

Per quanto riguarda il Bosforo e i Dardanelli, nel 2013 il traffico di petrolio si è attestato attorno ai 3 milioni di barili al giorno, poco al di sotto del picco di 3,4 milioni registrato nel 2004². Tale contrazione è dovuta principalmente alla scelta russa di orientare parte delle sue esportazioni attraverso i porti del Mar Baltico e all’attivazione dell’oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan, che dal 2006 permette ogni anno a un milione di barili di greggio del Mar Caspio di aggirare gli stretti turchi e arrivare direttamente sulle coste del Mediterraneo, presso il porto turco di Ceyhan, dal quale vengono poi caricati via nave alla volta dei mercati di destinazione.

Malgrado questi dati, alla luce dell’espansione della produzione non-convenzionale di idrocarburi in atto in America settentrionale e dell’im-

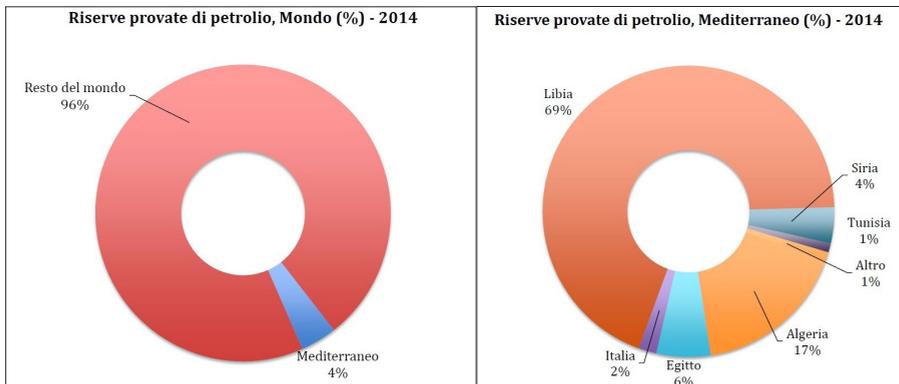
¹ Il traffico di Gnl ha fatto registrare un picco nel 2011, quando attraverso il Canale di Suez sono transitati circa 60 miliardi di metri cubi di gas, pari al 18 per cento del commercio globale.

² US Energy Information Administration, “Egypt”, in *EIA Country Analysis*, 2 June 2015, <http://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=EGY>.

ponente crescita dei consumi di petrolio e gas naturale in Asia orientale, è logico immaginare una parziale riduzione del Mediterraneo come area di transito per gli scambi energetici globali. Nonostante ciò il bacino continuerà a giocare un ruolo chiave per i traffici energetici regionali, alla luce della forte interdipendenza tra i produttori della sponda meridionale e i consumatori dell'Ue, ma anche in virtù delle significative politiche di esplorazione e produzione avviate da alcuni Paesi europei alla ricerca di una maggiore autonomia energetica.

3.2 LE DINAMICHE ENERGETICHE REGIONALI E IL RUOLO DEL MEDITERRANEO

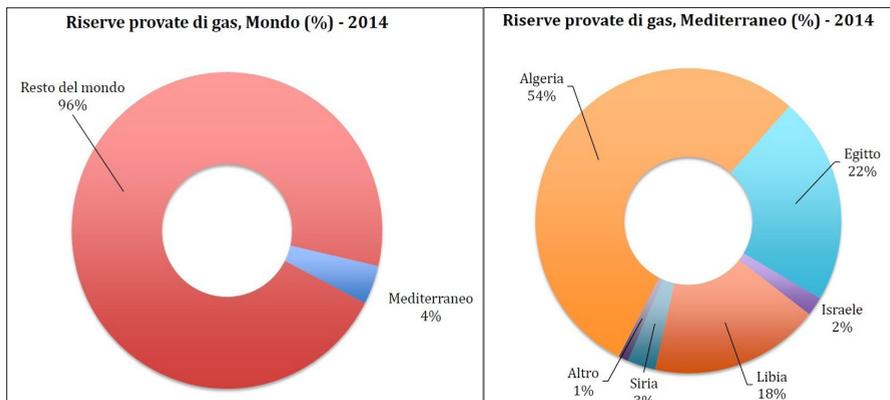
Il Mar Mediterraneo è tradizionalmente una regione di produzione e interscambio di idrocarburi: la regione detiene circa il 4 per cento delle riserve globali di petrolio (circa 70mila milioni di barili) e il 4 per cento di quelle di gas naturale (8mila miliardi di metri cubi)³.



Fonte: BP Statistical Review of World Energy, 2015.

Nonostante le ingenti risorse, tuttavia, se considerata nella sua totalità l'area mediterranea è importatrice netta di idrocarburi, con il 45 per cento dei consumi che vengono soddisfatti grazie a forniture provenienti da produttori esterni alla regione. Le riserve energetiche sono iniquamente distribuite, con oltre l'80 per cento del petrolio e del gas localizzati nella

³ BP, *BP Statistical Review of World Energy 2015*, June 2015, <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>.



Fonte: BP Statistical Review of World Energy, 2015.

parte sud-orientale del Mediterraneo. Pertanto, se i Paesi dell'area meridionale esportano circa il 25 per cento della loro produzione di idrocarburi, sulla sponda nord si registra una dipendenza da forniture esterne di petrolio e gas naturale attorno al 90 per cento⁴.

Il Nord Africa – in particolare tre Paesi chiave come Algeria, Egitto e Libia – è storicamente la principale area di produzione ed esportazione, che attraverso i suoi approvvigionamenti contribuisce da decenni alla sicurezza energetica dei Paesi europei. L'Algeria è un attore di caratura mondiale nel settore del gas naturale. Con circa 4,5 trilioni di metri cubi di gas localizzati nel suo sottosuolo, è il nono Paese al mondo per riserve accertate: queste garantiscono una produzione totale di 83 miliardi di metri cubi annui, collocando l'Algeria nel gruppo dei dieci maggiori produttori globali. Sebbene buona parte della produzione sia destinata ai consumi interni (si veda box 1 sulla transizione energetica in Nord Africa), il gas algerino contribuisce a circa il 15 per cento delle importazioni totali dell'Ue, assicurando nello specifico il 50 per cento degli approvvigionamenti portoghesi, il 41 per cento di quelli spagnoli, il 23 per cento di quelli italiani e l'11 per cento di quelli francesi. Al contrario la Libia, soprattutto prima del caos politico che caratterizza il Paese dal 2011, gioca un ruolo di primo piano nel settore petrolifero mondiale. La Libia de-

⁴ Medreg, *Safety and Environmental Protection for Offshore Activities*, paper presentato nell'ambito della conferenza "Building a Euro-Mediterranean Energy Bridge: The Strategic Importance of Euromed Gas and Electricity Networks in the Context of Energy Security", Roma, 18-19 novembre 2014, http://www.medreg-regulators.org/Portals/45/external_partner/highlevel/EUROMED-offshore_safety.pdf.

tiene riserve pari a 48mila milioni di barili di greggio, prime in Africa per grandezza e none a livello mondiale, ed una produzione che a regime si attestava attorno a 1,6 milioni di barili al giorno. Prima del conflitto il petrolio libico contribuiva a circa il 10 per cento delle importazioni europee, con un impatto significativo sulle forniture di Italia, Germania e Francia. Sebbene con un potenziale minore, la Libia gioca un ruolo importante anche nel settore del gas naturale, fornendo tutt'ora all'Italia – suo unico mercato di destinazione – circa il 10 per cento degli approvvigionamenti totali. Chiude il cerchio l'Egitto, dotato di importanti riserve e produttore di idrocarburi dal 1910, ma che alla luce della crescita incontrollata della domanda energetica interna ha recentemente abbandonato il suo ruolo di esportatore, e si trova oggi nella difficile situazione di dover importare petrolio e gas dall'estero per soddisfare i consumi interni.

Infrastrutture chiave

La continuità dei flussi energetici tra le sponde del Mediterraneo è assicurata da una fitta rete di condotte che attraversano il bacino in senso longitudinale. L'Algeria è collegata con la Spagna da due differenti gasdotti. Il primo, il *Medgaz*, che unisce la città algerina di Beni Saf a quella spagnola di Almeria, è una condotta sottomarina di 210 km con una capacità massima di 8 miliardi di metri cubi annui, ed è posato sul fondale mediterraneo ad una profondità massima di 2.610 metri⁵. Il secondo è la *Maghreb-Europe Pipeline*, che transita attraverso il Marocco e raggiunge la costa iberica a Cordoba, con una capacità di 12 miliardi di metri cubi e un tratto *offshore* di 45 km sul fondale dello Stretto di Gibilterra⁶. Sempre dall'Algeria parte il *Transmed*, conosciuto anche come “gasdotto Enrico Mattei”, che collega i giacimenti algerini alla costa siciliana presso Mazara del Vallo passando per la Tunisia: con i suoi 380 km di condotte posate sul fondale del Canale di Sicilia, e con una capacità di 30 miliardi di metri cubi, il *Transmed* è uno dei maggiori gasdotti a livello europeo⁷. Sempre attraverso il Canale di Sicilia transita il *Greenstream*, la più lunga condotta sottomarina del Mediterraneo che trasporta per 520 km – a una profondità di oltre mille metri – circa 9 miliardi di metri cubi di gas destinati al mercato italiano⁸.

⁵ Si veda il sito di Medgaz: <http://www.medgaz.com>.

⁶ Galp, *International pipelines*, <http://www.galpenenergia.com/EN/Investidor/ConhecerGalpEnergia/Os-nossos-negocios/Gas-Power/Gas-Natural/Aprovisionamento/Paginas/Pipelines-internacionais.aspx>.

⁷ Eni, *Transmed*, <http://bit.ly/1RsR6Ec>.

⁸ Eni, *Greenstream*, http://www.eni.com/it_IT/innovazione-tecnologia/progetti/gre-

La sicurezza di questa estesa rete infrastrutturale rappresenta una delle principali vulnerabilità dello scenario energetico mediterraneo. La sospensione delle attività del gasdotto *Greenstream* nel 2011, messo in sicurezza a fronte dell'intensificarsi degli scontri armati sulle coste libiche, è l'esempio più recente della sensibilità di questo tipo di infrastrutture nonché della vulnerabilità di nazioni come l'Italia di fronte all'instabilità dei flussi energetici provenienti dai Paesi produttori. Pertanto, il controllo e la sicurezza delle installazioni energetiche, in particolare quelle *offshore*, diventano un elemento strategico sia per i Paesi esportatori, fortemente dipendenti dalle rendite economiche derivate dall'export di idrocarburi, che per i consumatori. In questo contesto, iniziative come quella avviata dal governo italiano con la ripresa dell'esercitazione *Mare Sicuro*, che vede coinvolte unità della Marina Militare in attività di pattugliamento presso alcune installazioni energetiche strategiche per il nostro Paese localizzate nelle acque libiche, rappresentano una risposta necessaria alla luce della crescente instabilità nell'arco mediterraneo discussa nel primo capitolo.

In particolare, la necessità di proteggere installazioni *offshore* potrebbe crescere esponenzialmente negli anni a venire, con l'espansione delle trivellazioni marittime e la realizzazione di nuovi progetti infrastrutturali. Infatti, sia alla luce dei crescenti attacchi a infrastrutture *onshore* nell'area del Maghreb, sia come risposta all'inasprirsi delle relazioni con la Russia – il principale fornitore di gas dei Paesi europei – l'espansione del settore *offshore* rappresenta una delle prospettive più appetibili per incrementare la produzione di idrocarburi nella regione. Tra produttori tradizionali, nuove promesse e potenziali *outsider*, la partita energetica appare particolarmente intensa e promettente: dal 2008 al 2013 sono state registrate spese capitali di 10 miliardi di dollari, che si prevede aumentino del 60 per cento nel quinquennio successivo⁹.

3.3 IL NORD AFRICA, CUORE DELLA PRODUZIONE ENERGETICA REGIONALE

La componente *offshore* della produzione di idrocarburi nel Mediterraneo attualmente è ancora limitata. Per quanto riguarda il petrolio, negli ultimi tre anni la produzione è rimasta sostanzialmente invariata, attestandosi a

enstream/greenstream.shtml.

⁹ Medreg, *Safety and Environmental Protection for Offshore Activities*, cit.

circa 550mila barili al giorno, pari a meno di un quinto della produzione totale dell'area. Nel settore del gas naturale, sebbene le attività di esplorazione e produzione si stiano progressivamente intensificando, l'impatto dell'*offshore* appare ancor meno significativo. Nonostante questi dati indichino livelli di produzione ancora circoscritti, la presenza di installazioni *offshore* nella regione è comunque rilevante: sono infatti attivi oltre 200 impianti, mobili o fissi, ai quali si aggiunge un numero significativo di unità marittime che forniscono supporto alle attività di trivellazione delle compagnie energetiche¹⁰.

Sulla sponda nordafricana, l'Egitto è indubbiamente il Paese che sfrutta in modo più intensivo il potenziale energetico dei suoi fondali, che contribuiscono a circa il 95 per cento della produzione *offshore* di greggio di tutta l'area mediterranea. Le trivellazioni nel Mediterraneo e nel delta del Nilo assicurano il 60 per cento della produzione nazionale di greggio e i tre quarti di quella di gas naturale. Alle luce delle recenti scoperte e dei crescenti investimenti delle compagnie energetiche internazionali nel settore *offshore*, che ospita circa l'80 per cento delle riserve di gas egiziane, la produzione sembra destinata ad aumentare in modo esponenziale. Infatti, come dimostrato dalla scoperta di Eni nel giacimento Zohr – il più grande giacimento del Mediterraneo con riserve stimate pari a 850 miliardi di metri cubi di gas naturale¹¹ – e della britannica BP nell'ambito del West Nile Delta Project – iniziativa che dovrebbe attrarre oltre 12 miliardi di dollari di investimenti per sviluppare i 140 miliardi di metri cubi di gas e i 55 milioni di barili di condensati localizzati nell'area – il governo egiziano è particolarmente propenso a incoraggiare nuove esplorazioni dei suoi fondali¹². Questo approccio risponde anche alle necessità energetiche interne dell'Egitto, passato nel giro di pochi anni dall'essere un esportatore netto di gas naturale a dover importarne dai vicini israeliani.

Storia completamente diversa quella dell'Algeria, il principale produttore regionale di idrocarburi. Il potenziale del settore *offshore* algerino, infatti, è ancora praticamente inesplorato, mentre la totalità della produzione di greggio e gas naturale della compagnia nazionale Sonatrach e dei suoi partner internazionali proviene da giacimenti terrestri. Nel 2013 il governo di Algeri ha parzialmente rivisto la legislazione sullo

¹⁰ Ibid.

¹¹ Eni, *Eni scopre nell'offshore egiziano il più grande giacimento a gas mai rinvenuto nel Mar Mediterraneo*, Milan, 30 agosto 2015, <http://bit.ly/1Q41vbW>.

¹² Reuters, *BP and partners to invest \$12 billion in Egypt Gas deal*, 6 March 2015, <http://reut.rs/1BartCx>.

sviluppo degli idrocarburi, nel tentativo di attrarre nuovi investitori e avviare la produzione al largo delle proprie coste. Il successo dell'iniziativa è stato però soltanto parziale: dei 31 blocchi *offshore* messi a gara nel 2014, infatti, ne sono stati assegnati soltanto quattro, per i quali le trivellazioni dovrebbero iniziare entro la fine del 2015. In contemporanea con le prime trivellazioni, dovrebbe iniziare una nuova competizione per progetti di esplorazione sottomarina, che il governo spera possa essere più fruttuosa della precedente. La scelta di puntare sull'*offshore* è da un lato figlia della crescente insicurezza delle infrastrutture terrestri, minacciate sul fronte meridionale dall'instabilità nel nord del Mali – come dimostrato dall'attacco al giacimento di In Amenas nel 2013¹³ – e su quello orientale dal perdurare della crisi libica e dalle possibili incursioni dei miliziani dello Stato Islamico. A questo va aggiunta la crescente resistenza popolare nei confronti di trivellazioni di giacimenti non-convenzionali nel centro del Paese, che hanno portato il governo a rinviare le attività di Sonatrach nell'area a data da destinarsi. Va comunque notato che la scelta di investire sull'*offshore* è anche determinata dall'evolversi delle strategie di esportazione algerine, in base alle quali l'accoppiata *offshore*-Gnl contribuirà a diversificare i flussi commerciali oggi concentrati principalmente in Europa, e ad affacciarsi sui ricchi mercati asiatici del gas naturale.

Anche in Libia, nonostante le speranze delle autorità locali, il potenziale *offshore* rimane ampiamente inesplorato. Nel caso libico, il crollo del regime di Gheddafi nel 2011 e poi la guerra civile dal 2014 hanno rallentato gli investimenti internazionali che avrebbero dovuto contribuire a incrementare la produzione nazionale. I frequenti attacchi dei miliziani alle installazioni energetiche terrestri, infatti, minano la regolarità delle attività di esplorazione e produzione e l'attrattività del settore petrolifero libico. Le principali compagnie energetiche internazionali continuano a essere restie ad investire nel Paese nordafricano, e anche partner tradizionali come l'Eni – da mezzo secolo attiva in Libia – mostrano grande prudenza prima di tornare a pieno regime nel Paese. In questo contesto, i progetti di esplorazione e produzione al largo delle coste sono più sicuri e appetibili rispetto ad attività sulla terraferma. Come dimostrato dalle nuove scoperte effettuate dall'Eni nel prospetto esplorativo BahrEssalam Sud e Bouhri Nord, puntare sul settore *offshore* potrebbe rivelarsi l'unica opzione

¹³ Angelique Chrisafis et al., "Algeria hostage crisis: the full story of the kidnapping in the desert", in *The Guardian*, 25 January 2013, <http://gu.com/p/3dbta/stw>.

Box 1. La transizione energetica in Nord Africa

Nel 2012 i consumi totali di energia in Nord Africa si sono attestati attorno ai 164 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio, e sono stati coperti per la grande maggioranza da combustibili fossili. I cinque Paesi nordafricani hanno consumato complessivamente 2,5 milioni di barili di petrolio al giorno, su una produzione totale di 4 milioni di barili, e 95 miliardi di metri cubi di gas naturale rispetto a una produzione regionale di 155 miliardi. Algeria ed Egitto sono i maggiori consumatori, con una domanda aggregata pari a circa l'80 per cento dei consumi della regione che viene soddisfatta quasi totalmente dalla produzione interna. Il contributo di Marocco, Tunisia e Libia alla domanda totale è pertanto circoscritto, sebbene in termini di consumi pro-capite quest'ultima faccia registrare livelli molto simili a quelli algerini ed egiziani, segnando una netta distinzione tra i consumi dei Paesi produttori e di quelli importatori.

L'analisi dei mix elettrici nazionali riflette questa situazione. I Paesi produttori dipendono quasi esclusivamente dalla produzione interna di idrocarburi. In Algeria il gas naturale assicura il 95 per cento della capacità di generazione installata, mentre in Libia due terzi della generazione è basata sull'uso del petrolio e un terzo sul gas naturale. In Egitto la percentuale è di poco inferiore, con i combustibili che garantiscono l'86 per cento dell'elettricità prodotta a livello nazionale (76 per cento gas e 10 per cento petrolio). Meno omogenea la situazione tra i Paesi importatori: se in Marocco infatti il carbone garantisce circa il 50 per cento della generazione totale, la situazione in Tunisia è assimilabile a quella dei maggiori produttori, con il 90 per cento della generazione assicurata dal gas naturale, importato principalmente dall'Algeria.

La situazione energetica nel Maghreb sta evolvendo in modo rapido. La crescita dei consumi, trainata da prezzi dell'energia ampiamente sussidiati e da misure di efficienza energetica ancora insufficienti, mette sotto pressione il modello energetico adottato dai Paesi nordafricani così come la sostenibilità delle loro finanze pubbliche, con un possibile impatto negativo sulla stabilità socio-politica e sulle dinamiche di sicurezza nella regione. La combinazione di crescita demografica, urbanizzazione e sviluppo economico prevista per i prossimi decenni non farà altro che esacerbare questa situazione: si prevede infatti che dal 2010 al 2030 i consumi regionali di energia elettrica aumenteranno del 170 per cento, mentre il contributo delle rinnovabili al mix energetico totale non farà registrare una crescita comparabile.

Queste tendenze rischiano di avere un impatto significativo sul futuro delle relazioni energetiche nell'area mediterranea. Nei Paesi produttori del Maghreb, infatti, la crescita della domanda potrebbe essere soddisfatta ricorrendo alla produzione interna di idrocarburi. Questa situazione, tuttavia, se non accompagnata da un significativo impulso alla capacità produttiva, determinerebbe una conseguente contrazione della capacità di export di questi Paesi, con effetti negativi sia interni che regionali. Da un lato, sostenibilità e stabilità di questi regimi, basata principalmente sulle rendite derivanti dalle esportazioni di risorse energetiche, verrebbero fortemente minacciate da un crollo delle forniture all'estero. Dall'altro, la necessità di far fronte alla domanda interna metterebbe a serio repentaglio la sicurezza degli approvvigionamenti energetici dei Paesi consumatori, *in primis* quelli dell'Europa meridionale.

effettivamente percorribile nel breve periodo¹⁴. Nonostante ciò, è innegabile che l'incerto destino politico della Libia rappresenti ancora un importante freno anche allo sviluppo del potenziale sottomarino del Paese.

La corsa alla produzione *offshore* coinvolge anche i tradizionali importatori di idrocarburi del Maghreb. Sebbene con prospettive e livelli di ambizione minori rispetto ai maggiori produttori regionali, anche il Marocco guarda con interesse allo sviluppo di risorse al largo delle sue coste. Il governo marocchino sta aprendo alle compagnie energetiche internazionali nel tentativo di alleggerire il peso della dipendenza dalle forniture algerine: colossi del calibro di BP e Chevron si sono subito dimostrate interessate ad investire nel Paese. Nonostante le attività di esplorazione siano tradizionalmente concentrate al largo della costa atlantica, nel 2015 anche i fondali del Mediterraneo occidentale hanno attirato l'interesse degli operatori, come dimostrato dalla licenza di esplorazione assegnata all'emiratina Mubadala Petroleum per effettuare prospezioni sismiche in un'area di circa 3.400 chilometri quadrati¹⁵. La Tunisia, invece, conta già su attività di produzione di idrocarburi dai propri fondali. Il giacimento *offshore* di Miskar, localizzato nel Golfo di Gabes e operato dalla britannica BG, assicura il 60 per cento dei consumi nazionali di gas, mentre giacimenti sottomarini quali Ashtart, Ouedna, Adam e Didon contribuiscono alla grande maggioranza della produzione tunisina di greggio. In linea con questa tendenza, pur senza attirare ancora le attenzioni delle maggiori compagnie internazionali, le prospezioni nelle acque tunisine sono destinate a proseguire e intensificarsi.

Lo scacchiere del Mediterraneo orientale

Gli sviluppi nell'area del Mediterraneo orientale rappresentano uno dei principali fattori di cambiamento nello scenario energetico regionale. Nonostante l'eccezionale potenziale energetico di Algeria, Egitto e Libia, negli ultimi anni l'attenzione degli attori istituzionali e degli investitori privati si è concentrata sul possibile sfruttamento delle risorse localizzate al largo delle coste del Levante. A catalizzare l'interesse degli operatori sono state inizialmente le scoperte effettuate dalla compagnia americana Noble Energy nei giacimenti israeliani Leviathan e Tamar – le cui riserve, rispettivamente, ammontano a 620 e 300 miliardi di metri cubi. A queste

¹⁴ Daniel J. Graeber, "ENI finds gas offshore Libya", in UPI, 26 May 2015, <http://upi.com/4799702t>.

¹⁵ Reuters, *Abu Dhabi's Mubadala Petroleum to explore big Morocco offshore area*, 18 March 2015, <http://reut.rs/1MMLXDp>.

si aggiunge il successo delle esplorazioni effettuate sempre da Noble nel bacino cipriota Aphrodite, che secondo stime attendibili ammonterebbero a 130 miliardi di metri cubi di gas¹⁶.

Israele si è immediatamente dimostrato l'attore più attivo nella partita energetica regionale. Alla luce delle aspettative sulla produzione dei due giacimenti, il governo di Tel Aviv ha stabilito che a partire dal 2018 il 40 per cento del gas estratto *offshore* potrà essere esportato verso i mercati internazionali. Su questo tema si è anche sviluppato un intenso dibattito politico nazionale, con un fronte guidato dal primo ministro Benjamin Netanyahu intenzionato a incrementare questa quota in modo da massimizzare le rendite derivanti delle esportazioni. Cipro, in questo contesto, gioca un ruolo fondamentale: dopo le scoperte effettuate da Noble, infatti, Nicosia ha aperto l'esplorazione dei propri fondali a una serie di compagnie energetiche internazionali, tra cui la francese Total, nel tentativo di svilupparne i depositi di idrocarburi e diventare un riferimento energetico per l'Ue. Tuttavia, lo status dell'isola – divisa *de facto* tra la Repubblica di Cipro greco-cipriota, riconosciuta a livello internazionale e membro dell'Unione europea, e la Repubblica Turca di Cipro Nord, nella parte settentrionale dell'isola, non riconosciuta dalla comunità internazionale – rende lo sviluppo delle risorse energetiche complesso e fonte di crescente conflittualità. La Turchia, infatti, guarda con grande interesse alle risorse del Mediterraneo orientale, e sostiene il diritto sovrano di Cipro Nord di sfruttare i giacimenti individuati al largo dell'isola anche con una serie di iniziative nazionali che hanno contribuito ad innalzare il livello della tensione. In questo contesto, lo stallo dei negoziati di pace a Cipro, l'acuirsi delle tensioni tra Turchia e Israele e l'intensificarsi della cooperazione energetica tra Nicosia, Atene e il Cairo, sono tutti fattori che contribuiscono ad alimentare l'insofferenza turca verso i partner regionali e i rischi di *escalation* nella regione.

In tale situazione, la militarizzazione dell'area non ha tardato ad affermarsi, dando vita a strane geometrie ed alleanze in alto mare. Per esempio Israele – la cui presenza navale nei pressi delle piattaforme petrolifere e nelle acque internazionali prospicienti ai maggiori giacimenti energetici è ormai divenuta una costante – ha avviato esercitazioni militari congiunte con la Marina cipriota e quella russa, quest'ultima attiva nella regione

¹⁶ US Energy Information Administration, *Overview of oil and natural gas in the Eastern Mediterranean region*, 15 August 2013, <http://www.eia.gov/beta/international/regions-topics.cfm?RegionTopicID=EM>.

in virtù del forte interesse di Mosca per le attività nelle acque territoriali siriane. Dal canto suo la Turchia, impegnata con la sua forza navale a sorvegliare e proteggere le attività di prospezione effettuate dalla nave per ricerche sismiche Barbaros Hayrettin Paşa, nel novembre 2014 ha rilanciato insieme alle forze Nato l'esercitazione Blue Whale (l'ultima si era svolta nel 2010) con l'obiettivo di addestrare forze congiunte a situazioni di conflitto navale e sottomarino¹⁷. All'esercitazione hanno preso parte otto navi, quattro sottomarini, velivoli da sorveglianza marittima e da combattimento ed elicotteri appartenenti alle forze armate turche, affiancati da assetti militari statunitensi, canadesi, britannici, tedeschi e spagnoli del Nato *Standing Naval Task Group-2* (Snmg-2) e da una fregata pachistana. Seppur con alti e bassi, queste tendenze sembrano destinate a perdurare perlomeno finché i principali nodi geopolitici regionali non verranno definitivamente sciolti.

Il nodo delle esportazioni

Questi attriti, tuttavia, non soltanto rischiano di alimentare un'*escalation* militare, ma certamente contribuiscono ad accrescere l'incertezza attorno alle possibilità di sviluppo e commercializzazione delle risorse energetiche in loco. Proprio il nodo delle esportazioni rappresenta un elemento chiave nello scacchiere energetico del Mediterraneo orientale, poiché i calcoli di natura economico-commerciale sono legati a doppio filo a questioni geopolitiche e di sicurezza. La situazione è emblematica nel caso di Israele che, in vista dei primi volumi di gas naturale disponibili dai giacimenti di Leviathan e Tamar, è alla ricerca della soluzione più efficace per raggiungere i mercati internazionali. La scelta tra l'opzione Gnl e le opportunità di trasporto via gasdotto, infatti, deve necessariamente tenere conto delle dinamiche geopolitiche in atto¹⁸. La possibilità di realizzare un terminale Gnl comune tra Israele e Cipro, a lungo incoraggiata anche in ambito europeo, sembra essersi raffreddata alla luce dell'incerto futuro delle prospezioni cipriote determinate dallo status dell'isola. Appare più accreditata, pertanto, una seconda opzione Gnl, che prevede l'utilizzo del terminale di liquefazione egiziano di Damietta, attualmente inutilizzato a causa dell'impossibilità del Cairo di esportare gas dovendo far fronte ai consumi interni. Anche una soluzione di questo tipo tuttavia, avrebbe un

¹⁷ Metin Gurcan, "Military presence increases in eastern Mediterranean", in *Al-Monitor*, 5 November 2014, <http://almon.co/29j7>.

¹⁸ Simon Henderson, "Natural Gas Export Options for Israel and Cyprus", in *Mediterranean Paper Series*, September 2013, <http://www.gmfus.org/node/7496>.

impatto significativo sulla sicurezza energetica nazionale di Israele, che vedrebbe vincolata la sua capacità di export ad una convergenza politica e ad una cooperazione strategica tra Gerusalemme e il Cairo. L'elezione del generale al-Sisi, avendo favorito un riavvicinamento tra i due Paesi, sembra incoraggiare sviluppi di questo tipo.

Appaiono più complesse e difficili da percorrere le opzioni per il trasporto del gas del Mediterraneo orientale attraverso gasdotti. Una possibilità sarebbe collegare i giacimenti israeliani e ciprioti, attraverso una condotta sottomarina, alla rete infrastrutturale turca, e da questa alla *Trans-Anatolian Pipeline* (Tanap) destinata a raggiungere i mercati europei. Anche in questo caso la questione di Cipro, cui si aggiungono le forti tensioni tra Turchia e Israele, rende questa opzione difficile da attuare. Particolarmente complicata anche la realizzazione della *East Med Gas Pipeline*, una condotta sottomarina che dovrebbe collegare i giacimenti del Levante direttamente alla Grecia, passando attraverso l'isola di Creta, garantendo l'accesso diretto e senza Paesi di transito al mercato dell'Ue. Il punto critico di quest'opzione è relativo alla sostenibilità tecnica e commerciale di un gasdotto composto da circa 1.200 chilometri di sezioni *offshore*, posato sui fondali del Mediterraneo a grandi profondità, e con una capacità di trasporto relativamente ridotta di 8 miliardi di metri cubi annui. Nonostante queste criticità e alla luce degli elementi strategici dell'*East Med Gas Pipeline*, la Commissione europea ha tuttavia incluso l'iniziativa tra i Progetti infrastrutturali di interesse comune, finanziandone uno studio di fattibilità affidato alla società greca Depa – in cooperazione con l'italiana Edison – a testimonianza della crescente attenzione di Atene al tema della sicurezza energetica.

3.4 LE CARTE EUROPEE NELLA PARTITA ENERGETICA MEDITERRANEA

Proprio la Grecia, potenziale approdo continentale per il gas del Mediterraneo orientale, è uno dei Paesi più attivi nel contesto energetico europeo. L'approccio di Atene è in linea con le strategie dell'Ue, che guarda con sempre maggiore interesse allo sviluppo di risorse interne sia per far fronte alla propria vulnerabilità energetica sia per ridurre i costi delle importazioni di greggio e gas naturale. Questi concetti sono espressi chiaramente dalla Comunicazione della Commissione sull'Unione dell'energia, presentata il 25 febbraio 2015 dal vice presidente della Commissione Ma-

roš Šefčovič¹⁹. Il documento strategico sottolinea il contributo degli idrocarburi indigeni al miglioramento della sicurezza energetica dell'Unione, e al contempo prevede l'elaborazione di una strategia europea per il Gnl, che avrà necessariamente nel Mediterraneo uno dei cardini dell'approccio integrato dell'Ue al settore del gas liquefatto²⁰.

La Grecia ha dato nuovo impulso alle attività del settore petrolifero nazionale già dal 2011, dopo uno stallo durato un paio di decenni, con la revisione della legge speciale sulle attività *upstream* e sulle esplorazioni sismiche *offshore* nello Ionio e a Creta, e con l'avvio della cooperazione con Israele e Cipro nel Mediterraneo orientale. Ai tentativi della compagnia energetica nazionale Energean Oil & Gas di intensificare le attività presso il giacimento *offshore* di Prinos, nel Golfo di Kavala, si affianca lo sforzo di attrarre operatori internazionali. Infatti, nonostante le incertezze finanziarie e gli avvicendamenti governativi, la Grecia sta cercando di attrarre capitali e compagnie dall'estero – tra le società invitate a investire spiccano società petrolifere russe e cinesi – per sbloccare risorse energetiche non ancora esplorate a dovere. In questo contesto, in seguito alla messa a gara di 20 blocchi esplorativi *offshore* per una superficie totale di 200mila km², il governo greco ha ricevuto alcuni segnali positivi (seppur non entusiasti) da parte di tre compagnie rimaste per ora imprecisate, che avrebbero manifestato l'interesse ad avviare attività esplorative nell'area. Al contempo la Grecia ha avviato un processo di riflessione strategica sull'utilizzo del Gnl a livello nazionale: nonostante il ruolo chiave nella realizzazione del Corridoio meridionale del gas²¹ e i corteggiamenti russi nell'ambito del progetto *Turkish Stream*²², il gas liquefatto rappresenta una soluzione appetibile soprattutto per l'approvvigionamento della miriade di piccole isole che compongono il territorio greco. Tra le opzioni attualmente al vaglio vi è la costruzione di un'unità galleggiante di stoccaggio e rigassificazione, la realizzazione di

¹⁹ Commissione europea, *L'Unione dell'Energia: energia sicura, sostenibile, competitiva e a prezzi accessibili per tutti gli europei*, 25 febbraio 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4497_it.htm.

²⁰ Commissione europea, *Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici* (COM/2015/80), 25 febbraio 2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52015DC0080>.

²¹ Southern Gas Corridor Advisory Council, *Joint Press Statement*, Baku, 12 February 2015. https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/sefcovic/announcements/joint-press-statement-advisory-council-southern-gas-corridor_en.

²² Reuters, *Update 1-Greece, Russia to cooperate on Turkish Stream pipeline*, 19 June 2015. <http://reut.rs/1N8Lz3Z>.

un nuovo terminale Gnl, e l'ammodernamento e ampliamento di quello di Revythousa associato alla creazione di una capacità di stoccaggio di almeno 1 miliardo di metri cubi. A questo si aggiunge la possibilità di realizzare mini-installazioni per la rigassificazione e lo stoccaggio in isole quali Creta, Rodi, Lesvos e Chios.

Gli sviluppi nel Mar Adriatico

Anche l'ultima arrivata nella famiglia Ue, la Croazia, sembra avere piani ambiziosi per lo sviluppo delle proprie risorse sottomarine, con l'obiettivo di attrarre oltre due miliardi di investimenti nei prossimi anni. Nel 2014 il governo di Zagabria ha avviato una prima gara per l'assegnazione di un totale di 29 blocchi esplorativi nel Mar Adriatico, richiamando l'interesse di numerose compagnie internazionali. Dei dieci blocchi assegnati a inizio 2015, ben sette sono stati vinti da un consorzio composto dall'americana Marathon Oil e dall'austriaca Omv, mentre negli altri sono coinvolte l'ungherese Mol e l'italiana Eni. Già oggi la Croazia copre il 65 per cento dei propri consumi di gas grazie alla produzione nazionale *offshore*, ma sulla base di analisi sismologiche effettuate dalla società norvegese Spectrum i fondali croati dell'Adriatico potrebbero contenere riserve di idrocarburi ben più ingenti. Sempre dal mare potrebbero arrivare nuovi approvvigionamenti per il Paese balcanico: il governo ha infatti in programma la realizzazione di un terminale Gnl presso l'isola di Krk in grado di ricevere, stoccare, caricare e gassificare tra i 4 e i 6 miliardi di metri cubi di gas all'anno. Il terminale, i cui lavori dovrebbero iniziare a metà 2016 per raggiungere l'operatività nel 2019, permetterebbe alla Croazia di diventare un punto d'accesso per le forniture di gas naturale nei Balcani occidentali e in Europa centrale, dove la forte dipendenza dal gas russo richiede un significativo sforzo di diversificazione degli approvvigionamenti.

Sempre sul fronte adriatico, va sottolineato l'attivismo di Montenegro e Albania. Il Montenegro ha lanciato nel 2014 la sua prima gara per lo sfruttamento dei giacimenti *offshore*, attirando l'interesse di compagnie internazionali del calibro di Eni, Marathon Oil Corporation, Novatek e Omv. A gennaio il governo montenegrino ha avviato i negoziati preliminari con le compagnie, accompagnate però da una serie di proteste popolari contro le attività di trivellazione. L'Albania ha aperto alle prospezioni sismiche a metà del 2015, e sebbene i risultati delle gare non siano ancora disponibili è stato registrato un forte interessamento di operatori quali Shell, BP, Exxon Mobil, Anadarko, Eni e Repsol. Va inoltre sottolineato che dalle coste albanesi parte la sezione *offshore* della *Trans-Adriatic Pipeline*

(Tap), il gasdotto che dal 2020 trasporterà sul mercato italiano circa 8 miliardi di metri cubi di gas proveniente dal giacimento azero di Shah Deniz II.

L'Italia nella partita energetica mediterranea

Proprio l'Italia gioca un ruolo centrale nella nuova partita energetica mediterranea. Il Paese produce oggi circa 7 miliardi di metri cubi di gas naturale e 35 milioni di barili di greggio. Se la stragrande maggioranza della produzione petrolifera è localizzata in Basilicata, il settore *offshore* – e in particolare l'area dell'Adriatico settentrionale – assicura circa il 70 per cento dei volumi nazionali di gas²³. Il potenziale estrattivo italiano, sebbene limitato rispetto ai grandi produttori di idrocarburi della sponda sud del Mediterraneo, potrebbe essere sfruttato in modo più estensivo per ridurre sia la dipendenza dall'estero che i costi della bolletta energetica. Proprio con questi obiettivi il governo ha cercato di rivitalizzare le attività di esplorazione e produzione attraverso il cosiddetto decreto "Sblocca Italia"²⁴, ma ha incontrato una serie di resistenze sia sul fronte politico che a livello popolare, con la nascita di numerosi comitati locali contrari ad attività di esplorazione dei giacimenti sottomarini e alla realizzazione di opere infrastrutturali in ambito energetico. Questo tipo di resistenze, che rischiano di allontanare dall'Italia gli investitori nazionali e internazionali, in passato ha rallentato anche la realizzazione di progetti di rigassificatori Gnl lungo la costa italiana, come nel caso del progetto di BG al largo Brindisi²⁵. Nonostante tali criticità, oltre ai tre terminali attualmente operativi in Italia – Panigaglia, Rovigo e Livorno – altri cinque progetti di rigassificatori sono stati approvati dalle autorità nazionali e sei sono in fase di autorizzazione. Ad essi si aggiunge il già menzionato gasdotto Tap che – non senza resistenze da parte delle comunità locali pugliesi in fase di approvazione amministrativa – porterà in Italia il gas proveniente dal Mar Caspio nell'ambito dell'iniziativa Corridoio meridionale del gas lanciata dalla Commissione europea. In questo contesto, sebbene l'attuale congiuntura economica e i paletti posti dalle amministrazioni

²³ Unione petrolifera, *Numeri dell'energia: Italia*, http://www.unione petrolifera.it/?page_id=469.

²⁴ Testo coordinato del decreto-legge n. 133 del 12 settembre 2014, in Gazzetta ufficiale, serie generale, n. 262 dell'11 novembre 2014, <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/11/11/14A08767/sg>.

²⁵ Reuters, *Red tape pushes BG Group to shelve Italy LNG plant*, 6 March 2012. <http://reut.rs/xutrVm>.

Box 2 | Il gas naturale come nuovo motore per il Mediterraneo

Tra le varie politiche destinate a giocare un ruolo chiave per il futuro energetico del Mediterraneo, vale certamente la pena analizzare l'iniziativa dell'Ue per ridurre le emissioni da trasporto marittimo e il possibile impatto del Gnl. Sulla base delle disposizioni dell'Organizzazione marittima internazionale contenute nell'Allegato VI della Convenzione Marpol, infatti, l'Ue è particolarmente attiva nello sforzo di ridurre le emissioni inquinanti prodotte dal settore dei trasporti marittimi. Nel 2013 la Commissione ha presentato una Comunicazione (COM/2013/17) con l'obiettivo di integrare le emissioni prodotte dal settore dei trasporti marittimi nelle politiche europee di riduzione dei gas a effetto serra. In questo contesto, a partire dal 1 gennaio 2015 gli stati membri dell'Unione dovranno assicurare che navi e traghetti in transito per il Mar Baltico, il Mare del Nord, ed il Canale della Manica utilizzino combustibili con un contenuto di zolfo non superiore allo 0,10 per cento.

A partire dal 2020, anche l'area del Mediterraneo sarà interessata dalle disposizioni della normativa internazionale. Infatti, a quella data, il limite di zolfo del combustibile utilizzato da navi e traghetti dovrà essere ridotto dall'attuale 3,5 allo 0,5 per cento, imponendo alla grande maggioranza degli armatori la sostituzione del prodotto petrolifero attualmente utilizzato dalle loro navi, il *bunker fuel*. La necessità di adattarsi alla normativa internazionale pur mantenendo la competitività del settore ha alimentato, anche nel bacino del Mediterraneo, un forte interesse per il Gnl come combustibile alternativo per i trasporti marittimi. Al fine di velocizzare questa transizione, nella Direttiva 2014/94/UE del 22 ottobre 2014 sulla *Realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi*, si richiede agli stati membri di assicurare, entro il 31 dicembre 2025, che in tutti i porti marittimi della rete trans-europea di trasporto siano disponibili punti di rifornimento per il Gnl accessibili a tutti, destinati al trasporto marittimo e per vie navigabili interne.

Poiché il Gnl sta rapidamente emergendo come una valida alternativa ai prodotti petroliferi tradizionali in virtù dei vantaggi in termini di prezzo – il gas liquefatto è più conveniente del 40-50 per cento rispetto al "gasolio marino" a basso tenore di zolfo (*Maritime Gas Oil, Mgo*) e del 15-25 per cento rispetto al *bunker fuel* – le disposizioni europee hanno il potenziale per modificare in modo significativo lo scenario energetico nella regione mediterranea. A livello italiano la sfida e le opportunità poste da questa necessaria evoluzione sembrano essere state colte in modo chiaro. Nel giugno del 2015, infatti, il governo ha avviato una consultazione pubblica per una Strategia nazionale sul Gnl, un documento che, partendo dalla necessità italiana di adeguarsi alle normative internazionali ed europee nel settore dei trasporti marittimi e terrestri, ha come obiettivo l'analisi delle opportunità fornite dal Gnl anche per la metanizzazione di aree non collegate alla rete di distribuzione nazionale.

Dal punto di vista nazionale, l'utilizzo del Gnl per i trasporti marittimi e per la fornitura di aree remote richiede una serie di investimenti infrastrutturali di portata significativa, ma impone anche riflessioni sia in materia di sicurezza delle installazioni e delle flotte, che di sicurezza degli approvvigionamenti e di pianificazione delle capacità di ricezione. A livello regionale, l'attuazione della nuova politica esige rilevanti sforzi da parte dei Paesi rivieraschi nel rafforzare la cooperazione e garantire un approccio comune, nonché una condivisione e convergenza di valutazioni e di scelte per quanto riguarda le infrastrutture di rifornimento (in termini di tipologia, dimensioni, costi) e le pratiche e i protocolli di sicurezza da applicare al settore.

locali condizionino lo sviluppo di ulteriore capacità di importazione, l'ambizione dell'Italia di diventare un *hub* del gas naturale nel contesto della nuova politica energetica europea potrebbe fornire un impulso a nuove iniziative sul territorio nazionale.

Questa prospettiva si sposa perfettamente con l'obiettivo italiano di giocare un ruolo chiave nella partita energetica euro-mediterranea. L'Italia, nell'ambito della presidenza del Consiglio dell'Ue nel secondo semestre del 2014, e in sinergia col nuovo Alto rappresentante Federica Mogherini, ha infatti provato a rilanciare in modo concreto l'azione energetica dell'Unione verso il Maghreb. In particolare, nell'ambito della conferenza interministeriale "*Building a Euro-Mediterranean energy bridge*" organizzata dal governo italiano e dalla Commissione a Roma nel novembre del 2014²⁶, si è raggiunto un accordo per la creazione di tre piattaforme energetiche euro-mediterranee per il gas, per il mercato elettrico regionale e per le energie rinnovabili/efficienza energetica. Le tre strutture dovranno dare un chiaro impulso alla cooperazione tra le sponde del Mediterraneo in settori quali la sicurezza delle infrastrutture per la produzione e il trasporto di idrocarburi al largo delle coste mediterranee, la pianificazione dei modelli del mercato elettrico, il miglioramento delle capacità di generazione e dei sistemi di interconnessione, lo sviluppo delle rinnovabili e il rafforzamento delle misure di efficienza.

3.5 OPPORTUNITÀ E SFIDE PER LA COOPERAZIONE ENERGETICA NEL MEDITERRANEO

Sebbene alcune tendenze globali – tra cui la crescita dei consumi in Asia orientale, la quasi indipendenza energetica degli Stati Uniti, e la stagnazione della domanda in Europa – possano far immaginare un progressivo ridimensionarsi dell'importanza del Mediterraneo nel contesto internazionale, in realtà la sua natura strategica in ambito energetico sembra destinata a confermarsi. A fronte di una possibile diminuzione del suo ruolo di snodo per i traffici globali di petrolio e gas naturale, infatti, il Mediterraneo sta diventando un'area sempre più integrata, interconnessa e interdipendente, e quindi strategica per i Paesi che vi si affacciano. Le tradizionali dinamiche dettate dalla complementarità tra produttori

²⁶ Ministero dello Sviluppo economico, *Un ponte energetico sul Mediterraneo*, 19 novembre 2014, <http://unmig.mise.gov.it/unmig/agenda/dettaglio-notizia.asp?id=240>.

e consumatori lasciano il posto a sfide comuni, da affrontare attraverso meccanismi di cooperazione regionale che tengano in considerazione (e mettano a frutto) la convergenza di interessi tra i diversi attori dell'area mediterranea.

A livello europeo, la necessità di ridurre la dipendenza dalle forniture provenienti dalla Russia pone il Mediterraneo al centro delle nuove strategie di sicurezza energetica delineate dall'Unione dell'energia. Se da un lato l'obiettivo dichiarato è il rafforzamento delle relazioni con i partner energetici tradizionali – Algeria, Egitto e Libia – dall'altro si tenta di cogliere con prontezza le nuove opportunità offerte dal bacino mediterraneo. L'espansione delle attività di esplorazione nei fondali marini dei Paesi membri, così come l'attivismo europeo nell'area del Levante, sono sintomatici del crescente ruolo del Mediterraneo nei piani energetici dell'Ue. A questo si aggiunge l'obiettivo europeo di espansione del mercato Gnl sia come fonte di approvvigionamento per i consumi sulla terraferma che in settori in crescita come quello dei trasporti marittimi.

Per i Paesi della sponda meridionale, l'emergere di nuove e urgenti sfide a livello interno impone significativi cambiamenti del *modus operandi* in ambito energetico. In assenza di politiche credibili per favorire una transizione energetica sostenibile nella regione, i Paesi produttori saranno chiamati a intensificare le propria attività di produzione: da un lato per soddisfare i crescenti consumi interni, e dall'altro per mantenere i livelli di esportazione di idrocarburi (da cui derivano le rendite fondamentali per garantire stabilità economica e socio-politica). Il tutto, in un contesto di progressiva insicurezza delle infrastrutture energetiche sulla terraferma, che mette a rischio sia l'attuale capacità produttiva sia la possibilità di attrarre compagnie e investimenti internazionali per lo sviluppo di nuove risorse. La risposta più plausibile a questa situazione è l'espansione delle attività *offshore* nelle acque del Mediterraneo, una soluzione che potrebbe rivelarsi funzionale anche alla volontà dei produttori di ampliare il proprio *portfolio* di esportazioni attraverso lo sviluppo di capacità Gnl spendibili sui ricchi mercati asiatici.

Per quanto generalmente positive, e quindi auspicabili, queste dinamiche possono avere chiare implicazioni di natura geopolitica e di sicurezza. Dal punto di vista geopolitico, lo sviluppo delle risorse localizzate nel Mediterraneo orientale rappresenta tutt'ora la principale sfida di natura energetica alla stabilità regionale, e certamente un possibile pretesto per un'*escalation* della conflittualità nell'area. D'altro canto, il proliferare di infrastrutture e installazioni energetiche *offshore* e nei pressi delle coste

mediterranee nonché l'aumentare dei flussi energetici regionali via mare, contribuiranno ad accrescere la vulnerabilità del bacino – e del suo ecosistema – di fronte a minacce di natura intenzionale (ad esempio attacchi terroristici e sabotaggi) e ai rischi determinati da fenomeni naturali. Maggiore cooperazione e convergenza regionale, non solo su questioni prettamente energetiche, ma anche sulla gestione delle possibili conseguenze geopolitiche e di sicurezza determinate dall'intensificarsi dell'attività energetica nel bacino, sono pertanto una priorità strategica per entrambe le sponde del Mediterraneo.

4.

L'Occidente e la sicurezza nel Mediterraneo

Alessandro Marrone

Come esaminato nei precedenti capitoli, la regione del Mediterraneo vede al tempo stesso un arco di crisi estendersi nella sponda sud, dinamici interscambi commerciali e massicci flussi migratori, nonché una forte e cangiante rilevanza energetica. Una regione con tali caratteristiche e così interconnessa con il resto dell'area euro-atlantica, seppure in misura ovviamente diversa per l'Europa e per il Nord America, è a sua volta influenzata in una certa misura dalle politiche che l'Occidente, nelle sue varie articolazioni e centri di potere, esercita nei suoi riguardi. È quindi necessario, anche al fine di comprendere meglio gli sviluppi nel Mediterraneo, *in primis* in termini di sicurezza, guardare all'approccio degli Stati Uniti, della Nato e dei principali Paesi europei verso la sicurezza della regione. Approcci che negli ultimi anni hanno mostrato significativi segnali di cambiamento, combinati con forti elementi di continuità.

4.1 STATI UNITI E MENA DURANTE E DOPO L'AMMINISTRAZIONE OBAMA

L'analisi della politica statunitense verso il Mediterraneo, o meglio verso la regione definita nella prospettiva americana come *Middle East and North Africa* (Mena)¹, con un'attenzione maggiore sul Medio Oriente rispetto al Nord Africa, è necessaria nell'ottica di questo studio. Infatti, è funzionale a comprendere come l'amministrazione di Barack Obama ab-

¹ Tradizionalmente, la regione comprende gli stati del Maghreb (Algeria, Libia, Mauritania, Marocco e Tunisia) e quelli del Medio Oriente a partire dall'Egitto a occidente fino all'Iran ad oriente. In questo capitolo si è incluso nell'analisi anche l'Afghanistan, alla luce della sua centralità nella politica americana verso la regione a partire dal 2001.

bia influenzato le dinamiche nella regione in esame, e quali delle recenti tendenze è probabile caratterizzeranno anche la futura amministrazione repubblicana o democratica. In quest'ottica, è utile considerare cinque aspetti prevalenti della politica di Obama verso l'area Mena, non vicendevolmente esclusivi: una significativa discontinuità rispetto all'approccio militare della precedente amministrazione; lo sforzo in termini di comunicazione per riabilitare l'immagine americana agli occhi del mondo musulmano; il carattere incerto e tardivo della reazione della Casa Bianca rispetto all'evolversi della realtà regionale; il realismo costantemente adottato nella pratica, anche se non codificato formalmente in una sorta di "dottrina Obama"; la minore importanza data all'area Mena rispetto all'Asia orientale e al Pacifico.

In primo luogo, l'approccio militare di Obama alla regione si è differenziato da quello del suo predecessore George W. Bush in quanto il presidente democratico nel primo mandato ha posto termine alle operazioni in Iraq, segno distintivo della precedente amministrazione, in modo relativamente rapido (due anni) e senza lasciare alcuna presenza militare per sostenere in qualche misura le forze armate e le istituzioni irachene e disincentivare eventuali insurrezioni legate al fondamentalismo islamico. Allo stesso tempo, dopo un'iniziale fase di rinforzi militari nel teatro afgano, Obama ha posto l'obiettivo di concludere il mandato della missione Nato *International Security Assistance Force* (Isaf) in Afghanistan entro la fine del 2014, con il ritiro di gran parte delle truppe statunitensi, pianificando di lasciare circa 12-15mila unità per continuare le attività di contro-terrorismo e sostenere le forze di sicurezza afgane nei prossimi anni². L'impegno a ritirarsi dalle due guerre in cui gli Stati Uniti sono impegnati rispettivamente dal 2003 e dal 2001 è stato il maggiore elemento concreto di discontinuità rispetto all'amministrazione Bush. Alcuni analisti imputano tuttavia ad Obama di avere in realtà impegnato gli Stati Uniti in almeno cinque conflitti militari nella regione³ (in Afghanistan, Iraq, Siria, Yemen, ed in generale nel contrasto ai sostenitori dello Stato Islamico) tramite l'uso di assetti aerei e/o forze specia-

² Le attività di controterrorismo sono condotte nell'ambito della missione statunitense Operation Enduring Freedom, il sostegno alle forze di sicurezza afgane in quello della missione Nato Resolute Support.

³ Anthony H. Cordesman, "The Obama Administration: From Ending Two Wars to Engagement in Five – with the Risk of a Sixth", in *CSIS Commentaries*, 3 December 2014, <http://csis.org/publication/obama-administration-ending-two-wars-engagement-five-risk-sixth>.

li, la fornitura di sistemi d'arma agli alleati locali e l'attività di migliaia di addestratori e consiglieri americani sul terreno. In ogni caso, la discontinuità rimane nel fatto che in ciascuno di questi teatri di operazioni, nonché in Libia, l'amministrazione Obama ha accuratamente evitato una *escalation* militare che portasse al massiccio dispiegamento sul terreno di forze da combattimento, ovvero ciò che successe in Afghanistan ed Iraq negli anni 2000 della cosiddetta "*Global War on Terrorism*". Sebbene nelle dichiarazioni pubbliche Obama abbia abbandonato il termine "guerra al terrorismo" coniato dal suo predecessore, nei fatti ha continuato sia le operazioni condotte dalle forze speciali americane nell'area Mena, con l'uccisione di Bin Laden nel maggio 2011, sia la campagna di bombardamenti mirati da parte di velivoli a pilotaggio remoto (droni) in Pakistan⁴, Yemen e altri Paesi della regione, mostrandosi in continuità con la precedente amministrazione. Sempre nell'ottica della lotta al terrorismo di matrice islamista rientrano le questioni aperte della prigione di Guantanamo, che Obama ha depotenziato – con il trasferimento dei prigionieri anche in Paesi europei – ma non chiuso durante il suo doppio mandato, e della pratica delle "*extraordinary rendition*" che è continuata sebbene con maggiori controlli⁵.

Il secondo aspetto rilevante della politica di Obama verso l'area Mena, in particolare nel primo anno della sua amministrazione, è stata la campagna di comunicazione strategica intrapresa dal presidente, nel contesto interno e soprattutto all'estero, per riabilitare l'immagine degli Stati Uniti in particolare agli occhi del mondo musulmano. Il discorso al Cairo del giugno 2009 è stato il maggiore esempio di questa campagna comunicativa rivolta non solo ai governi ma alle opinioni pubbliche dei paesi Mena, segnata dal messaggio che Stati Uniti ed Islam non sono in competizione ma anzi condividono principi comuni, e serve un "nuovo" inizio nelle relazioni reciproche⁶. La costante distinzione fatta nelle dichiarazioni e nei documenti ufficiali tra Al Qaeda ed il resto del mondo islamico, il suddetto abbandono del termine "guerra al terrorismo", il non prestare il fianco ad

⁴ Alessandro Marrone, "La spina dei droni nel fianco di Obama", in *AffarInternazionali*, 14 maggio 2013, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2311>.

⁵ Su Guantanamo si veda Maya Rhodan, "Plan to Close Guantanamo Bay Prison in the Works", in *Time*, 22 July 2015, <http://time.com/3968292>. Sulle "extraordinary rendition" si veda David Johnston, "U.S. Says Rendition to Continue, but With More Oversight", in *The New York Times*, 24 August 2009, <http://nyti.ms/1Pj0lk3>.

⁶ Si veda, tra gli altri, Fawaz A. Gerges, "The Obama Doctrine in the Middle East", in *ISPU Policy Briefs*, October 2012, <https://shar.es/15sQWx>.

accuse di “crociate” contro l’Islam o “scontro di civiltà”, sono tutti elementi di questa strategia comunicativa verso la regione.

In terzo luogo, l’amministrazione Obama è stata giustamente criticata per l’incertezza, la scarsa reattività e le divisioni interne mostrate in diverse circostanze rispetto all’area Mena. La Casa Bianca è stata colta di sorpresa dalle Primavere arabe⁷, al pari di molti altri governi occidentali, così come dall’affermarsi dello Stato Islamico in Iraq e Siria⁸ e da altri sviluppi nei Paesi della regione. In seguito, la reazione statunitense è stata in alcuni casi tardiva, con la frase emblematica “non abbiamo ancora una strategia” rispetto alla minaccia posta nel Levante dallo Stato Islamico⁹. In altri casi la risposta è stata incerta come nel caso delle “linee rosse” che secondo Obama, nel 2013, Assad non avrebbe dovuto oltrepassare pena intervento militare americano, e che il presidente siriano ha impunemente attraversato¹⁰. Infine, in diverse circostanze sono emerse divisioni all’interno dell’amministrazione, ad esempio rispetto all’ascesa dei movimenti islamisti in Egitto avversata più dall’allora Segretario di Stato Hillary Clinton che dallo stesso Obama, oppure alla mutevole strategia rispetto al conflitto afgano che ha visto diverse ricette confrontarsi all’interno del triangolo Casa Bianca, Dipartimento di Stato e Pentagono¹¹. In generale, al netto delle critiche rivolte alla sua amministrazione, la politica di Obama verso l’area Mena è stata prevalentemente reattiva ed estremamente cauta rispetto alle dinamiche in corso. Nel caso del contrasto all’Isis, al momento il maggiore impegno militare deciso dall’amministrazione Obama nella regione, gli Stati Uniti hanno man mano incrementato l’appoggio militare ai gruppi siriani, curdi e iracheni che combattono lo Stato Islamico, ed avviato una campagna di raid aerei con alleati occidentali¹² e regionali¹³ di dimensioni ridotte, dai contorni poco chiari e di discutibile efficacia. Anche nel caso della Libia, l’iniziale spinta politica per

⁷ Ibid., p. 5.

⁸ Joe Barnes and Andrew Bowen, *Rethinking U.S. Strategy in the Middle East*, Houston, Center for the Middle East, 2015, p. 3, <http://bakerinstitute.org/research/rethinking-us-strategy-middle-east>.

⁹ White House, *Statement by the President*, James S. Brady Press Briefing Room, 28 August 2014, <http://go.wh.gov/jPwYtu>.

¹⁰ Anthony H. Cordesman, “President Obama and Syria: The ‘Waiting for Godot’ Strategy”, in *CSIS Commentaries*, 1 September 2013, <https://shar.es/15sPMD>.

¹¹ Si veda tra gli altri Bob Woodward, *Obama’s Wars*, New York, Simon & Schuster, 2010.

¹² Australia, Canada, Danimarca, Francia, Italia, Regno Unito.

¹³ Arabia Saudita, Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Giordania, Qatar, Turchia.

l'intervento militare del 2011 è venuta da Parigi e non da Washington¹⁴, con la Casa Bianca che si è "limitata" al sostegno militare – in ogni caso indispensabile – ad una campagna aerea voluta e guidata maggiormente da Francia e Regno Unito, secondo l'idea di "*leading from behind*"¹⁵.

Il quarto aspetto della politica dell'amministrazione democratica verso l'area Mena – e non solo – è il grande realismo praticato nei fatti, seppur non codificato ufficialmente in una "dottrina Obama"¹⁶. La parola realismo in questo caso ha una duplice accezione. Da un lato, un approccio basato sul riconoscimento dei limiti della potenza americana e sull'attenta valutazione dei costi di una determinata azione – in particolar modo militare – in termini politici ed economici, rispetto ai possibili benefici attesi. Dall'altro, una *realpolitik* che abbandona ogni idea di trasformare la situazione regionale e/o di promuovere attivamente principi liberali e democratici, a favore invece di una difesa degli interessi nazionali statunitensi che passa soprattutto attraverso il mantenimento della stabilità nell'area Mena¹⁷ e la limitazione dei danni derivanti dalla conflittualità diffusa nella regione. Un approccio improntato alla *realpolitik* implica ad esempio l'assenza di un significativo sostegno concreto ai movimenti che hanno dato vita alle Primavere arabe, ed una posizione diplomatica pubblica timida se non silente¹⁸ in attesa dello sviluppo degli eventi. Allo stesso tempo, tale *realpolitik* comporta la disponibilità a dialogare e cooperare sia con le forze conservatrici che si oppongono ai cambiamenti innescati dalle Primavere arabe, siano esse di stampo militare come in Egitto o monarchico come in Arabia Saudita, sia con le forze islamiste emergenti, se queste ultime riescono a prendere il potere come avvenuto

¹⁴ Robert Springborg, "The US Response to the Arab Uprising: Leadership Missing", in Riccardo Alcaro and Miguel Haubrich-Seco (eds.), *Re-thinking Western Policies in Light of Arab Uprisings*, Roma, Nuova Cultura, 2012, p. 32 (IAI Research Papers 4), <http://www.iai.it/it/node/1385>.

¹⁵ P.J. Crowley, "Obama, tell Syria's Assad he has to go", in *The Washington Post*, 19 June 2009, <http://wpo.st/Sh010>.

¹⁶ Il presidente democratico ha costantemente evitato di definire una "dottrina Obama", così come ha rifiutato l'etichetta di "realista" pur mostrando ampie dosi di realismo. Si veda, tra gli altri, l'intervista di Matthew Yglesias a Obama per *The Vox Conversation* nel gennaio 2015, <http://www.vox.com/a/barack-obama-interview-vox-conversation/obama-foreign-policy-transcript>.

¹⁷ Fawaz A. Gerges, *Obama and the Middle East. The End of America's Moment?*, London/ New York, Palgrave Macmillan, 2011, p. 8.

¹⁸ Robert Springborg, "The US Response to the Arab Uprising: Leadership Missing", cit., p. 33-35.

durante la presidenza Morsi al Cairo. Un fatto nuovo questo rispetto al recente passato nel quale gli Stati Uniti in Egitto avevano evitato contatti con i gruppi islamisti concentrandosi solo sui vari elementi dell'establishment di Mubarak¹⁹, sebbene la preferenza americana negli ultimi cinque anni sia rimasta per le forze conservatrici rispetto a quelle islamiste emergenti. L'accordo con l'Iran è uno dei maggiori esempi di *realpolitik* nella regione. Infatti, l'amministrazione Obama ha fortemente perseguito il dialogo con uno stato non democratico ostile agli Stati Uniti, non volendo ricorrere all'uso della forza armata e accettando un compromesso che legittima il regime pur di evitare che Teheran si dotasse dell'arma nucleare²⁰. L'accordo sul nucleare non ha certo posto fine all'ostilità tra l'Iran e gli Usa, ma potrebbe aprire spazi per ulteriori cooperazioni, sebbene Washington e Teheran restino su fronti contrapposti in molti altri teatri della regione²¹.

Il quinto e probabilmente più importante aspetto dell'approccio Obama verso l'area Mena è la diminuzione della sua importanza per la politica estera e di difesa americana, sia rispetto alla precedente amministrazione sia in relazione all'Asia orientale. Un cambiamento di priorità esplicitato attraverso il concetto di "ribilanciamento" (*rebalancing*) americano verso il Pacifico²² e l'attenzione posta soprattutto alla Cina e, di conseguenza, agli alleati degli Usa nella regione asiatica e australe. Tale ribilanciamento non si è finora concretizzato in una significativa diminuzione degli assetti militari nella regione Mena, cosa invece avvenuta nell'Europa continentale fino allo scoppio della crisi in Ucraina²³: anzi il dispiegamento di droni è aumentato, mentre si è investito in infrastrutture per le comunicazioni satellitari militari come il *Mobile User Objective System* (Mous) in costruzione in Sicilia. Piuttosto, il *rebalancing* si è tradotto nella volontà di non

¹⁹ Issandr El Amrani, "The US Response to the Arab Uprising: Part of the Problem?", in Riccardo Alcaro and Miguel Haubrich-Seco (eds.), *Re-thinking Western Policies in Light of Arab Uprisings*, Roma, Nuova Cultura, 2012, p. 65 (IAI Research Papers 4), <http://www.iai.it/it/node/1385>.

²⁰ L'accordo sul nucleare iraniano è anche un esempio di multilateralismo, vista la partecipazione ai negoziati di Francia, Germania, Regno Unito, Russia e Unione europea.

²¹ Si veda, tra gli altri, Riccardo Alcaro, "The West and the Middle East After the Iran Nuclear Deal", in *IAI Working Papers*, No. 15|25 (July 2015), <http://www.iai.it/it/node/4449>.

²² White House, *National Security Strategy*, February 2015, http://nssarchive.us/?page_id=1310.

²³ Il personale militare americano permanentemente stanziato nei Paesi europei membri della Nato è sceso dalle circa 300mila unità degli anni '80 alle circa 30mila unità del 2014. Intervista a), Nato Headquarter, Bruxelles, 11 settembre 2015.

usare massicciamente lo strumento militare, e di non investire capitale politico e diplomatico nelle crisi e nei conflitti regionali, a meno che ciò non fosse strettamente necessario rispetto agli interessi nazionali americani. In quest'ottica va letto il sostanziale disimpegno di Obama dal processo di pace israelo-palestinese, aldilà delle dichiarazioni di circostanza²⁴, ed in generale la mancata assunzione di leadership rispetto alle Primavera arabe – riguardo alle quali non è stata elaborata né enunciata alcuna strategia²⁵ – così come alle guerre civili in Siria e Libia.

Gli ultimi due aspetti della politica di Obama verso l'area Mena, ovvero realismo/*realpolitik* e relativo disimpegno politico-militare, sono particolarmente rilevanti ai fini di questo studio perché è probabile caratterizzeranno anche la prossima amministrazione statunitense, democratica o repubblicana che sia. Infatti, visti i costi e i risultati degli interventi militari in Iraq e Afghanistan il realismo – nel duplice aspetto di cautela sull'uso della forza e *realpolitik* – prevale sia tra i democratici, rispetto all'interventismo liberale dell'amministrazione di Bill Clinton, sia tra i repubblicani rispetto alla “*Freedom Agenda*” e all'opportunità di “esportare la democrazia” per rendere l'America più sicura, teorizzata dai neoconservatori di George W. Bush. Un realismo che, secondo alcuni analisti, si applicherebbe anche alle alleanze con i Paesi arabi in termini, ad esempio, di ridotte aspettative americane sulla loro capacità di avvicinarsi ai valori e agli interessi statunitensi²⁶ e quindi a limitate pressioni di Washington in tal senso. Ciò riflette una maggiore propensione all'isolazionismo dell'opinione pubblica e dell'elettorato statunitense, complice la recente (seppur superata) crisi economica²⁷, la “fatica” finanziaria, politica e morale dopo un decennio di guerre in Iraq e Afghanistan, e la metaboliz-

²⁴ Richard N. Haass, “The Irony of American Strategy”, in *Foreign Affairs*, Vol. 92, No. 3 (May-June 2013), p. 59, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2013-04-03/irony-american-strategy>.

²⁵ Robert Springborg, “The US Response to the Arab Uprising: Leadership Missing”, cit., p. 41.

²⁶ Anthony H. Cordesman, “Strategic Partnership in the Middle East: Respecting Our Arab Allies, Realism About Ourselves”, in *CSIS Commentaries*, 9 October 2014, p. 1-2, <https://shar.es/15t08k>.

²⁷ A mero titolo di esempio, si può citare la conferenza dei sindaci delle maggiori città americane tenutasi a Baltimora nel 2011 che ha approvato un ordine del giorno chiedendo di porre fine al prolungato e massiccio sostegno economico americano all'Afghanistan, “poiché ha poco senso costruire ponti a Kandahar quando non si hanno i soldi per costruirli a Baltimora o Kansas City”. Michael Cooper, “Mayors See End to Wars as Fix for Struggling Cities”, in *The New York Times*, 11 June 2011, <http://nyti.ms/1MFuHpt>.

zazione del lutto dell'11 settembre anche grazie all'uccisione di Bin Laden²⁸. La difficoltà di creare e mantenere il consenso interno necessario per eventuali interventi militari su larga scala nell'area Mena sembra essere persistente, e rappresenta un indubbio limite politico all'azione di qualsiasi amministrazione statunitense nella regione. Inoltre, entrambi gli schieramenti concordano sostanzialmente, pur con sfumature diverse e pubbliche schermaglie pre-elettorali, sull'importanza economica dell'Asia orientale e sulle implicazioni geopolitiche e militari dell'ascesa della potenza cinese. Infine, la maggiore indipendenza energetica assicurata dal recente e futuro sfruttamento del gas non-convenzionale di cui è ricco il territorio americano diminuisce l'interesse strategico degli Stati Uniti per l'area Mena, anche se, come accennato nei precedenti capitoli, non lo elimina del tutto vista l'importanza della regione per il mercato energetico e l'economia mondiali. Non a caso la riflessione nell'establishment militare statunitense è da alcuni anni più orientata verso scenari di conflitti militari convenzionali, ad alta intensità ed elevata tecnologia, nel Pacifico orientale²⁹, piuttosto che a scenari di gestione delle crisi o di contro-guerriglia nell'area Mena. Emblematico al riguardo il discorso tenuto all'accademia di West Point da Robert Gates, Segretario alla Difesa durante la seconda amministrazione Bush e la prima di Obama, secondo il quale chi consigliasse al presidente americano di inviare forze terrestri americane per interventi su larga scala in Asia centrale, Medio Oriente o Africa dovrebbe "farsi controllare il cervello"³⁰.

Tutto ciò non significherà però *sic et simpliciter* la fine dell'influenza americana nell'area Mena: se la capacità americana di influenzare gli eventi nella regione non va sovrastimata, non bisogna neanche sottostimarla³¹. Gli Stati Uniti continueranno ad avere voce in capitolo, disporranno di strumenti di pressione diplomatici e militari, e resteranno presenti nelle dinamiche regionali come attore esterno. Anche perché, sebbene sia maturata nell'establishment americano la volontà di essere meno im-

²⁸ Joe Barnes and Andrew Bowen, *Rethinking U.S. Strategy in the Middle East*, cit., p. 29.

²⁹ Alessandro Marrone e Michele Nones, "Il rebalancing americano verso l'Asia-Pacifico e l'Air-Sea Battle: implicazioni per l'Europa e l'Italia", in *Nomos & khaos. Rapporto Nomisma 2013-2014 sulle prospettive economico-strategiche*, 2014, p. 275-287.

³⁰ Citato in Richard McGregor, "US Loses its Appetite for Job as the World's Policeman", in *Financial Times*, 3 March 2011, <http://on.ft.com/1GJXu9U>.

³¹ Dafna H. Rand, *Prepared Statement before the Senate Committee on Armed Services*, Center for New American Security, 24 March 2015, p. 3, <https://www.hsdl.org/?view&did=764803>.

pegnati nell'area Mena, è difficile per gli Stati Uniti disimpegnarsi oltre un certo limite dalla regione³², avendo comunque un interesse strategico nel salvaguardare l'accesso alle risorse energetiche necessarie per l'economia mondiale, nella sicurezza di Israele, nel contrasto al terrorismo e alla diffusione di armi di distruzione di massa, e nella stabilità degli stati nell'area – anche se non democratici – per evitare il diffondersi di guerre civili come quella siriana e irachena e di minacce quali lo Stato Islamico³³. In particolare, Israele rappresenta un interlocutore chiave per la regione, non solo per gli Usa e per l'Europa ma anche per molti governi del Medio Oriente. Al tempo stesso, la dimensione Ovest-Est influisce anche sull'area Mena e sull'impegno americano al riguardo, basti pensare al ruolo che ha avuto la Russia nel negoziato sul nucleare iraniano e nel supporto logistico alla Nato in Afghanistan, e che ha nella crisi siriana (e in misura minore nei rapporti con Turchia ed Egitto). In conclusione, ciò che cambia è il peso dell'influenza americana, che diminuirà in modo non marginale, e le caratteristiche del ruolo degli Stati Uniti, che sarà segnato più da una tendenza guardinga a reagire e bilanciare gli sviluppi in corso, ad esempio sostenendoli o contrastandoli, piuttosto che a guidarli con forza trainante in una determinata direzione.

4.2 I PAESI NATO ED IL MEDITERRANEO: VECCHI PROBLEMI E NUOVE DINAMICHE

L'analisi dei rapporti transatlantici tra una superpotenza come gli Stati Uniti ed i maggiori Paesi europei in materia di sicurezza, che si concretizza soprattutto (ma non esclusivamente) attraverso le dinamiche interne all'Alleanza atlantica e la sua stessa trasformazione nel periodo post Guerra Fredda, esula dall'ambito di questo capitolo³⁴. Si cercherà piuttosto di circoscrivere ed approfondire l'analisi nell'ottica della sicurezza nel Mediterraneo, considerando l'interazione tra la posizione dell'amministrazione Obama e quella dei principali Paesi europei – tranne l'Italia,

³² Richard N. Haass, "The Irony of American Strategy", cit., p.59.

³³ Joe Barnes and Andrew Bowen, *Rethinking U.S. Strategy in the Middle East*, cit., p. 7-8.

³⁴ Due utili punti di partenza al riguardo sono indubbiamente: Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La Nato tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano, Franco Angeli, 2001; Vittorio Emanuele Parsi, *L'Alleanza inevitabile. Europa e Stati Uniti oltre l'Iraq*, Milano, Egea, 2006.

che sarà trattata specificamente nell'ultimo capitolo di questo volume – e la risultante politica Nato verso la regione, in particolare negli ultimi cinque anni.

Anche dopo la costituzione della Nato nel 1949, Francia e Regno Unito hanno continuato ad impostare le loro relazioni con i Paesi del Mediterraneo a livello bilaterale, così come hanno fatto gli Stati Uniti dopo aver assunto con la crisi di Suez del 1956 il ruolo di potenza egemone nella regione. Poiché durante la Guerra Fredda la funzione della Nato era esclusivamente rivolta ad assicurare la difesa collettiva dall'Unione Sovietica, il ruolo dell'Alleanza nell'antico *Mare Nostrum* era sostanzialmente quello, piuttosto tradizionale per le potenze occidentali europee, di tenere Mosca fuori dai "mari caldi". Il periodo post Guerra Fredda ha segnato un'evoluzione della Nato, tanto che il Concetto strategico dell'Alleanza attualmente in vigore, adottato nel 2010 al vertice dei capi di stato e di governo alleati a Lisbona, individua tre "compiti principali" (*core task*) posti allo stesso livello: la difesa collettiva ai sensi dell'articolo 5 del Trattato di Washington; le operazioni di gestione delle crisi al di fuori del territorio dei Paesi membri; la "sicurezza cooperativa", che a sua volta comprende la "politica della porta aperta" a nuovi membri dell'Alleanza, i partenariati con Paesi terzi e organizzazioni internazionali, la politica di non proliferazione e controllo degli armamenti³⁵. Il Concetto strategico del 2010 rappresenta un punto di equilibrio tra le differenti visioni interne all'Alleanza sviluppatesi negli anni '90 e 2000 quanto a scopi, *ratio* e focus geografico della Nato³⁶.

Un equilibrio che riflette anche il ruolo sviluppato dalla Nato nell'area Mena. Infatti l'Alleanza ha avviato e conduce missioni navali nel Mediterraneo, in funzione di controllo e contrasto al terrorismo (*Active Endeavour*), e nel Golfo di Aden contro la pirateria (*Ocean Shield*), nonché missioni di rafforzamento della difesa aerea in Turchia³⁷. A livello politico-diplomatico, nel 1994, su impulso soprattutto dei maggiori alleati affacciati sul *Mare Nostrum* – Francia, Italia e Spagna – la Nato ha avviato il Dialogo Mediterraneo con sette stati della regione³⁸. Dieci anni dopo, l'Iniziativa di cooperazione di Istanbul (*Istanbul Cooperation Initiative*, Ici) con i Pa-

³⁵ Nato, *Strategic Concept*, 2010, <http://www.nato.int/strategic-concept/Index.html>.

³⁶ Alessandro Marrone, "The Equilibrium of the 2010 NATO Strategic Concept", in *The International Spectator*, Vol. 46, No. 3 (September 2011), p. 111.

³⁷ Dal 2006 al 2011 la Nato ha anche condotto una missione di addestramento delle forze di sicurezza irachene, la *Nato Training Mission Iraq*.

³⁸ Egitto, Giordania, Israele, Marocco, Mauritania e Tunisia aderiscono nel 1995, l'Algeria nel 2000.

esi del Golfo è stata lanciata su impulso americano, turco e – di nuovo – dei Paesi Nato affacciati sul Mediterraneo³⁹. Entrambi i partenariati Nato verso l'area Mena sono stati criticati per gli scarsi risultati ottenuti sia a livello politico-strategico che operativo, e sono stati generalmente ritenuti dagli stati membri meno importanti di quelli con i Paesi dell'ex blocco sovietico – anche in virtù dell'allargamento dell'Alleanza ad est che era ovviamente impossibile a sud⁴⁰. In particolare, il Dialogo Mediterraneo è stato bloccato nel suo formato multilaterale dalle relazioni tese tra Israele e gli altri Paesi Mena parte del forum (nonché tra Tel Aviv e Ankara dopo il 2010). A livello bilaterale, tra l'Alleanza e ciascun Paese terzo parte dei due *fora* – il cosiddetto “Nato+1” – si sono registrati maggiori progressi, specialmente a livello operativo⁴¹, tuttavia le divisioni all'interno degli Alleati sulle priorità da perseguire riguardo alla sicurezza nel Mediterraneo hanno ostacolato la cooperazione anche in questo formato⁴². Ad esempio, mentre Italia e Spagna spingevano per stabilire una partnership più completa, con una struttura simile al Partenariato per la pace, altri stati temevano che un allargamento dell'Alleanza in due direzioni potesse finire col “sovraccaricarla”⁴³. Quanto all'Ici, è stata impostata sulla cooperazione a livello operativo per il contrasto al terrorismo e alla proliferazione nucleare e delle armi di distruzione di massa, e su un carattere esclusivamente bilaterale (Nato+1) anche al fine di evitare alcuni dei problemi emersi con il Dialogo Mediterraneo. Tuttavia, di nuovo, l'assenza di una posizione chiara e condivisa tra gli stati membri sulla *ratio* di questo partenariato, in aggiunta alla mancanza nel consesso di uno stato chiave per il Golfo come l'Arabia Saudita, ha fatto sì che l'Ici raggiungesse risultati modesti se non deludenti⁴⁴. Il livello di cooperazione è rimasto limitato

³⁹ Hanno aderito all'iniziativa Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Kuwait e Qatar.

⁴⁰ Erik Reichborn-Kjennerud, “NATO in the ‘New’ MENA Region. Competing Priorities amidst Diverging Interests and Financial Austerity”, in *NUPI Reports*, 2013, p. 7, <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=160248>.

⁴¹ Le attività sono state svolte da vari gruppi di lavoro su aree tematiche. Già nella seconda metà degli anni '90 Egitto, Giordania e Marocco hanno contribuito alle missioni Nato in Bosnia, e gli ultimi due paesi anche a quella in Kosovo. Si veda al riguardo Gunther Hauser, “The Mediterranean Dialogue: A Transatlantic Approach”, in *CRiSSMA Working Papers*, No. 9 (2006).

⁴² Florence Gaub, *Against all Odds. Relations between NATO and the MENA Region*, Carlisle, Strategic Studies Institute, August 2012, p. 8, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/PUB1112.pdf>.

⁴³ *Ibid.*, p. 6.

⁴⁴ Si veda, tra gli altri, Jean Loup Samaan, “NATO in the Gulf: Partnership Without a

anche perché, come sottolineano alcuni esperti, questi forum di cooperazione hanno avuto la tendenza a concentrarsi in maniera predominante sugli interessi e l'agenda di sicurezza dell'Alleanza atlantica, anziché su quelli dei Paesi partner⁴⁵.

In ogni caso, entrambi i partenariati rivolti verso la regione Mena sono serviti quantomeno ad avviare un dialogo tra la Nato ed una serie di governi che avevano scarsa conoscenza dell'Alleanza e molta diffidenza al riguardo. Dal 2011, inoltre, la Nato ha offerto ai Paesi parte del Dialogo Mediterraneo e dell'Ici un ventaglio di cooperazioni simile a quello proposto un quindicennio prima agli stati ad est dell'Alleanza⁴⁶, e sei membri del Dialogo Mediterraneo⁴⁷ hanno avviato con essa un Programma di partenariato individuale. Successivamente, nel 2015, iniziative a sostegno delle capacità militari locali (*capacity building*) sono state decise dall'Alleanza a favore di Giordania e Iraq. In generale, a livello operativo di singoli progetti su temi politicamente meno sensibili, ad esempio la messa in sicurezza di depositi militari, si sono fatti passi in avanti specie in un ambito Nato+1⁴⁸. A livello politico-strategico, il dialogo avviato tramite il Dialogo Mediterraneo e l'Ici ha probabilmente contribuito al supporto diplomatico da parte della Lega araba per l'operazione Nato *Unified Protector* in Libia nel 2011, ed ha facilitato il contributo militare, seppure molto modesto, fornito alla medesima da Giordania, Qatar ed Emirati Arabi Uniti⁴⁹. Non va inoltre dimenticato che il Dialogo Mediterraneo ha il merito di costituire uno dei pochi ambiti multilaterale in cui Israele e stati arabi siedono allo stesso tavolo, insieme ad europei e nordamericani, per discutere questioni di sicurezza. Difficilmente si poteva ottenere di più dal Dialogo Mediterraneo e dall'Ici considerando due ostacoli di fondo. *In primis*, i Paesi della regione puntavano ad ottenere dalla Nato un ombrello

Cause?", in *NDC Research Papers*, No. 83 (October 2012), <http://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=438>.

⁴⁵ Martin A. Smith e Ian Davis, "NATO's Mediterranean Dialogue in the Wake of the Arab Spring: Partnership for Peace or Succour for Despots?", in *NATO Watch Briefing Papers*, No. 19 (27 June 2011), p. 1, <http://natowatch.org/node/516>.

⁴⁶ Erik Reichborn-Kjennerud, "NATO in the 'New' MENA Region", cit., p. 22.

⁴⁷ Egitto, Giordania, Israele, Marocco, Mauritania e Tunisia.

⁴⁸ Intervista b), Nato Headquarter, Bruxelles, 11 settembre 2015.

⁴⁹ I tre Paesi hanno effettuato il 6 per cento delle sortite aeree della coalizione durante la campagna aerea, contro ad esempio il 9 per cento dell'Italia, l'11 per cento del Regno Unito, il 21 per cento della Francia ed il 27 per cento degli Stati Uniti. Si veda Mario Arpino, "L'Italia nelle operazioni in Libia", in *AffarInternazionali*, 6 dicembre 2011, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1925>.

di sicurezza contro minacce esterne (ad esempio l'Iran), o interne, che l'Alleanza non aveva intenzione di fornire poiché l'obiettivo dal punto di vista Nato era piuttosto un miglioramento dell'interoperabilità militare, anche al fine di ottenere il contributo di questi Paesi alle proprie missioni fuori area, ed un processo di *confidence building* a livello politico. Allo stesso tempo, stati membri quali Usa, Francia e Regno Unito hanno continuato a preferire di gran lunga le rispettive relazioni bilaterali con i Paesi Mena rispetto a quelle inquadrare nei partenariati Nato, e quindi hanno dedicato scarso impegno politico e sostegno economico, ad esempio, al Dialogo Mediterraneo.

In questo contesto, la politica dell'amministrazione Obama verso l'area Mena, così come discussa nel precedente paragrafo, ha comportato una certa diminuzione della leadership americana nel processo decisionale in seno all'Alleanza – e in generale nei rapporti transatlantici – rispetto a questa regione, ed in particolare riguardo alla sicurezza nel Mediterraneo. Il che non vuol dire completa assenza o disinteresse americano, ma piuttosto un minore impegno ed un maggiore spazio per una responsabilizzazione degli alleati europei⁵⁰. All'attenuarsi della guida americana non è però corrisposta una collegiale assunzione di responsabilità da parte dei maggiori Paesi del Vecchio Continente, né in ambito Nato né in quello Ue, ma piuttosto una ri-nazionalizzazione della politica estera e di difesa verso la regione, su direttrici nazionali divergenti. In particolare nel caso della Francia, ed in misura minore nel Regno Unito, vi è stata secondo alcuni analisti una rinascita di ambizioni neo-colonialiste che ha rapidamente condotto, attraverso l'intervento militare del 2011, al disastro libico⁵¹ oggi sotto gli occhi di tutti.

Per quanto riguarda Parigi, sia la presidenza gollista di Nicolas Sarkozy che quella socialista di François Hollande si sono caratterizzate per l'interventismo militare nel Sahara e nel Sahel, prima in Libia nel 2011 e poi in Mali nel 2013, nonché per interventi di portata minore in Ciad e Repubblica Centrafricana e – dal 2014 in poi – per un maggiore attivismo in Siria e Iraq. Nel frattempo, il contingente militare francese è rimasto costantemente il secondo per entità, dopo quello italiano, nell'ambito della missione Unifil II in Libano, mentre la portaerei Charles De Gaulle ha stazionato stabilmente nel Mediterraneo orientale. La Francia ha un'al-

⁵⁰ Intervista a), Nato Headquarter, Bruxelles, 10 settembre 2015.

⁵¹ Si veda, tra gli altri, Giuseppe Cucchi, "Il Mediterraneo senza potenza egemone", in *AffarInternazionali*, 28 luglio 2015, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3133>.

ta percezione della minaccia terroristica proveniente dalla destabilizzazione dell'area Mena, ulteriormente accentuata dagli attentati di Parigi del 2015⁵² che hanno rappresentato, politicamente, un "11 settembre": nella percezione dei decisori politici l'escalation terroristica ha legato la sicurezza interna francese alla pacificazione di alcune aree del Sahara e del Levante dove è attivo lo Stato Islamico⁵³. Tale percezione si innesta su una visione di integrazione del Nord Africa nel quadro europeo, radicata nel rapporto post-coloniale con i Paesi del Maghreb e tradottasi nell'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo – iniziativa che è stata però accantonata in seguito alle Primavere arabe⁵⁴. Più in generale, la Francia vede la regione come uno spazio geopolitico che va dall'Africa sub sahariana al Nord Africa e al Medio Oriente, nel quale vi è stato un significativo e crescente presidio militare francese non solo con le suddette operazioni ma anche in termini di posizionamento di assetti in basi locate dal Niger a Gibuti⁵⁵. La Francia ha anche intensificato la cooperazione militare con Paesi chiave del mondo arabo quali Egitto e Qatar, come dimostra ad esempio la vendita ai due stati mediorientali da parte di industrie francesi di avanzati sistemi d'arma, quali i velivoli da combattimento Rafale⁵⁶, nonché il recente acquisto di due navi da guerra Mistral da parte del governo egiziano⁵⁷. La politica francese verso l'area Mena non si è tuttavia concretizzata finora in ambito Nato ma in una serie di iniziative unilaterali, anche vista la diversa percezione della minaccia e la minore propensione all'intervento militare degli altri stati europei. Nel caso del Mali l'operazione politica, diplomatica e militare è stata condotta su base sostanzialmente nazionale, con un limitato supporto logistico da parte degli Stati Uniti e di alcuni Paesi europei. Nel caso della Libia, l'iniziativa di Parigi ha cercato e trovato la sponda di Washington e Londra sull'idea di una coalizione *ad hoc*, che nei primi giorni della campagna aerea ha operato al di fuori del comando militare integrato della Nato sotto guida

⁵² Jean-Pierre Darnis, "Basta con i sospetti, collaboriamo", in *Il Foglio*, 20 marzo 2015, p. 3, <http://www.iai.it/it/node/3945>.

⁵³ Intervista a margine della Pan-European Conference "Worlds of Violence", Catania, 23 settembre 2015.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Pierre Tran, "France Sells 24 Rafale Fighters to Qatar", in *DefenseNews*, 30 April 2015, <http://defnews.ly/1GIMI4Z>.

⁵⁷ "Al-Sisi compra le Mistral costruite per Putin", in *Analisi Difesa*, 24 settembre 2015, <http://www.analisedifesa.it/?p=28522>.

americana⁵⁸. L'intervento del 2011 ha segnato la presa di coscienza da parte francese che il sostegno americano è fondamentale per operazioni militari nell'area Mena, ad esempio in termini di assetti ad alta tecnologia quali satelliti e velivoli a pilotaggio remoto, e ciò ha portato sia ad un ravvicinamento tra Parigi e Washington sia a maggiori investimenti francesi nei settori dove maggiore è il gap con gli Stati Uniti⁵⁹. Al tempo stesso, ciò risponde all'approccio *a la carte* adottato da Parigi rispetto alla cooperazione nel settore della difesa. Anche in ambito Nato – dove vi è una certa vicinanza con Londra in virtù del trattato di Lancaster House, ma non solo – la Francia mantiene ampia libertà di manovra rifiutando ad esempio vincoli stringenti sulle capacità da impegnare per la pianificazione militare dell'Alleanza⁶⁰. La Nato è vista come funzionale alla difesa collettiva dell'Europa e alla cooperazione con gli Stati Uniti, specialmente dopo il ritorno di Parigi nel comando militare integrato alleato, ma non come uno strumento per operazioni nell'area Mena per lo stesso motivo per cui non lo è l'Ue⁶¹: per la posizione non-interventista di altri Paesi europei, per divergenza di visioni politiche sulla regione o per mancanza di capacità militari per le operazioni. Di fatto, la Francia si presenta sempre più come un alleato chiave per diversi stati del Medio Oriente in grado di offrire bilateralmente alcune garanzie di sicurezza militare, a cui corrispondono crescenti scambi economici nel mercato della difesa.

In maniera in qualche modo opposta rispetto agli sviluppi francesi, il Regno Unito ha scontato una forte e crescente opposizione parlamentare e dell'opinione pubblica riguardo a significativi impegni militari oltremare, dovuta – come nel caso americano – allo scotto finanziario, politico e di vite umane pagato in Iraq e Afghanistan nel decennio precedente, nonché alla crisi economico-finanziaria che ha comportato pesanti tagli al bilancio della difesa. La cocente sconfitta del governo conservatore guidato da

⁵⁸ L'operazione denominata Odissey Dawn iniziò il 19 marzo 2011 e proseguì fino al 29 marzo. A seguito della decisione di trasferire alla Nato le funzioni di comando e controllo di tutte le operazioni militari in Libia, il 31 marzo l'operazione passò formalmente sotto il controllo dell'Alleanza. Per maggiori informazioni sull'operazione e il passaggio di comando delle operazioni militari alla Nato, si veda, tra gli altri, Jeremiah Gertler, "Operation Odyssey Dawn (Libya): Background and Issues for Congress", in *CRS Reports for Congress*, No. 41752 (30 March 2011), <https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R41725.pdf>.

⁵⁹ Intervista a margine della Pan-European Conference "Worlds of Violence", Catania, 23 settembre 2015.

⁶⁰ Intervista a), Nato Headquarter, Bruxelles, 10 settembre 2015.

⁶¹ Intervista a margine della Pan-European Conference "Worlds of Violence", Catania, 23 settembre 2015.

David Cameron nel voto parlamentare del 2013, che avrebbe dovuto autorizzare la partecipazione britannica ad un'eventuale bombardamento aereo della Siria⁶², è un esempio emblematico in tal senso. Ridotte risorse per la difesa e scarso appetito politico per impegni militari all'estero⁶³, assieme al prevalere nel dibattito pubblico di altre questioni come il referendum sull'indipendenza della Scozia e quello sull'uscita dall'Ue, hanno ridotto l'interesse britannico verso la regione nonché l'attivismo di Londra all'interno della Nato⁶⁴. Il Regno Unito è rimasto comunque ben presente nel processo decisionale dell'Alleanza, adottando una posizione pragmatica e inserendosi nelle dinamiche in corso a tutela degli interessi nazionali nella regione⁶⁵. In questo contesto, la partecipazione britannica all'intervento in Libia ha rappresentato l'unico esempio di ruolo militare attivo giocato nel Mediterraneo. Nel 2011 Londra non ha ritenuto di poter lasciare a Parigi la leadership politica di una missione così importante in tandem con gli Usa, e quindi rafforzare la posizione della Francia come nuovo alleato di riferimento di Washington per la sicurezza dell'area Mena: la volontà di preservare la "special relationship" con gli Stati Uniti⁶⁶ e la necessità di bilanciare il protagonismo francese sono stati tra i principali motivi dell'attivismo inglese nel 2011. Queste motivazioni emergono chiaramente se si considera la posizione assunta da Londra al momento di decidere il passaggio di comando della campagna aerea in risposta all'intenzione degli Stati Uniti di fare un passo indietro nell'ottica del suddetto approccio Obama al Mena. All'epoca, dopo la prima fase denominata *Odissey Down*, l'Italia e altri Paesi alleati premevano per ricondurre la campagna aerea nell'ambito delle strutture politico-militari dell'Alleanza. In quell'occasione il Regno Unito si contrappose alla proposta francese di costituire una struttura di comando franco-britannica che avrebbe visto Parigi giocare un ruolo di primo piano e insistette, invece, presso gli altri Paesi europei affinché *Odissey Dawn* fosse ricondotta sotto

⁶² Robert Winnett, "Syria crisis: No to war, blow to Cameron", in *The Telegraph*, 29 August 2013, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/10275158/Syria-crisis-No-to-war-blow-to-Cameron.html>.

⁶³ Sulle prospettive del Regno Unito si veda Julien Lindley-French, *Little Britain? Twenty-First Century Strategy for a Middling European Power*, Melbourne, Wilkinson Publishing, 2014.

⁶⁴ Intervista, International Institute for Strategic Studies, Londra, 15 marzo 2015.

⁶⁵ Intervista a), Nato Headquarter, Bruxelles, 10 settembre 2015.

⁶⁶ Madelene Lindström and Kristina Zetterlund, "Setting the Stage for the Military Intervention in Libya. Decisions Made and their Implications for EU and NATO", in *FOI Reports*, October 2012, p. 37, <http://www.foi.se/rapport?rNo=FOI-R--3498--SE>.

il comando militare integrato della Nato per diventare *Unified Protector*, tenendo così fede alla propria propensione atlantista⁶⁷. La riluttanza britannica ad impegnarsi militarmente nell'area Mena in modo significativo, nonostante la tendenza ad intervenire a fianco dell'alleato statunitense, è confermata anche dalla decisione di partecipare ai raid aerei in Iraq della coalizione anti-Isis guidata dagli Stati Uniti, avvenuta a settembre 2014, escludendo però sia bombardamenti in Siria sia qualsiasi intervento di truppe di terra⁶⁸.

La Germania, dal canto suo, ha mostrato scetticismo e riluttanza riguardo ad un intervento militare in Libia, così come in generale nell'area Mena, anche nel quadro di una missione Nato. Il duplice motivo di tale approccio sta nella mancanza di un forte impegno politico dell'alleato statunitense, al contrario di quanto accaduto in Afghanistan, e nel collocarsi del teatro libico al di fuori dell'area europea di interesse geopolitico per Berlino (all'interno della quale ricadevano invece i Balcani occidentali dove la Germania ha partecipato attivamente agli interventi Nato)⁶⁹. L'astensione tedesca nel voto del Consiglio di Sicurezza dell'Onu sulla mozione che avrebbe dato legittimità giuridica all'intervento in Libia, ed il mancato contributo del Paese alle operazioni militari – incluso il forfait da parte di Berlino a capacità comuni Nato come gli aerei da ricognizione *Awacs*⁷⁰ – sono state le prove più evidenti della posizione non-interventista tedesca rispetto alla sicurezza nella sponda sud del Mediterraneo. La Germania infatti vede il Mediterraneo come il confine dell'Europa, oltre il quale si collocano da un lato l'Africa e dall'altro il Medio Oriente, e non come una regione i cui stati sono fortemente interconnessi⁷¹. Aldilà di questo confine marittimo dell'Europa non c'è da parte tedesca né interesse né volontà di intervenire in Africa⁷², sia a causa del retaggio storico

⁶⁷ International Institute for Strategic Studies, "War in Libya: Europe's confused response", in *IJSS Strategic Comments*, Vol. 17, No 18 (April 2011).

⁶⁸ In seguito, è emerso che il Regno Unito ha contribuito in misura limitata anche ai raid occidentali in Siria. Si veda Patrick Wintour, "David Cameron knew UK pilots were bombing Isis in Syria", in *The Guardian*, 17 July 2015, <http://gu.com/p/4ampf/stw>.

⁶⁹ Intervista a margine del seminario "Beyond the Political Guidance: International Experts Workshop on NATO's Strategic Agenda", Como, 22 luglio 2015.

⁷⁰ "Libia: la Germania ritira navi da teatro delle operazioni", in *La Repubblica*, 23 marzo 2011.

⁷¹ Intervista a), Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlino, 17 settembre 2015.

⁷² Claudia Major and Christian Moelling, "German Defence Policy in 2014 and beyond: Options for Change", in *Notes du Cerfa*, No. 113 (June 2014), <http://www.ifri.org/en/node/8587>.

della Seconda Guerra mondiale, ancora rilevante, sia per la negativa esperienza tedesca con la missione Eufor Congo nel 2006⁷³. Più in generale, in linea con i limiti costituzionali all'uso della forza armata all'estero, nonché con le problematiche della propria cultura strategica quanto ad interventismo militare⁷⁴, negli anni successivi alle primavere arabe la Germania ha prestato poca attenzione alla sicurezza nella regione Mena – ed è stata soddisfatta della riduzione dell'impegno Nato in Afghanistan. Berlino ha quindi resistito alle richieste provenienti da altri alleati, in particolare francesi ed italiani, di impegnarsi nelle crisi a sud dell'Europa e ha fornito alla Francia un limitato supporto logistico in Mali – sostanzialmente allo scopo di non mettere in crisi il rapporto bilaterale franco-tedesco⁷⁵. Similmente, la crisi migratoria nel Mediterraneo aggravatasi a partire dal 2013 non ha interessato l'opinione pubblica tedesca, colpita solo dal flusso di migranti e profughi dai Balcani alla *Mitteleuropa*, e la sicurezza marittima nel *Mare Nostrum* rimane tuttora “fuori dai radar” di Berlino⁷⁶. La Germania si è piuttosto concentrata sull'Europa centro-orientale e sulle dinamiche interne all'Alleanza quanto a difesa collettiva e cooperazione militare, proponendo il concetto di “*framework nation*” per la messa a fattor comune di capacità militari nazionali attorno ad alcuni Paesi-guida – posizione per la quale si sono candidati la Germania, l'Italia e il Regno Unito⁷⁷: una politica che secondo alcuni mira, nel medio periodo, a rendere la Germania l'alleato di riferimento degli Stati Uniti per la sicurezza dell'Europa⁷⁸. Altre linee di azione della politica estera tedesca verso l'area Mena sono state condotte al di fuori dell'ambito Nato, ad esempio con il sostegno alle proposte Ue di addestramento e fornitura di materiali militari⁷⁹ ai Paesi partner della regione, le forniture di sistemi d'arma all'Algeria, o con la decisione di scegliere all'interno dei flussi

⁷³ Intervista a), Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlino, 17 settembre 2015.

⁷⁴ Julian Junk and Christopher Daase, “Germany”, in Heiko Biehl, Bastian Giegerich and Alexandra Jonas (eds.), *Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies Across the Continent*, Wiesbaden, Springer VS, 2013, p. 139-152.

⁷⁵ Intervista b), Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlino, 17 settembre 2015.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Il gruppo costituito dall'Italia comprende altri cinque Paesi: Albania, Austria, Croazia, Slovenia, Ungheria. Il gruppo costituito dalla Germania ne conta diciassette. Intervista a), Nato Headquarter, Bruxelles, 10 settembre 2015.

⁷⁸ Intervista a), Nato Headquarter, Bruxelles, 10 settembre 2015.

⁷⁹ Thierry Tardy, “Enabling partners to manage crises. From ‘train and equip’ to capacity-building”, in EU ISS Briefs, No. 18 (June 2015), http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_18_Train_and_Equip.pdf.

migratori diretti verso l'Europa i profughi siriani quale componente più facilmente e produttivamente integrabile nella società tedesca.

In questo contesto di relativo disinteresse alleato per l'area Mena da parte di Usa, Regno Unito e Germania, e di attivismo unilaterale francese, nel 2012 il vertice Nato di Chicago si è concentrato sul completamento della missione Isaf in territorio afgano, ed ha posto poca o nessuna attenzione ai cambiamenti innescati dalle (allora) recenti Primavere arabe, incluse la guerra civile in Siria, la situazione di anarchia in Libia e l'avvento al potere della Fratellanza musulmana in Egitto. Nonostante appena un anno prima la stessa Alleanza avesse condotto otto mesi di campagna aerea contro il regime di Gheddafi, contribuendo di fatto seppure non intenzionalmente alla destabilizzazione della Libia e del Nord Africa, nessuna iniziativa a favore della sicurezza della sponda sud del Mediterraneo fu decisa al vertice.

A partire dal 2014 la guerra tra Russia e Ucraina e la crisi nei rapporti tra Nato e Federazione Russa hanno fortemente influenzato l'approccio degli stati membri dell'Alleanza rispetto all'area Mena. Vi è infatti stato un forte e generale spostamento dell'attenzione e delle priorità dal "fianco sud" della Nato al "fianco est", in particolare alla situazione in Ucraina e nel Mar Nero, ma anche in Moldova, nel Mar Baltico e – in misura minore – nelle acque dell'Artico. Spostamento accompagnato da un ritorno al vertice delle priorità Nato della difesa collettiva dei Paesi membri, a scapito della gestione delle crisi "fuori area": al centro dell'attenzione alleata vi sono il confine terrestre tra la Russia, da un lato, e Polonia e Paesi Baltici dall'altro. Gli stati membri posizionati sul "fianco est" sono stati i più strenui sostenitori di questo doppio riorientamento verso l'Europa continentale e la difesa collettiva, sostenuto peraltro con forza anche da Regno Unito, Germania e Norvegia. Tale evoluzione è stata codificata al massimo livello politico dal vertice Nato svoltosi in Galles a settembre 2014, che ha adottato una serie di misure per rassicurare i Paesi dell'Europa orientale, disincentivare ulteriori azioni militari russe, e aumentare la capacità di reazione delle forze Nato tramite il *Readiness Action Plan* (Rap)⁸⁰. La "punta di lancia" prevista dal Rap è la *Very High Readiness Joint Task Force* (Vjtf), della quale la Germania ha preso la guida nel quadro di un rafforzamento della presenza militare tedesca in Polonia e nell'Europa centro-orientale⁸¹.

⁸⁰ Alessandro Marrone, "La Nato e la partita con Mosca", in *AffarInternazionali*, 1 settembre 2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2793>.

⁸¹ Claudia Major and Christian Moelling, *Not a hegemon, but the backbone: Germany takes a leading role in NATO's strategic adaptation*, European Leadership Network, 23 feb-

Nella lotta contro lo Stato Islamico la Nato è stata invece per così dire “una variabile dipendente”⁸². La coalizione internazionale per contrastare l’avanzata dello Stato Islamico in Iraq è stata organizzata dagli Stati Uniti con alleati a geometria variabile, e l’Alleanza è stata utilizzata come mera piattaforma di mobilitazione. La generale avversione da parte dei Paesi membri della Nato per un intervento militare in Siria e Iraq ha fatto sì che l’impegno dell’Alleanza si limitasse ad attività di supporto: rafforzamento della difesa aerea turca, organizzazione di programmi di addestramento per le forze armate irachene⁸³, contributo nel monitoraggio dei combattenti stranieri (*foreign fighters*) e delle principali milizie estremiste islamiste, e approfondimento dei partenariati nella regione⁸⁴. Su quest’ultimo fronte, si sono intensificati i rapporti con i Paesi che rappresentano relative “isole di stabilità” nella regione, come Giordania, Marocco e Mauritania⁸⁵. Gli stati Nato che si affacciano sul Mediterraneo, *in primis* l’Italia, dal canto loro hanno cercato di controbilanciare il doppio riorientamento, ricordando l’importanza della sicurezza del Mediterraneo per l’Alleanza e sostenendo che le capacità militari da ammodernare e predisporre con maggiore prontezza nel quadro del Rap dovessero essere utilizzabili anche per missioni di gestione delle crisi nel “fianco sud”⁸⁶. A tal fine, è stata proposta una maggiore attenzione alle dimensioni marittima ed aerea, ed una loro migliore integrazione nel Rap⁸⁷. Inoltre, l’Italia vede nella Nato un’organizzazione politico-militare per proiettare stabilità nel vicinato dei Paesi membri, e non solo uno strumento militare per la loro difesa collettiva. Con il peggiorare della situazione in Libia e Siria e la conseguente pressione migratoria attraverso il Mediterraneo ed i Balcani, l’Italia ed altri Paesi alleati mediterranei hanno insistito sul fatto che l’Alleanza dovesse essere pronta a difendere tutti i propri membri a est e

braio 2015, http://www.europeanleadershipnetwork.org/not-a-hegemon-but-the-backbone-germany-takes-a-leading-role-in-natos-strategic-adaptation_2459.html.

⁸² Andreas Jacobs and Jean-Loup Samaan, “Player at the sidelines. Nato and the fight against ISIL”, in *NDC Research Papers*, No. 107 (December 2014), p. 4, <http://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=750>.

⁸³ Nel 2015 il governo iracheno ha chiesto l’avvio di un programma Nato di *Defence Capacity Building*, che l’Alleanza sta valutando in cooperazione con la Giordania.

⁸⁴ Andreas Jacobs and Jean-Loup Samaan, “Player at the sidelines. Nato and the fight against ISIL”, cit. p. 4.

⁸⁵ Interviste b e c, Nato Headquarter, Bruxelles, 11 settembre 2015.

⁸⁶ Judy Dempsey, “Why Defense Matters: A New Narrative for NATO”, in *Carnegie Europe Papers*, 24 June 2014, <http://ceip.org/1tEDSsC>.

⁸⁷ Intervista c), Nato Headquarter, Bruxelles, 11 settembre 2015.

a sud, a 360 gradi⁸⁸, rispetto ad un impegno alleato giudicato insoddisfacente sul fronte meridionale rispetto a quanto fatto su quello orientale. Da parte sua la Turchia, con l'aggravarsi dei conflitti in Siria e Iraq, ha mostrato maggiore attivismo in ambito Nato, chiedendo e ottenendo un rafforzamento della difesa missilistica contro eventuali minacce provenienti dai suoi confini terrestri meridionali, ed in generale sensibilizzando gli alleati rispetto alle minacce provenienti dal Medio Oriente, in particolare quella terroristica⁸⁹. In quest'ottica, nell'autunno 2015 la Vjtf è stata testata in una simulazione su larga scala condotta in Italia, Spagna e Portogallo, denominata *Trident Juncture*. Con circa 36mila militari da 31 Paesi membri e partner dell'Alleanza,⁹⁰ si tratta della più grande esercitazione Nato dalla fine della Guerra Fredda, che si svolge in uno scenario non di difesa collettiva ma di gestione di una crisi in un Paese terzo fittizio ma dalle caratteristiche simili a quelle dell'area Mena. Inoltre, è in corso una riflessione a livello politico e militare all'interno della Nato su possibili piani per concretizzare anche in funzione del "fianco sud" le misure del Rap, inizialmente concepite solo in risposta alla Russia⁹¹. Piani che è previsto siano inseriti nell'agenda del vertice di Varsavia, ma che possono essere efficacemente elaborati solamente se l'Alleanza chiarisce a livello politico-strategico cosa vuole e cosa può fare rispetto alle minacce provenienti dal Mediterraneo, minacce a loro volta di natura non militare, o non solo militare, cui la Nato non è abituata a rispondere.

Il negoziato all'interno dell'Alleanza tra i sostenitori delle diverse priorità – ovvero difesa collettiva dalla minaccia orientale piuttosto che risposta anche militare alle minacce meridionali – si è riflesso anche nel dibattito Nato sulla "guerra ibrida" (*hybrid warfare*). Il termine è diventato d'uso comune dopo l'annessione della Crimea da parte russa. La sua definizione è ancora incerta, anche considerando che molti suoi elementi non sono affatto nuovi⁹² se si pensa a precedenti esempi di guerriglia, guerra asimmetrica, oppure operazioni coperte condotte da diversi stati durante e dopo la Guerra Fredda. Secondo una recente definizione fornita dai ri-

⁸⁸ Intervista d), Nato Headquarter, Bruxelles, 11 settembre 2015.

⁸⁹ Intervista c), Nato Headquarter, Bruxelles, 10 settembre 2015

⁹⁰ Si veda il sito del Nato Allied Joint Force Command: <http://www.jfcb.nato.int/trident-juncture.aspx>.

⁹¹ Intervista d), Nato Headquarter, Bruxelles, 11 settembre 2015.

⁹² Si veda, tra gli altri, Alex Deep, "Hybrid War: Old Concept, New Techniques", in *Small Wars Journal*, No. 24, March 2015, <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/hybrid-war-old-concept-new-techniques>.

cercatori del Nato Defence College, il termine descrive “una forma di conflitto violento che coinvolge simultaneamente stati e attori non statuali, con l’uso di mezzi bellici convenzionali e non convenzionali che non sono limitati al campo di battaglia e ad un determinato spazio fisico”⁹³. Il caso principe di guerra ibrida è ovviamente quello della Russia contro l’Ucraina, che ha innescato la reazione della Nato e l’attuale riflessione teorica sulla tipologia del conflitto. Tuttavia diverse voci dai Paesi del Mediterraneo, governative e non, hanno sostenuto come anche lo Stato Islamico stia attuando una guerra ibrida in Iraq e Siria, e come la Libia potrebbe presto diventare il teatro di un’altra *hybrid warfare*⁹⁴, come avvenuto in Libano nel 2006 in occasione del conflitto tra Israele ed Hezbollah. Applicare il concetto di guerra ibrida non solo al fianco orientale ma anche a quello meridionale⁹⁵, aldilà delle differenti valutazioni che si possono fare nei singoli casi, rientra nella logica degli stati Mediterranei di attrarre l’attenzione e le risorse della Nato a sud e non concentrarle solamente ad est. Viceversa, molti Paesi dell’Europa orientale, pur riconoscendo in linea di massima la gravità delle minacce che vengono dall’area Mena, si oppongono ad ogni sforzo dell’Alleanza nel Mediterraneo, visto come una distrazione di risorse dal fronte orientale per loro prioritario⁹⁶.

Le tensioni multiple e sovrapposte che intercorrono tra i Paesi Nato, rispetto alla priorità da dare alla difesa collettiva piuttosto che alle missioni di gestione delle crisi, e al “fianco est” piuttosto che al “fianco sud”, si incrociano con la divergenza delle politiche nazionali dei principali stati membri. Il tutto viene poi amplificato dalla diminuzione della leadership americana che aveva tradizionalmente posto un freno alle rivalità e ai contrasti intra-europei, sia nel Vecchio Continente che nell’area Mena. In questo contesto, l’elaborazione della *Political Guidance* della Nato – documento di indirizzo secondo per importanza solo al Concetto strategico – in vista del prossimo vertice previsto a Varsavia nel 2016 si è rivelata

⁹³ Andreas Jacobs and Guillaume Lasconjarias, “Nato’s Hybrid Flanks. Handling Unconventional Warfare in the South and the East”, in *NDC Research Papers*, No. 112 (April 2015), p. 3, <http://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=798>.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 2.

⁹⁵ Si vedano, ad esempio, gli atti della conferenza organizzata dal Nato Defence College a Roma il 29-30 aprile 2015, che ha considerato la “minaccia ibrida” posta alla Nato dalla Russia ad est e dallo stato islamico a sud. Julian Lindley-French, “NATO and New Ways of Warfare: Defeating Hybrid Threats”, in *NDC Conference Reports*, No. 03/15 (May 2015), <http://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=814>.

⁹⁶ Intervista b), Nato Headquarter, Bruxelles, 10 settembre 2015.

molto difficoltosa: Paesi grandi e piccoli si sono opposti al “*consensus*” su diverse questioni con più forza e frequenza che nel passato⁹⁷. Nel complesso, si tratta di una situazione destinata a durare almeno fino all’insediamento del prossimo presidente americano, nel 2017, e probabilmente anche oltre viste le radici profonde ed il carattere di medio periodo di alcune delle tendenze evidenziate.

4.3 LA *ALLIANCE MARITIME STRATEGY* DELLA NATO

Nell’analisi dell’approccio Nato verso la regione ed in particolare riguardo alla sicurezza marittima, è opportuno ricordare la *Alliance Maritime Strategy* (Ams) adottata dalla Nato nel 2011⁹⁸, un documento breve ed estremamente concentrato su compiti e caratteristiche delle forze navali dei Paesi membri. Dopo una breve analisi dell’ambiente marittimo, l’Ams indica che le attività delle marine militari alleate contribuiranno sia ai tre *core task* del Concetto strategico del 2010 sia, più in generale, alla “sicurezza marittima”⁹⁹. In particolare, per il compito di difesa collettiva, le forze navali: contribuiranno alla deterrenza nucleare; forniranno capacità di reazione rapida in termini di forze navali, anfibia e di attacco dal mare; assicureranno le linee di comunicazioni marittime (*sea lines of communication, Sloc*) e la capacità di penetrazione dal mare; daranno un contributo in termini di assetti per la ricognizione; metteranno a disposizione capacità di difesa missilistica per la protezione sia dei territori che delle forze armate dispiegate dai Paesi membri¹⁰⁰.

Per quanto riguarda le operazioni di gestione delle crisi – il secondo *core task* stabilito dal Concetto strategico – pur riconoscendo che il focus di tali missioni è generalmente terrestre, l’Ams identifica quattro contributi da parte delle forze navali. In primo luogo, la capacità di assicurare il controllo del mare (*sea control*) e di negarlo al nemico (*sea denial*)¹⁰¹,

⁹⁷ Intervista a margine del seminario “Beyond the Political Guidance: International Experts Workshop on NATO’s Strategic Agenda”, Como, 22 luglio 2015.

⁹⁸ Nato, *Alliance Maritime Strategy*, March 2011, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75615.htm.

⁹⁹ Ibid., p. 2.

¹⁰⁰ Ibid., p. 3.

¹⁰¹ Il “*sea denial*” è esercitato quando una parte impedisce al nemico di esercitare il controllo su uno spazio marittimo, senza però essere in grado di assumerne il controllo a sua volta. Si veda, tra gli altri: UK Ministry of Defence, *British Maritime Doctrine*, Joint

di colpire dal mare e tramite forze anfibiae, e di esercitare la funzione di comando e controllo (C2) dal mare anche nell'ambito di operazioni con il coinvolgimento di marine militari di Paesi non-Nato¹⁰². In secondo luogo, le forze navali dell'Alleanza devono essere in grado di fornire rapidamente assistenza umanitaria e soccorso. Inoltre le forze navali devono essere in grado di fornire una risposta flessibile e graduabile in caso di crisi, a partire dalla semplice "presenza" per passare poi alla "dimostrazione di forza", fino all'applicazione della medesima tramite embarghi, stabilimento di zone di interdizione al volo (*no-fly zone*), missioni di *peace-enforcing*, nonché evacuazione dei non-combattenti¹⁰³. Infine le forze navali dovranno fornire sostegno logistico per operazioni interforze in ambienti non permissivi, inclusa una stazione di comando imbarcata.

Rispetto al terzo *core task* (sicurezza cooperativa), il contributo delle forze navali ai partenariati Nato, al dialogo e alla cooperazione con soggetti terzi, si concretizza in attività di "diplomazia navale" (come la visita ai porti), nel *capacity building* degli assetti marittimi dei Paesi partner, in esercitazioni e attività di addestramento congiunte¹⁰⁴.

Infine, secondo il documento le marine militari alleate contribuiranno alla più generale sicurezza marittima sempre in accordo con il diritto internazionale, inclusi i trattati ed il diritto consuetudinario. Ciò avverrà attraverso: il pattugliamento e la sorveglianza – anche a sostegno delle forze di pubblica sicurezza – nell'area dell'Atlantico del Nord oppure fuori area nell'ambito di missioni decise dalla Nato; il mantenimento del completo ventaglio di capacità di interdizione (ad esempio per impedire il trasporto ed il dispiegamento di armi di distruzione di massa); la prontezza a contribuire alla protezione della libertà di navigazione; il contributo alla sicurezza energetica, anche tramite la protezione delle infrastrutture critiche e delle Sloc¹⁰⁵. L'Ams non comporta un cambiamento immediato delle marine militari alleate, né alcun documento Nato avrebbe il potere di farlo. Tuttavia mira ad influenzare il processo di pianificazione militare nell'ambito dell'Alleanza, affinché le forze navali degli stati membri evolvano secondo le linee guida identificate dalla strategia marittima.

A quattro anni dall'adozione dell'Ams, il dibattito sulla sicurezza ma-

Doctrine Publications 0-10, August 2011, p. 2-11, <https://www.gov.uk/government/publications/jdp-0-10-british-maritime-doctrine>.

¹⁰² Nato, *Alliance Maritime Strategy*, cit., p. 4.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 4.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 5.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 6-7.

rittima all'interno della Nato presenta due caratteristiche. Da un lato la divergenza di priorità data alla questione dai Paesi "marittimi" – quali Italia, Francia, Spagna, Portogallo, Danimarca e Norvegia – e da quelli che non hanno forte familiarità e interessi nell'ambiente marittimo, come è il caso dei Paesi dell'Europa orientale – inclusi Polonia e Paesi Baltici che, pur avendo ampio sbocco al mare, hanno una percezione della minaccia ed una postura militare prevalentemente terrestre. Dall'altro, la riflessione è volta a rafforzare la componente marittima del Rap, finora piuttosto squilibrato a favore della sola componente terrestre, in relazione anche ai *Maritime Standing Groups* della Nato¹⁰⁶. In quest'ottica non è escluso un rafforzamento della missione *Active Endeavour* nel Mediterraneo – finora dal mandato piuttosto limitato in funzione anti-terrorismo – verso una dimensione più ampia di sicurezza marittima. Dal secondo semestre del 2015 è infatti in corso la revisione periodica sia di *Active Endeavour* sia di *Ocean Shield*, e possibili temi di riflessione sono il coordinamento con le missioni Ue ed il dialogo con le organizzazioni internazionali che si occupano di traffico mercantile¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Intervista b), Nato Headquarter, Bruxelles, 10 settembre 2015.

¹⁰⁷ Ibid.

5.

La Strategia per la sicurezza marittima dell'Unione europea: *cogito ergo sum?*

Lorenzo Vai

In questo capitolo lo studio della proiezione europea nel Mediterraneo verrà circoscritto all'analisi della Strategia per la sicurezza marittima (*European Union Maritime Security Strategy*, Eumss), adottata dall'Ue nel 2014¹. Nell'ampio ventaglio delle politiche ed iniziative Ue che riguardano in diversi modi l'area Mena, dalla Politica europea di vicinato alle missioni militari e civili condotte dall'Unione nella regione², la Eumss si rivela

¹ Consiglio dell'Unione europea, *Strategia per la sicurezza marittima dell'Unione europea* (11205/14), 24 giugno 2014, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11205-2014-INIT/it>.

² Nel quadro della Pesc/Psdc l'Ue conduce 11 missioni civili e 6 operazioni militari, alcune delle quali volte espressamente ad affrontare minacce alla sicurezza marittima. Le missioni Eunavfor Atalanta e Eucap Nestor (lanciate rispettivamente nel 2008 e nel 2012) hanno l'obiettivo di contrastare la pirateria diffusa nel Golfo di Aden, lungo le coste somale, e nella regione occidentale dell'Oceano Indiano. Laddove Eunavfor offre protezione militare alle navi mercantili in transito, Eucap Nestor ha lo scopo di rafforzare le capacità marittime dei Paesi rivieraschi interessati dal fenomeno (Gibuti, Kenya, Somalia, Seychelles e Tanzania). In Somalia è inoltre in corso dal 2010 la missione di addestramento militare Eutm Somalia, che mira a rafforzare le forze militari e di sicurezza a disposizione del governo di transizione somalo, impegnate nel contrasto alla pirateria – oltre che nel difficilissimo compito di assicurare una maggior stabilità del territorio. Riguardo al bacino del Mediterraneo, la missione Eubam Libia (cui si accenna in seguito) non è l'unica da segnalare. Nel 2015 l'Ue ha lanciato l'operazione militare Eunavfor Med tesa ad ostacolare le reti criminali che effettuano la tratta di persone ed il traffico di migranti attraverso il Mediterraneo. Nella stessa porzione di mare è in corso dal 2014 anche l'operazione di controllo delle frontiere denominata Triton, condotta dall'agenzia Frontex sotto comando italiano (si veda l'ultimo capitolo di questo volume). Degne di nota più per il contesto regionale che per le sfide alla sicurezza marittima, sono le missioni civili attivate nei territori palestinesi, Eubam Rafah e Eupol Copps, e in Afghanistan, Eupol Afghanistan. Sin dal 2005 l'Ue, attraverso Eubam Rafah, svolge un'attività di controllo al valico di Rafah sul rispetto dell'Accordo di movimento e accesso, siglato tra Israele e l'Autorità palestinese. Quest'ultima, nella costituzione e nello sviluppo di un proprio corpo

di particolare importanza ai fini di questa ricerca poiché rappresenta il primo tentativo di formulare una strategia onnicomprensiva che mira a coordinare, sulla base di una specifica definizione degli interessi e delle minacce alla sicurezza europea, le politiche comunitarie condotte dalla Commissione e quelle intergovernative appannaggio degli stati membri. Il più ambizioso obiettivo della Eumss si rivela, quindi, quello di portare coordinamento e coerenza tra gli aspetti delle politiche economiche dell'Unione, quelli riguardanti la sua sicurezza interna, e le azioni intraprese dalla Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) relative alla presenza dell'Ue e dei suoi stati membri nei mari e negli oceani del mondo. Un esercizio che trova la sua prima verifica nella sfide e nelle opportunità che propone oggi il bacino del Mediterraneo.

5.1 RATIO E PROSPETTIVE DELLA STRATEGIA PER LA SICUREZZA MARITTIMA UE

I mari e gli oceani ricoprono un'importanza vitale per l'Ue ed i suoi stati membri. Ben 23 stati dell'Unione su 28 hanno accesso al mare, e controllano più di 90mila km di coste, bagnate da quattro differenti mari e da due oceani. I grandi porti sono 764, quelli commerciali circa 1.200, 4.300 le aziende di navigazione registrate. Il 90 per cento degli scambi commerciali esteri dell'Unione avviene via mare, come il 40 per cento di quelli interni. Gli armatori europei possiedono il 35 per cento del naviglio commerciale al mondo, sul quale viaggia il 42 per cento dell'intero import-export globale. Si stima infine che siano più di 400 milioni i passeggeri che ogni anno transitano per i porti dell'Ue³. Nelle acque che ricoprono il 70 per cento della superficie del pianeta, l'Unione europea non può che vantare una lunga lista di interessi, sempre più spesso interconnessi alle sfide esterne poste alla propria sicurezza interna. Sfide che, attualmente, trovano nel bacino del Mediterraneo la loro fonte primaria.

Tra i decisori politici e gli analisti l'interesse per il concetto di sicu-

di polizia ed istituzioni giudiziarie efficienti, è supportata dall'Ue grazie alla missione di *capacity building* Eupol Cops, operativa dal 2006. Infine, dal 2007 l'Ue sostiene il governo afgano nella costruzione di un corpo civile di polizia che operi nel pieno rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto.

³ European Commission, *Towards an EU integrated approach to global maritime security*, 6 March 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-224_en.htm.

rezza marittima è cresciuto nell'ultimo quindicennio soprattutto a causa della crescita del fenomeno della pirateria e dell'aumento dello sfruttamento delle risorse energetiche *offshore*, nonché dell'intensificarsi dei flussi migratori nel Mediterraneo. Così, negli ultimi anni, importanti attori come gli Stati Uniti, il Regno Unito, la Russia, la Nato, l'Unione africana, e la stessa Ue, si sono dotati di documenti capaci di descrivere – più o meno nel dettaglio – i principi, il focus geografico, gli interessi, le minacce e gli obiettivi caratterizzanti la loro presenza e proiezione strategica nei mari⁴.

Come definire tuttavia il concetto di sicurezza marittima? Non sembra esserci un consenso internazionale su tale definizione⁵, e la sicurezza in mare tende ad essere definita talvolta in modo “negativo”, ossia come l'assenza di una serie di minacce, quali dispute territoriali, terrorismo, pirateria, disastri ambientali, pesca illegale, ecc. Le varie definizioni di queste minacce, però, non sempre concordano riguardo alla loro valutazione, all'ordine di priorità e, soprattutto, sugli approcci adottati per contrastarle. Un altro modo di intendere la sicurezza marittima è quello “positivo”, riconducibile alla promozione di un progressivo e sostenibile sviluppo dell'economia marittima, in un contesto di ampia cooperazione ed applicazione del diritto internazionale⁶. Ma anche in questo caso si pongono una serie di domande: come individuare i settori produttivi in cui investire o da regolamentare? Quali soggetti dovrebbero farsi carico di quali compiti? Le risposte non sempre coincidono. Il concetto di sicurezza marittima si rivela per molti aspetti una *buzzword*, un termine positivamente vago, in grado di raccogliere consensi sulla sua formulazione astratta, ma meno sulla sua applicazione pratica. Insomma, un concetto dotato della giusta ambiguità al fine “di assicurare il sostegno da parte dei più diversi e potenziali attori privati e pubblici”⁷.

Secondo la Eumss, per l'Ue “la sicurezza marittima è intesa come

⁴ Cfr. USA, *National Strategy for Maritime Security*, September 2005; UK Govt, *The UK National Strategy for Maritime Security*, May 2014; Russia, *Maritime Doctrine of Russian Federation*, July 2015; NATO, *Alliance Maritime Strategy*, 2011; African Union, *2050 Africa's Integrated Maritime Strategy*, 2012.

⁵ Christian Bueger, “What is Maritime Security?”, in *Marine Policy*, Vol. 53, March 2015, p. 160.

⁶ Ibid.

⁷ Andrea Cornwall, “Buzzwords and Fuzzwords: Deconstructing Development Discourse”, in *Development in Practice*, Vol. 17, No. 4-5 (August 2007), p. 474 (traduzione dell'autore).

lo stato del settore marittimo globale che vede applicati il diritto internazionale e il diritto nazionale, garantita la libertà di navigazione e protetti i cittadini, le infrastrutture, i trasporti, l'ambiente e le risorse marine".⁸

La definizione mette in luce due aspetti. L'approccio "positivo" – riconducibile all'istituzionalismo liberale fatto proprio dall'azione esterna dell'Unione – ed il tentativo di mettere d'accordo i tanti e diversi attori menzionati dalla strategia attraverso una definizione generica e perciò difficilmente contestabile.

L'iter della Eumss ha in parte risentito delle classiche "battaglie di territorio" che contraddistinguono i processi decisionali dell'Ue, ovvero della competizione tra le diverse istituzioni europee per mantenere e/o accrescere le proprie competenze, poteri e risorse. La Strategia è stata adottata dal Consiglio dell'Ue il 24 giugno del 2014, dopo che la Commissione, su invito del Consiglio europeo, aveva presentato una Comunicazione a riguardo nello stesso anno⁹. Visti gli elementi forniti dalla Commissione, il Consiglio, sotto presidenza greca, ha preferito revisionare il testo rigettando alcune proposte, tra le quali: disciplinare l'utilizzo delle compagnie militari private (i *contractor*); pianificare periodiche esercitazioni marittime "battenti bandiera dell'Ue"; l'acquisizione da parte dell'Ue (e non degli stati membri) di capacità tecnologiche ad uso duale civile e militare; nonché cancellare l'unico riferimento al coinvolgimento della società civile¹⁰. Tutti punti su cui non c'era consenso tra gli stati, i quali hanno deciso di non affidare alla Commissione la successiva stesura del Piano riguardante l'attuazione della strategia, preparato in seno al gruppo di lavoro *ad-hoc* del Consiglio "Amici della Presidenza" e licenziato a dicembre del 2014 durante la presidenza italiana¹¹. È doveroso

⁸ Consiglio dell'Unione europea, *Strategia per la sicurezza marittima*, cit., p. 3.

⁹ Commissione europea, *Per un settore marittimo globale aperto e sicuro: elementi di una strategia per la sicurezza marittima dell'Unione europea*, (JOIN/2014/9), 6 marzo 2014, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52014JC0009>.

¹⁰ *Ibid.*, p. 11, 7, 10 e 12.

¹¹ Consiglio dell'Unione europea, *Piano d'azione della strategia per la sicurezza marittima dell'Ue* (17002/14), 16 dicembre 2014, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17002-2014-INIT/it>. Curiose sono le modalità di *follow-up* della Eumss illustrate in conclusione della stessa. Se da un lato si sottolinea come l'elaborazione congiunta della Strategia (Consiglio, Stati membri, Commissione e Alto rappresentante) si sia "rivelata efficace e dovrebbe continuare", poche righe dopo si affida la revisione periodica del documento agli Amici della Presidenza, con l'esclusiva possibilità che possano "richiedere contributi da altri gruppi di lavoro del Consiglio" (p. 15. Il corsivo è dell'autore). Una

ricordare come sull'approvazione della Strategia per la sicurezza marittima vi sia stato, per anni, un contenzioso a bassa intensità tra il Consiglio dell'Ue e la Commissione¹². Quest'ultima aveva lanciato nel 2007 la Politica marittima integrata (Pmi), un'ambiziosa strategia che mirava ad accrescere l'integrazione e il coordinamento intersettoriale tra le singole politiche marittime europee¹³. Un'iniziativa accolta con sospetto da parte di molti stati membri, timorosi che la Commissione potesse – a colpi di *spill over* – estendere i propri poteri in ambiti intergovernativi, come la Politica estera e di sicurezza comune/Politica di sicurezza e di difesa comune (Pesc/Psdc). Alle resistenze dei governi nei confronti della Pmi, la Commissione rispose rallentando l'adozione di una strategia di sicurezza marittima, la cui elaborazione era già stata richiesta dal Consiglio nel 2010¹⁴. L'attuale Eumss ha il delicato compito di fungere da “quadro complessivo atto a contribuire a un settore marittimo globale stabile e sicuro”¹⁵, collocandosi tra le prerogative del settore intergovernativo della Pesc e l'attuazione di importanti politiche comunitarie, quali la strategia di sicurezza interna, la Pmi, o l'iniziativa Crescita blu¹⁶. Un esercizio di equilibrio istituzionale funzionale, per l'appunto, ad aumentare la coerenza tra le azioni dei diversi attori europei, sovranazionali, statali, privati.

La strategia si basa su quattro principi guida¹⁷:

- 1) un approccio intersettoriale che porti ad una migliore cooperazione tra tutti i soggetti operanti in mare (civili e militari), le agenzie Ue, quali ad esempio la *European Maritime Safety Agency* (Emsa), *Frontex*, la *European Defence Agency* (Eda), lo *European Union Satellite*

palese contraddizione probabilmente figlia della difficoltà negoziali.

¹² Lennart Landman, “The EU Maritime Security Strategy. Promoting or Absorbing European Defence Cooperation?”, in *Clingendael Policy Briefs*, April 2014, p. 3, <http://www.clingendael.nl/publication/eu-maritime-security-strategy>.

¹³ Commissione europea, *Una politica marittima integrata per l'Unione europea* (COM/2007/575), 10 ottobre 2007, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52007DC0575>.

¹⁴ Council of the European Union, *Council conclusion on Maritime Security Strategy*, 3009th Foreign Affairs Council meeting, Luxembourg, 26 April 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/113998.pdf.

¹⁵ Consiglio dell'Unione europea, *Strategia per la sicurezza marittima*, cit., p. 2.

¹⁶ Sull'iniziativa Crescita blu cfr. Commissione europea, *Crescita blu, Opportunità per una crescita sostenibile dei settori marino e marittimo*, (COM/2012/494), 13 settembre 2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52012DC0494>.

¹⁷ Consiglio dell'Unione europea, *Strategia per la sicurezza marittima*, cit., p. 4-5.

- Centre* (Satcen), e le industrie, dai trasporti marittimi ai servizi di sicurezza, nel rispetto dell'organizzazione interna di ciascuno;
- 2) un'integrità funzionale che non pregiudichi le competenze dei soggetti coinvolti, e che eviti l'introduzione di nuove strutture, norme e oneri amministrativi supplementari;
 - 3) il rispetto delle norme e dei principi riconosciuti dal diritto internazionale e ai quali l'Ue si ispira, dalla tutela dei diritti umani all'applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare;
 - 4) un multilateralismo marittimo che coinvolga tutti i partner e le organizzazioni internazionali pertinenti, a partire da Nazioni Unite e Nato.

A questi principi guida segue un dettagliato elenco di obiettivi, interessi e minacce alla sicurezza marittima. I primi vanno dal sostegno alla crescita e alla competitività economica del settore marittimo, al potenziamento dell'Ue come attore e garante della sicurezza a livello globale. Gli interessi si focalizzano sulla sicurezza dell'Ue, degli stati membri e dei loro cittadini, ma anche sulla salvaguardia della pace internazionale, la protezione degli interessi economici, la gestione efficace delle frontiere o la protezione dell'ambiente. Infine, l'esautiva lista di minacce annovera rischi quali l'utilizzo della forza contro gli stati membri e i loro cittadini, la criminalità organizzata e transfrontaliera, il terrorismo¹⁸, la proliferazione della armi di distruzione di massa, le minacce alla libertà di navigazione, i rischi ambientali come la pesca illegale, le conseguenze delle calamità naturali e dei disastri ambientali, oltre alla ricerca archeologica illegale.

Sulla base dei suddetti obiettivi ed interessi, la Eumss individua cinque linee di azione¹⁹:

¹⁸ La Eumss non riporta una definizione di terrorismo né rimanda esplicitamente ad altri documenti dell'Ue. Tuttavia è lecito supporre che per terrorismo la strategia faccia propria la descrizione degli elementi oggettivi e soggettivi che definiscono il fenomeno contenuta nella Decisione quadro del Consiglio sulla lotta al terrorismo, adottata nel 2002 e modificata nel 2008. L'adozione di una nuova definizione di terrorismo differente da quella riportata in tali decisioni sarebbe risultata superflua e probabilmente foriera di nuove ed evitabili divergenze tra gli Stati. Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Decisione quadro 2008/919/GAI del Consiglio del 28 novembre 2008 che modifica la decisione quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo*, 28 novembre 2008, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:32008F0919>.

¹⁹ Consiglio dell'Unione europea, *Piano d'azione della strategia per la sicurezza marittima*, cit., p. 8 e ss.

- 1) rafforzare il tema della sicurezza marittima nell'azione esterna dell'Ue promuovendo il multilateralismo, l'applicazione di un "approccio globale"²⁰, la coerenza interna tra le iniziative Ue e lo sviluppo di capacità regionali in materia;
- 2) aumentare la conoscenza della situazione marittima (*maritime situational awareness*), la sorveglianza degli spazi marittimi e la condivisione delle informazioni, dando vita ad un "ambiente comune"²¹ per la condivisione dei dati raccolti dai sistemi di sorveglianza già esistenti;
- 3) sostenere lo sviluppo delle capacità tecnologiche duali, la cooperazione in materia di standardizzazione e la certificazione, al fine di rafforzare l'interoperabilità civile-militare e la competitività industriale;
- 4) migliorare la gestione del rischio, la protezione delle infrastrutture marittime strategiche e la risposta alle crisi, sviluppando sistemi comuni di analisi dei rischi e sostenendo la cooperazione intersettoriale e transfrontaliera;
- 5) promuovere la ricerca, l'innovazione, l'istruzione e la formazione in materia di sicurezza marittima attraverso programmi civili-militari e pubblico-privati finanziati dall'Ue.

Il successivo Piano d'azione per attuare la Eumss individua ed esplicita 130 punti attraverso i quali raggiungere gli obiettivi nei settori sopraccitati, assegnando ad ognuno un orizzonte temporale di riferimento (immediato, di medio o lungo periodo), ed indicando gli attori UE o statali incaricati dell'attuazione (i cosiddetti *lead actor*). Si tratta, in verità, di un documento programmatico che appare da subito difficile da perseguire nella sua interezza, sia a causa dell'ampio insieme di azioni, sia per le incertezze in merito alla suddivisione del lavoro tra i vari soggetti. Infatti, sebbene venga indicato quale tra le istituzioni Ue, le agenzie o l'insieme degli stati membri, sia intitolato a realizzare i vari punti, spesso viene designato più di un attore con il rischio che l'attuazione della strategia risenta dei contrasti o dell'apatia decisionale dovuta alle difficoltà di dialogo interistituzionale²².

²⁰ Cfr. Commissione europea, *L'approccio globale dell'UE alle crisi e ai conflitti esterni* (JOIN/2013/30), 11 dicembre 2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52013JC0030>.

²¹ Per un'analisi del concetto di "ambiente comune" si veda il paragrafo successivo.

²² Lennart Landman, "The EU Maritime Security Strategy", cit., p. 4.

5.2 LA EUMSS E IL MEDITERRANEO

La dimensione geografica non è assente nella Eumss. Sarebbe difficile sostenere che le minacce riscontrabili nell'Oceano Pacifico impattino sulla sicurezza dell'Ue come quelle del Mediterraneo. Perciò, nonostante le aspirazioni dell'Ue a diventare un "garante della sicurezza globale"²³, i limiti ascrivibili alle sue capacità operative e una serie di intuibili considerazioni geopolitiche²⁴ motivano la specifica attenzione che la Eumss presta al Mar Baltico, al Mar Nero, al Mediterraneo, al Mare del Nord, alle acque dell'Artico, all'Oceano Atlantico e alla regioni ultraperiferiche²⁵. Una definizione geografica che, seppur estesa, si compone della somma dei mari che bagnano i confini dell'Ue, intercettando così gli interessi provenienti dalle capitali del nord, dell'est e del sud Europa, sintetizzati in una visione di stampo realista (la necessità di controllare il proprio vicinato marittimo) in apparente tensione con l'approccio liberale (la difesa globale dei beni marittimi comuni), presente anch'esso nella strategia e tipico dell'azione esterna dell'Unione²⁶.

Il Mar Mediterraneo rappresenta un banco di prova cruciale per la Strategia ed il suo Piano d'azione, anche considerato che gli interessi europei riposti nell'antico *Mare Nostrum* sono tanti quante le sfide che li circondano. Come ampiamente evidenziato nei precedenti capitoli il Mediterraneo si presenta oggi come un mare cruciale per l'Ue quanto a traffici navali e approvvigionamenti energetici, nonché per lo sfruttamento delle risorse ittiche e naturali. D'altro canto, il bacino sta anche conoscendo diversi problemi e fenomeni aventi ripercussioni sugli interessi e la sicurezza dell'Ue:

²³ Sul tema, per una disamina e una valutazione delle capacità europee, cfr. Margriet Drent, Lennart Landman, Dick Zandee, "The EU as a Security Provider", in *Clingendael Reports*, December 2014, <http://www.clingendael.nl/publication/report-eu-security-provider>.

²⁴ Per una comparazione degli approcci geopolitici adottati dalle principali strategie marittime di sicurezza cfr. Basil Germond, "The Geopolitical Dimension of Maritime Security", in *Marine Policy*, Vol. 54, April 2015, p. 137-142.

²⁵ Consiglio dell'Unione europea, *Strategia per la sicurezza marittima*, cit., p. 4. Con il termine "regioni ultraperiferiche" ci si riferisce ai territori dell'Ue geograficamente molto distanti dal continente europeo, ovvero i dipartimenti francesi (Guadalupa, Guyana francese, Martinica, Mayotte, Riunione) e la collettività francese d'oltremare (Saint-Martin), e le regioni autonome portoghesi (Azzorre e Madera) e spagnole (Canarie) nell'Oceano Atlantico.

²⁶ Basil Germond, "The Geopolitical Dimension of Maritime Security", cit., p. 141.

- l'esistenza di un ampio arco di crisi e instabilità riguardante i Paesi della sponda sud, che comprende anche guerre civili e "proxy wars";
- crescenti flussi migratori irregolari dall'Africa verso l'Europa;
- controversie territoriali;
- traffici illegali di vario genere;
- il pericolo di danni ambientali e lo sfruttamento insostenibile e non autorizzato delle risorse ittiche e naturali;
- l'attiva presenza di attori internazionali come la Cina o la Russia.

Ci si trova davanti ad eventi talvolta correlati secondo una logica di causa-effetto (l'instabilità politica nella sponda sud accresce l'emigrazione verso l'Europa), o con implicazioni dirette per la sicurezza interna dell'Unione, dal pericolo terrorismo alla salvaguardia degli approvvigionamenti energetici. Per valutare fino a che punto la Eumss risulti adatta a delineare un quadro d'azione efficace e coerente rispetto al contesto Mediterraneo, si cercherà di analizzare l'attinenza delle proposte del documento alle sfide sopracitate.

L'instabilità politica e le guerre civili che caratterizzano il mondo arabo pongono delle domande più generali sulla volontà e sulla capacità dell'Ue di impegnarsi nella risoluzione di conflitti e la promozione dello sviluppo economico e democratico nei Paesi del proprio vicinato. Quesiti a cui cercheranno di rispondere le revisioni, attualmente in corso, della Strategia di sicurezza europea e della Politica europea di vicinato²⁷. Dinanzi a queste sfide, la Eumss punta essenzialmente a migliorare – senza ulteriori oneri – l'utilizzo delle capacità militari marittime messe a disposizione dell'Ue, rispetto al loro coordinamento, interoperabilità e standardizzazione, sia tra gli stati membri che – dove sia possibile – tra l'Ue ed organizzazioni internazionali quali la Nato. Esercitazioni e attività di formazione comuni, condivisione di buone prassi, e iniziative di *pooling and sharing*, sono alcune delle proposte contenute nel Piano d'azione. Quest'ultimo mira inoltre a promuovere lo sviluppo delle capacità tramite il lancio di programmi di ricerca e sviluppo tecnologico che coinvolgano congiuntamente attori pubblici e privati, civili e militari, a livello nazionale ed europeo (stati membri, Commissione e Eda sono indicati come i *lead*

²⁷ Cfr. Consiglio europeo, *Conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015* (EUCO 22/15), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/it>; Consiglio europeo, *Conclusioni del Consiglio sulla revisione della politica europea di vicinato*, 20 aprile 2015, <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/04/20-council-conclusions-review-european-neighbourhood-policy>.

actors in questo settore). Programmi che possano aumentare l'efficienza tecnologica e la competitività dell'industria europea grazie, ad esempio, ad una maggiore ricerca nel campo delle tecnologie duali o dell'efficienza energetica, in maniera da generare al contempo una virtuosa riduzione dei costi. In linea di principio, un'Ue dotata di una capacità militare più coordinata, efficiente e all'avanguardia si dimostrerebbe realisticamente in grado di rispondere alla necessità di condurre – in autonomia – anche operazioni militari di *peace enforcement*, operazioni di sicurezza marittima quali l'istituzione di un blocco navale oppure la difesa delle flotte pescherecce e commerciali, o il contrasto alle attività di organizzazioni criminali e terroristiche.

Per quanto riguarda in particolare la lotta al terrorismo, alle organizzazioni criminali e alla pirateria, risulta imprescindibile il coordinamento tra attori militari e civili, ovvero tra le politiche Pesc/Psdc e quelle riguardanti l'area di libertà sicurezza e giustizia. Le minacce in esame tendono a manifestarsi lungo le frontiere dell'Ue e nelle zone di mare adiacenti, nelle quali si ritrovano ad operare a stretto contatto forze civili e militari. In queste situazioni, il rapido scambio di informazioni, il coordinamento operativo e la possibilità che le capacità militari assolvano compiti di polizia laddove le esigenze lo richiedano, assumono un'importanza primaria. Anche in questo campo la Eumss individua margini d'azione, a partire da un maggior nesso tra sicurezza interna ed esterna, concetto che l'Unione aveva già tentato di portare avanti negli ultimi anni²⁸. Attraverso lo sviluppo di meccanismi di risposta rapida, piani d'azione, esercitazioni e cooperazioni transfrontaliere, il Piano di azione traccia un percorso di miglioramento per la risposta a queste minacce. Centrale nelle iniziative della Eumss rimane però lo sviluppo di un "ambiente comune per la condivisione delle informazioni" (*Common Information Sharing Environment, Cise*), che possa integrare le reti ed i sistemi di sorveglianza marittima esistenti, a livello nazionale ed europeo. Ciò consentirebbe a tutte le autorità interessate di accedere alle informazioni di cui hanno bisogno, razionalizzando la raccolta e la condivisione dei dati. Attualmente, sono circa 400 le diverse autorità nazionali (polizia di frontiera, guardia costiera, dogane, agenzie di intelligence, ecc.) che raccolgono informazioni separatamente, non condividendole, con il rischio di inutili e dispendiose duplicazioni²⁹. È previsto

²⁸ Cfr. Council of the European Union, *Strengthening ties between CSDP and FSJ. Elements of a draft Road Map*, (15562/11), 17 October 2011, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15562-2011-INIT/en>.

²⁹ Andrea Frontini, "The European Union Maritime Security Strategy: sailing un-

che anche i diversi sistemi di sorveglianza marittima gestiti dall'Ue, SafeSeaNet, Marsur, Eurosur, e Vms³⁰, mettano i loro dati a disposizione del Cise³¹. La costruzione di un sistema di sorveglianza marittima integrata è funzionale a molti degli obiettivi legati alla sicurezza del Mediterraneo, compresa la gestione dei flussi migratori irregolari. La rapida condivisione delle informazioni faciliterebbe tanto la conduzione delle missioni di ricerca e soccorso (*Search and Rescue*, Sar) – capaci di salvare centinaia di vite umane se condotte con un coordinamento efficace³² – quanto il contrasto alla tratta illegale di migranti.

Un fenomeno, questo dell'immigrazione irregolare, che oltre a testare

charted waters?”, in *EPC Commentaries*, 26 June 2014, http://www.epc.eu/pub_details.php?pub_id=4569.

³⁰ SafeSeaNet è un sistema di monitoraggio del traffico navale creato dall'Emsa che raccoglie i dati collezionati dalle autorità marittime europee. Per maggiori informazioni: <http://www.emsa.europa.eu/ssn-main.html>. Marsur è un network sviluppato dall'Eda che permettere lo scambio di informazioni tra le marine nazionali nella conduzione delle missioni Psdc. Per maggiori informazioni: <http://marsur.info>. Eurosur è una rete informativa e di cooperazione tra le autorità nazionali responsabili della sorveglianza delle frontiere sviluppata da Frontex. Eurosur ha lo scopo di migliorare la risposta degli Stati membri dinnanzi a “qualsiasi episodio di migrazione irregolare e di criminalità transfrontaliera, o che comporti un rischio per la vita dei migranti” (Commissione europea, *Parte EURSUR: nuovi strumenti per salvare la vita ai migranti e prevenire la criminalità alle frontiere dell'Unione europea*, 29 novembre 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1182_it.htm). Il sistema di controllo satellitare Vms (*Vessel Monitoring System*) permette la localizzazione e le ricezione di informazioni sui pescherecci in mare da parte delle autorità nazionali. Sponsorizzato dalla Commissione, la dotazione del sistema Vms è oggi obbligatoria per tutte le imbarcazioni da pesca europee. Per maggiori informazioni: <http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/control/technologies/vms>.

³¹ Cfr. Commissione europea, *Progetto di tabella di marcia per la creazione di un sistema comune per la condivisione delle informazioni ai fini della sorveglianza del settore marittimo dell'UE* (COM/2010/584), 20 ottobre 2010, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52010DC0584>; Commissione europea, *Rafforzare la cooperazione tra le autorità di sorveglianza marittima per un'azione più consapevole ed efficace: le prossime tappe nell'ambito del sistema comune per la condivisione delle informazioni sul settore marittimo dell'Ue* (COM/2014/451), 8 luglio 2014, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52014DC0451>.

³² Sulle navi di migranti lasciate alla deriva a causa della mancanza di coordinamento tra stati membri, Ue e Nato, il caso (tristemente) più noto rimane quello della “*left-to-die-boat*”. Cfr. Charles Heller, Lorenzo Pezzani and Situ Studio, *Report on the “Left-To-Die Boat”*, Goldsmith, University of London, 2014, <http://www.forensic-architecture.org/case/left-die-boat>; Leonhard den Hertog, “Two Boats in the Mediterranean and their Unfortunate Encounters with Europe’s Policies towards People on the Move”, in *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, No. 48 (July 2012), <http://www.ceps.eu/node/7183>.

lo sviluppo delle capacità operative dell'Ue in mare rappresenta un banco di prova per l'adozione (per ora più teorica che pratica) di un "approccio globale" che agisca direttamente nei Paesi di emigrazione, con programmi a sostegno dello sviluppo economico uniti al lancio di missioni civili e/o militari che aiutino lo stato terzo nella gestione delle frontiere e nel contrasto alle organizzazioni criminali dedite alla tratta. Un approccio che, come ricordato anche nella comunicazione della Commissione sulla Eumss³³, ha dato i risultati migliori nella lotta alla pirateria al largo delle coste somale, dove le missioni dell'Ue Eunavfor Atalanta ed Eucap Nestor sono riuscite ad affrontare con successo i sintomi e, in misura molto minore, le cause del fenomeno. Un modello che, per diverse ragioni, non è stato invece possibile applicare al caso libico. La missione Eubam Libia, che aveva l'obiettivo di aiutare le autorità libiche a sviluppare un'efficiente gestione delle frontiere nazionali non ha raggiunto i risultati sperati, ed è ormai da considerarsi un fallimento³⁴.

Le azioni e gli strumenti fino a qui descritti si rivelano anche utili a prevenire danni ambientali o attività illecite come la pesca non dichiarata e non regolamentata, ma rischiano di risultare insufficienti in assenza di un dialogo e di un coinvolgimento da parte dell'Ue dei Paesi terzi della regione. Attori come Turchia, Israele, Egitto possono al contempo rendere il Mar Mediterraneo un luogo più, o meno, sicuro. Dalle controversie tra Cipro e la Turchia per lo sfruttamento della zona economica esclusiva possono originare situazioni di instabilità e conseguenti rischi per gli interessi europei. In aggiunta, l'accresciuta presenza di navi militari russe³⁵, cinesi ed iraniane, e di pescherecci extraeuropei non di rado scoperti a praticare pesca illegale³⁶, ribadisce l'esigenza di ricercare una *governance*

³³ Commissione europea, *Per un settore marittimo globale aperto e sicuro*, cit., p. 6.

³⁴ Per una analisi delle politiche specifiche adottate dall'Ue verso la Libia, e della mancanza di un approccio complessivo europeo alla crisi in atto nel Paese nordafricano, si veda Silvia Colombo, "La crisi libica e il ruolo dell'Europa", in *Documenti IAI*, No. 15|16 (luglio 2015), <http://www.iai.it/it/node/4442>.

³⁵ Grazie all'annessione della Crimea, storicamente ritenuta la porta d'accesso della Russia ai mari caldi, è lecito attendersi nel futuro prossimo una maggior presenza di naviglio militare russo nel Mediterraneo. Una previsione confermata da Mosca nella revisione della propria dottrina marittima, pubblicata nel luglio del 2015. Nel documento, in riferimento allo scenario Mediterraneo, si auspica l'instaurazione di un clima regionale pacifico, con relazioni politico militari stabili e la presenza di una "sufficiente" forza marina (cfr. Maurizio Carta, "Assertiva e presidenziale: la nuova Dottrina del mare della Russia", in *Limes online*, 18 settembre 2015, <http://ow.ly/SoHwX>).

³⁶ Timo Behr et al., *The Maritime Dimension of CSDP: Geostrategic Maritime Challen-*

multilaterale del Mediterraneo: uno spazio marittimo peculiare, accessibile da soli tre stretti, al centro di moltissimi interessi geopolitici e connotato da continue situazioni di crisi. Un mare che con il lento ritiro degli Stati Uniti – il cui sguardo sembra volgere maggiormente verso i bacini orientali, per loro occidentali – vivrà un crescente vuoto di potere che l'Ue sarà sempre di più chiamata a colmare. È sulla base di queste considerazioni che la Strategia prevede di accrescere la presenza dell'Ue nel settore marittimo, rafforzandone sì le capacità, ma fondando la propria proiezione su un multilateralismo il più inclusivo possibile, teso a promuovere la certa applicazione delle norme internazionali, i meccanismi di risoluzione pacifica delle controversie e il dialogo politico in tutte le sedi internazionali preposte. Una visione strategica più che mai applicabile al caso Mediterraneo, rimasto privo di un forum regionale – quale era nelle intenzioni l'Unione per il Mediterraneo, oggi abbandonata – ma non di insidie per la pace e la sicurezza.

Ad una valutazione esclusivamente teorica, la Strategia per la sicurezza marittima dell'Ue sembra offrire valide idee e proposte per affrontare le sfide alla sicurezza che la situazione nel Mediterraneo sta ponendo all'Europa. Considerata l'eterogenea influenza che gli eventi di questo bacino possiedono nei confronti della sicurezza interna dell'Ue e della tutela dei suoi interessi, non sorprende che nella Eumss sia possibile rintracciare un quadro d'analisi e d'azione completo per tutte le minacce individuate. Il documento tuttavia, per sua natura, risulta nondimeno generico rispetto alle strategie marittime regionali di cui si è dotata l'Unione. All'interno della cornice comunitaria della Pmi, la Commissione si è infatti dotata di strategie specifiche relative a sette bacini marittimi: il Mar Adriatico e lo Ionio³⁷, l'Oceano Artico, l'Oceano Atlantico, il Mar Baltico, il Mar Nero, il Mare del Nord e il Mar Mediterraneo. Ciononostante le suddette strategie si concentrano sulla promozione di una crescita economica sostenibile, senza adottare un approccio comprensivo che affronti direttamente anche le minacce alla sicurezza. Nello specifico la strategia regionale per il Mar Mediterraneo – a differenza delle altre strategie – manca di un documento o di un piano d'azione dedicato, basandosi quasi esclusivamente

ges and their Implications for the European Union, Brussels, European Parliament, January 2013, p. 29, http://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=EXPO-SEDE_ET%282013%29433839.

³⁷ Commissione europea, *Una strategia marittima per il Mare Adriatico e il Mar Ionio* (COM/2012/713), 30 novembre 2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TX-T/?uri=celex:52012DC0713>.

sul progetto denominato “Politica marittima integrata per il Mediterraneo”³⁸, parte della Politica europea di vicinato. Il progetto mira ad aiutare i Paesi della sponda sud a sviluppare strategie integrate in materia di affari marini e marittimi, e si affianca a timide iniziative di cooperazione internazionale, gruppi di lavoro e forum di condivisione di informazioni, dimostratesi incapaci di far fronte a tutte le sfide poste³⁹. Nel complesso si tratta di una scelta difficile da spiegare, se non ricorrendo all’ipotesi della miopia politica, davanti agli eventi straordinari che interessano il Mediterraneo, e che avrebbero dovuto giustificare l’adozione di una più ampia strategia per l’intero bacino.

I principali dubbi sulla Strategia non possono che riguardare la sua attuazione. La priorità – non scontata – per le questioni mediterranee potrebbe non bastare a dare lo slancio politico necessario per intraprendere le azioni proposte e realizzare i progetti annunciati. La parola spetta ora agli stati membri, alla Commissione, al Servizio europeo per l’azione esterna (Seae), alle agenzie europee, alle autorità nazionali, alle industrie e a tutti gli attori citati nella Eumss. Questi non sono pochi, il che, guardando all’esperienza passata dell’Ue, non può che complicare le cose. Ma sarebbe stato possibile il contrario? No. Sebbene sia lecito lamentare all’interno della Strategia delle mancanze degne di nota (una su tutte: come non coinvolgere le organizzazioni della società civile che si occupano del rispetto dei diritti fondamentali dei migranti?⁴⁰), il pesce pescato dalla Commissione – per parafrasare uno speranzoso passaggio di Altiero Spinelli – è arrivato a riva quasi integro, riuscendo ad evitare che i ventotto squali lo riducessero ad una lisca. Insomma, la teoria c’è. Si rimane in attesa della pratica.

5.3 UN PASSO AVANTI E UN TEST PER L’UE

Quando ci si appresta a redigere un documento strategico le prime domande da porsi sono due. Per chi sto scrivendo? E qual è il soggetto, o i valori, da difendere?⁴¹ La strategia europea per la sicurezza marittima è

³⁸ Per maggiori informazioni si veda il sito istituzionale: <http://www.imp-med.eu>.

³⁹ Per maggiori informazioni si veda Commissione europea, *Bacino del Mediterraneo*, http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea_basins/mediterranean_sea/index_it.htm.

⁴⁰ Theodore Baird, “Where is civil society in the EU’s new Maritime Security Strategy?”, in *openDemocracy*, 7 November 2014, <https://www.opendemocracy.net/node/87572>.

⁴¹ Sven Biscop, “Global and Operational: A New Strategy for EU Foreign and Security

rivolta soprattutto all'UE e ai tanti soggetti che la compongono. Ha il pregio di affrontare il grande problema della coerenza che affligge l'azione esterna dell'Unione, divisa a livello istituzionale tra politiche comunitarie e Pesc/Psdc, ma possiede anche il limite di poter solo attenuare quello che è nella sostanza il più grave deficit genetico dell'Ue. L'incoerente coesistenza di politiche e procedure decisionali differenziate – sovranazionali, intergovernative e nazionali – preserva difatti una certa separazione tra gli interessi europei e nazionali potenzialmente convergenti, in ambiti (come la politica estera o la *governance* economica) dove l'incompiutezza del processo d'integrazione è causa evidente di inefficienze e crisi.

La Eumss è stata scritta per chiunque si interrogasse sul ruolo che l'Ue vorrebbe interpretare nei mari. Ovviamente non basta scrivere un copione per essere un attore, ma avere delle battute è il primo passo per calcare la scena e interagire con gli altri. La strategia cerca di difendere gli interessi di un'Europa liberale, interessata alla promozione del commercio internazionale, alla diffusione dei diritti fondamentali, della democrazia, dello stato di diritto e del dialogo multilaterale. Ma la strategia cerca anche di difendere gli interessi di un'Europa realista, intenzionata a consolidare la propria presenza e influenza nei mari che la bagnano, attraverso un potenziamento delle proprie capacità militari e civili che le assicurino il controllo dei flussi migratori e la protezione delle infrastrutture critiche e degli approvvigionamenti energetici.

La Eumss può essere interpretata come un primo test nel quale riunire elementi interni ed esterni, civili e militari, pubblici e privati, intergovernativi e sovranazionali in un approccio alla *governance* della sicurezza marittima globale e multilivello⁴². Un test che ha già risentito delle battaglie di potere tra la Commissione e il Consiglio, e che offre spunti sia per un approfondimento della cooperazione militare in ambito Psdc che per una "comunitarizzazione" nell'utilizzo degli assetti militari europei messi al servizio delle politiche della Commissione. Laddove i settori di attuazione della Strategia avranno seguito, non è da escludere che si realizzino entrambi gli scenari.

Il teatro più idoneo per valutare i futuri progressi del piano d'azione della Eumss sarà il Mediterraneo. Non c'è mare al mondo che in questo momento ponga più sfide e minacce alla sicurezza dell'Unione. E non c'è

Policy", in *IAI Working Papers*, No. 15|27 (July 2015), p. 2, <http://www.iai.it/it/node/4459>.

⁴² Lennart Landman, "The EU Maritime Security Strategy", cit., p. 11.

mare al mondo che, come il Mediterraneo, stia mettendo in luce la sottile linea di divisione tra sicurezza interna ed esterna, nonché la debole solidarietà tra gli stati membri, così in mare come in terra. In termini ovviamente non paragonabili alla crisi dell'eurozona, il Mediterraneo sta a sua volta mettendo in discussione aspetti fondamentali della costruzione europea. A queste problematiche la Eumss non può rispondere: il suo compito è limitato ad indicare una meta. Un esercizio apparentemente di poco conto ma in realtà essenziale, poiché, come ricordava Seneca, "nessun vento è favorevole per il marinaio che non sa a quale porto approdare". I marinai di Bruxelles e di tutte le capitali europee sono avvertiti.

6.

Politica di difesa, strumento militare e operazioni nel Mediterraneo

*Alessandro Marrone, Michele Nones
e Alessandro R. Ungaro*

L'analisi svolta nei precedenti capitoli contribuisce a sottolineare un insieme di elementi strettamente connessi agli interessi nazionali nel Mediterraneo: il contenimento dell'instabilità ed il contrasto alle minacce alla sicurezza, parte dell'arco di crisi che circonda i confini meridionali dell'Europa; lo sviluppo degli interscambi commerciali e dei traffici navali attraverso il bacino, e più in generale della portualità e dell'economia del mare; la protezione delle infrastrutture critiche per gli approvvigionamenti energetici italiani che transitano nel Mediterraneo e lo sfruttamento delle risorse *onshore* e *offshore* nella regione; l'avanzamento delle priorità italiane nelle agende Nato ed Ue rispetto al Mediterraneo, in rapporto alla posizione dei principali Paesi alleati nonché delle istituzioni dell'Unione.

A questi elementi si aggiunge la questione dei flussi migratori che attraversano il bacino mediterraneo, notevolmente aggravatasi da alcuni anni, che verrà analizzata nel successivo paragrafo insieme alle missioni navali recenti ed in corso nel Mar Mediterraneo ed al ruolo della Marina Militare (MM) italiana. Il secondo paragrafo discute la politica di difesa dell'Italia nella regione euro-mediterranea, a partire dalle indicazioni contenute nel Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, adottato ad aprile 2015, ed in relazione alle dinamiche interne alla Nato. Il paragrafo conclusivo si concentra infine sull'impiego dello strumento militare nel Mediterraneo, a partire ovviamente dalla sua componente navale. Il perimetro di analisi dei tre paragrafi è quindi limitato rispetto alle politiche che l'Italia è chiamata a mettere in atto in relazione agli interessi nazionali connessi all'antico *Mare Nostrum*, le quali spaziano dall'ambito energetico a quello migratorio, a quello delle infrastrutture portuali e non solo, nonché alla normativa necessaria per lo sviluppo dell'economia del mare. Tale scelta è coerente con l'analisi sin qui condotta e con il crescere della conflittua-

lità ed instabilità nella regione del Mediterraneo, che rende quest'area prioritaria per la politica di difesa dell'Italia – oltre che ovviamente per la sua politica estera – e quindi meritevole di un approfondimento finale in tal senso.

6.1 CRISI MIGRATORIA E OPERAZIONI NAVALI NEL MEDITERRANEO

Negli ultimi anni l'Italia ha dovuto affrontare un incremento senza precedenti dei flussi migratori provenienti dalla sponda sud del Mediterraneo. L'obiettivo di questo paragrafo è fornire i dati essenziali e delle chiavi di lettura, considerando il rapporto tra il fenomeno migratorio e le operazioni navali messe in atto nel Mediterraneo a livello italiano ed europeo per farvi fronte.

I flussi migratori attraverso il Mar Mediterraneo

L'intervallo temporale di riferimento qui esaminato parte dal 2011, anno in cui si è verificata la prima vera impennata nei flussi migratori, e arriva alla metà di settembre 2015¹. Secondo i dati del Ministero dell'Interno, il primo sostanziale incremento dell'afflusso verso l'Italia è stato registrato nel 2011, e ha visto l'arrivo di 62.692 migranti sulle coste italiane a seguito delle cosiddette Primavera arabe. Nell'anno successivo, invece, il numero di migranti approdati in Italia è sceso a 13.267, per poi salire di oltre tre volte nel 2013, arrivando a 42.925². Tuttavia il dato più elevato è stato registrato nel 2014 con l'arrivo in Italia di 170.100 migranti³, senza contare i 2.860 morti registrati nel Mar Mediterraneo nel tentativo di raggiungere il suolo italiano⁴. Di questi 170.100, circa il 45 per cento era di nazionalità siriana (42.323) ed eritrea (34.329), mentre il resto dei migranti proveniva da Mali (9.938), Nigeria (9.000), Gambia (8.707), Palestina (6.082) e Somalia (5.756)⁵.

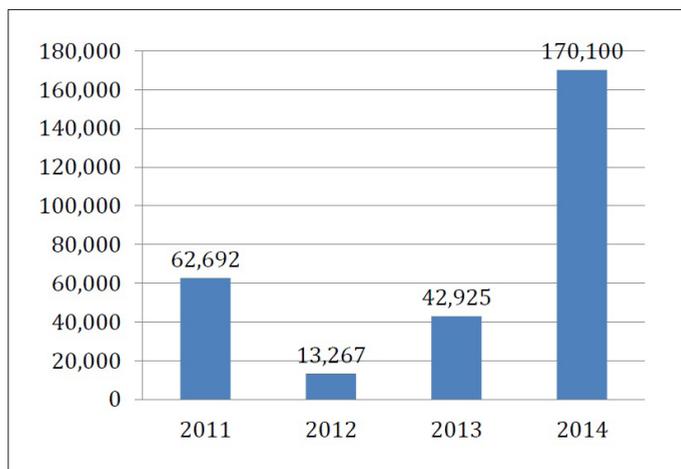
¹ United Nations High Commissioner for Refugees, *Sea Arrivals to Italy*, <http://unhcr.it/risorse/statistiche/sea-arrivals-to-italy>.

² Ministero dell'Interno, *Presenze dei migranti nelle strutture di accoglienza in Italia*, 2 marzo 2015, <http://www.interno.gov.it/it/node/1849>.

³ Ibid.

⁴ International Organisation for Migration, *Missing Migrants Project. Mediterranean Update*, 3 November 2015, <http://missingmigrants.iom.int>.

⁵ Ci si riferisce alla nazionalità dichiarata al momento dello sbarco.



Fonte: rielaborazione IAI su dati del Ministero dell'Interno.

Per quanto riguarda il 2015, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni riporta i seguenti dati, aggiornati al 14 settembre: l'Italia ha registrato 121.619 migranti su un totale di 464.876 arrivi provenienti complessivamente dal Mediterraneo. La Grecia da sola ne ha visto giungere sul suo territorio più del 70 per cento, che in termini assoluti si traduce in 340.991 ingressi⁶, quasi tre volte rispetto all'Italia. I principali Paesi di origine dei natanti che sono giunti in Italia sono stati: Eritrea (30.708), Nigeria (15.113), Somalia (8.790), Sudan (7.126) e Siria (6.710). Allarmante è ancora la stima dei migranti che hanno perso la vita cercando di attraversare il Mediterraneo ed arrivare in Europa: da gennaio a inizio novembre 2015 sono stati oltre 3.400 mentre nello stesso periodo del 2014 sono stati 3.162⁷. Complessivamente, si stimano 195mila ingressi illegali in Italia per il 2015, contro i 170.100 dell'anno precedente⁸.

I dati appena enunciati si inseriscono all'interno delle tre principali tendenze dei flussi migratori che contraddistinguono il Mediterraneo. Tali tendenze devono essere viste come correlate tra di loro.

La prima è relativa alle rotte e alla loro evoluzione: fino al 2014, la cosiddetta via del Mediterraneo Centrale è stata la principale rotta utiliz-

⁶ International Organisation for Migration, *Missing Migrants Project. Mediterranean Update*, cit.

⁷ Ibid.

⁸ Fondazione Ismu, "L'evoluzione del fenomeno degli sbarchi in Italia fra 2014 e 2015", in *INSMU*, a. 9, n. 109 (3 giugno 2015), p. 2, http://www.ismu.org/wp-content/uploads/2015/06/In-ISMU-109_giugno-2015.pdf.

zata da migranti e richiedenti asilo per raggiungere le coste italiane – e quindi l'Europa. Solo nel corso del 2015, la via del Mediterraneo orientale – soprattutto la tratta turco-greca e, più in generale, quella balcanica – ha visto crescere notevolmente il numero dei migranti diretti verso il Vecchio Continente, come dimostrano i recenti dati sugli arrivi in Grecia. Ciò rivelerebbe, come scrive Paola Monzini, che

la crescita dei traffici non è solo dovuta alla crisi geopolitica libica, che comunque lascia più ampio terreno ai traffici, ma anche e soprattutto alla crescita della pressione migratoria data dall'instabilità geopolitica e alla capacità dei trafficanti di soddisfare la crescente domanda di viaggi senza documenti. I trafficanti infatti rispondono all'aumento di barriere e controlli – e all'accresciuta capacità di spesa dei migranti – espandendo il contesto geografico delle loro attività⁹.

Per Monzini si tratta di

una risposta sistemica: le capacità organizzative delle reti che organizzano questi traffici aumentano, le interconnessioni crescono con la creazione di *joint-ventures* a livello internazionale e l'investimento di capitali sempre più consistenti. Lo *smuggling of migrants* si configura sempre più come uno dei mercati illegali transnazionali di maggiore espansione¹⁰.

È ormai evidente, infatti, come il fenomeno migratorio sia diventato una vera e propria fonte di affari su larga scala. “È un giro di denaro incalcolabile: soltanto le migrazioni gestite dai cinque network criminali che controllano i flussi dalla Libia realizzano ogni anno un fatturato stimato tra i 260 e i 300 milioni di dollari.”¹¹

La seconda tendenza riguarda la composizione dei migranti, che risulta eterogenea e variabile di anno in anno e differente a seconda delle tratte. Se il 2011 verrà ricordato per gli arrivi massicci provenienti dalla Tunisia – come conseguenza del crollo del regime di Ben Alì (28mila tunisini su quasi 63mila arrivi)¹² – nel 2013 e 2014 si è registrato un significativo

⁹ Paola Monzini, “Le rotte dei ‘nostri’ migranti”, in *Limes*, n. 6/2015 (luglio 2015), p. 67.

¹⁰ *Ibidem*, p. 67-68.

¹¹ Piero Messina, “Cosa loro: la cupola dei mercati di carne umana”, in *Limes*, n. 6/2015 (luglio 2015), p. 75.

¹² Giorgia Papavero, “Sbarchi, richiedenti asilo e presenze irregolari”, in *ISMU Fact She-*

incremento di siriani ed eritrei, mentre i migranti di nazionalità somala sono invece diminuiti drasticamente a partire dal 2012.

Il terzo aspetto concerne il Paese di partenza dei natanti: la Libia rimane il principale lido da cui partono le imbarcazioni dirette verso l'Italia. A seguito della caduta del regime di Gheddafi e dell'inasprimento della guerra civile nel 2014, si è verificato un crescente aumento di arrivi dalla Libia: nel 2014 l'83 per cento dei migranti si è imbarcato sulle coste libiche, mentre nel 2013 era il 64 per cento e nel 2012 il 38 per cento¹³; per il 2015 si stima che tale percentuale supererà il 90 per cento¹⁴. Il fenomeno trova giustificazione in diverse concause riconducibili innanzitutto a questioni interne e regionali, tra le quali: la forza dei network criminali, l'attrattività economica e di lavoro della Libia, la sua perdurante situazione di insicurezza e l'emergere di conflitti e crisi umanitarie nei luoghi di origine dei migranti e richiedenti asilo¹⁵ (fatto, quest'ultimo, che contribuisce a spiegare la diversa e mutevole composizione dei migranti e delle tratte, come illustrato nei punti precedenti). Viceversa, le misure legate alle politiche migratorie adottate a livello europeo "non sembrano offrire un contributo significativo alla spiegazione dell'aumento di tali fenomeni nel 2014 e, soprattutto, nei primi mesi del 2015"¹⁶. Detto questo, il Paese nordafricano, o per meglio dire la sua crisi politico-istituzionale, desta preoccupazione non solo a causa dei numerosi migranti e richiedenti asilo che partono dalle sue coste ma altresì per la crescente presenza di gruppi militanti islamisti di natura estremista, la cui "linea di demarcazione" con gruppi criminali, milizie armate e trafficanti, diventa sempre più sottile¹⁷.

Complessivamente, il numero di migranti arrivati in Italia si posiziona tra i più alti d'Europa, insieme a Germania, Regno Unito e Francia¹⁸.

et, febbraio 2015, p. 2, <http://www.ismu.org/wp-content/uploads/2015/05/Sbarchi-richiedenti-asilo.pdf>.

¹³ Arezo Malakooti, *Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots*, Altai Consulting for IOM MENA Regional Office, June 2015, p. 93, http://publications.iom.int/bookstore/free/Altai_Migration_trends_across_the_Mediterranean.pdf.

¹⁴ Giorgia Papavero, "Sbarchi, richiedenti asilo e presenze irregolari", cit.

¹⁵ Silvia Colombo, "La crisi libica e il ruolo dell'Europa", in *Documenti IAI*, n. 15|16 (luglio 2015), <http://www.iai.it/it/node/4442>. Si veda anche Mattia Toaldo, "Migrations Through and From Libya: A Mediterranean Challenge", in *IAI Working Papers*, No. 15|14 (May 2015), <http://www.iai.it/it/node/4183>.

¹⁶ Silvia Colombo, "La crisi libica e il ruolo dell'Europa", cit., p. 8.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Eurostat, *Statistic Explained: Migration and migrant population statistics*, June 2015, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_

Tuttavia, mentre questi tre Paesi presentano per la maggior parte dei casi una tipologia di immigrazione a scopo di ricongiungimento familiare, l'Italia è meta di un "flusso migratorio misto"¹⁹, costituito non solo da richiedenti asilo, ma anche da migranti per motivi economici. Questo complica ulteriormente le modalità di risposta da parte dei Paesi dell'Ue, compresa l'Italia²⁰. Negli ultimi mesi il tema dell'immigrazione è stato al centro del dibattito politico e mediatico italiano ma, al di là delle diverse tesi e opinioni che si possono sostenere sull'argomento, un dato sembra ormai consolidato. Il fenomeno dei flussi migratori provenienti dalla sponda sud del Mediterraneo e più in generale dall'area Mena non si presenta più come transitorio e momentaneo, bensì come strutturale e potenzialmente in crescita.

Le operazioni navali italiane ed europee nel Mar Mediterraneo

A fronte di quanto appena delineato, la MM italiana ha intrapreso una serie di operazioni navali nel Mediterraneo atte nello specifico alla gestione della crisi migratoria, al contrasto dei trafficanti e al rafforzamento della sicurezza marittima. Dall'operazione Mare Nostrum, iniziata il 18 ottobre 2013 e conclusasi ufficialmente il 31 ottobre 2014, volta a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nello Stretto di Sicilia dovuto all'eccezionale afflusso di migranti si è passati alla cosiddetta "joint operation" Triton promossa dall'agenzia dell'Ue Frontex²¹, che ha sostituito le operazioni *Hermes* ed *Aeneas* già attive dal 2010 nel Mediterraneo centrale. La Marina nell'ambito di Triton fornisce periodicamente un pattugliatore partecipando all'operazione insieme ai dispositivi della Guardia di Finanza e della Capitaneria di Porto. Pertanto Triton rappresenta al momento un impegno marginale per la Marina italiana rispetto ad operazioni di carattere nazionale come Mare Sicuro oppure europeo come la European Union Naval Force Mediterranean (Eunavfor Med)²², la cui analisi verrà effettuata in seguito.

population_statistics.

¹⁹ Organizzazione internazionale per le migrazioni, *Sono più di 150.000 le persone arrivate via mare in Europa nel 2015*, 10 luglio 2015, http://www.italy.iom.int/index.php?option=com_content&task=view&id=336&Itemid=90.

²⁰ Emanuela Roman, "Mediterranean Flows into Europe: Refugees or Migrants?", in *IEMed Mediterranean Yearbook 2015*, October 2015, p. 312-315, http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxiu-adjunts/anuari/med.2015/IEMed%20Yearbook%202015_Panorama_RefugeesorMigrants_EmanuelaRoman.pdf.

²¹ Frontex è l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne dell'Ue.

²² Intervista, Roma, 23 settembre 2015.

Mare Nostrum è stata una operazione militare e umanitaria, la cui missione si concretizzava nel duplice ruolo di garantire la salvaguardia della vita in mare (aspetto che poi si è rivelato prevalente) e assicurare alla giustizia coloro i quali lucravano sul traffico illegale di migranti²³. Questo ha fatto sì che si sviluppasse, tra l'altro, un "presidio" navale d'altura per la salvaguardia della vita umana in mare e l'assistenza umanitaria, e la costituzione di un presidio sanitario avanzato che consentiva di effettuare il controllo medico sui migranti prima del loro sbarco sul territorio nazionale²⁴.

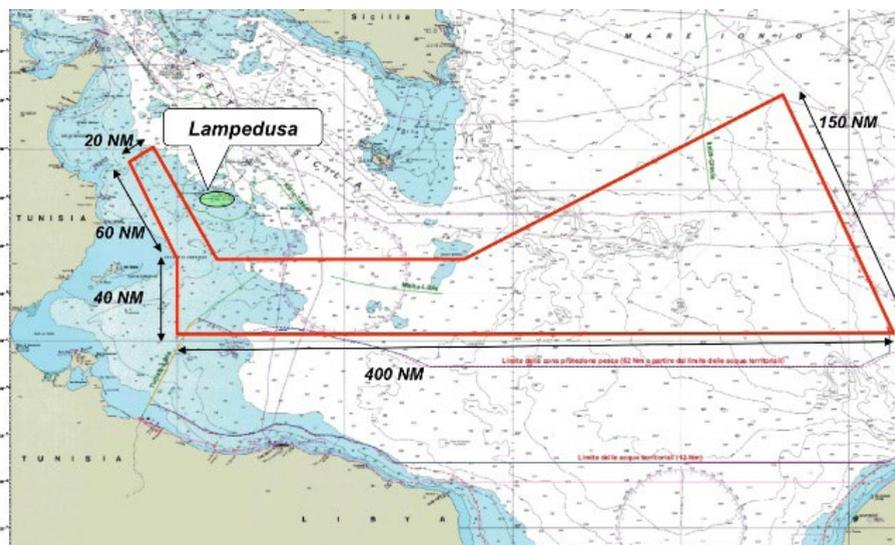
Concepita come potenziamento del dispositivo di controllo dei flussi migratori già attivo con la missione *Constant Vigilance*, l'area di intervento di Mare Nostrum, circa 43mila chilometri quadrati, si estendeva per 400 miglia nautiche a sud di Lampedusa e per 150 miglia nautiche a est, sovrapponendosi alle zone *Search and Rescue* (Sar) di Malta e Libia (vedi figura sotto). Mare Nostrum ha quindi operato anche e soprattutto in acque internazionali in prossimità di quelle libiche, e il suo intervento trovava fondamento giuridico in una serie di norme di diritto interno e internazionale, primo fra tutti il Decreto interministeriale del 14 luglio 2003 e l'Accordo tecnico operativo per gli interventi connessi con il fenomeno dell'immigrazione irregolare via mare del 14 settembre 2005²⁵. Questi documenti attribuiscono alla Marina la responsabilità del controllo delle acque internazionali e del raccordo delle fasi di pianificazione e di coordinamento operativo in alto mare delle attività di vigilanza, prevenzione e contrasto all'immigrazione clandestina²⁶. Rispetto alle norme di diritto internazionale, Mare Nostrum ha operato – tramite il *Rescue Coordination Centre* (Rcc) di Roma – seguendo una serie di disposizioni stabilite dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (*UN Convention on the Law of the Sea*, Unclos), dalla Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita in mare del 1974 (*International Convention for the Safety of Life at Sea*, Solas), e dalla Convenzione internazionale sulla ricerca e soccorso in mare (Convenzione Sar), datata 1979 e pilastro costitutivo del sistema Sar internazionale.

²³ Marina Militare, *Operazioni concluse: Mare Nostrum*, <http://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/operazioni-concluse/Pagine/mare-nostrum.aspx>.

²⁴ Intervista, Roma, 20 ottobre 2015.

²⁵ "X-trà: Mare Nostrum: Comando e Controllo e operazioni aeronavali", supplemento a *Rivista italiana Difesa*, n. 10/2014.

²⁶ Ibid.



Fonte: AffarInternazionali.

Il dispositivo Mare Nostrum ha visto impiegato il personale e i mezzi navali ed aerei della MM, dell'Aeronautica Militare, dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, della Capitaneria di Porto, del personale del Corpo Militare della Croce Rossa Italiana nonché del Ministero dell'Interno – personale della Polizia di Stato imbarcato sulle unità della Marina – e di tutti i Corpi dello Stato che, a vario titolo, concorrevano al controllo dei flussi migratori via mare.

È stato stimato che l'operazione Mare Nostrum sia costata oltre 9 milioni di euro al mese per un totale di 114 milioni di euro per l'intero anno di attività²⁷. Dal 18 ottobre 2013 al 31 ottobre 2014, Mare Nostrum è stata coinvolta in 439 eventi Sar, fornendo assistenza a 156.362 migranti – con punte di circa 9.300 migranti a settimana²⁸ – fermando 366 presunti scafisti consegnati poi all'autorità giudiziaria²⁹, grazie altresì all'ausilio dei sommergibili che hanno documentato le attività criminali in maniera non vista dagli scafisti³⁰. Fondamentale è stato il soccorso prestato altresì dal-

²⁷ Ministero dell'Interno, *Si conclude 'Mare Nostrum', al via 'Triton'*, 31 ottobre 2014, <http://www.interno.gov.it/it/node/2166>.

²⁸ Intervista, Roma, 19 ottobre 2015.

²⁹ Marina Militare, *Operazione "Mare Nostrum": dati statistici al 31 ottobre 2014*, <http://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/operazioni-in-corso/Documents/Dati%20statistici%20Mare%20Nostrum.pdf>.

³⁰ Intervista, Roma, 19 ottobre 2015.

le navi mercantili intervenute spontaneamente o perché richieste dall'autorità Sar italiana: un intervento che ha permesso il salvataggio di decine di migliaia di migranti³¹ e che da sporadico ha assunto un carattere di sistematicità, tant'è vero che nel 2014 l'*Italian Maritime Rescue Coordination Centre*, (It MRcc-Maricogecap) ha richiesto il coinvolgimento in operazioni Sar di circa 300 mercantili a fronte di 59 nel 2013, mentre nei primi nove mesi del 2015 sono stati 250 i mercantili impiegati per eventi Sar³². Ciò determina una serie di criticità sia di carattere economico sia in termini di idoneità e sicurezza delle unità mercantili³³. In primo luogo, vi è un pericolo per la sicurezza a bordo delle navi mercantili dove, in caso di disordini interni, equipaggi composti da poche decine di persone si troverebbero a dover gestire centinaia di migranti, senza un'adeguata capacità di protezione³⁴. In secondo luogo, l'impossibilità di effettuare lo screening sanitario dei migranti imbarcati e la loro identificazione prima dello sbarco determina un rischio per la salute e l'ordine pubblico a bordo dei mercantili e nei porti di sbarco³⁵. Infine, si tratta di un grave impegno ed un onere non ristorato per le compagnie armatrici delle navi che vengono chiamate ad intervenire per "obbligo di soccorso", con il conseguente rischio di deviazione dalle rotte normalmente seguite dal traffico marittimo nel Mediterraneo centrale. Queste e ulteriori criticità hanno sollevato numerose proteste da parte degli armatori a causa dei notevoli impatti sulle loro attività commerciali.

Per completezza, sebbene fuori dal perimetro della corrente analisi, occorre ricordare che raggio e portata delle attività di Mare Nostrum hanno sollevato la questione se l'operazione abbia rappresentato o meno un "pull factor", ovvero abbia stimolato maggiori flussi migratori verso l'Italia e l'Europa aumentando la possibilità per i migranti di essere soccorsi in mare ben oltre le acque territoriali italiane³⁶. Certamente, il fenomeno migratorio ha radici e cause ben più profonde che esulano dall'analisi del-

³¹ Senato della Repubblica, *Indagine conoscitiva sui temi dell'immigrazione: Audizione del comandante generale del Corpo delle capitanerie di porto-Guardia costiera, Felicio Angrisano*, 17 giugno 2015, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/314746.pdf>.

³² Intervista, Roma, 19 ottobre 2015.

³³ Per una disamina dettagliata della materia si veda Umberto Leanza e Fabio Caffio, "Il SAR mediterraneo", in *Rivista marittima*, a. 148, n. 6 (giugno 2015), p. 13-14, <http://online.flipbuilder.com/jbxr/lhie>.

³⁴ Intervista, Roma, 19 ottobre 2015.

³⁵ Ibid.

³⁶ Marco Del Panta, "L'Italia guarda oltre Mare Nostrum", in *AffarInternazionali*, 20 giugno 2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2700>.

le operazioni navali nel Mediterraneo condotta in questo studio, e sono spesso sottovalutate nel dibattito pubblico su questi temi. Di certo, una delle sfide principali che si è dovuto affrontare è stata quella di superare la complessità delle operazioni e garantire un adeguato coordinamento tra i diversi e numerosi assetti – nonché il relativo personale – messi a disposizione da agenzie, amministrazioni e corpi dello Stato. In aggiunta, molte organizzazioni non governative (Ong) come la Fondazione Rava, la Croce rossa italiana e Save the Children hanno offerto il loro supporto sia a bordo delle navi sia a terra, insieme al personale del Ministero della Salute. Indubbiamente, uno degli aspetti più positivi e apprezzati – benché complesso – eseguito durante tutto l’arco delle operazioni è consistito nella possibilità di effettuare sia un *pre-screening* dei migranti da parte dei funzionari del Ministero dell’Interno sia lo *screening* sanitario a bordo effettuato da personale competente, agevolando notevolmente le procedure al momento dello sbarco dei migranti³⁷.

Il passaggio da Mare Nostrum a Triton ha segnato nell’immediato un ridimensionamento dell’area delle operazioni e delle attività. Tuttavia rimaneva – e rimane tuttora – l’obbligo di soccorso in mare come sancito dalla normativa vigente e da convenzioni internazionali³⁸, ed il profilo di Triton ha subito un importante cambiamento nel corso dei mesi successivi, tanto da rappresentare un punto di svolta per l’Agenzia Frontex. Per circa sei mesi Triton ha svolto un ruolo marginale nel gestire i flussi migratori anche perché non erano previste nella sua missione le funzioni Sar³⁹. Solo con il Regolamento dell’aprile 2014⁴⁰, Frontex ha rivisto radicalmente la propria attività alla luce delle impellenti esigenze connesse alle attività di salvataggio della vita in mare, che ora prevedono di:

rispettare il principio di non respingimento; tutelare i diritti umani; intervenire – quando necessario – in attività Sar; trasportare le persone salvate in un ‘luogo sicuro’ (‘place of safety’) dove, secondo la nozione internazionale, la vita dei sopravvissuti non è più a rischio,

³⁷ Intervista, Roma, 23 settembre 2015.

³⁸ Umberto Leanza e Fabio Caffio, “Il SAR mediterraneo” cit.

³⁹ Fabio Caffio, “Quale futuro per Mare Nostrum”, in *AffarInternazionali*, 30 aprile 2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2621>.

⁴⁰ Regolamento UE n. 656/2014 recante norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall’Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell’Unione europea, 15 maggio 2014, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TX-T/?uri=celex:32014R0656>.

e dove possono essere soddisfatti i loro bisogni vitali. Quello del Sar è stato per anni un nodo critico che Frontex ha solo ora risolto, prevedendo nella sua missione l'obbligo di salvataggio⁴¹.

L'operazione è stata quindi potenziata a fine maggio 2015 mediante un nuovo piano operativo che ha esteso il raggio d'azione di Triton dalle originarie 30 miglia dalle coste italiane fino a 138 miglia marine a sud della Sicilia. Inoltre, rispetto ad una dotazione iniziale di dodici mezzi (quattro aerei, un elicottero, quattro navi d'altura, una nave di pattuglia costiera, e due motovedette costiere), il nuovo piano prevede l'impiego di tre velivoli, sei navi di pattuglia d'altura, dodici navi di pattuglia costiera, due elicotteri, nove funzionari per interrogare i migranti e sei per identificare i richiedenti asilo⁴².

Attualmente le operazioni in corso nel Mediterraneo di esclusiva responsabilità italiana sono due, ovvero "Mare Sicuro" e "Vigilanza pesca". In particolare, Mare Sicuro

è stata avviata il 12 marzo 2015, in considerazione dei preoccupanti sviluppi della crisi libica e della connessa esigenza di incrementare le misure di tutela della sicurezza nazionale nel Mediterraneo centrale, attraverso un rafforzamento del dispositivo aeronavale lì operante⁴³.

I potenziali rischi che sono stati considerati per l'avvio dell'operazione sono essenzialmente i possibili attacchi contro navi da crociera, pescherecci e mercantili nonché contro piattaforme petrolifere *offshore*, o persino contro le unità della Guardia costiera – quasi sempre disarmate nelle versioni Sar – impegnate nelle operazioni di soccorso ai migranti⁴⁴. Nonostante la natura militare della missione, anche il Ministro della Di-

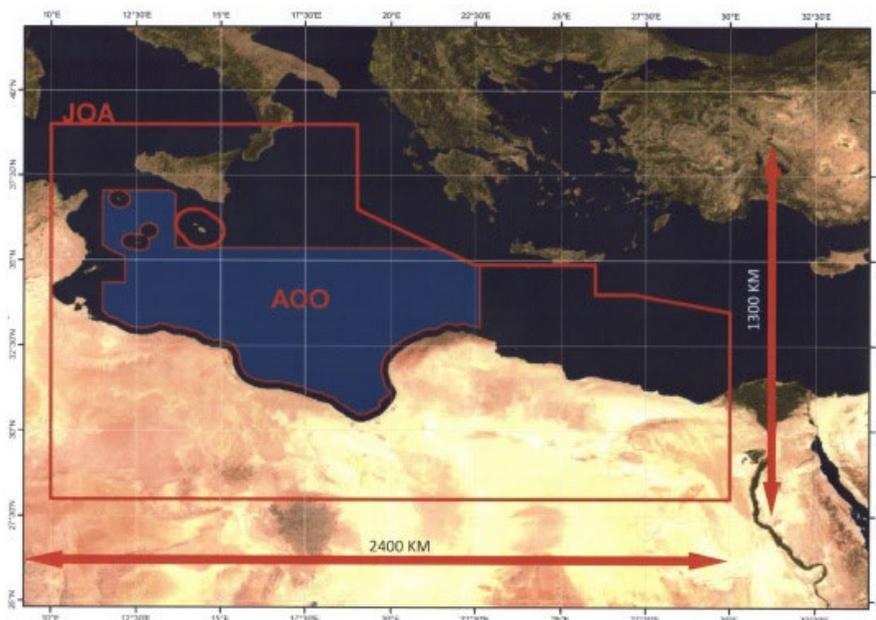
⁴¹ Fabio Caffio, "L'Europa fra Triton e Mare Nostrum", in *AffarInternazionali*, 11 novembre 2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2865>.

⁴² Senato della Repubblica, *Conferenza interparlamentare per la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e la Politica Comune di Sicurezza e Difesa (PSDC)*, 2 settembre 2015, p. 74, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00938039.pdf>.

⁴³ Senato della Repubblica, *Indagine conoscitiva sui temi dell'immigrazione: Audizione del Ministro della Difesa, Roberta Pinotti*, 21 luglio 2015, p. 5, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/315915.pdf>.

⁴⁴ Pietro Batacchi e Giuliano Da Frè, "Mare Sicuro: a difesa dell'Italia", in *Rivista italiana Difesa (Portale Difesa)*, 24 marzo 2015, http://www.portaledifesa.it/index~phppag,3_id,575_pubb,2_npp,3_npap,17.html.

fesa ha ritenuto opportuno sottolineare che “le unità partecipanti possono essere chiamate ad intervenire in operazioni di ricerca e soccorso di naufraghi, in ottemperanza al già citato obbligo di soccorso previsto dalla vigente normativa internazionale”⁴⁵. Mare Sicuro può impiegare fino a cinque unità navali d’altura e sei elicotteri imbarcati. Almeno una delle unità navali è dotata inoltre di avanzate capacità logistiche e di comando e controllo, nonché di capacità ospedaliere e sanitarie di primo intervento. Il ventaglio delle capacità si chiude con la possibilità di utilizzare altresì sommergibili, che risultano particolarmente efficaci per la sorveglianza dei natanti sospetti, e velivoli a pilotaggio remoto estremamente utili per sorvegliare ampi tratti di mare per tempi prolungati.



Fonte: Camera dei Deputati⁴⁶.

⁴⁵ Senato della Repubblica, *Indagine conoscitiva sui temi dell’immigrazione: Audizione del Ministro della Difesa, Roberta Pinotti*, cit., p. 5.

⁴⁶ Camera dei Deputati, Comitato parlamentare di controllo sull’attuazione dell’Accordo di Schengen, *Indagine conoscitiva sulla gestione del fenomeno migratorio nell’area Schengen, con particolare riferimento alle politiche dei paesi aderenti relative al controllo delle frontiere esterne e dei confini interni. Audizione dell’ammiraglio di divisione Enrico Credendino Eunavfor Med Operation Commander*, 8 ottobre 2015, http://www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipologia=indag&sottotipologia=c30_confini&anno=2015&mese=10&giorno=08&idCommissione=30&numero=0004&file=indice_stenografico.

A Mare Sicuro si aggiunge la già citata Triton e la più recente fra le operazioni avviate, ovvero la missione Eunavfor Med che si inquadra nell'ambito della Politica di sicurezza e di difesa comune (PsdC) dell'Ue. La mappa mostra l'attuale area dell'operazione Eunavfor Med. Considerando l'area di "responsabilità" di Mare Sicuro vi sarebbe una sovrapposizione geografica – soprattutto alla luce della seconda fase intrapresa dall'operazione navale europea⁴⁷. In questo contesto, è importante assicurare che le attività delle navi impegnate nelle differenti missioni rimangano nell'ambito dei rispettivi mandati, che restano diversi tra loro e si sovrappongono solo per quanto riguarda il contrasto ai trafficanti di migranti⁴⁸.

L'ultima delle missioni, ma solo in ordine cronologico, ad essere stata avviata è, appunto, l'operazione Eunavfor Med varata il 22 giugno 2015 e avente come obiettivo quello di "interdire il network delle reti criminali associato al traffico e sfruttamento di migranti attraverso il Mediterraneo e ridurre il flusso migratorio via mare (a un livello tale da poter essere gestito con le capacità intrinseche degli Stati costieri) in conformità al diritto internazionale applicabile, incluse la United Nations Convention of the Law of the Sea (Unclos) e le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite"⁴⁹. La missione è condotta a livello operativo dall'*European Operational Headquarter* (It Eu-Ohq) presso la sede del Comando operativo di vertice interforze (Coi) a Roma, messa a disposizione dall'Italia, e vede come *Operation Commander* l'ammiraglio di divisione Enrico Credendino e come *Force Commander* il contrammiraglio Andrea Gueglio. Essa prevede tre fasi successive⁵⁰:

- 1) in una prima fase, si prevede l'individuazione e il monitoraggio delle reti di migrazione attraverso la raccolta d'informazioni e il pattugliamento in alto mare conformemente al diritto internazionale;
- 2) in una seconda fase, la missione dovrebbe:
 - procedere a fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti in alto mare di imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico e la tratta di esseri umani, alle condizioni previste dal diritto internazionale

⁴⁷ Intervista, Roma, 23 settembre 2015.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Marina Militare, *Operazioni in corso: EUNAVFOR MED*, <http://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/operazioni-in-corso/Pagine/EUNAVFORMED.aspx>.

⁵⁰ Camera dei Deputati, Servizio Studi, *Partecipazione di personale militare all'operazione Eunavfor Med*, Dossier n° 330 - Schede di lettura, 27 luglio 2015, <http://www.camera.it/temiap/d/leg17/d15099>.

- applicabile, in particolare Unclos e protocollo per combattere il traffico di migranti;
- procedere, conformemente alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite applicabili o al consenso dello Stato costiero interessato, a fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti, in alto mare o nelle acque territoriali e interne di tale Stato, di imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico e la tratta di esseri umani;
- 3) in una terza fase, conformemente alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite applicabili o al consenso dello Stato costiero interessato, la missione dovrebbe adottare tutte le misure necessarie nei confronti di un'imbarcazione e relativi mezzi, anche eliminandoli o rendendoli inutilizzabili, che sono sospettati di essere usati per il traffico e la tratta di esseri umani, nel territorio di tale Stato, alle condizioni previste da detta risoluzione o detto consenso.

Oltre all'Italia, altri 21 Paesi sulla carta contribuiscono in diversa misura all'operazione, sia in termini finanziari sia fornendo assetti e/o personale militari: Belgio, Bulgaria, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria⁵¹. A luglio 2015 erano solo 14 le nazioni che avevano concretizzato la loro volontà di partecipare alla missione fornendo personale per lo staff del quartier generale o contribuendo al dispositivo aeronavale⁵². Per quanto riguarda il bilancio della missione – oltre agli stanziamenti dei singoli Paesi che coprono i rispettivi costi associati al contributo nazionale, sono stati allocati 11,86 milioni di euro per coprire le spese comuni dell'operazione⁵³ nel corso dei primi 12 mesi dal conseguimento della piena capacità operativa. Il 30 luglio 2015 l'Italia ha approvato il decreto legge n. 99 che autorizza la partecipazione del Paese alla missione navale, stanziando 26 milioni di euro, reperiti dal fondo missioni per 19 milioni e di rimborsi Onu per 7 milioni, per la partecipazione di 1.020 unità di personale militare e per l'impiego di mezzi navali e aeromobili⁵⁴.

⁵¹ European Union External Action, *Factsheet on EUNAVFOR MED Mission*, November 2015, http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/pdf/factsheet_eunavfor_med_en.pdf.

⁵² Senato della Repubblica, *Indagine conoscitiva sui temi dell'immigrazione: Audizione del Ministro della Difesa, Roberta Pinotti*, cit., p. 7.

⁵³ Tale finanziamento è gestito attraverso il meccanismo Athena di ripartizione dei costi comuni delle operazioni militari dell'Ue in ambito Psdc.

⁵⁴ Camera dei Deputati, Servizio Studi, *Partecipazione di personale militare all'opera-*

La durata prevista della missione è di 12 mesi a partire dalla piena capacità operativa conseguita il 27 luglio 2015⁵⁵. Dopo il completamento della prima fase, durante la quale sono stati raggiunti “tutti gli obiettivi militari”⁵⁶ prefissati, la seconda fase è partita il 7 ottobre 2015. Infatti, lo scorso 14 settembre il Consiglio Affari generali dell’Ue ha dato il suo consenso affinché si permetta

all’operazione navale dell’Ue contro i passatori e i trafficanti di esseri umani nel Mediterraneo di procedere, nel rispetto del diritto internazionale, a fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti in alto mare di imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico e la tratta di esseri umani⁵⁷

e sarà altresì permesso di procedere ad arresti, a patto di non entrare nelle acque territoriali libiche (a meno che non ci sia una risoluzione *ad hoc* dell’Onu).

Si è quindi tenuta la *Force Generation Conference* volta a definire nel concreto il contributo in termini di uomini e mezzi dei Paesi aderenti alla seconda fase dell’operazione, molto più complessa e decisamente più impegnativa dal punto di vista militare. La portaerei italiana *Cavour* – già operativa fin dalla prima fase dell’operazione – è la nave comando (*flag-ship*) della missione, supportata da un sommergibile italiano, da una fregata e un rifornitore tedeschi e da una nave ausiliaria britannica. Inoltre, tre aerei da pattugliamento sono già stati schierati da Francia, Lussemburgo e Spagna⁵⁸. Sebbene il mandato dell’operazione sia ben definito e circoscritto, questo non esclude – come più volte ripetuto – l’obbligatorietà di eseguire operazioni Sar in caso di necessità. Non a caso, anche gli assetti di Eunavfor Med sono stati più volte coinvolti in missioni di ricerca

zione EUNAVFOR MED, cit.

⁵⁵ European External Action Service, *EUNAVFOR MED Force Fully Operational*, 28 July 2015, http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/press-releases/20150728_en.htm.

⁵⁶ Consiglio dell’Unione europea, *EUNAVFOR MED: Il Consiglio adotta una valutazione positiva sulle condizioni relative al passaggio alla prima parte della seconda fase in alto mare*, 14 settembre 2015, <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/09/14-eunavfor-med-council-adopts-positive-assessment-on-conditions-to-move-to-first-step-of-phase-2-on-high-seas>.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Nicolas Gros-Verheyde, “Un P3 Orion espagnol pour EUNAVFOR Med”, in *Bruxelles2*, 15 settembre 2015, <http://www.bruxelles2.eu/?p=58209>.

e soccorso fin dall'inizio della missione, contribuendo al salvataggio di 2.400 migranti⁵⁹.

Detto questo, vale la pena ricordare che il contributo e il ruolo della MM rispetto alla sicurezza nel Mediterraneo non si è tradotto esclusivamente nella gestione, seppur complessa e determinante, del fenomeno migratorio e nell'azione di contrasto ai trafficanti di essere umani e/o al terrorismo. Basti citare, ad esempio, come lo strumento navale sia stato impegnato nel Mediterraneo già a partire dagli anni '90 con l'operazione Alba in Albania con il compito di assistenza umanitaria alla popolazione ed inserimento di una forza di pace per scongiurare il rischio di una guerra civile⁶⁰. Oppure, più recentemente, con l'operazione Leonte nel quadro della missione Unifil nel 2006 sotto egida Onu per rafforzare il contingente di pace in Libano e rimuovere il blocco navale israeliano impiegando il gruppo portaerei Garibaldi. Infine, va menzionato l'impegno della forza armata sia nell'operazione *Odyssey Dawn* sia, in particolar modo, in quella a guida Nato *Unified Protector* condotte nel 2011 in Libia. In quest'ultimo caso il contributo è stato piuttosto variegato ed esteso: dalla direzione e condotta delle operazioni alleate per assicurare il rispetto dell'embargo Onu sulla vendita di armi alla Libia, alle attività di pattugliamento e rifornimento, nonché alle missioni di sorveglianza in prossimità delle acque tunisine, in applicazione dell'intesa tra Italia e Tunisia sull'emergenza immigrazione. Il dispositivo è stato numericamente ingente, contando 14 navi, 2 sommergibili, 30 elicotteri e 3.500 tra uomini e donne imbarcati⁶¹. In particolare gli elicotteri a lungo raggio della portaerei hanno rappresentato l'unico assetto *Combat Sar* della Nato in grado di intervenire in tutta l'area d'operazioni. Quanto alla componente aerea imbarcata ed impegnata nelle operazioni aeree in Libia, nei 78 giorni trascorsi continuativamente in mare, la Garibaldi ha potuto lanciare 8 sortite di AV-8B al giorno, per un totale di 1.218 ore di volo, assicurando il 62 per cento delle missioni di ricognizione ed il 53 per cento delle missioni di attacco al suolo⁶².

⁵⁹ European Union External Action, *Busy weekend for EUNAVFOR MED ships*, 28 September 2015, http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/news/20150928_en.htm.

⁶⁰ Per un'analisi accurata dell'operazione Alba e del contributo della Marina si veda Pino Agnelli, *Operazione Alba. La missione della Forza multinazionale di protezione in Albania*, Novara, Istituto geografico De Agostini, 1997.

⁶¹ Camera dei Deputati, Temi dell'attività Parlamentare: *Libia: l'impegno delle Forze armate italiane*, <http://leg16.camera.it/561?appro=773>.

⁶² Marina Militare, *Linee programmatiche della Marina Militare*, 21 giugno 2013,

6.2 LA REGIONE EURO-MEDITERRANEA NEL LIBRO BIANCO E LA NATO

Nel discutere la politica di difesa italiana e lo strumento militare nel Mediterraneo il punto di partenza non può che essere il recente Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, presentato ad aprile 2015 dal ministro Roberta Pinotti al Consiglio supremo di Difesa, ed in particolare una serie di elementi qui evidenziati.

Il Libro Bianco dedica un'attenzione particolare alla regione cosiddetta "euro-mediterranea". Quest'ultima è definita come

un'ampia zona geopolitica, con caratteristiche proprie e chiaramente definibili, [...] uno spazio complesso e molto diverso in termini di sistemi politici, sociali, economici, culturali e religiosi, reso unitario dalla comune condivisione e gravitazione sul bacino del Mare Mediterraneo⁶³.

Secondo il Libro Bianco, tale "gravitazione" congiunge cinque aree con caratteristiche differenti: i Paesi Ue, l'area balcanica, l'area del Mar Nero, quella mediterranea, parte del Medio Oriente ed il Maghreb. Connessi ma distinti da questa regione sono invece il Mashreq, il Sahel, il Corno d'Africa e la regione del Golfo Persico.

Si tratta di una visione geopolitica nuova per la politica di difesa, e indirettamente per la politica estera dell'Italia. Il concetto di regione euro-mediterranea si differenzia infatti da quello tradizionale dei tre cerchi della politica estera italiana – europeo, transatlantico e mediterraneo – inserendo i Paesi Ue sia nella "regione euro-atlantica"⁶⁴ che in quel-

http://www.marina.difesa.it/conosciamoci/notizie/Documents/2013/06/Linee_programmatiche_Marina_Militare.pdf.

⁶³ Ministero della Difesa, *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, 30 aprile 2015, p. 12, http://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/20150429Libro_Bianco.aspx.

⁶⁴ Al riguardo, il Libro Bianco afferma che "la regione euro-atlantica non è definibile esclusivamente in termini di perimetro geografico, quanto piuttosto dalla comunanza dei valori e dal comune credo democratico che sono espressi dalla comunità di Stati che ne fanno parte [...]; il rapporto costruito tra gli Stati Europei e quelli Nord Americani ha rappresentato uno dei più saldi e duraturi pilastri dell'equilibrio mondiale. [...] la regione euro-atlantica rappresenta il fulcro degli interessi nazionali e, in quanto tale, la sua sicurezza costituisce la priorità assoluta del Paese. Il dettato costituzionale di difesa della Patria come sacro dovere di ogni cittadino, dunque, si rende operativo anche mediante la

la euro-mediterranea, e facendo una distinzione geopolitica e non solo geografica: mentre nella prima area Nato ed Ue assicurano una cornice di sicurezza da mantenere e sviluppare, nella seconda area tale cornice manca, e ci si trova di fronte a crisi che minacciano direttamente gli interessi nazionali. Sulla base di questa visione, il Libro Bianco formula alcune affermazioni importanti per la politica di difesa e lo strumento militare rispetto alla regione euro-mediterranea. Si afferma infatti che “la prosimità geografica e la diretta influenza sull’Italia degli eventi che in tale zona si sviluppano, non consentono di ignorare l’evoluzione d[elle] varie situazioni di crisi”⁶⁵. Il documento parte dalla consapevolezza di dover assicurare insieme agli alleati una “sufficiente deterrenza” per prevenire futuri conflitti, e di dover “anticipare, impedire ed eventualmente gestire” eventi generati dall’instabilità che si traducono in minacce agli interessi vitali dell’Italia, compresi “i rischi generati da migrazioni di massa, pandemie, terrorismo e criminalità”⁶⁶. Al tempo stesso, si afferma che è

necessario per il Paese assumere responsabilità maggiori e un ruolo di partecipante attivo allo sforzo della comunità internazionale per risolvere tali situazioni di crisi. In definitiva, per l’Italia non è possibile disgiungere la sicurezza della regione euro-mediterranea da quella euro-atlantica, essendo ambedue elementi essenziali e complementari della cornice di sicurezza e difesa nazionale⁶⁷.

Mettere sullo stesso piano, come “essenziali”, la sicurezza della regione euro-mediterranea e quella euro-atlantica, costituisce un significativo aumento dell’importanza attribuita alla prima, stante i meccanismi di prevenzione, deterrenza e difesa collettiva – nonché il livello di integrazione politico ed economico – raggiunti nella seconda. Non a caso, secondo il Libro Bianco, la possibilità di “creare analoghe condizioni [alla regione euro-atlantica] nella regione euro-mediterranea richiede che la stessa divenga l’ambito di azione prioritario degli interventi nazionali”⁶⁸. Viene così esplicitata una chiara indicazione di priorità per la politica di difesa, anche in riferimento alle possibili aree di intervento per le Forze Armate

più ampia difesa della pace e della stabilità nella regione euro-atlantica”. Ministero della Difesa, *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, cit., p. 11.

⁶⁵ Ibid., p. 13.

⁶⁶ Ibid., p. 3.

⁶⁷ Ibid., p. 13.

⁶⁸ Ibid.

italiane. Nel fare ciò, il documento si distingue per “chiarezza” (anche a rischio di evidenziare la frattura con quanti la pensano diversamente), “lungimiranza” e “determinazione”⁶⁹. Lungimiranza finora confermata dall’evolvere della situazione nel Mediterraneo nei mesi successivi alla pubblicazione del Libro Bianco, che ha visto l’aggravarsi della crisi migratoria, della minaccia dello stato islamico, e della guerra civile in Libia e Siria.

Tale indicazione racchiude elementi di continuità e di innovazione. Da un lato infatti la regione euro-mediterranea è già uno dei principali teatri di impiego dello strumento militare, dai Balcani occidentali al Libano e alla Libia, e vede intensi rapporti bilaterali tra la Difesa italiana ed i Ministeri della Difesa di diversi Paesi della regione, nonché significative esportazioni dell’industria italiana dell’aerospazio, sicurezza e difesa⁷⁰. Soprattutto, è una regione da cui originano i rischi e le minacce più rilevanti per la sicurezza italiana e per gli interessi nazionali, a causa della vicinanza geografica e di altri fattori. Dall’altro lato, tale indicazione di priorità per il breve e medio periodo è innovativa in quanto riduce in linea di principio la propensione a partecipare a missioni internazionali come quelle svolte nell’ultimo ventennio in Afghanistan piuttosto che a Timor Est o ad Haiti: come notato da alcuni analisti, il Libro Bianco “sembra indicare come in futuro ci saranno margini limitati per missioni in aree più lontane al seguito degli alleati”⁷¹.

Successivamente il terzo capitolo del Libro Bianco, “La politica di sicurezza internazionale e difesa”, inizia affermando che il fine ultimo di tale politica è

la protezione degli interessi vitali e strategici dell’Italia. Tale obiettivo richiede che sia assicurata la difesa dello Stato e della sua sovranità, che sia perseguita la costruzione di una stabile cornice di sicurezza regionale e che si operi per facilitare la creazione di un ambiente internazionale favorevole⁷².

⁶⁹ Passepartout, “Il Mediterraneo e le crisi di ieri e di oggi”, in *Airpress*, n. 59 (settembre 2015), p. 10.

⁷⁰ A titolo di esempio, nel 2013 Fincantieri ha consegnato alla Marina degli Emirati la corvetta *Asw Abu Dhabi* e il pattugliatore *Falaj 2 Ghantut* (dopo quello del 2012). Cfr. Fincantieri, *Muggiano: doppia consegna per la Marina degli Eau*, 8 gennaio 2013, <https://www.fincantieri.it/cms/data/browse/news/000485.aspx>.

⁷¹ Gianandrea Gaiani, “Libro Bianco della Difesa: una svolta necessaria”, in *Analisi Difesa*, 23 aprile 2015, <http://www.analisedifesa.it/?p=22964>.

⁷² Ministero della Difesa, *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, cit., p. 15.

Si tratta di un richiamo molto netto ed esplicito agli interessi nazionali, in parte nuovo rispetto al tono della politica di difesa italiana dal secondo dopoguerra in poi, che viene articolato in tre cerchi concentrici di azione a livello nazionale, regionale e globale. Al tempo stesso, le missioni internazionali sono esplicitamente riconosciute dal Libro Bianco come uno strumento importante della politica di difesa dell'Italia. Sulla base dell'esperienza di 25 anni in missioni Nato, Onu, Ue o all'interno di coalizioni *ad hoc*, in alcuni casi guidate anche dall'Italia⁷³, il Libro Bianco esplicita una dichiarazione di principio piuttosto ambiziosa rispetto al Mediterraneo. Infatti, quando nel terzo capitolo il documento indica l'obiettivo di "una regione euro-mediterranea più sicura", si afferma che

la Difesa deve essere pronta ad assumersi dirette responsabilità in risposta a situazioni di crisi ed essere preparata ad interventi di pacificazione e stabilizzazione deliberati dalla comunità internazionale. In taluni casi, l'Italia potrà anche assumere l'onere di guidare, in qualità di Nazione leader, tali operazioni⁷⁴.

L'azione della Difesa verso la regione euro-mediterranea non si esaurisce tuttavia nelle sole missioni internazionali. A livello di relazioni bilaterali con i Paesi dell'area, si stabilisce che la Difesa concorrerà allo sviluppo delle politiche del Governo volte a raggiungere "un elevato grado di stabilità e di sviluppo democratico nei Paesi che incidono sul Mediterraneo", attraverso "un'azione mirata di cooperazione militare con tutti i Paesi dell'area, ricercando ulteriori e più profonde collaborazioni per costruire un contesto di sicurezza più ampio e stabile nel tempo."⁷⁵ Come di consueto per la politica estera e di difesa italiana, in parallelo all'azione bilaterale molta importanza è data al multilateralismo, tanto che rispetto alla regione euro-mediterranea si afferma che

nell'ambito della Politica comune di sicurezza e difesa dell'Unione europea, così come nelle attività correlate al 'Dialogo Mediterraneo' perseguito dalla Nato, la Difesa agirà per lo sviluppo di politiche più

⁷³ Nell'ambito della rotazione dei comandi concordata con gli Alleati, l'Italia ha avuto più volte il comando di significative missioni Nato in Bosnia, Kosovo e Afghanistan tra gli anni '90 e 2000, nonché della missione Unifil II in Libano per sei degli ultimi otto anni. Ha inoltre organizzato e guidato la missione Alba del 1997 in Albania.

⁷⁴ Ministero della Difesa, *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, cit., p. 18.

⁷⁵ Ibid.

attente alla dimensione della sicurezza euro-mediterranea, proponendosi, in armonia di obiettivi col Maeci, quale attore di riferimento per le iniziative che saranno intraprese e proseguendo quelle già in corso nell'area mitteleuropea e balcanica⁷⁶.

In quest'ottica, il terzo capitolo del Libro Bianco si chiude con una articolazione delle quattro missioni stabilite per le Forze Armate, di cui le prime due, le più importanti, riguardano il Mediterraneo.

La prima consiste nella

difesa dello stato contro ogni possibile aggressione, per salvaguardare: l'integrità del territorio nazionale; gli interessi vitali del Paese; la sicurezza delle aree di sovranità nazionale e dei connazionali all'estero; la sicurezza e l'integrità delle vie di comunicazione di accesso al Paese⁷⁷.

Questa prima missione rappresenta una versione aggiornata e ampliata del tradizionale concetto di difesa territoriale del patrio suolo. Infatti, oltre alla "integrità del territorio nazionale", sono indicati altri elementi da salvaguardare dalla connotazione geografica alquanto flessibile. In primo luogo, gli "interessi vitali" del Paese, che secondo la definizione delle Linee guida per il Libro Bianco – presentate dal ministro Pinotti al Consiglio supremo di Difesa il 18 giugno 2014 – sono

costituiti da quell'insieme di elementi che costituiscono i bisogni primari e non derogabili del Paese, includendo l'autoconservazione, l'integrità territoriale, e la sicurezza economica. Non può essere negoziato e, per la sua salvaguardia, il Paese è pronto a fare ricorso a tutte le energie disponibili e ad ogni mezzo necessario, compreso l'uso della forza o la minaccia del suo impiego⁷⁸.

La difesa di interessi vitali definiti in questo modo può evidentemente includere l'impiego delle Forze Armate in missioni all'estero, su base unilaterale oppure nell'ambito di organizzazioni internazionali come la Nato. Similmente, la salvaguardia della sicurezza dei connazionali all'estero è

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid., p. 20.

⁷⁸ Ministero della Difesa, *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa. Linee guida*, 18 giugno 2014, p. 15, http://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/LibroBianco.aspx.

estremamente probabile che debba avvenire attraverso l'uso delle Forze Armate in missioni al di fuori del territorio nazionale. Infine, la sicurezza delle vie di comunicazione e di accesso al Paese può ben richiedere ad esempio un'operazione militare in acque internazionali, vista la collocazione dell'Italia nel Mediterraneo. Nel complesso quindi la prima missione per le Forze Armate, quella più strettamente legata alla difesa della Patria, nel Libro Bianco si articola e concretizza in modi che implicano un significativo impiego in missioni all'estero dello strumento militare.

La seconda missione consiste nella "difesa degli spazi euro-atlantici ed euro-mediterranei", ovvero nel "contributo alla difesa collettiva dell'Alleanza atlantica e nel mantenimento della stabilità nelle aree incidenti sul Mare Mediterraneo, al fine della tutela degli interessi vitali o strategici del Paese"⁷⁹. È molto significativo, ed innovativo rispetto alla politica di difesa italiana, che il mantenimento della stabilità nelle aree incidenti sul Mediterraneo sia posto sullo stesso piano della difesa collettiva in ambito Nato. Ciò riflette la priorità data dal Libro Bianco alla regione euro-mediterranea, anche alla luce delle attuali crisi e minacce per la sicurezza e gli interessi nazionali, ed implica la volontà di impiegare, se e dove necessario, le Forze Armate in operazioni militari in questa regione.

Rispetto alle missioni all'estero, il capitolo sesto del Libro Bianco ribadisce che lo strumento militare dovrà essere calibrato per poter "guidare eventuali operazioni multinazionali di gestione delle crisi" nella regione euro-mediterranea, con "adeguate risorse per esercitare il comando militare di forze multinazionali operanti in coalizione, nonché di significative capacità di intervento in tutto lo spettro operativo"⁸⁰. Con la formula "tutto lo spettro operativo" (*full spectrum*) si intende un ventaglio di operazioni

dalla stabilizzazione *soft*, ovvero il *peace keeping*, alla stabilizzazione *hard*, ovvero il *peace enforcing*, cioè il *warfighting* puro, per dirla con gli anglosassoni. Anzi, in quest'ottica si può parlare di interventi Rfs (*regional full spectrum*), ovvero di uno strumento militare capace di intervenire nel Mediterraneo anche in operazioni ad alta intensità⁸¹.

⁷⁹ Ministero della Difesa, *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, cit., p. 20.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 33.

⁸¹ Pietro Batacchi, "Il Libro Bianco 2015", in *Rivista Italiana Difesa*, n. 6/2015 (giugno 2015), p. 26.

Non a caso, il documento considera la fine di importanti missioni all'estero, quali ad esempio Isaf, come una "opportunità di individuare un nuovo bilanciamento della postura delle forze, a migliore supporto delle politiche di sicurezza della regione euro-mediterranea"⁸².

Considerata l'analisi della sicurezza nel Mediterraneo sin qui condotta, l'impostazione del Libro Bianco dovrebbe trovare applicazione sia in chiave bilaterale con i Paesi del Mena, sia a livello multilaterale Ue e Nato.

Rispetto a quest'ultima, per l'Italia sarebbe opportuno sia continuare tre linee di azione consolidate sia compiere un colpo d'ala. La prima linea di azione consiste nel riequilibrare il focus dell'Alleanza sul Mediterraneo a livello politico diplomatico, sia in termini di partenariati – *in primis* il Dialogo Mediterraneo – che di riflessione strategica intra-alleata: occorre, infatti, accrescere la consapevolezza, specie tra gli alleati del nord e dell'est Europa, che le minacce provenienti dal Mediterraneo non riguardano solo la sicurezza dei Paesi rivieraschi, ma quella di tutta l'Alleanza. Nel fare ciò occorre però maggiore chiarezza su cosa l'Italia vuole che la Nato faccia nel Mediterraneo, a livello politico-strategico e, quindi, a livello militare, in modo da dare un contributo che non si fermi alla mera dichiarazione di principio sull'importanza del "fianco sud". La seconda linea di azione riguarda il *Readiness Action Plan*, che si configura come il principale strumento nel breve e medio periodo per indirizzare la pianificazione operativa delle forze armate alleate, la loro prontezza e gli scenari di impiego. È qui fondamentale rafforzare la componente marittima del Rap, con adeguati piani militari Nato, se si vuole che questo strumento sia utilizzabile anche per uno scenario mediterraneo e non solo per uno prevalentemente terrestre come quello dell'Europa orientale. Le due linee di azione sono strettamente collegate, in quanto la rivendicazione politica dell'importanza della regione del Mediterraneo porta pochi risultati reali se non è accompagnata da proposte concrete sul piano militare – a differenza del caso dei Paesi membri dell'Europa orientale che riescono a coniugare il livello politico con quello operativo. Ad esempio, il dominio marittimo dovrebbe essere il primo ambito nel quale sviluppare i piani militari Nato per il "fianco sud", in quanto sarebbe più facile coagulare il consenso necessario sull'analisi della minaccia e la possibile risposta alleata rispetto a ipotesi più complesse e controverse – ma nient'affatto escludibili – di interventi terrestri sulla sponda sud del Mediterraneo.

⁸² Ministero della Difesa, *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, cit., p. 26.

La terza linea di azione riguarda il mantenimento dell'equilibrio tra difesa collettiva e missioni di gestione delle crisi fuori area sancito da Concetto strategico del 2010, rispetto all'ipotesi di una revisione del documento apicale della Nato da lanciare nel prossimo vertice di Varsavia – revisione che porterebbe probabilmente ad un ulteriore spostamento del baricentro politico-militare alleato sulla difesa collettiva e quindi sul “fianco orientale”. Le tre linee di azione andrebbero inquadrate nella preparazione del vertice alleato del 2016, per sviluppare di conseguenza i temi in agenda e i dossier sui quali i capi di stato e di governo riuniti a Varsavia saranno chiamati a decidere – o a ratificare decisioni già prese a livello ministeriale o inferiore. Infatti, in maniera crescente nell'ultimo decennio, i vertici alleati hanno assunto la funzione di catalizzatori del processo decisionale interno all'Alleanza, in quanto si prendono decisioni sui vari dossier in agenda e si indirizza ulteriormente la “macchina” politico-militare Nato su determinate priorità e verso certe direzioni. I vertici costituiscono quindi un appuntamento molto importante per Paesi, come l'Italia, che investono nelle organizzazioni internazionali quali l'Alleanza atlantica, per affrontare a livello multilaterale sfide e minacce alla sicurezza e agli interessi nazionali che non potrebbero gestire da soli a livello puramente nazionale.

Vista la situazione della sicurezza del Mediterraneo e la sua relazione con gli interessi italiani, oltre a proseguire sulle linee di azione consolidate, sarebbe opportuno un colpo d'ala della politica di difesa italiana con la proposta di elaborare in ambito Nato una nuova *Alliance Maritime Strategy*. Il quadro strategico è, infatti, significativamente cambiato dal 2011, anno in cui il documento alleato è stato adottato, sia nel Mediterraneo – con le guerre civili aggravatesi in Siria e Libia e l'escalation dei fenomeni migratori – sia nel Mar Nero e nel Mar Baltico con la crisi dei rapporti con la Russia. Inoltre, la recente adozione di una Strategia per la sicurezza marittima da parte dell'Ue, ed il processo in corso per l'elaborazione di una nuova Strategia di sicurezza dell'Ue, permetterebbero un dialogo tra l'Alleanza e l'Unione sul dominio marittimo, volto ad aumentare cooperazione e sinergie. In questa riflessione strategica potrebbe rientrare anche una rimodulazione degli *Standing Maritime Groups* Nato per renderli più reattivi, anche in maggiore connessione con il Rap, e ripartire meglio i contributi dei Paesi membri agli stessi. La nuova strategia marittima potrebbe anche sviluppare, in un quadro coerente, delle strategie regionali per i mari rilevanti per l'Alleanza, a partire proprio dal Mediterraneo dove l'Italia potrebbe assumere una posizione di leadership essendo l'u-

nico importante Paese europeo della Nato ad affacciarsi esclusivamente su questo mare. Infine, una strategia del genere costituirebbe un quadro utile ad una possibile ridefinizione della missione Nato *Active Endeavour* verso un più ampio mandato di sicurezza marittima nel Mediterraneo, in coordinamento con la missione Eunavfor Med. Anche in questo caso, visto l'impegno italiano in ambito Ue nelle missioni navali, esaminato nel precedente paragrafo, ed il ruolo di Alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza ricoperto da Federica Mogherini, è realistico pensare ad un ruolo guida dell'Italia nel raccordare il piano strategico con quello operativo.

Una tale politica in ambito Nato costituirebbe un ulteriore sviluppo, in linea con l'attuale contesto regionale ed internazionale, del tradizionale approccio italiano a favore di risposte multilaterali a crisi e minacce che investono la sicurezza e gli interessi nazionali dell'Italia, rispetto alle quali il Paese non è in grado di rispondere adeguatamente da solo. Infatti, visto il contesto mediterraneo delineato nei precedenti capitoli, ed in particolare l'attenuarsi della leadership americana rispetto all'area Mena, la rinazionalizzazione della politica estera e di difesa con agende divergenti tra i principali Paesi europei e l'attivismo francese, si tratterebbe di un "multilateralismo realista". Realista sia in termini di analisi delle strategie degli alleati, dettate da interessi nazionali a volte divergenti da quelli italiani, sia di pragmatica combinazione di azioni unilaterali, bilaterali, mini-laterali e multilaterali verso la regione euro-mediterranea, sia, infine, di coerente predisposizione e attivazione delle risorse – militari, ma non solo – messe a disposizione della strategia adottata dalla politica estera e di difesa italiana.

In particolare, prendere atto del crescente e probabilmente duraturo attivismo francese nella regione del Mediterraneo, a fronte di una diminuzione dell'impegno americano verosimilmente non reversibile nel breve-medio periodo, richiede all'Italia di elaborare una strategia pro-attiva nei confronti della Francia, in termini di iniziativa politica supportata dallo strumento militare per trovare una forma di cooperazione che soddisfi in una certa misura gli interessi nazionali di entrambi i Paesi. Una strategia pro-attiva che deve rivolgersi anche a Regno Unito e Germania, nonché agli altri Stati membri Nato/Ue e alle istituzioni dell'Unione, di sponda con la dimensione transatlantica ma senza necessariamente attendere la tradizionale leadership statunitense. Ad esempio, la costituzione di un "gruppo di contatto" per la crisi in Libia e/o per quella in Siria composto dall'Italia, dall'Alto rappresentante Ue e dai maggiori Paesi europei inte-

ressati, dovrebbe essere una priorità per Roma, anche visti gli incontri trilaterali tenutisi nella seconda metà del 2015 tra Francia, Germania e Regno Unito e a seguito dell'aggravarsi della crisi migratoria ai confini dell'Ue. Come precedentemente evidenziato, l'Italia è tra gli stati europei maggiormente investiti dai flussi migratori originati o in transito attraverso i due Paesi mediterranei oggi preda di guerre civili con l'attivo coinvolgimento militare di attori regionali ed esterni alla regione. Al tempo stesso, Roma fornisce un contributo importante alla sicurezza marittima del Mediterraneo con la guida di Eunavfor Med e la gestione della missione italiana Mare Sicuro, conta su una rete di contatti e legami in Libia e partecipa in misura significativa alla coalizione a guida statunitense che contrasta lo stato islamico in Medio Oriente: tutti contributi importanti che Roma può portare ad un tavolo europeo come quello di un eventuale "gruppo di contatto". Un tavolo a cui la partecipazione dell'Italia, come in molti altri contesti bilaterali e multilaterali – siano essi organizzazioni internazionali, coalizioni *ad hoc* o altri forum informali – dipende anche dalla capacità del Paese di portare una visione politico-strategica e la disponibilità operativa del proprio strumento militare⁸³. Disponibilità che si concretizza nel mantenimento di adeguati assetti militari, nella loro prontezza operativa, e nella capacità politica di programmarne e deciderne l'uso in maniera tempestiva, affidabile e costante.

6.3 L'IMPIEGO DELLO STRUMENTO MILITARE NEL MEDITERRANEO

Per quanto riguarda l'impiego dello strumento militare italiano nel Mediterraneo, ed in particolare la sua componente navale, una serie di elementi vanno tenuti in considerazione.

In generale, occorre tenere presente le due principali tipologie di minaccia a cui risulta esposta l'Italia, direttamente o potenzialmente. Da un lato la minaccia convenzionale, derivante dall'impiego di strumenti militari appartenenti a specifiche realtà statuali nell'ambito di uno scenario di confronto di tipo classico; dall'altro la minaccia non convenzionale,

⁸³ Sul legame tra partecipazione alle missioni internazionali, politica estera e di difesa, e interessi nazionali dell'Italia, si veda tra gli altri Alessandro Marrone, Paola Tessari e Carolina De Simone, "Gli interessi nazionali dell'Italia e la NATO: dalle missioni alla trincea?", in *Documenti IAI*, n. 14|12 (dicembre 2014), <http://www.iai.it/it/node/2382>.

riconducibile prevalentemente all'attivismo di formazioni jihadiste e/o terroristiche, radicate in regioni instabili ed in stati fragili o falliti. La minaccia di tipo convenzionale è al momento poco probabile ma non è possibile escludere a priori una evoluzione di situazioni di crisi in scenari di confronto di tipo classico, soprattutto alla luce della generale tendenza al riarmo da parte di diversi attori in competizione per la supremazia regionale nel Mediterraneo⁸⁴. Lo scenario di tipo non convenzionale che prevede la condotta di azioni ostili o di terrorismo marittimo da parte di organizzazioni radicali o gruppi estremisti è più probabile⁸⁵. Inoltre, i vari focolai di crisi nella regione del Mediterraneo, dalla Libia al Levante, dimostrano come anche negli scenari tradizionali alle forze regolari si affianchino spesso gruppi non-statali ma comunque militarmente organizzati.

In questo contesto, il ventaglio di missioni assegnate alla MM è piuttosto ampio: promozione della pace e mantenimento della sicurezza attraverso l'utilizzo dell'intero spettro di capacità esprimibili dallo strumento marittimo; difesa marittima del territorio nazionale; protezione delle linee di traffico marittimo, dei passaggi obbligati (i cosiddetti *choke point*) e delle rotte di accesso ai porti, nonché del sistema di trasporto marittimo nazionale; controllo integrato degli spazi marittimi; presenza e sorveglianza nelle aree d'interesse, per assicurare una credibile capacità d'intervento e di tutela dell'uso legittimo del mare; contrasto alla minaccia dei missili balistici e da crociera, concorrendo alla difesa aerea nazionale; partecipazione alle missioni internazionali; proiezione di capacità militari e umanitarie su terra, per intervenire in situazioni di crisi e/o calamità; sostegno all'azione di politica estera e al consolidamento di relazioni politico-economiche con Paesi stranieri; sicurezza dei connazionali all'estero da minacce recate da attori statuali e non-statali; prevenzione dello sfruttamento illegale delle risorse sottomarine e protezione degli obiettivi strategici, quali le piattaforme *offshore* e le infrastrutture energetiche d'interesse nazionale; polizia dell'alto mare e contrasto delle attività illecite come la pirateria, il terrorismo, il traffico di armi di distruzione di massa; controllo dei flussi migratori via mare; sorveglianza e intervento antinquinamento; sicurezza della navigazione; concorso alla ricerca e soccorso in mare.

In particolare, nel prossimo futuro la MM continuerà a svolgere ope-

⁸⁴ Intervista, Roma, 19 ottobre 2015.

⁸⁵ Ibid.

razioni prevalentemente di sicurezza marittima (*Maritime Security Operations*) come quelle analizzate in precedenza: l'impiego crescente e prolungato di assetti navali nel Mediterraneo verificatosi nell'ultimo quinquennio è infatti probabile continui nel breve e medio periodo. Da un lato, l'Italia ha assunto una serie di impegni soprattutto a livello europeo, con Eunavfor Med, ma anche Nato (con l'operazione *Active Endeavour* ed in prospettiva con l'attuazione del *Readiness Action Plan*) e nazionale con le missioni Mare Sicuro e Vigilanza pesca: tutti impegni che continueranno a richiedere un investimento politico e militare nella Difesa specialmente nella componente navale. In particolare, la seconda e terza fase di Eunavfor Med presenta un elevato livello di sfide e incognite, anche in relazione ad eventuali scontri armati, che richiederanno adeguata attenzione e risorse a livello tattico, operativo e strategico. Più in generale, l'attenzione europea sul dominio marittimo ed in particolare sul Mediterraneo è probabile aumenti, anche in virtù dell'attuazione della Strategia per la sicurezza marittima dell'Ue, e la componente navale dello strumento militare sarà chiamata a contribuire, come in altro modo i vari attori pubblici e privati interessati.

Al tempo stesso, la situazione di crescente instabilità e conflittualità, le cui dinamiche analizzate nei precedenti capitoli sembrano essere di lungo periodo, potrebbe facilmente portare in tempi rapidi a nuove operazioni interforze con una forte componente navale, come d'altronde è già avvenuto nel 2011 in Libia, nel 2006 in Libano e nel 1997 in Albania. Ciò potrebbe essere dovuto al precipitare della crisi migratoria ed a un suo maggiore impatto sulle opinioni pubbliche ed i governi dei principali Paesi europei – incluse le componenti tradizionalmente non interventiste come quella cattolica. Ma interventi militari dalla forte componente aeronavale potrebbero anche rendersi necessari a causa di una *escalation* militare in Siria dovuta all'intrecciarsi della crisi regionale con le tensioni tra Occidente e Federazione Russa, tensioni che dall'Ucraina si sono estese al Medio Oriente passando proprio per il Mar Nero e il Mediterraneo. Infine, lo stesso attivismo della Francia, e l'eventuale coinvolgimento di Regno Unito e/o Germania, potrebbero porre l'Italia di fronte ad uno scenario in cui sarà necessario mettere rapidamente sul piatto il proprio strumento militare per non essere esclusi da un tavolo di gestione delle crisi le cui decisioni avranno effetti, intenzionali o meno, sulla sicurezza del Paese e gli interessi nazionali. Infine, devono essere tenute presenti le implicazioni della recente scoperta di nuove fonti di approvvigionamento energetico *offshore* nel Mediterraneo centrale e soprattutto nel Levante,

che incideranno, tra l'altro, sull'economia e l'autonomia politica dell'Egitto. Sul piano della sicurezza questo potrebbe facilmente diventare un nuovo terreno di confronto e potenzialmente di scontro, ma anche obiettivo di operazioni terroristiche. In relazione a questi scenari di impiego, la MM dovrebbe svolgere anche attività funzionali al mantenimento delle capacità nelle forme di lotta tradizionali (antiaerea, antinave e antisommergibile), tipiche della parte alta dello spettro delle operazioni militari in termini di intensità.

La sorveglianza ed il controllo dello spazio aereo marittimo nel Mediterraneo restano in ogni caso missioni prioritarie per la MM, al fine di assicurare una piena *Maritime Situational Awareness* (Msa). Tale attività dovrebbe essere svolta sia a livello nazionale – in coordinamento con le forze di polizia e soccorso pubblico anche attraverso la condivisione, auspicabilmente in un unico *hub*, delle informazioni disponibili – che a livello internazionale, dove è fondamentale continuare ad operare in ambito Ue e Nato⁸⁶. Contestualmente, dovrebbe essere perseguita la cooperazione con i Paesi rivieraschi del Mediterraneo attraverso attività di *confidence building* e/o *capacity building*, funzionali al conseguimento da parte di Paesi terzi della capacità di controllare gli spazi marittimi di propria competenza.

Occorre tenere presente che lo spazio operativo e di manovra delle forze marittime è sostanzialmente un *continuum* che va dalle acque territoriali nazionali all'alto mare fino agli spazi marittimi di Paesi terzi, in un contesto nel quale si potranno manifestare, anche contemporaneamente, minacce di tipo convenzionale e non convenzionale⁸⁷. Alla luce dell'analisi svolta, ciò comporta una serie di implicazioni per lo sviluppo della componente navale dello strumento militare, tra cui: il sempre maggior coinvolgimento della MM in operazioni di sicurezza marittima; la necessità di mantenere adeguate capacità nelle varie forme di lotta tradizionali; l'esigenza di contribuire alle attività di protezione civile in caso di disastri naturali o causati dall'uomo⁸⁸.

Alla luce di tutti gli elementi considerati in questo paragrafo, lo strumento militare necessita sempre più di uno sviluppo coerente, armonico, integrato, interforze e bilanciato rispetto alle missioni che è chiamato a svolgere nella regione euro-mediterranea alla luce delle minacce e degli

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid.

interessi nazionali in gioco. Nel caso del Mediterraneo questo approccio comporta che si riescano a mantenere aggiornate ed adeguate capacità di: comando e controllo di forze aeronavali nazionali e alleate; sorveglianza aerea ed elettronica, con velivoli pilotati ad ala fissa e rotante e, non appena possibile, non pilotati, e satellitare; controllo costiero; proiezione di capacità tramite una componente aeronavale, anfibia e di forze speciali, flessibile, rapida e logisticamente autonoma, in grado di intervenire dal mare in profondità nel territorio – ad esempio per l’eventuale protezione e rimpatrio di cittadini italiani; elevata versatilità al fine di assicurare il contrasto sia alla minaccia non convenzionale – ad esempio terrorismo e pirateria – sia alla minaccia convenzionale di superficie, aerea, subacquea, missilistica, compresi i missili balistici e da crociera anche in prossimità delle zone di lancio; ricerca, soccorso e sicurezza della navigazione; tutela degli approvvigionamenti energetici nazionali via mare; sostegno ai Paesi rivieraschi amici o alleati. In generale, occorre mantenere le capacità navali sia per tutelare gli interessi nazionali nello spazio marittimo sia per collaborare ad ogni eventuale operazione a terra. Il tutto puntando alla piena interoperabilità con le altre marine militari Ue e Nato, anche in un’ottica di sempre maggiore integrazione e condivisione degli assetti, consentendo ad esempio il reciproco imbarco e impiego di mezzi e/o velivoli su navi di nazionalità diversa⁸⁹.

In quest’ottica il processo di acquisizione delle capacità navali si caratterizza, rispetto alle altre dimensioni, per la necessità di pianificare su un arco temporale medio-lungo il rinnovamento delle unità della flotta⁹⁰. Il ritmo di costruzione delle piattaforme e di tutti gli equipaggiamenti necessari non può infatti essere forzato data la complessità del sistema-nave, anche a prescindere dall’elevato investimento richiesto. Inoltre, poiché la durata delle piattaforme navali è molto maggiore rispetto al settore aereo o terrestre, ogni unità deve ormai essere sottoposta a frequenti aggiornamenti dei sistemi di bordo che non sempre possono avvenire durante i lavori di manutenzione e che richiedono molto tempo. Per questa ragione il naviglio deve essere pensato con margini di crescita in termini di peso e dimensioni degli apparati, tenendo conto delle problematiche relative al fabbisogno energetico, alle interferenze elettromagnetiche, alla manutenzione e all’assetto⁹¹. Questo significa che la disponibilità effettiva delle

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Intervista, Roma, 21 settembre 2015.

⁹¹ Ibid.

unità navali è tendenzialmente più bassa e pertanto il loro numero deve essere ampliato per avere sempre disponibile un'adeguata capacità navale. Concettualmente, va inoltre tenuto presente che la regione euro-mediterranea è molto estesa sul piano marittimo e che un'efficace presenza comporta un significativo numero di unità navali di diverse tipologie.

Anche in campo navale, in maniera non molto dissimile da quello aereo⁹² e terrestre⁹³, si deve affrontare la sfida del bilanciamento tra la necessità di incorporare l'innovazione tecnologica per aumentare efficacia ed efficienza, necessità che richiede adeguati investimenti economici, e quella di mantenere un numero sufficientemente ampio di assetti. Se è vero che una tecnologia elevata e all'avanguardia migliora la performance della singola piattaforma, è anche vero che, al di sotto di una certa soglia quantitativa, anche una flotta tecnologicamente avanzata perde di efficacia e sostenibilità⁹⁴, specie contando gli impegni presi in ambito Nato quanto a disponibilità di capacità per l'Alleanza, gli assetti costantemente impegnati in missioni già in corso, e quelli non disponibili per alcuni periodi a causa dei normali processi di manutenzione ed ammodernamento. Al tempo stesso, occorre considerare che da un lato l'uso di alcuni assetti tecnologicamente avanzati potrebbe essere dispendioso in termini di costo/efficacia in teatri operativi meno impegnativi, ma dall'altro lato tali assetti restano necessari per l'eventualità di *escalation* della missione, nonché a fini di deterrenza permanente al di là delle operazioni in corso. Bisognerà, quindi, trovare un adeguato equilibrio fra unità maggiori e complesse e unità minori, ma in grado di svolgere funzioni di pattugliamento e soccorso a medio raggio, dotate di capacità di autodifesa e contrasto. Soprattutto in questo secondo caso il loro numero potrebbe essere opportunamente incrementato col duplice vantaggio di poterle immettere più rapidamente in servizio, di raggiungere maggiori economie di scala e, infine, di non dover impiegare e consumare inutilmente quelle maggiori.

Un contributo allo sviluppo di una MM più bilanciata nelle sue componenti è offerto dal carattere multiruolo o polivalente di alcune piatta-

⁹² Sul tema si veda, tra gli altri, Vincenzo Camporini et al., *Il ruolo dei velivoli da combattimento italiani nelle missioni internazionali: trend e necessità*, Roma, Nuova Cultura, 2014 (Quaderni IAI 10), <http://www.iai.it/it/node/1851>.

⁹³ Sul tema si veda, tra gli altri, Alessandro Marrone, Michele Nones e Alessandro R. Ungaro (a cura di), *Innovazione tecnologica e difesa: Forza NEC nel quadro euro-atlantico*, Roma, Nuova Cultura, 2015 (Quaderni IAI 14), <http://www.iai.it/it/node/4238>.

⁹⁴ Intervista, Roma, 21 settembre 2015.

forme, che permette alla stessa flotta di rispondere alle diverse minacce convenzionali e non convenzionali presenti nel dominio marittimo, nonché di offrire un contributo in caso di disastri naturali in aree raggiungibili dal mare. In tal senso, contribuisce anche la flessibilità delle nuove unità navali raggiunta grazie alla ricerca di una elevata modularità già in fase di progettazione. Considerando l'impegno della MM nelle missioni Mare Nostrum e Mare Sicuro, emerge l'importanza del carattere duale civile-militare⁹⁵ di piattaforme ampiamente usate per attività Sar in ambienti non ostili ed in cooperazione con altre autorità italiane e Ong. Il requisito duale viene sempre più preso in considerazione sin dalla fase di progettazione, ad esempio con ampi spazi dedicati all'imbarco di materiali e impianti per aumentare le capacità ospedaliere e di trasporto di aiuti umanitari⁹⁶. Anche nel caso delle capacità navali occorre bilanciare da un lato i vantaggi del carattere polivalente e dall'altro la necessità di piattaforme dedicate per determinate missioni, anche considerati i tempi tecnici necessari per un'eventuale riconfigurazione delle navi, in un'ottica di complementarità piuttosto che di eccessiva tendenza all'uniformità, e senza perdere di vista gli scenari di conflitto ad alta intensità niente affatto escludibili nella regione del Mediterraneo.

In questo quadro va valutato l'avvio di un esteso programma di rinnovamento della flotta della MM attraverso uno specifico finanziamento straordinario approvato dal Parlamento con la Legge di Stabilità 2014, per un totale di 3.830 milioni di euro distribuiti su un arco ventennale⁹⁷. Con questi fondi è prevista la costruzione di sei Pattugliatori polivalenti d'altura (Ppa), una unità anfibia multiruolo, una unità di supporto logistico e due unità minori per le Forze speciali. In particolare, i Ppa sostituiranno le unità delle classi De La Penne, Minerva, Costellazioni, Lupo, Soldati, e Comandanti, con l'obiettivo di fronteggiare un ampio spettro di operazioni che vanno da quelle "low-end", quali ad esempio ricerca e soccorso, a quelle "high-end" per la difesa del territorio nazionale e la partecipazione a missioni internazionali.

Uno degli aspetti più innovativi del programma Ppa è stato rappresentato dal diretto coinvolgimento della MM nel processo di definizione delle

⁹⁵ Sul tema delle tecnologie duali e dello strumento militare italiano si veda, tra gli altri, Alessandro Marrone e Michele Nones (a cura di), *Gli elicotteri duali nel campo della sicurezza e difesa*, Roma, Nuova Cultura, 2014 (Quaderni IAI 13), <http://www.iai.it/it/node/2158>.

⁹⁶ Intervista, Roma, 19 ottobre 2015.

⁹⁷ Legge 27 dicembre 2013 n. 147, art. 1, comma 37.

caratteristiche delle unità, che ha di fatto superato il precedente tradizionale rapporto acquirente-fornitore in cui il primo esprimeva l'esigenza ed il secondo proponeva le soluzioni. In questo modo si sono potuti accorciare sensibilmente i tempi di avvio del programma nonostante si tratti di unità maggiori.

Va comunque tenuto presente che nello stesso periodo è però prevista la radiazione di una cinquantina di unità navali: escludendo quelle minori, al suo termine, resteranno in servizio solo la portaerei Cavour, i cacciatorpediniere Orizzonte e le fregate Fremm, e i sottomarini U212A. Pur ammodernata e incrementata dalle nuove unità la flotta della MM risulterà quindi ridimensionata rispetto alla situazione attuale.

Nella difficile situazione in cui versa lo strumento militare nazionale questa decisione segna, comunque, un'inversione di tendenza: l'auspicio è che a questo segnale ne possano seguire altri che consentano di realizzare un'efficace ed equilibrata capacità di sicurezza e difesa dell'Italia e di tutela dei suoi interessi nazionali.

Bibliografia

Pino Agnetti, *Operazione Alba. La missione della Forza multinazionale di protezione in Albania*, Novara, Istituto geografico De Agostini, 1997

Riccardo Alcaro, "The West and the Middle East After the Iran Nuclear Deal", in *IAI Working Papers*, No. 15|25 (July 2015), <http://www.iai.it/it/node/4449>

Issandr El Amrani, "The US Response to the Arab Uprising: Part of the Problem?", in Riccardo Alcaro and Miguel Haubrich-Seco (eds.), *Re-thinking Western Policies in Light of Arab Uprisings*, Roma, Nuova Cultura, 2012, p. 55-69 (IAI Research Papers 4), <http://www.iai.it/it/node/1385>

Mario Arpino, "L'Italia nelle operazioni in Libia", in *AffarInternazionali*, 6 dicembre 2011, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1925>

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, *Rapporto SVIMEZ 2015 sull'economia del Mezzogiorno 2015* (sintesi), <http://www.svimez.info/index.php?view=article&id=348>

Associazione Srm, *Nuove rotte per la crescita del Mezzogiorno: Presentazione del 2° Rapporto Annuale Italian Maritime Economy*, 4 giugno 2015, <http://www.economiadelmare.org/wp-content/uploads/2015/06/sintesi-ricerca-maritime-2015-.pdf>

Associazione Srm, *Le relazioni economiche tra l'Italia e il Mediterraneo. Rapporto annuale 2014*, ottobre 2014

Senem Aydın-Düzgit, "Turkish Foreign Policy after the Elections: Where to from Here?", in *GTE Commentaries*, No. 24 (July 2015), <http://www.iai.it/it/node/4402>

Theodore Baird, "Where is civil society in the EU's new Maritime Security Strategy?", in *openDemocracy*, 7 November 2014, <https://www.opendemocracy.net/node/87572>

Joe Barnes and Andrew Bowen, *Rethinking U.S. Strategy in the Middle East*, Houston, Center for the Middle East, 2015, <http://bakerinstitute.org/research/rethinking-us-strategy-middle-east>

Pietro Batacchi, "Il Libro Bianco 2015", in *Rivista Italiana Difesa*, n. 6/2015 (giugno 2015), p. 24-35

Timo Behr et al., *The Maritime Dimension of CSDP: Geostrategic Maritime Challenges and their Implications for the European Union*, Brussels, European Parliament, January 2013, http://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=EXPO-SEDE_ET%282013%29433839

Eva Bellin, "Lessons from the Jasmine and Nile Revolutions: Possibilities of Political Transformation in the Middle East?", in *Middle East Briefs*, No. 50 (May 2011), <http://www.brandeis.edu/crown/publications/meb/meb50.html>

Sven Biscop, "Global and Operational: A New Strategy for EU Foreign and Security Policy", in *IAI Working Papers*, No. 15|27 (July 2015), <http://www.iai.it/it/node/4459>

BP, *BP Statistical Review of World Energy 2015*, June 2015, <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>

Ronald Bruce St John, "A Transatlantic Perspective on the Future of Libya", in *Mediterranean Papers*, No. 16 (May 2012), <http://www.iai.it/it/node/2613>

Christian Bueger, "What is Maritime Security?", in *Marine Policy*, Vol. 53, March 2015, p. 159-164

Fabio Caffio, "L'Europa fra Triton e Mare Nostrum", in *AffarInternazionali*, 11 novembre 2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2865>

Fabio Caffio, "Quale futuro per Mare Nostrum", in *AffarInternazionali*, 30 aprile 2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2621>

Camera dei Deputati, Temi dell'attività Parlamentare: *Libia: l'impegno delle Forze armate italiane*, <http://leg16.camera.it/561?appro=773>

Camera dei Deputati, Servizio Studi, *Partecipazione di personale militare all'operazione EUNAVFOR MED*, Dossier n° 330 - Schede di lettura, 27 luglio 2015, <http://www.camera.it/temiap/d/leg17/d15099>

Vincenzo Camporini et al., *Il ruolo dei velivoli da combattimento italiani nelle missioni internazionali: trend e necessità*, Roma, Nuova Cultura, 2014 (Quaderni IAI 10), <http://www.iai.it/it/node/1851>

Maurizio Carta, "Assertiva e presidenziale: la nuova Dottrina del mare della Russia", in *Limes online*, 18 settembre 2015, <http://ow.ly/SoHwX>

Cassa depositi e prestiti, *Porti e logistica. Il sistema portuale e logistico italiano nel contesto competitivo euro-mediterraneo: potenzialità e presupposti per il rilancio*, maggio 2012, <http://www.cdp.it/studi/studi-di-settore/porti-e-logistica.html>

Laryssa Chomiak, "The Making of a Revolution in Tunisia", in *Middle East Law and Governance*, Vol. 3, No. 1-2 (2011), p. 68-83

Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La Nato tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano, Franco Angeli, 2001

Silvia Colombo, "L'ascesa islamista e la competizione regionale tra Arabia Saudita e Qatar", in Filippo Dionigi e Giorgio Musso (a cura di), *Partiti islamisti e relazioni internazionali in Nord Africa e Medio Oriente*, Serravalle, AIEP, 2014, p. 47-63

Silvia Colombo, "La crisi libica e il ruolo dell'Europa", in *Documenti IAI*, No. 15|16 (luglio 2015), <http://www.iai.it/it/node/4442>

Silvia Colombo and Nathalie Tocci, *The Challenges of State Sustainability in the Mediterranean*, Roma, Nuova Cultura, 2011 (IAI Research Papers 3), <http://www.iai.it/it/node/1376>

Commissione europea, *L'approccio globale dell'UE alle crisi e ai conflitti esterni* (JOIN/2013/30), 11 dicembre 2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52013JC0030>

Commissione europea, *Crescita blu, Opportunità per una crescita sostenibile dei settori marino e marittimo*, (COM/2012/494), 13 settembre 2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52012DC0494>

Commissione europea, *Per un settore marittimo globale aperto e sicuro: elementi di una strategia per la sicurezza marittima dell'Unione europea*, (JOIN/2014/9), 6 marzo 2014, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52014JC0009>

Commissione europea, *Una politica marittima integrata per l'Unione europea* (COM/2007/575), 10 ottobre 2007, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52007DC0575>

Commissione europea, *Progetto di tabella di marcia per la creazione di un sistema comune per la condivisione delle informazioni ai fini della sorveglianza del settore marittimo dell'UE* (COM/2010/584), 20 ottobre 2010, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52010DC0584>

Commissione europea, *Rafforzare la cooperazione tra le autorità di sorveglianza marittima per un'azione più consapevole ed efficace: le prossime tappe nell'ambito del sistema comune per la condivisione delle informazioni sul settore marittimo dell'Ue* (COM/2014/451), 8 luglio 2014, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52014DC0451>

Commissione europea, *Una strategia marittima per il Mare Adriatico e il Mar Ionio* (COM/2012/713), 30 novembre 2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52012DC0713>

Commissione europea, *Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici* (COM/2015/80), 25 febbraio 2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52015DC0080>

Consiglio dell'Unione europea, *Decisione quadro 2008/919/GAI del Consiglio del 28 novembre 2008 che modifica la decisione quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo*, 28 novembre 2008, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:32008F0919>

Consiglio dell'Unione europea, *Piano d'azione della strategia per la sicurezza marittima dell'Ue* (17002/14), 16 dicembre 2014, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17002-2014-INIT/it>

Consiglio dell'Unione europea, *Strategia per la sicurezza marittima dell'Unione europea* (11205/14), 24 giugno 2014, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11205-2014-INIT/it>

Consiglio europeo, *Conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015* (EUCO 22/15), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/it>

Consiglio europeo, *Conclusioni del Consiglio sulla revisione della politica europea di vicinato*, 20 aprile 2015, <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/04/20-council-conclusions-review-european-neighbourhood-policy>

Steven A. Cook, *Ruling But Not Governing. The Military and Political Development in Egypt, Algeria and Turkey*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2007

Anthony H. Cordesman, "The Obama Administration: From Ending Two Wars to Engagement in Five – with the Risk of a Sixth", in *CSIS Commentaries*, 3 December 2014, <http://csis.org/publication/obama-administration-ending-two-wars-engagement-five-risk-sixth>

Anthony H. Cordesman, "President Obama and Syria: The 'Waiting for Godot' Strategy", in *CSIS Commentaries*, 1 September 2013, <https://shar.es/15sPMD>

Anthony H. Cordesman, "Strategic Partnership in the Middle East: Respecting Our Arab Allies, Realism About Ourselves", in *CSIS Commentaries*, 9 October 2014, <https://shar.es/15t08k>

Andrea Cornwall, "Buzzwords and Fuzzwords: Deconstructing Development Discourse", in *Development in Practice*, Vol. 17, No. 4-5 (August 2007), p. 471-484

Council of the European Union, *Council conclusion on Maritime Security Strategy*, 3009th Foreign Affairs Council meeting, Luxembourg, 26 April 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/113998.pdf

Council of the European Union, *Strengthening ties between CSDP and FSJ. Elements of a draft Road Map*, (15562/11), 17 October 2011, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15562-2011-INIT/en>

Giuseppe Cucchi, "Il Mediterraneo senza potenza egemone", in *AffarInternazionali*, 28 luglio 2015, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3133>

Jean-Pierre Darnis, "Basta con i sospetti, collaboriamo", in *Il Foglio*, 20 marzo 2015, p. 3, <http://www.iai.it/it/node/3945>

Alex Deep, "Hybrid War: Old Concept, New Techniques", in *Small Wars Journal*, No. 24, 2 March 2015, <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/hybrid-war-old-concept-new-techniques>

Marco Del Panta, "L'Italia guarda oltre Mare Nostrum", in *AffarInternazionali*, 20 giugno 2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2700>

Judy Dempsey, "Why Defense Matters: A New Narrative for NATO", in *Carnegie Europe Papers*, 24 June 2014, <http://ceip.org/1tEDSSc>

Leonhard den Hertog, "Two Boats in the Mediterranean and their Unfortunate Encounters with Europe's Policies towards People on the Move", in *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, No. 48 (July 2012), <http://www.ceps.eu/node/7183>

Andrea Dessì, "Shifting Sands: Security and Development for Egypt's Sinai", in *Op-Med*, No. 11, (November 2012), <http://www.iai.it/it/node/2859>

Filippo Dionigi e Giorgio Musso (a cura di), *Partiti islamisti e relazioni internazionali in Nord Africa e Medio Oriente*, Serravalle, AIEP, 2014 (*Afriche e Orienti*, a. 16, n. 1-2)

Margriet Drent, Lennart Landman, Dick Zandee, "The EU as a Security Provider", in *Clingendael Reports*, December 2014, <http://www.clingendael.nl/publication/report-eu-security-provider>

Andrea Frontini, "The European Union Maritime Security Strategy: sailing uncharted waters?", in *EPC Commentaries*, 26 June 2014, http://www.epc.eu/pub_details.php?pub_id=4569

Gianandrea Gaiani, "Libro Bianco della Difesa: una svolta necessaria", in *Analisi Difesa*, 23 aprile 2015, <http://www.analisedifesa.it/?p=22964>

Frank Gardner, "Russia in the Middle East: Return of the Bear", in *BBC News*, 14 November 2013, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-24944325>

Florence Gaub, *Against all Odds. Relations between NATO and the MENA Region*, Carlisle, Strategic Studies Institute, August 2012, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB1112.pdf>

Fawaz A. Gerges, *Obama and the Middle East. The End of America's Moment?*, London/ New York, Palgrave Macmillan, 2011

Fawaz A. Gerges, The "Obama Doctrine in the Middle East", in *ISPU Policy Briefs*, October 2012, <https://shar.es/15sQWx>

Basil Germond, "The Geopolitical Dimension of Maritime Security", in *Marine Policy*, Vol. 54, April 2015, p. 137-142

Jeremiah Gertler, "Operation Odyssey Dawn (Libya): Background and Issues for Congress", in *CRS Reports for Congress*, No. 41752 (30 March 2011), <https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R41725.pdf>

Metin Gurcan, "Military presence increases in eastern Mediterranean", in *Al-Monitor*, 5 November 2014, <http://almon.co/29j7>

Richard N. Haass, "The Irony of American Strategy", in *Foreign Affairs*, Vol. 92, No. 3 (May-June 2013), p. 57-67, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2013-04-03/irony-american-strategy>

Gunther Hauser, "The Mediterranean Dialogue: A Transatlantic Approach", in *CRiSSMA Working Papers*, No. 9 (2006)

Charles Heller, Lorenzo Pezzani and Situ Studio, *Report on the "Left-To-Die Boat"*, Goldsmith, University of London, 2014, <http://www.forensic-architecture.org/case/left-die-boat>

Simon Henderson, "Natural Gas Export Options for Israel and Cyprus", in *Mediterranean Paper Series*, September 2013, <http://www.gmfus.org/node/7496>

Internazional Crisis Group, "The Central Sahel: A Perfect Sandstorm", in *ICG Africa Reports*, No. 227 (25 June 2015), <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/west-africa/227-the-central-sahel-a-perfect-sandstorm.aspx>

International Crisis Group, *The Libyan Political Dialogue: An Incomplete Consensus*, Tripoli/Brussels, 16 July 2015, <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/media-releases/2015/middle-east-north-africa/statement-the-libyan-political-dialogue-an-incomplete-consensus.aspx>

International Crisis Group, "Réforme et stratégie sécuritaire en Tunisie", in *ICG Middle East and North Africa Reports*, No. 161 (23 July 2015), <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/north-africa/tunisia/161-reform-and-security-strategy-in-tunisia.aspx>

International Institute for Strategic Studies, "War in Libya: Europe's confused response", in *IISS Strategic Comments*, Vol. 17, No 18 (April 2011)

Andreas Jacobs and Guillaume Lasconjarias, "Nato's Hybrid Flanks. Handling Unconventional Warfare in the South and the East", in *NDC Research Papers*, No. 112 (April 2015), <http://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=798>

Andreas Jacobs and Jean-Loup Samaan, "Player at the sidelines. Nato and the fight against ISIL", in *NDC Research Papers*, No. 107 (December 2014), <http://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=750>

Julian Junk and Cristopher Daase, "Germany", in Heiko Biehl, Bastian Giegerich and Alexandra Jonas (eds.), *Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies Across the Continent*, Wiesbaden, Springer VS, 2013, p. 139-152

Lennart Landman, "The EU Maritime Security Strategy. Promoting or Absorbing European Defence Cooperation?", in *Clingendael Policy Briefs*, April 2014, <http://www.clingendael.nl/publication/eu-maritime-security-strategy>

Umberto Leanza e Fabio Caffio, "Il SAR mediterraneo", in *Rivista marittima*, a. 148, n. 6 (giugno 2015), p. 13-14, <http://online.flipbuilder.com/jbxr/lhie>

Julien Lindley-French, *Little Britain? Twenty-First Century Strategy for a Middling European Power*, Melbourne, Wilkinson Publishing, 2014

Julian Lindley-French, "NATO and New Ways of Warfare: Defeating Hybrid Threats", in *NDC Conference Reports*, No. 03/15 (May 2015), <http://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=814>

Madelene Lindström and Kristina Zetterlund, "Setting the Stage for the Military Intervention in Libya. Decisions Made and their Implications for EU and NATO", in *FOI Reports*, October 2012, <http://www.foi.se/rapport?rNo=FOI-R--3498--SE>

Ted C. Liu, "China's Economic Engagement in the Middle East and North Africa", in *FRIDE Policy Briefs*, No. 173, (January 2014), <http://www.fride.org/publication/1173/>

Aron Lund, "Are Saudi Arabia and Turkey About to Intervene in Syria?", in *Carnegie Syria in Crisis*, 24 April 2015, <http://ceip.org/1E0L886>

Alberto Maestrini, presentazione al convegno "Geopolitica e economia del mare", Milano, 25 maggio 2015, <http://www.unibocconi.it/wps/wcm/>

connect/142f5080-2b16-40ac-9fc9-71cb158269ec/Maestrini_Bocconi+25+Maggio+15.pdf?MOD=AJPERES

Claudia Major and Christian Moelling, "German Defence Policy in 2014 and beyond: Options for Change", in *Notes du Cerfa*, No. 113 (June 2014), <http://www.ifri.org/en/node/8587>

Claudia Major and Christian Moelling, *Not a hegemon, but the backbone: Germany takes a leading role in NATO's strategic adaptation*, European Leadership Network, 23 febbraio 2015, http://www.europeanleadershipnetwork.org/not-a-hegemon-but-the-backbone-germany-takes-a-leading-role-in-natos-strategic-adaptation_2459.html

Arezo Malakooti, *Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots*, Altai Consulting for IOM MENA Regional Office, June 2015, http://publications.iom.int/bookstore/free/Altai_Migration_trends_across_the_Mediterranean.pdf

Manuel Manrique and Barah Mikail, "The Role of New Media and Communication Technologies in the Arab Transitions", in *FRIDE Policy Briefs*, No. 106 (December 2011), <http://fride.org/publication/965/>

Marina Militare, *Linee programmatiche della Marina Militare*, 21 giugno 2013, http://www.marina.difesa.it/conosciamoci/notizie/Documents/2013/06/Linee_programmatiche_Marina_Militare.pdf

Alessandro Marrone, "The Equilibrium of the 2010 NATO Strategic Concept", in *The International Spectator*, Vol. 46, No. 3 (September 2011), p. 93-111

Alessandro Marrone, "La Nato e la partita con Mosca", in *AffarInternazionali*, 1 settembre 2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2793>

Alessandro Marrone, "La spina dei droni nel fianco di Obama", in *AffarInternazionali*, 14 maggio 2013, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2311>

Alessandro Marrone e Michele Nones (a cura di), *Gli elicotteri duali nel campo della sicurezza e difesa*, Roma, Nuova Cultura, 2014 (Quaderni IAI 13), <http://www.iai.it/it/node/2158>

Alessandro Marrone e Michele Nones, "Il rebalancing americano verso l'Asia-Pacifico e l'Air-Sea Battle: implicazioni per l'Europa e l'Italia", in *Nomos & khaos. Rapporto Nomisma 2013-2014 sulle prospettive economico-strategiche*, 2014, p. 275-287

Alessandro Marrone, Michele Nones e Alessandro R. Ungaro (a cura di), *Innovazione tecnologica e difesa: Forza NEC nel quadro euro-atlantico*, Roma, Nuova Cultura, 2015 (Quaderni IAI 14), <http://www.iai.it/it/node/4238>

Alessandro Marrone, Paola Tessari e Carolina De Simone, "Gli interessi nazionali dell'Italia e la NATO: dalle missioni alla trincea?", in *Documenti IAI*, n. 14|12 (dicembre 2014), <http://www.iai.it/it/node/2382>

Medreg, *Safety and Environmental Protection for Offshore Activities*, paper presentato nell'ambito della conferenza "Building a Euro-Mediterranean Energy Bridge: The Strategic Importance of Euromed Gas and Electricity Networks in the Context of Energy Security", Roma, 18-19 novembre 2014, http://www.medreg-regulators.org/Portals/45/external_partner/highlevel/EUROMED-offshore_safety.pdf

Piero Messina, "Cosa loro: la cupola dei mercati di carne umana", in *Limes*, n. 6/2015 (luglio 2015), p. 75-84

Ministero della Difesa, *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, 30 aprile 2015, http://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/20150429Libro_Bianco.aspx

Ministero della Difesa, *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa. Linee guida*, 18 giugno 2014, http://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/LibroBianco.aspx

Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, *Piano strategico nazionale della portualità e della logistica*, agosto 2015, <http://www.mit.gov.it/mit/vlink.php?id=4248>

Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, *Relazione illustrativa del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica*, agosto 2015, <http://www.mit.gov.it/mit/vlink.php?id=4248>

Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, Direzione generale per i Porti, *Relazione annuale sull'attività delle Autorità portuali anno 2013*, gennaio 2015, <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=3651>

Paola Monzini, "Le rotte dei 'nostri' migranti", in *Limes*, n. 6/2015 (luglio 2015), p. 61-73

Nato, *Alliance Maritime Strategy*, March 2011, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75615.htm

Nato, *Strategic Concept*, 2010, <http://www.nato.int/strategic-concept/Index.html>

Vittorio Emanuele Parsi, *L'Alleanza inevitabile. Europa e Stati Uniti oltre l'Iraq*, Milano, Egea, 2006

Dafna H. Rand, *Prepared Statement before the Senate Committee on Armed Services*, Center for New American Security, 24 March 2015, <https://www.hsdl.org/?view&did=764803>

Erik Reichborn-Kjennerud, "NATO in the 'New' MENA Region. Competing Priorities amidst Diverging Interests and Financial Austerity", in *NUPI Reports*, 2013, <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=160248>

Emanuela Roman, "Mediterranean Flows into Europe: Refugees or Migrants?", in *IEMed Mediterranean Yearbook 2015*, October 2015, p. 312-315, http://www.iemed.org/osservatori/arees-danalisi/arxiu-adjunts/anuari/med.2015/IEMed%20Yearbook%202015_Panorama_Refugee-sorMigrants_EmanuelaRoman.pdf

Jean-Loup Samaan, "NATO in the Gulf: Partnership Without a Cause?", in *NDC Research Papers*, No. 83 (October 2012), <http://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=438>

Senato della Repubblica, *Conferenza interparlamentare per la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e la Politica Comune di Sicurezza e Difesa (PSDC)*, 2 settembre 2015, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00938039.pdf>

Senato della Repubblica, *Indagine conoscitiva sui temi dell'immigrazione: Audizione del comandante generale del Corpo delle capitanerie di porto-Guardia costiera, Felicio Angrisano*, 17 giugno 2015, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/314746.pdf>

Senato della Repubblica, *Indagine conoscitiva sui temi dell'immigrazione: Audizione del Ministro della Difesa, Roberta Pinotti*, 21 luglio 2015, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/315915.pdf>

Martin A. Smith e Ian Davis, "NATO's Mediterranean Dialogue in the Wake of the Arab Spring: Partnership for Peace or Succour for Despots?", in *NATO Watch Briefing Papers*, No. 19 (27 June 2011), <http://natowatch.org/node/516>

Southern Gas Corridor Advisory Council, *Joint Press Statement*, Baku, 12 February 2015. https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/sefcovic/announcements/joint-press-statement-advisory-council-southern-gas-corridor_en

Robert Springborg, "The US Response to the Arab Uprising: Leadership Missing", in Riccardo Alcaro and Miguel Haubrich-Seco (eds.), *Re-thinking Western Policies in Light of Arab Uprisings*, Roma, Nuova Cultura, 2012, p. 31-53 (IAI Research Papers 4), <http://www.iai.it/it/node/1385>

Robert Springborg, "Whither the Arab Spring? 1989 or 1848?", in *The International Spectator*, Vol. 46, No. 3 (September 2011), p. 5-12, <http://dx.doi.org/10.1080/03932729.2011.609357>

Thierry Tardy, "Enabling partners to manage crises. From 'train and equip' to capacity-building", in *EU ISS Briefs*, No. 18 (June 2015), http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_18_Train_and_Equip.pdf

Mattia Toaldo, "Migrations Through and From Libya: A Mediterranean Challenge", in *IAI Working Papers*, No. 15|14 (May 2015), <http://www.iai.it/it/node/4183>

UK Ministry of Defence, *British Maritime Doctrine*, Joint Doctrine Publications 0-10, August 2011, <https://www.gov.uk/government/publications/jdp-0-10-british-maritime-doctrine>

Unctad, *Review of Maritime Transport 2015*, October 2015, <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1374>

Unioncamere-SI Camera, *Quarto rapporto sull'economia del mare*, maggio 2015, <http://www.unioncamere.gov.it/download/4754.html>

US Energy Information Administration, "Egypt", in *EIA Country Analysis*, 2 June 2015, <http://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=EGY>

US Energy Information Administration, *Overview of oil and natural gas in the Eastern Mediterranean region*, 15 August 2013, <http://www.eia.gov/beta/international/regions-topics.cfm?RegionTopicID=EM>

US Energy Information Administration, *U.S. Liquefied Natural Gas Imports from Qatar*, <http://www.eia.gov/dnav/ng/hist/n9103qr2a.htm>

White House, *National Security Strategy*, February 2015, http://nssarchive.us/?page_id=1310

White House, *Statement by the President*, James S. Brady Press Briefing Room, 28 August 2014, <http://go.wh.gov/jPwYtu>

Bob Woodward, *Obama's Wars*, New York, Simon & Schuster, 2010

World Bank, *Logistics Performance Index: Country Score Card: Italy 2014*, <http://lpi.worldbank.org/international/scorecard/radar/254/C/ITA/2014/C/ITA/2012/C/ITA/2010/C/ITA/2007>

Finito di stampare nel mese di novembre 2015
con la tecnologia *print on demand*
presso il Centro Stampa "Nuova Cultura"
p.le Aldo Moro n. 5, 00185 Rome
www.nuovacultura.it
per ordini: ordini@nuovacultura.it

[Int_9788868125981_17x24bn+39-40col_LM02]