

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Focus Euroatlantico

n. VII – gennaio-marzo 2018

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Focus

FOCUS EUROATLANTICO
gennaio 2018-marzo 2018

a cura dell'Istituto affari internazionali

Sommario

Il primo Focus Euro-Atlantico del 2018 si apre come di consueto con un'analisi ragionata dello stato delle relazioni transatlantiche (corredata da una serie di grafici). A oltre un anno di distanza dall'insediamento dell'amministrazione Trump, è possibile fare una valutazione preliminare della relazione tra America ed Europa sotto un presidente così poco convenzionale – e controverso. Qualche polemica isolata a parte, i leader europei hanno adottato un approccio fondamentalmente pragmatico. Anche se non si sono registrate crisi, è indubbio che con Trump l'agenda di cooperazione transatlantica è però andata riducendosi. Non solo il presidente americano sembra poco interessato a investire politicamente in Europa, ma ha anche promosso politiche in contrasto con dichiarati obiettivi europei su questioni come il cambiamento climatico, il commercio internazionale, il conflitto israelo-palestinese e l'accordo nucleare con l'Iran. Contrariamente alle attese vista la dichiarata ammirazione di Trump per il presidente russo Vladimir Putin, una delle aree in cui il coordinamento tra America ed Europa ha tenuto riguarda le relazioni con la Russia.

*Proprio alle relazioni della **Russia di Putin** con l'Occidente è dedicato il primo approfondimento di questo Focus. Riccardo Alcaro, Coordinatore della Ricerca e responsabile del Programma Attori globali dello Iai, riporta le origini della crisi nelle relazioni con Mosca sia a contrasti geopolitici nello spazio ex sovietico, in Europa e in Medio Oriente, sia anche a motivazioni di politica interna, in particolare legate alla legittimità del regime autoritario a base plebiscitaria di Putin. Alcaro sottolinea la crescente pericolosità delle capacità russe di guerra ibrida, specialmente sul fronte della disinformazione. Quest'ultima complicherà enormemente gli sforzi di trovare una qualche forma di cooperazione pragmatica, che pure è necessario prima o poi raggiungere.*

*Nel secondo approfondimento Silvia Colombo, responsabile del Programma Mediterraneo e Medio Oriente dello Iai, analizza le politiche di Europa e America verso il **Medio Oriente**, con attenzione speciale alle aree di conflitto in Iraq e Siria. Colombo nota come, con la significativa eccezione dell'accordo nucleare con l'Iran, l'Europa non riesca a svolgere un ruolo nella gestione dei conflitti che vada al di là del coordinamento degli aiuti umanitari. Solo Francia e Regno Unito hanno investito risorse militari e diplomatiche nella regione che permette loro di avere un ruolo anche geopolitico. Mentre la Francia lavora sta cercando un equilibrio tra la sua partnership con i paesi arabi e Israele da una parte e i suoi rapporti con l'Iran dall'altra, il Regno Unito è più portato ad avvicinarsi alle politiche dell'amministrazione Trump, che sembra virare verso un contenimento dell'influenza iraniana più aggressivo.*

*Nel terzo approfondimento Lorenzo Vai, ricercatore presso il Programma Europa dello Iai, illustra lo **stato dell'integrazione europea**. Vai distingue cinque sfide strutturali da cinque sfide politiche più contingenti, ognuna delle quali tuttavia destinata ad avere un impatto sul futuro del progetto europeo. Le cinque sfide strutturali sono: il crescente scetticismo dell'opinione pubblica verso le istituzioni Ue; la difficoltà di portare avanti processo di integrazione a più velocità; la governance dell'eurozona; la tutela dello stato di diritto; e le prospettive di allargamento dell'Ue ai Balcani. Quelle contingenti riguardano invece la gestione del fenomeno migratorio; la cooperazione in materia di antiterrorismo e criminalità organizzata; la riduzione delle sperequazioni sociali provocate dalla crisi economica degli ultimi anni; il futuro della difesa europea; e infine la relazione con i grandi attori globali, in primo luogo l'America di Donald Trump.*

Executive summary

*The first issue of the 2018 Euro-Atlantic Focus series begins, as usual, with an informed analysis of the **state of play in the transatlantic relationship** (supplemented by graphs and tables in the appendix). Over one year into President Donald Trump's term, time is ripe for a preliminary assessment of US-European relations under the most unconventional – and controversial – president of America's recent history. Some minor incidents aside, European leaders have apparently learned to interact with Trump pragmatically. While no major crisis has occurred, however, the agenda of transatlantic cooperation has narrowed significantly. Not only is President Trump scarcely invested in Europe, he has also championed policies potentially threatening key European interests in such issues as climate change, trade, the Israeli-Palestinian conflict and the nuclear deal with Iran. Contrary to expectations due to Trump's professed admiration for Russian President Vladimir Putin, one area in which transatlantic coordination still holds concerns relations with Russia.*

*Precisely the West's troubled relationship with **Putin's Russia** is the subject of the first brief. Riccardo Alcaro, Research Coordinator and Head of LAI's Global Actors Programme, traces the origins of the current crisis with Moscow to geopolitical struggles in the former Soviet space, Europe and the Middle East, as well as to domestic issues, especially the increasingly authoritarian nature of Putin's regime. Alcaro emphasises the dangers of Russia's growing hybrid warfare capabilities. Russia's disinformation strategy, in particular, will complicate efforts to find a sustainable modus vivendi, which nonetheless remains a key priority for all parties involved.*

*The second brief, authored by Silvia Colombo, Head of LAI's Mediterranean and Middle East Programme, focuses on American and European policies towards the **Middle East**, with a special emphasis on Iraq and Syria. Colombo contends that, with the (admittedly significant) exception of the nuclear agreement with Iran, Europe struggles to elevate its role in the region beyond the humanitarian dimension. France and Britain are the only countries that have invested considerable diplomatic and military resources in the Middle East. While France is trying to balance its partnership with Israel and the Arab countries with its growing relations with Iran, Britain is closer to a US administration that appears increasingly willing to confront Iran heads-on.*

*The Focus ends with an assessment of the state of **European integration**. Lorenzo Vai, Research Fellow at LAI's Europe Programme, divides the challenges the European Union is confronted with into two categories. He first identifies five structural challenges: growing public disenchantment with EU institutions; the efficacy of a 'multi-speed' model of integration; the governance of the Eurozone; the defence of the rule of law; and the decreasing prospects for the EU's enlargement to the Balkans. Vai also explores five more contingent, yet equally significant, challenges, ranging from migration to terrorism and organised crime, income inequality, European defence, and the EU's relationship with global players, most notably Trump's America.*

Istituto Affari Internazionali

FOCUS EUROATLANTICO

gennaio – marzo 2018

Indice

Lo stato delle relazioni transatlantiche.....	1
Grafici	9
In rotta di collisione. America ed Europa di fronte alla Russia di Putin	13
La dimensione transatlantica della geopolitica mediorientale	25
Le dieci sfide dell'Unione: una panoramica sulle questioni strutturali e politiche che attendono l'Ue	35
Agenda dei prossimi eventi internazionali.....	45

Lo stato delle relazioni transatlantiche

di Riccardo Alcaro*

Nel primo trimestre del 2018 l'amministrazione Trump ha completato il suo primo anno in carica. La ricorrenza è un'occasione per fare una ricognizione preliminare dello stato delle relazioni transatlantiche durante il mandato di uno dei presidenti più controversi della recente storia americana. Donald Trump ha condotto la sua campagna elettorale rispolverando l'antico slogan dei neutralisti degli anni 1930, *America First* (che si può tradurre con 'prima l'America' o 'l'America prima di tutto'). L'assunto di base su cui Trump ha impostato la campagna elettorale è che l'America si sia impegnata in una serie di *bad deals* – letteralmente, 'accordi svantaggiosi' – con rivali e alleati. L'agenda di politica estera che ne è risultata è pertanto improntata al recupero della suppostamente perduta potenza politica, militare e commerciale degli Stati Uniti attraverso la ridiscussione degli impegni internazionali americani (di qui lo slogan *Make America Great Again*).

*L'agenda di Trump è in
contrasto con la tradizione
di politica estera
americana del dopoguerra*

Facendo leva sulle superiori risorse economico-militari dell'America, Trump ha promesso che avrebbe abbandonato regimi multilaterali che lui considera dannosi per l'economia americana, rinegoziato o abbandonato accordi di libero commercio, ricorso a tariffe contro la concorrenza sleale, e costretto gli alleati a fare concessioni (finanziarie, commerciali, militari ecc.) in cambio della protezione offerta dagli Stati Uniti. Si tratta di un'agenda in contrasto con la tradizione di politica estera americana successiva alla Seconda guerra mondiale, caratterizzata dalla convinzione che l'America avrebbe meglio difeso i suoi interessi attraverso un forte coinvolgimento negli affari internazionali a sostegno di istituzioni multilaterali, libero commercio e alleanze basate su valori e interessi comuni.

Trump si è insediato a gennaio 2017 in un clima di generale perplessità circa la sua effettiva capacità di attuare un'agenda tanto ambiziosa quanto controversa. In Europa l'attenzione si è posta soprattutto su temi come la Nato e l'Ue, il contrasto al cambiamento climatico, il commercio e l'accordo nucleare con l'Iran. Su ognuna di queste questioni, infatti, Trump aveva espresso posizioni in contrasto con gli obiettivi dichiarati degli europei. Questi ultimi erano anche preoccupati che l'annunciato rilancio delle relazioni tra America e Russia, un'altra promessa di Trump, venisse fatto senza consultarli e con danno dei loro interessi.

I leader europei hanno imparato a trattare con il presidente Usa in maniera pragmatica, anche se non sono mancate le polemiche (per esempio quando Trump ha promosso via Twitter un *tweet* xenofobo di una formazione neofascista britannica, attirandosi le critiche del primo ministro Theresa May; per gli orientamenti dell'opinione pubblica in Usa ed Ue, si vedano i grafici 1.1-1.4). Il presidente americano, dal canto suo, ha moderato la retorica ostile verso l'**Unione Europea** che aveva avuto prima dell'elezione, quando aveva per esempio salutato la Brexit come una "benedizione". Dopo mesi di esitazioni, si è anche spinto a riaffermare

* L'autore è coordinatore della ricerca e direttore del Programma Attori Globali dello Iai. Lorenzo Mariani, Ricercatore junior del Programma Attori globali, ha contribuito a questo rapporto.

pubblicamente l'impegno a salvaguardare la clausola di difesa comune del Trattato **Nato**, pur continuando a lamentarsi della scarsità delle spese militari europee (cfr. grafici 2.1-2.3). Più significativamente, il Pentagono, su spinta del segretario della difesa Jim Mattis, ha aumentato le risorse destinate alle forze armate americane schierate in Europa (già accresciute da Barack Obama durante il suo ultimo anno di presidenza), e la *Strategia di sicurezza nazionale degli Stati Uniti*, pubblicata lo scorso dicembre, ha sottolineato l'importanza della Nato e del legame con l'Europa, sebbene non menzioni l'Ue che di sfuggita (per un'analisi della *Strategia di sicurezza nazionale*, si vedano l'Introduzione e l'approfondimento di Ettore Greco sul Focus Euro-Atlantico ottobre-dicembre 2017).

È il caso di sottolineare tuttavia che Trump ha mostrato scarsa propensione a investire nelle relazioni con gli europei, mostrandosi del tutto indifferente alle difficoltà incontrate dai membri dell'Ue e dell'eurozona (per una disamina dello stato dell'integrazione europea e della posizione dell'amministrazione Trump al riguardo, cfr.

La nomina di Pompeo e Bolton sembra il preludio a futuri contrasti transatlantici

l'approfondimento di Lorenzo Vai in questo Focus). Sono stati invece via via il vice-presidente Mike Pence, il segretario di stato Rex Tillerson e il consigliere di sicurezza nazionale H.R. McMaster (il principale 'autore' della *Strategia di sicurezza nazionale*) a fornire le rassicurazioni sulla tenuta della relazione transatlantica. Tuttavia, proprio Tillerson e McMaster, fautori di una politica di tradizionale supporto agli alleati, sono stati di recente allontanati dalla Casa Bianca. I loro sostituti – rispettivamente Mike Pompeo e John Bolton – sono tra i più radicali sostenitori di una politica tesa a esaltare lo scontro con gli avversari degli Stati Uniti anche attraverso l'uso della forza militare, e a isolare e marginalizzare gli alleati restii ad allinearsi. Per gli europei questo vuol dire che i punti di frizione con l'America di Trump sono destinati, con ogni probabilità, a crescere.

Dopotutto, sebbene la relazione transatlantica sotto Trump non abbia attraversato momenti di crisi acuta, la comunanza di vedute e lo spazio di cooperazione tra America ed Europa sono andati riducendosi. Una prima divergenza ha riguardato il **contrasto al cambiamento climatico**. Nella primavera del 2017, mantenendo una promessa fatta in campagna elettorale, il presidente Trump ha ritirato gli Stati Uniti dall'Accordo di Parigi, la grande intesa multilaterale per la riduzione dei gas serra. Trump ha motivato la sua decisione sostenendo che l'accordo fosse uno dei *bad deals* che danneggiano sproporzionatamente l'America rispetto ai suoi alleati e rivali. Si tratta di un argomento opinabile, visto che dopotutto l'Accordo di Parigi lascia agli stati

Con Trump, la cooperazione Usa-Ue si è ridotta, come mostrano i casi del clima e Gerusalemme

larga o piena autonomia su tempi e modalità di riduzione delle emissioni di gas nocivi per l'ambiente. Francia, Germania, Italia, Regno Unito e altri paesi europei hanno criticato la decisione di Trump e riaffermato il loro impegno a contrastare il riscaldamento globale. Tuttavia hanno

pragmaticamente evitato di entrare in polemica, probabilmente contando su un futuro ripensamento da parte americana e anche sul fatto che le politiche ambientali di molti stati degli Usa (un esempio su tutti: la California) sono largamente in linea coi loro obiettivi. Il risultato è stato comunque quello di svuotare l'agenda di cooperazione transatlantica in materia di cambiamento climatico (per un'analisi più approfondita dell'argomento, cfr. il Focus Euro-Atlantico aprile-giugno 2017).

Un'altra divergenza emersa nel primo anno di presidenza Trump concerne una delle più complicate questioni che hanno impegnato la diplomazia internazionale per decenni, il **conflitto israelo-palestinese**. Lo scorso dicembre Trump ha pubblicamente riconosciuto Gerusalemme come capitale dello stato d'Israele, rompendo con la prassi internazionale (e transatlantica) di non riconoscere cambiamenti allo status della città che non siano il frutto di un accordo tra israeliani e palestinesi. Dal momento che i palestinesi, che rivendicano come loro capitale la parte est di Gerusalemme (occupata da Israele fin dal 1967), si sono nettamente rifiutati di avallare la mossa di Trump, gli europei sono rimasti fermi sulla linea del non-riconoscimento. Trump sembra orientato a cambiare i parametri del processo di pace, ormai incagliato da quindici anni, in modo tutto favorevole a Israele (per maggiori dettagli, cfr. il Focus Euro-Atlantico ottobre-dicembre 2017). La sua amministrazione, nella persona del suo consigliere personale (e genero) Jared Kushner, sta lavorando a un piano di pace, da cui tuttavia gli europei (e gli stessi palestinesi) sono esclusi. L'interlocutore di Kushner è invece il principe ereditario saudita, Mohammad bin Salman, con cui l'amministrazione Trump ha stabilito una partnership molto solida (cfr. l'approfondimento di Silvia Colombo in questo Focus, nonché il Focus Euro-Atlantico aprile-giugno 2017).

Il pilastro della partnership saudita-americana è la comune opposizione all'Iran, la quale è destinata ad avere importanti ripercussioni sugli interessi europei e la relazione transatlantica. Il motivo è che Trump sembra intenzionato a r **l'accordo nucleare con l'Iran** del 2015, che gli europei hanno contribuito a negoziare e la cui tenuta considerano fondamentale per i loro interessi strategici. L'accordo, siglato a Vienna nel 2015 dall'Iran e un gruppo di sei paesi (America, Francia, Germania, Regno Unito, Russia e Cina) coordinati dall'Ue, ha imposto all'Iran di limitare lo sviluppo del suo programma nucleare civile e accettare un intrusivo sistema di ispezioni da parte dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea). In questo modo, l'accordo ha inteso negare all'Iran la possibilità di costruirsi un arsenale atomico sia impendendo la diversione militare del suo programma civile sia rendendo molto più complicato lo sviluppo di un programma militare segreto. In cambio di queste concessioni, l'Iran ha ottenuto la revoca delle sanzioni che Onu e Ue avevano adottato per forzarlo al tavolo dei negoziati, nonché la sospensione delle sanzioni Usa. Quest'ultimo punto è centrale, perché in base all'accordo il presidente americano è tenuto ad autorizzare periodicamente la continua sospensione delle sanzioni. Trump finora ha tenuto l'America nell'accordo. Tuttavia già nell'ottobre 2017 ha pubblicamente dichiarato di non considerarlo più nell'interesse nazionale americano e quando lo scorso gennaio ha di nuovo autorizzato la sospensione delle sanzioni, ha precisato che si è trattato dell'"ultima volta".

*Trump sembra
intenzionato ad
abbandonare l'accordo
nucleare con l'Iran*

Il virulento antagonismo di Trump nei confronti dell'Iran ha diverse ragioni (esplorate in uno studio di Riccardo Alcaro per l'Osservatorio di Politica Internazionale: *La politica di Trump verso l'Iran. Opportunità e rischi per l'Europa*, www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0135_App.pdf). In questa sede è sufficiente concentrarsi sul motivo per cui Trump considera l'accordo nucleare uno dei tanti *bad deals* conclusi dalle amministrazioni precedenti. Due sono le questioni principali a cui Trump si appiglia: la prima è che l'accordo non tocca le capacità balistiche dell'Iran, che il presidente considera una minaccia alla sicurezza degli alleati degli Usa nella regione – specialmente Israele,

Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti; la seconda è che alcuni limiti al programma nucleare civile dell'Iran verranno progressivamente meno tra il 2025 e il 2030. Trump vuole estendere la durata di questi limiti a tempo indeterminato. Se queste condizioni non venissero soddisfatte, il presidente ha annunciato che non rinnoverà la sospensione delle sanzioni in occasione della prossima scadenza di maggio.

Gli europei sono al momento impegnati in difficili trattative col dipartimento di stato Usa per trovare qualche formula intermedia che possa soddisfare le richieste del presidente senza violare l'accordo. Si tratta però della quadratura del cerchio. Di fatto Trump vuole cambiare i termini dell'accordo attraverso un'intesa transatlantica e una legge nazionale americana senza coinvolgere l'Iran (e nemmeno Cina e Russia, che pure sono parti dell'accordo). Gli europei, in formato 'Ue3' (Francia, Germania e Regno Unito) concordano che il programma balistico iraniano è motivo di preoccupazione, tuttavia sono contrari a promettere l'adozione di misure restrittive che riproducano quelle revocate dall'accordo nucleare. Gli europei sono anche contrari a cambiare, in qualunque forma, i termini dell'accordo nucleare senza l'approvazione dell'Iran, il quale naturalmente non è intenzionato a fare ulteriori concessioni senza vedersi offrire nulla in cambio. A testimonianza delle difficoltà degli Ue3, una loro proposta di adottare sanzioni Ue contro una quindicina di persone e organizzazioni iraniane coinvolte nel programma balistico e in attività 'destabilizzanti' nella regione ha incontrato forti resistenze da parte di diversi altri stati Ue. L'Italia, col sostegno di Austria e Spagna, ha capeggiato l'opposizione, sostenendo che si tratta di misure inutili a placare un'amministrazione Usa ormai decisa ad abbandonare l'accordo.

*Per Europa, Cina e
Russia, l'accordo nucleare
sta funzionando*

Se a maggio gli Stati Uniti dovessero re-imporre le sanzioni, sarebbero tecnicamente in violazione dell'accordo nucleare. Dai rapporti dell'Aiea, infatti, non sono emerse che infrazioni minori da parte dell'Iran, peraltro subito corrette. Cina, Russia e la stessa Europa sono concordi nel sostenere che l'Iran è adempiente ai suoi obblighi e che pertanto l'accordo sta funzionando. Gli europei sono anche persuasi che le critiche di Trump all'accordo siano poco convincenti. In primo luogo, gli europei sottolineano come sull'Iran resti l'obbligo di non dotarsi di armi atomiche, sia in base all'accordo nucleare stesso sia in base al Trattato di non-proliferazione nucleare (Tnp), di cui è parte. In secondo luogo, gli europei sostengono che le ispezioni dell'Aiea sono lo strumento più efficace per prevenire una non-diversione militare. In terzo luogo, gli europei contano sul fatto che tra 10-15 anni, quando verranno meno i limiti allo sviluppo del programma civile, l'Iran non vorrà rischiare di compromettere la sua reintegrazione nell'economia internazionale impegnandosi in un programma militare illecito che di certo lo esporrebbe di nuovo a sanzioni – e anche alla minaccia di attacco. Infine, gli europei sostengono che i critici dell'accordo non hanno mai presentato alternative credibili, dal momento che in assenza di esso l'Iran potrebbe sviluppare il suo programma nucleare da subito e in assenza di ispezioni internazionali.

Nonostante gli sforzi di trovare un accomodamento con l'amministrazione americana, le speranze che Trump mantenga gli Usa nell'accordo sono ormai ridotte al lumicino. Le nomine di Pompeo e Bolton sono un'eloquente testimonianza in questo senso, dal momento che il primo ha tentato in tutti i modi di sabotare il negoziato del 2015 quando era un membro del Congresso, e il secondo ha più volte sostenuto che l'accordo è inutile e che l'America avrebbe dovuto bombardare l'Iran anni fa (è il caso di ricordare che Bolton è stato uno degli architetti

dell'invasione dell'Iraq). Per gli europei quindi si profila la difficile scelta se assecondare i desiderata americani o provare a difendere l'accordo.

È probabile che, almeno inizialmente, l'Europa propenda per questa seconda ipotesi, sperando di convincere l'Iran che restare nell'accordo anche in caso di ritiro americano serva meglio i suoi interessi nazionali che abbandonarlo. Una ragione è che l'accordo permette, almeno sulla carta, il rilancio del commercio e degli investimenti europei in Iran. Tuttavia, dal momento che le sanzioni americane colpiscono anche le compagnie straniere, le istituzioni e gli stati membri dell'Ue devono trovare forme di protezione politica e legale delle banche e compagnie europee che vogliano lavorare con l'Iran. Lo scorso gennaio Italia e Iran hanno firmato un accordo di facilitazione degli investimenti, e altri stati europei hanno fatto lo stesso o sono in procinto di farlo. Se tuttavia accordi del genere siano sufficienti a proteggere banche e compagnie dalla lunga mano del tesoro americano è incerto (per maggiori dettagli, cfr. i numeri di luglio-settembre e ottobre-dicembre 2017 del Focus Euro-Atlantico, e l'approfondimento di Riccardo Alcaro sul Focus gennaio-marzo 2017).

Un'ulteriore preoccupazione degli europei è che riaprire la crisi nucleare con l'Iran potrebbe diminuire l'appetito della **Corea del Nord** per un compromesso che la porti ad abbandonare o ridurre il suo arsenale nucleare. La notizia che il presidente Trump ha acconsentito a un vertice col

*In Europa e altrove, qualche
speranza e molti dubbi sul
vertice Trump-Kim*

leader nord-coreano Kim Jong-un, ha destato enorme sorpresa, qualche timida speranza e molta apprensione. L'amministrazione Trump si è infatti distinta per una linea intransigente, promuovendo l'adozione di sanzioni sempre più dure in seno al Consiglio di sicurezza Onu in risposta ai ripetuti test balistici e nucleari della Corea del Nord. La stessa Ue ha contribuito alla pressione approvando una serie di misure draconiane contro Pyongyang. La notizia del vertice ha quindi dato adito alla speranza di una soluzione pacifica della disputa. Tuttavia il fatto che le posizioni di partenza degli Usa – che vogliono una completa denuclearizzazione – e della Corea del Nord – che vede nel suo arsenale nucleare un fondamentale deterrente contro azioni ostili – siano così distanti fa temere che i margini per un accordo siano modesti. Inoltre, il vertice è stato apparentemente concordato senza che le diplomazie dei due paesi abbiano avuto modo di preparare il terreno. Il Dipartimento di Stato è stato preso del tutto di sorpresa dall'annuncio (il vertice è soprattutto il risultato della diplomazia della Corea del Sud). La preoccupazione è che, se il vertice dovesse fallire, le tensioni in Asia nordorientale potrebbero diventare incontrollabili (per maggiori dettagli, cfr. l'approfondimento di Riccardo Alcaro ed Ettore Greco sul Focus Euro-Atlantico ottobre-dicembre 2017). L'Ue, la Germania, il Regno Unito e altri paesi europei hanno comunque dato appoggio all'iniziativa, nella speranza che il vertice possa produrre per lo meno una qualche forma di accomodamento preliminare.

*Evitata per il momento
una guerra commerciale
transatlantica*

A prescindere da come finiranno le questioni iraniana e nord-coreana, il dato di fondo è che l'amministrazione Trump non è interessata a coordinarsi con gli europei, nonostante siano in gioco interessi chiave di questi ultimi (soprattutto nella vicenda iraniana). La stessa assenza di coordinamento si è registrata in ambiti diversi dalla sicurezza, e più precisamente il **commercio**. A marzo l'amministrazione Trump ha annunciato che avrebbe aumentato le tariffe sulle importazioni di acciaio e alluminio. La decisione ha destato scalpore perché i principali esportatori di acciaio e alluminio verso gli

Stati Uniti sono paesi alleati, come Canada, Messico, Corea del Sud e Germania (cfr. grafico 3.3). Il governo americano ha accettato di esentare temporaneamente Messico e Canada, dal momento che i due paesi sono impegnati in una rinegoziazione del Nafta, il grande accordo di libero scambio che li lega agli Stati Uniti (secondo Trump, un altro dei famosi *bad deals*). La Corea del Sud ha offerto concessioni pur di scongiurare i dazi. Invece, la Commissione europea, che ha competenze esclusive in materia di commercio estero, ha minacciato ritorsioni. Il commissario al commercio Cecilia Malmström ha pubblicato una lista di prodotti americani su cui aumentare le tariffe (per un valore iniziale di 2,8 miliardi di euro e in prospettiva di 6,4). In risposta il governo americano ha accettato di esentare l'Ue dalle tariffe, ma soltanto fino a maggio. Il commissario Malmström, pur salutando con sollievo la decisione, si è lamentata del fatto che gli Stati Uniti non hanno chiarito quale sia il contesto che giustifichi l'adozione di tariffe sulle importazioni da paesi amici. Va ricordato che Trump è sempre stato critico degli accordi commerciali, che tende a considerare l'Ue uno strumento dell'egemonia tedesca sull'Europa, e che nella Germania più che un paese alleato vede un competitore commerciale.

Più ancora della Germania, tuttavia, il vero rivale dell'America è per Trump la **Cina**, che il presidente (così come molti altri, anche in Europa) accusa di perseguire politiche commerciali scorrette, in particolare in materia di proprietà intellettuale. Subito dopo la decisione sulle tariffe su acciaio e alluminio è arrivata quella di aumentare i dazi su prodotti importati dalla Cina per un valore di circa 60 miliardi di dollari. In risposta, Pechino ha accettato di discutere le richieste di Washington che la Cina aumenti le importazioni di auto e semiconduttori dall'America e garantisca alle compagnie Usa maggiore accesso al mercato cinese. Per l'Europa il rischio è doppio: un mancato accordo potrebbe portare a una guerra commerciale tra Usa e Cina, con effetti potenzialmente nefasti sui grandi esportatori europei (Germania e Italia in testa); mentre un accordo potrebbe vedere le aziende americane favorite rispetto agli esportatori di altri paesi, europei compresi. Le relazioni con la Cina offrono comunque la possibilità di una nuova convergenza transatlantica in materia di regolamentazione degli investimenti. Il Congresso Usa è al lavoro sul rafforzamento dei meccanismi di 'schermatura' (*screening*) dagli investimenti esteri in America che potrebbe servire all'Ue come modello di riferimento. Su richiesta dei governi di Francia, Germania e Italia, le istituzioni Ue stanno lavorando a un sistema di protezione dei settori strategici dell'economia Ue da investimenti da parte di aziende a proprietà o controllo statale (come sono molte delle aziende cinesi che stanno investendo in Europa).

Un ambito nel quale America ed Europa hanno mostrato inattesa coesione sono le relazioni con la **Russia**. Trump è notoriamente un aperto ammiratore del presidente russo Vladimir Putin e in campagna elettorale (e anche successivamente) ha più volte espresso la speranza di riallacciare i rapporti tra America e Russia, deterioratisi gravamente in seguito alla crisi ucraina del 2014. I piani di Trump si sono scontrati tuttavia con il cosiddetto *Russiagate*, lo scandalo sulle interferenze russe nella campagna presidenziale del 2016 e sulla natura, ancora da chiarire, dei rapporti tra l'entourage di Trump e il governo russo (i quattro numeri del Focus Euro-Atlantico 2017 hanno seguito lo sviluppo del *Russiagate* da vicino).

Già nel gennaio 2017 l'intelligence americana aveva concluso che agenti russi – governativi o comunque riconducibili al governo – hanno condotto una campagna di propaganda e disinformazione negli Stati Uniti con lo scopo di esacerbare la polarizzazione sociale, gettare ombre sulla legittimità del processo elettorale, e screditare il candidato più in viso al Cremlino, l'ex segretario di stato Hillary Clinton. Per Trump,

Trump non è riuscito a dare una svolta alle relazioni con la Russia

che ha sempre negato che l'intervento dei russi abbia avuto effetto sulle elezioni, la questione si è fatta ancor più problematica dopo che la stampa ha rivelato una serie di incontri con agenti russi di esponenti del suo entourage: l'ex capo della sua campagna elettorale Paul Manafort; il segretario alla giustizia Jeff Sessions; il suo primo consigliere per la sicurezza nazionale, Mike Flynn (subito dimessosi proprio a causa dei suoi rapporti coi russi); nonché suo genero Kushner e suo figlio Donald Jr. Nella primavera scorsa, sotto pressione da parte del Congresso, il dipartimento di giustizia ha nominato un procuratore speciale – Robert Mueller, un ex direttore dell'Fbi – affidandogli il compito di fare chiarezza su ogni aspetto legato all'interferenza russa nelle presidenziali del 2016. Mueller ha incriminato Flynn (che si è dichiarato colpevole di aver mentito all'Fbi riguardo ai suoi contatti con il governo russo), Manafort (accusato, tra l'altro, di cospirazione contro gli Usa) e altri esponenti legati alla campagna di Trump. Mueller ha anche incriminato una serie di agenti russi, in particolare dell'Fsb (l'intelligence federale) e del Gru (quella militare), che poi l'amministrazione ha provveduto a sanzionare sulla base di una legge approvata dal Congresso nell'agosto 2017.

La cooperazione Usa-Ue sulla Russia ha tenuto

La legge in questione – il *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* (Caatsa) – è stata oggetto di polemiche in Europa. La legge infatti dà all'amministrazione margini molto ampi per imporre sanzioni anche sulle compagnie straniere che facciano affari in alcuni settori critici dell'economia russa, compreso quello dell'energia (riproducendo il meccanismo ormai oliato delle sanzioni 'nucleari' contro l'Iran). Gli europei – e in particolare la Germania – hanno protestato furiosamente contro quella che considerano un'applicazione extraterritoriale della legislazione americana (nel caso dell'Iran, le sanzioni Usa avevano provocato meno problemi perché replicavano in parte quanto contenuto nelle sanzioni Ue). Infine gli europei hanno ottenuto che la versione definitiva della legge contenesse un riferimento alla necessità per l'amministrazione di coordinarsi con gli alleati. Nonostante questo, l'impianto giuridico del Caatsa resta problematico e solo grazie al coordinamento tra il tesoro Usa e i governi europei si è riusciti a evitare che creasse divisioni transatlantiche.

Sotto al livello di vertice dunque, e anche attraverso i rapporti con il Congresso, la cooperazione transatlantica sulla Russia si è mantenuta. Ne è la prova anche l'espulsione di massa di diplomatici russi coordinata da Usa, Ue, Canada e Ucraina in protesta contro il tentato omicidio di un ex spia russa residente nel Regno Unito, Sergei Skripal, che il governo britannico imputa ai servizi segreti russi. Gli Usa hanno espulso sessanta diplomatici (in realtà agenti dell'intelligence), di cui dodici accreditati presso l'Onu. In Europa, il Regno Unito ne ha espulsi ventitré; Francia, Germania e Polonia quattro; Repubblica Ceca e Lituania tre; Danimarca, Italia e Paesi Bassi due; e uno a testa Croazia, Estonia, Finlandia, Romania e Svezia. Mosca ha protestato con veemenza, sostenendo che l'espulsione è ingiustificata in assenza di prove incontrovertibili. La rappresaglia non si è fatta attendere, e sessanta diplomatici americani sono stati espulsi dalla Russia. Lo scontro diplomatico non sembra aver scalfito l'opinione di Trump nei confronti di Putin, che il presidente americano ha chiamato per complimentarsi dopo la sua recente elezione a un quarto mandato presidenziale. A differenza di diversi leader europei, Trump non ha manifestato pubblicamente nessun disagio per la repressione del dissenso e la marginalizzazione delle forze di opposizione durante la campagna elettorale russa.

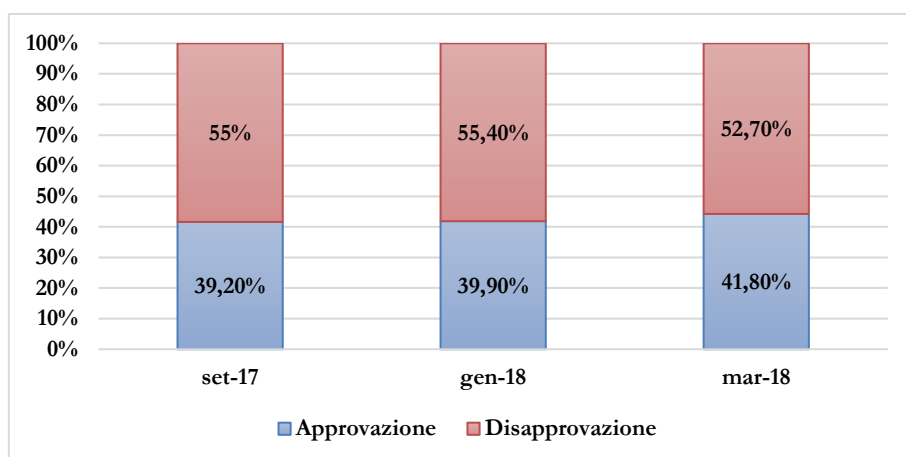
Nonostante le convinzioni personali di Trump, le relazioni tra America e Russia sono però peggiorate considerevolmente nell'ultimo anno. In realtà, la traiettoria delle relazioni della Russia

sia con gli Usa che con l'Europa sta puntando ormai da anni verso un aumento del livello di conflittualità, come illustrato nell'approfondimento che segue questa Introduzione (per un'analisi iniziale delle relazioni con la Russia sotto Trump, cfr. l'approfondimento di Nona Mikhelidze sul Focus Euro-Atlantico di gennaio-marzo 2017).

Grafici

1. L'opinione pubblica degli Stati Uniti e dei cittadini dell'Unione Europea

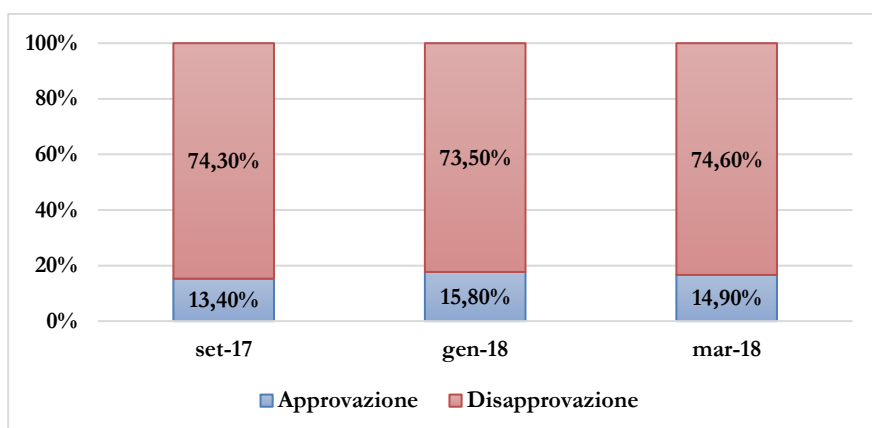
1.1 Indice di approvazione dell'operato del presidente Trump



Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati al 28 marzo 2018

https://realclearpolitics.com/epolls/other/president_trump_job_approval-6179.html

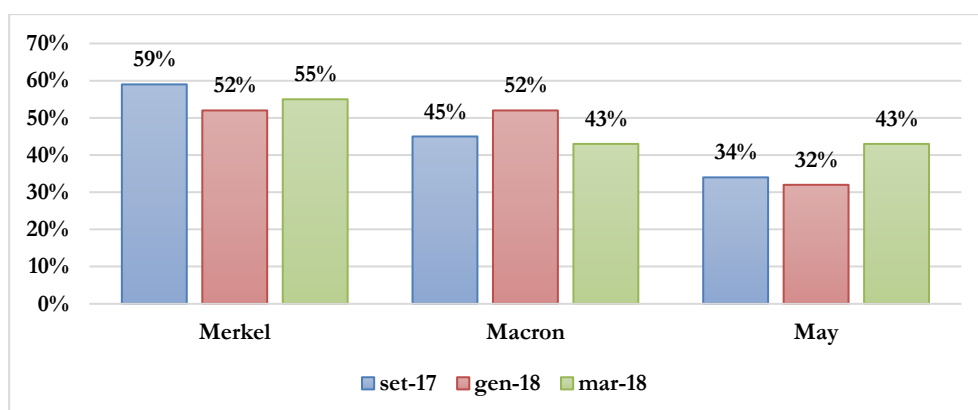
1.2 Indice di approvazione dell'operato del Congresso



Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati al 28 marzo 2018

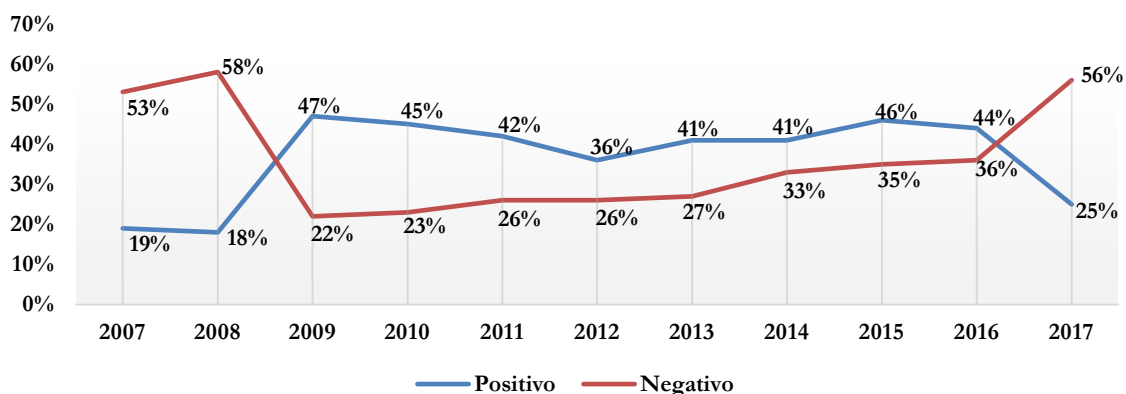
https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional_job_approval-903.html

1.3 Grado di approvazione nazionale dei principali leader europei rispetto al totale della popolazione - in %



Fonti: Europe 1, febbraio 2018 <http://www.europe1.fr/politique/sondage-chute-de-popularite-pour-emmanuel-macron-6-et-edouard-philippe-7-3585611> ; YouGov, febbraio 2018, <https://yougov.co.uk/news/2018/02/08/voting-intention-conservatives-43-labour-39-5-6-fe/> ; Forschungsgruppe, marzo 2018, <http://www.forschungsgruppe.de/Aktuelles/Politbarometer/>

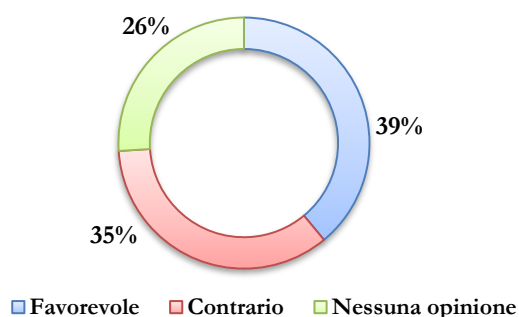
1.4 Indice di gradimento da parte dei paesi europei nei confronti delle amministrazioni Usa



Fonte: Gallup, gennaio 2018

<http://news.gallup.com/reports/225587/rating-world-leaders-2018.aspx>

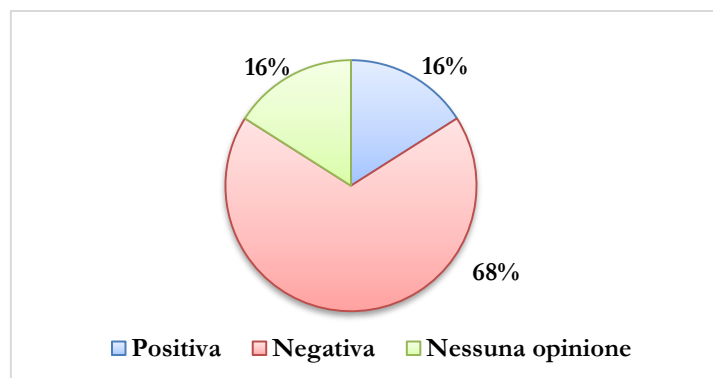
1.5 Grado di approvazione dei cittadini americani riguardo alle nuove tariffe su alluminio e acciaio approvate dal presidente Trump



Fonte: Forbes, marzo 2018

<https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2018/03/07/trumps-tariffs-get-little-support-among-public/#fd68ff16cf8>

1.6 Percezione dei cittadini americani nei confronti di Vladimir Putin



Fonte: PewResearch, marzo 2018

<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/03/26/putin-remains-overwhelmingly-unpopular-in-the-united-states/>

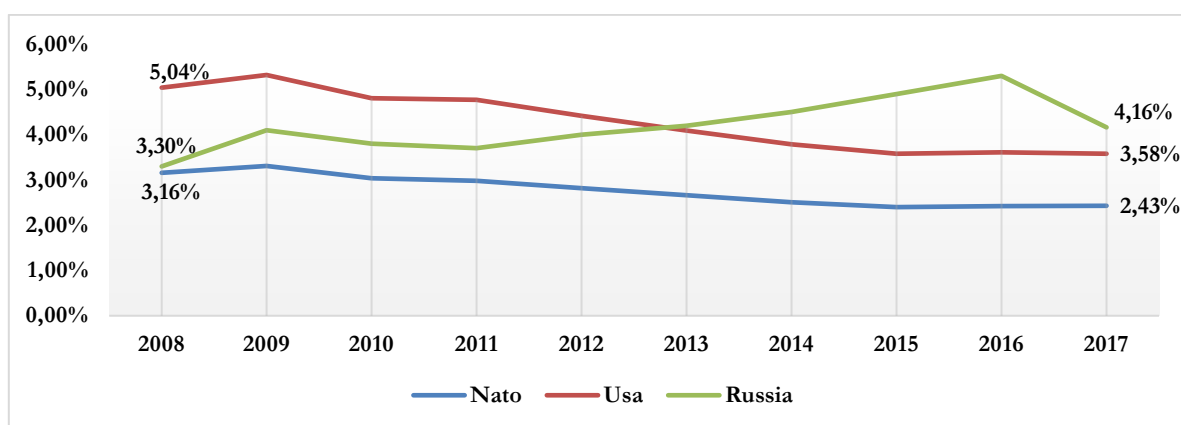
2. Spesa per la difesa

2.1 Serie storica delle spese per la difesa (in milioni di \$)

Anno	Nato	Nato Europa	Usa	Russia
2008	\$ 1.063.540	\$ 314.221	\$ 729.544	\$ 41.423
2009	\$ 1.058.802	\$ 282.240	\$ 757.466	\$ 43.458
2010	\$ 1.013.705	\$ 274.592	\$ 720.423	\$ 44.338
2011	\$ 1.044.470	\$ 281.686	\$ 740.744	\$ 47.321
2012	\$ 996.595	\$ 263.654	\$ 712.947	\$ 54.832
2013	\$ 968.487	\$ 269.441	\$ 680.825	\$ 57.501
2014	\$ 942.820	\$ 270.202	\$ 654.264	\$ 61.622
2015	\$ 895.074	\$ 235.121	\$ 641.253	\$ 66.419
2016	\$ 920.114	\$ 237.883	\$ 664.058	\$ 70.345
2017	\$ 945.962	\$ 242.234	\$ 683.414	n.d.

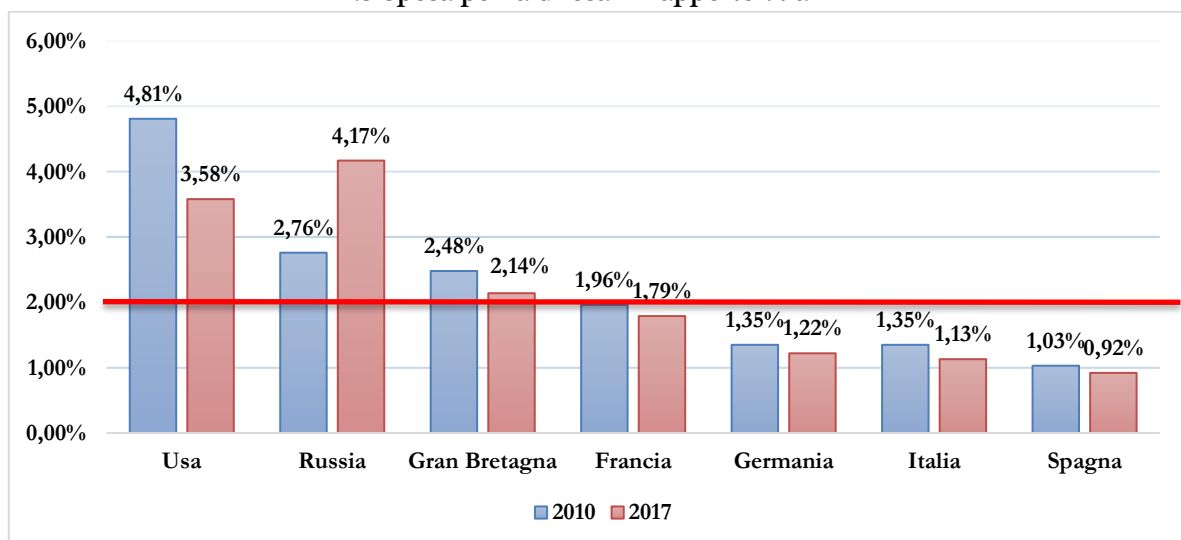
Fonte: Nato, luglio 2017. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf;
Sipri Database, marzo 2018, <https://www.sipri.org/databases/milex>

2.2 Spesa per la difesa in rapporto % al Pil: confronto tra Nato, Stati Uniti e Russia



Fonte: Nato, luglio 2017. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf

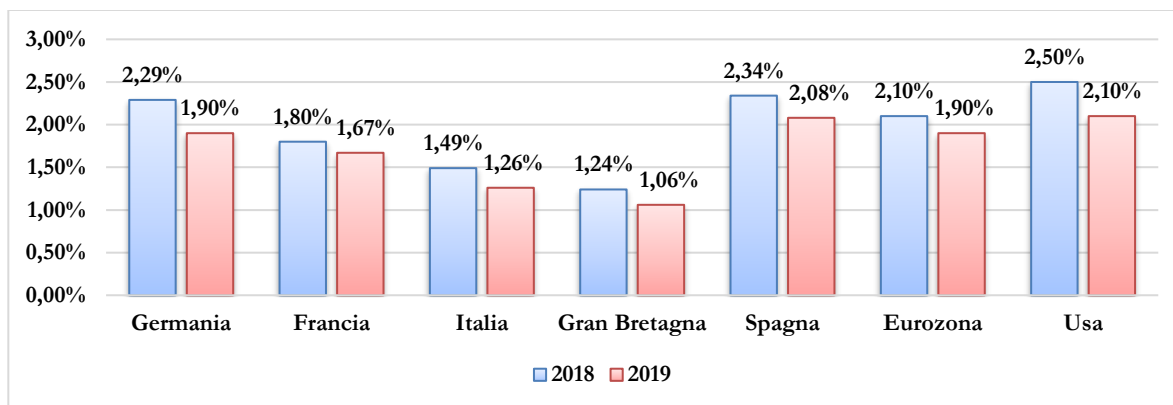
2.3 Spesa per la difesa in rapporto % al Pil



Fonte: Nato, luglio 2017. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf;
IISS, "Military Balance 2018", Routledge, Londra, febbraio 2018

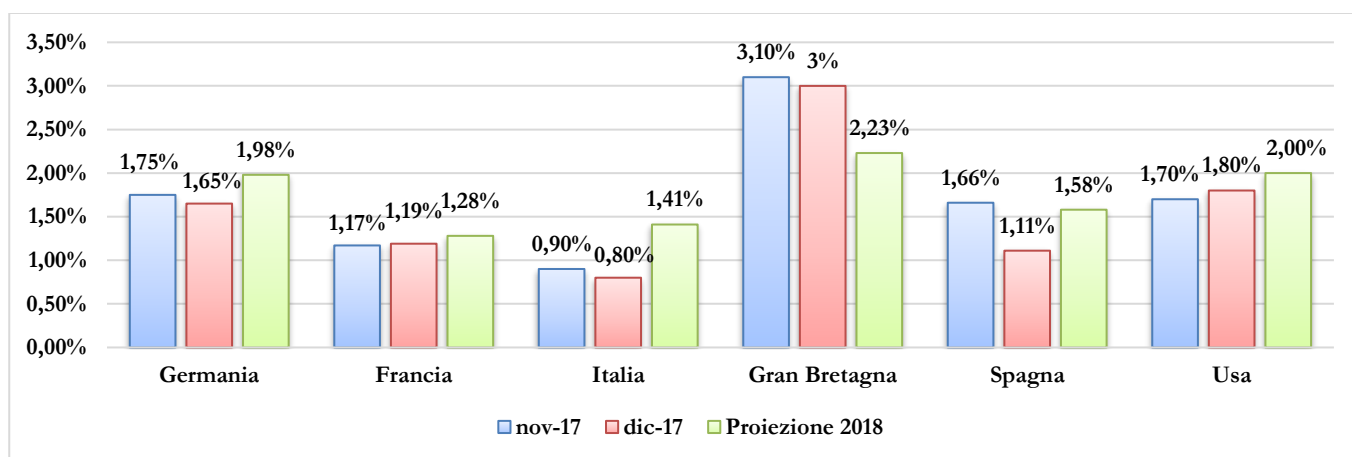
3. L'economia in cifre

3.1. Previsioni di crescita del Pil in %



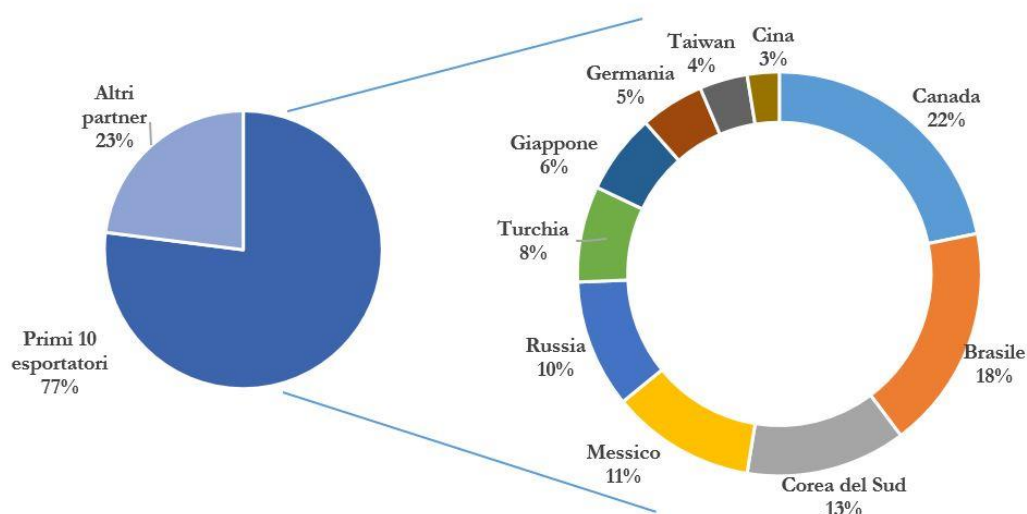
Fonte: Dati Ocse, gennaio 2018, <https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm>

3.2 Previsioni di variazione del tasso di inflazione in %



Fonte: Dati Ocse, gennaio 2018. <https://data.oecd.org/price/inflation-forecast.htm>

3.3 Mappatura delle esportazioni di acciaio negli Usa



Fonte: Dipartimento del Commercio Usa, marzo 2018. <https://www.trade.gov/steel/countries/pdfs/imports-us.pdf>

In rotta di collisione. America ed Europa di fronte alla Russia di Putin

di Riccardo Alcaro*

Le relazioni di America ed Europa con la Russia sono precipitate al punto più basso dalla fine della Guerra fredda. Gli ultimi anni hanno fatto registrare non solo un generale aumento dei contrasti in diversi teatri – in particolare Europa orientale, Balcani e Medio Oriente – ma anche il progressivo esaurirsi dei canali di dialogo e collaborazione. La conflittualità ha assunto un carattere quasi sistemico dovuto tanto a contrasti geopolitici quanto e forse più all'attuale irriducibilità dei sistemi politici che governano le nazioni occidentali e la Russia – liberal-democrazie le prime e uno stato autoritario a base plebiscitaria la seconda. Anche se le due componenti – quella geopolitica e quella ideologica – sono spesso difficili da distinguere, è soprattutto sulla seconda che il presidente russo Vladimir Putin ha costruito un 'discorso' pubblico in cui l'alterità della Russia rispetto all'Occidente non può che produrre conflitto.¹

1. L'origine della conflittualità

Nell'opinione generale l'origine del deterioramento nelle relazioni con la Russia viene solitamente posta nell'annessione della Crimea da parte della Russia nel marzo 2014 e nell'appoggio di Mosca alle forze separatiste dell'area del Donbas, in Ucraina sudorientale, che ne è seguito. In realtà, la guerra ucraina era già stata preceduta da un raffreddamento nelle relazioni che si era avuto in occasione delle manifestazioni di piazza a Mosca nell'inverno 2011 in protesta contro la candidatura di Putin, allora primo ministro, a un terzo mandato presidenziale (Putin era già stato per breve tempo primo ministro nel 1999 e poi presidente tra il 2000 e il 2008). Ma si può far risalire l'inizio della conflittualità ancora più in là nel tempo, al febbraio 2007, quando Putin tenne un discorso violentemente anti-americano alla Conferenza sulla Sicurezza di Monaco di Baviera. È interessante osservare come questi tre momenti mostrino come la conflittualità con la Russia si articoli su diversi livelli. Proviamo a spiegarci meglio, procedendo in ordine cronologico.

- **Il discorso di Monaco del 2007.** Nel discorso di Monaco il presidente Putin accusò l'America di perseguire politiche unilaterali in spregio al diritto internazionale e ai regimi multilaterali di cooperazione allo scopo di contenere ogni possibile resistenza all'egemonia globale americana. Il punto fondamentale del discorso era l'indisponibilità della Russia a sostenere un ordine internazionale che non riflettesse la crescente multipolarità delle relazioni internazionali. La Russia essendo uno di questi 'poli', Putin di fatto rivendicò il diritto della stessa a difendere i propri vitali interessi da quella che lui percepiva come una costante ingerenza dell'America e dei suoi alleati europei (che tendenzialmente Putin è portato a considerare come delle appendici della potenza americana).² Quali siano questi 'vitali interessi' per Putin lo hanno reso chiaro le due crisi successive.

* L'autore è Coordinatore della ricerca e responsabile del Programma Attori globali dello Iai.

¹ Per un'analisi dettagliata della personalità, carriera professionale e politica, opinioni e politiche di Putin, cfr. Fiona Hill e Clifford G. Gaddy, *Mr. Putin: Operative in the Kremlin*, Brookings Institution Press, Washington, 2015.

² Il testo del discorso è disponibile in inglese sul sito del Cremlino: cfr. *Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy*, 10 febbraio 2007, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>. Il video integrale del discorso è accessibile su YouTube (in russo, sottotitolato in inglese): <https://www.youtube.com/watch?v=hQ58Yv6kP44>.

- **Le proteste di piazza del 2011.** Nelle proteste di piazza dell'inverno 2011 e nelle dichiarazioni di sostegno dell'allora segretario di stato Usa Hillary Clinton, Putin ha visto un tentativo deliberato da parte americana di produrre un cambio di regime a Mosca. Il suo timore era che un cambio di regime forzato dalla piazza, secondo l'esempio delle 'rivoluzioni colorate' che avevano portato al potere governi filo-occidentali in Georgia (2003) e Ucraina (2004), e che Putin considera essere state interamente etero-dirette dagli Stati Uniti, si riproponesse a Mosca.³
- **La crisi ucraina del 2014.** Il cosiddetto 'inverno dello scontento' del 2011 è lo sfondo contro il quale le origini della crisi ucraina diventano più nitide. Di solito la questione è ridotta a uno scontro geopolitico tra America/Europa da una parte e Russia dall'altra per il 'controllo' dell'Ucraina. Ma la priorità di Putin non era tanto quella di impedire che l'Ucraina entrasse nella Nato o nell'Ue – una possibilità del tutto scolastica nel 2014, visto che l'adesione dell'Ucraina all'una o all'altra organizzazione non era in agenda e che comunque sia la Nato sia l'Ue erano divise in merito e certamente non preparate a un passo del genere.⁴ La priorità era evitare che l'Ucraina potesse rappresentare – dopo il fallimento della 'rivoluzione arancione' del 2004⁵ – un precedente di successo di una rivoluzione di piazza in una ex repubblica sovietica che richieda l'avvicinamento del regime politico interno agli standard liberal-democratici occidentali. L'intervento in Ucraina si spiega così come un'azione preventiva di repressione del dissenso interno in Russia, e di salvaguardia del regime di Putin e della sua capacità di cooptare l'élite delle repubbliche ex sovietiche dentro uno spazio di influenza esclusiva della Russia.⁶

Le tre crisi elencate sopra – le più esemplificatrici in una lunga lista di contrasti che si sono trascinati e moltiplicati per lo meno dalla guerra del Kosovo del 1999, a cui i russi si opposero ferocemente – sono utili a ricostruire gli obiettivi strategici perseguiti da Putin. In sostanza, questi obiettivi sono tre: garantire la *sicurezza del regime*, assicurarsi il *controllo dello spazio ex sovietico*, e restituire alla Russia lo *status di grande potenza*.

Sicurezza del regime, controllo dello spazio ex sovietico e la Russia come grande potenza gli obiettivi di Putin

³ Cfr. "Putin Contends Clinton Incited Unrest Over Vote", *The New York Times*, 8 dicembre 2011, <https://www.nytimes.com/2011/12/09/world/europe/putin-accuses-clinton-of-instigating-russian-protests.html>.

⁴ Su pressione americana, nel 2008 il Vertice Nato di Bucarest mise in agenda l'adesione di Georgia e Ucraina, ma rifiutò di offrire loro un Piano d'azione per l'adesione. Nel 2010 il parlamento ucraino votò una legge di neutralità. L'opinione pubblica ucraina ha fatto segnare una svolta a favore dell'adesione della Nato solo dopo lo scoppio della guerra.

⁵ Nel dicembre 2004, in seguito a numerosi rapporti su brogli elettorali, le autorità ucraine invalidarono l'esito delle presidenziali, che avevano visto uscire vincitore il filo-russo Viktor Yanukovich. Il processo fu accompagnato, se non spinto, da grandi manifestazioni di piazza in cui sventolavano bandiere arancioni. Il filo-occidentale Viktor Yushenko divenne presidente al posto di Yanukovich, che però si presentò nuovamente nel 2010 e vinse (questa volta regolarmente) le elezioni. Yanukovich ha lasciato il paese nel febbraio 2014.

⁶ Per un'analisi 'in tempo reale' della crisi ucraina, cfr. Fiona Hill, *Mr. Putin and the Art of the Offensive Defense: Observations on the Crisis in Ukraine and Crimea* (in tre parti), The Brookings Institution, marzo 2014, <https://www.brookings.edu/articles/mr-putin-and-the-art-of-the-offensive-defense-observations-on-the-crisis-in-ukraine-and-crimea-part-one/>. Per un inquadramento storico, cfr. Marvin Kelb, *Imperial Gamble. Putin, Ukraine and the New Cold War*, Brookings Institution Press, Washington, 2015. Per una visione 'imperialistica' della politica russa in Ucraina, cfr. Andrew Wilson, *Ukraine Crisis. What it means for the West*, Yale University Press, New Haven (CT), 2014.

Nei primi anni 2000, Putin ha cercato di raggiungere questi obiettivi con l'acquiescenza, se non con il sostegno, dell'America e dei suoi alleati europei. Di fronte all'indisponibilità degli occidentali a riconoscere alla Russia un diritto a una sfera di influenza in Europa orientale e alle crescenti critiche alla deriva autoritaria del suo regime, il presidente russo ha cambiato strategia. Se americani ed europei non sono disposti a riconoscere le sue ambizioni, Putin è deciso a forzarli ad accettare una situazione di fatto innalzando dovunque il livello di scontro. La Russia è passata così all'«offensiva», per dir così, nello spazio ex sovietico e in Europa, in Medio Oriente e all'interno delle stesse nazioni occidentali.

2. I contrasti geopolitici: Europa e Medio Oriente

A partire dal 2007 la Russia di Putin ha preso una serie di iniziative che hanno portato a un significativo rivolgimento degli equilibri geopolitici in Europa, mentre l'intervento russo in Siria a favore del regime del presidente Bashar al-Assad nel settembre 2015 ha cambiato le carte in tavola anche in Medio Oriente. In entrambi i teatri la Russia si è mossa in chiave anti-occidentale, sebbene tra il teatro europeo e quello mediorientale ci sia una differenza fondamentale, perché Putin considera solo il primo, e in particolare lo spazio ex sovietico, come assolutamente vitale agli interessi russi. Qui dunque la contesa si dipana secondo una logica tendenzialmente a somma zero, mentre in Medio Oriente i margini per un accomodamento, almeno in teoria, sono meno stretti.

Partiamo dal contesto europeo. L'azione della Russia si articola su tre livelli:

a) L'Europa orientale e il Caucaso meridionale. Putin considera il «vicinato prossimo» della Russia come uno spazio di interesse privilegiato, una formula che richiama non soltanto nel nome il vecchio concetto di sfera di influenza.⁷ L'obiettivo primario è assicurarsi la lealtà delle repubbliche ex sovietiche e, in alternativa, frustrarne i piani di avvicinamento agli standard di governance e alle istituzioni euro-atlantiche.

Mentre in Asia centrale, anche grazie all'appoggio cinese, la Russia è grossomodo riuscita a innalzare un argine all'influenza americana, in Europa orientale e Caucaso meridionale i risultati sono stati meno soddisfacenti. Delle sei repubbliche che occupano questa regione geograficamente

*Per Putin, il controllo dello spazio
ex sovietico è vitale per la tenuta
del suo regime*

discontinua, due soltanto risentono quasi esclusivamente dell'influenza russa: la Bielorussia in Europa orientale e l'Armenia nel Caucaso. L'Azerbaijan, grazie alle sue considerevoli risorse energetiche, è riuscito a ritagliarsi uno spazio di manovra indipendente, mentre in Moldavia, Georgia e Ucraina l'azione della Russia ha preso forme più manifestamente intrusive, comprensive dell'uso della forza.

La Russia impiega in quest'area diverse leve di *soft power* per guadagnare influenza: relazioni culturali con russofoni o cittadini di origine russa (numerosi in Bielorussia, Ucraina e Moldavia); cooptazione delle élites, soprattutto nei paesi a regime autoritario (Bielorussia, Azerbaijan); accordi commerciali e intese doganali (Armenia e Bielorussia, tra gli altri, fanno parte dell'Unione economica eurasiatica promossa da Putin nel 2012-13); regolamentazioni di visti

⁷ La visione di uno spazio di interesse privilegiato della Russia fu articolata pubblicamente da Dimitri Medvedev, il *protégé* di Putin che è stato presidente russo tra il 2008 e il 2012, quando Putin ha occupato la carica di primo ministro. Cfr. «Russia Claims Its Sphere of Influence in the World», *The New York Times*, 31 agosto 2008, <https://www.nytimes.com/2008/09/01/world/europe/01russia.html>.

(Bielorussia, Armenia, Azerbaigian e Ucraina godono tutte di trattamenti privilegiati); investimenti nelle infrastrutture energetiche (Azerbaigian, Bielorussia e Ucraina rientrano nella rete infrastrutturale per l'esportazione di idrocarburi russi).

Accanto al *soft power* la Russia ha impiegato strumenti coercitivi, come il sostegno a entità secessioniste, come Abcasia e Ossezia del Sud in Georgia (che Mosca riconosce come stati indipendenti), le due repubbliche di Luhansk e Donetsk in Ucraina meridionale, o la Transnistria in Moldavia; l'uso politico dell'energia, per esempio in Ucraina, a cui per due volte (nel 2006 e 2009) ha tagliato le forniture; fino all'uso della forza, nel 2008 in Georgia e dal 2014 in poi in Ucraina, a cui ha strappato la Crimea. L'Ucraina è anche il teatro di una furiosa 'guerra ibrida', cioè condotta con strumenti non convenzionali, di cui si parla più diffusamente sotto.⁸

b) La rivalità con la Nato. I documenti di indirizzo strategico della Russia indicano senza mezzi termini nella Nato una minaccia alla sicurezza nazionale.⁹ Dopo averne tollerato – più che altro perché troppo debole per opporvisi – l'allargamento a est, la Russia è decisa a prevenire ogni ulteriore piano di espansione dell'Alleanza, in primo luogo nello spazio ex sovietico. Come spiegato sopra, la crisi ucraina del 2014 ha poco a che vedere con le allora pressoché nulle prospettive di adesione dell'Ucraina alla Nato (o all'Ue). Tuttavia è innegabile che la Russia non ha digerito la promessa (per quanto vaga) di *membership* non solo all'Ucraina ma anche alla Georgia, che l'allora presidente Usa George W. Bush volle a tutti i costi forzare nell'agenda del vertice Nato del 2008 contro la volontà di diversi alleati europei (tra cui Francia, Germania e Italia). La guerra poco dopo scatenata contro la Georgia può essere vista come il primo passo di una strategia anti-Nato i cui obiettivi strategici sono via via evoluti.

*Putin punta ad allentare
la solidarietà intra-alleata*

Putin mira ad *allentare la solidarietà intra-alleata*, testando in particolare la tenuta della clausola di difesa collettiva contenuta nell'articolo 5 del Trattato del Nord Atlantico. La scarsa performance delle forze armate russe durante la pur vittoriosa guerra contro la Georgia del 2008 ha spinto Putin e il suo entourage militare a pianificare e attuare una modernizzazione accelerata delle capacità militari russe. Dal 2013 in poi il bilancio ha oscillato intorno ai 70 miliardi di dollari, poi scesi a poco più di 60 a causa del calo del prezzo del petrolio. Negli ultimi anni si è assistito a un *build-up* (aumento) delle forze schierate a ridosso dei confini occidentali della Russia, soprattutto in prossimità della frontiera con l'Ucraina e nel Mar Nero (in seguito all'annessione della Crimea).¹⁰

Tuttavia, la zona più critica per la Nato è il quadrante nord-est, che include l'area del Baltico, l'enclave russa di Kaliningrad (stretta tra Polonia e Lituania), e il Mar del Nord. Qui si è registrato un numero crescente di provocazioni da parte dei russi. Le forze aeree russe hanno volato costantemente a ridosso dello spazio aereo di paesi Nato (talvolta col transponder spento, il che aumenta il rischio di collisioni accidentali con aerei di linea civili), e ci sono fondati sospetti che sottomarini russi hanno condotto operazioni di ricognizione nelle acque territoriali della Svezia,

⁸ Per una breve disamina dei punti di conflitto tra Occidente e Russia nello spazio ex sovietico, cfr. Alexander Gabuev, *Russian-U.S. Flashpoints in the Post-Soviet Space: The View from Moscow*, Carnegie Moscow Center, 23 febbraio 2018, <http://carnegie.ru/2018/02/23/russian-u.s.-flashpoints-in-post-soviet-space-view-from-moscow-pub-75631>.

⁹ Cfr. *Russian National Security Strategy*, dicembre 2015. Il testo integrale in inglese è disponibile qui: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>.

¹⁰ Per una sintesi aggiornata delle forze convenzionali russe, cfr. Franklin D. Kramer e Hans Binnendijk, *Meeting the Russian Conventional Challenge*, The Atlantic Council of the United States, Washington, febbraio 2018, <http://www.atlanticcouncil.org/publications/reports/meeting-the-russian-conventional-challenge>.

che pur non essendo un membro Nato è comunque un partner dell'Alleanza.¹¹ Lo scopo di queste iniziative è quello di creare confusione, alimentare tensioni, intimidire, senza tuttavia mai dare un pretesto credibile (o verificabile) di un'azione effettivamente ostile. Lo stesso si può dire delle annuali esercitazioni militari che vanno sotto il nome di *Zapad* ('occidente' in russo), che simulano scenari di conflitto nell'area del Baltico. La prossimità geografica rende le tre repubbliche baltiche vulnerabili a un'invasione, che le esigue forze Nato dispiegate nell'area non sarebbero in grado di fermare.¹² Lo schieramento a Kaliningrad di missili *Iskander*, capaci di portare testate nucleari, nonché il piano di installarvi le potenti difese anti-aeree S400, indica che i russi stiano potenziando le capacità cosiddette A2/AD (*anti-access/area denial*), il cui scopo è quello di prevenire l'accesso di forze nemiche in una determinata area. Secondo alcuni esperti, le capacità A2/AD russe nel Mar Nero sono ancora più efficaci che nel Baltico.¹³

Un'ulteriore dimensione di sviluppo è quella relativa alle *capacità ibride*, e cioè un insieme di misure non-convenzionali il cui scopo non è occupare terreno o sconfiggere le forze armate nemiche quanto prevenire una risposta coordinata da parte dell'avversario. Queste misure includono l'uso di forze speciali non riconducibili alla Russia (com'è stato il caso delle forze militari senza insegne di riconoscimento che si sono impossessate della Crimea nel marzo 2014); l'uso dell'informazione e della propaganda per confondere, mistificare, coprire, dividere gli avversari (vedi sotto); l'uso massiccio di strumenti cibernetici per mettere fuori uso le infrastrutture critiche civili (rete elettrica, dighe ecc.) dell'avversario.¹⁴ Nel 2007 l'Estonia ha subito un attacco cibernetico di origine russa che ha bloccato la funzionalità dei sistemi digitali di alcune istituzioni pubbliche e private.¹⁵ La Georgia ha avuto un'esperienza simile in concomitanza con la guerra del 2008.¹⁶

*La Russia ha
investito in forze
convenzionali,
nucleari e ibride*

Di recente la Russia ha avviato piani di rilancio delle sue *forze nucleari*, in particolare l'uso di droni o missili da crociera alimentati da motori nucleari (e quindi potenzialmente a raggio indefinito) come vettori di testate. Anche se è dubbio che i russi abbiano effettivamente conseguito le capacità sbandierate di recente da Putin, è innegabile che quello nucleare sia un fronte su cui il presidente intende giocare nei prossimi anni. Al di là di rafforzare le capacità di deterrenza, lo

¹¹ Lo European Leadership Network, un centro studi che si occupa di sicurezza europea, ha compilato una lista dettagliata degli incidenti provocati dai russi tra 2014 e 2015 (quando crebbero considerevolmente di numero): cfr. Thomas Frear, *List of Close Military Encounters Between Russia and the West, March 2014 – March 2015*, <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2017/10/ELN-Russia-West-Full-List-of-Incidents.pdf>.

¹² Cfr. Scott Boston, Michael Johnson, Nathan Beauchamp-Mustafaga, Yvonne Crane, *Assessing the Conventional Force Imbalance in Europe. Implications for Countering Russian Local Superiority*, Rand Corporation, 2018, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2402.html. Cfr. Anche *The Economist*, "Russia and NATO. Outgunned", 10 marzo 2018.

¹³ Cfr. Luis Simon, "Preparing NATO for the Future – Operating in an Increasingly Contested Environment", *The International Spectator*, vol. 52, n. 3, settembre 2017.

¹⁴ Cfr. Alina Polyakova e Spencer P. Boyer, *The Future of Political Warfare: Russia, the West, and the Coming Age of Global Digital Competition*, The Brookings Institution, Washington, marzo 2018, <https://www.brookings.edu/research/the-future-of-political-warfare-russia-the-west-and-the-coming-age-of-global-digital-competition/>.

¹⁵ Cfr. BBC News, "How a cyber attack transformed Estonia", 27 aprile 2017, <http://www.bbc.com/news/39655415>.

¹⁶ Cfr. David J. Smith, *Russian Cyber Strategy and the War Against Georgia*, Infocus Quarterlu, The Atlantic Council of the United States, 17 gennaio 2014, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/russian-cyber-policy-and-the-war-against-georgia>.

scopo di questo programma di rilancio è quello di intimidire la Nato aumentando le preoccupazioni che un conflitto con la Russia avrebbe esiti devastanti.¹⁷

c) Il controllo degli armamenti. Strettamente legata agli aspetti ricordati sopra è la questione relativa al controllo degli armamenti convenzionali e nucleari. Nel 2007, apparentemente in risposta al piano americano di installare componenti di un sistema di difesa anti-missili balistici in Europa orientale, la Russia ha sospeso l'attuazione del Trattato sulle armi convenzionali in Europa (Cfe), che impone tetti numerici e limiti allo spostamento di truppe e prevede anche un sistema di verifica.¹⁸ Sul fronte nucleare, Russia e America hanno concluso nel 2011 il Trattato Start per la riduzione di testate atomiche schierate. Tuttavia la Russia si rifiuta di intavolare negoziati sulla riduzione di armi nucleari tattiche o di teatro (su cui rispetto alla Nato vanta un enorme vantaggio numerico), che gli alti comandi ritengono fondamentali per l'efficacia del deterrente russo.¹⁹ La Russia è anche sospettata di avere sviluppato missili in violazione del Trattato russo-americano sul bando dei missili balistici a raggio intermedio (Trattato Inf).²⁰

Alla luce di questi sviluppi, l'equilibrio strategico dell'Europa post-Guerra fredda si è incrinato. Il continente è scivolato di nuovo in una situazione di competizione geopolitica, senza tuttavia che si siano rafforzati i meccanismi di contenimento delle tensioni, allarme precoce o prevenzione di incidenti ad alto potenziale di escalation (anzi, questi meccanismi si sono largamente indeboliti con la sospensione del Trattato Cfe e dello stallo del Consiglio Nato-Russia). La Russia ha avuto un ruolo altrettanto importante nel determinare nuove dinamiche geopolitiche anche al di fuori del contesto europeo, e in particolare in **Medio Oriente**. La svolta è stata l'intervento militare in Siria nel settembre 2015, dove i russi hanno completamente ribaltato la situazione a favore del regime di Assad.²¹

Ci sono diversi ordini di ragioni dietro l'intervento in Siria. Senz'altro rilevanti sono gli interessi della Russia a conservare (ed espandere) le proprie basi militari in Siria, nonché a sostenere un regime secolare in chiave anti-islamista (la Russia ha sempre sostenuto che l'alternativa ai governi autoritari arabi sono forze islamiste radicali, di cui teme il proselitismo nelle comunità musulmane russe in Cecenia, Daghestan e Inguscezia). Ma altrettanto importanti sono l'interesse a delegittimare completamente l'idea che anche un regime dittatoriale possa essere rimosso con

¹⁷ Cfr. Steve Pifer, "Putin on the Nukes", *RealClear World*, 6 marzo 2018, https://www.realclearworld.com/2018/03/06/putin_on_the_nukes_190652.html.

¹⁸ Cfr. Kingston Reif, Russia Completes CFE Treaty Suspension, Arms Control Association, aprile 2015, https://www.armscontrol.org/ACT/2015_04/News-Briefs/Russia-Completes-CFE-Treaty-Suspension.

¹⁹ Cfr. Dave Majumbar, "Everything You Need to Know: Russia's 'Tactical' Nuclear Weapons", *The National Interest*, 5 marzo 2017, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/everything-you-need-know-russias-tactical-nuclear-weapons-22607>.

²⁰ Cfr. Amy F. Woolf, Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and Issues for Congress, Congressional Research Service, Washington, 6 dicembre 2017, <https://fas.org/sgp/crs/nuke/R43832.pdf>.

²¹ Assad ha ripreso il controllo di gran parte del paese, ad eccezione dell'area a est dell'Eufrate, controllata dai curdi alleati degli americani, di alcune zone vicine al confine con Israele e Giordania, e alcune zone a nord controllate dai turchi.

la forza (come gli Usa e i loro alleati avevano promosso in Serbia, Iraq e Libia), e quello a guadagnarsi una posizione di forza rispetto all'Occidente.²²

*L'intervento russo in
Siria ha modificato gli
equilibri geopolitici del
Medio Oriente*

Laddove la linea di faglia in Europa è più nettamente distinta tra blocco occidentale (pur con le sue divisioni interne) da una parte e la Russia dall'altra, in Medio Oriente il discorso è però più complicato. L'intervento in Siria ha spinto la Russia ad allinearsi all'altro grande alleato di Assad, l'Iran. Questo ha consolidato le divisioni geopolitiche dell'area: da una parte

la coalizione pro-Iran, e cioè Assad, le forze sciite in Iraq e Hezbollah in Libano; e dall'altra la variegata coalizione anti-Iran, composta da Israele, Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti e Giordania, sostenuta dall'America. Come detto, la Russia è allineata, ma non alleata, della prima. La Russia si è anzi conquistata una posizione strategica di rilievo perché è diventata l'interlocutore principale non soltanto dell'Iran e di Assad, ma anche dei nemici di quest'ultimo. Israele, Giordania e Stati Uniti sono stati costretti a creare canali di comunicazione con la Russia per evitare incidenti tra le forze russe e quelle della coalizione anti-Isis a guida americana (di cui fanno parte anche Francia e Regno Unito) e per creare 'distanze di sicurezza' tra le forze di Assad (e alleati) e le frontiere con Israele e Giordania. La Russia si è anche riavvicinata alla Turchia, così preoccupata che l'appoggio americano ai curdi siriani in chiave anti-Isis possa fomentare il separatismo curdo nella stessa Turchia da occupare militarmente alcune zone subito a ridosso del confine turco-siriano. La Russia tuttavia manca della capacità di forzare una pacificazione del paese, e al momento è ben lontana dal raggiungere una qualche forma di accomodamento con gli Stati Uniti e i loro alleati, tutti (così come gli europei) apertamente schierati contro Assad.²³

3. I contrasti ideologici: stato di diritto e democrazia

La Russia non si è limitata a una strategia di più o meno aperta opposizione alle politiche di America ed Europa. Con Putin si è assistito anche a un'enfasi progressiva su azioni non militari volte ad allentare la coesione transatlantica e intra-europea. In parte si è trattato di operazioni manifeste e tutto sommato legittime per guadagnare influenza in Europa. Un primo esempio sono gli investimenti nella City e nel mercato immobiliare di Londra, che sono un disincentivo per il governo britannico a prendere misure eccessivamente dure nei confronti di Mosca.²⁴ Un secondo è la cooperazione nel campo energetico con numerosi paesi europei, in primo luogo la Germania, per contrastare la capacità dell'Ue di ridurre la sua dipendenza dalle forniture russe e forzare la Russia a sottostare alle regolamentazioni di mercato europee.²⁵ In questo quadro rientra anche

*Per Putin, un'Ue divisa
e debole è un grande
vantaggio strategico*

²² Per un'analisi dell'intervento russo in Siria, cfr. Michael Kofman e Matthew Rojansky, "What Kind of Victory for Russia in Syria?", *Military Review*, marzo-aprile 2018, <http://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/March-April-2018/Rojansky-Victory-for-Russia/>.

²³ Cfr. Sam Heller, *Russia Should Go Beyond Humanitarian Corridors in Syria*, 8 marzo 2018, <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/russia-should-go-beyond-humanitarian-corridors-syria>.

²⁴ Cfr. Anne Applebaum, "Why does Putin treat Britain with disdain? He thinks he's bought it.", *The Washington Post*, 16 marzo 2018.

²⁵ Cfr. Agnia Grigas, "How to derail Russia's energy war", Reuters, 14 marzo 2018, <https://www.reuters.com/article/us-grigas-russia-commentary/commentary-how-to-derail-russias-energy-war-idUSKCN1GQ290>.

l'intensificazione dei rapporti con i partiti in Europa che sostengono un'agenda euroscettica.²⁶ Per Putin, un'Ue divisa o debole è senz'altro un vantaggio. Non a caso, quando si è trattato di rispondere alle sanzioni Ue adottate in seguito alla crisi ucraina, il Cremlino ha astutamente puntato a danneggiare gli esportatori europei (come per esempio i calzaturifici delle Marche) maggiormente esposti sul mercato russo e quindi più propensi a far pressione sui loro governi per porre fine alla guerra commerciale.²⁷ Tutto questo rientra in una dinamica di competizione a somma zero che, per quanto dannosa, non costituisce necessariamente un'azione ostile (sanzioni e controsanzioni a parte).

Putin punta a screditare i processi democratici e influenzare i processi elettorali in Ue e Usa

Diverso però è il caso dell'*information warfare*, e cioè dell'uso della disinformazione per ottenere cruciali obiettivi strategici: a) *screditare le istituzioni liberal-democratiche*, alimentando la sfiducia nelle loro capacità di rispondere alle richieste dell'opinione pubblica; b) *aumentare lo scetticismo del pubblico europeo verso le istituzioni Ue*; c) *influenzare le campagne elettorali in America ed Europa*. In questo campo, le azioni della Russia – nel gergo dell'intelligence russo chiamate 'misure attive' – si sono fatte decisamente più aggressive.²⁸ I Balcani (la Serbia specialmente) e soprattutto l'Ucraina post-2014 sono stati il laboratorio della guerra della disinformazione.²⁹ La Russia ha sperimentato qui tattiche e mezzi di disinformazione e guerra ibrida con grande spregiudicatezza. Nel giugno 2017, per esempio, un *malware* di nome NotPetya, la cui origine è stata tracciata in Russia, ha infettato i sistemi informatici di agenzie governative, operatori finanziari e compagnie di trasporti e telecomunicazioni in 64 paesi, pur avendo come obiettivo primario la distruzione di sistemi di informazione delle istituzioni ucraine.³⁰

I russi avrebbero attaccato i sistemi informatici del Bundestag tedesco e avrebbero provato a screditare il candidato a loro più avverso, Emmanuel Macron, nelle presidenziali francesi.³¹ Ma il vero salto di qualità è stata l'interferenza russa nelle presidenziali americane del 2016.³² Fbi e Cia hanno ripetutamente confermato di avere prove che agenti russi, con ogni probabilità

²⁶ Cfr. Fredrik Wesslau, *Putin's friends in Europe*, European Council on Foreign Relations commentary, 19 ottobre 2016, http://www.ecfr.eu/article/commentary_putins_friends_in_europe7153.

²⁷ Cfr. Riccardo Alcaro, *Germany's Ostpolitik. An Italian Perspective*, IAI Working Papers 17/22, aprile 2017, <http://www.iai.it/it/pubblicazioni/germanys-ostpolitik-italian-perspective>.

²⁸ Per una sintesi della strategia e dei mezzi di disinformazione russi, cfr. *The Economist*, "Russian disinformation", Briefing, 24 febbraio 2018.

²⁹ Per i Balcani, cfr. Sophie Eisentraut e Stephanie de Leon, *Propaganda and Disinformation in the Western Balkans: How Can the EU Counter Russia's Information War*, Facts & Findings n. 294, Konrad Adenauer Stiftung, marzo 2018, <http://www.kas.de/wf/en/33.51729/>. Per l'Ucraina, cfr. Maria Snegovaya, *Putin's Information Warfare in Ukraine*, Russia Report I, Institute for War Studies, settembre 2015, <http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Russian%20Report%201%20Putin%27s%20Information%20Warfare%20in%20Ukraine-%20Soviet%20Origins%20of%20Russias%20Hybrid%20Warfare.pdf>.

³⁰ Cfr. Alina Polyakova e Spencer P. Boyer, *The Future of Political Warfare: Russia, the West, and the Coming Age of Global Digital Competition*, cit., p. 14.

³¹ Per l'attacco al parlamento tedesco, cfr. Patrick Beuth, Kai Biermann, Martin Klingst e Holger Stark, "Merkel and the Fancy Bear", *Die Zeit*, 12 maggio 2017, <http://www.zeit.de/digital/2017-05/cyberattack-bundestag-angela-merkel-fancy-bear-hacker-russia>. Per l'attacco alla campagna di Macron, cfr. "Macron campaign was target of cyber attacks by spy-linked group", Reuters, 24 aprile 2017, <https://www.reuters.com/article/us-france-election-macron-cyber/macron-campaign-was-target-of-cyber-attacks-by-spy-linked-group-idUSKBN17Q200>.

³² Per una sintesi delle 'misure attive' russe durante le presidenziali Usa del 2016, cfr. Robert D. Blackwill e Philip H. Gordon, *Containing Russia. How to Respond to Moscow's Intervention in U.S. Democracy and Growing Geopolitical Challenge*, Council Special Report No. 80, gennaio 2018, pp. 1-14, https://cfrd8-files.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/CSR80_BlackwillGordon_ContainingRussia.pdf.

riconducibili allo stesso presidente Putin, abbiano approvato una serie di misure volte a sfruttare le divisioni politiche, sociali ed etniche negli Stati Uniti per esacerbare la polarizzazione della società e screditare il processo elettorale. A questo obiettivo generale si è poi aggiunto quello di favorire Donald Trump, il candidato meglio visto a Mosca, a discapito di Hillary Clinton.³³ Al momento a Washington sono in corso una serie di inchieste parlamentari e indagini del dipartimento di giustizia. Un procuratore speciale, Robert Mueller, sta anche verificando la natura dei rapporti tra agenti russi e la campagna di Trump (il quale nega veementemente che ci sia stata una qualunque forma di collusione).

Cia ed Fbi sostengono che agenti russi si sono impadroniti di email private di collaboratori di Clinton e del Comitato nazionale del Partito democratico, il cui contenuto, pur non illegale, poteva essere usato a scopo di disinformazione. Queste email sono state passate a organizzazioni specializzate nelle soffiare, come WikiLeaks, che ne ha dato diffusione in occasione dei momenti della campagna elettorale in cui Trump era più in difficoltà.³⁴ Agenzie di informazioni controllate dal Cremlino, come Russia Today (RT) e Sputnik, hanno diffuso notizie false su Clinton poi riprese da testate dell'area ultra-conservatrice, come Fox News, Breitbart o Infowars.³⁵ Attraverso *bot* (profili automatici) e *troll* (profili fittizi ma controllati da persone), agenti russi hanno usato social network come Facebook, Instagram o Twitter per diffondere messaggi estremisti sia di destra sia di sinistra per aumentare il grado di polarizzazione sociale (a ottobre 2017 Facebook ha ammesso che fino a 126 milioni di americani sono stati esposti a messaggi politici, sociali, religiosi di creazione russa).³⁶ Secondo il dipartimento per la sicurezza interna, l'intelligence russa avrebbe anche tentato di manomettere i sistemi di votazione elettronici in uso in diversi stati degli Usa.³⁷

La Russia è all'avanguardia nell'information warfare

È del tutto ragionevole aspettarsi che le capacità di disinformazione e influenza della Russia diventino sempre più sofisticate. Come ha ammesso lo stesso Putin, lo sviluppo dell'intelligenza artificiale (*Artificial Intelligence*, Ai) è fondamentale nella competizione geopolitica del futuro, e la Russia è senz'altro ben posizionata al riguardo.³⁸ L'applicazione delle Ai ad una strategia di disinformazione ha un potenziale altamente distruttivo, dal momento che questa tecnologia sarà in grado di tarare messaggi personalizzati in modo praticamente impossibile da tracciare (le Ai

³³ Cfr. Office of the Director of National Intelligence, "Background to 'Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections': The Analytic Process and Cyber Incident Attribution," 6 gennaio 2017, https://dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf.

³⁴ "Russian Government Hackers Penetrated DNC, Stole Opposition Research on Trump," *The Washington Post*, 14 giugno 2016, https://washingtonpost.com/world/national-security/russian-government-hackers-penetrated-dnc-stole-opposition-research-on-trump/2016/06/14/cf006cb4-316e-11e6-8ff7-7b6c1998b7a0_story.html; "Assange, Avowed Foe of Clinton, Timed Email Release for Democratic Convention," *The New York Times*, 26 giugno 2016, <https://nytimes.com/2016/07/27/us/politics/assange-timed-wikileaks-release-of-democratic-emails-to-harm-hillary-clinton.html>.

³⁵ Office of the Director of National Intelligence, "Background to 'Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections', cit., p. 4.

³⁶ Cfr. Robert D. Blackwill e Philip H. Gordon, *Containing Russia*, cit. pp. 7-8.

³⁷ Cfr. "Russian Cyber Hacks on U.S. Electoral System Far Wider Than Previously Known," Bloomberg Politics, 13 giugno 2017, <https://bloomberg.com/news/articles/2017-06-13/russian-breach-of-39-states-threatens-future-u-s-elections>.

³⁸ Cfr. "Putin says the nation that leads in AI 'will be the ruler of the world'", *The Verge*, 4 settembre 2017, <https://www.theverge.com/2017/9/4/16251226/russia-ai-putin-rule-the-world>.

sono capaci di adattamento e azione autonoma). Unito alle tecnologie che presto saranno in grado di ricreare interamente voci e immagini virtuali di persone, l'uso delle Ai a scopo di disinformazione attuerà il passaggio dalle *fake news* ai *deep fakes* e renderà sempre più difficile tracciare una linea di divisione tra finzione e fatti. Per fare un esempio, quando un video di un politico che sostiene di essere responsabile di corruzione – interamente costruito digitalmente – avrà raggiunto milioni di persone per mezzo di Ai sulle piattaforme social, quanto sarà credibile la smentita del politico in questione? Putin è determinato a che la Russia sia all'avanguardia in questo tipo di tecnologie.³⁹

4. La risposta transatlantica

America ed Europa hanno faticato ad aggiustare il tiro in risposta alla crescente assertività russa in politica estera. In parte ciò dipende dal fatto che molti in Occidente, in particolare in Europa occidentale, sono persuasi che la Russia sia un interlocutore imprescindibile per la sicurezza del continente europeo, delle forniture energetiche dell'Ue, per la stabilizzazione del Medio Oriente e per la gestione di questioni di sicurezza globali come il terrorismo di matrice islamica e la proliferazione nucleare. Ciò è senz'altro vero ed è opportuno che America ed Europa non abbandonino la ricerca di una relazione pragmatica con la Russia di Putin. Tuttavia è necessario chiarire che il dialogo con la Russia deve basarsi, per quanto possa sembrare contro-intuitivo, sull'adozione di politiche di contrasto alle iniziative più rischiose per la sicurezza europea e la salvaguardia dei processi democratici in Occidente.

La Nato si è mossa su questo binario. Successivamente alla crisi ucraina, l'Alleanza ha deciso di aumentare la sua presenza militare in Polonia e nelle tre repubbliche baltiche attraverso una rotazione intensiva di forze alleate multinazionali schierate nell'area (di cui fanno parte anche i 160 soldati italiani spediti in Lettonia). Nonostante la Russia abbia denunciato l'iniziativa come una provocazione, si è trattato in realtà di una reazione al *build-up* militare russo e all'invasione dell'Ucraina. Lo scopo non è tanto quello di fornire una difesa da un eventuale attacco russo – come detto, i russi godono di un innegabile vantaggio strategico – quanto quello di rafforzare la credibilità del meccanismo di deterrenza Nato. L'Alleanza ha anche deciso di rafforzare le proprie capacità di risposta rapida – quelle che interverrebbero successivamente a un attacco. Nel frattempo, il Pentagono già sotto Obama ha aumentato considerevolmente le risorse destinate al teatro europeo, e i membri Nato hanno promesso di portare le spese per la difesa al 2 per cento del Pil entro il 2024 (in generale dal 2016 in poi il trend di spesa militare europeo è in lieve crescita; cfr. grafico 2.1).⁴⁰

In risposta alla crisi ucraina, Usa ed Ue hanno adottato una serie di sanzioni che colpiscono gli investimenti in alcuni settori chiave dell'economia russa, in particolare la difesa.⁴¹ Lo scorso agosto il Congresso americano ha inoltre adottato, in risposta all'interferenza russa nella campagna del 2016, una legge che dà ampi poteri all'amministrazione di imporre sanzioni e altre restrizioni alle compagnie straniere che facciano affari in diversi settori dell'economia russa,

³⁹ Cfr. Alina Polyakova e Spencer P. Boyer, *The Future of Political Warfare: Russia, the West, and the Coming Age of Global Digital Competition*, cit., pp. 7-13.

⁴⁰ Kramer e Hans Binnendijk, *Meeting the Russian Conventional Challenge*, cit., pp. 6-8.

⁴¹ L'elenco delle sanzioni Ue è accessibile sul sito del Consiglio dell'Ue; cfr. *Misure restrittive dell'Ue in risposta alla crisi in Ucraina*, <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/ukraine-crisis/>; per quelle Usa (relative alla crisi ucraina), la lista è disponibile sul sito del dipartimento del tesoro; cfr. *Ukraine-/Russia-related Sanctions*, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/pages/ukraine.aspx>.

compreso quello energetico (cfr. l'Introduzione a questo Focus). La legge specifica che tali sanzioni andrebbero concordate con i paesi alleati, ma è incerto se questa condizione debba essere considerata vincolante.⁴² Una serie di altre misure sono state prese da diversi governi, tra cui l'espulsione di diplomatici russi seguita all'emergere delle interferenze russe nella campagna Usa del 2016 e soprattutto in occasione dello scandalo Skripal. Altre misure colpiscono singole persone o soggetti pubblici e privati con congelamento di titoli o diniego di visto.

*Il dialogo con la Russia non
può prescindere da difesa,
deterrenza e pressione*

Nel campo dell'energia, il cosiddetto Terzo Pacchetto Energetico dell'Ue ha fornito alla Commissione strumenti legali per contrastare pratiche contrarie alla libera competizione nel mercato comune adottate dalle compagnie energetiche russe, come il gigante del gas Gazprom.⁴³ Tuttavia l'Ue è fortemente divisa su Nord Stream 2, il progetto di raddoppio di un gasdotto offshore nel Baltico che collega la Russia alla Germania. Se completato, Nord Stream 2 ridurrebbe enormemente le esportazioni di gas russo che transitano per l'Ucraina, privando Kiev di un'importante fonte di ricavi e aumentandone la vulnerabilità alla pressione energetica russa. Inoltre Nord Stream 2 renderebbe la Germania il principale *hub* energetico europeo. Non sorprende che sia i paesi dell'Europa orientale, che guardano alla Russia come a una minaccia alla loro sicurezza, sia paesi come l'Italia, che ambiscono a occupare una posizione centrale nello smistamento del gas in Europa meridionale, siano contrari a Nord Stream 2. Il governo tedesco sostiene che il progetto è un'operazione commerciale che coinvolge privati, su cui pertanto non ha potere. Altri argomentano che Nord Stream 2 potrebbe portare a un calo dei prezzi energetici in Europa e che sia quindi economicamente vantaggioso.⁴⁴ Il caso palesa una volta di più quanto sia difficile per gli europei (e gli americani, pure contrarissimi a Nord Stream 2) conciliare esigenze e priorità divergenti.

Ancora più complicato si è rivelato offrire una risposta adeguata all'*information warfare* russo. Non solo i russi sembrano più avanti degli occidentali (per lo meno di molti di loro) in questo campo, ma il carattere aperto dei sistemi democratici e la difficoltà di attribuzione di azioni ostili di questo genere rendono i paesi europei e gli Stati Uniti allo stesso tempo più vulnerabili e meno coesi. La Nato e l'Ue hanno creato centri di analisi e monitoraggio di attività cibernetiche e di *information warfare* ostili. Tuttavia queste agenzie lottano per guadagnare accesso ai livelli politici più alti e sono comunque troppo piccole per fornire un argine sufficiente. Occorre uno sforzo di coordinamento e investimento decisamente maggiore.⁴⁵

⁴² "Russia sanctions: What you need to know", CNN, 2 agosto 2017, <https://edition.cnn.com/2017/07/25/europe/russia-sanctions-explainer/index.html>. Le sanzioni sono inserite in una legge generale sul sanzionamento degli avversari degli Stati Uniti (che include anche l'Iran): il *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*.

⁴³ Cfr. Judy Dempsey, *The Slow Erosion of Gazprom's Grip Over Europe*, Strategic Europe, 23 marzo 2015, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/59461>.

⁴⁴ Cfr. Georg Zachmann, *Nord Stream 2 can wait*, *Der Tagesspiegel*, 13 giugno 2017, <http://bruegel.org/2017/06/nord-stream-2-can-wait/>; e Noah Gordon, *Nord Stream 2: More Hot Air Than Gas?*, Centre for European Reform Insight, 12 gennaio 2018, <https://www.cer.eu/insights/nord-stream-2-more-hot-air-gas>.

⁴⁵ Cfr. Alina Polyakova e Spencer P. Boyer, *The Future of Political Warfare: Russia, the West, and the Coming Age of Global Digital Competition*, cit., pp.15-18.

In Medio Oriente, il progressivo schiacciamento dell'amministrazione Trump sulle posizioni della coalizione anti-Iran e l'incapacità della Russia di spingere il regime di Assad a concessioni nell'ambito di un processo di pacificazione e riconciliazione nazionale riduce gli spazi di cooperazione. L'atteso ritiro da parte dell'amministrazione Trump dall'accordo nucleare con l'Iran – a cui i russi avevano lavorato insieme ad America ed Europa – allargherà ulteriormente il divario geopolitico tra Russia e America in Medio Oriente.

In definitiva, la vecchia strategia dell'Occidente, risalente agli anni 1990, di cooptare la Russia nelle strutture di cooperazione euro-atlantiche, stimolarla ad assumere responsabilità per la gestione cooperativa di crisi e favorirne lo sviluppo in senso liberal-democratico deve considerarsi definitivamente fallita. Nel prossimo futuro le relazioni di America ed Europa con la Russia continueranno a svilupparsi in senso competitivo. Gestire tale competizione, contenendo le azioni più distruttive della Russia, creando meccanismi di prevenzione di escalation e rilanciando il dialogo sui – pochi – dossier di comune interesse, è il difficilissimo compito che spetta ai leader europei e americani di oggi e del prossimo futuro.

La dimensione transatlantica della geopolitica mediorientale

di Silvia Colombo*

Lo scoppio delle Primavere arabe nel 2010-2011 e l'erosione dell'ordine regionale nella regione mediorientale hanno avuto un impatto a livello sistemico e globale che ha interessato anche l'Europa e gli Stati Uniti. Le trasformazioni in corso risentono del retaggio di politiche e interventi condotti dai partner transatlantici nella regione (l'invasione a guida americana dell'Iraq nel 2003 ne è l'esempio più lampante) così come del fallimento del modello di sviluppo politico ed economico perseguito dai governi della regione negli ultimi decenni. La geopolitica mediorientale si trova così in una fase caratterizzata da volatilità e conflittualità. Ne sono l'epicentro le numerose crisi e conflitti aperti in corso che vedono coinvolti sia attori regionali, in particolare del Golfo, sia internazionali. Dallo Yemen alla Siria, dall'Iraq al Libano, senza dimenticare il teatro libico e le interconnessioni esistenti tra queste crisi e l'area di instabilità più vasta che comprende il Sahel, il Corno d'Africa, l'Afganistan e l'Asia Centrale, il Medio Oriente offre oggi numerose occasioni di collaborazione ma anche di divergenza ai partner transatlantici.

1. Un'Europa assente e frammentata in Medio Oriente

Nonostante le profonde e longeve connessioni esistenti tra i paesi mediorientali e gli stati membri dell'Unione Europea, nonché i cospicui interessi in gioco a livello economico, commerciale e di sicurezza, l'attivismo europeo nelle crisi mediorientali negli ultimi due anni (2016-2017) è stato a dir poco moderato. L'Europa è stata per lo più assente dai principali dossier che riguardano il Medio Oriente o, quando presente, non è stata in grado di articolare una visione e una strategia unitarie. Ha prevalso un'elevata frammentazione nella politica estera che ha fatto emergere, da una parte, l'immagine di un'Europa a più velocità anche in questo settore e, dall'altra, una certa distanza tra le politiche e gli interventi multilaterali delle istituzioni e quelli nazionali delle varie capitali. In questo contesto, alcuni stati membri si sono distinti per il loro maggiore coinvolgimento, mentre altri – Germania, Italia e Spagna – hanno intrapreso azioni settoriali (accordi per la gestione dei flussi migratori, commesse commerciali e vendita di armi, investimenti nel settore energetico) che hanno avuto quali principali partner i paesi nord-africani (Marocco, Tunisia, Libia ed Egitto).⁴⁶ Sulle grandi crisi mediorientali, invece, si sono distinte per attivismo Francia e Gran Bretagna, che però hanno portato avanti principalmente, anche se non esclusivamente, i propri interessi nazionali con un forte focus sul business.

Tali interessi non sono necessariamente in contrasto con una più ampia e condivisa prospettiva europea; tuttavia, quest'ultima non ha avuto modo di articolarsi e concretizzarsi. Unica eccezione, peraltro molto significativa, è rappresentata dalla coerenza e unità d'intenti con le quali l'Ue e i cosiddetti Ue3 (Francia, Gran Bretagna e Germania) hanno difeso l'accordo sul

* L'autrice, responsabile del Programma Mediterraneo e Medio Oriente dello Iai, desidera ringraziare Emanuele Bobbio e Alice Vanni per il contributo di ricerca fornito per la stesura dell'approfondimento.

⁴⁶ Si veda, a titolo di esempio sulla Germania, <http://www.dw.com/en/germany-quintuples-arms-sales-to-saudi-arabia-and-egypt/a-41370500>. La politica italiana nella regione mediorientale non è particolarmente significativa, se comparata con quelle di Francia e Gran Bretagna, essendo Roma focalizzata principalmente sulla Libia e su altri paesi del Nord Africa quali Egitto e Tunisia. Per un approfondimento si vedano i contributi di S. Colombo e A. Dessì, di R. Aliboni e di A. Meringolo nell'*Annuario della Politica Estera Italiana 2017* in uscita.

nucleare iraniano (*Joint Comprehensive Plan Of Action*, Jcpoa) dagli attacchi dell'amministrazione americana rivendicandone il successo in termini di diplomazia e di raggiungimento di un meccanismo multilaterale per la gestione di crisi, da una parte, e di non-proliferazione nucleare, dall'altra.⁴⁷

A livello delle istituzioni europee, il principale contributo nei diversi teatri di crisi mediorientali è stato quasi esclusivamente sul versante dell'aiuto umanitario e di un timido supporto ai processi diplomatici per porre fine alle ostilità. Ciò si è manifestato in particolare in Iraq e Siria. Nel primo caso, l'Ue ha continuato a lavorare con il governo iracheno e la popolazione per la stabilizzazione e la riconciliazione del paese. La gran parte delle risorse comunitarie nel periodo 2014-2017 sono andate al sostegno umanitario (370 milioni di euro di cui 82,5 solo nel 2017) e allo sviluppo economico e regionale del paese (124 milioni di euro di cui 60,4 milioni nel 2017). L'Ue è anche il maggior finanziatore del lavoro di rimozione delle mine (*Counter-Improvised Explosive Devices*, Ieds) compiuto dalla *United Nations Mine Action Service* (Unmas). In risposta a una richiesta ufficiale delle autorità irachene per il supporto al settore della sicurezza civile e in linea con le conclusioni del Consiglio europeo del 19 giugno 2017, l'Ue ha accettato di mandare una missione civile a Baghdad. La missione ha come obiettivo quello di assistere e formare le autorità civili negli aspetti di sicurezza.⁴⁸

In relazione al conflitto che si protrae in Siria da sette anni, l'Ue ha mantenuto fermo il proprio rifiuto di una soluzione militare della crisi e si è attenuta a una lista di principi e obiettivi che largamente rispecchiano il contenuto del processo politico-diplomatico condotto dalle Nazioni Unite sulla base della risoluzione del Consiglio di sicurezza 2254 del dicembre 2015. Gli obiettivi dell'Ue nel paese sono una Siria unita, democratica, inclusiva, sicura e stabile.⁴⁹ Tuttavia, questi obiettivi appaiono ormai poco in sintonia con il reale andamento del conflitto e le prospettive di una sua risoluzione attraverso i canali diplomatici e politici, soprattutto alla luce dell'inasprirsi delle posizioni degli altri attori internazionali (Stati Uniti e

*L'agenda di Trump è in
contrasto con la
tradizione di politica
estera americana del*

⁴⁷ European External Action Service, "Iran nuclear deal is working and EU will ensure it stands", 21 settembre 2017, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/32552/iran-nuclear-deal-working-and-eu-will-ensure-it-stands_en

⁴⁸ European External Action Service, Eu response to Iraq crisis, 12 febbraio 2018 https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_eu_iraq_12-02-2018.pdf

⁴⁹ Nello specifico:

“– *One Syria — a united and territorially integral country for all Syrian citizens.*

– *A democratic Syria — a legitimate government and a pluralistic political system with respect for the rule of law and individual rights-based on equal citizenship.*

– *A diverse and inclusive Syria — a multi-cultural country in which all ethnic and religious groups feel that their identities are protected and that they have equal access to government.*

– *A strong and secure Syria — an effective state with functional institutions, with a focus on citizens' security and services, a single national army and accountable police and security forces.*

– *A stable Syria — a stable political system and a strong economy, providing proper education and healthcare to its population, as well as being attractive to foreign investment, maintaining good relations with all its neighbours and integrated into the international community as a constructive partner.”* Si veda: comunicato stampa, “Council adopts EU strategy on Syria”, Consiglio dell'Unione Europea, 3 aprile 2017, www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/03-fac-conclusions-syria/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Council+adopts+EU+strategy+on+Syria

Russia) e regionali (Turchia, Iran) e l'emergere di fratture anche all'interno delle rispettive coalizioni.⁵⁰

Il marginale coinvolgimento geopolitico dell'Ue nel conflitto siriano è stato accompagnato dalla prioritizzazione degli obiettivi di natura umanitaria collegati alla necessità di gestire e di fatto contenere i flussi di rifugiati e richiedenti asilo che dall'inizio del conflitto hanno cercato di intraprendere il viaggio verso l'Europa. In Siria l'Ue ha mobilitato più di 900 milioni di euro dei quali più di 600 milioni sono stati usati per fornire assistenza umanitaria alla popolazione, in particolare attraverso la fornitura di beni di prima necessità e servizi sanitari. Una parte considerevole del sostegno umanitario dell'Ue è andato a vantaggio dei paesi limitrofi alla Siria (Giordania, Libano e Turchia) che stanno sostenendo il maggior peso della crisi migratoria scatenata dal conflitto.⁵¹ L'Ue ha svolto il ruolo di coordinatore dell'impegno umanitario degli stati membri lasciando al contempo gli stessi 'liberi' di sviluppare politiche autonome verso il conflitto siriano e le altre crisi mediorientali attraverso i canali bilaterali.

1.1. La Francia

*La nomina di
Pompeo e Bolton
sembra il preludio a
futuri contrasti
transatlantici*

La Francia è coinvolta indirettamente nel conflitto in Yemen, conflitto scoppiato nel 2011 nel quadro delle Primavere arabe e poi riacutizzatosi nel 2015 e divenuto una guerra civile con forti elementi di interferenza esterna. La prima fase (2011-2015) ha visto, in seguito alla sollevazione popolare contro il presidente Ali Abdullah Saleh, il tentativo fallito di transizione a un nuovo governo sotto la guida di Abdrabbuh Mansur Hadi. Nella seconda fase (dal 2014-2015 a oggi) la guerra civile in Yemen ha visto il contrapporsi, da una parte, dei ribelli Houthis sostenuti dall'Iran che controllano la capitale Sana'a e, dall'altra, del governo di Hadi riconosciuto come legittimo dalla comunità internazionale che esercita la propria debole autorità dalla città di Aden nel sud del paese. L'interferenza esterna nel conflitto ha subito una brusca accelerazione in seguito all'intervento militare della coalizione a guida saudita, nel marzo 2015, che mira a soggiogare la ribellione Houthis e a restituire il paese al governo Hadi. Il coinvolgimento indiretto di Parigi nel conflitto è veicolato principalmente attraverso le forniture militari ai paesi del Golfo, che sono andate aumentando già a partire dal 2010. Nel 2016 l'Arabia Saudita ha acquistato dalla Francia apparecchiature militari per 9 miliardi di euro, commesse che rappresentano il 15 per cento dell'export di armamenti francesi.⁵² Secondo fonti de *L'Observatoire des armements*, la Francia userebbe un particolare contratto con il Libano, il cui nome è Donas ("Don Arabie saoudite"), per rifornire l'Arabia Saudita. In base a questo meccanismo, l'80 per cento del parco armamenti all'inizio pensato per Beirut sarebbe finito in realtà nelle mani delle truppe saudite, con il loro conseguente utilizzo nella campagna militare in Yemen, e il 95 per cento di questi ordini era stato già posto sul territorio dello Yemen, giustificando l'utilizzo di questi mezzi "come test preliminare".⁵³ Sempre nel quadro di accordi

⁵⁰ Barnes-Dacey, "Syria: New Rules of the Game?", Commentary, ECFR, 13 febbraio 2018, http://www.ecfr.eu/article/commentary_syria_new_rules_of_the_game

⁵¹ Per maggiori informazioni sul [EU Regional Trust Fund in response to the Syrian Crisis](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad_en), si veda https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad_en

⁵² Warda Mohamed, "How France Participates in the Yemen Conflict", OrientXXI, 12 settembre 2017, <https://orientxxi.info/magazine/how-france-participates-in-the-yemen-conflict,1997>

⁵³ "L'Arabie saoudite, premier client de la France", Observatoire des armements, 1 giugno 2016, <http://www.obsarm.org/spip.php?article275>

commerciali con l'Arabia Saudita l'aviazione francese avrebbe compiuto varie missioni di ricognizione sui ribelli Houthi per poi passare le informazioni all'esercito saudita.

La Francia intende controbilanciare le crescenti relazioni con l'Iran mantenendo una collaborazione con Riyadh anche in chiave transatlantica. Parigi sta stringendo i rapporti con Teheran riguardo allo sfruttamento del petrolio (la Total ha recentemente concluso con il governo iraniano un accordo del valore di 5 miliardi di dollari). In altre parole, oltre alla spinta militare e commerciale, Parigi intende anche mostrare come l'impegno francese in quell'area, vista anche la presenza di due basi militari di primo livello a Djibuti e negli Emirati Arabi Uniti, sia ancora importante.⁵⁴ La stretta collaborazione con l'Arabia Saudita si manifesta anche nella posizione adottata dalla Francia verso i ribelli Houthi che sono oggetto di embargo da parte della comunità internazionale in base alla risoluzione del Consiglio di sicurezza 2116 del 2015, di cui la Francia è stata una dei paesi promotori.⁵⁵

Nel 2017 la Francia è stata impegnata nel supporto all'esercito iracheno nella lotta allo Stato islamico e ha condotto numerose missioni aeree contro le forze jihadiste. In aggiunta, il governo francese ha mantenuto il sostegno al governo centrale iracheno, per esempio attraverso i vari prestiti che ha garantito a Baghdad come quello di 430 milioni effettuato ad agosto 2017.⁵⁶ Il sostegno francese a Baghdad si è spinto fino a una dichiarazione del presidente Emmanuel Macron in favore dello smantellamento e disarmo delle milizie, in particolare quelle sciite delle Forze di mobilitazione popolare, cosa che, tuttavia, non necessariamente rientra tra i piani del primo ministro iracheno Haydar al-Abadi.⁵⁷ Gli scambi commerciali tra Francia e Iraq si sono ridotti rispetto agli anni precedenti; nel 2015 il loro valore era di 1,26 miliardi di euro, mentre nel 2016 si è attestato a 476 milioni. In particolare è scesa dell'80,3 per cento la quota di petrolio acquistata dalla Francia.⁵⁸ Dopo la serie di attentati terroristici che hanno colpito la Francia nel 2015-2016 il rapporto tra le intelligence francese e irachena si è intensificato per prevenire il ritorno di *foreign fighters* dalle zone di conflitto. Inoltre, in seguito al referendum del settembre 2017 nel Kurdistan iracheno il presidente Macron si è fortemente speso per mantenere l'unità del paese, accogliendo il governatore della regione autonoma del Kurdistan, Masoud Barzani, e membri del governo federale iracheno in Francia.⁵⁹ Come si è detto nel caso dello Yemen la Francia cerca di mantenere una posizione neutra e costruttiva verso il governo centrale iracheno anche al fine di rafforzare i rapporti con l'Iran.

Al confronto di quella irachena la politica siriana della Francia è più complessa ed è incentrata sul tentativo di mantenere in equilibrio la rete di relazioni che Parigi intrattiene a livello regionale. Dall'inizio del proprio mandato nel maggio 2017 Macron ha moderatamente cambiato

⁵⁴ "France pledges support for Riyadh in Yemen", Middle East Eye, 12 aprile 2015, <http://www.middleeasteye.net/news/france-pledges-support-riyadh-yemen-1010929763>

⁵⁵ "France and Yemen", France Diplomatie, 20 ottobre 2017, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/yemen/france-and-yemen/>

⁵⁶ "France to loan €430 million to Iraq: ministry", The Local, 26 agosto 2017, <https://www.thelocal.fr/20170826/france-to-loan-430-million-to-iraq-ministry>

⁵⁷ Michel Rose, "France's Macron calls on Iraq to dismantle all militias", Reuters, 2 dicembre 2017, <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-iraq-kurds-france/frances-macron-calls-on-iraq-to-dismantle-all-militias-idUSKBN1DW0EC>

⁵⁸ "Relations bilaterales", France Diplomatie, 11 gennaio 2018, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/irak/la-france-et-l-irak/>

⁵⁹ "France's Macron says Iraqi unity 'essential', offers to mediate with Kurds", France 24, 10 maggio 2017 <http://www.france24.com/en/20171005-france-macron-iraq-abadi-mediation-kurds>

approccio verso la Siria. Nei primi mesi aveva criticato fortemente il presidente Bashar al-Assad arrivando a sostenere che nel caso di un nuovo utilizzo delle armi chimiche da parte di Damasco la Francia sarebbe intervenuta. Nonostante ciò, Parigi non è intervenuta quando sono circolati rapporti sull'uso di armi chimiche da parte del regime di Damasco.⁶⁰ Ciò non toglie che la Francia stia cercando di giocare un ruolo più importante nella crisi.

Dal 2015 la Francia fa parte della coalizione a guida americana contro lo Stato islamico e fornisce supporto ai ribelli moderati, in particolare ai curdi.⁶¹ Tale sostegno in questi ultimi mesi si è concentrato su una serie di messaggi inviati alle autorità turche nel tentativo di fermare l'aggressione nei confronti di Afrin, una regione controllata dai curdi a ridosso del confine turco-siriano. Allo stato attuale, Parigi non ha rapporti con il governo siriano e ha sostenuto fin dall'inizio della presidenza Macron, e ancor prima, che l'uscita di scena di Assad è la preconditione per l'apertura di un canale di dialogo con il regime. Negli ultimi mesi però sembra che Macron abbia leggermente allentato la pressione su Damasco.⁶² Ciò rientra nel quadro della necessità di equilibrare i rapporti con i paesi che sostengono Assad. Importante è anche il fatto che il presidente francese non ha mai escluso una collaborazione con il presidente russo Vladimir Putin e ha più volte ripetuto che qualsiasi negoziato non può prescindere dal ruolo della Russia così come da quello dell'Iran.

Per completare il quadro delle crisi mediorientali nella quali la Francia ha avuto o ha cercato di avere un ruolo di primo piano è opportuno citare il Libano. Dopo anni di assenza, vi è indubbiamente stato un ritorno di Parigi sulla scena. L'esempio più evidente di questo rinnovato attivismo è stato l'incontro che il presidente Macron ha avuto con il primo ministro libanese Saad Hariri nei giorni successivi alle dimissioni di quest'ultimo imposte da Riyadh e poi ritirate a novembre 2017.⁶³ Inoltre, il governo francese ha dato avvio a una cooperazione con l'esercito libanese che a marzo 2018 ha portato a un prestito di 14 milioni di euro.⁶⁴

1.2. *La Gran Bretagna*

Passando agli interessi e alle posizioni della Gran Bretagna nei confronti delle crisi mediorientali è possibile riscontrare parecchi parallelismi con la Francia. Nel contesto del conflitto in Yemen la Gran Bretagna ha venduto tra il 2015 e il 2017 4,6 miliardi di euro in armamenti all'Arabia

⁶⁰ "Macron: 'France will strike' if use of chemical weapons in Syria is proven", The Telegraph, 13 febbraio 2018 <https://www.telegraph.co.uk/news/2018/02/13/macron-france-will-strike-use-chemical-weapons-syria-proven/>

⁶¹ Si veda: Samuel Ramani, "Why France is so deeply entangled in Syria", The Washington Post, 19 novembre 2015 <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/11/19/why-france-is-so-deeply-entangled-in-syria/> e Manuel Lafont Rapnouil, "Macron's foreign policy: Claiming the tradition", Brookings, 8 maggio 2017 <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/05/08/macrons-foreign-policy-claiming-the-tradition/>

⁶² Scott Lucas, "Syria Daily: Macron Shifts French Position on Assad's Future", EA Worldview, 22 giugno 2017 <http://eaworldview.com/2017/06/syria-daily-macron-shifts-french-position-on-assads-future/>

⁶³ Alissa J. Rubin, "France invites Lebanon's Prime Minister for a visit. Or is it exile?", 15 novembre 2017 <https://www.nytimes.com/2017/11/15/world/middleeast/lebanon-saad-hariri-france-saudi-arabia.html> e Jillian Kestler-D'Amours, "France makes diplomatic push to solve Lebanon crisis", Al Jazeera, 16 novembre 2017, <https://www.aljazeera.com/news/2017/11/france-diplomatic-push-solve-lebanon-crisis-171115153835222.html>

⁶⁴ "France to provide 14 million euros in aid to Lebanese army", Reuters, 8 marzo 2018, <https://www.reuters.com/article/us-france-lebanon/france-to-provide-14-million-euros-in-aid-to-lebanese-army-idUSKCN1GK2RO>

Saudita e ha negoziato una fornitura di *Eurofighters* alla stessa del valore di 2,6 miliardi di euro.⁶⁵ L'Alta Corte britannica ha affermato che la vendita di armi è legale in quanto non ci sono prove sufficienti per affermare che queste armi siano usate per violare il diritto umanitario internazionale.⁶⁶ Le forze armate britanniche sono attualmente coinvolte anche in una campagna di addestramento delle forze saudite; in particolare la Raf ha firmato numerosi accordi con l'aviazione saudita. Il sostegno britannico alla coalizione anti-Houthi in Yemen è reso possibile dal fatto che la Gran Bretagna – a differenza della Francia – è meno esposta e interessata a mantenere un canale di comunicazione con l'Iran. Anzi, nel dicembre 2017 la Gran Bretagna è stata tra i promotori di una serie di sanzioni internazionali verso l'Iran per fermare il flusso di armamenti provenienti da quest'ultimo verso i ribelli Houthi (la risoluzione non è poi passata per il veto posto dalla Russia).⁶⁷

La distanza tra la Gran Bretagna e l'Iran ha un impatto anche sulle posizioni di Londra in Iraq dove il governo britannico mantiene stretti rapporti con il governo Abadi, ma non ha esitato a criticare a più riprese l'influenza iraniana nel paese. Di recente il *Guardian* ha reso nota l'esistenza di documenti confidenziali dell'intelligence britannica che indicano che le milizie sciite stanno cambiando volontariamente la demografia di alcune aree del paese a maggioranza sunnita.⁶⁸ Più in generale gli interessi britannici in Iraq coincidono con quelli americani e non a caso Londra è tra i principali contributori alla coalizione anti-Stato islamico fin dal suo lancio nel settembre 2014 (si veda la tabella sotto).

I britannici mantengono buoni rapporti anche con la comunità curda e in particolare con il leader Barzani.⁶⁹ Il ministro degli esteri britannico Boris Johnson è stato molto attivo nei giorni successivi al referendum per l'indipendenza del Kurdistan iracheno, che la Gran Bretagna come la Francia e tutti gli stati coinvolti nella regione (ad eccezione di Israele) ha avversato, e ha cercato di fare pressione sul leader curdo al fine di evitare una rottura con Baghdad. La bozza di accordo presentata alle due parti il giorno successivo al referendum era infatti una proposta britannica, nonostante poi non sia stata accettata dalla parte curda. Sul versante del conflitto siriano si assiste a un'altra convergenza tra gli interessi britannici e quelli americani. La posizione britannica riguardo ad Assad è sempre stata pressoché in linea con quella americana (più o meno

⁶⁵ Lizzie Dearden, "UK sales of bombs and missiles to Saudi Arabia increase by almost 500% since start of Yemen war", *The Independent*, 8 novembre 2017, <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/uk-british-weapons-arms-sales-saudi-arabia-yemen-war-increase-500-civilians-war-crimes-export-a8042871.html>

⁶⁶ Emma Graham-Harrison, "UK in denial over Saudi arms sales being used in Yemen, claims Oxfam", *The Guardian*, 26 agosto 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/23/uk-in-denial-over-saudi-arms-sales-being-used-in-yemen-claims-oxfam> e "Yemen: Multibillion-dollar arms sales by USA and UK reveal shameful contradiction with aid efforts", *Amnesty International*, 23 marzo 2017, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/yemen-multibillion-dollar-arms-sales-by-usa-and-uk-reveal-shameful-contradiction-with-aid-efforts/>

⁶⁷ Helen Nianias, "Russia moves to block British UN resolution to condemn Iran over Yemen arms", *The Telegraph*, 25 febbraio 2018, <https://www.telegraph.co.uk/news/2018/02/25/un-vote-british-resolution-condemn-iran-yemen-arms/>

⁶⁸ Patrick Wintour, "UK 'inadvertently helped neuter' Middle East ally the Iraqi Kurds", *The Guardian*, 8 gennaio 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/jan/08/uk-inadvertently-helped-neuter-middle-east-ally-iraqi-kurds-iran-baghdad-shia-militia-claims>

⁶⁹ "UK: Now is not right time for referendum, Baghdad first must authorize", *Rudaw*, 12 giugno 2017, <http://www.rudaw.net/english/kurdistan/120620173> e Select Committee on International Relations, "The Middle East: Time for New Realism", 2 maggio 2016, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldintrel/159/15902.htm>

forte) di “nessun dialogo”, e il governo ha recentemente minacciato bombardamenti sulle forze di Damasco in caso di nuovi attacchi con armi chimiche.⁷⁰

Tabella 1: Impegno militare di Gran Bretagna e Francia alla coalizione anti-Stato islamico (2014-2017)

	Gran Bretagna	Francia
Forze navali	- 2 corazzate (HMS <i>Defende</i> and HMS <i>Daring</i>) impegnate in missioni di supporto e difesa.	- 1 portaerei <i>Charles De Gaulle</i> con 2.800 soldati per supporto alle missioni aeree e difesa.
Forze terrestri	- 1 battaglione di fanteria (<i>Royal Regiment of Scotland</i>) per difendere basi e punti nevralgici in Siria e Iraq. - 500 ufficiali con differenti expertise per addestrare le truppe irachene (circa 40.000 soldati addestrati dal 2014).	- 150 soldati e 4 cannoni <i>Caesar</i> per supportare le forze irachene nello scontro con lo Stato islamico (1.200 missioni portate a termine). - Task Force <i>Monsabert</i> : 30 ufficiali per addestrare soldati iracheni nel controterrorismo - Task Force <i>Narvik</i> : 30 ufficiali per addestrare i quadri superiori dell'esercito iracheno
Forze aeree	- 8 apparecchi GR <i>Tornado</i> e 6 apparecchi <i>Typhoon</i> (dalla base di Cipro) per colpire le postazioni dello Stato Islamico in Siria e Iraq (3.000 missioni e 1.200 obiettivi colpiti).	- 10 apparecchi <i>Rafale</i> (4 dalla base in Giordania and 6 dalla base degli Emirati Arabi Uniti) per colpire le postazioni dello Stato islamico in Siria e Iraq (7.000 missioni e 2.000 obiettivi colpiti).

Fonti: <https://www.defense.gouv.fr/english/operations/operations/irak-syrie/dossier-de-presentation-de-l-operation-chammal/operation-chamma>; Warfare Today, 4 aprile 2017, <http://www.warfare.today/2017/04/04/operation-shader-britains-war-in-iraq-and-syria/>; Commissione Difesa House of Commons, “UK military operations in Syria and Iraq”, 12 settembre 2016, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmdfence/106/106.pdf>; The Global Coalition, <http://theglobalcoalition.org/en/home/>.

In conclusione, i trend illustrati sopra riportati in riferimento agli interessi e alle politiche di Francia e Gran Bretagna sono illustrativi dal più generale stato dei rapporti bilaterali tra gli stati europei e i contesti di crisi mediorientali. Pur con importanti differenze di focus geografico o di impostazione strategica per quanto riguarda altri paesi meno attivi sullo scacchiere regionale, ciò che ne emerge è un'Europa divisa e incoerente in Medio Oriente. I paesi europei sono intervenuti nei conflitti e nelle crisi non sotto la spinta di una visione condivisa –al di là del dossier umanitario – bensì in risposta a interessi nazionali contingenti. Sono infatti in particolare gli interessi economici e commerciali a determinare le alleanze e le cooperazioni nei vari teatri di crisi e questo vale tanto per la Francia, divisa tra Iran e Arabia Saudita, quanto per la Gran Bretagna, invece chiaramente schierata con la seconda. Anche l'impegno militare nella lotta

⁷⁰ Peter Walker, “Boris Johnson: how he has flip-flopped over Russia and Syria”, The Guardian, 12 aprile 2017, <https://www.theguardian.com/politics/2017/apr/12/boris-johnson-how-he-has-flip-flopped-over-russia-and-syria>

contro lo Stato islamico nell'ambito della coalizione a guida americana risponde prevalentemente a motivazioni di carattere nazionale nel tentativo di rafforzare la propria proiezione e il proprio ruolo in Medio Oriente agli occhi dei partner regionali o transatlantici.

2. Gli Stati Uniti in Medio Oriente alla ricerca di una strategia

In un contesto in continua trasformazione come quello del Medio Oriente, segnato da conflitti interni e regionali, gli Stati Uniti si inseriscono come attore internazionale le cui priorità d'azione sono la lotta al terrorismo e il contenimento dell'influenza dell'Iran nella regione. Questi interessi sono stati palesati durante la visita del presidente Donald Trump al Vertice del Medio Oriente tenutosi nel maggio 2017 a Riyadh, e confermati dall'opposizione del presidente all'accordo nucleare con l'Iran, il già citato Jcpoa (cfr. anche l'Introduzione a questo Focus). Tuttavia, se nell'ultimo anno l'impegno americano nella lotta al terrorismo si è effettivamente intensificato, rimane poco chiara la strategia degli stessi contro l'espansionismo iraniano nella regione.

Da un lato, l'amministrazione Trump ha dato un'immediata e indubbia precedenza alla strategia contro il terrorismo, potenziando l'azione della coalizione anti-Isis e sostenendo i curdi siriani alla testa delle le Forze democratiche siriane.⁷¹ Le azioni americane di controterrorismo si sono tuttavia rivelate disgiunte rispetto al contesto delle crisi locali e hanno sofferto di una mancanza generale di visione strategica e di coordinamento con gli altri partner, da quelli europei alla Russia. Dall'altro lato, fino ad oggi la posizione americana contro l'Iran si è manifestata in azioni di tipo indiretto, in particolare agendo attraverso le alleanze intessute con vari attori regionali. Tra questi spicca sicuramente l'Arabia Saudita, principale antagonista dell'Iran nella regione, il cui ruolo sempre più assertivo nei confronti della Repubblica islamica è andato rafforzandosi grazie alla rinnovata amicizia con gli Stati Uniti.

L'alleanza Stati Uniti-Arabia Saudita – principalmente in chiave anti-iraniana – rappresenta oggi il pilastro portante della politica americana in Medio Oriente. Essa può essere facilmente rintracciata quale motore di tutte le azioni condotte da Washington nella regione, dal sostegno a Riyadh e ai suoi alleati nel tentativo di isolare il Qatar, accusato di essere allo stesso tempo troppo vicino all'Iran sciita e di sostenere gruppi terroristici sunniti, all'appoggio fornito alla coalizione a guida saudita impegnata nel conflitto in Yemen e all'avvallo dell'interferenza saudita in Libano attraverso le forzate dimissioni di Hariri.

Venendo alle politiche concrete intraprese da Washington in Yemen, Iraq e Siria, è possibile riscontrare lo stesso *fil rouge* dell'interesse anti-iraniano. Per quanto concerne il conflitto in Yemen, l'amministrazione Trump sostiene la coalizione a guida saudita attraverso il rifornimento di aerei da guerra, armi e sostegno logistico. Tuttavia, alcuni tentativi di distanziarsi da Riyadh e dalla sua disastrosa azione militare in Yemen sono stati portati avanti da membri del Congresso, che hanno richiesto la rimozione delle forze armate americane da ostilità non

⁷¹ Le Fds sono una forza militare che recluta principalmente soldati curdi nei territori settentrionali della Siria. Le Fds sono state create dallo Ypg (Forze di Protezione del Popolo), cioè dall'organizzazione militare del partito curdo oggi al potere (il Pyd, Partito dell'Unione Democratica, che è un affiliato del Pkk, Partito Curdo dei Lavoratori).

autorizzate dal Congresso, con diretto riferimento allo Yemen.⁷² La risoluzione è stata respinta dal Senato, quindi il sostegno americano anti-Houthi continua.⁷³

La posizione dell'amministrazione americana ha dimostrato delle debolezze anche nella sfocata politica verso l'Iraq, paese in cui l'Iran ha una sfera di influenza decisiva. Le iniziative principali hanno riguardato il sostegno al governo di al-Abadi e l'offensiva per la liberazione del paese dallo Stato islamico. Nell'operazione condotta dall'esercito iracheno e dalle milizie sciite che lo sostengono per strappare Mosul dal controllo dello Stato islamico (ottobre 2016-luglio 2017), tuttavia, il contributo americano non è stato determinante al di là dell'addestramento e dell'appoggio aereo fornito alle forze nazionali irachene.⁷⁴ Per quanto riguarda Abadi, gli americani ripongono una forte fiducia nella sua leadership. Tuttavia a metà gennaio 2018 Abadi ha richiesto alle Forze di mobilitazione popolare sostenute dall'Iran un'alleanza in vista delle elezioni parlamentari del 12 maggio, ma senza esito.⁷⁵ Alla luce di ciò, sorge spontaneo il dubbio se Abadi, in caso di vittoria, sia in grado di capeggiare una coalizione frammentata e soprattutto di promuovere una maggiore inclusione delle altre componenti della società irachena, in particolare i sunniti e i curdi, al fine di una maggiore stabilità. Quindi, nonostante il sostegno militare, la strategia americana in Iraq in ambito politico rimane superficiale a fronte dell'influenza crescente dell'Iran.

Nel caso della Siria, ben più complesso, è necessario aprire una parentesi riguardante i rapporti tra Stati Uniti e Russia. Ciò che contraddistingue le politiche americane in Siria è che nel 2017 esse sono state perseguite in stretto contatto (ma non sempre in coordinamento) con la Russia, il cui ruolo nel conflitto è dominante. Esempio di questi tentativi di dialogo russo-americano nell'ambito della cooperazione in Medio Oriente è stata la riunione del G20 ad Amburgo il 7-8 luglio 2017, in cui è stato definito un accordo di riduzione delle ostilità nell'area sudoccidentale della Siria. Un altro incontro rilevante si è tenuto a Da Nang in Vietnam ai margini della riunione dell'*Asia-Pacific Economic Cooperation* (Apec) del novembre 2017, al termine del quale è stata rilasciata una dichiarazione congiunta russo-americana che ratifica il perfezionamento delle 'zone di de-escalation' in alcune parti della Siria.⁷⁶ Ciò che rende importante questo documento è anche il fatto che Stati Uniti e Russia hanno entrambi insistito sulla necessità di una soluzione politica come rimedio alla crisi siriana, facendo riferimento alla già citata risoluzione 2254.⁷⁷

⁷² "Directing the President pursuant to section 5(c) of the War Powers Resolution to remove United States Armed Forces from unauthorized hostilities in the Republic of Yemen.", H.Con.Res.81, 27 settembre 2017, <https://www.congress.gov/115/bills/hconres81/BILLS-115hconres81ih.xml>

⁷³ Kyle Rempfer, "Senate kills resolution to end US role in Yemeni civil war", Military Times, 20 marzo 2018, <https://www.militarytimes.com/flashpoints/2018/03/20/senate-kills-resolution-to-end-us-role-in-yemeni-civil-war/>

⁷⁴ "US had no role in Mosul liberation: Iraqi commander", Iuvmpress, 3 luglio 2017, <http://iuvmpress.com/11876>

⁷⁵ Jessa Rose Dury-Agri, "Iraqi Prime Minister's Electoral Coalition Fractures, Signaling Change of Premier", ISW, 2 febbraio 2018, <http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Iraq%20Prime%20Minister%E2%80%99s%20Electoral%20Coalition%20Fractures%2C%20Signaling%20Change%20of%20Premier.pdf>

⁷⁶ "Joint Statement by the President of the United States and the President of the Russian Federation", U.S. Department of State, Washington DC, 11 novembre 2017, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/11/275459.htm>

⁷⁷ "Statement From Secretary of State Rex W. Tillerson on the Current Situation in Syria", U.S. Department of State, Washington DC, 5 luglio 2017, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/07/272371.htm>

Tuttavia, tali tentativi di dialogo non hanno dato vita a un piano di cooperazione concreta sul versante politico al fine di uscire dall'*impasse* del conflitto siriano. Inoltre, il dialogo con la Russia ha suscitato critiche, sia da parte di alcune parti dell'opinione pubblica americana che degli alleati di Washington nella regione.

Con Trump, la cooperazione Usa-Ue si è ridotta, come

Esse hanno riguardato l'insufficienza delle zone cuscinetto nel contenere l'azione dell'Iran e l'incapacità dell'amministrazione Usa di contribuire a riempire il vuoto nelle zone liberate dal controllo dello Stato islamico con la caduta di Raqqa a ottobre 2017. Critiche e soprattutto preoccupazione sono emerse anche da Israele, il quale ha riscontrato una debolezza strategica da parte dell'amministrazione Trump nel contenere le forze vicine all'Iran attive in Siria e Libano, in particolare il gruppo armato libanese sciita Hezbollah. All'inizio del 2018, tale preoccupazione si è trasformata in tensione per via di alcuni incidenti verificatisi fra Siria, Israele e Iran.⁷⁸

Se a fine 2017 la presenza americana in Siria mostrava un certo attivismo a dispetto della posizione dominante della Russia, a due mesi di distanza dalla dichiarazione di Da Nang una temporanea inversione di marcia nel focus della politica americana si è palesata con il discorso dell'allora segretario di stato Rex Tillerson alla Hoover Institution della Stanford University nel gennaio 2018. Da una parte Tillerson è sembrato riportare la politica americana verso la Siria alle posizioni dell'amministrazione Obama, ovvero alla priorità assoluta data al processo di Ginevra quale quadro per la risoluzione del conflitto, e all'esplicita esclusione di Assad dal futuro politico del paese. Dall'altra, Tillerson è andato decisamente oltre le posizioni di Obama, affermando che le forze della coalizione a guida americana resteranno in Siria finché non si sia consolidata la vittoria sullo Stato islamico e non venga assicurato il contenimento dell'Iran.⁷⁹ Il che implicherebbe una presenza americana in Siria per un tempo indeterminato a discapito delle prove di dialogo intrattenute con la Russia nel 2017. I giochi sono ora più che mai aperti e incerti alla luce del cambio di guardia ai vertici della diplomazia americana e della nomina di John Bolton quale nuovo consigliere per la sicurezza nazionale a partire da aprile 2018.

In conclusione, tra la fine del 2017 e l'inizio del 2018 è apparso evidente che la politica americana in Medio Oriente si sia lentamente ripasmata con l'obiettivo di tornare ad avere un ruolo più attivo che vada oltre la lotta al terrorismo. La sospensione del dialogo e il venir meno della convergenza russo-americana sulla Siria avrà importanti conseguenze. Da una parte, la Russia sa che molto probabilmente dovrà avere a che fare con la continua presenza americana in Siria, cosa che essa aveva tentato di evitare. In quest'ottica, la Russia dovrà tutelare la propria posizione in Siria per raccogliere i dividendi del conflitto dal punto di vista politico.⁸⁰ Dall'altra, la politica americana rischia di attraversare una nuova fase di cambiamento alla luce delle recenti nuove nomine che sembrano andare nella direzione di un aumento del coinvolgimento diretto

⁷⁸ "Israel, Hizbollah and Iran: Preventing Another War in Syria", International Crisis Group, Report n°182, <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/182-israel-hizbollah-and-iran-preventing-another-war-syria>

⁷⁹ Rex Tillerson, "Remarks on the Way Forward for the United States Regarding Syria", U.S. Department of State, 17 gennaio 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/01/277493.htm>; Julian Borger, "U.S. military to maintain open-ended presence in Syria, Tillerson says", The Guardian, 17 gennaio 2018, <https://www.theguardian.com/us-news/2018/jan/17/us-military-syria-isis-iran-assad-tillerson>

⁸⁰ Maxim Suchkov, "Hosting Syria talks in Sochi presents challenges for Russia", Russia Feed, gennaio 2018, <http://russiafeed.com/hosting-syria-talks-sochi-presents-challenges-russia/>

americano nei teatri di conflitto. Tutto questo non è però accompagnato dalla definizione di una vera e propria strategia di Washington nei confronti del Medio Oriente.

Sebbene gli americani abbiano posto le azioni per contrastare il continuo espansionismo dell'Iran e della sua sfera di influenza nella regione al centro dell'agenda politica e delle alleanze, ciò è stato finora perseguito in maniera indiretta e poco convinta. Ultimo elemento di incertezza per Washington riguarda il ruolo della Turchia in Siria dove essa persegue una politica estera che mira ad assicurare i propri interessi nazionali. In particolare, la Turchia ha attaccato i curdi siriani – gli stessi che sono sostenuti dagli americani –, invadendo di nuovo il nord del paese (dopo l'operazione Scudo dell'Eufrate nell'agosto 2016), stavolta dal lato della zona di Afrin. Tale intervento e l'escalation che si è verificata nei primi mesi del 2018 hanno creato un imbarazzo tra Ankara e Washington e aprono a ulteriori contrasti all'interno dell'Alleanza Atlantica che rischiano di investire anche i partner europei.

Le dieci sfide dell'Unione: una panoramica sulle questioni strutturali e politiche che attendono l'Ue

*di Lorenzo Vai**

Nel 2017, con l'anniversario dei Trattati di Roma, il processo d'integrazione europea ha compiuto sessant'anni. Per l'Unione Europea, che di quel processo è il risultato finale, si è trattato di un compleanno non del tutto felice, avvenuto pochi mesi dopo uno dei passaggi più difficili della sua storia: il referendum che ha sancito la futura uscita del Regno Unito. I compleanni portano spesso a riflettere sul passato e sul futuro, e così è stato anche per l'Unione, le cui istituzioni e stati membri hanno riconfermato il valore del progetto europeo, impegnandosi per un suo rilancio. Un rilancio che sarà però costretto a fare i conti con numerose sfide. Alcune di queste hanno carattere strutturale ed interessano l'esistenza, il funzionamento e l'assetto politico-istituzionale dell'Ue in un'ottica di medio-lungo periodo. Altre sono sfide politiche di natura maggiormente congiunturale, per le quali sono richieste all'Ue delle decisioni e azioni politiche all'interno di un orizzonte temporale di breve-medio periodo. In entrambi i casi, si tratta di sfide che contribuiranno a plasmare la natura dell'Unione che verrà.

1. Le cinque sfide strutturali

1.1 Euroscetticismo

La fiducia dei cittadini europei nell'Ue e nel processo d'integrazione politico-economica ha conosciuto negli ultimi anni un andamento con tendenza negativa, assestandosi nel 2017 intorno al 40 per cento degli intervistati.⁸¹ Sebbene a livello

*L'Ue ha visto l'appoggio
del pubblico calare,
soprattutto in Italia*

* L'autore è ricercatore nel Programma Ue, Politica e Istituzioni dell'Istituto Affari Internazionali.

⁸¹ European Commission, Public opinion in the European Union, Standard Eurobarometer 88, First results, Autumn 2017,

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STAND>

nazionale la percezione e il giudizio sull'Ue risulti variegato (sia nei dati che nelle tendenze), nella maggior parte degli stati è riscontrabile una generale perdita di fiducia. In particolare, tra i cittadini italiani – storicamente tra i maggiori sostenitori del processo di integrazione – si è verificato a partire dal 2010 un significativo aumento della sfiducia che oggi colloca l'Italia tra i paesi più euroscettici.⁸² L'uscita del Regno Unito dall'Ue, i buoni risultati elettorali conseguiti dai numerosi partiti nazionali euroscettici ed eurofobici⁸³, nonché le posizioni assunte da alcuni governi europei, hanno messo in luce un diffuso atteggiamento critico verso il processo di integrazione e le sue istituzioni. Un atteggiamento che, variando dallo scetticismo all'ostilità, rischia di influenzare negativamente il funzionamento delle istituzioni Ue, ponendo peraltro dei problemi legati alla loro legittimità democratica. Per l'Ue e per tutti i governi nazionali desiderosi di sostenerne il progetto, l'euroscetticismo rappresenta una sfida esistenziale, il cui esito avrà ripercussioni su tutte le questioni riguardanti il futuro dell'Unione. L'iniziativa politica necessaria ad affrontare questa sfida richiede un duplice impegno. All'Ue spetta il compito di avanzare proposte e sostenere decisioni che rispondano direttamente alle istanze che fomentano l'euroscetticismo, come la gestione del fenomeno migratorio o la ripresa economica. Agli stati membri tocca assicurare l'indispensabile sostegno politico a queste iniziative, lavorando per una convergenza tra l'interesse nazionale e quello europeo, e adottando una corretta informazione sulle competenze ed attività dell'Ue. Laddove queste iniziative non fossero perseguibili a causa di visioni inconciliabili tra le parti, è possibile prendere strade alternative all'unanimità, che permettano agli stati membri e ai loro cittadini di perseguire un maggiore o minore livello d'integrazione. È il caso della cosiddetta integrazione differenziata.

1.2 Integrazione differenziata

Per integrazione differenziata si intende la possibilità che tra gli stati membri dell'Ue si sviluppino diversi livelli di integrazione, dando vita a cooperazioni o a passaggi di competenze a livello sovranazionale a cui partecipano solo un gruppo di paesi. Come dimostra l'eurozona o lo spazio Schengen, l'integrazione differenziata non è una novità per

*La differenziazione è l'unica
strada per preservare
l'integrazione in un'Ue a 27*

l'Unione, i cui paesi mostrano già un certo grado di disomogeneità, dettato da scelte politiche permanenti o periodi transitori. Sin dal Trattato di Maastricht (1992-93), l'allora neonata Ue ha iniziato a interessare ambiti politici ritenuti al cuore della sovranità nazionale, come la politica monetaria, la sicurezza interna e gli affari esteri. Ciò ha modificato la natura del progetto europeo, che iniziava a fare i primi passi verso un'unione politica. Negli anni successivi, la conduzione delle nuove politiche comuni, attuata spesso attraverso il metodo intergovernativo (cioè con voto unanime degli stati membri), si è rivelata portatrice di due effetti. Tra i cittadini ha contribuito ad accendere i sentimenti euroscettici a causa dell'inefficiente gestione delle suddette politiche. Tra i paesi membri – saliti di numero grazie agli allargamenti del 2004, 2007

ARD/surveyKy/2143. È interessante notare come la fiducia nei governi e nei parlamenti nazionali, a livello medio europeo, si assesti a livelli ancora più bassi, intorno al 35% (ibid.)

⁸² Cfr. Nando Pagnoncelli, Che cosa gli europei e gli italiani pensano dell'Europa, IPSOS, 8 novembre 2017.

⁸³ Con il termine "euroscettici" si è soliti definire le posizioni più o meno critiche nei confronti dell'attuale assetto e funzionamento dell'Unione, senza che si manifesti una generalizzata contrarietà ai processi d'integrazione sovranazionale. Quest'ultimo, invece, è l'aspetto che caratterizza le posizioni cosiddette "eurofobiche".

e 2013 – ha fatto emergere visioni divergenti su quale debba essere la meta finale del processo d'integrazione⁸⁴. Per alcuni l'Ue dovrebbe limitarsi a un'unione economica, per altri dovrebbe estendersi in aree politiche oggi sotto la parziale o esclusiva sovranità degli stati membri. Considerando questi presupposti, l'integrazione differenziata si pone come una possibile soluzione tra chi vorrebbe perseguire una maggiore integrazione e chi no.⁸⁵

Sebbene i leader degli stati membri abbiano esplicitamente indicato questa possibilità nella Dichiarazione adottata il 25 marzo 2017, durante le celebrazioni del 60° anniversario dei Trattati di Roma, e la Commissione europea abbia fatto lo stesso nel suo Libro bianco sul futuro dell'Unione⁸⁶, il lancio di ulteriori differenziazioni nell'Ue pone questioni non semplici da risolvere. In primo luogo, l'uniformità istituzionale e legislativa necessaria al buon funzionamento dell'Unione rischia di essere indebolita da un eccessivo livello di differenziazione tra paesi (si pensi al mercato unico). In secondo luogo, un'eccessiva differenziazione potrebbe intaccare l'unità del progetto europeo e i sentimenti ad esso collegati, specialmente se alcuni paesi dovessero sentirsi esclusi. Allo stesso tempo, una ricerca dell'inclusione che non tenga conto delle ambizioni dei paesi decisi a perseguire un'unione “sempre più stretta” potrebbe rivelarsi controproducente per il conseguimento degli obiettivi prefissati.⁸⁷ Un'Ue a geometria variabile si prospetta perciò come un'opportunità per rilanciare il processo d'integrazione e evitarne la disintegrazione – nel senso di ulteriori abbandoni, come la Brexit, o cooperazioni istituite al di fuori dell'Ue.

1.3 *Approfondimento dell'Unione economica e monetaria*

Nonostante le riforme che hanno interessato la governance economica dell'Ue a seguito della recente crisi economica – dalle modifiche al Patto di stabilità (*six pack* e *two pack*)⁸⁸ fino al lancio dell'Unione bancaria, passando per l'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità – il consolidamento e rafforzamento dell'Unione economica e monetaria (Uem) rimane una sfida prioritaria per la stabilità e la crescita economica dell'Ue, ed in particolar modo dell'eurozona.

⁸⁴ Cfr. Sergio Fabbrini, Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa, Laterza, Roma, 2017.

⁸⁵ Nicoletta Pirozzi, Pier Domenico Tortola, Lorenzo Vai, Differentiated Integration: A Way Forward for Europe, Roma, IAI, Marzo, 2017, <http://www.iai.it/it/pubblicazioni/differentiated-integration-way-forward-europe>

⁸⁶ Consiglio europeo, La dichiarazione di Roma, Roma, 25 marzo 2017, http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Approfondimenti/EU60/RomaDichiarazione_it17.pdf; Commissione europea, Libro bianco sul futuro dell'Europa, COM(2017), Bruxelles, 1 marzo 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_bianco_sul_futuro_dell_europa_it.pdf (si veda lo scenario 3).

⁸⁷ Cfr. Lorenzo Vai, Libertà è differenziazione. Ragioni e condizioni di un'Ue a geometria variabile, Policy Paper n. 24, Centro Studi sul Federalismo, Torino, maggio 2017, <http://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/policy-paper/1272-liberta-e-differenziazione-ragioni-e-condizioni-di-un-ue-a-geometria-variabile>

⁸⁸ Il Patto di stabilità e crescita è un accordo stipulato nel 1997 tra i paesi dell'Ue, al fine di garantire la stabilità monetaria dell'Uem attraverso una comune disciplina di bilancio che evitasse gli eccessivi disavanzi pubblici. Nello specifico, il patto recepiva i criteri di Maastricht utilizzati per l'ammissione dei singoli stati all'area: deficit di bilancio pubblico inferiore al 3 percento del Pil, e debito pubblico inferiore al 60 percento del Pil. In seguito ad alcuni problemi nel rispetto di queste regole da parte degli stati e nell'efficacia delle procedure di controllo, sulla spinta della crisi economica, l'Ue ha approvato una serie di regolamenti e direttive, conosciuti nel loro insieme con il nome di *six pack* e *two pack*. Questi hanno rafforzato la sorveglianza macroeconomica dell'Unione, prevedendo un sistema di *early warning* in caso mancato rispetto dei parametri, e un sistema sanzionatorio più rapido ed efficace. Cambiamenti che, in linea generale, hanno comportato un aumento dei poteri di controllo assegnati alla Commissione.

Nel 2015 la relazione dei ‘cinque presidenti’ (Consiglio europeo, Commissione, Parlamento europeo, Eurogruppo e Banca centrale) aveva delineato un piano e una tabella di marcia per il raggiungimento di un consolidamento dell’Uem entro il 2025⁸⁹, a cui è seguito nel 2017 un documento di riflessione da parte della Commissione.⁹⁰

Quattro sono i fronti di azione individuati: a) raggiungere una maggiore convergenza, prosperità e coesione sociale tra i paesi; b) completare l’Unione bancaria e varare l’unione dei mercati dei capitali per dar vita ad una vera Unione finanziaria; c) costruire un’Unione di bilancio garantendo politiche di bilancio integrate; e d) rafforzare il controllo democratico nell’architettura politico-istituzionale dell’Uem.

*Convergenza macroeconomica,
Unione bancaria, bilancio
integrato e controllo
democratico le sfide per l’Ue*

Per ognuna di queste azioni, le sfide che attendono l’Unione ed i suoi stati sono molteplici. In un sistema peculiare qual è quello dell’Ue, dove le competenze in ambito economico sono divise tra i livelli nazionale ed europeo, e le politiche redistributive comunitarie limitate, la convergenza auspicata dall’Unione economica passa principalmente attraverso il coordinamento tra i paesi e la

loro capacità di attuare le riforme stabilite. In tal senso, il Semestre europeo⁹¹ è un progresso, a cui tuttavia andrebbero affiancati strumenti macroeconomici in grado di sostenerne concretamente gli obiettivi.⁹² È circa l’individuazione e la natura di questi strumenti, sia legali che finanziari, che si svolge da ormai diversi anni un difficile confronto tra le istituzioni dell’Ue e gli stati membri.

All’interno di questo dibattito occupa un posto di primo piano il tema delle risorse. I limitati canali di finanziamento del bilancio comunitario (diritti doganali, Iva, e contributi statali) non permettono all’Unione di sostenere nuove politiche di investimento e coesione economica. L’emissione di bond europei o l’introduzione di prelievi fiscali da destinare all’Ue offrirebbero una soluzione a questo problema, ma hanno finora riscontrato una fredda accoglienza da parte di alcuni paesi. Alla fine del 2016, il rapporto licenziato dal Gruppo ad alto livello sulle risorse proprie ha cercato di illustrare le possibili alternative per diversificare e rafforzare le entrate del bilancio dell’Ue senza dover ricorrere ad una riforma dei Trattati.⁹³ Tuttavia, malgrado le rinegoziazioni del Quadro finanziario pluriennale (il gergo Ue per indicare la definizione della spesa del bilancio Ue) siano alle porte, le proposte avanzate dal documento non sembrano aver trovato una sponda politica.

⁸⁹ Jean-Claude Juncker et. al., Completing Europe’s Economic and Monetary Union, Commissione europea, Bruxelles, 2015, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf

⁹⁰ Commissione europea, Documento di riflessione sull’approfondimento dell’Unione economica e monetaria, Bruxelles, 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_it.pdf

⁹¹ Il semestre europeo è un quadro di coordinamento delle politiche economiche nazionali. Istituito nel 2010, il semestre prevede una valutazione preventiva dei bilanci degli stati membri da parte della Commissione e del Consiglio europeo. L’obiettivo della procedura è quello di valutare ex ante l’azione dei paesi in modo da garantire delle finanze pubbliche sane, evitare gli squilibri macroeconomici all’interno dell’Unione, attuare le riforme strutturali per aumentare la crescita e l’occupazione, e rilanciare gli investimenti.

⁹² Cfr. Juncker, et. al., ibid.

⁹³ Gruppo ad alto livello sulle risorse proprie, Sintesi e raccomandazioni, Dicembre 2016, http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-executive-summary-recommendations_it.pdf

Infine, l'architettura politico-istituzionale dell'Uem rimane un cantiere aperto. A seguito di una gestione fortemente intergovernativa della crisi dell'eurozona è stata messa in dubbio la legittimità democratica dell'Uem, e un ripensamento del ruolo assegnato al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali non è più rinviabile. In aggiunta, il dibattito sulle riforme specifiche per l'eurozona – quali l'istituzione di un bilancio proprio e di un ministro del tesoro responsabile – ha attirato l'attenzione su un tema più generale, quello delle differenze tra i paesi dell'area euro e quelli che non ve ne fanno parte. Differenze che, secondo il presidente della Commissione Jean-Claude Juncker, sono temporanee, essendo l'adozione dell'euro un requisito ormai indispensabile per far parte dell'Unione.⁹⁴ Secondo altri, invece, potrebbero rappresentare la base istituzionale sulla quale erigere una differenziazione a carattere permanente.⁹⁵

1.4 Tutela dello stato di diritto

L'Europa è prima di tutto una comunità di diritto. In assenza di una produzione normativa che assicuri delle regole comuni, e senza un comune rispetto dei diritti e doveri da esse derivanti, qualsiasi tentativo di integrazione risulterebbe infine disfunzionale. È anche per questa ragione che tra i cosiddetti criteri di Copenaghen, che stabiliscono i parametri che uno stato candidato deve rispettare per poter far parte dell'Ue, vi è la presenza di istituzioni democratiche che possano assicurare lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, insieme alla capacità di recepire ed applicare l'*acquis communautaire*, cioè il diritto europeo prodotto dalla legislazione e giurisprudenza delle istituzioni Ue.

Per la prima volta lo stato di diritto è in questione in un paese membro dell'Ue

In tempi recenti, il rispetto di questi obblighi fondamentali è minacciato dai governi di alcuni stati membri, segnatamente Ungheria e Polonia. Lo scorso dicembre, la Commissione ha proposto al Consiglio l'attivazione dell'art. 7 del Trattato sull'Unione europea nei confronti della Polonia, il cui governo è accusato di

mettere a repentaglio l'indipendenza del potere giudiziario.⁹⁶ Se attivato (è necessaria una votazione unanime del Consiglio seguita da una votazione a maggioranza qualificata), l'art. 7 può condurre alla sospensione dei diritti di voto per il paese sotto accusa. Si tratta nella pratica di un'opzione remota, mai esercitata sinora, ma la cui semplice minaccia può portare a uno scontro diplomatico con il governo polacco, a cui altri paesi come l'Ungheria potrebbero far eco. Gli attacchi nazionali allo stato di diritto non colpiscono solamente i cittadini dei paesi a rischio, ma l'intera tenuta dell'Unione.

1.5 Allargamento

⁹⁴ Jean-Claude Juncker, Discorso sullo stato dell'Unione, Bruxelles, 13 settembre 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_it.htm

⁹⁵ Cfr. Fabbrini, op. cit; Federica Bianchi, "Valéry Giscard d'Estaing: le mie proposte per salvare l'Europa", in L'Espresso, 20 marzo 2017, <http://espresso.repubblica.it/plus/articoli/2017/03/17/news/valery-giscard-d-estaing-le-proposte-per-salvare-l-europa-1.297391>

⁹⁶ European Commission, Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland, Comunicato stampa, Bruxelles, 20 dicembre 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm

Dopo le guerre degli anni 1990, la regione balcanica ha iniziato il suo cammino di avvicinamento all'Ue. La Slovenia e la Croazia sono entrate a far parte dell'Unione rispettivamente nel 2004 e 2013, e il Montenegro e la Serbia, insieme all'Albania e all'ex

Repubblica jugoslava di Macedonia (conosciuta con l'acronimo inglese Fyrom⁹⁷), vantano oggi lo status di paesi candidati. La conduzione e la gestione di un processo di allargamento che possa garantire la definitiva stabilizzazione della regione, unita a un consolidamento democratico e allo sviluppo economico, è una delle sfide più complesse per l'Unione. Gli effetti politici dell'allargamento a est non sono stati indolori per l'Ue, le cui decisioni devono ora riuscire a mettere d'accordo – o quasi – ventotto governi (ventisette dopo la Brexit), per poi doversi applicare in contesti e realtà eterogenee. D'altro canto, chiudere le porte del processo d'integrazione a questi paesi non farebbe che avvicinarli verso altri attori internazionali desiderosi di allargare la propria sfera di influenza in Europa (cfr. il costante tentativo di proiezione russa nei Balcani). Riuscire a mantenere questi paesi vicino all'Ue, senza che ne influenzino negativamente il funzionamento una volta entrati, richiederà attenzione politica e investimenti per molti anni ancora.⁹⁸ Prevedendo nuovi livelli di cooperazione ed integrazione, i futuri sviluppi derivanti da un'integrazione differenziata potrebbero al contempo aprire nuovi scenari che permettano un allargamento meno traumatico e nuove opportunità per tutti i paesi terzi che volessero intensificare le relazioni con l'Ue, senza farne parte a pieno titolo.

L'allargamento ai Balcani è lontano ma l'Ue deve continuare a investire nella regione

2. Le cinque sfide politiche

2.1 Migrazione

L'immigrazione che sta interessando l'Europa, e in particolare alcuni suoi paesi tra cui l'Italia, è la principale preoccupazione dei cittadini europei.⁹⁹ La gestione del fenomeno a livello europeo si è rivelata deficitaria, mostrando tutti i limiti legislativi del regolamento in vigore, il c.d. Dublino III, e i limiti politici simboleggiati dall'insuccesso del piano di ricollocamento dei richiedenti asilo proposto dalla Commissione.¹⁰⁰ Se piccoli passi avanti sono stati fatti con l'ampliamento dei compiti dell'Agenzia Frontex, la costituzione di una guardia costiera e di frontiera europea (con compiti di valutazione, assistenza, coordinamento e monitoraggio delle capacità nazionali), e il lancio dell'operazione navale EunavforMed Sophia tesa a contrastare la tratta dei migranti, non è stato però possibile affrontare le debolezze strutturali del sistema comune di asilo.

L'immigrazione non può essere gestita efficacemente se non in sede Ue

Il criterio di primo ingresso sancito da Dublino III, che assegna al primo paese d'entrata la competenza a valutare la domanda di asilo prendendosi cura del richiedente, ha creato una disuguaglianza tra i paesi dell'Unione fonte di forte tensioni, che hanno condotto alla parziale riattivazione dei controlli alle frontiere dello spazio Schengen. A livello internazionale, la

⁹⁷ Former Yugoslav Republic of Macedonia.

⁹⁸ Cfr. Eleonora Poli, *The Western Balkans in the European Union: Enlargement to What, Accession to What?*, Documenti IAI, 17:12, IAI, Roma, 2017, <http://www.iai.it/en/pubblicazioni/western-balkans-european-union-enlargement-what-accession-what>

⁹⁹ European Commission, *Public opinion in the European Union*, op. cit., p. 4.

¹⁰⁰ Massimo Bordignon, Simone Moriconi, *The case for a common European refugee policy*, Policy contribution, no. 8, Bruegel, Bruxelles, 2017, <http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/03/PC-08-2017.pdf>

conclusione di accordi atti a contrastare l'immigrazione illegale, come quello raggiunto tra l'Ue e la Turchia, o il memorandum firmato tra l'Italia e la Libia, hanno sollevato più di una critica sul rispetto dei diritti umani nella loro applicazione da parte dei paesi extra-europei coinvolti.¹⁰¹ L'azione prioritaria per porre fine all'emergenza passa da una riforma del sistema di asilo europeo che preveda una gestione condivisa dei richiedenti asilo o, in alternativa, degli strumenti di sostegno ai paesi maggiormente interessati dai flussi. La riforma del regolamento di Dublino approvata dal Parlamento europeo nell'ottobre 2017 ha introdotto alcune novità che vanno in questa direzione¹⁰², ma la sua definitiva approvazione è ora al vaglio del Consiglio, dove alcuni stati sono parsi meno propensi a rivoluzionare l'impianto in vigore. Sebbene l'insostenibilità di quest'ultimo sia ormai assodata, la sfida sarà trovare una soluzione di compromesso in grado di fronteggiare il fenomeno e preservare l'unità tra paesi, già dimostratisi poco avvezzi alla reciproca solidarietà.

2.2 *Sicurezza interna*

La seconda preoccupazione dei cittadini europei è il terrorismo.¹⁰³ Gli attentati su suolo europeo in questi ultimi anni hanno evidenziato le debolezze della cooperazione tra polizie e servizi di intelligence degli stati Ue. Complice una ritrosia nazionale a cooperare in ambiti storicamente considerati al cuore della sovranità nazionale, quali sono la sicurezza e la giustizia, le iniziative intraprese a livello europeo si sono rivelate insufficienti o tardive.

Ad esempio, nel 2016, all'interno di Europol, l'agenzia di coordinamento delle forze di polizia Ue, è stato creato lo *European Counter Terrorism Centre* (Ectc), mentre nel 2012 è stato istituito dal Servizio europeo per l'azione esterna (Seae, ovvero il servizio diplomatico europeo) lo *European Union Intelligence and Situation Centre* (Euist). Sia nello Ectc che nello Euist operano poco più di ottanta funzionari, un numero irrisorio se confrontato ai ventimila e più dipendenti della Cia. Inoltre, le informazioni utilizzate dai centri provengono in gran parte dagli stati membri, essendo l'Ue sprovvista di una propria autonomia operativa in materia di intelligence. Insomma, la sicurezza dei cittadini europei è nelle mani degli stati, il cui coordinamento si trova costretto a fare conti con: pletore di agenzie e dipartimenti diversi per natura e funzioni; una riluttanza alla condivisione di informazioni giustificata dalla salvaguardia delle proprie fonti; e le difficoltà derivanti dall'applicazione della legislazione sul trattamento ed il trasferimento dei dati.¹⁰⁴ Per prevenire nuovi attentati terroristici, nel breve medio periodo, l'opzione più realistica appare quella di un serio rafforzamento della cooperazione tra gli stati membri da attuarsi attraverso le strutture offerte dall'Ue. Se ciò non dovesse avvenire, il pericolo non riguarderebbe

Maggiore cooperazione intra-Ue è componente fondamentale del contrasto al terrorismo

¹⁰¹ Nils Muiznieks, "Stop Your Backsliding, Europe", in The New York Times, 14 marzo 2016, <https://www.nytimes.com/2016/03/15/opinion/stop-your-backsliding-europe.html>; Bianca Benvenuti, "I limiti della strategia Minniti", in AffarInternazionali, 18 gennaio 2017, <http://www.affarinternazionali.it/2017/01/limiti-della-strategia-minniti/>

¹⁰² Elena Leoparco, "Dublino IV: una riforma necessaria per il bene dell'Europa", in AffarInternazionali, 20 novembre 2017, <http://www.affarinternazionali.it/2017/11/dublino-riforma-necessaria-europa/>

¹⁰³ European Commission, *ibid.*

¹⁰⁴ Didier Bigo, et. al., The EU and its Counter-Terrorism Policies after the Paris Attacks, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, N. 84, 2015, https://www.ceps.eu/system/files/No%2084%20EU%20Responses%20to%20Paris_0.pdf

esclusivamente un deterioramento della sicurezza, ma anche la sopravvivenza della libera circolazione, proprio ciò che è ritenuto dagli europei la più grande conquista dell'Unione.¹⁰⁵

2.3 Politiche sociali e di sostegno alla crescita economica

Sempre secondo i cittadini europei, la terza preoccupazione a cui l'Ue è chiamata a rispondere è quella della situazione economica.¹⁰⁶ Gli effetti della crisi che aveva investito molti paesi dell'Ue si stanno affievolendo, facendo spazio ai primi segnali di ripresa economica. L'eredità degli anni di recessione e stagnazione economica continua tuttavia a gravare sulle fasce di popolazione più povere. La ricerca di una maggiore eguaglianza economico-sociale tra gli europei si presenta quindi come una delle maggiori sfide per l'Ue e i suoi stati membri, il cui modello sociale rappresenta uno dei capisaldi dell'identità europea.

*L'Ue fatica ad avere
un impatto sociale
significativo*

Nel 2017 l'Unione ha adottato il Pilastro europeo dei diritti sociali, che definisce i principi condivisi sui quali fondare un'azione europea e nazionale che assicuri pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, mercati dinamici e condizioni di lavoro eque, un sostegno pubblico e una protezione sociale tesa all'inclusione.¹⁰⁷ Il Pilastro può considerarsi un passo importante

nel riconoscimento di quella dimensione sociale dell'Europa troppo spesso trascurata, ma è solo un punto di partenza, i cui potenziali sviluppi rimangono materia di dibattito.¹⁰⁸

La lotta alla disuguaglianza e la promozione dell'inclusione economico-sociale spettano in primis agli stati. Attualmente, l'Ue può offrire il proprio apporto promuovendo l'occupazione e lo sviluppo attraverso il Fondo sociale europeo, oppure in maniera indiretta, sostenendo la crescita economica con investimenti e finanziamenti (lo ha fatto ad esempio con il Piano di investimenti per l'Europa, conosciuto come Piano Juncker). Si tratta di un compito la cui portata sarà ridefinita nei mesi a venire dal prossimo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, a cui spetta decidere quali siano le priorità che meritano più o meno risorse, in tempi in cui a Bruxelles viene chiesto di "fare di più con meno".¹⁰⁹

2.4 Difesa

Il 2017 è stato un anno ricco di iniziative per la difesa europea. La Commissione ha istituito un Fondo europeo per la difesa, che per la prima volta nella storia dell'Ue finanzia ricerca, sviluppo e acquisizione di capacità militari comuni¹¹⁰; l'Agenzia europea per la difesa (Eda) inizierà a condurre una

*Nonostante i progressi
dell'ultimo anno, la difesa
europea resta un'incognita*

¹⁰⁵ Ibid, p. 34.

¹⁰⁶ Ibid., p. 4.

¹⁰⁷ <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/11/17/european-pillar-of-social-rights-proclamation-and-signing/>; EuVisions, The European Pillar of Social Rights, Thematic Briefing 6, 2017, [http://www.euvisions.eu/thematic-briefing-european/](http://www.euvvisions.eu/thematic-briefing-european/)

¹⁰⁸ Cfr. Commissione europea, Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa, Bruxelles, 26 aprile 2017, https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-social-dimension-europe_it

¹⁰⁹ Commissione europea, Documento di riflessione sul futuro delle finanze Ue, Bruxelles, 28 giugno 2017, https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-eu-finances_it

¹¹⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_it.htm

revisione annuale dei bilanci e delle spese nazionali nel campo della difesa (*Coordinated Annual Review on Defence*, Card), al fine di assicurare maggiore coordinamento; e infine gli stati membri hanno lanciato la Cooperazione strutturata permanente (Pesco), che promette di rafforzare a più livelli la cooperazione militare, dallo sviluppo di capacità comuni alla dimensione operativa.¹¹¹ Ciò che rimane da capire è fino a che punto le aspettative generate da queste iniziative verranno soddisfatte. La costruzione di una difesa comune è uno degli ambiti che trova maggiore sostegno nell'opinione pubblica¹¹², ma è anche uno dei pilastri più sensibili della sovranità nazionale, cosicché le ambizioni poste sul tavolo potrebbero rimanere tali a lungo, o essere annacquate dalle divergenze tra i tanti paesi coinvolti (alla Pesco partecipano tutti gli stati membri tranne Danimarca e Malta). I fattori di ostacolo e le incertezze non mancano, a iniziare dalle relazioni con la Nato, fino agli effetti che le divisioni tra i paesi in politica estera potrebbero avere.

2.5 Relazioni transatlantiche, Russia e vicinato

Gli Stati Uniti sono stati storicamente sostenitori del progetto d'integrazione europea, pur con forti ambiguità durante il primo mandato di George W. Bush (2001-2005). Con Donald Trump, però, gli Stati Uniti hanno un presidente apertamente scettico, quando non ostile, alla costruzione europea. L'Unione viene tendenzialmente considerata da Trump come un antagonista agli interessi nazionali, soprattutto di natura commerciale (si pensi alla minaccia di dazi verso i prodotti europei). Non a caso Trump in campagna elettorale ha salutato la Brexit come una "benedizione", a differenza dell'allora presidente Barack Obama che si era esposto politicamente per scongiurarla. La partnership transatlantica, pur rimanendo un punto fermo della visione strategica europea¹¹³, dovrà essere in parte e temporaneamente riconsiderata nelle sue priorità e modalità di conduzione. Inoltre, considerata l'importanza che gli Usa ricoprono nelle visioni strategiche di alcuni paesi europei, il pericolo che un deterioramento delle relazioni transatlantiche possa ripercuotersi negativamente sull'unità dell'Ue non è da sottovalutare.

Nell'Ue, Trump vede soprattutto un competitore

Le sfide poste all'Ue in termini di crescita economica, coesione politica e sicurezza non riguardano ovviamente solo il nuovo corso di Washington. L'attivismo russo manifestatosi con l'annessione della Crimea, le provocazioni militari lungo i confini dei paesi baltici, e i frequenti attacchi cibernetici, mettono continuamente sotto pressione i paesi dell'Ue. D'altro canto, se i risultati delle sanzioni imposte dall'Ue alla Russia a seguito della crisi in Ucraina non sono di semplice valutazione¹¹⁴, è comunque auspicabile che queste misure non rimangano l'unica strada

¹¹¹ Alessandro Marrone, Due scenari per la difesa europea, Osservatorio di politica internazionale, Focus Euroatlantico, n. VI, (ottobre 2017- gennaio 2018), 2017, http://www.iai.it/sites/default/files/pi_fe_06.pdf

¹¹² Commissione europea, Documento di riflessione sul futuro della difesa europea, 7 giugno 2017, p. 8, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_en.pdf

¹¹³ Cfr. Federica Mogherini, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, European Union, Bruxelles, 2017, https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web_0.pdf

¹¹⁴ Daniel Gros, Federica Mustilli, The Effects of Sanctions and Counter-Sanctions on EU-Russian Trade Flows, CEPS Commentaries, 5 luglio 2016, <https://www.ceps.eu/publications/effects-sanctions-and-counter-sanctions-eu-russian-trade-flows>

nella ricerca di una soluzione dei problemi tra Mosca e Bruxelles. La normalizzazione dei rapporti necessita del più ampio uso di strumenti ed iniziative diplomatiche.

Infine, i problemi dell'instabile vicinato europeo, dai paesi del Nord Africa fino a quelli del Medio Oriente, hanno conseguenze dirette per l'Europa (si pensi all'aumento dei flussi migratori e alle minacce per la sicurezza derivanti dai conflitti in atto). Un vicinato stabile è quindi nel pieno interesse degli europei. Si tratta nondimeno di un obiettivo che nessuno degli stati membri dell'Ue può raggiungere da solo, e che non sembra neppure alla portata dell'Ue nel suo insieme. La sfida per un vicinato pacificato e sicuro richiederà un importante e costante impegno da parte dell'Unione che, oltre assicurare maggiore coerenza di tutti gli strumenti politici e economici messi in campo, non potrà prescindere dal coinvolgere e collaborare con altri attori regionali, tra i quali spiccano la Turchia e l'Egitto, paesi con i quali le relazioni potrebbero riservare più di un attrito.

2. Sfide europee ed italiane

L'interesse italiano tende a coincidere con l'approfondimento dell'Ue non solo per un ideale politico, ma anche per un calcolo politico. L'Italia è da considerarsi al massimo una media potenza, priva di un peso politico-economico capace di assicurarle un'indipendenza decisionale dagli altri paesi. Da sola rischierebbe di trovarsi in balia di decisioni prese in altre capitali, con poche chance di influenzarle, e con ancora meno mezzi per opporvisi. In tal senso, la cornice politico-istituzionale dell'Unione offre all'Italia la possibilità di esser parte di un sistema regionale vincolato da regole e condotte, in grado di attenuare le differenze di potenza tra i paesi, che sono costretti a sedersi tutti intorno ad un tavolo per discutere e decidere. Un arretramento dell'integrazione implicherebbe un rafforzamento di logiche competitive all'interno dell'Europa, da cui l'Italia avrebbe più da perderci che guadagnarci.

*Senza Europa,
l'Italia è più debole*

Ciò non significa che per Roma un avanzamento dell'integrazione europea sia positivo a priori. Questo dipenderà da come l'Ue affronterà le sue sfide, e a quale risultati queste la faranno giungere. Non è quindi scontato, ad esempio, che qualsiasi iniziativa mirata a consolidare l'eurozona sia positiva per l'Italia, come non è indifferente per il paese l'allocazione delle risorse europee nel prossimo quadro finanziario pluriennale, o ancora l'attuazione di integrazioni differenziate che escludano la sua partecipazione. Molto dipenderà dalla partecipazione italiana, ovvero dalle proposte che sarà in grado di avanzare, e dal consenso che sarà in grado di costruire. Insomma, per contare nel mondo, l'Italia ha bisogno di un'Europa unita, ma per contare in Europa, l'Italia dovrà contribuire alle sue sfide, senza farsi trovare impreparata.

Agenda dei prossimi eventi internazionali

Aprile

2-20	New York	Onu, sessione annuale, Commissione per il disarmo
3-6	New York	Onu, Assemblea generale, conferenza intergovernativa per l'adozione del global compact sulla migrazione
4-15	Parigi	Unesco, 204 ^a sessione del consiglio amministrativo
10-11	Bruxelles	Ue, riunione del Comitato politico e di sicurezza (CPS)
11	Bruxelles	Ue, Coreper II
11	Bruxelles	Ue, Coreper I
11	Bruxelles	Ue, riunione del Comitato militare (Eumc)
9-13	Parigi	Unesco, 204 ^a sessione del Consiglio Amministrativo
12	Bruxelles	Ue, riunione del Consiglio degli Affari Generali
12-13	Vienna	Iaea, 15° incontro sullo scambio informazioni sulla sicurezza nucleare
13	Bruxelles	Ue, riunione del Comitato politico e di sicurezza (CPS)
13	Bruxelles	Ue, Coreper I
16-20	Vienna	Aiea, 31° incontro del gruppo consultivo sulla sicurezza nucleare
16	Bruxelles	Ue, riunione del Consiglio degli Affari Esteri
16-19	Strasburgo	Ue, sessione plenaria del Parlamento europeo
17	Bruxelles	Ue, riunione del Consiglio degli Affari Generali
17	Bruxelles	Ue, riunione del Comitato politico e di sicurezza (CPS)
17-18	Roma	Ifad, 123 ^a sessione Consiglio Amministrativo
18	Bruxelles	Ue, Coreper II
18	Bruxelles	Ue, Coreper I
18-27	Ginevra	Ue, Coreper II
19	Bruxelles	Ue, riunione del Comitato politico e di sicurezza (CPS)
20	Bruxelles	Ue, Coreper I
19-20	Bruxelles	Ue, riunione del Comitato militare (Eumc)
20-22	Washington	riunione annuale del consiglio dei governatori di Banca mondiale e Fondo monetario internazionale

24	Bruxelles	Ue, riunione del Comitato politico e di sicurezza (Cops)
24-27 (Sagna)	Vienna	Aiea, 20° incontro della Standing Advisory Group for Nuclear Applications
25	Bruxelles	Ue, Coreper II
25	Bruxelles	Ue, Coreper I
27	Bruxelles	Ue, Coreper I
27	Bruxelles	Ue, riunione dell'Eurogruppo

Maggio

2	Bruxelles	Ue, riunione del Comitato militare (Eumc)
2	Bruxelles	Ue, Coreper II
2	Bruxelles	Ue, Coreper I
2-3	Bruxelles	Ue, riunione del Comitato politico e di sicurezza (Cops)
2-3	Strasburgo	Ue, sessione plenaria del Parlamento europeo
4	Bruxelles	Ue, Coreper I
8	Bruxelles	Ue, riunione del Comitato militare (Eumc)
8	Bruxelles	Ue, Coreper II
8	Bruxelles	Ue, Coreper I
7-11	Vienna	Aiea, riunione del Consiglio Amministrativo
10	Nairobi	Unep, 142° incontro comitato dei rappresentanti permanenti
14	Bruxelles	Ue, riunione del Consiglio affari generali
14	Bruxelles	Ue, Consiglio di associazione Ue-Algeria
14-15	Bruxelles	Ue, riunione del Comitato politico e di sicurezza (Cops)
14-16	New York	Onu, conferenza internazionale sul disarmo nucleare
14-18	Ginevra	Unctad, 21ª sessione della Commissione sulla tecnologia e lo sviluppo
14-18 crimine	Vienna	Unodc, 27ª sessione della Commissione sulla giustizia e la prevenzione del
15	Bruxelles	Ue, Coreper II
16	Bruxelles	Ue, Coreper I

17	Bruxelles	Ue, riunione del Comitato politico e di sicurezza (Cops)
17	Sofia	Summit Ue-Balcani Occidentali
22	Bruxelles	Ue, riunione del Consiglio affari esteri (sviluppo)
22	Bruxelles	Ue, riunione del Consiglio affari esteri (commercio)
22-23	Bruxelles	Ue, riunione del Comitato politico e di sicurezza (Cops)
23	Bruxelles	Ue, riunione del Comitato militare (Eumc)
24	Bruxelles	Ue, Coreper II
24	Bruxelles	Ue, riunione dell'Eurogruppo
25	Bruxelles	Ue, riunione del Consiglio affari economici e finanziari
25	Bruxelles	Ue, Coreper I
28	Bruxelles	Ue, riunione del Consiglio affari esteri (sviluppo)
28-31	Strasburgo	Ue, sessione plenaria del Parlamento europeo
29	Bruxelles	Ue, Coreper II
30	Bruxelles	Ue, Coreper I
30	Bruxelles	Ue, riunione del Comitato militare (Eumc)
31	Bruxelles	Ue, riunione del Comitato di sicurezza

Giugno

1	New York	Riunione congiunta tra consigli amministrativi Undp/Unfpa/Unops, Unicef, Wfp, Un-Women
1	Bruxelles	Ue, Coreper I
4-5	Bruxelles	Ue, riunione del Consiglio giustizia e affari interni
4-8	New York	Sessione annuale, consiglio amministrativo Undp/Unfpa/Unops
4-8	Roma	Fao, 159 ^a sessione del Consiglio
4-8	Vienna	Iaea, riunione del Consiglio governativo
4-12	Ginevra	Unctad, 65° sessione consiglio commercio e sviluppo
4-5	Bruxelles	Ue, riunione del Comitato politico
5	Bruxelles	Ue, riunione del Comitato politico e di sicurezza (Cops)
6	Bruxelles	Ue, Coreper I

6	Bruxelles	Ue, Coreper II
7	New York	12 ^a riunione degli Stati membri della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna
8-9	Charlevoix	44° Summit G7
9	Ginevra	Ilo, conferenza internazionale del lavoro
11-14	Strasburgo	Ue, sessione plenaria del Parlamento europeo
11-14	New York	Unclos, 28 ^a riunione degli Stati membri
11-14	New York	Unicef, sessione annuale del Consiglio amministrativo
12	Bruxelles	Ue, riunione del Comitato politico e di sicurezza (Cops)
13	Bruxelles	Ue, Coreper I
13-14	Bruxelles	Ue, Coreper II
14	Bruxelles	Ue, riunione del Comitato politico e di sicurezza (Cops)
15	Bruxelles	Ue, Coreper I
19-20	Bruxelles	Ue, riunione del Comitato politico e di sicurezza (Cops)
20	Bruxelles	Ue, Coreper I
21	Bruxelles	Ue, Coreper II
21	Bruxelles	Ue, riunione dell'Eurogruppo
21	Bruxelles	Ue, riunione del Comitato politico e di sicurezza (Cops)
22	Bruxelles	Ue, riunione del Consiglio affari economici e finanziari
25	Bruxelles	Ue, riunione del Consiglio affari esteri
26	Bruxelles	Ue, riunione del Consiglio affari generali
26	Bruxelles	Ue, riunione del Comitato politico e di sicurezza (Cops)
27	Bruxelles	Ue, Coreper I
28-29	Bruxelles	Ue, Riunione del Consiglio europeo

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, 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 allargato

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 AFFARI INTERNAZIONALI

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

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