

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Focus **Euroatlantico**

n. 05 – dicembre 2013/marzo 2014

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Focus

Istituto Affari Internazionali (IAI)

FOCUS EUROATLANTICO

dicembre 2013 – marzo 2014

Indice

Parte I - Riflessi euro-atlantici della situazione in Iraq, di M. Arpino

Parte II - L'evoluzione dei rapporti tra Stati Uniti ed Europa nel periodo in esame, di G. Merlicco

Parte III - L'ordinanza della Corte costituzionale tedesca sui poteri della BCE: una sfida pericolosa, di L. S. Rossi

A cura di V. Briani

Parte I

Riflessi euro-atlantici della situazione in Iraq

di Mario Arpino*

In un mondo in cui nessuno sembra ormai detenere in esclusiva il ruolo di potenza egemone, è ovvio come gli accadimenti regionali vadano ormai osservati in questa chiave. E' un cambiamento che, se per qualche verso premia una certa idea di "democrazia globale", lo fa a discapito della stabilità. Sono trascorsi 25 anni dalla fine della guerra fredda, le situazioni sono cambiate e stiamo imparando a lavorare nel caos. Ci dobbiamo abituare, visto che così funzionerà ormai il nostro sistema internazionale.

Tuttavia, un equilibrio euro-atlantico forse sarà ancora osservabile per una ventina d'anni, o almeno fino a quando continueremo a possedere in esclusiva il *copyright* di molte tecnologie e dell'organizzazione delle *governances*. Mantenerlo, però, risulta sempre più difficile e così anche i momenti di divergenza tra le due sponde dell'Atlantico rischiano di diventare frequenti. I fattori strategici oggi visibili, destinati ad influenzare già a partire da questo 2014 l'andamento delle relazioni internazionali, sono infatti molteplici. Il rapido, ma prevedibile deterioramento della situazione in Iraq, cui fa da contorno la conclusione dopo oltre una dozzina d'anni del ciclo geopolitico-militare che ha caratterizzato il periodo post-guerra fredda e Twin Towers, apre un ciclo nuovo, ancora tutto da esplorare.

In questo contesto, l'involuzione irachena è un indicatore di straordinario interesse. Se sarà importante il risultato delle elezioni legislative del prossimo aprile, i *game changers* che rilevano sulla stabilità del rapporto transatlantico sono in aumento. Citiamo solo il nuovo corso che il presidente iraniano Rouhani – Guida Suprema permettendo - parrebbe voler dare alla politica estera di Teheran, il radicalizzarsi della lotta tra sciiti e sunniti, l'atteggiamento della Turchia verso il Kurdistan iracheno, la decisione Usa di intaccare le riserve di *shale gas*, riducendo sensibilmente la dipendenza dai tradizionali fornitori arabi. Non sarà una rivoluzione, e nemmeno uno *tsunami*. Ma il processo è ormai avviato, e l'Iraq per primo potrebbe risultare traumatizzato. E' ovvio che gli equilibri euro-atlantici non potranno non risentirne.

* Mario Arpino, ufficiale in congedo dell'Aeronautica Militare, è giornalista pubblicista e membro del Comitato direttivo dello IAI.

Generalmente, dall'Iraq non ci aspettiamo buone notizie. Nel 2003, il Paese era stato pensato dagli americani come palestra per innescare un processo democratico in Medio Oriente, e dimostrare che era possibile. Sui metodi, nel rapporto euro-atlantico c'è stato un forte momento di discontinuità, non interamente sanato dal cambio di passo di Obama. Come sia oggi l'Iraq è sotto gli occhi di tutti e l'unica vernice di democrazia sembra limitata all'indubbia frequenza delle elezioni, cui i cittadini partecipano in buon numero. Il guaio è che il risultato, sinora, non ha mai prodotto effetti positivi degni di nota: democrazia e stabilità sembrano ancora una chimera. Secondo l'ambasciatore Maurizio Melani, che conosce bene le questioni irachene avendole trattate sia a livello ministeriale, sia sul territorio in qualità di capo missione a Bagdad tra il 2006 e il 2010, la situazione irachena ha creato un pericoloso vuoto di potere proprio al centro della regione medio-orientale.

E' un vuoto che, come sempre succede, altri cercheranno di riempire. Ci si rende conto che, nostro malgrado, non saranno né l'Europa né l'America a farlo, mentre a Bagdad è chiaro da tempo che senza Teheran qualsiasi tipo di stabilizzazione è destinato a rimanere non perseguibile. Forse poteva andare in modo diverso, ma piangere ora non serve. Va però almeno detto che se dopo le elezioni del 2010, vinte di misura dal laico indipendente Allawi – che riuniva all'interno del partito *Iraqyia* elementi sciiti, sunniti e cristiani – Obama non si fosse speso per sostenere la nomina dello sciita al-Maliki, gli eventi avrebbero potuto prendere un corso diverso. Gli stessi britannici, che l'Iraq lo conoscono bene, avevano fatto osservare che optare per l'attuale premier solo perché era l'uomo con il quale gli Usa avevano concordato il ritiro delle truppe avrebbe condotto a rischi futuri. Così è puntualmente accaduto. Ora l'Iraq, alla deriva, è alla mercé di chi meglio saprà far valere i propri interessi. Certamente, il mondo euro-atlantico avrà più difficoltà di altri ad essere della partita.

La situazione è tale che la lotta tra sciiti e sunniti nel "triangolo della morte" dell'Iraq centrale evoca come spettro del passato la situazione del 2008, l'*annus horribilis* che il generale Petraeus era riuscito a esorcizzare solo per il tempo necessario al passo indietro ordinato da Obama. Ma l'Europa lo aveva applaudito, invitandolo a ripetere l'operazione in Afghanistan. Il successivo *mismanagement* da parte di al-Maliki ha consentito che tra sciiti e sunniti il terzo incomodo sia di nuovo al-Qaeda, infiltratasi abilmente – come già aveva fatto in Siria – nel malcontento generato dalle repressioni nei confronti delle istanze delle minoranze sunnite. Il governatorato di Bagdad, assieme alla provincia di Anbar e alle città di Falluja, Baquba e Ramadi, è naturalmente quello più colpito. L'Occidente, nel frattempo, si è sfilato liberando altri spazi anche nel settore del *business* per l'energia (dighe, elettrodotti, centrali, trasporti) soprattutto quando la transizione della gestione Usa degli affari iracheni è passata dal ministero della Difesa al Dipartimento

di Stato. In definitiva, si tratta di una situazione che non sta affatto favorendo il rapporto euro-atlantico.

Contrariamente alle aspettative americane, e solo in parte anche europee, al-Maliki non è stato in grado o non ha voluto – ha sempre lo sguardo rivolto all'Iran – portare avanti i processi di unificazione, pacificazione nazionale ed *institution building*. Così, gli spazi rimasti aperti sono stati progressivamente occupati da paesi terzi, estranei alla regione, come Cina, India, Russia, Ucraina, Giappone e Corea. Evidentemente, l'Occidente non ha dato una bella prova di sé, e questo ha pregiudicato il suo futuro anche nel settore della ricostruzione. In una relazione al Congresso dell'inizio 2013, si ammette non solo un fallimento politico, ma anche quello di una cooperazione economica frammentata tra troppi dicasteri, costosa, acefala, scoordinata e sprecona. Ma, sopra tutto, non rispondente alle esigenze di tutti gli iracheni, ma a quelle meno confessabili dei gruppi di potere. Così, anche dove non c'è acrimonia nei confronti del mondo euro-atlantico, serpeggiano oggi rassegnazione e sfiducia. Intanto, paziente e senza fretta, l'Iran di Rouhani sta a guardare. Ed aspetta gli eventi.

Il primo di questi sono le prossime elezioni legislative, il secondo l'evoluzione del rapporto Iran-Stati Uniti, il terzo l'andamento della crisi siriana, il quarto lo sviluppo del modello curdo e il quinto l'atteggiamento della Turchia al riguardo. Rileva che recentemente al-Maliki abbia escluso dalle nuove gare per le riserve di idrocarburi tutti gli Stati che intrattengono relazioni contrattuali con la regione autonoma curda, compresi alcuni Paesi euro-atlantici. Che impatto ha la nuova politica turco-curda sul rapporto euro-atlantico? Semplice: alcuni analisti hanno già cominciato a modificare l'acronimo Brics in Bricst, aggiungendo alle iniziali dei cinque paesi la T di Turchia. E' probabile che Nuri al-Maliki, al di fuori delle regole attuali, venga riconfermato. Padrone della macchina del potere, questa volta parrebbe sorretto da un non confessato connubio americo-iraniano, frutto di una trasversale diplomazia occulta che, con l'avvento al potere di Rouhani, comincia a dare i suoi frutti.

La deriva degli interessi economici e di sicurezza sposta ormai verso l'Asia-Pacifico gli Stati Uniti, che ammettono di far conto su un rapporto transatlantico rafforzato, in grado di guardare loro le spalle in Europa e in Medioriente. In questo contesto, un'eventuale prevalenza iraniana in Iraq, devitalizzata dal rinvio del problema nucleare, li preoccupa assai meno, anche se il prezzo del disimpegno potrebbe essere un'accresciuta tensione inter-religiosa nella partita anti-sciita che associa l'Arabia Saudita alle monarchie del Golfo. Un mondo ancora vestfaliano, dove il vecchio principio *cuius regio, eius religio* potrebbe assumere il doloroso aspetto di pulizia etnico-confessionale. Ne risulterebbe danneggiato l'Occidente europeo, ancora dipendente per l'approvvigionamento energetico, mentre toccherebbe

assai meno l'Occidente d'oltreatlantico, che punta ormai a rendersi autonomo con le tecnologie di estrazione dello *shale gas*.

L'Iraq, nonostante le imponenti risorse energetiche – o forse proprio a causa di queste – potrebbe essere il campo di battaglia di questo gioco al massacro. E' un peccato, perché è il paese del Medioriente dove non solo gli ingenui americani, ma molto prima di loro anche gli smalizati inglesi fantasticavano di democrazia. Dopo il collasso dell'impero ottomano, le prime testimonianze risalgono all'avventurosa Gertrude Bell, i cui diari sono lettura fondamentale per chi voglia davvero capire l'Iraq. Si può allora scoprire che nel 1919 i maggiorenti di Bagdad, stanchi delle lotte tra clan, vedevano di buon occhio un mandato della Società delle Nazioni agli inglesi. Sir Percy Cox diveniva Alto Commissario presso l'emiro Feisal, mentre nelle principali province governava un prefetto arabo nominato da Bagdad, assistito da consigli elettivi. Il sistema era stato studiato ed applicato dai britannici per cominciare a insegnare al popolo l'uso della rappresentatività e consentire poi l'estensione di questo metodo a tutto il paese.

Questa lezione di democrazia, purtroppo, allo stato dei fatti non sembrerebbe ancora assimilata. Novantacinque anni dopo, si profila infatti il rischio che, in un Iraq ormai frammentato, a nominare Commissario e prefetti debba prima o poi provvedere il neo-presidente iraniano Rouhani.

L'evoluzione dei rapporti tra Stati Uniti ed Europa nel periodo in esame

*di Giordano Merlicco**

Americani ed europei hanno accolto con soddisfazione la formazione di un governo filo-occidentale in Ucraina, promettendo assistenza economica e sostegno politico alle nuove autorità di Kiev. Gli occidentali hanno invece condannato il dispiegamento di truppe russe nella penisola di Crimea, minacciando serie conseguenze nelle relazioni tra Mosca e le strutture euro-atlantiche a cominciare dalla sospensione del prossimo vertice dei G8, che si terrà in territorio russo.

Gli Stati Uniti continuano a svolgere un ruolo di mediazione tra israeliani e palestinesi nell'intenzione di giungere a un accordo di pace. L'Ue fatica invece ad assumere un ruolo di rilievo nel conflitto arabo-israeliano. Nell'ultimo periodo gli europei hanno confermato la loro posizione critica nei confronti delle colonie ebraiche in territorio arabo, provocando l'irritazione di Tel Aviv.

Si è chiusa senza esito la conferenza internazionale sulla Siria, convocata in Svizzera tra gennaio e febbraio. I negoziati hanno confermato le divisioni esistenti tra Russia da una parte e americani ed europei dall'altra. Il fallimento della conferenza non ha tuttavia fatto tramontare l'ipotesi di un soluzione negoziata al conflitto. Secondo diversi osservatori la presenza dell'Iran alle trattative potrebbe accrescere le possibilità di successo di un'eventuale nuova conferenza internazionale. Americani ed europei sono inoltre preoccupati dalla presenza di loro cittadini tra i ranghi dei gruppi jihadisti attivi in Siria. Una volta rientrati nel loro paese d'origine, essi potrebbero infatti minacciare la sicurezza interna di Usa e Ue.

Gli Stati Uniti ed i partner europei stanno continuando le trattative con l'Iran per definire i dettagli dell'attuazione dell'accordo ad interim raggiunto nel novembre scorso. Nonostante numerose questioni rimangano ancora da definire, gli occidentali sembrano fiduciosi sulla possibilità di risolvere pacificamente la contesa sul nucleare iraniano.

I paesi impegnati nella missione a guida Nato Isaf, in Afghanistan, hanno confermato la volontà di aderire al piano stilato da Obama che prevede il ritiro entro il 2014 delle forze combattenti. La missione Isaf dovrebbe essere sostituita dopo il 2014 da un'altra missione guidata dalla Nato, con compiti sostanzialmente di addestramento e supporto delle forze di sicurezza locali. I

* Giordano Merlicco è collaboratore dello Iai.

piani per il futuro di questa missione sono però complicati dalle tensioni tra gli Usa e il governo afgano, che ha finora rifiutato di sottoscrivere un accordo bilaterale sulla sicurezza voluto da Washington.

Stati Uniti ed Unione Europea vedono con preoccupazione le proteste esplose in Bosnia. Gli Usa sembrano tuttavia propensi a lasciare agli europei l'esclusiva gestione della complicata situazione del paese balcanico.

La crisi ucraina

Usa e Ue appoggiano la formazione del nuovo governo a Kiev...

Gli Stati Uniti e i paesi dell'Ue hanno accolto con favore la formazione del nuovo governo ucraino, guidato dal premier Arsenij Jacenjuk e sostenuto da forze politiche filo-Ue e più in generale filo occidentali. Il precedente governo ucraino, guidato da Viktor Janukovic, aveva rifiutato il 21 novembre di firmare un Accordo di Associazione e libero scambio con l'Ue, provocando manifestazioni di piazza. Il governo ucraino, già tendenzialmente più propenso a stringere più stretti rapporti con la Russia invece che con l'Ue, aveva subito forti pressioni da Mosca per rinunciare all'accordo con l'Europa. Attorno alla protesta anti-governativa si erano poi raccolte tutte le opposizioni al governo Janukovich, incluse alcune organizzazioni di estrema destra. La reazione delle forze di sicurezza aveva provocato scontri in cui hanno perso la vita decine di dimostranti e poliziotti, generando una spirale di violenza che ha finito per travolgere il governo Janukovich. In questa prima fase i paesi europei e gli Stati Uniti hanno espresso il loro sostegno ai dimostranti filo-occidentali ed esercitato forti pressioni sull'attualmente deposedo presidente Janukovic. Il sostegno degli occidentali non si è manifestato solo con prese di posizione o con pressioni politico-diplomatiche, ma anche attraverso la presenza fisica di vari ministri dei paesi dell'Ue accanto ai dimostranti dell'opposizione: tra i nomi di spicco quelli del ministro degli esteri tedesco, Guido Westerwelle, e dell'Alto rappresentante per la politica estera e di difesa europea, Catherine Ashton. Stessa cosa hanno fatto membri del governo e parlamentari degli Stati Uniti, come il segretario di stato aggiunto per gli affari europei, Victoria Nuland, e il repubblicano John McCain.

I paesi europei hanno inoltre tentato di svolgere un ruolo di mediazione tra il governo Janukovich e i dimostranti, promuovendo un dialogo finalizzato alla soluzione negoziata della crisi. In tale frangente si sono peraltro registrate delle divergenze tra Usa e Ue: mentre infatti Washington sembrava ritenere eccessivamente prudente l'atteggiamento dell'Ue, i responsabili europei hanno ribadito la loro volontà di esercitare un proprio ruolo autonomo. Il presidente dell'Unione Europea, Herman Van Rompuy, ha dichiarato in proposito che "gli americani non avrebbero dovuto occuparsi di questo affare e avrebbero dovuto lasciar fare gli europei", dato che per ragioni geografiche essi sono direttamente interessati alle vicende ucraine.

...e offrono assistenza economica

Di fronte alla caduta di Janukovic e alla creazione di un nuovo esecutivo filo-occidentale, i paesi europei e gli Stati Uniti hanno offerto a Kiev il proprio sostegno politico ed economico. Il vicepresidente americano, Joe Biden, ha promesso un "sostegno totale" da parte degli Stati Uniti al nuovo esecutivo di

Kiev, auspicando tuttavia che questo intraprenda "le riforme necessarie per ritrovare la stabilità economica". Stesso proposito è stato espresso da Christine Lagarde, presidente del Fondo monetario internazionale (Fmi). Il segretario di stato americano, Kerry, ha promesso un miliardo di dollari di aiuti economici per Kiev. Da parte sua il Cancelliere britannico, George Osborne, ha dichiarato che gli Usa e i paesi europei "dovrebbero essere lì con il libretto degli assegni" pronto per sostenere il consolidamento del nuovo governo ed evitare il fallimento della stessa Ucraina, la cui economia è ormai al collasso. Secondo i dati finora pubblicati dalla stampa, il sostegno finanziario promesso dall'Ue e dal Fmi ammonterebbe complessivamente a 15 miliardi di dollari, la cui effettiva concessione sarebbe comunque condizionata alla firma, da parte di Kiev, di un accordo di associazione con l'Unione Europea.

Americani ed europei condannano la reazione russa... L'uscita di scena di Janukovic non ha però calmato la situazione, suscitando al contrario la preoccupazione dei sostenitori del presidente deposedo e della minoranza di lingua russa, presente in particolare nelle regioni orientali del paese. Contemporaneamente, la Russia ha di fatto preso il controllo della penisola ucraina di Crimea, sede di una importante base della flotta russa del Mar nero e abitata in prevalenza da cittadini di madrelingua russa, occupando militarmente le principali istituzioni locali. Le autorità locali della Crimea hanno inoltre espresso la volontà di separarsi dall'Ucraina e aderire alla Federazione Russa. Ciò ha provocato un grave dissidio tra la Russia e i paesi occidentali. Mosca considera illegittimo il cambio di governo operato a Kiev con il sostegno di Usa e Ue. Già in precedenza, del resto, il ministro degli esteri russo, Lavrov, aveva accusato "i politici occidentali e le organizzazioni europee" di appoggiare "le provocazioni contro il potere legale" in Ucraina. Da parte loro americani ed europei hanno invece espresso la loro preoccupazione per l'operato di Mosca, considerando le azioni russe alla stregua di un'invasione del territorio ucraino. Il segretario generale della Nato, Rasmussen, ha accusato Mosca di mettere a repentaglio "la pace e la sicurezza in Europa", e il Consiglio dell'Alleanza atlantica si è riunito per discutere della situazione in sessioni di emergenza, in seguito alla richiesta avanzata da Polonia e Lituania.

...e minacciano la riduzione dei rapporti politici ed economici Gli Stati Uniti e i paesi europei hanno quindi minacciato pesanti conseguenze nei rapporti con la Russia. Il segretario di stato americano, John Kerry, ha affermato che la presenza di truppe russe in Ucraina costituisce una minaccia alla pace e che "l'effetto sulle relazioni tra gli Usa e la Russia (...) sarà profondo". Washington ha dichiarato di aver interrotto la cooperazione militare con Mosca e di valutare misure per isolare politicamente ed economicamente la Russia. Il segretario al Commercio americano, Michael Froman, ha inoltre annunciato la sospensione delle trattative volte a intensificare le relazioni commerciali e finanziarie tra gli Usa e la Russia. Usa, Gran Bretagna e Francia hanno inoltre abbandonato le riunioni preparatorie del prossimo vertice dei G8, che si terrà in Russia. Questi paesi hanno perfino ipotizzato di non partecipare al G8. Da parte loro, gli Usa hanno inoltre minacciato di escludere Mosca dalle riunioni del G8, una proposta che ha suscitato qualche perplessità in Europa, soprattutto presso il governo tedesco e quello italiano. Il presidente dell'Ue, Van Rompuy, ha annunciato che l'Unione è pronta a imporre sanzioni contro Mosca, tra le

quali il congelamento dei beni e la riduzione dei rapporti politici ed economici. Il pesante inasprimento nelle relazioni con Mosca ha comunque suscitato apprensione in vari paesi d'Europa, e Francia e Germania hanno espresso l'intenzione di operare congiuntamente per arrivare ad un alleviamento della tensione.

Il conflitto arabo-israeliano

Continuano i negoziati tra israeliani e palestinesi, nell'auspicio che esse possano condurre a un trattato di pace tra le due parti. Il principale ruolo di mediazione tra Israele e i palestinesi è svolto dagli Usa e in particolare dal segretario di stato americano, John Kerry. Da circa un anno Kerry si reca ripetutamente nella regione per incontrare i dirigenti israeliani e quelli palestinesi. Il segretario di stato statunitense sta discutendo con le due parti la possibilità di raggiungere un accordo quadro, che rappresenti una bozza per la soluzione delle questioni più delicate, quali il diritto al ritorno dei rifugiati palestinesi, le garanzie per la sicurezza di Tel Aviv, la proclamazione di Gerusalemme come capitale comune di entrambi gli Stati e il riconoscimento palestinese di Israele come stato ebraico. Kerry ha inoltre proposto di adottare i confini del 1967 come base per la trattativa sui confini. Da parte loro, i paesi europei non sono finora riusciti ad assumere un ruolo rilevante nelle trattative. Per migliorare le proprie capacità di intervento, a dicembre i ministri degli Esteri dell'Ue hanno promesso a Israele e Palestina un "pacchetto senza precedenti" di aiuti per il sostegno politico e economico, quantificabile in miliardi di euro, qualora israeliani e palestinesi giungano a un accordo definitivo per la formazione di due Stati. Sia israeliani che palestinesi otterrebbero in tal caso lo status di partner privilegiato dell'Ue, con facilitazioni per l'accesso al mercato unico comunitario. L'offerta è stata ribadita all'inizio del 2014 dall'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza, Ashton.

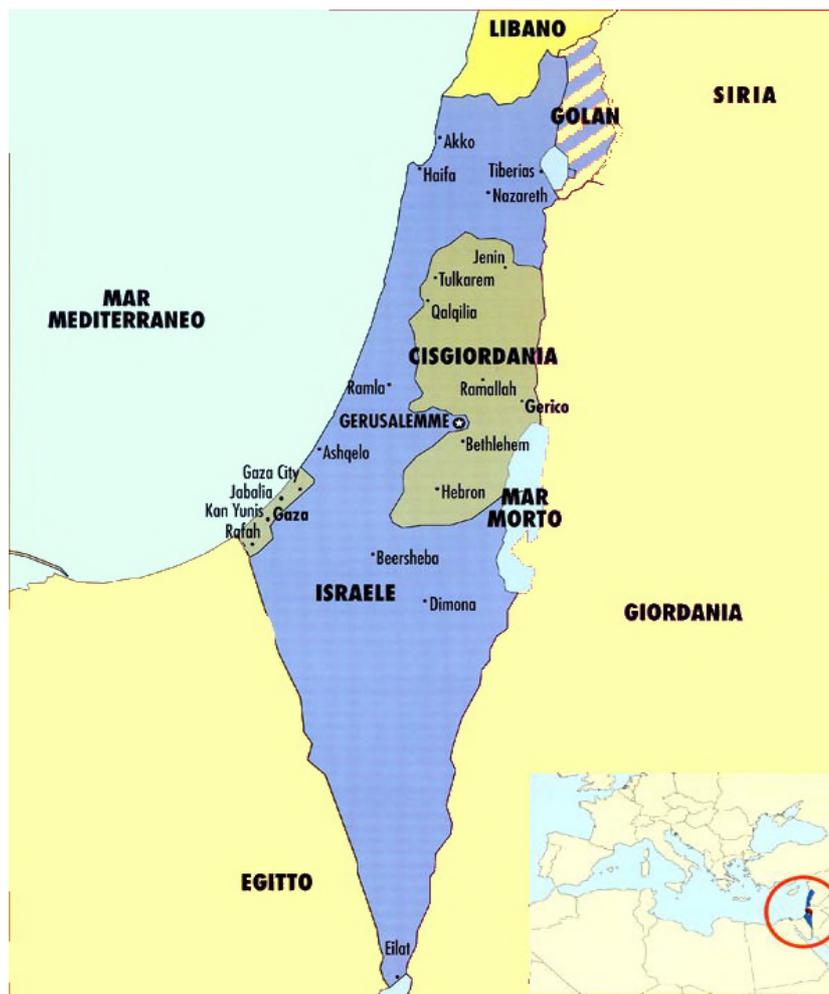
L'Ue condanna l'espansione delle colonie ebraiche Una delle questioni che continua a turbare i negoziati tra il governo israeliano e l'Autorità nazionale palestinese (Anp) è costituita dalle costruzioni israeliane nei territori arabi. Solo dall'inizio dei colloqui, nel luglio del 2013, il governo israeliano ha approvato la costruzione di oltre 11 mila nuove unità abitative per coloni ebrei nelle terre arabe. Gli Usa hanno preso le distanze dalla politica israeliana negli insediamenti, evitando però di biasimarla apertamente. Kerry ha proposto ad esempio di fermare le costruzioni non nella totalità delle colonie, ma solo in quelle più isolate. Molto più decisa è stata invece la posizione europea. L'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza europea, Ashton, ha più volte esortato le autorità israeliane a rivedere i piani per la costruzione di nuovi insediamenti, soprattutto a Gerusalemme est. In febbraio Ashton ha dichiarato che i progetti israeliani "potrebbero mettere a serio rischio le prospettive di Gerusalemme di diventare la capitale dei due stati". Nel 2013, inoltre, l'Ue ha approvato delle norme per limitare la cooperazione in ambito scientifico ed economico tra le istituzioni comunitarie e Israele, al fine di evitare che ne beneficino le colonie

ebraiche. I ripetuti appelli dei paesi europei contro la prosecuzione delle costruzioni israeliane hanno destato il netto malcontento del governo di Tel Aviv.

Una conferma dei rapporti non scevri da tensioni correnti tra l'Ue e Israele si è avuta in occasione della visita in Israele del presidente del parlamento europeo, Martin Schulz. Il 12 febbraio, Schulz ha parlato davanti al parlamento israeliano, criticando, tra l'altro, le restrizioni israeliane al transito di persone e merci da e per Gaza. Il presidente del parlamento europeo ha dichiarato che il blocco imposto da Tel Aviv non solo impone dure condizioni di vita ai palestinesi, ma favorisce al loro interno le componenti radicali, contrarie al compromesso con Israele. Schulz ha sostenuto che la politica israeliana è dunque "controproducente per la sicurezza" dello stesso Israele. Le parole di Schulz sono state duramente criticate da diversi ministri israeliani e alcuni esponenti della maggioranza di governo hanno perfino abbandonato l'aula durante il suo intervento.

Probabile una
proroga dei
negoziati

Per quanto riguarda le prospettive di successo dei negoziati, il segretario di stato americano, Kerry, ha dichiarato che attualmente si registrano dei "progressi", nonostante le due parti rimangano ancora distanti l'una dall'altra. Kerry ha comunque ribadito il suo impegno a continuare i negoziati, sostenendo che "le conseguenze di un fallimento sarebbero inaccettabili". Il termine inizialmente previsto per porre le basi per un accordo quadro, su cui poi negoziare la pace definitiva, scade l'aprile prossimo. Il premier israeliano, Netanyahu, vorrebbe una proroga di dodici mesi per continuare i colloqui. Diversamente, i palestinesi si oppongono a qualsiasi estensione del termine. Da parte sua, Kerry ha ipotizzato un prolungamento di 9 mesi. Attualmente sembra possibile che i negoziati possano essere prolungati fino a sei mesi dopo il termine inizialmente stabilito. Kerry ha inoltre stimolato il governo israeliano a mostrare maggiore flessibilità, ammonendo dai pericoli che deriverebbero da un mancato accordo. Il segretario di stato americano ha dichiarato infatti che "i rischi sono grandi soprattutto per Israele", poiché il fallimento delle trattative con i palestinesi danneggerebbe l'immagine del paese e potrebbe provocare campagne di boicottaggio economico nei suoi confronti. Da parte sua l'ambasciatore dell'Ue a Tel Aviv, Lars Faaborg-Andersen, ha ammonito che, se i colloqui di pace dovessero fallire e gli insediamenti ebraici nei territori occupati espandersi, Israele dovrà affrontare un crescente isolamento da parte della comunità internazionale. L'ambasciatore dell'Ue ha anche aggiunto che, in caso di fallimento dei negoziati, in Europa aumenterebbero le voci favorevoli ad adottare una posizione più netta in merito agli insediamenti.



Mappa di Israele e dei territori occupati nel 1967. La Striscia di Gaza è stata evacuata dai coloni israeliani nel 2005, ma Israele mantiene il controllo dello spazio aereo e marittimo di Gaza. L'area del Golan rientra nei confini internazionalmente riconosciuti della Siria ma è occupata da Israele.

La crisi in Siria

Senza esito la conferenza di Ginevra

Si è conclusa senza risultati la conferenza di pace sulla Siria (cosiddetta Ginevra 2), svoltasi tra la seconda metà di gennaio e la prima metà di febbraio a Montreux, in Svizzera. La conferenza è stata organizzata in seguito all'iniziativa di Usa e Russia e sotto gli auspici dell'Onu. Le trattative si sono svolte con la mediazione di Lakhdar Brahimi, inviato speciale per la Siria dell'Onu e della Lega Araba. Alla conferenza sono stati invitati esponenti del governo di Damasco e della Coalizione nazionale siriana (Cns), l'organo dell'opposizione sponsorizzato dagli Usa e dai paesi europei. Hanno partecipato alla conferenza anche vari membri della comunità internazionale, tra cui diversi paesi europei come Italia, Francia, Germania e Gran Bretagna. Una delle principali divergenze che ha opposto le parti coinvolte si è registrata in merito alla rimozione del presidente siriano Bashar al Assad. I rappresentanti dell'opposizione, sostenuti dagli Usa e dai paesi europei, hanno insistito sulla necessità di formare un governo di transizione senza la presenza di Assad e dei più importanti esponenti del governo di Damasco. Al contrario, la delegazione governativa ha escluso che il

presidente siriano possa abbandonare la sua funzione, se non in seguito ad una consultazione popolare. Da parte sua, la Russia non ha espresso obiezioni di principio all'uscita di scena di Assad. Mosca potrebbe aderire a questa richiesta, a condizione, però, che ciò avvenga in maniera graduale e non significhi quindi una vittoria dei ribelli, né implichi la disgregazione del fronte governativo.

Gli Usa e gli europei
si oppongono alla
partecipazione
dell'Iran

Alla conferenza di Ginevra non ha però partecipato l'Iran, uno dei principali alleati di Assad, il cui coinvolgimento era stato auspicato dal mediatore dell'Onu Brahimi. Gli Usa e i paesi europei hanno esercitato pressioni sull'Onu per evitare che Teheran fosse invitata, a meno che l'Iran non accettasse preventivamente la deposizione del presidente siriano Assad come condizione necessaria per addivenire ad un accordo di pace. Le pressioni americane hanno spinto il segretario generale dell'Onu, Ban Ki Mun, a ritirare l'invito da lui stesso inviato all'Iran a metà gennaio. Il ministro degli esteri russo, Lavrov, aveva invece auspicato la partecipazione iraniana e ha biasimato la sua assenza, dichiarando che alla luce della sua importanza nella regione mediorientale, "Teheran poteva avere un ruolo nella risoluzione della crisi siriana". Successivamente, il segretario di stato americano, Johnn Kerry, ha proposto la costituzione di un gruppo negoziale parallelo alla conferenza di Ginevra, al cui interno sarebbe invitato anche l'Iran. Il gruppo vedrebbe la partecipazione di Russia, Stati Uniti, Arabia Saudita, Turchia e Iran, i maggiori sostenitori esterni delle parti in lotta nella guerra civile siriana.

Permangono le
divergenze tra
occidentali e Russia

Uno dei fattori che hanno complicato le trattative di Ginevra è il diverso atteggiamento assunto dagli occidentali e dalla Russia in merito alla crisi siriana. La Siria è da decenni un importante alleato di Mosca e il governo russo teme che l'eventuale vittoria dei ribelli sostenuti dagli Stati Uniti e dai paesi europei possa produrre un cambiamento di alleanze della Siria. In sede del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, la Russia si è spesso adoperata per impedire l'approvazione di risoluzioni di condanna di Damasco. Nell'ambito dell'Onu la posizione del governo russo è peraltro sostenuta anche dalla Cina, che tuttavia ha assunto un ruolo più defilato in merito alla questione siriana. Il segretario di stato americano, John Kerry, ha imputato a Mosca il fallimento della conferenza di Ginevra, sostenendo che il continuo sostegno offerto dalla Russia al governo siriano non ha contribuito ad indurre al compromesso le autorità di Damasco. La Russia ha respinto con decisione tali accuse. Il ministro degli esteri russo Sergei Lavrov ha affermato che uno dei maggiori problemi della conferenza di Ginevra è stata la difficoltà di trovare interlocutori credibili tra i ranghi dei ribelli. Secondo Lavrov, infatti, i membri dell'opposizione convocati a Ginevra non sono realmente rappresentativi del fronte ribelle, diviso al suo interno in numerosi gruppi, ostili l'uno all'altro. La Russia ha inoltre biasimato i continui rifornimenti di armi ed equipaggiamenti che gli occidentali e, soprattutto, alcuni Stati arabi offrono alle formazioni ribelli.

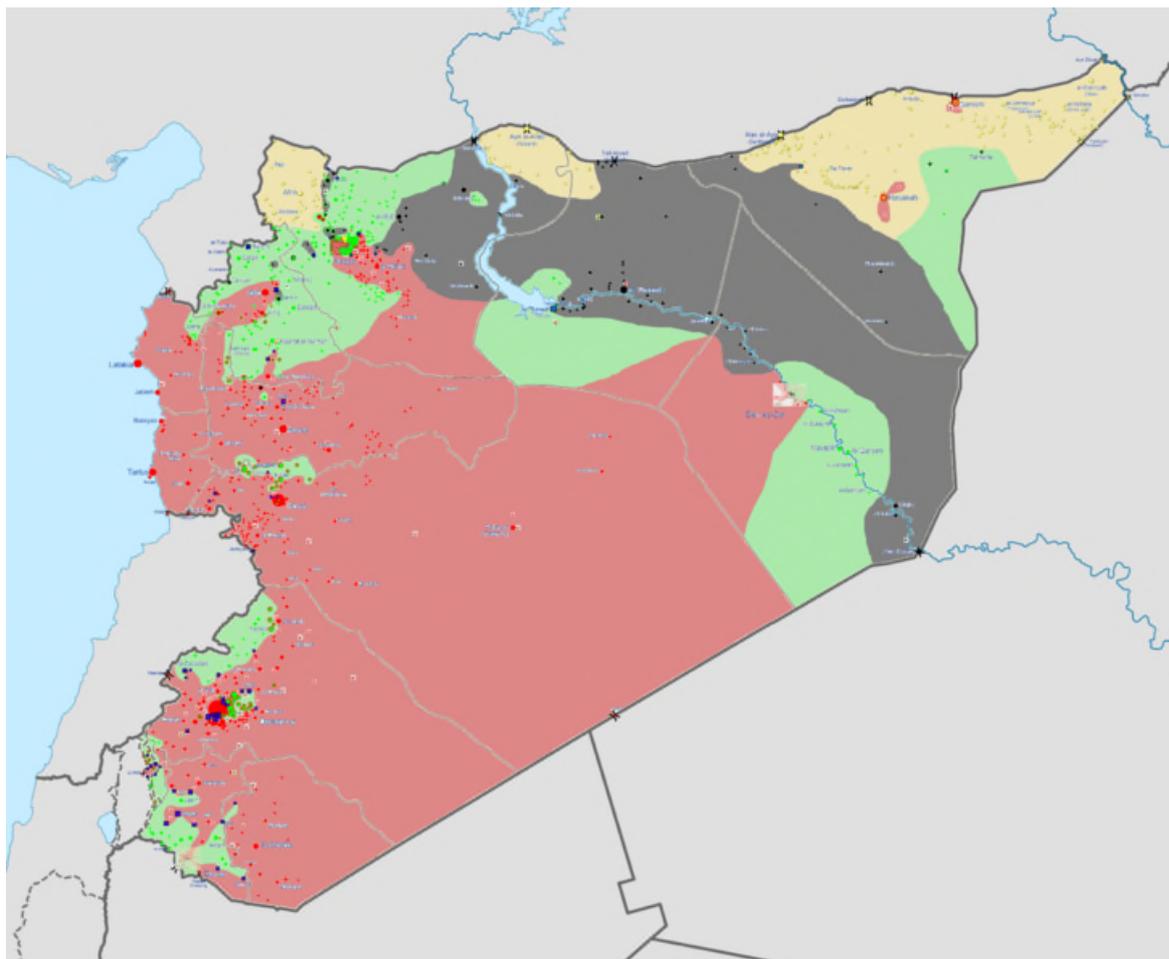
Usa e Ue
preoccupati dalla
presenza di loro
cittadini tra le milizie
jihadiste

Americani ed europei sono preoccupati dalla crescente presenza di radicali islamisti tra i ranghi delle milizie ribelli. Sul terreno le formazioni jihadiste stanno infatti assumendo un ruolo sempre maggiore, ridimensionando il ruolo dell'opposizione moderata ufficialmente riconosciuta e sostenuta da Usa e

Ue. Per gli americani e gli europei il pericolo non è tanto rappresentato dall'orientamento delle milizie integraliste, quanto dalla presenza, al loro interno di migliaia di combattenti provenienti da Europa e Stati Uniti. Dopo aver ricevuto addestramento militare in Siria, questi miliziani potrebbero infatti tornare nei loro luoghi di origine, minacciando così la sicurezza interna degli Usa e dei paesi europei. Nel corso dell'ultimo anno, tale timore è stato espresso più volte sia in Europa che negli Stati Uniti. Recentemente il ministro britannico dell'immigrazione, James Brokenshire, ha dichiarato che sono centinaia i cittadini del Regno Unito impegnati in Siria tra le fila dei gruppi jihadisti. Brokenshire ha affermato che "la Siria è diventata il principale paese di attrazione per jihadisti di tutto il mondo" e che le possibili conseguenze negative per la sicurezza interna britannica potrebbero manifestarsi per diversi anni, anche dopo la conclusione della guerra in Siria. Il coordinatore dell'Ue per l'antiterrorismo, Gilles de Kerchove, ha stimato a oltre 2000 il numero dei miliziani integralisti impegnati in Siria provenienti dai paesi europei. Da parte sua James Clapper, il direttore dei servizi segreti nazionali degli Usa, ha rivelato in gennaio durante un'audizione presso il Congresso di Washington che un gruppo islamista attivo in Siria sta progettando attacchi all'interno degli Stati Uniti e sta a tal fine addestrando cittadini americani ed europei.

Il fallimento di
Ginevra 2 non fa
tramontare l'ipotesi
negoziale

Nonostante il fallimento della conferenza di Ginevra, gli Stati Uniti e i paesi europei non hanno derubricato l'ipotesi di raggiungere un accordo negoziale per risolvere la crisi siriana. Diversi osservatori hanno infatti ipotizzato l'organizzazione di un'altra conferenza, che questa volta potrebbe vedere la partecipazione anche dell'Iran. Teheran è il più importante alleato regionale di Damasco e secondo vari osservatori la sua partecipazione garantirebbe una migliore rappresentanza nelle trattative delle parti coinvolte nel conflitto in Siria. L'ipotesi negoziale per risolvere la crisi siriana sembra necessaria anche alla luce della situazione militare che si registra sul terreno. Se infatti negli ultimi mesi le forze regolari hanno guadagnato terreno a danno dei ribelli, nessuna delle due parti sembra in grado di sconfiggere militarmente l'altra. Nel frattempo, per alleviare le condizioni di vita della popolazione, il Consiglio di sicurezza dell'Onu ha approvato la Risoluzione 2139, che invoca l'accesso alle zone di guerra di convogli umanitari. Si tratta di una misura che era stata a lungo richiesta dalla Francia. Il governo siriano si è detto disponibile ad aderire alla richiesta, "a condizione che venga rispettata la sovranità dello Stato". Damasco teme infatti che i corridoi umanitari possano permettere a stati terzi di sostenere le milizie ribelli.



Carta della Siria con le aree di influenza dei vari schieramenti. Le località controllate dall'esercito siriano e dai gruppi governativi sono colorate in rosso, quelle controllate dagli insorti in verde. Le aree controllate dalle organizzazioni jihadiste (Stato islamico dell'Iraq e del Levante) sono colorate in grigio e in giallo le località controllati dai curdi, che nel corso del conflitto stanno tentando di ritagliarsi uno statuto di autonomia all'interno del territorio siriano.

Il programma nucleare dell'Iran

Usa e Ue continuano le trattative per l'applicazione dell'accordo raggiunto a Ginevra...

Gli Stati Uniti e i paesi europei stanno continuando le trattative con l'Iran in vista dell'attuazione dell'accordo raggiunto il 24 novembre a Ginevra. I negoziati si svolgono con la consueta formula del 5+1, che comprende, oltre all'Iran, i cinque paesi membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'Onu (Cina, Francia, Germania, Gran Bretagna, Russia e Stati Uniti), più la Germania. Con l'accordo di Ginevra, che ha una validità di sei mesi, l'Iran ha accettato di non procedere all'arricchimento dell'uranio oltre la soglia critica del 20%, di non installare nuove centrifughe negli impianti nucleari, di interrompere i lavori nel sito di Arak e di dare libero accesso agli ispettori dell'Onu negli impianti di Natanz e Fordow. In cambio, l'Iran ha ottenuto un implicito riconoscimento del suo diritto di sviluppare un programma nucleare per fini pacifici e la restituzione di parte dei fondi iraniani detenuti in Europa e negli Stati Uniti, per un valore pari a 4 miliardi di dollari. I fondi in questione

erano stati congelati in seguito alle sanzioni imposte da Usa e Ue e saranno restituiti alle autorità iraniane in rate del valore di 550 milioni di dollari ciascuna.

...e alleggeriscono
le sanzioni contro
Teheran

A Ginevra americani ed europei si sono impegnati a sospendere per i prossimi sei mesi le sanzioni che impedivano all'Iran l'esportazione di prodotti petrolchimici. Ciò permetterà a Teheran di migliorare nettamente la propria situazione economica e finanziaria, pesantemente deteriorata a causa delle dure sanzioni occidentali. Stati Uniti e Unione Europea si sono inoltre impegnati a non promuovere ulteriori sanzioni contro l'Iran nell'ambito del Consiglio di sicurezza dell'Onu. In linea con gli impegni presi, a gennaio l'Unione Europea ha concordato di sospendere per sei mesi alcune delle sanzioni. In questo lasso di tempo, enti finanziari ed economici europei potranno stilare polizze assicurative per il trasporto del petrolio di Teheran e commerciare prodotti petrolchimici e metalli preziosi iraniani. Ciononostante, gli operatori europei non potranno intrattenere relazioni con decine di enti ed imprese iraniane comprese in una apposita 'lista nera' stilata dall'Ue. In Europa la sospensione delle sanzioni è stata accolta con soddisfazione da diverse compagnie, che mirano a sfruttare le grandi possibilità offerte dal settore petrolifero iraniano. La Francia ha inviato in Iran una missione con rappresentanti di varie imprese, decise ad aggiudicarsi un'importante fetta del mercato iraniano, in previsione di una possibile normalizzazione dei rapporti economici. Gli Stati Uniti hanno invece mostrato maggiore cautela e il segretario di stato, John Kerry, ha ammonito gli europei che un'eccessiva apertura economica nei confronti dell'Iran, prima della definitiva risoluzione della disputa nucleare, potrebbe compromettere l'efficacia delle trattative.

Negli Usa emerge
scetticismo in merito
alla sospensione
delle sanzioni

Il presidente americano Obama ha elogiato l'accordo dichiarando che esso non solo costituisce un passo importante per la sicurezza, ma apre un nuovo capitolo nelle relazioni tra Washington e l'Iran. Tuttavia, negli Stati Uniti, l'alleggerimento delle sanzioni ha suscitato il malcontento di diversi esponenti del Congresso di Washington, dove vari parlamentari hanno ipotizzato non solo di non alleggerire, ma perfino di irrigidire le sanzioni contro Teheran. L'amministrazione Obama ha biasimato queste affermazioni, lasciando però intendere che l'accordo con l'Iran ha una scadenza temporale precisa e che questo periodo servirà a mettere alla prova le reali intenzioni di Teheran. Il segretario di stato americano, John Kerry, ha dichiarato che gli Usa non si fanno "alcuna illusione" sul conto degli iraniani, ma che l'accordo raggiunto permette, almeno, di far retrocedere lo sviluppo del programma nucleare iraniano. Il presidente americano, Obama, ha dichiarato in proposito che l'accordo di Ginevra non abolisce affatto le sanzioni contro Teheran. Obama ha anzi difeso l'opportunità, per gli Usa, di "mantenere l'architettura essenziale delle sanzioni" in vigore. La Casa Bianca ha aggiunto che l'alleggerimento delle sanzioni è non solo "limitato, temporaneo e selettivo", ma anche "reversibile". Obama ha dichiarato che eventuali leggi miranti ad inasprire le sanzioni invaliderebbero l'accordo di Ginevra, compromettendo il prestigio della diplomazia statunitense. Obama ha quindi affermato la sua disponibilità a porre il veto a tali iniziative legislative. Anche in Iran non sono mancate espressioni di scetticismo sui negoziati con americani ed europei. La Guida suprema della Repubblica islamica, Ali Khamenei, ad esempio ha espresso scetticismo sull'esito dei negoziati e ha dichiarato che Washington

non ha ancora rinunciato al proposito di rovesciare il sistema politico iraniano, per installare un governo più ricettivo ai suoi *desiderata*. Tuttavia, l'accettazione da parte del governo iraniano dell'accordo di Ginevra presuppone un assenso, seppure dubbioso, della Guida suprema, che avrebbe avuto il potere di bloccarla.

Usa e Ue
esprimono fiducia
sul prosieguo de
negoziati

Una prima fase dei negoziati per l'applicazione dell'accordo di Ginevra si è svolta in febbraio. In questa occasione Teheran si è impegnata a migliorare l'accesso ai suoi siti nucleari agli ispettori dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica. Il presidente iraniano Hassan Rohani ha inoltre ribadito che "l'Iran non rinuncerà al diritto al nucleare per fini pacifici", aggiungendo quindi che "le armi nucleari non fanno parte dei nostri piani". Nonostante i negoziati non abbiano sortito risultati definitivi, le parti hanno espresso fiducia in merito alla reciproca volontà di raggiungere un accordo di lunga durata. Particolare speranza sulla possibilità di risolvere per via negoziale la disputa nucleare è stata espressa dall'alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza europea, Catherine Ashton, che funge da coordinatrice dei negoziati con Teheran. Allo stato attuale non mancano difficoltà nel proseguimento delle trattative e si sono registrate divergenze anche sulle questioni da negoziare. Gli Stati Uniti hanno ad esempio ipotizzato di discutere anche il programma balistico iraniano, una proposta seccamente respinta da Teheran, che ha argomentato che esso non ha alcun legame con il programma nucleare. Tuttavia, nonostante la lentezza e la complessità delle trattative, diversi segnali sembrano indicare l'effettiva disponibilità delle parti a raggiungere un accordo. Nel generale miglioramento dei rapporti tra occidente ed Iran, va peraltro segnalato il ripristino di relazioni diplomatiche dirette tra la Gran Bretagna e Teheran. Il proseguimento dei negoziati con l'Iran non ha tuttavia indotto gli Stati Uniti ad escludere l'ipotesi di un attacco militare contro l'Iran. Il segretario di stato americano, Kerry, ha ribadito che l'opzione militare rimane aperta, ma ha aggiunto che occorre tentare "tutti gli altri rimedi possibili" prima di prenderla in considerazione.

La missione in Afghanistan

I paesi impegnati
nella missione Isaf
ribadiscono la
scadenza del 2014

Gli Stati Uniti e i paesi europei impegnati nella missione a guida Nato *International Security Assistance Force* (Isaf) hanno ribadito la loro determinazione a rispettare le scadenze previste per il ritiro delle truppe combattenti dall'Afghanistan. Il piano elaborato dall'amministrazione americana prevede che, entro la fine del 2014, i militari dell'Isaf verranno rimpatriati per lasciare il posto ad una missione meno numerosa (circa 10.000 unità), che sarà impegnata prevalentemente in compiti di addestramento ed assistenza alle truppe afgane. Accanto alla nuova missione militare, gli Usa e gli alleati della Nato hanno concordato di sostenere economicamente l'esercito e la polizia afgani, che non potrebbero ricevere risorse adeguate dal debole governo di Kabul. A tal fine l'Alleanza Atlantica ha previsto che, dopo il 2014, sarà necessario aumentare le forze di sicurezza afgane fino a circa 350.000 effettivi, mentre entro il 2017 le forze afgane potrebbero essere ridotte a circa 220.000 unità, che dovrebbero essere comunque in grado di controllare il paese alla luce della prevista riduzione della guerriglia talebana. A ciò si somma il mantenimento di consiglieri americani e della Nato nelle strutture chiave dei ministeri

dell'interno e della difesa di Kabul. Ultimamente, le stime sulla prevista decrescita del movimento guerrigliero sembrano peraltro oggetto di revisione, in seguito alla perdurante capacità dei ribelli di mantenere la propria presenza in territorio afgano e nelle confinanti regioni del Pakistan.

I dissidi tra gli Usa e il governo afgano impediscono la firma del trattato di sicurezza bilaterale

I piani di Usa e Nato per il periodo successivo al 2014 sembrano parzialmente messi in discussione dalle continue tensioni tra la missione Isaf e il governo di Kabul, che non accennano a diminuire. Il presidente afgano, Hamid Karzai, è infatti restio a siglare un accordo che prevede il mantenimento di basi e truppe degli Usa in Afghanistan per il periodo successivo al 2014. Il trattato di sicurezza bilaterale era stato negoziato in novembre da Washington e Kabul, ma il presidente Karzai ha successivamente rifiutato di firmarlo lamentando lo scarso rispetto degli americani per la sovranità afgana. Karzai ha tra l'altro invocato, come condizione necessaria per la firma, la fine degli attacchi aerei degli Usa, che hanno provocato la morte di numerosi civili afgani. Al centro della disputa ci sono anche i colloqui di pace tra gli Stati Uniti e gli insorti; il governo di Kabul non è contrario al dialogo, ma rivendica un proprio autonomo ruolo nelle trattative. Karzai ha inoltre respinto le pretese americane di mantenere basi finalizzate a combattere Al Qaida, affermando che tale organizzazione è "più un mito che una realtà". Nel caso in cui l'accordo bilaterale non sarà firmato, gli Usa e i paesi della Nato hanno ipotizzato di ritirare la promessa di sostenere finanziariamente le forze di sicurezza afgane per un totale di 8 miliardi di dollari annui. Gli Stati Uniti hanno a lungo ritenuto che il diniego di Karzai fosse una manovra dilatoria, volta ad ottenere maggiori vantaggi in sede negoziale. Tuttavia attualmente Washington sembra prendere sul serio il rifiuto del presidente afgano. Come rivelato dal direttore dei servizi segreti nazionali americani, James Clapper, l'amministrazione Obama è orientata ad attendere lo svolgimento delle elezioni presidenziali afgane, previste per il prossimo aprile e a cui Karzai non parteciperà. Gli Usa potrebbero così ottenere dal nuovo capo di Stato afgano la firma del trattato bilaterale di sicurezza. In caso contrario, Washington ha ventilato l'ipotesi di ritirare l'intero contingente militare americano dall'Afghanistan, una minaccia che dovrebbe indurre le autorità di Kabul a mostrare maggiore flessibilità.

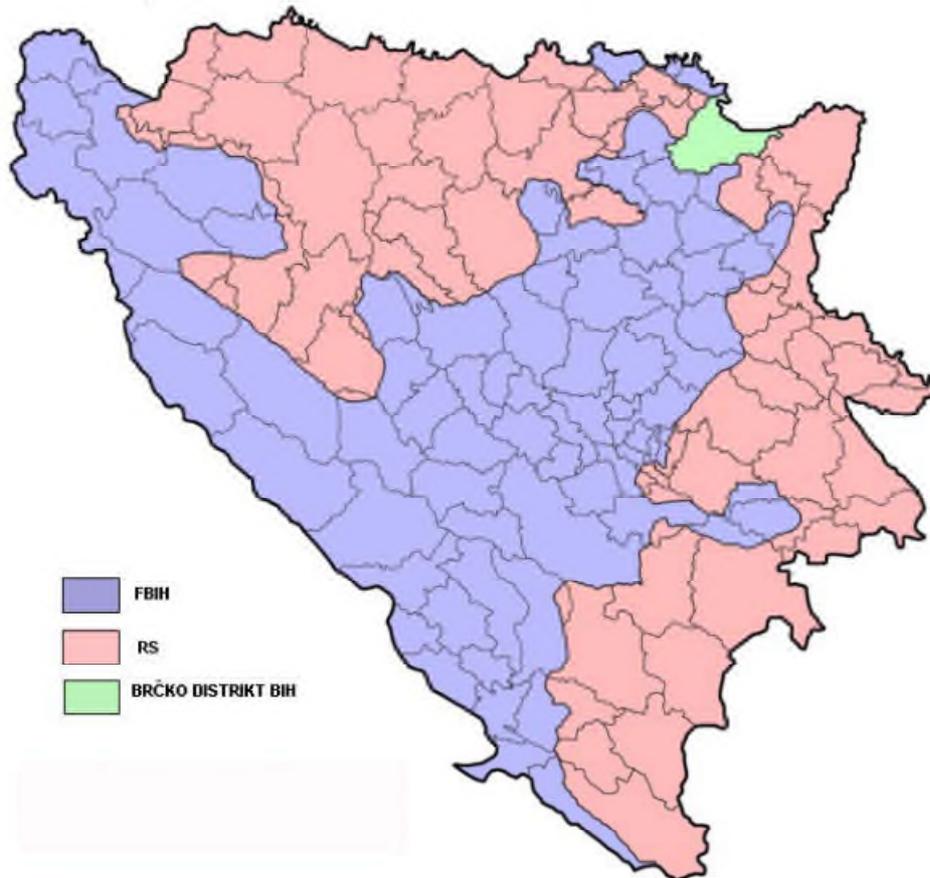
Le proteste in Bosnia

L'Ue biasima i dirigenti bosniaci per la situazione economica

Stati Uniti ed Unione europea sono preoccupati per la situazione della Bosnia-Erzegovina. Nel paese balcanico, in febbraio, si sono svolte diverse manifestazioni popolari, che in breve tempo si sono allargate a tutto il paese. Inizialmente, i manifestanti intendevano protestare contro la privatizzazione delle fabbriche nella città di Tuzla, che ha causato la perdita di numerosi posti di lavoro. Tuttavia, gradualmente, le dimostrazioni hanno assunto una connotazione più generale, volta a contestare la classe politica e l'alto tasso di disoccupazione. Il numero dei disoccupati è ufficialmente prossimo al 30%, mentre quello della popolazione giovane è perfino superiore al 50%. In reazione alle proteste, che hanno talvolta assunto carattere violento, l'Alto Rappresentante per la Bosnia-Erzegovina Valentin Inzko ha ipotizzato di chiamare truppe dei paesi membri dell'Ue per placare la situazione. Ciò ha peraltro fatto sì che i dimostranti invocassero, tra le loro richieste, anche le dimissioni dello stesso Inzko.

Gli Usa intenzionati a lasciare all'Ue la gestione della Bosnia

L'Unione Europea ha condannato gli episodi di violenza, difendendo tuttavia il diritto dei cittadini di protestare. Il ministro degli esteri svedese, Carl Bildt, ha attribuito la debolezza dell'economia bosniaca alle lotte politiche intestine tra le autorità di Sarajevo, che a suo dire si preoccupano più delle reciproche rivalità che dei bisogni del paese. Il capo negoziatore del Parlamento europeo per la Bosnia-Erzegovina, il tedesco Doris Pack, ha rincarato le critiche, rimproverando ai leader politici del paese la mancanza d'interesse nel consolidare e sviluppare uno Stato comune. Nel suo ultimo rapporto del 2013, la Commissione europea aveva constatato solamente limitati progressi della Bosnia-Erzegovina nel processo di avvicinamento all'Ue. La Commissione aveva inoltre lamentato l'assenza di "una visione condivisa dai rappresentanti politici sulla direzione generale e il futuro del Paese". Il ministro degli affari esteri britannico, William Hague, infine, ha riaffermato la necessità di concentrare maggiori sforzi per integrare la Bosnia-Erzegovina nell'Ue e nella Nato, in modo da porre stimolare un maggiore dinamismo nella politica e nell'economia della Bosnia. Hague ha dichiarato che quello della Bosnia "diventerà uno dei problemi più importanti nei prossimi mesi". Da parte loro, gli Stati Uniti sembrano intenzionati a lasciare ai paesi europei la gestione della Bosnia.



Mapa della Bosnia-Erzegovina. Dalla fine della guerra civile (1992-1995), il paese è diviso in due strutture politico-amministrative. In viola la Federazione di Bosnia Erzegovina (Fbih), a sua volta divisa in cantoni. In rosa la Repubblica Serba (Rs). In verde il Distretto di Brcko, autonomo dalle altre due entità.

Parte III

L'ordinanza della Corte costituzionale tedesca sui poteri della BCE: una sfida pericolosa

*Lucia Serena Rossi**

1. Il rinvio fatto da Karlsruhe alla CGUE

L'ordinanza della Corte Federale tedesca (il *Bundesverfassungsgericht*, o BVG) del 14 gennaio ha rimesso alla Corte di Giustizia dell'Ue (CGUE) alcune delicatissime questioni concernenti la presunta invalidità di una decisione del Consiglio direttivo della Banca Centrale Europea (BCE) del 6.9.2012, che menzionava la possibilità di acquisti illimitati di titoli del debito pubblico degli Stati membri sul mercato secondario (c.d. Outright Monetary Transactions, o OMT). L'ordinanza in esame riguarda una parte di una più ampia controversia concernente il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) e il Fiscal Compact, che sarà decisa il 18 marzo dal BVG, il quale non sembra intenzionato a chiedere lumi alla CGUE.

La Corte tedesca si rivolge alla Corte di Giustizia dell'Ue sollevando una serie di quesiti (che in realtà suonano come pesanti accuse) sulla compatibilità della decisione della BCE con il Trattato Ue. Il BVG indica numerosi motivi per cui a suo avviso la decisione è incompatibile: essa non prevede limiti quantitativi all'acquisto dei titoli di uno Stato, non impone un lasso minimo di tempo tra l'emissione sul mercato primario e il possibile acquisto su quello secondario (il che rende difficile valutarne il prezzo di mercato), non vieta di detenere i titoli sino alla loro scadenza, né subordina l'acquisto dei titoli ad un rating minimo degli stessi ed infine non esige nessun privilegio per i crediti acquisiti dalla BCE o dal SEBC (Sistema europeo delle Banche centrali), i quali si troverebbero dunque in caso di default dello Stato sullo stesso piano dei creditori privati.

Nella sua difesa la BCE sottolinea che rientra fra i propri compiti mantenere la stabilità dell'euro e che per fare questo può essere necessario disporre di uno strumento che neutralizzi le ingiustificate paure dei mercati che un Stato dell'euro possa andare in default: questi timori, facendo innalzare gli spreads, alterano così gli effetti delle normali misure di politica monetaria a disposizione del sistema monetario (BCE e SEBC). Un tale strumento, che secondo la BCE ha lo scopo di salvaguardare un'appropriata trasmissione e l'unitarietà della politica monetaria della zona euro, non è ancora mai stato

* Lucia Serena Rossi è Professore di Diritto dell'Unione europea presso l'Università di Bologna

applicato e si limita dunque, al momento, ad arricchire quell'arsenale di armi potenziali con cui la BCE, secondo Mario Draghi, è pronta a difendere l'euro "whatever it takes". Esso potrà essere usato per gli Stati membri che concludano accordi con il Meccanismo europeo di Stabilità e li rispettino. Secondo la BCE, il fatto che l'adozione delle OMT sia comunque vincolata al rispetto dei programmi concordati dallo Stato con il MES costituisce una sufficiente garanzia.

Va rilevato che nella causa è intervenuta anche la Banca centrale tedesca (Bundesbank) sottolineando, con una logica che definirei darwiniana, che è giusto che ad economie deboli corrispondano *spreads* più alti.

La Corte di Giustizia dovrà dunque dare una risposta a questi serrati quesiti, di natura apparentemente tecnico-giuridica ed economica, ma dovrà anche misurarsi con le valutazioni di carattere politico-costituzionale che il BVG solleva nella sua ordinanza, le quali, come si vedrà nel paragrafo successivo, rischiano di essere ancora più insidiose e foriere di preoccupazioni per il futuro dell'Ue.

2. La questione dell'"identità costituzionale" tedesca

La Corte tedesca, riprendendo quanto aveva già affermato nella sua precedente sentenza sul Trattato di Lisbona¹, chiarisce cosa succederebbe nel caso la BCE (o qualunque altra istituzione dell'Ue) agisse *ultra vires*, cioè al di là delle competenze che le sono state attribuite dai Trattati. Sia il Governo che il Parlamento tedesco hanno una responsabilità nell'impedire che avvenga una simile lesione e dunque non potrebbero né partecipare a decisioni del genere in seno alle istituzioni Ue (in particolare la BCE o il SEBC), né tantomeno darvi esecuzione a livello nazionale.

Non è la prima volta che il BVG lancia dei moniti alle istituzioni europee sull'adozione da parte di queste ultime di atti non previsti dai trattati. Già in passato la Corte tedesca aveva affermato che si ha una lesione dell'identità costituzionale tedesca in presenza di una violazione manifesta del principio di attribuzione, che porti ad una revisione mascherata del Trattato o comunque alteri in maniera significativa la ripartizione dei poteri fra l'Ue e gli Stati membri. Di fronte ad una simile lesione, gli articoli della Costituzione tedesca che riconoscono il primato del diritto Ue sul diritto interno cesserebbero di applicarsi.

Nella presente ordinanza si afferma che se la decisione OMT violasse la proibizione contenuta nel Trattato UE di finanziare gli squilibri dei bilanci

¹ BVG 123, 267. Su essa v. ROSSI L.S., *I principi enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona: un'ipoteca sul futuro dell'integrazione europea?*, Riv. di diritto internazionale, 2009, 4/2009, pp. 993 - 1019

nazionali, cosa di cui il Bvg sembra convinto, si avrebbe una violazione significativa dell'identità costituzionale tedesca. Ma la Corte si spinge oltre, e precisa che anche la salvaguardia delle responsabilità di bilancio dello Stato tedesco - e i diritti dei cittadini tedeschi in quanto contribuenti - costituiscono elementi dell'identità costituzionale tedesca. Tale identità, secondo il Bvg, è diversa rispetto a quella prevista dall'art. 4 TUE, che prevede che il diritto Ue rispetti le identità costituzionali degli Stati membri. Infatti, secondo la Corte federale, quest'ultima disposizione non è sufficiente in quanto ammetterebbe bilanciamenti con altri interessi generali dell'Unione europea, mentre l'identità costituzionale tedesca non li ammette.

Si tratta di un'affermazione molto grave, che sembra minare il principio di leale cooperazione fra gli Stati membri e sconfessare il principio del primato del diritto dell'Ue. Il Bvg sembra di fatto volersi riservare il potere assoluto e discrezionale di decidere di volta in volta che cosa costituisca quell'identità che si porrebbe come limite invalicabile alla potestà normativa dell'Ue. In questo caso si tratterebbe della necessità di tutelare il principio democratico e la salvaguardia dei cittadini tedeschi a non subire, in quanto contribuenti, le conseguenze di decisioni della BCE che siano adottate al di fuori di quanto permesso dai Trattati. Stupisce che la Corte tedesca consideri un'esigenza di questo tipo come parte dell'identità costituzionale. Sorge invece il dubbio che qualunque interesse dei cittadini tedeschi potrebbe allora essere innalzato dalla Corte in qualsiasi momento, *ad libitum*, ad identità costituzionale.

3. Uno scontro fra Corti?

La funzione del rinvio pregiudiziale è quella di esprimere dubbi, ma il BVG sembra invece affermare perentorie certezze, quasi sfidando la Corte europea. Più che una domanda di chiarimenti i toni dell'ordinanza evocano una minaccia: essa afferma perentoriamente la posizione del Bvg e spinge addirittura a dettare alla CGUE l'interpretazione (limitante) della decisione OMT che sarebbe a suo avviso accettabile. La palla passa ora alla CGUE, la quale deciderà, presumibilmente, in plenaria e non prima di 16-18 mesi.

Quello che si profila è uno scontro fra Corti supreme, una lotta per la supremazia in cui si giocano principi fondamentali per l'ordinamento costituzionale europeo: l'autonomia ed il primato del diritto comunitario ed il principio di leale cooperazione.

Vi è da chiedersi cosa succederebbe in caso lo scontro fra le due Corti non trovi un punto di equilibrio e la *weltanschauung* del BVG entri in rotta di collisione con l'ordinamento europeo. Quest'ultimo ha uno strumento di difesa contro l'inadempimento degli Stati membri, consistente nel ricorso che la Commissione Ue o qualunque altro Stato membro potrebbe proporre (davanti alla stessa CGUE) contro la Germania qualora quest'ultima si

sottraesse ai suoi impegni in nome della difesa della propria identità costituzionale.

Ma anche la Corte tedesca ha a sua disposizione un'arma molto insidiosa, in quanto potrebbe dichiarare che la sentenza della CGUE è stata essa stessa resa *ultra vires*, rifiutandosi di darle seguito².

Anche se vi è da sperare che la CGUE non arretri, è probabile che la sua risposta si assesterà su una posizione mediana, in cui solo alcune delle affermazioni del BvG vengano confermate ma venga altresì preservato il valore fondamentale dell'indipendenza della BCE nello scegliere gli strumenti più adeguati per perseguire i propri obiettivi istituzionali. Ed in proposito può osservarsi che è vero che l'Ue gode di una competenza esclusiva in materia monetaria e di una semplice competenza di appoggio in materia economica, ma i confini fra le stesse possono essere non sempre definiti e d'altro canto, come si desume anche dalla sentenza Pringle³, nei trattati non vi è una chiara definizione dei limiti della politica monetaria. Inoltre, uno stesso strumento potrebbe a volte essere usato per obiettivi di politica economica ed altre volte per obiettivi di politica monetaria. Una tale verità non può essere smentita dai fatti qui in esame perché, come si è detto, la decisione OTM non è mai stata applicata.

Quello che però preoccupa è l'intransigenza della Corte federale tedesca, che, con puntigliosa e quasi pedante durezza, fa riferimento in diversi passaggi dell'ordinanza ad un presunto "programma di integrazione" cui Stati membri ed istituzioni dovrebbero attenersi, ma sembra non riconoscere né agli uni né alle altre il diritto di aggiustare tale "piano" al mutare delle situazioni.

Resta poi da chiedersi, di fronte alla pervicace rigidità della Corte tedesca, come potrebbero reagire le Corti costituzionali e Supreme degli altri Stati membri. Il rischio è che, in nome dell'identità costituzionale nazionale, si moltiplichino le più diverse interpretazioni ed applicazioni delle norme comuni.

² Vi è già stato un precedente in cui il Bvg ha enunciato la possibilità di dichiarare *ultra vires* una sentenza della CGUE: BvG 1215/07, 24 aprile 2013, vedi *Editorial Comments (2013) Common Market Law Rev* 51:925–930, e Rossi, L.S., *L'Unione europea e il paradossi di Zenone. Riflessioni sulla necessità di una revisione del Trattato di Lisbona*, Il dir. Dell'UE 4/13 p.749 ss.

³ CGUE 27 Novembre 2012, sent. C-370/12, *Pringle*

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Focus:

**Flussi migratori
Mediterraneo e Medio Oriente
Focus Euroatlantico
Sicurezza energetica**

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI

Tel. 06.67062629 - e-mail: studi1@senato.it

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666 - e-mail: segreteriaAAII@senato.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>