

# OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

## **Focus** **Euroatlantico**

n. IX – luglio-settembre 2018

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

**Focus**



**FOCUS EUROATLANTICO**  
**luglio 2018-settembre 2018**

*a cura dell'Istituto Affari Internazionali*



## Sommario

*Il terzo 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). Dopo il trimestre più burrascoso per le relazioni transatlantiche dell'era Trump, l'estate ha visto una schiarita almeno sul fronte del commercio, su cui americani ed europei hanno siglato una tregua. Il Vertice Nato si è concluso con una dichiarazione finale congiunta (al contrario di quello del G7 di giugno), ma ciò non ha impedito a Trump di continuare a criticare pesantemente gli alleati europei, in particolare la Germania. In un'occasione, con riferimento al commercio, il presidente Usa ha definito l'Unione Europea un 'nemico' dell'America. L'inasprimento della posizione americana sull'Iran, unita alla dichiarata intenzione degli europei di continuare a rispettare l'accordo nucleare da cui Trump si è ritirato unilateralmente, lascia presagire un aumento delle divisioni transatlantiche in merito.*

*Nel primo approfondimento del Focus, Riccardo Alcaro, Coordinatore della Ricerca e Responsabile del Programma Attori globali dello Iai, spiega la complessa meccanica delle elezioni di metà mandato del prossimo novembre, quando gli americani saranno chiamati a votare un nuovo Congresso. Alcaro riporta i dati dei sondaggi che danno il Partito democratico in netto vantaggio alla Camera dei rappresentanti, e con qualche piccola chance di vincere anche al Senato, e passa poi a valutare quali potrebbero essere le implicazioni per l'amministrazione Trump. Mentre in politica interna anche il solo controllo della Camera darebbe ai democratici ampi poteri ostruzionistici, in politica estera l'amministrazione Trump continuerebbe ad avere larga autonomia.*

*Il secondo approfondimento è dedicato alle politiche migratorie di Stati Uniti ed Europa. Luca Barana, ricercatore presso il Programma Europa dello Iai, riferisce di come i flussi in entrata negli Stati Uniti siano in diminuzione dai primi anni 2000 e di come in Europa l'emergenza del 2015-17 sia largamente superata. Barana passa poi ad analizzare le diverse strategie usate da Usa e paesi europei per rafforzare il controllo alle frontiere, spiegando come gli Usa si siano concentrati su misure di deterrenza e gli europei sull'esternalizzazione del controllo delle frontiere nei paesi di transito. Infine Barana individua segnali di contaminazione reciproca tra i due approcci.*

*Il terzo approfondimento si concentra sulla partecipazione italiana alle missioni all'estero. Andrea Aversano Stabile, assistente alla ricerca presso il Programma Difesa dello Iai, ricorda che l'Italia partecipa, in varia forma, a ben 42 missioni all'estero sotto egida Onu, Ue, Nato, in coalizione multilaterali ad hoc o nell'ambito di accordi bilaterali. Aversano Stabile argomenta che le missioni servono interessi di sicurezza specifici ma anche il più generale interesse strategico a rafforzare la solidità delle alleanze dell'Italia e la credibilità della gestione condivisa delle problematiche di sicurezza. L'autore passa poi in disamina le risorse destinate allo strumento militare da parte dell'Italia per sostenere l'opportunità di un aumento, o quantomeno di una razionalizzazione, delle spese per la difesa.*

## Executive summary

*The third issue of the 2018 Euro-Atlantic Focus begins, as usual, with an analysis of the **state of play in the transatlantic relationship** (supplemented by a number of graphs in the appendix). After a stormy quarter in which they quarrelled on issues ranging from trade to Iran, the US and Europe agreed to a truce on the issue of tariffs. Contrary to what happened at the G7 Summit in June, NATO leaders convening in July managed to release a final joint declaration. This did not prevent President Trump from delivering his usual attacks against America's European allies, especially Germany. On one occasion, the US president went as far as to label the EU as a (commercial) 'foe' of the US. The Trump administration's hardening position on Iran, combined with Europe's stated willingness to keep abiding by the nuclear deal Trump unilaterally abandoned in May, is likely to lead to further transatlantic estrangement.*

*In the first essay of this Focus, Riccardo Alcaro, Research Coordinator and Head of the Global Actors Programme at LAI, explains the complex mechanics of the November **mid-term elections**, when American voters will select a new Congress. Alcaro recalls that polls give Democrats a clear advantage in the race for the House of Representatives, but only a minimal chance of winning the Senate. Alcaro explains that even control of a single chamber would give Democrats considerable obstructionist powers, albeit more in domestic affairs than in foreign policy matters.*

*The second essay elaborates on the differences and similarities of the **border control policies of the United States and Europe**. Luca Barana, Research Fellow at LAI's Europe Programme, reports data showing that inflows peaked in the early 2000s in the US and in 2015-17 in Europe. He argues that the US has adopted a deterrence-based approach aimed at dissuading migrants from even trying the journey into the US, while the Europeans have opted for externalizing border control to transit countries. Barana maintains that elements of cross-pollination can be detected in the two approaches.*

*The third essay is dedicated to **Italy's participation in military missions**. Andrea Aversano Stabile, Assistant Researcher at LAI's Defence Programme, reminds the reader that Italy takes part in 42 missions under a UN, an EU, or a NATO banner, in the framework of multinational ad hoc coalitions, or according to bilateral agreements. Aversano Stabile maintains that participation in missions overseas serves Italy's specific interest in preventing insecurity spillovers as well as its broad strategic interest in the strengthening of Italy's international alliances and the endurance of cooperative security governance mechanisms. He then assesses the adequacy of the resources Italy allocates to the military and advocates an increase in military spending, or a smarter way to do it.*

Istituto Affari Internazionali

## FOCUS EUROATLANTICO

luglio-settembre 2018

### *Indice*

Lo stato delle relazioni transatlantiche.....	1
Grafici.....	7
Le elezioni di metà mandato negli Stati Uniti .....	14
Le politiche migratorie di Usa e Ue a confronto .....	26
L'Italia e le missioni oltremare.....	32
Agenda dei prossimi eventi internazionali.....	43



## Lo stato delle relazioni transatlantiche

di Riccardo Alcaro\*

Dopo un trimestre tempestoso, che ha visto Stati Uniti ed Europa entrare in aperto contrasto su questioni disparate come l'atteggiamento del presidente Usa Donald Trump verso l'Unione Europea e la Nato, il commercio transatlantico, l'accordo nucleare con l'Iran, e il riconoscimento di Gerusalemme come capitale di Israele, l'estate ha portato a un lievissimo rischiarimento sulla travagliata relazione transatlantica. America ed Europa hanno infatti siglato una tregua sulla questione che più stava alimentando risentimento reciproco, ovvero il **commercio transatlantico**. A fine luglio una delegazione guidata dal Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker si è recata in visita a Washington nel tentativo di scongiurare l'incipiente guerra commerciale tra le due sponde dell'Atlantico. Il conflitto si era

### *Usa ed Ue siglano una tregua commerciale*

aperto dopo il rifiuto di Trump di esentare i paesi membri dell'Ue dalle tariffe sull'importazione di acciaio e alluminio adottate dalla sua amministrazione la scorsa primavera. Quando la Commissione europea ha risposto con tariffe su beni americani per un valore di circa tre miliardi di euro, Trump ha istruito il Dipartimento del commercio Usa di avviare un'indagine esplorativa per l'adozione di dazi fino al 25 per cento sull'importazione di automobili europee. Dato l'enorme valore delle esportazioni di macchine europee verso gli Usa, l'imposizione di barriere tariffarie così alte avrebbe comportato un severo inasprimento della contesa commerciale, nonché inferto un duro colpo all'autorità dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc), che disciplina l'uso di tariffe unilaterali. La minaccia di dazi sulle automobili ha spaventato anche gli operatori economici americani, sia per i potenziali effetti sull'inflazione sia per il timore di ulteriori rappresaglie da parte europea.

L'accordo fra Trump e Juncker ha decisamente allentato la tensione, anche se non ha risolto i problemi di fondo. La Commissione europea ha promesso di aumentare le importazioni di gas naturale liquefatto e la quota di semi di soia dagli Stati Uniti. Inoltre, abbandonando una linea rossa che aveva mantenuto per mesi, ha accettato di impegnarsi in un negoziato sul mutuo abbattimento delle tariffe sui beni industriali nonostante le tariffe Usa su alluminio e acciaio restino in vigore (fino ad allora la Commissione aveva condizionato l'avvio di un negoziato alla revoca delle tariffe sui beni europei). In cambio gli Stati Uniti si sono impegnati ad astenersi dall'adottare nuovi dazi per la durata del negoziato.

A settembre la Commissione europea si è anche detta pronta a ridiscutere la decennale questione relativa all'importazione di carne di manzo trattata con ormoni. Già l'amministrazione Obama aveva richiesto che gli europei rivedessero la questione, arrivando a minacciare ritorsioni. Non è chiaro tuttavia quali margini abbia la Commissione, dal momento che ha già promesso agli stati membri – che devono autorizzare l'avvio di un negoziato con gli Usa – che non aumenterà le quote di carne di manzo né revocherà il divieto all'importazione di carni trattate con ormoni. Nel frattempo all'Omc si è aperto un altro fronte transatlantico, visto che gli Stati Uniti si

---

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

oppongono alle proposte dell'Ue e della Gran Bretagna di suddividere le rispettive quote di importazioni agricole da paesi terzi una volta che la Brexit diventerà realtà.

Un qualche progresso si è registrato anche in seno alla **Nato**. Dopo il fallimento del vertice del G7 di giugno, quando Trump si è scontrato con i leader dei paesi partner e ha ritirato la firma degli Stati Uniti dalla dichiarazione finale,

*Il Vertice Nato si è concluso con un accordo, ma non sono mancate le polemiche*

c'erano fondate preoccupazioni che anche il vertice dell'Alleanza dell'11-12 luglio potesse risolversi in un fiasco. In accordo con i suoi corrispettivi europei, il Dipartimento della difesa degli Stati Uniti ha lavorato a una dichiarazione di impegni da adottare prima dell'incontro tra i Capi di Stato e governo alleati. Il vertice ha così prodotto una dichiarazione finale in cui tutti i membri hanno riaffermato la validità dell'articolo 5 (la clausola di difesa collettiva) e si sono impegnati a rafforzare le capacità di reazione dell'Alleanza fornendo almeno 30 forze da combattimento navale, 30 squadroni aerei e 30 battaglioni pesanti o medi con un preavviso massimo di 30 giorni (un piano che, senza troppa fantasia, la Nato chiama '30-30-30-30'). L'Alleanza ha anche ribadito l'appoggio all'Ucraina e alla Georgia, nonché dichiarato la piena operatività dell'Hub per il Sud, un centro di scambio di informazioni basato nel Comando di Napoli, creato per meglio coordinare le attività sul fianco meridionale della Nato. La dichiarazione ha stigmatizzato le "azioni aggressive della Russia", accusata di minacciare la stabilità euro-atlantica e l'ordine globale basato su regole. Infine, l'Alleanza ha di nuovo riaffermato l'impegno da parte di tutti i suoi membri ad aumentare gli investimenti nella difesa e incrementare le spese militari fino alla soglia del 2 per cento del Pil entro il 2024 (per la posizione dell'Italia al riguardo, cfr. l'approfondimento di Andrea Aversano Stabile in questo Focus).

Anche se il vertice ha prodotto una formale dichiarazione congiunta e fissato una serie di impegni, non si può certo dire che tutto sia andato liscio. L'incontro ha offerto al presidente Trump l'occasione per esternare ancora una volta la sua avversione verso le partnership internazionali degli Stati Uniti. Trump è tornato sull'annosa questione dello squilibrio nelle spese per la difesa tra americani ed europei. Il presidente Usa ha criticato gli alleati senza mezzi termini, arrivando a parlare di obiettivi di aumento di spesa ben superiori a quelli concordati dalla Nato. Trump ha chiesto di raggiungere la soglia del 2 per cento del Pil da spendere in difesa entro il 2019, e non il 2024 come concordato ai tempi di Obama, e di portarla al 4 per cento (più di quello che gli stessi Stati Uniti spendono in difesa) nei cinque anni successivi. In un secondo momento, tuttavia, Trump si è detto soddisfatto degli impegni presi dagli europei, di cui si è attribuito il merito. Indiscrezioni (non smentite) di stampa hanno riferito di un confronto piuttosto acceso tra il presidente americano e i leader dei paesi alleati in cui Trump avrebbe minacciato che gli Stati Uniti "se ne sarebbero andati per conto loro" se gli europei non avessero tenuto fede agli impegni. Il risentimento americano verso quello che a Washington considerano un livello altamente insufficiente di spese militari da parte di molti paesi alleati non è certo una novità, ma l'apparente minaccia di diminuire (forse eliminare) l'impegno americano alla difesa del territorio Nato è senza precedenti.

Durante il suo viaggio in Europa, che lo ha portato anche in Gran Bretagna per un incontro con la premier Theresa May e soprattutto a Helsinki per l'atteso vertice con il presidente russo Vladimir Putin, Trump ha ribadito i suoi pesanti attacchi alla **Germania** e l'**Unione Europea**. Il presidente americano ha criticato con veemenza la Germania a causa dell'accordo su Nord

Stream 2, il progetto di raddoppio del gasdotto sotto il Mar Baltico che collega le coste russe a quelle tedesche. Trump si è spinto ad affermare che le forniture di gas russe renderebbero la Germania “totalmente controllata dalla Russia”. Si tratta di un'affermazione clamorosa sul piano diplomatico e certamente poco fondata sul piano empirico, considerando che Berlino è un leale membro della Nato e che è il principale organizzatore del consenso intra-Ue sulle misure che l'Europa ha messo in atto per rispondere all'aggressione dell'Ucraina da parte di Mosca, sanzioni comprese. Trump ha proseguito stigmatizzando la Germania per le scarse spese militari – e in effetti all'1,1 per cento il bilancio della difesa tedesco è proporzionalmente tra i più bassi tra i grandi paesi europei (la Francia spende quasi il 2 per cento e la Gran Bretagna supera quella soglia). Il governo tedesco ha preferito non rispondere, evitando di accendere una polemica mentre il vertice Nato era ancora in corso.

### *Trump è tornato ad attaccare Germania e Unione Europea*

Gli attacchi alla Germania, che sembra vedere non tanto come un partner ma come un rivale commerciale, sono diventati un tema ricorrente della retorica di Trump, che spesso vi associa attacchi all'Ue – in un'occasione definita senza mezzi termini “un veicolo [dell'egemonia] tedesca”. Un'intervista che Trump ha rilasciato al tabloid britannico *The Sun* durante la sua visita in Gran Bretagna contiene un'eco di quest'associazione tra Germania e Ue, visto che il presidente americano ha pesantemente attaccato la gestione dell'immigrazione da parte dell'Unione, e in particolare la (breve) politica di apertura ai rifugiati della cancelliera tedesca Angela Merkel nel 2015. La critica sulla gestione dell'immigrazione si lega a sua volta all'idea, radicata in Trump, che le istituzioni multilaterali e in particolare quelle sovranazionali come l'Ue limitino la sovranità degli stati di difendere la propria cultura da quella che lui percepisce come un'invasione di migranti provenienti da culture aliene.

Per Trump, quindi, criticare l'Ue significa d'un tempo attaccare una visione delle relazioni internazionali contraria alla sua, fondata su un'idea puramente difensiva della sovranità nazionale e sulla convinzione che gli stati siano bloccati in una competizione a somma zero. Significa anche attaccare l'idea di una sovranità nazionale condivisa, che dal suo punto di vista porta all'indebolimento del retaggio culturale e a una politica di confini aperti (nonostante le leggi sull'immigrazione siano competenza nazionale nell'Ue e che in molti casi siano anche più rigide di quelle americane; si veda l'approfondimento di Luca Barana in questo Focus). E significa infine attaccare la legittimità di un blocco commerciale che, unito, può giocarsela alla pari con gli Stati Uniti. Questo è il retroterra concettuale che sta dietro alle dichiarazioni – senza precedenti per un presidente americano – secondo cui l'Ue sarebbe stata creata “per avvantaggiarsi degli Stati Uniti” (cioè per arricchirsi grazie alla protezione delle forze armate americane) o addirittura “un antagonista” (*foe*, anche traducibile con ‘nemico’) dell'America. Non a caso, a Londra Trump non ha perso occasione di lodare la decisione dei cittadini britannici di sancire con referendum popolare l'uscita della Gran Bretagna dall'Ue. Trump ha aggiunto che l'unica forma legittima di Brexit è quella che, secondo lui, i cittadini britannici hanno sancito col loro voto, e cioè una rottura netta con le istituzioni e il mercato unico dell'Ue. Gli Stati Uniti, ha concluso il presidente, sono disposti a negoziare un accordo di libero scambio con Londra solo su questa base.

Dopo gli incontri di Londra e Bruxelles Trump si è spostato a Helsinki, in Finlandia, dove si è tenuto il primo e lungamente atteso **vertice tra gli Stati Uniti e la Russia** della sua presidenza. Il vertice, in cui Trump e Putin hanno avuto uno scambio di due ore alla sola presenza degli

interpreti, è stato oggetto di febbrile attenzione in America e altrove. La riluttanza di Trump a criticare Putin, nonostante l'intelligence americana abbia ripetutamente confermato che il Cremlino ha orchestrato una campagna di disinformazione per influenzare l'esito delle presidenziali americane nel 2016 a vantaggio dello stesso Trump, è fonte costante di sconcerto e polemica negli Stati Uniti. Tanto più clamore ha destato il fatto che durante la conferenza stampa finale il presidente americano è sembrato accettare la posizione ufficiale della Russia, che nega ogni ingerenza nella politica interna di altri stati. Va notato tuttavia che, nonostante le accese polemiche in patria, l'opinione pubblica americana non ha fatto registrare significativi spostamenti da una parte o dall'altra dello spettro politico. L'effetto più diretto dello scandalo riguardo le interferenze russe nella politica interna Usa e il presunto coinvolgimento di ex collaboratori dello stesso presidente – su cui a Washington sta indagando un procuratore

*Per ora lo scandalo Russia non ha avuto effetti di politica interna per Trump, ma le elezioni di metà mandato potrebbero cambiare le cose*

speciale – sembra essere stato quello di aver polarizzato, non cambiato, l'opinione pubblica. L'indice di popolarità di Trump, pur non particolarmente incoraggiante, non ha subito grandi oscillazioni dall'inizio della sua presidenza e resta in ogni caso più alto di quelli di May o del presidente francese Emmanuel Macron (cfr. grafico 1.1 e 1.3 in appendice).

Le cose potrebbero cambiare se il Partito democratico uscisse vincitore dalle elezioni di metà mandato di novembre e conquistare una o entrambe le camere del Congresso (sulle elezioni di metà mandato si veda l'approfondimento di Riccardo Alcaro in questo Focus). Se l'indagine del procuratore speciale Robert Mueller dovesse rivelare che Trump o il suo entourage hanno avuto rapporti impropri con agenti riconducibili al governo russo, o anche solo che il presidente si sia reso colpevole di ostruzione di giustizia, i democratici potrebbero infine decidersi ad avviare la procedura di *impeachment*. È decisamente presto tuttavia per azzardare ipotesi del genere (e in ogni caso l'*impeachment* non corrisponde alla destituzione, ma solo alla *messa sotto accusa*; cfr. l'approfondimento di Riccardo Alcaro in questo Focus).

Al di là delle polemiche, il vertice Trump-Putin non sembra aver generato intese concrete. Si è parlato di un accordo in base al quale Trump avrebbe promesso ai russi un approccio più conciliante in **Siria**, e tuttavia i fatti sembrano andare in direzione contraria. Durante l'estate il regime di Bashar al-Assad, sostenuto dalle forze speciali e dall'aeronautica russe e da milizie organizzate, addestrate e armate dall'Iran, ha proceduto nella graduale riconquista dei territori controllati da un'opposizione vasta ma frammentata e, soprattutto, largamente dominata da gruppi islamisti radicali. Tuttavia, quando Damasco e Mosca hanno annunciato la prossima offensiva contro Idlib, l'ultima roccaforte ribelle (ad esclusione della zona a est dell'Eufrate, in mano ai curdi alleati degli Stati Uniti), il governo americano ha ammonito che non avrebbe tollerato azioni che potessero risultare in catastrofi umanitarie. In particolare Washington, sostenuta da Parigi e Londra, ha minacciato l'uso della forza qualora il regime di Assad avesse usato armi chimiche. La situazione si è leggermente sgonfiata dopo che Putin ha accettato di sospendere le operazioni militari a condizione che la Turchia, le cui truppe sono schierate nell'area di Idlib, 'liquidi' i gruppi islamisti radicali che operano nella zona (e rimuova tutte le armi pesanti presenti nella zona). Pochi si aspettano che la Turchia abbia le capacità di centrare obiettivi tanto ambiziosi nel tempo limitato concordato da Putin e il presidente turco Recep Tayyip Erdogan, e l'aspettativa generale è che prima o poi l'offensiva russo-siriana riprenda.

Tuttavia è possibile che la posizione più aggressiva assunta da Washington abbia effettivamente avuto un impatto sui calcoli di Mosca. Il governo americano nel frattempo sembra aver definitivamente abbandonato l'ambizione di riportare in patria il personale militare impiegato in Siria a supporto dei curdi impegnati nella lotta contro lo Stato Islamico. Il nuovo obiettivo di Washington è invece quello di restare in Siria – e precisamente nella zona a est dell'Eufrate – fino a che l'Iran non acconsenta a smobilitare le milizie (circa centomila combattenti) che ha inviato in Siria a sostegno di Assad. L'Iran però è ben radicato in Siria, visto che il regime di Assad dipende dagli aiuti di Teheran e che quest'ultima gode ancora dell'appoggio russo. La decisione dell'amministrazione Trump di restare a oltranza in Siria potrebbe pertanto portare a un ulteriore aumento delle tensioni e al rischio di escalation incontrollate.

L'Iran resta al momento il principale fronte di divisioni transatlantiche in materia di politica di sicurezza. Lo scorso 4 agosto parte delle sanzioni che gli Stati Uniti avevano sospeso in conformità alla sigla dell'accordo nucleare del 2015 sono nuovamente entrate in vigore. La parte restante, che include le sanzioni finanziarie e sull'esportazione di petrolio iraniano, tornerà in vigore il prossimo 5 novembre. Come spiegato nel Focus Euro-Atlantico di aprile-giugno 2018, le sanzioni americane hanno effetto diretto sulle compagnie straniere, comprese quelle europee, che vogliono continuare a fare affari con l'Iran. Le sanzioni cosiddette 'secondarie' permettono infatti all'amministrazione Usa di imporre multe e altre restrizioni su tutte le banche o aziende che hanno una presenza nell'economia americana, a prescindere dalla loro nazionalità.

*Nonostante le minacce di Trump, gli europei sono determinati a salvare l'accordo nucleare con l'Iran*

La minaccia di punire le aziende di paesi alleati per attività legali in base alla legislazione di quei paesi ha generato grande risentimento in Europa. Tanto più che Francia, Germania e Gran Bretagna (gli Ue3), nonché l'Ue stessa, continuano a sostenere in pieno l'accordo nucleare, di cui sono stati peraltro promotori e firmatari. Durante l'ultima sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, l'Alto Rappresentante per la politica estera dell'Ue, Federica Mogherini, ha annunciato che i leader europei stanno lavorando alla messa a punto di un veicolo finanziario speciale che dovrebbe proteggere le banche e aziende europee dalla lunga mano dei regolatori americani. Russia e Cina, anch'esse membri dell'accordo nucleare, sono coinvolte nel processo. Mentre i dettagli tecnici sono ancora in discussione, sembra che questo 'veicolo speciale' sia in definitiva un sofisticato sistema di baratto per cui beni siano scambiati con petrolio iraniano senza che ci sia un'effettiva transazione monetaria. Quello che gli europei vogliono evitare è l'uso del dollaro – la valuta in cui viene scambiato il petrolio – perché ciò darebbe ai regolatori americani il potere di punire gli enti coinvolti nella transazione.

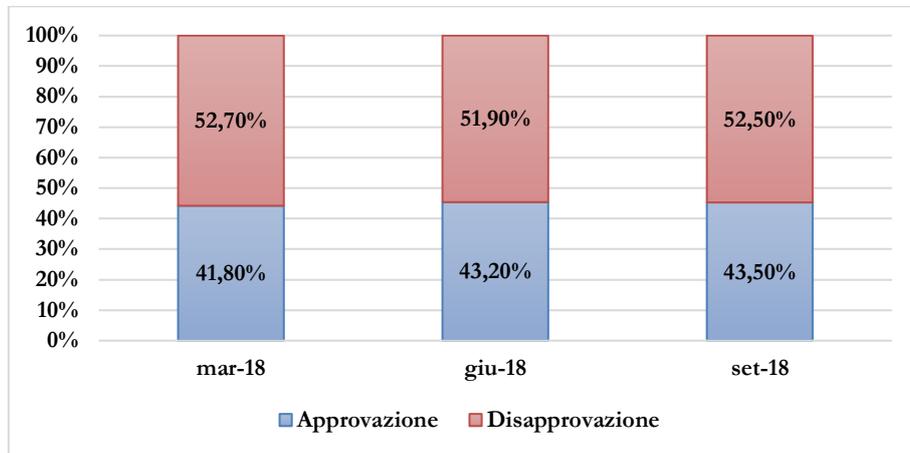
Mentre il 'veicolo speciale' è un meccanismo d'emergenza di breve periodo, alcuni leader europei si sono interrogati sulla necessità di una soluzione strutturale che riduca la dipendenza dei paesi europei dal sistema finanziario americano. Il ministro degli esteri tedesco, Heiko Maas, ha parlato dell'opportunità di creare un sistema separato di pagamenti, mentre il presidente della Commissione Juncker ha promosso l'idea che l'Ue acquisti il petrolio necessario ai suoi consumi in euro e non in dollari. Se queste misure dovessero diventare realtà, si tratterebbe di un cambiamento sistemico le cui implicazioni andrebbero ben al di là della questione nucleare iraniana. Tuttavia, nel breve periodo, è l'accordo nucleare con l'Iran che gli europei vogliono salvare. Se questo sia possibile con il loro 'veicolo speciale' è tutt'altro che certo. Alla fine la decisione se commerciare o meno con l'Iran, o se finanziare investimenti in quel paese, non è

di competenza dei governi ma delle singole aziende e banche. A giudicare dal numero crescente di operatori economici europei che si stanno ritirando dall'Iran per non incorrere nelle sanzioni secondarie americane, l'Ue e i suoi membri non sembrano in grado di compensare l'Iran per la 'perdita' degli Stati Uniti. Per il momento tuttavia il governo iraniano sembra intenzionato a garantirsi l'appoggio europeo e internazionale continuando a rispettare l'accordo. L'accusa del premier israeliano Binyamin Netanyahu che gli iraniani avrebbero tenuto nascosto un centro nucleare a Teheran è stata accolta con scetticismo. Una fonte dell'intelligence americana ha affermato che gli Stati Uniti conoscono il posto di cui ha parlato Netanyahu e che non lo considerano una minaccia alla tenuta dell'accordo (per maggiori informazioni sulla questione nucleare iraniana, si veda l'approfondimento di Riccardo Alcaro nel Focus Euro-Atlantico gennaio-marzo 2017, nonché la Sezione introduttiva di tutti i numeri seguenti; cfr. anche Riccardo Alcaro, *La politica di Trump verso l'Iran. Opportunità e rischi per l'Europa*, Roma: Senato della Repubblica, novembre 2017, <http://www.iai.it/it/pubblicazioni/la-politica-di-trump-verso-liran-opportunita-e-rischi-leuropa>).

## Grafici

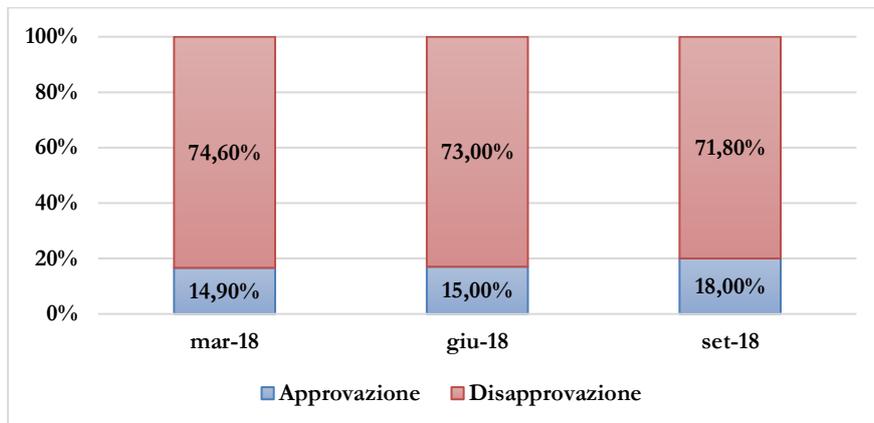
### 1. L'opinione pubblica degli Stati Uniti e dei cittadini dell'Unione Europea

#### 1.1 Indice di approvazione dell'operato del presidente Trump



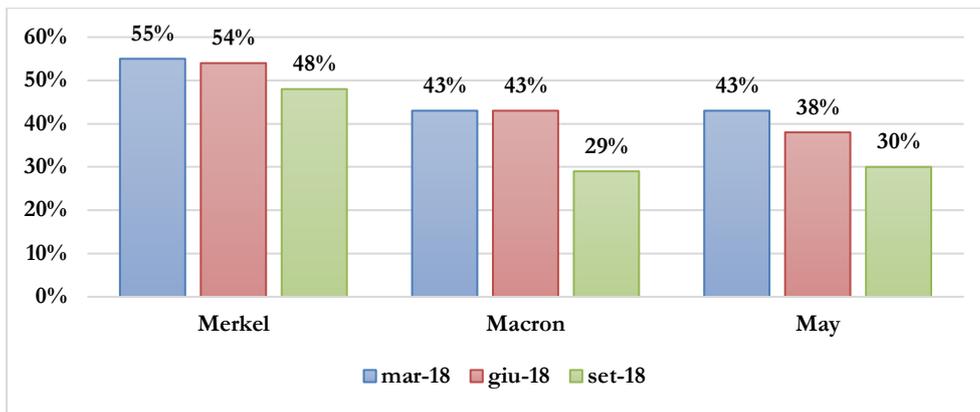
*Fonte:* RealClear Politics, dati aggiornati al settembre 2018  
[https://realclearpolitics.com/epolls/other/president\\_trump\\_job\\_approval-6179.html](https://realclearpolitics.com/epolls/other/president_trump_job_approval-6179.html)

#### 1.2 Indice di approvazione dell'operato del Congresso



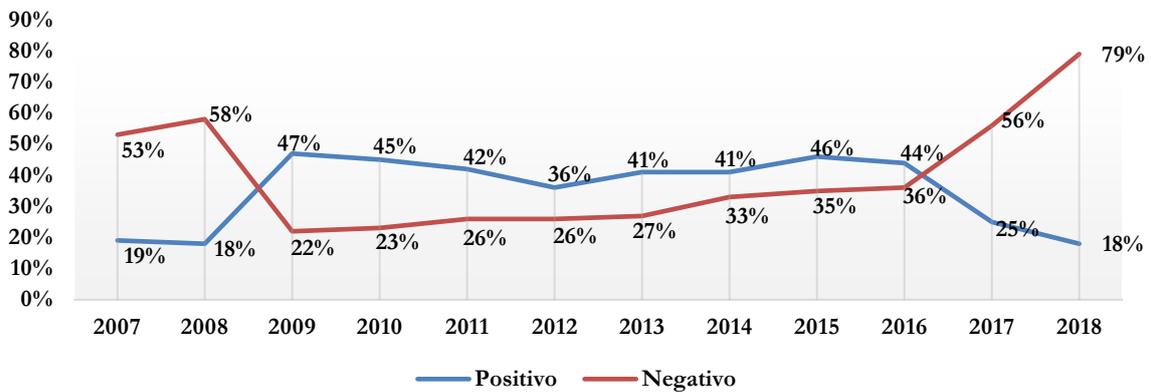
*Fonte:* RealClear Politics, dati aggiornati al settembre 2018  
[https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional\\_job\\_approval-903.html](https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional_job_approval-903.html)

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



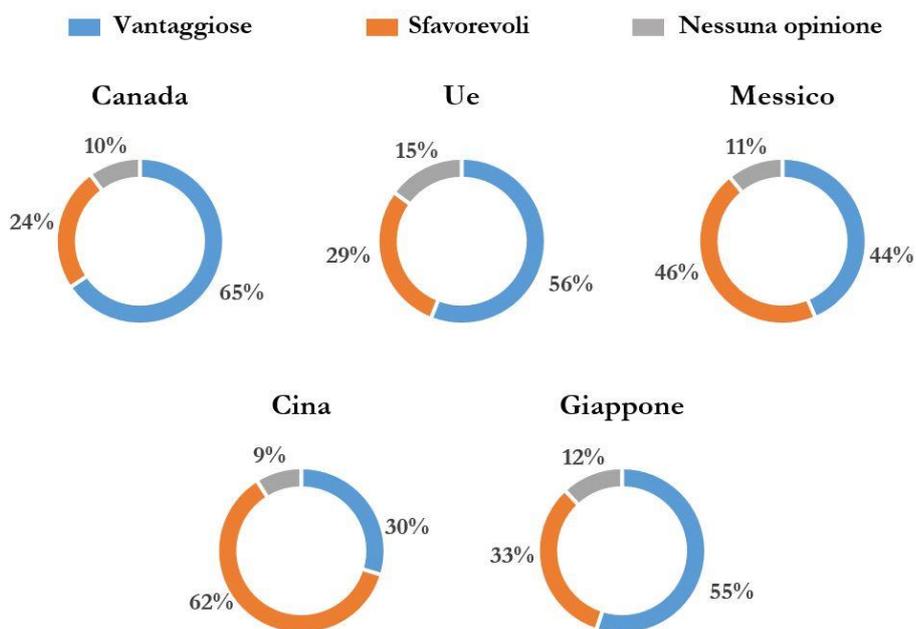
**Fonti:** Statista, settembre 2018 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/878116/umfrage/zufriedenheit-mit-der-arbeit-von-angela-merkel-und-horst-seehofer/>  
 Independent, settembre 2018 <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/emmanuel-macron-french-president-lowest-approval-rating-a8551356.html>  
 Independent, settembre 2018 <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/theresa-may-poll-approval-record-low-rating-brexit-chequers-deal-a8466796.html/>

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



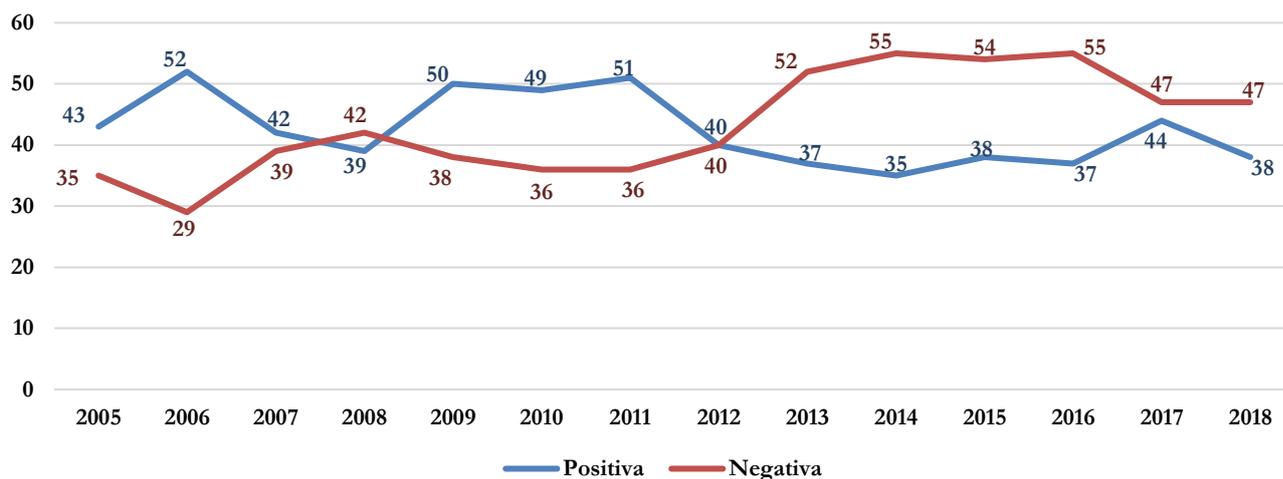
**Fonte:** Gallup, giugno 2018  
<http://news.gallup.com/reports/225587/rating-world-leaders-2018.aspx>; Pew Research Center, giugno 2018  
[http://www.pewglobal.org/2017/06/26/u-s-image-suffers-as-publics-around-world-question-trumps-leadership/pg\\_2017-06-26-us\\_image-02-0/](http://www.pewglobal.org/2017/06/26/u-s-image-suffers-as-publics-around-world-question-trumps-leadership/pg_2017-06-26-us_image-02-0/)

### 1.5 Percezione dei cittadini americani dell'attuale stato delle relazioni commerciali tra gli Usa e i loro principali partner



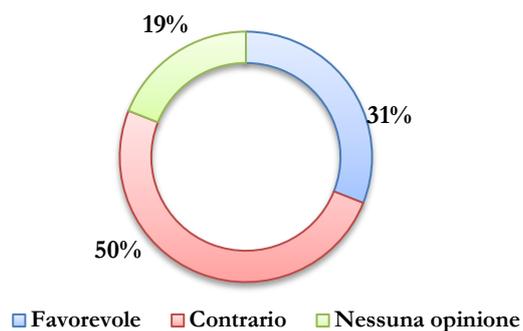
Fonte: Statista, settembre 2018, <https://www.statista.com/chart/14675/what-americans-think-about-us-trade-relations/>

### 1.6 Percezione dei cittadini americani della Cina (in %)



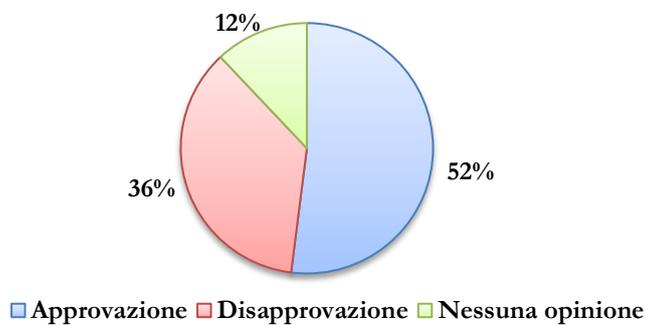
Fonte: Pew Research Center, agosto 2018, <http://www.pewglobal.org/2018/08/28/as-trade-tensions-rise-fewer-americans-see-china-favorably/>

**1.7 Grado di approvazione dei cittadini americani delle nuove tariffe su alluminio e acciaio adottate dall'amministrazione Trump**



*Fonte:* Quinnipiac University, giugno 2018 [https://poll.qu.edu/images/polling/us/us06082018\\_urdh42.pdf/](https://poll.qu.edu/images/polling/us/us06082018_urdh42.pdf/)

**1.8 Grado di approvazione dei cittadini americani delle tariffe sui prodotti importati dalla Cina**



*Fonte:* Quinnipiac University, giugno 2018 [https://poll.qu.edu/images/polling/us/us06082018\\_urdh42.pdf/](https://poll.qu.edu/images/polling/us/us06082018_urdh42.pdf/)

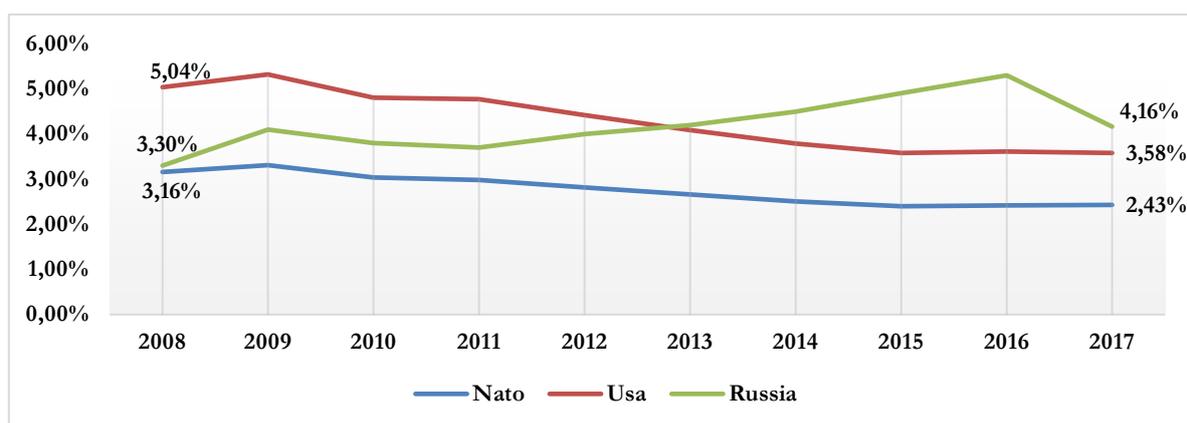
## 2. Spese per la difesa

### 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.

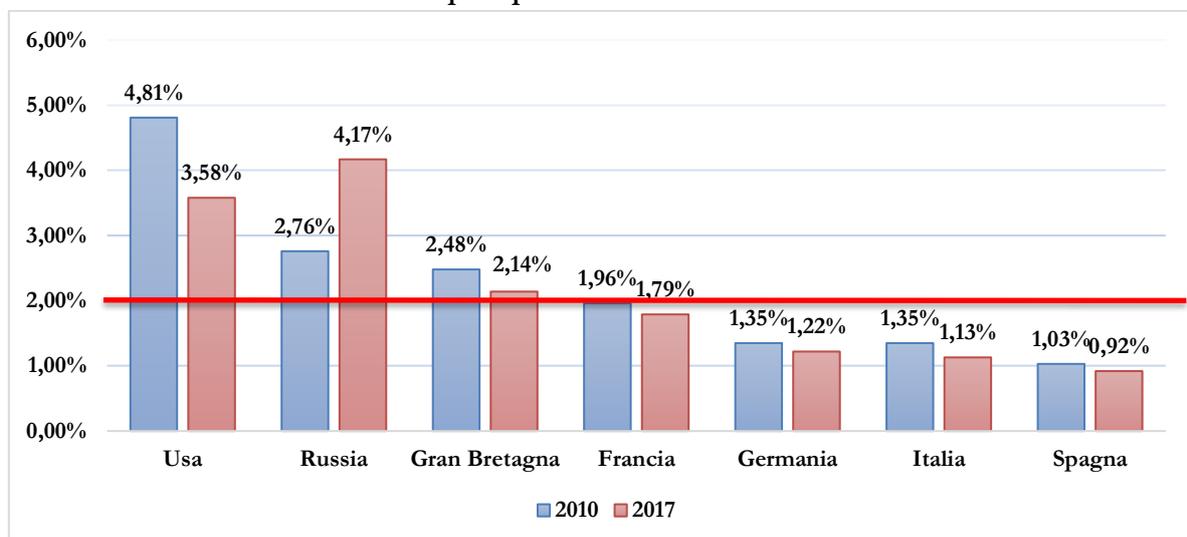
Fonte: Nato, luglio 2017. [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2017\\_06/20170629\\_170629-pr2017-111-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf);  
Sipri Database, marzo 2018, <https://www.sipri.org/databases/milex>

### 2.2 Spesa per la difesa in % del 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](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf)

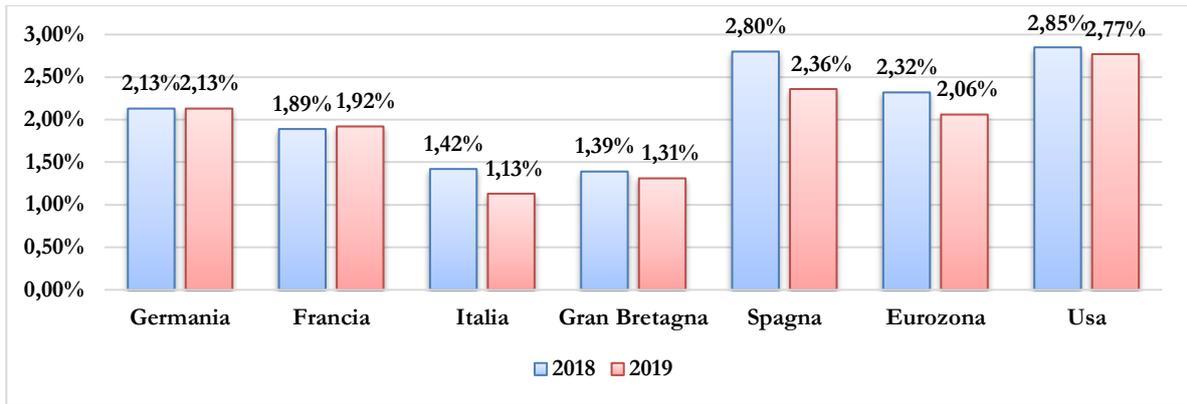
### 2.3 Spesa per la difesa in % del Pil



Fonte: Nato, luglio 2017. [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2017\\_06/20170629\\_170629-pr2017-111-en.pdf](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

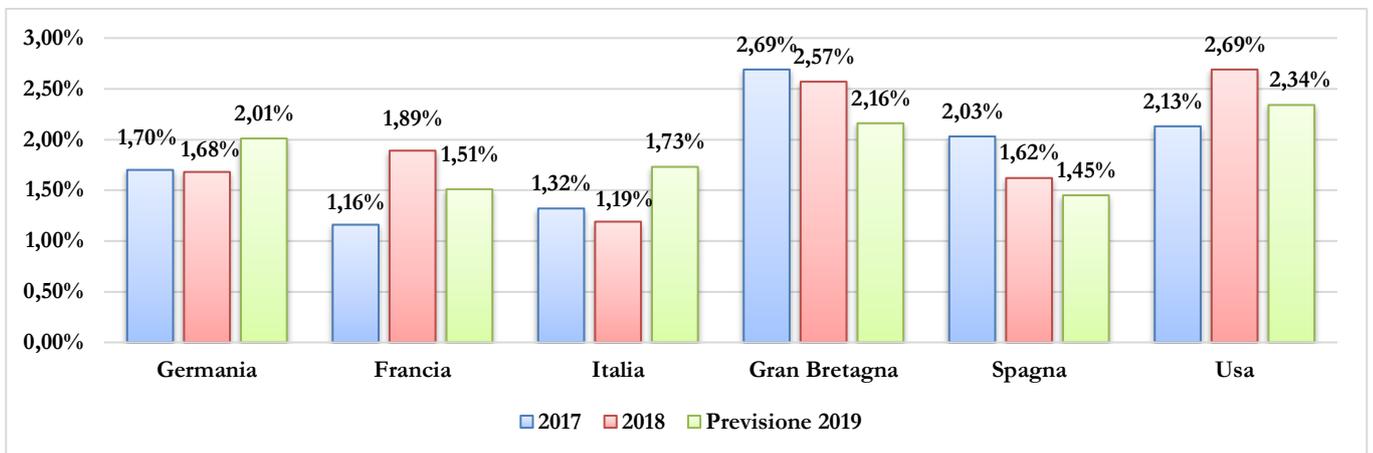
### 3. L'economia in cifre

#### 3.1. Previsioni di crescita del Pil in %



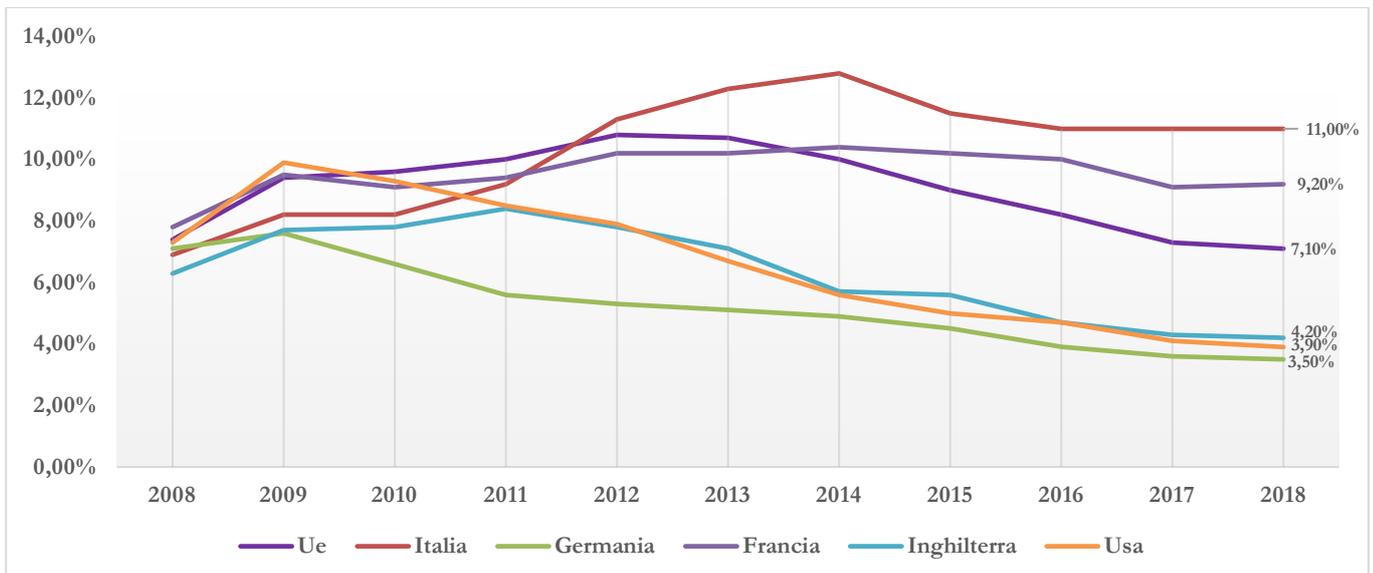
Fonte: Dati Ocse, settembre 2018, <https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm>

#### 3.2 Andamento del tasso di inflazione in %



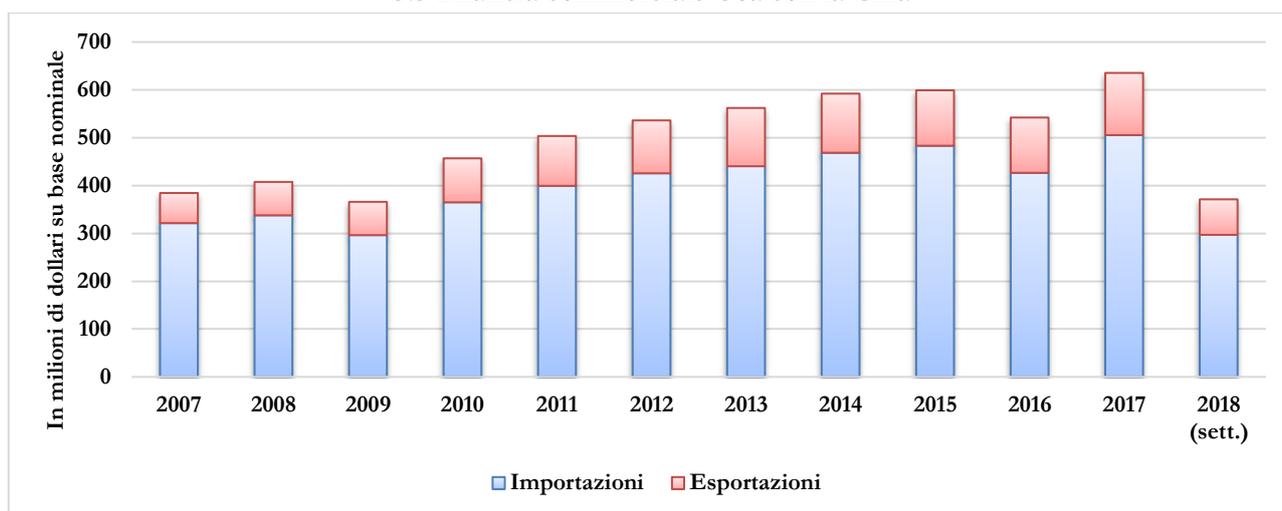
Fonte: Dati Ocse, settembre 2018. <https://data.oecd.org/price/inflation-forecast.htm>

#### 3.2 Andamento del tasso di disoccupazione in %



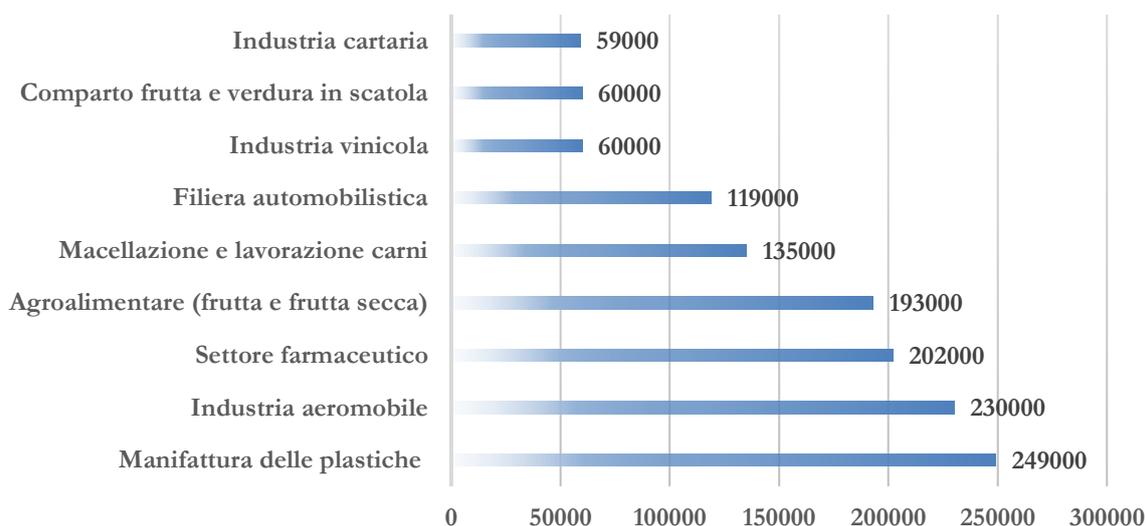
Fonte: Pew Research Center, settembre 2018, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/07/18/eu-unemployment-rate-nears-pre-recession-low/#interactive>; Us Bureau of Labor Statistics, settembre 2018, <https://data.bls.gov/timeseries/LNS14000000>

### 3.3 Bilancia commerciale Usa con la Cina



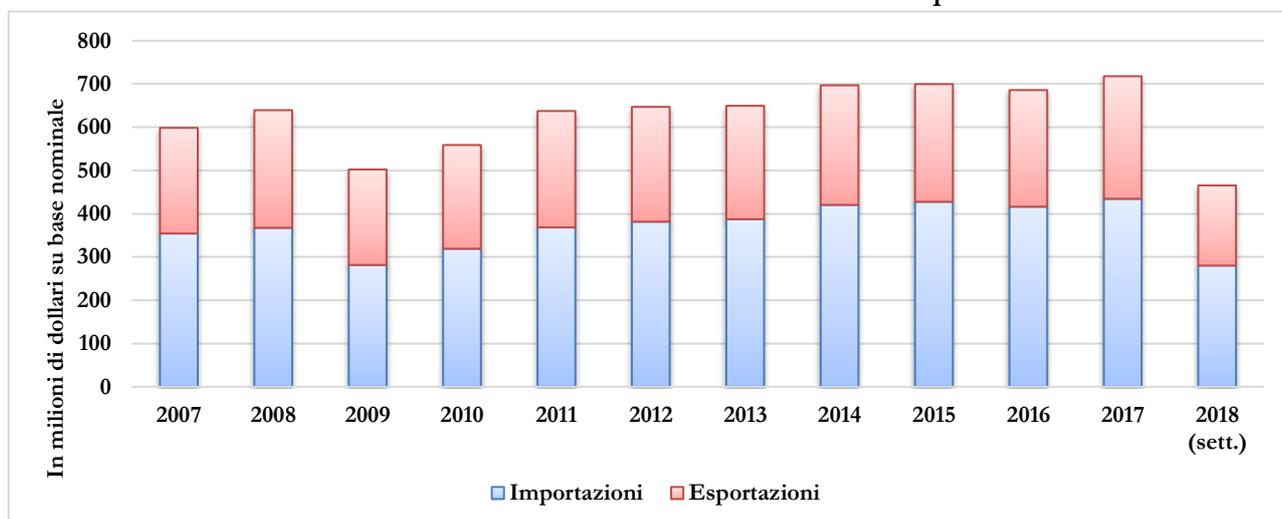
Fonte: US Census Bureau, settembre 2018, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>

### 3.4 Usa: posti di lavoro (in migliaia) potenzialmente esposti agli effetti dei dazi cinesi sui prodotti americani



Fonte: Statista, settembre 2018, <https://www.statista.com/chart/13492/biggest-industries-possibly-negatively-affected-by-chinese-tariffs/>

### 3.5 Bilancia commerciale Usa con l'Unione Europea



Fonte: US Census Bureau, settembre 2018, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>

## Le elezioni di metà mandato negli Stati Uniti

di Riccardo Alcaro\*

Il prossimo 6 novembre gli elettori americani si recheranno alle urne per eleggere un nuovo Congresso, che entrerà in carica a partire da gennaio 2019. Le elezioni congressuali, dette di metà mandato (*mid-term*) perché cadono a metà del mandato presidenziale, sono un appuntamento la cui importanza non è sempre riconosciuta adeguatamente. Questo breve approfondimento riassume la complessa meccanica costituzionale e procedurale delle elezioni di novembre per far meglio comprendere quale sia la posta in gioco per il presidente Donald Trump e i suoi alleati e rivali politici, nonché quali siano le possibili implicazioni per gli alleati e i rivali degli Stati Uniti.

### 1. Che cosa sono le elezioni di metà mandato?

Com'è noto, gli Stati Uniti d'America sono una repubblica presidenziale in cui il capo dell'esecutivo – che è anche il capo di stato – è eletto ogni quattro anni dal popolo per un massimo di due mandati.<sup>1</sup> Minor familiarità, soprattutto all'estero, esiste a proposito delle procedure di elezione, competenze e rapporti con il potere esecutivo dell'istituzione che i padri costituenti americani consideravano il vertice della costruzione federale, il *Congresso*, e cioè il supremo organo legislativo.

Com'è il caso in molte democrazie parlamentari, il Congresso è un'assemblea bicamerale che comprende una camera 'alta' e una camera 'bassa'. Una delle ragioni che spinse i padri costituenti a preferire una struttura bicamerale era la necessità di garantire un equilibrio tra la rappresentanza degli stati federati e quella della popolazione nel suo complesso. La camera alta, il *Senato*, è espressione degli stati, ognuno dei quali ha diritto a due seggi, per cui in Senato federale siedono oggi *cento senatori*. La camera bassa, la *Camera dei rappresentanti*, è invece espressione della popolazione nazionale nel suo complesso. Anche se ogni stato ha diritto a un numero di seggi grossomodo equivalente alla proporzione della sua popolazione sul totale nazionale, la Costituzione prevede che ogni stato abbia diritto ad almeno un seggio alla Camera, mentre il Congresso ha da decenni fissato un tetto di *435 rappresentanti*.<sup>2</sup> Mentre i *senatori* vengono

---

\* Riccardo Alcaro è coordinatore delle Ricerche e del Programma Attori globali dell'Istituto affari internazionali.

<sup>1</sup> Tecnicamente, il presidente non è eletto direttamente dal popolo ma da un collegio elettorale formato da 538 'grandi elettori', ripartiti tra i 50 stati federati in base alla popolazione. La proporzione tra popolazione e numero di collegi elettorali tuttavia privilegia considerevolmente gli stati demograficamente più piccoli, in modo da evitare che quelli più popolosi abbiano eccessiva preponderanza nel decidere l'esito elettorale. Per fare un esempio, la California, lo stato più popoloso, ha diritto a circa 18 volte i grandi elettori cui ha diritto lo stato meno popoloso, il Wyoming (55 contro 3), nonostante abbia una popolazione circa 70 volte superiore (40 milioni circa contro 580 mila). Lo squilibrio a favore degli stati demograficamente più modesti può produrre il risultato per certi versi paradossale di un presidente eletto da una minoranza dell'elettorato. Dal 1992 a oggi, per esempio, il candidato alla presidenza del Partito repubblicano ha vinto il voto popolare (ininfluenza per l'esito dell'elezione) solo una volta su sette (George W. Bush nel 2004), ma il collegio elettorale per tre volte. Nel 2000 George W. Bush prese 500 mila voti in meno del democratico Al Gore, mentre nel 2016 Hillary Clinton ha perso la presidenza pur conquistando circa tre milioni di consensi in più del suo sfidante, l'attuale presidente Donald Trump.

<sup>2</sup> Per fare qualche esempio, lo stato col maggior numero di seggi alla Camera è la California, che ne ha 53 (il secondo è il Texas con 36), mentre sette stati hanno solamente un seggio: Alaska, Delaware, Montana, North Dakota, South Dakota, Vermont e Wyoming. Va notato peraltro che i cittadini americani residenti nel Distretto

eletti su *base statale*, i *rappresentanti* sono eletti nelle circoscrizioni o *distretti elettorali* in cui i singoli stati sono divisi. Nelle elezioni congressuali vige la regola dell'*uninomiale secco*, cioè il candidato che prende la maggioranza relativa dei voti nello stato o nella circoscrizione in cui si è presentato conquista il seggio in Senato o alla Camera.

Nel tentativo di assicurare l'equilibrio istituzionale tra esecutivo e legislativo, i padri costituenti hanno stabilito un diverso ciclo elettorale per la presidenza e ognuna delle due camere del Congresso. Il mandato presidenziale dura quattro anni, quello dei *senatori* dura *sei anni* e quello dei *rappresentanti* solamente *due*. Tuttavia, l'intero Congresso segue un *calendario elettorale biennale*, con il Senato che si rinnova solamente *per un terzo* a ogni ciclo elettorale. Negli Stati Uniti è uso comune riferirsi alle elezioni congressuali che non coincidono con quelle presidenziali come 'le elezioni di metà mandato' (*mid-term election*), cioè le elezioni che cadono a metà del mandato presidenziale.

*Ogni due anni gli americani eleggono una nuova Camera e un terzo dei membri del Senato*

## 2. Perché sono importanti le elezioni di metà mandato?

Le elezioni di metà mandato hanno importanti implicazioni per il presidente in carica. La prima e più ovvia ragione è che, nonostante non siano tecnicamente un voto di approvazione o meno del presidente, danno un *segnale dell'umore politico della nazione*. Un risultato positivo per il partito del presidente aumenta il credito di quest'ultimo e può generare un'accelerazione della sua agenda politica. Inversamente, un risultato negativo ne mette in discussione la popolarità e può incidere negativamente sulla sua capacità d'azione. Ma al di là di questioni di ordine politico, le elezioni di metà mandato incidono sull'agenda presidenziale perché il Congresso gode di prerogative costituzionali esclusive che limitano l'autorità dell'Amministrazione.

Il sistema costituzionale americano porta alle estreme conseguenze il principio della separazione dei poteri legislativo ed esecutivo, visto che, contrariamente a quanto accade nei sistemi parlamentari, il potere esecutivo non dipende da quello legislativo. Tuttavia, anche se il presidente non si deve preoccupare di chiedere la fiducia alle camere, il Congresso può influenzarne l'azione e, in definitiva, le fortune politiche in diversi modi.

*Il Congresso può bloccare l'agenda legislativa del presidente*

Il primo e il più fondamentale riguarda l'*agenda legislativa*. Diversamente dalle repubbliche parlamentari, dove il potere di iniziativa legislativa è soprattutto nelle mani dell'esecutivo (le leggi di iniziativa parlamentare sono rare), negli Stati Uniti è il Congresso l'unico organo costituzionale con la competenza formale di avviare l'iter legislativo. Certamente il presidente ha un grande potere di indirizzo, ma si tratta di un potere più immateriale che formale, dipendendo dalla sua capacità di creare consenso intorno a un'iniziativa legislativa e non dalla sua autorità di dettarla. Contrariamente

---

di Columbia (l'unità amministrativa che comprende i quartieri centrali di Washington) e nei Territori (cioè territori d'oltremare che sono parte degli Stati Uniti ma non sono organizzati in stati federati, come Puerto Rico), hanno diritto solamente a una rappresentanza consultiva, cioè priva di diritto di voto, in Congresso. Il risultato è che centinaia di migliaia di cittadini americani non sono rappresentanti in Congresso (il caso più controverso è proprio quello del Distretto di Columbia, che conta una popolazione superiore a quella di diversi stati federati).

all'immagine di un esecutivo forte, dunque, il presidente americano ha in realtà meno prerogative formali della media degli esecutivi nei sistemi parlamentari.

Questo vale però solo per la politica interna, perché in materia di politica estera la Costituzione assegna al presidente ampia autonomia. E tuttavia il Congresso gioca anche qui un ruolo importante. Innanzitutto, è il Congresso ad approvare il *bilancio* da destinare a diplomazia, difesa, intelligence, aiuti allo sviluppo, commercio internazionale, e in generale a tutte le agenzie attive nel campo della politica estera. Inoltre, la Costituzione assegna al Senato la *ratifica dei trattati internazionali*, che devono essere approvati con una supermaggioranza di due terzi (un'eccezione sono gli accordi commerciali, per cui serve l'approvazione anche della Camera).

Il Senato ha un altro potere speciale molto rilevante, e cioè quello di approvare le *nomine* presidenziali per i membri del gabinetto (i vari segretari di stato, difesa, tesoro ecc.), gli ambasciatori, nonché soprattutto i giudici delle corti federali – inclusa la potentissima Corte Suprema.

Il Congresso può influenzare l'agenda presidenziale anche attraverso la richiesta che i membri del gabinetto riferiscano dell'operato dell'amministrazione di fronte alle *commissioni* congressuali, o anche l'attivazione di *inchieste* da parte di una o entrambe le camere.

Un ultimo modo in cui il Congresso limita il potere dell'esecutivo riguarda la speciale *procedura di destituzione* di un presidente ritenuto colpevole di 'tradimento, corruzione, o altri gravi crimini e illeciti' (come recita la Costituzione). Questa procedura si compone di due fasi: la messa sotto accusa (*impeachment*) da parte della Camera con voto a maggioranza semplice; e la destituzione vera e propria da parte del Senato, che deve però raggiungere una supermaggioranza di due terzi.

Alla luce di quanto sopra, si evince che l'agenda legislativa degli Stati Uniti dipende interamente dalla capacità di amministrazione e Congresso di trovare un accordo. La regola dell'uninominale secco, per cui ogni eletto al Congresso risponde direttamente

*Il Congresso è l'unica istituzione  
col potere di destituire un  
presidente in carica*

al suo stato o distretto di appartenenza e non ha responsabilità di mantenere la fiducia al governo, rende i membri del Congresso tendenzialmente più autonomi dal presidente, aumentandone quindi la forza negoziale relativa. Inoltre, dal momento che la presidenza è completamente separata dal Congresso, e che quest'ultimo si divide in due camere elette in base a regole diverse, non è affatto inusuale che il partito di opposizione al presidente abbia la maggioranza al Congresso, o almeno in una delle due camere.<sup>3</sup> Ciò implica che l'agenda legislativa può spesso avanzare soltanto sulla base di un consenso trasversale. Questa era precisamente l'intenzione dei padri costituenti, che hanno disseminato il sistema costituzionale americano di 'pesi e contrappesi' (*checks and balances*) per evitare non solo un'eccessiva concentrazione di poteri in un solo organo istituzionale, ma anche per facilitare il più possibile il compromesso fra parti politiche avverse. Questo assetto costituzionale ha in effetti prodotto

---

<sup>3</sup> Per fare qualche esempio, soprattutto recente: i repubblicani hanno controllato la Camera per sei anni (dal 2011) e il Senato per due (dal 2015) durante la presidenza del democratico Barack Obama (2009-17); i democratici a loro volta avevano strappato il controllo dell'intero Congresso ai repubblicani negli ultimi due anni dell'amministrazione di George W. Bush (2001-9); sotto Bill Clinton (1993-2001), i repubblicani hanno controllato entrambe le camere dal 1995; prima di quella data, i democratici avevano avuto la maggioranza alla Camera ininterrottamente per 34 anni.

una nobile *tradizione di cultura bipartisan* negli Stati Uniti, sebbene non siano certo mancati periodi di scontro partigiano.

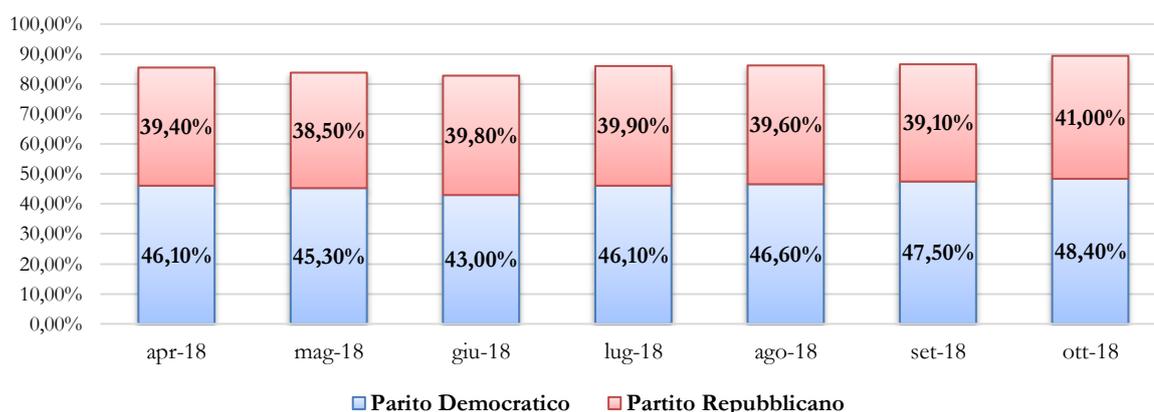
Oggi è innegabile che gli Stati Uniti si trovino in una fase di acuta polarizzazione, il culmine di un processo alle cui origini sta lo spostamento a destra dei repubblicani negli anni 1990, quando l'ala conservatrice estromise quella moderata dai vertici del partito. Il clima di scontro è andato crescendo, risultando in un *blocco di fatto dell'agenda legislativa presidenziale* tranne che nei brevi periodi in cui presidenza e maggioranza al Congresso sono appartenuti allo stesso partito (per esempio Bush nel 2003-7 e Obama nel 2009-11). Questa è la situazione di cui ha goduto dal 2017 l'attuale presidente, Donald Trump, il quale quindi ha ogni interesse a che i repubblicani mantengano la maggioranza in entrambe le camere il prossimo anno. Nel caso di Trump la posta in gioco non riguarda solamente la sua agenda legislativa, bensì anche la sua posizione personale alla luce dell'inchiesta sul *Russiagate* (di cui si parla sotto).

Ma quali sono le chance che il Congresso cambi maggioranza?

### 3. Quali sono le prospettive per novembre?

Negli ultimi venticinque anni le elezioni di metà mandato hanno sempre segnato una battuta d'arresto per il presidente in carica. Dal 1994 in poi, infatti, ogni elezione di metà mandato ha visto il partito avverso al presidente conquistare la maggioranza in una delle camere, se non in entrambe (l'unica eccezione fu nel 2004, quando il repubblicano Bush vide il suo partito conservare e anzi aumentare la maggioranza al Congresso). L'aspettativa generale è che anche il 2018 confermerà la regola. La media dei sondaggi dà i democratici nettamente favoriti alla Camera e con qualche chance di conquistare il Senato. Per avere un'idea più chiara di quello che succederà, tuttavia, è necessaria qualche elaborazione in più sul complicato sistema elettorale americano.

Figura 1 – Intenzioni di voto per il rinnovo del Congresso



Fonte: RealClear Politics, ottobre 2018, [https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/2018\\_generic\\_congressional\\_vote-6185.html](https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/2018_generic_congressional_vote-6185.html)

La media dei sondaggi assegna ai democratici un vantaggio di 7-8 punti percentuali su scala nazionale (cfr. figura 1). Nonostante un distacco così netto, il Partito democratico è tutt'altro che sicuro di ottenere la maggioranza al Congresso, sebbene abbia ottime chance per la Camera. Il sistema elettorale americano non permette infatti di tradurre direttamente il vantaggio generale di un partito in un eguale vantaggio a livello di seggi – che poi è l'unico che conta.

*I democratici sono dati in netto vantaggio alla Camera, alla pari coi repubblicani in Senato*

La ragione in parte è legata a quanto spiegato nella sezione precedente, e cioè che ogni candidato a un seggio congressuale deve ottenere la maggioranza relativa a livello di stato (se è candidato al Senato) o distretto elettorale (se è candidato alla Camera). Il sistema dell'uninomiale secco, in altre parole, disperde il voto della parte sconfitta, che non ha nessuna rappresentanza. Anche se i democratici sono in vantaggio a livello nazionale, la maggior parte del loro consenso è concentrato in un numero ridotto di stati (in particolare lungo la Costa Ovest e il Nordest), che hanno diritto a un numero di seggi proporzionalmente inferiore alla loro popolazione.

Ciò è vero soprattutto per il Senato che, si ricordi, conta due membri per ogni stato. Quest'anno inoltre la mappa elettorale del Senato è particolarmente avversa ai democratici perché, dei 33 seggi in palio (si ricordi che il Senato si rinnova solo per un terzo ogni due anni), ben 23 sono già occupati dai democratici. Pertanto, ai repubblicani, che al momento hanno 51 seggi, basta vincere otto elezioni su 33. Al contrario, i democratici, che hanno 47 seggi (più due indipendenti che tendono a votare col blocco democratico), devono non solo difendere tutti i 23 seggi in ballo, ma strapparne almeno due ai repubblicani.<sup>4</sup>

Figura 2 – Previsione della divisione dei seggi per il Senato



Fonte: RealClear Politics, settembre 2018,

[https://www.realclearpolitics.com/epolls/2018/senate/2018\\_elections\\_senate\\_map.html](https://www.realclearpolitics.com/epolls/2018/senate/2018_elections_senate_map.html)

Al momento i democratici sono sicuri o quasi sicuri di 44 seggi, mentre i repubblicani lo sono di 47. I democratici sono dati in vantaggio in sette dei nove seggi in ballo (i cosiddetti *toss up*)<sup>5</sup>, il che darebbe loro una maggioranza di 51 seggi a 49. Sebbene si tratti del minor margine possibile, il risultato sarebbe straordinario vista la congiuntura elettorale avversa ai democratici. Tuttavia gli istituti di sondaggi invitano alla cautela: i margini sono talmente ridotti che un risultato completamente diverso – coi repubblicani che addirittura aumentano il loro vantaggio – è ritenuto possibile (per le previsioni di voto sul Senato, cfr. figura 2).

<sup>4</sup> I due indipendenti sono Angus King, senatore del Maine, e Bernie Sanders, senatore del Vermont. Sanders è un indipendente di sinistra (lui stesso si definisce socialdemocratico) che ha conquistato largo seguito nell'ala più *liberal* del Partito democratico durante le primarie per la presidenza 2016 (vinte poi da Hillary Clinton). Sanders, nonostante l'età (ha 72 anni), è considerato uno dei candidati più attendibili a partecipare alle primarie per le presidenziali 2020.

<sup>5</sup> Il verbo inglese *to toss* viene usato per rendere quello che in italiano chiamiamo 'fare a testa o croce' (*to toss a coin*). L'espressione *toss up*, che indica la moneta ancora 'per aria' (*up*), è usata quindi per riferirsi a un risultato elettorale incerto.

Al Senato, dunque, l'impossibilità dei democratici di tradurre il vantaggio nelle intenzioni di voto popolare in un numero proporzionalmente equivalente di seggi dipende dalla natura del sistema federale (due senatori per stato a prescindere dalla popolazione) e dal ciclo elettorale (i democratici devono difendere un numero di seggi ben più alto di quello dei repubblicani). Alla Camera le cose stanno diversamente. Si ricordi che la Camera dei rappresentanti viene rinnovata per intero su base nazionale, quindi per i democratici è più facile tradurre il loro vantaggio elettorale in un vantaggio di seggi. Eppure anche in questo caso il discorso è più complesso di quanto sembri a prima vista.

*I democratici non potranno tradurre il vantaggio nelle intenzioni di voto in un equivalente numero di seggi*

Figura 3 – Previsione della divisione dei seggi per la Camera



Fonte: RealClear Politics, settembre 2018,  
[https://www.realclearpolitics.com/epolls/2018/house/2018\\_elections\\_house\\_map.html](https://www.realclearpolitics.com/epolls/2018/house/2018_elections_house_map.html)

Il primo motivo dipende dal fatto che i democratici devono recuperare uno svantaggio molto significativo – oggi hanno soltanto 193 rappresentanti contro i 235 dei repubblicani (sette sono vacanti). Per raggiungere la soglia di maggioranza – 216 seggi – i democratici devono conquistarne quindi almeno 23. Per il momento il traguardo sembra alla portata: i sondaggi danno 206 seggi sicuramente o quasi ai democratici (solo 189 ai repubblicani), e i candidati democratici sono in vantaggio in molti dei quaranta seggi *toss up* (cfr. figura 3). Tuttavia è il caso di ricordare un fattore decisivo che potrebbe contenere l'avanzata dei democratici, il famoso – o meglio famigerato – *gerrymandering*.

Il *gerrymandering* è di fatto un sistema per ridisegnare i confini dei distretti elettorali in modo da avvantaggiare uno dei partiti.<sup>6</sup> Il 'trucco' consiste nel disperdere il voto del partito avverso dividendolo in vari distretti oppure concentrarlo tutto in pochi distretti, in modo da ridurre l'effetto ai fini elettorali. Nonostante questa pratica sia considerata una forma di *manipolazione elettorale*, è ampiamente utilizzata da entrambi i partiti. Tuttavia il sistema tende a favorire i repubblicani, perché l'elettorato democratico è in maggioranza urbano e quindi più facile da concentrare in singoli distretti. Tranne che in alcuni casi, le autorità preposte alla ridefinizione dei confini distrettuali sono i parlamenti dei singoli stati, in cui i repubblicani sono in netta maggioranza.

Il *gerrymandering* ha tre effetti distorcitori la norma democratica. Il primo è quello di *contribuire all'apparente contraddizione per cui il partito che prende più voti si trova in minoranza alla Camera*.<sup>7</sup> Il

<sup>6</sup> L'espressione *gerrymandering* ha un'etimologia complessa. Nei primi dell'Ottocento il governatore del Massachusetts Elbridge Gerry ridisegnò le circoscrizioni elettorali per l'elezione del senato statale (non federale) in modo da favorire il suo partito. Alcuni notarono che la strana forma dei distretti elettorali ridisegnati ricordava quella di una salamandra (*salamander* in inglese), e i critici di Gerry ne presero spunto per coniare un termine a metà tra l'umoristico e il polemico per indicare questa strana creatura nata dagli artifici elettorali del governatore Gerry: la *gerry-mander*.

<sup>7</sup> Per esempio, nel 2012 i democratici ottennero il 48,8 per cento dei voti alla Camera contro il 47,6 dei repubblicani, ma questi ultimi mantennero un ampio margine di seggi sui primi (234 contro 201).

secondo è di *diminuire la competizione elettorale*. Visto che molti distretti sono ‘sicuri’ per questo o quel partito, la competizione è ridotta a quei pochi distretti che non è stato possibile ridisegnare a vantaggio di una delle parti. Il terzo effetto distortivo è quello di *dare sovra-rappresentanza alle ali estreme dei due partiti*. Infatti, nel momento in cui un distretto è considerato sicuro per un partito, la competizione si sposta a monte, cioè a livello delle primarie intra-partito, a cui tradizionalmente partecipa l’elettorato più politicizzato. Il risultato è quindi che il candidato vincitore è spesso espressione dell’ala più oltranzista (e a volte minoritaria) del partito. La stessa logica porta questo candidato a preferire l’ostruzionismo a oltranza contro le iniziative dell’altro partito alla Camera, in modo da mettersi al riparo da accuse di essersi ‘compromesso’ con l’avversario al prossimo ciclo di primarie elettorali.

Il *gerrymandering*, soprattutto dopo che le primarie si sono imposte sui congressi di partito come sistema di selezionare i candidati, ha pertanto contribuito significativamente alla polarizzazione politica in corso negli Stati Uniti. La pratica di trovare un compromesso con un Congresso controllato dal partito avverso, comune fino agli anni 1980 e, pur in un clima di scontro più velenoso, ancora negli anni 1990, sembra essersi esaurita quasi del tutto. Quando i repubblicani conquistarono la maggioranza alla Camera nel 2010, per esempio, l’intera agenda legislativa di Obama subì un arresto. Facile immaginare che Trump possa andare incontro alle stesse problematiche se i democratici dovessero uscire vincitori, anche in una sola camera, alle prossime elezioni.

*Qualunque sia l’esito, le elezioni rafforzeranno gli estremi e indeboliranno il centro*

Quello che è indubitabile è che, qualunque sia l’esito delle elezioni di *mid-term*, il quadro politico americano sarà caratterizzato da una *maggiore concentrazione di potere agli estremi* e in un *ulteriore smuotamento del centro*, soprattutto alla Camera. Anche se Trump resta impopolare a livello nazionale (vedi grafico 1.1 nella sezione dedicata), infatti, continua a godere dell’appoggio della stragrande maggioranza dell’elettorato repubblicano. Il risultato è che la maggioranza dei candidati repubblicani è apertamente schierata col presidente, non solo contro i democratici ma anche contro la vecchia élite del Partito repubblicano stesso. Similmente, data la preponderante ostilità dell’elettorato democratico nei confronti del presidente, i candidati democratici selezionati dalle primarie sono sempre più espressione della sinistra del partito. Così come l’elezione di Obama ha portato per reazione a un ulteriore spostamento a destra del Partito repubblicano (cominciato però già negli anni 1990), quella di Trump ha galvanizzato l’ala più a sinistra del Partito democratico, al punto che alcuni giovani candidati che si auto-definiscono ‘socialisti’ – una tradizione politica quasi aliena alla storia degli Stati Uniti – hanno sconfitto democratici più *mainstream* nelle primarie.<sup>8</sup>

#### **4. Che effetti possono avere le elezioni di metà mandato?**

##### *4.1. Implicazioni per Trump, i repubblicani e i democratici*

---

<sup>8</sup> Il caso più eclatante è quello della 28enne Alexandria Ocasio-Cortez, membro dei Socialisti democratici d’America, che ha vinto le primarie in un distretto dell’area metropolitana di New York. I socialisti democratici d’America (non un partito, ma un’organizzazione interna al Partito democratico) hanno vinto comunque solo quattro competizioni primarie in vista delle *mid-term* di novembre, una al Senato e tre alla Camera (compresa Ocasio-Cortez).

Che cosa possiamo aspettarci se, smentendo le previsioni degli istituti di indagine dell'opinione pubblica, i repubblicani *dovessero mantenere la maggioranza* non solo al Senato (dove restano leggermente favoriti), ma anche alla Camera?

L'effetto più immediato sarebbe quello di *rafforzare il consenso al presidente Trump*. In teoria, una conferma della maggioranza repubblicana al Congresso potrebbe anche dare nuovo impulso all'agenda legislativa di Trump. Tuttavia non è chiaro in che direzione questa agenda potrebbe muoversi. Quando Trump è stato eletto nel 2016, la sua agenda comprendeva tre grandi iniziative per cui il consenso del Congresso era necessario: la riduzione delle tasse, la *cancellazione della riforma sanitaria voluta da Obama*, e *l'inasprimento delle leggi sull'immigrazione*, soprattutto attraverso la costruzione di un muro lungo tutto il confine meridionale col Messico. La prima riforma, l'abbattimento delle tasse, è stata approvata dal Congresso lo scorso dicembre. I repubblicani non hanno però trovato i voti necessari per cancellare la riforma sanitaria di Obama<sup>9</sup> né per reperire i fondi per la costruzione del muro lungo il confine. È possibile che l'amministrazione Trump conduca quindi una ricognizione interna alla nuova compagine di repubblicani eletta al Congresso per verificare se ci siano voti sufficienti per una o entrambe le iniziative. Ma è incerto se il presidente intenda ritornare alla carica su entrambi i fronti – più probabile che si concentri solo sul muro.

Che cosa possiamo aspettarci se, al contrario e in linea con le attese, le elezioni di metà mandato risulteranno in una *battuta d'arresto* per i repubblicani?

*Infrastrutture, dreamers e accordi commerciali sono le uniche aree di parziale convergenza bipartisan*

Le conseguenze per il presidente potrebbero essere davvero significative. Si prenda in considerazione l'ipotesi più accreditata dai sondaggisti, che cioè i democratici conquistino la maggioranza solamente alla Camera. In questo caso, i repubblicani perderebbero il monopolio sull'iniziativa legislativa, dal momento che il consenso dei democratici diventerebbe necessario al passaggio di ogni

legge – negli Stati Uniti vige il bicameralismo perfetto, ovvero Camera e Senato devono approvare esattamente lo stesso testo perché diventi legge.

Nonostante le agende politiche di Trump e del Partito democratico siano nettamente divergenti, esistono limitati spazi di sovrapposizione. Uno riguarda il piano di *rilancio delle infrastrutture*, che Trump aveva caldeggiato in campagna elettorale e che i democratici guardano con un certo favore. Perché il piano sia definito e approvato, tuttavia, sarà necessario trovare un accordo sulle coperture finanziarie, che i democratici vorrebbero venissero da un più alto gettito fiscale. Dal momento che questo contrasta con la riforma fiscale votata dai repubblicani lo scorso anno, le prospettive per un piano infrastrutturale bipartisan non sono molte.

Un altro ambito di potenziale accordo riguarda gli *accordi di libero scambio*, lo scetticismo verso i quali attraversa in modo trasversale i due partiti. È possibile che i democratici acconsentano ad approvare l'accordo commerciale che Usa, Canada e Messico hanno appena raggiunto per

---

<sup>9</sup> Va tuttavia ricordato che i repubblicani hanno introdotto nella riforma fiscale una norma che è destinata a indebolire, se non pregiudicare, l'efficacia della riforma sanitaria di Obama. Quest'ultima si fonda sull'obbligo per ogni cittadino di dotarsi di un'assicurazione sanitaria privata (a coloro che non hanno le risorse sufficienti il governo, sia a livello federale sia a livello statale, offre sussidi). La riforma fiscale dei repubblicani ha eliminato l'obbligo individuale di dotarsi di una polizza sanitaria, e le relative multe in caso di inadempimento.

sostituire il Nafta (*North America free Trade Agreement*), che non è mai stato particolarmente amato da parte del Partito democratico. Questo passaggio però potrebbe anche non essere necessario, se l'attuale Congresso dovesse votare sull'accordo Usa-Canada-Messico prima dell'insediamento del nuovo a gennaio 2019.

Anche se più incerto, un terzo possibile compromesso potrebbe riguardare l'*immigrazione*. Non c'è alcuna possibilità che i democratici sostengano la costruzione del muro. Tuttavia spingono per la regolarizzazione dei cosiddetti *dreamers* – cioè gli immigrati giunti irregolarmente negli Stati Uniti quando erano ancora minorenni o addirittura bambini, e che si trovano nell'insolita posizione di non avere uno status legale definito nell'unico paese in cui hanno risieduto nella loro vita adulta (o da quando erano bambini, a volte neonati). Obama aveva vietato la deportazione dei *dreamers*, ma Trump ha cancellato il provvedimento, insistendo che fosse il Congresso con una legge, e non l'Amministrazione con un ordine esecutivo, a regolare la faccenda. Se Trump accettasse misure di controllo del confine diverse dalla costruzione di una barriera fisica, democratici e repubblicani potrebbero trovare un accordo sui *dreamers*.

Le aspettative di un accordo bipartisan su uno qualunque dei tre temi elencati sopra (o su qualunque altro), tuttavia, non sono molte. Più probabile è che i democratici replichino la *strategia di ostruzionismo a oltranza* che i repubblicani misero in atto contro Obama dopo aver conquistato il controllo della Camera nel 2010. Il risultato sarebbe, come in quel caso, un arresto dell'agenda legislativa, con la sola eccezione delle leggi di bilancio, che però verrebbero approvate per continuare a finanziare le ordinarie attività delle agenzie governative, senza quindi una strategia che indirizzi la spesa verso obiettivi precisi.

Le conseguenze di una vittoria democratica alla Camera non si ridurrebbero al blocco dell'agenda legislativa. La questione di gran lunga più rilevante concerne la *posizione personale del presidente Trump* nell'ambito dello scandalo sulle interferenze della Russia nelle presidenziali del 2016. Un procuratore speciale, Robert Mueller, sta indagando sulla natura dei rapporti tra l'entourage di Trump e la Russia e verificando se il presidente si sia reso colpevole di ostruzione di giustizia (l'accusa, si ricordi, che provocò le dimissioni di Richard Nixon nel 1974 nell'ambito dello scandalo Watergate). A indagine conclusa ci si attende che Mueller rediga un rapporto e lo consegni al Congresso. Se i democratici controlleranno la Camera, potranno usare le presidenze delle commissioni per audizioni pubbliche o istituire nuove inchieste.

### *Russiagate e corti federali i principali terreni di scontro*

Soprattutto, qualora dovessero concludere che il rapporto contiene prove sufficienti di condotta illecita da parte di Trump, i democratici avranno teoricamente i numeri per avviare la procedura di *impeachment*, cioè la messa sotto accusa del presidente, per cui è sufficiente la maggioranza semplice. Naturalmente, perché si arrivi a un'effettiva destituzione, è necessario che due terzi dei senatori votino a favore, e nessuno si aspetta che i democratici conquistino tanti seggi in Senato. A dire la verità, nessuno sa cosa aspettarsi dall'indagine di Mueller, che Trump definisce una 'caccia alle streghe' ma che ha in effetti portato alla condanna di alcuni suoi ex collaboratori (sebbene non per 'collusioni' con la campagna di interferenza russa).

Qualora i democratici dovessero conquistare non solo la Camera ma anche il Senato, si aprirebbero comunque nuovi scenari. Trump non vedrebbe semplicemente arrestarsi la sua agenda legislativa, ma la legittimità della sua proposta politica di *America First* diminuire

considerevolmente, con effetto a catena sulle politiche dell'amministrazione. Se l'entità della sconfitta dovesse essere molto significativa, si potrebbe aprire un dibattito in seno al Partito repubblicano in merito all'opportunità di presentare *un'alternativa a Trump alle presidenziali del 2020* (l'ipotesi al momento resta remota, e comunque è il caso di ricordare che Clinton, per fare un esempio, fu rieletto senza problemi nel 1996 pur avendo i democratici perso la maggioranza al Congresso nel 1994).

Più immediato sarebbe l'effetto sulle nomine presidenziali che richiedono l'approvazione senatoriale. Non solo i democratici avrebbero l'ultima parola sulle proposte di ambasciatori e membri dello stesso gabinetto di Trump, ma rientrerebbero in controllo dell'approvazione dei *giudici federali*, compresi quelli della Corte Suprema. Quest'ultima è di recente diventata il principale terreno di scontro politico negli Stati Uniti, dato l'enorme potere di un tribunale di ultima istanza – i cui membri sono peraltro nominati a vita – in un sistema legale di *common law* (in cui l'interpretazione del precedente da parte delle corti ha valore di legge) come quello degli Stati Uniti. Soprattutto in un regime di polarizzazione politica, la Corte Suprema ha avuto l'ultima parola su questioni disparate ma fondamentali come i diritti degli omosessuali, l'aborto, il finanziamento ai partiti, la legalità della riforma sanitaria di Obama, e molte altre ancora.

Al momento di scrivere, democratici e repubblicani sono impegnati in una furiosa battaglia sulla nomina alla Corte Suprema di Brett Kavanaugh, un giudice dal *pedigree* impeccabilmente conservatore su cui però gravano accuse di molestie sessuali. Se Kavanaugh dovesse saltare, il prossimo candidato potrebbe essere approvato dal nuovo Senato. Al momento la Corte Suprema è composta da quattro giudici di ispirazione progressista e quattro di ispirazione conservatrice, il che rende il seggio vacante particolarmente importante a determinare il futuro della giurisprudenza (e non solo) americana.

#### 4.2. *Implicazioni per alleati e rivali degli Stati Uniti*

Se la posta in gioco a novembre è altissima per quanto riguarda la politica interna e le fortune della presidenza Trump, che effetti ci sarebbero per la politica estera degli Stati Uniti?

Se i repubblicani dovessero conservare la maggioranza, il presidente Trump (e non solo) ne trarrebbe senz'altro la conclusione che gli elettori americani hanno sposato la sua agenda di *America First*, fondata sulla difesa di un interesse nazionale definito in termini molto rigidi, sull'ostilità alla governance globale e agli impegni internazionali di lungo termine come alleanze o accordi di libero scambio. Non è detto però che questo si traduca in accelerazioni sugli aspetti più controversi della politica di Trump, soprattutto la sua malcelata ostilità nei confronti delle alleanze storiche degli Stati Uniti in Europa e nell'Asia-Pacifico. I repubblicani restano a stragrande maggioranza a favore del sistema di alleanze americano – Nato inclusa – e favorevoli al libero commercio. In più, i repubblicani che più probabilmente occuperanno le posizioni di maggiore responsabilità – come le presidenze delle commissioni congressuali con competenze di politica estera – non sono noti come *America Firsters*. Potrebbero quindi porre un freno, per quanto costituzionalmente loro possibile, a misure radicali come la minaccia di ridurre l'impegno americano alla difesa europea in assenza di un deciso aumento delle spese militari da parte alleata.

Questa funzione di argine agli eccessi del presidente si conserverebbe intatta, naturalmente, se i repubblicani dovessero perdere la maggioranza alla Camera o addirittura anche al Senato. I

democratici potrebbero non accontentarsi di ‘fare argine’ e puntare a influenzare direttamente la politica estera del presidente su una serie di dossier.

Non c’è dubbio che i democratici caldeggeranno una linea aggressiva nei confronti della *Russia*. Dal momento però che l’attuale Congresso ha *già* adottato una serie di misure molto dure, la questione è se i democratici vorranno far pieno uso delle sanzioni esistenti. Assieme all’Iran e alla Corea del Nord, la Russia è l’unico paese su cui pesano le cosiddette *sanzioni secondarie* degli Usa, misure cioè che colpiscono banche e aziende straniere che fanno affari nei settori dell’economia russa sanzionati da Washington. In altre parole, le vittime delle sanzioni secondarie sarebbero anche quelle compagnie europee (e le banche che le finanziano) che hanno investito in settori come lo sviluppo delle infrastrutture per l’export di petrolio e gas della Russia. I democratici però non sembrano pronti a creare risentimento in Europa premendo sull’amministrazione Trump perché usi le sanzioni secondarie. Più probabile che spingano l’amministrazione a coordinarsi con gli europei, in modo da rafforzare l’unità del fronte transatlantico sulla Russia.

*I democratici potrebbero favorire una politica più accomodante verso gli alleati europei*

È anche possibile che i democratici siano disposti a venire incontro alle richieste degli europei di astenersi dall’usare le sanzioni secondarie per contrastarne i tentativi di salvare l’accordo nucleare con l’*Iran*. Anche se i democratici non sono meno avversi alla Repubblica islamica dei repubblicani, hanno però criticato la decisione di Trump di ritirarsi dall’accordo negoziato da Obama nel 2015 e non sono particolarmente favorevoli a punire gli alleati europei perché vogliono rispettare quell’accordo. La decisione di usare le sanzioni però resta nelle mani dell’amministrazione, quindi non è chiaro cosa i democratici potrebbero fare in concreto.

La riluttanza dei democratici a creare risentimento in Europa potrebbe spingerli a premere sull’amministrazione perché ponga fine allo *scontro commerciale con l’Ue*. È ragionevole supporre che i democratici legheranno la ritrovata concordia commerciale con gli europei anche all’utilità di rafforzare il fronte Usa-Ue-Giappone contro le pratiche economiche della *Cina* che occidentali e giapponesi più contestano, soprattutto in materia di protezione della proprietà intellettuale, accesso al mercato cinese, e investimenti esteri cinesi.

Tornando al *Medio Oriente*, è del tutto improbabile che i democratici si spendano per rovesciare la decisione di Trump di spostare l’ambasciata Usa a Gerusalemme e riconoscere quest’ultima come capitale di Israele. Più probabile invece che i democratici spingano per rafforzare le capacità di supervisione e autorizzazione della forza militare da parte dell’amministrazione, soprattutto con riguardo alla possibilità di uno scontro militare con l’Iran.<sup>10</sup> È anche possibile che i democratici si dimostrino più attenti a verificare che gli aiuti militari che gli Stati Uniti passano all’Arabia Saudita non contribuiscano al peggioramento ulteriore delle condizioni dei civili coinvolti nella guerra in Yemen.

---

<sup>10</sup> Tom Udall, senatore democratico del New Mexico, ha di recente presentato un disegno di legge che impedirebbe all’amministrazione di lanciare attacchi contro l’Iran o in Iran in assenza di formale autorizzazione da parte del Congresso.

Infine, è possibile che i democratici facciano pressione sull'amministrazione perché l'iniziativa di maggior profilo imbastita finora da Trump, il *rapprochement* con la Corea del Nord, produca risultati tangibili in fatto di disarmo nucleare da parte del regime di Pyongyang.

In conclusione, le elezioni di metà mandato potrebbero avere effetti di moderazione della politica estera di Trump. Non è tuttavia il caso di esagerarne l'impatto, soprattutto se – come sembra probabile – i democratici dovessero conquistare la maggioranza solamente alla Camera e non al Senato. Come spiegato sopra, la Costituzione dà al presidente ampia autonomia in materia, e un Congresso diviso tra repubblicani e democratici non sarebbe in grado di fare pieno uso degli strumenti di influenza sulla politica estera visti sopra.

## Le politiche migratorie di Usa e Ue a confronto

di Luca Barana\*

Negli ultimi anni le preoccupazioni che l'immigrazione suscita negli elettorati occidentali hanno messo la questione al centro del dibattito politica in America ed Europa. L'elezione di Donald Trump a presidente degli Stati Uniti è stata conquistata anche con la promessa di costruire un muro al confine con il Messico; la campagna referendaria a favore della Brexit è stata animata dalla prospettiva di ridurre l'immigrazione dagli altri paesi dell'Unione Europea; la politica interna di molti paesi europei, a partire dall'Italia e da ultimo la Svezia, ha visto la crescita significativa di movimenti e partiti che fanno delle politiche restrittive in materia di immigrazione uno dei principali punti del proprio programma.

La tentazione di parlare di un unico grande movimento politico internazionale è forte, ma è necessario prestare maggiore attenzione ai diversi contesti degli Stati Uniti e dell'Europa, a partire dalla differente conformazione geografica che influenza le decisioni politiche. Gli Stati Uniti, pur avendo confini marittimi molto estesi, concentrano la propria attenzione sulla frontiera meridionale con il Messico, dove storicamente transitano i principali corridoi migratori dall'America Centrale. L'Europa, al contrario, deve gestire sia il confine marittimo meridionale, data la vicinanza delle coste africane, sia altre rotte migratorie via terra, come la cosiddetta rotta balcanica, apparentemente chiusa dall'accordo tra Ue e Turchia del 2016. Inoltre, all'interno della stessa Europa differenti paesi affrontano sfide migratorie discordanti. Si pensi a due stati limitrofi come Francia e Italia, che sono chiamati a gestire problematiche differenti: l'Italia la gestione pratica e legale degli sbarchi e la Francia i movimenti secondari dei migranti nell'area Schengen.

### 1. L'andamento dei flussi

Secondo le ultime stime ufficiali disponibili, nell'anno fiscale 2016 (ottobre 2015-settembre 2016), gli Stati Uniti hanno riconosciuto il diritto di residenza permanente a 1,18 milioni di persone di origine straniera<sup>11</sup> e accolto 84.989 rifugiati, prevalentemente da Asia e Africa.<sup>12</sup> Nello stesso periodo le autorità americane hanno arrestato circa 530.000 persone entrate illegalmente, in massima parte dall'America Centrale. Si noti sin da subito tuttavia che l'andamento degli ingressi illegali è calato in modo significativo negli ultimi 15 anni, a partire dal picco di 1,81 milioni nel 2000.<sup>13</sup>

*I flussi in entrata sia negli Usa sia nell'Ue sono calati enormemente rispetto al picco degli anni scorsi*

La dinamica dell'immigrazione in Europa ha invece conosciuto l'apice nel 2014-2015 in concomitanza con l'acuirsi della crisi siriana. Attualmente, gli arrivi si sono significativamente

---

\* Luca Barana è ricercatore presso il Programma Europa dell'Istituto Affari Internazionali.

<sup>11</sup> Department of Homeland Security, *2016 Yearbook of Immigration Statistics*, Office of Immigration Statistics, Novembre 2017, p. 5,

<https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/2016%20Yearbook%20of%20Immigration%20Statistics.pdf>.

<sup>12</sup> Ibid., p. 39-40.

<sup>13</sup> Ibid., p. 91-92.

ridotti: nel 2018 sono entrati senza autorizzazione in Europa 92.636 migranti (un calo del 90 per cento rispetto al 2015, se il ritmo degli ingressi rimarrà costante fino alla fine dell'anno), di cui 74.000 via mare.<sup>14</sup> Nel 2017 gli ingressi complessivi erano stati 186.768, un numero di poco superiore a quello dovuto gestire dalla sola Italia nel 2016 (181.000 arrivi rispetto ai 388.000 circa nell'Ue).<sup>15</sup>

Sia gli Stati Uniti sia i paesi europei affrontano infine il problema dei flussi misti, composti da richiedenti asilo e migranti economici. Considerando i diversi obblighi legali derivanti dalle disposizioni del diritto internazionale e nazionale, la gestione dei flussi misti costituisce uno degli elementi più complessi per mettere in atto una politica migratoria sostenibile nel tempo.

## **2. La risposta europea: esternalizzazione del controllo delle frontiere**

La crisi migratoria che ha scosso l'Ue nel 2014-2015 è stata affrontata dalle istituzioni europee e dagli stati membri con notevoli difficoltà. I veti incrociati dei singoli stati membri hanno spesso bloccato le iniziative avanzate dalla Commissione europea per favorire una gestione comune dell'emergenza. Un esempio è il fallimento del programma di ricollocamenti obbligatori, introdotti nel 2015, dei migranti bloccati nei paesi di primo arrivo (prevalentemente Italia e Grecia) verso gli altri Stati dell'Ue. Uno schema sostanzialmente superato dal Consiglio europeo del giugno 2018, che ha introdotto un meccanismo di ricollocamento su base volontaria.

Si è inoltre ulteriormente indebolita la causa della migrazione legale in Europa. A questo proposito, nonostante le legislazioni nazionali ricoprano un ruolo preminente, la Commissione europea ha comunque cercato di promuovere una cornice condivisa sulle condizioni di ingresso e residenza di alcune categorie di migranti, in particolare quelli dotati di competenze e alte professionalità. Anche la creazione di canali umanitari per accogliere legalmente profughi e rifugiati è rimasta per lo più di difficile attuazione.

L'Ue ha invece promosso una nuova dimensione esterna della politica migratoria, partendo dal riconoscimento che il tema della migrazione dall'Africa e dal Medio Oriente non può essere solamente considerato una questione di politica interna, né un semplice fenomeno emergenziale. Si è cercato in particolare di esternalizzare la gestione della frontiera europea, spostandola ai confini dei paesi di transito come gli stati del Sahel (Niger e Ciad in particolare), del Nord Africa (Marocco e Libia) e la Turchia

La Commissione ha innanzitutto promosso dei Partenariati bilaterali con Nigeria, Senegal, Etiopia, Niger e Mali, considerati prioritari perché punti di partenza (i primi tre) o di transito (gli ultimi due) dei flussi migratori. Nell'ambito di tali partenariati è stato rafforzato il coordinamento con le autorità locali, con l'obiettivo di semplificare i ritorni volontari dei migranti e agevolare la lotta al traffico di esseri umani.

Non a caso, questi cinque paesi figurano anche fra i principali beneficiari del Fondo fiduciario per l'emergenza in Africa dell'Ue (*EU Emergency for Africa Trust Fund*), uno strumento di

---

<sup>14</sup> Organizzazione Internazionale delle Migrazioni, *Migration Flows– Europe*, 17 settembre 2018, <http://migration.iom.int/europe/>.

<sup>15</sup> Organizzazione Internazionale delle Migrazioni, *2016 Flows to Europe Overview*, 2017, [http://migration.iom.int/docs/2016\\_Flows\\_to\\_Europe\\_Overview.pdf](http://migration.iom.int/docs/2016_Flows_to_Europe_Overview.pdf).

finanziamento che si pone l'obiettivo di combattere le cause profonde delle migrazioni nei principali paesi di partenza e transito nel continente africano. Il Fondo fiduciario è stato istituito al vertice di La Valletta del novembre 2015, a cui parteciparono, insieme ai vertici europei, anche molti leader africani. L'ampia partecipazione avrebbe dovuto garantire una modulazione paritaria e condivisa dei progetti finanziati. Tuttavia, il Fondo sembra venire utilizzato per perseguire obiettivi di breve periodo, in primo luogo ridurre il numero delle partenze di migranti, a cui le esigenze di sviluppo dei paesi africani sono spesso subordinate. Il Fondo è stato finanziato con 4,1 miliardi di euro. La maggior parte delle risorse proviene da altri strumenti della cooperazione allo sviluppo europea, come il Fondo Europeo per lo Sviluppo e lo Strumento per la Stabilità. Una quota residuale delle risorse è stata invece stanziata dagli stati membri. Di queste, oltre il 50 per cento è stato allocato da Germania e Italia.<sup>16</sup>

*L'Ue punta a gestire i flussi in arrivo nei paesi di origine o transito*

Il tentativo di stringere accordi con gli stati africani, in base ai quali il trasferimento di risorse Ue è vincolato all'impegno dei paesi beneficiari ad aumentare i controlli alle frontiere, ha come modello l'accordo con la Turchia del marzo 2016. L'intesa fu siglata al culmine della crisi che portò fra il 2014 e i primi mesi del 2016 più di un milione di migranti, soprattutto siriani, ad attraversare il Mar Egeo per poi prendere la rotta balcanica verso i paesi dell'Europa centro-occidentale. L'accordo mirava a ridurre drasticamente il numero dei migranti in entrata nell'Ue dalla Turchia attraverso due provvedimenti: l'aumento dei controlli sui migranti in uscita da parte delle autorità turche e un meccanismo 'di scambio', in base al quale la Turchia si impegnava a riaccettare i migranti sbarcati in Grecia a patto di poter ricollocare un numero eguale di rifugiati siriani presenti sul suo territorio in un paese dell'Ue. In cambio, la Turchia ha ottenuto il trasferimento di tre miliardi di euro in aiuti (e la promessa di altri tre negli anni successivi) per gestire la crescente popolazione migrante stanziata sul proprio territorio, nonché un impegno a facilitare la liberalizzazione del regime dei visti di ingresso nell'UE per i propri cittadini. Nonostante le continue tensioni circa l'applicazione delle promesse europee (Ankara sostiene di aver ricevuto meno fondi di quanto preventivato e la liberalizzazione dei visti procede a rilento)<sup>17</sup>, le autorità turche hanno di fatto arrestato i flussi in uscita (il meccanismo 'di scambio' è stato invece poco utilizzato).

Le misure di esternalizzazione della frontiera europea hanno trovato una sintesi nelle politiche dei governi italiani, che hanno dovuto affrontare il problema della scarsa solidarietà dei partner europei a fronte della crescita dei flussi, che alla fine del 2016 avevano raggiunto livelli record per l'Italia (oltre 180.000 arrivi). Nel corso del 2017 l'Italia ha ottenuto che alcune risorse del Fondo fiduciario europeo sostenessero gli accordi con il governo internazionalmente riconosciuto stanziato a Tripoli per delegare alla guardia costiera libica parte le operazioni di ricerca e salvataggio dei migranti a largo delle coste libiche.<sup>18</sup> Il governo ha inoltre allacciato contatti con attori locali, assicurandosi il loro impegno a tenere la frontiera meridionale della Libia sotto controllo. Anche in questo caso l'esternalizzazione ha apparentemente avuto

<sup>16</sup> Luca Barana, *Avoiding the Sandstorm in the Sabel: a reflection on security, migration and development*, Documenti IAI 18/11, aprile 2018, [http://www.iai.it/sites/default/files/iai1811\\_0.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/iai1811_0.pdf).

<sup>17</sup> DeutscheWelle, *The Eu-Turkey refugee agreement: a Review*, 18/3/2018, <https://www.dw.com/en/the-eu-turkey-refugee-agreement-a-review/a-43028295>.

<sup>18</sup> Si vedano i progetti in materia di 'gestione delle migrazioni' finanziati dal Fondo Fiduciario in Libia. Per maggiori informazioni: [http://ec.europa.eu/trustfunddorafrica/region/north-africa/libya\\_en](http://ec.europa.eu/trustfunddorafrica/region/north-africa/libya_en).

successo nella riduzione degli ingressi in Italia, che sono calati a circa 20.000 nel periodo gennaio-settembre 2018.<sup>19</sup>

### 3. La risposta americana: deterrenza al confine

La politica migratoria americana è stata improntata alla deterrenza, cioè a misure volte a scoraggiare l'ingresso negli Usa, sin dal 1994.<sup>20</sup> Questa strategia dunque prosegue ininterrotta da quasi 25 anni, anche se è stata declinata diversamente dalle varie amministrazioni, prima sui principali corridoi migratori verso California e Texas, poi sull'intera estensione del confine. Essa si fonda sulla convinzione che l'utilizzo di misure altamente visibili e ad ampio raggio scoraggi gli ingressi illegali, riducendo i benefici potenziali dell'immigrazione e aumentandone i costi, sia durante il viaggio, sia nel caso di arresto negli Stati Uniti.

I numerosi provvedimenti che dal 1994 in poi sono intervenuti in materia hanno anche spesso contenuto modeste aperture su canali legali di immigrazione, ad esempio per i lavoratori temporanei con competenze qualificate, la cui quota è stata ancora aumentata dal Congresso nel 2005. Sul lato dell'accoglienza dei rifugiati, proprio nel 1994 i profughi provenienti dal Salvador sono stati invece protetti dalla possibile deportazione in caso di arresto.<sup>21</sup>

*Trump ha inasprito  
politiche restrittive  
già esistenti*

Tuttavia, il tema del controllo delle frontiere ha costituito la priorità in tema di migrazione, proprio nella convinzione che una posizione visibilmente restrittiva avrebbe disincentivato gli arrivi. Fra le misure della strategia della deterrenza figurano la costruzione di oltre 650 miglia di barriere fisiche al confine con il Messico (già nell'era pre-Trump), soprattutto in California e Arizona, oltre al dispiegamento di una crescente quantità di risorse umane e tecnologiche per il controllo della frontiera. Negli ultimi anni, la deterrenza si è anche concretizzata nell'inasprimento delle misure punitive nei confronti dei migranti illegali negli Stati Uniti, sulla base del *Consequence Delivery System*, inaugurato nel 2011 sotto l'amministrazione Obama. Tramite tale Sistema, i ritorni volontari sono stati gradualmente sostituiti da vari gradi di intervento sui migranti, dalla detenzione temporanea alla deportazione nei paesi di provenienza.

L'amministrazione Trump ha ulteriormente irrigidito questa politica, senza però aver introdotto modifiche all'impostazione generale. La promessa di un muro al confine meridionale non è altro che la prosecuzione di una politica già in atto da tempo, come descritto in precedenza.<sup>22</sup> Per l'anno fiscale 2018 (ottobre 2017-settembre 2018) l'amministrazione ha comunque proposto lo stanziamento di 2,7 miliardi di dollari per la costruzione di nuovi tratti di barriere fisiche alla frontiera con il Messico.<sup>23</sup> Il governo ha inoltre ristretto l'accesso ai richiedenti asilo. Il

<sup>19</sup> Organizzazione Internazionale delle Migrazioni, *Migration Flows– Europe*, 17 settembre 2018, <http://migration.iom.int/europe/>.

<sup>20</sup> Marc R. Rosenblum – Kate Brick, *US Immigration policy and Mexican/Central American Migration Flows: then and now*, The Regional Migration Study Group, 2011, p.8.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ufficializzata dall'ordine esecutivo 13767, *Border Security and Immigration Enforcement improvements*, firmato dal Presidente Trump il 25 gennaio 2017.

<sup>23</sup> U.S. Department of Homeland Security, *Budget in Brief – Fiscal Year 2018*, p. 25-26, <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/DHS%20FY18%20BIB%20Final.pdf>.

Procuratore generale (cioè il ministro della giustizia) Jeff Sessions ha confermato a giugno 2018 che i migranti non avrebbero più potuto richiedere protezione se vittime di abusi domestici o di violenza da parte di gang criminali. Nelle intenzioni, queste misure dovrebbero scoraggiare le partenze (oltre che naturalmente ridurre il numero di persone presenti sul territorio americano che hanno diritto a richiedere asilo). Allo stesso modo, la decisione di incriminare a livello federale chiunque attraversi il confine illegalmente dovrebbe ridurre anche i casi di ‘asilo difensivo’, cioè la pratica a cui molti migranti fanno ricorso di chiedere asilo anche se non ne hanno diritto per guadagnare tempo e restare più a lungo in territorio americano.

L'esempio forse più controverso della politica di deterrenza è stata la decisione di separare i figli dai genitori in caso di arresto del nucleo familiare da parte delle autorità di frontiera. La politica di separazione è stata ridimensionata sotto la pressione delle proteste interne, ma ha comunque avuto l'effetto mediatico desiderato. Allo stesso modo, la retorica aggressiva del presidente Trump è essa stessa parte della strategia volta a scoraggiare le partenze, inserendosi fra le misure della cosiddetta deterrenza indiretta.<sup>24</sup>

Il bilancio delle politiche di deterrenza americane è incerto. A lungo si è ritenuto che fossero inefficaci, dato che il numero di ingressi illegali ha raggiunto il picco (1,8 milioni) nel 2000, diversi anni dopo l'introduzione delle prime politiche restrittive. Tuttavia, da quel momento gli arrivi illegali sono diminuiti nel tempo e si ritiene che il calo non possa essere solo imputato alla diminuzione della domanda di lavoro dopo la crisi economica del 2008 (il 2009 è il primo anno con meno di 900.000 ingressi illegali)<sup>25</sup> o ai cambiamenti nella composizione dei flussi, con il calo degli arrivi di cittadini messicani.<sup>26</sup> Egualmente dubbio è anche l'effetto della deterrenza sulle reti criminali. Da un lato aumenta la difficoltà per i trafficanti di migranti, costretti ad aumentare il prezzo del loro ‘servizio’, forzando quindi molti potenziali migranti a rinunciare; d'altro canto, i migranti che comunque tentano questa strada, in assenza di vie legali concrete, sono di fatto costretti ad affidarsi ai trafficanti più spregiudicati, esponendosi a maggiori rischi lungo il viaggio. Interessante quindi l'ipotesi che la politica della deterrenza abbia effettivamente avuto un primo ritorno positivo, ma che il suo rendimento, in termini di efficacia, sia ormai decrescente.<sup>27</sup>

#### 4. Una convergenza fra esternalizzazione e deterrenza

Pur impostate su strategie differenti, rispettivamente esternalizzazione e deterrenza, le politiche europee e americane utilizzano accordi basati sul principio del ‘paese terzo sicuro’, secondo il quale i richiedenti asilo devono essere ospitati nel primo paese sicuro in cui approdano. La logica conseguenza di tale principio è che i movimenti secondari dei richiedenti, cioè dal paese di primo arrivo a un altro paese, non sono consentiti. I migranti non possono scegliere la nazione in cui presentare la richiesta di protezione internazionale e quindi non possono muoversi liberamente. Il caso più celebre è sicuramente il Regolamento di Dublino dell'Ue, che impone ai paesi di

---

<sup>24</sup> Thomas Gammeltoft-Hansen – Nikolas F. Tan, *The end of the deterrence paradigm? Future directions for global refugee policy*, Journal on Migration and Human Mobility, vol. 5, n.1, 2017, p. 28.

<sup>25</sup> Department of Homeland Security, *2016 Yearbook of Immigration Statistics*, p. 91.

<sup>26</sup> Per una sintesi del dibattito sugli effetti delle politiche di deterrenza si veda: Edward Alden, *Is border enforcement effective? What we know and what it means*, Journal on Migration and Human Mobility, vol. 5, n. 2, 2017, p. 485-487.

<sup>27</sup> Ibid., p. 481.

primo approdo di procedere con la gestione delle richieste di asilo. Il sistema di Dublino è uno dei principali motivi di rimostranza di Italia e Grecia, che, essendo di fatto gli stati di frontiera dell'Ue, si sono trovate a gestire la gran parte dei nuovi flussi. L'accordo con la Turchia costituisce un'intesa fondata sul principio del 'paese terzo sicuro'. L'intero impianto dell'accordo del 2016 si basa infatti sulla presunzione che la Turchia costituisca un approdo sicuro per i richiedenti asilo: altrimenti, i trasferimenti dall'Unione non sarebbero possibili.

*Le politiche di contenimento dei flussi di Usa e Ue sembrano contaminarsi a vicenda*

Come detto, il principio del 'paese terzo sicuro' costituisce un punto di contatto con gli Stati Uniti, che hanno siglato un accordo con il Canada nel 2002 fondato sul medesimo assunto. Con tale intesa, i due paesi si riconoscono reciprocamente come stati sicuri per i richiedenti e quindi accettano le richieste d'asilo solo degli individui arrivati nel proprio territorio. In caso di movimenti secondari, i richiedenti possono essere trasferiti nell'altro paese. Finora però tale approccio non costituiva una caratteristica strutturale delle politiche Usa. L'amministrazione Trump pare invece avervi individuato una nuova soluzione, avvicinandosi al modello europeo di esternalizzazione delle frontiere. Durante i mesi estivi del 2018 Stati Uniti e Messico hanno condotto una trattativa per la firma di un accordo che consenta a Washington di rimandare in Messico i migranti dell'America centrale che abbiano attraversato il territorio messicano prima di raggiungere quello americano. Anche in questo caso, il Messico sarebbe considerato 'paese terzo sicuro'. Al momento tuttavia i negoziati con il neo-presidente Andrés Manuel Lòpez Obrador – che deve ancora insediarsi – non hanno prodotto significativi passi in avanti. Obrador ha proposto invece agli Usa l'aumento di investimenti e aiuti nei paesi dell'America centrale per combattere le cause della migrazione – un'iniziativa anch'essa reminiscente della strategia europea.

Mentre dall'altro lato dell'Atlantico si guarda alla politica europea, la linea della deterrenza trova consensi in Europa. Non solo la retorica di molti governi e forze politiche ha assunto toni sempre più duri sul tema dell'immigrazione, ma anche le misure adottate vanno nella direzione di disincentivare le partenze. La politica di 'chiusura dei porti' messa in atto dall'attuale governo italiano mira anche a scoraggiare la partenza di persone che potrebbero migrare in futuro, mostrando loro gli accresciuti costi potenziali del viaggio (o l'assenza di benefici).

Entrambe le linee d'azione tuttavia si scontrano con la realtà dei flussi misti. La deterrenza rischia di risultare efficace solamente nei confronti dei migranti economici, ma non verso i richiedenti asilo, che sono costretti a emigrare oppure considerano i rischi dell'emigrazione inferiori a quelli della permanenza nel loro paese d'origine. Anche gli accordi di esternalizzazione non sono in grado di gestire flussi misti, soprattutto quando applicati con paesi la cui sicurezza per i rifugiati non è così scontata.

In conclusione, i paesi occidentali sono riusciti ad agire con un certo successo sul fronte della riduzione degli ingressi illegali, concentrandosi sulle misure più efficaci per raggiungere tale obiettivo nel breve termine. Tuttavia, fattori strutturali, come l'aumento demografico e le pressioni politiche ed economiche nei paesi di partenza, non sempre affrontate alla radice dalle politiche occidentali, e la composizione mista dei flussi mostrano come sia necessaria una gestione con prospettiva di lungo periodo.

# L'Italia e le missioni oltremare

di Andrea Aversano Stabile\*

## 1. La partecipazione italiana alle missioni internazionali

La partecipazione alle missioni internazionali è da anni un'importante componente della politica estera e di difesa italiana, finalizzata al raggiungimento di obiettivi che spaziano dalla sicurezza nazionale a un più ampio impegno in contesti multilaterali a tutela dei diritti umani e degli interessi condivisi con paesi alleati.<sup>28</sup> Nel 2018, in seguito all'approvazione parlamentare della delibera del Consiglio dei Ministri riguardante la partecipazione a nuove missioni e la prosecuzione di altre già avviate,<sup>29</sup> l'Italia risulta attiva in quarantadue missioni internazionali, distinguibili sia per ambito geografico che per il quadro di riferimento entro il quale si collocano.<sup>30</sup>

*L'Italia partecipa a 42 missioni  
in Africa, Medio Oriente,  
Europa e Afghanistan*

In particolare, l'Italia ha deciso di rinnovare il proprio impegno in trentasei missioni internazionali e partecipare a sei nuove operazioni, alcune delle quali hanno assorbito vecchie iniziative che non sono state prorogate. È questo il caso della missione bilaterale di assistenza e supporto in Libia (Miasit), i cui compiti si estendono anche alla fornitura di supporto sanitario alla popolazione libica, come previsto dalla precedente operazione Ippocrate<sup>31</sup>. Analogamente, l'impegno assunto dall'Italia per quanto attiene alla sorveglianza dello spazio aereo Nato, nell'ambito dell'operazione *Air Policing*, sostituisce le missioni condotte in Bulgaria e Islanda fino al 2017<sup>32</sup>. A queste si aggiungono, come nuovi impegni, la missione bilaterale di supporto in Niger (Misin), quella in Tunisia condotta sotto l'egida della Nato, la partecipazione alle operazioni di monitoraggio della missione Onu nel Sahara Occidentale (Missione delle Nazioni Unite per il referendum del Sahara Occidentale, Minurso) e alla missione militare Ue di addestramento in Repubblica Centrafricana (Eutm Rca).<sup>33</sup>

Le nuove iniziative confermano la centralità assunta dal continente africano per gli interessi strategici italiani, dal momento che esso ospita quasi la metà delle missioni internazionali. Allo stesso modo, l'Italia destina significative risorse ai teatri operativi del Mediterraneo e del Medio

---

\* Andrea Aversano Stabile è assistente alla ricerca nel Programma Difesa dell'Istituto Affari Internazionali.

<sup>28</sup> Ispi, Iai, Cesi, Cespi (a cura di), "Rapporto Collettivo: Le missioni internazionali", *Osservatorio di Politica Internazionale*, 2010, p.5 [http://leg16.camera.it/temiap/temi16/RA2010\\_collettivo.pdf](http://leg16.camera.it/temiap/temi16/RA2010_collettivo.pdf).

<sup>29</sup> Senato e Camera, "Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2018", DOC CCL n. 3 e DOC CCL - bis n. 1, *Dossier*, Gennaio 2018, <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/DI0660.pdf>.

<sup>30</sup> Dal computo complessivo delle missioni sono escluse le voci riguardanti gli interventi di cooperazione allo sviluppo, ivi comprese le attività condotte in ambito OSCE quali missioni di monitoraggio e di osservazione elettorale.

<sup>31</sup> Ministero della Difesa, "Missione bilaterale di assistenza e supporto in Libia (Miasit)", *Operazioni internazionali*, [https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op\\_intern\\_corso/Libia\\_Missione\\_bilaterale\\_di\\_supporto\\_e\\_assistenza/Pagine/default.aspx](https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/Libia_Missione_bilaterale_di_supporto_e_assistenza/Pagine/default.aspx).

<sup>32</sup> Aeronautica Militare, "L'Italia assicura la difesa aerea di sei nazioni della NATO", *Ufficio Generale del Capo di Sma*, 21 Febbraio 2018, <http://www.aeronautica.difesa.it/comunicazione/notizie/Pagine/difesa-aerea.aspx>. Si veda anche Batacchi P., "Montenegro: via all'Air Policing NATO", *Rivista Italiana Difesa*, 5 Giugno 2018, [http://www.portaledifesa.it/index~phppag.3\\_id,2382.html](http://www.portaledifesa.it/index~phppag.3_id,2382.html).

<sup>33</sup> "Dove saranno i militari italiani nel 2018", *Il Post*, 17 Gennaio 2018, <https://www.ilpost.it/2018/01/17/missioni-militari-italiane-2018/>.

Oriente, dove sono attualmente in corso quindici missioni. Anche l'Europa è, ovviamente, oggetto di attenzione italiana, in particolare per quanto concerne il processo di stabilizzazione dell'area balcanica e la sorveglianza dei cieli. Infine, la partecipazione a due sole operazioni in territorio asiatico non è indicativa di uno scarso impegno italiano nell'area dato che la missione in Afghanistan, di cui si parlerà in seguito, è particolarmente significativa sia dal punto di vista strategico che operativo.

Le missioni internazionali cui l'Italia contribuisce possono inquadrarsi in differenti contesti a seconda delle organizzazioni internazionali con cui l'impegno è assunto. In primo luogo, l'Italia partecipa alle operazioni di mantenimento della pace (peacekeeping) promosse dalle Nazioni Unite in territori caratterizzati da conflitti latenti, come con la Forza di Interposizione in Libano delle Nazioni Unite (Unifil II). Tali operazioni si svolgono attraverso l'impiego non solo di contingenti militari ma anche di personale civile destinato alle funzioni di ricostruzione istituzionale e materiale post-conflitto (institution-building and post-conflict reconstruction), come nel caso della missione per l'amministrazione provvisoria delle Nazioni Unite in Kosovo (Unmik). Il personale militare, inoltre, può essere inviato in missione anche in qualità di mero osservatore senza possibilità di ricorrere alle armi, come accade nel caso del Gruppo di Osservatori delle Nazioni Unite tra l'India e il Pakistan (Unmogip).<sup>34</sup>

In ambito Ue l'Italia partecipa, fornendo risorse sia civili che militari, a missioni volte al mantenimento della pace e della sicurezza nei paesi del vicinato.<sup>35</sup>

Nonostante nella prassi le dimensioni civile e militare siano spesso complementari, secondo le fonti ufficiali le tredici missioni Ue in cui è impegnata l'Italia sono ripartite in sette di carattere civile e sei operazioni militari.<sup>36</sup> Le prime, non limitate all'esclusivo coinvolgimento di personale civile come forze di polizia o esponenti della magistratura, comprendono le missioni di assistenza al controllo delle frontiere (Eubam) in Libia e nella Striscia di Gaza, e quelle di potenziamento delle capacità (Eucap) in Mali, Niger e Somalia. Tra le operazioni militari, si annoverano le missioni di addestramento (Eutm) in Mali e Somalia, la Forza navale mediterranea dell'Unione europea (Eunavfor Med *Sophia*) e la Forza navale dell'Unione europea nel Golfo di Aden al largo del Corno d'Africa (Eunavfor *Atalanta*). Oltre all'area geografica di riferimento, le due operazioni navali si differenziano anche per il loro mandato poiché Eunavfor Med *Sophia* è stata inaugurata nel 2015, a seguito di numerosi naufragi, per controllare le rotte della tratta dei migranti nel Mediterraneo mentre Eunavfor *Atalanta* ha visto la luce nel 2008 per il controllo e il contrasto della pirateria al largo delle coste somale.<sup>37</sup>

Le operazioni militari Ue possono formalmente essere attuate in sinergia con la Nato, come verificatosi per l'operazione di stabilizzazione post-conflitto condotta dalla Forza dell'Unione

*L'Italia è impegnata in missioni Onu, Ue, Nato, multinazionali ad hoc e nazionali*

<sup>34</sup> Gargiulo P. "Le PeaceKeeping Operations delle Nazioni Unite. Contributo allo studio delle missioni di osservatori e delle forze militari per il mantenimento della pace", Napoli, Editoriale Scientifica, 2000.

<sup>35</sup> Art. 42(3) Trattato sull'Unione europea (TUE), [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF).

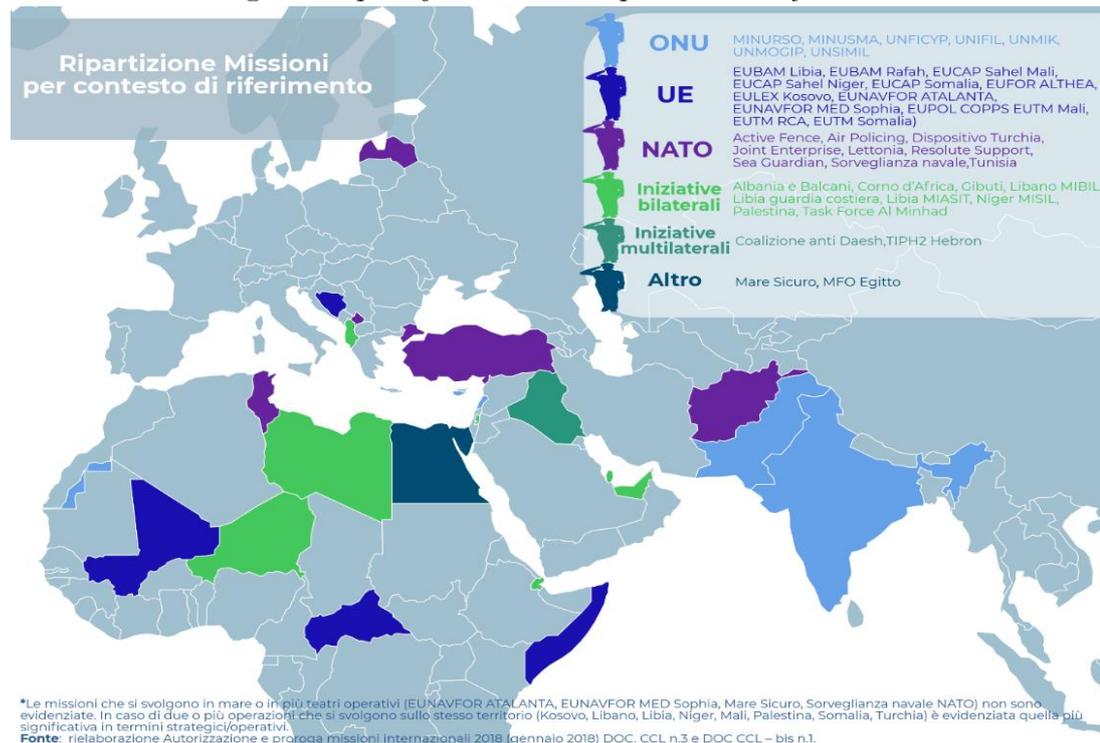
<sup>36</sup> European External Action Service, "EU missions and operations", *Factsheet*, 5 Marzo 2018, [https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/euam-iraq/35509/eu-missions-and-operations-part-eu%E2%80%99s-common-security-and-defence-policy-factsheet\\_en](https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/euam-iraq/35509/eu-missions-and-operations-part-eu%E2%80%99s-common-security-and-defence-policy-factsheet_en).

<sup>37</sup> Marcuzzi S., "Cos'è Eunavfor Med, la nuova missione anti-scafisti", *Daily Storm*, 27 Agosto 2015, <http://dailystorm.it/2015/08/27/lcose-eunavfor-med-la-nuova-missione-anti-scafisti/>.

europea (Eufor) *Althea* in Bosnia ed Erzegovina, in cui l'Italia è tuttora coinvolta. In un contesto atlantico non più limitato al solo paradigma della difesa collettiva, l'Italia partecipa a operazioni militari Nato finalizzate alla gestione delle situazioni critiche, ad esempio nei Balcani, dove è stata istituita l'operazione *Joint Enterprise* per provvedere alla stabilizzazione dell'area a seguito delle guerre jugoslave e, più recentemente, della dichiarazione unilaterale di indipendenza del paese; in Afghanistan, che ospita la missione *Resolute Support (ex ISAF)*, finalizzata all'addestramento e alla formazione delle forze armate e di polizia afgane; o, ancora, nel Mediterraneo con l'operazione *Sea Guardian (ex Active Endeavour)* che, in sinergia con l'operazione Eunavfor Med *Sophia*, presidia lo spazio marittimo al confine meridionale dell'Alleanza al fine di prevenire il traffico d'armi e di contrastare la minaccia terroristica. Risorse militari italiane sono impiegate anche sotto l'egida della *Multinational Force & Observers (Mfo)*, un'organizzazione internazionale creata allo scopo di contribuire all'osservanza del trattato di pace tra Israele ed Egitto del 1979.

L'Italia, infine, conduce interventi in paesi terzi che non sono definiti in seno a organizzazioni internazionali ma in maniera bilaterale o multilaterale. Le iniziative bilaterali vengono stabilite sulla base di accordi con i paesi ospitanti, come accaduto nel caso della missione militare bilaterale italiana in Libano (*Mibil*) volta all'addestramento di militari libanesi o di quella schierata negli Emirati Arabi Uniti e Qatar (*Task Force Al Minhad*) con funzioni di carattere strategico che mirano al supporto di altre operazioni condotte nell'area, in particolare quella in territorio afgano. Gli interventi multilaterali sono pianificati congiuntamente agli altri stati partecipanti. Esempio di tale attività è la Coalizione per il contrasto a DAESH che oggi conta 69 Stati e 4 Organizzazioni internazionali e alla quale l'Italia contribuisce tramite l'operazione *Prima Parthica*. Merita una menzione particolare l'operazione *Mare Sicuro* che, svolgendo compiti di contrasto al terrorismo e di prevenzione di minacce nel Mediterraneo centrale, è configurabile come un'iniziativa esclusivamente nazionale.

Figura 1. Ripartizione delle missioni per contesto di riferimento



Fonte: Senato e Camera, “Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2018”, DOC CCL n. 3 e DOC CCL - bis n. 1, Dossier, Gennaio 2018, <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/DI0660.pdf>.

## 2. La valenza strategica del coinvolgimento italiano all'estero

La partecipazione italiana alle missioni internazionali è improntata al raggiungimento di diversi obiettivi, che possono subire variazioni a seconda dei summenzionati contesti di riferimento. Per effetto di questa logica, l'impegno dell'Italia nelle missioni internazionali ha come primo obiettivo la tutela dei diretti interessi nazionali e la garanzia del primario bisogno di sicurezza dei cittadini, ma non si limita a questo. Ciò accade, ad esempio, con le missioni bilaterali in Africa: Miasit (in Libia) e Misin (in Niger), le quali contribuiscono in primo luogo al contenimento del flusso migratorio verso l'Italia, nonché ad attenuare il pericolo di attentati terroristici nella penisola, ma allo stesso tempo mirano a rafforzare il ruolo italiano nel processo di stabilizzazione dell'area del Nord Africa e del Sahel. Il ruolo guida tradizionalmente ambito dall'Italia rispetto alla Libia è stato, tuttavia, recentemente messo in discussione dalle iniziative condotte dalla Francia con riguardo a Libia e Niger.<sup>38</sup> Mentre in territorio nigerino l'influenza francese ha prodotto un cospicuo ritardo nel dislocamento dei militari italiani inviati, con riguardo alla Libia la Francia di fatto appoggia la fazione ribelle del generale Khalifa Haftar, che si contrappone a Serraj e al suo governo riconosciuto dalla comunità internazionale, la cui prosecuzione è legata a doppio filo alle ambizioni italiane di avere influenza nell'area.<sup>39</sup> In

<sup>38</sup> Aliboni R., “Libia: Italia cerchi consenso europeo, non canea anti-francese”, *AffarInternazionali*, 4 Settembre 2018, <http://www.affarinternazionali.it/2018/09/libia-italia-consenso-canea/>.

<sup>39</sup> Tirinnanzi L., “La Libia e la guerra tra Italia e Francia”, *Panorama*, 3 Settembre 2018, <https://www.panorama.it/news/oltrefrontiera/la-libia-e-la-guerra-tra-italia-e-francia/>.

maniera analoga, il significativo impegno italiano nelle iniziative Eunavfor Med *Sophia* e *Sea Guardian* è improntato allo stesso duplice fine di protezione della sicurezza nazionale nel Mediterraneo e di affermazione dell'Italia nella regione, con un ruolo chiave rivendicato anche grazie alla posizione geografica del paese.

Le operazioni internazionali servono allo stesso tempo a perseguire interessi economici strategici per l'Italia. È ancora questo il caso delle missioni sul suolo libico, finalizzate anche a tutelare gli approvvigionamenti energetici italiani, contribuendo a un contesto minimo di sicurezza per l'attività di aziende italiane come l'Eni.<sup>40</sup>

Similmente, il dispositivo nazionale militare dell'operazione Mare Sicuro annovera tra i suoi compiti fondamentali anche la salvaguardia delle piattaforme Eni presenti in alto mare.<sup>41</sup> Fattori economici hanno anche importanza, sebbene non in maniera preponderante, nella missione Mibil dal momento che l'Italia è il secondo partner commerciale del Libano e può beneficiare dei recenti progressi economico-finanziari di questo paese, che si sta lentamente affermando come importante centro finanziario regionale e che ha da poco scoperto l'esistenza di giacimenti petroliferi nei pressi delle proprie coste.<sup>42</sup>

*Le missioni servono interessi strategici di sicurezza, economici e di rafforzamento delle alleanze dell'Italia*

L'interesse nazionale non è messo in secondo piano, ma è semplicemente traslato su una scala più ampia, quando le missioni si sviluppano in formati multilaterali o in seno a organizzazioni internazionali. Ne sono un esempio le operazioni nel Golfo di Aden e in Somalia (Eunavfor *Atalanta* e Eutm) che, mirando rispettivamente a contrastare il fenomeno della pirateria tra Mar Rosso ed Oceano indiano, nonché al rafforzamento del governo di transizione somalo, contribuiscono a tenere sotto controllo la penetrazione della minaccia terroristica e i flussi migratori provenienti dall'Africa orientale.<sup>43</sup> Allo stesso modo, attraverso l'addestramento di militari nell'ambito della coalizione *Inherent Resolve*, l'Italia contribuisce a ripristinare la sovranità territoriale irachena e, conseguentemente, a limitare la pervasività dell'Isis, garantendo così indirettamente la sicurezza dei propri cittadini.<sup>44</sup>

Nell'ambito delle missioni condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali in teatri operativi lontani dai propri confini, l'Italia si pone anche l'obiettivo di rafforzare la sua credibilità come partner nei contesti regionali e multilaterali, come nel caso della missione Unifil II in Libano, attualmente guidata dal Generale Stefano Del Col. Attraverso la nomina del quarto capomissione italiano in dodici anni di missione,<sup>45</sup> l'Italia ha visto riconoscersi un ruolo di primo piano che può permetterle di porsi come uno degli interlocutori privilegiati per il processo di stabilizzazione del Levante. La stessa chiave di lettura sulla molteplicità di obiettivi perseguiti in

---

<sup>40</sup> Facchini D., "Libia: oltre i migranti, il petrolio. Il ruolo strategico di Eni", *Altraeconomia.it*, 29 Giugno 2018, <https://altreconomia.it/petrolio-eni-libia/>.

<sup>41</sup> Camera dei Deputati, "Partecipazione dell'Italia a missioni nel Mediterraneo", Documentazione e Ricerche, Dossier n° 316, 27 Settembre 2017, p.6, <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/DI0621.pdf>.

<sup>42</sup> Peracchino M., "UNIFIL: perché l'Italia è in Libano", *L'Indro*, 1 Giugno 2016, <http://www.lindro.it/unifil-perche-libia-libano/>.

<sup>43</sup> Confortin E., "In fuga dal Corno d'Africa cercando alternative alla Libia", *EastWest.eu*, 9 Gennaio 2018, <https://eastwest.eu/it/opinioni/open-doors/migranti-corno-d-afrika-rotte-alternative-libia>.

<sup>44</sup> Schettino A., "L'Operazione Prima Parthica", *Geopolitica*, 9 Aprile 2018, <https://www.geopolitica.info/operazione-prima-parthica/>.

<sup>45</sup> "Libano: il generale Stefano Del Col alla guida di UNIFIL", *Analisi Difesa*, 8 Agosto 2018, <https://www.analisedifesa.it/2018/08/libano-il-generale-stefano-del-col-alla-guida-di-unifil/>.

relazione agli interessi nazionali deve essere attribuita alle già citate operazioni Ue cui l'Italia partecipa in Somalia, o a quelle Nato in Turchia (*Active Fence*) e penisola balcanica (*Joint Enterprise*): in aggiunta alla tutela della sicurezza nazionale, si vuole riaffermare la solidarietà con i paesi membri dell'Ue e/o della Nato cui si chiede prova di solidarietà su altri fronti, dalla gestione dei flussi migratori alla posizione da tenere nei confronti della Russia.

Con particolare riguardo alle missioni condotte in ambito Nato in un'ottica di mutua assistenza, l'Italia è impegnata in Lettonia (*Enhanced Forward Presence*) e nella sopracitata operazione di *Air Policing* al fine di assicurare deterrenza e difesa ai confini orientali dell'Alleanza e prevenire l'inasprirsi di tensioni a causa dell'atteggiamento intimidatorio adottato dalla Russia dal 2014 in poi.

Come è noto, l'intervento NATO in Afghanistan è avvenuto in base all'applicazione, per la prima volta, dell'art. 5 del Trattato NATO che prevede la difesa collettiva. Per oltre un decennio, l'impegno Nato in Afghanistan, fino al 2014 con l'*International Security Assistance Force* (Isaf), ha rappresentato il principale banco di prova per la cooperazione transatlantica nella difesa. In questo contesto, l'impegno italiano è servito a mantenere un solido rapporto con Washington, l'alleato di riferimento per la sicurezza europea e nazionale, ma anche per la tenuta della Nato come architrave della stabilità dell'area euro-atlantica e per la posizione dell'Italia nell'Alleanza.<sup>46</sup> Nonostante la presenza di contingenti militari in Afghanistan non sia vista di buon occhio da gran parte dell'opinione pubblica a causa dell'apparente mancanza di legame con la protezione degli interessi nazionali, la partecipazione a questa missione mantiene anche ai tempi della presidenza Trump un elevato valore strategico perché conferma l'affidabilità dell'Italia come prezioso alleato atlantico.

### 3. Le risorse e le capacità utilizzate dall'Italia nel 2018

L'Italia impiega un notevole volume di risorse e capacità militari per rinnovare la partecipazione alle missioni internazionali. Sulla base delle fonti ad oggi disponibili,<sup>47</sup> il personale dispiegato nelle quarantadue operazioni in corso è pari a circa 6.550 unità, mentre il bilancio destinato allo sviluppo delle missioni ammonta complessivamente a 767,2 milioni di euro. Un raffronto tra questi dati e quelli pubblicati in studi relativi agli anni precedenti<sup>48</sup> è utile al fine di comprendere i trend in corso e trarre degli spunti di riflessione.

---

<sup>46</sup> Marrone A., Tessari P., De Simone C., "Gli interessi nazionali dell'Italia e la NATO: dalle missioni alla trincea?", *Documenti LAI*, 14/12, Dicembre 2014, <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1412.pdf>.

<sup>47</sup> A tal proposito è opportuno precisare che, in attesa dell'imminente pubblicazione del Documento Programmatico Pluriennale per la Difesa per il triennio 2018-2020, l'ultimo testo di riferimento è la delibera DPCM del 28 Dicembre 2017.

<sup>48</sup> Per il 2016, si veda Sartori P., Finarelli Baldassarre G., "Bilanci e Industria della Difesa", *Altri paper e articoli*, 3 Luglio 2017, <http://www.iai.it/sites/default/files/tabelle-grafici-it.pdf>. Per il 2017, si consulti Marrone A., Sartori P., "La riforma della Difesa, le missioni di pace e il lancio della Pesca", in Greco E. (a cura di), "Italia al bivio. Rapporto sulla politica estera italiana." *Quaderni LAI*, 19, pp. 81-92. [http://www.iai.it/sites/default/files/iaiq\\_19.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/iaiq_19.pdf).

Con riguardo al personale impiegato nelle missioni internazionali, è possibile notare una riduzione del numero di effettivi rispetto ai 6.880 del 2017, che erano sensibilmente aumentati dai 6.092 del 2016. Alla luce della partecipazione a nuove operazioni, il triennio 2016-2018 ha visto un incremento del personale impiegato in operazioni internazionali, in antitesi rispetto alla diminuzione degli effettivi del triennio 2013-2015 causata dal drastico ridimensionamento – da 4.000 a 1.000 unità – del contingente italiano in Afghanistan, in linea con quanto avvenuto per i paesi alleati.<sup>49</sup> Osservando in maniera più dettagliata la ripartizione del personale per area geografica<sup>50</sup>, è possibile evidenziare un numero inferiore di militari nei teatri operativi libanesi e afgani, a cui si contrappone la crescita dell’impegno numerico in Mediterraneo, Medio Oriente, Africa e Balcani. Una menzione a parte meritano le operazioni *Air Policing* ed *Enhanced Forward Presence* in Lettonia, che assieme contano la partecipazione di 340 militari. Tali sviluppi sembrano essere indice di quel processo di ‘riposizionamento strategico’<sup>51</sup>, che l’Italia sta conducendo attraverso uno snellimento dei contingenti inviati in teatri operativi lontani dai confini nazionali, per contribuire al rafforzamento dell’impegno nell’area euro-mediterranea.

*Nel triennio 2016-2018  
l’Italia ha impiegato circa  
7 mila soldati all’estero a  
un costo di un miliardo di  
euro l’anno*

Per quanto concerne la spesa destinata alle operazioni internazionali, non bisogna cadere nell’errore di paragonare l’ammontare complessivo di 767,2 milioni di euro con i budget stanziati nel 2016 e 2017, rispettivamente di 1.012 e 1.132 milioni di euro, dal momento che, ad eccezione di poche missioni,<sup>52</sup> la somma stanziata per il 2018 copre solamente il periodo dal primo gennaio fino al 30 settembre.<sup>53</sup> Rielaborando i dati disponibili, la spesa annuale complessiva dedicata alle missioni internazionali per l’anno in corso si stima attorno a 1.023 milioni di euro, in linea rispetto alle allocazioni degli anni precedenti. Risulta interessante soffermarsi anche sulle variazioni delle risorse economiche destinate alle diverse aree geografiche tra il 2016 ed il 2018. A tal proposito, la consistente riduzione della spesa in Afghanistan ha permesso di incrementare i finanziamenti per le operazioni condotte in Africa, così come al minore impegno economico in territorio libanese ha fatto eco un aumento della spesa in altri punti della regione euro-mediterranea ed in Europa.

---

<sup>49</sup> Nato.int, “Nato And Afghanistan”, *RSM Placemats*, 23 Maggio 2017, *Archive*, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/107995.htm>.

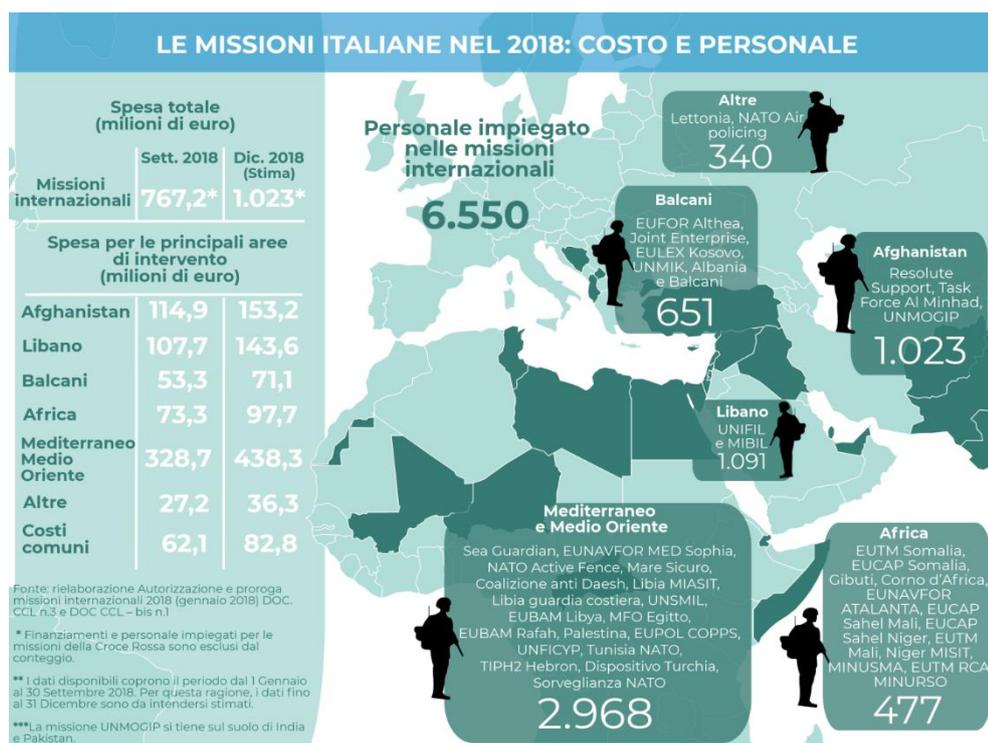
<sup>50</sup> A questo proposito, e per quanto attiene anche alle spese relative alle missioni internazionali, si rimanda al seguente grafico riassuntivo ed al suo raffronto con quello presente nel già citato Sartori P., Finarelli Baldassarre G., “Bilanci e Industria della Difesa”, *cit.*, <http://www.iai.it/sites/default/files/tabelle-grafici-it.pdf>.

<sup>51</sup> Venus in Arms, “La missione in Niger e la politica di difesa italiana. Un’analisi”, 24 Dicembre 2017, <http://www.venusinarms.com/?p=1648>.

<sup>52</sup> Precisamente, le operazioni Eubam e di assistenza alla guardia costiera in Libia, Unmik, la missione di supporto alle forze di polizia nei territori palestinesi (Eupol Copps), la missione dell’Unione europea sullo stato di diritto in Kosovo (Eulex) e quella di cooperazione bilaterale in Albania e nei paesi balcanici.

<sup>53</sup> Senato e Camera, “Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2018”, DOC CCL n. 3 e DOC CCL - bis n. 1, *cit.*, <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/DI0660.pdf>.

Figura 2. Le missioni italiane nel 2018: costo e personale



Fonte: Senato e Camera, “Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2018”, DOC CCL n. 3 e DOC CCL - bis n. 1, Dossier, Gennaio 2018, <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/DI0660.pdf>.

È interessante ampliare il discorso relativo al bilancio delle operazioni internazionali ed estenderlo a quello complessivamente allocato dall'Italia al bilancio della difesa, che viene ripartito in tre ambiti: la funzione difesa, che comprende le spese necessarie all'assolvimento dei compiti militari specifici di Esercito, Marina e Aeronautica, nonché della componente interforze e della struttura amministrativa e tecnico-industriale del Ministero della Difesa; la funzione sicurezza del territorio, che ingloba le spese destinate all'Arma dei Carabinieri la quale, pur essendo una forza armata, svolge un compito di pubblica sicurezza sul territorio nazionale non assimilabile alla funzione difesa in senso proprio; infine, di importo marginale, le cosiddette funzioni esterne, cioè attività affidate al Ministero seppur non rientranti negli specifici compiti istituzionali.<sup>54</sup> In attesa della sua nuova versione relativa al triennio 2018-2020, il Documento Programmatico Pluriennale 2017-2019 stima un'allocazione complessiva per la funzione difesa pari a 13 miliardi di euro per l'anno in corso. Tale importo si divide in 9,6 miliardi per gli stipendi del personale militare e civile del Ministero della Difesa, 2,2 miliardi per lo sviluppo e l'acquisizione degli equipaggiamenti, e 1,2 miliardi per i costi operativi, quali l'addestramento delle forze armate e la manutenzione dei mezzi.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Sartori P., Finarelli Baldassarre G., “Bilanci e Industria della Difesa”, *cit.*, <http://www.iai.it/sites/default/files/tabelle-grafici-it.pdf>.

<sup>55</sup> Ministero della Difesa, “Documento Programmatico Pluriennale” 2017-2019, p. 83. [https://www.difesa.it/Content/Documents/DPP/DPP\\_2017\\_2019\\_Approvato\\_light.pdf](https://www.difesa.it/Content/Documents/DPP/DPP_2017_2019_Approvato_light.pdf).

Ai fondi del ministero della difesa vanno aggiunti quello stanziati dal Ministero dello Sviluppo Economico per lo sviluppo e l'acquisizione di equipaggiamenti prodotti dall'industria nazionale dell'aerospazio, sicurezza e difesa, quelli parte del suddetto finanziamento annuale alle missioni internazionali, e la percentuale delle spese per la funzione sicurezza del territorio riferito all'impiego effettivo di Carabinieri nelle missioni all'estero. Le spese complessive per la difesa così calcolate, si stimano attorno all'1,1 per cento del Pil per l'anno in corso e non dovrebbero subire grosse variazioni per il 2019.

*Dei 13 miliardi che l'Italia spende nella funzione difesa, ben 9,6 sono assorbiti dal personale*

L'Italia si dimostra, quindi, ben lontana dal raggiungimento del livello di spesa per la difesa pari al 2 per cento del Pil, stabilito come priorità dai capi di stato e di governo dei paesi membri della Nato durante il summit in Galles nel 2014.<sup>56</sup> Il contributo dell'Italia alla sicurezza collettiva nell'ambito dell'Alleanza Atlantica e di altri forum multilaterali non può tuttavia essere valutato solo sulla base di un singolo criterio numerico, che finisce per offuscare l'impegno nelle missioni internazionali. Per questo motivo, l'Italia ha spinto per l'adozione di un approccio poliedrico, poi adottato in ambito Nato anche durante la preparazione del vertice di Bruxelles del luglio 2018<sup>57</sup> e riassumibile con la formula *'cash, capabilities, contributions'*<sup>58</sup>. Oltre, infatti, al parametro puramente economico da raggiungere entro il 2024 (*cash*), è stato ritenuto importante valutare sia la capacità operativa delle forze armate di uno stato, soprattutto in un'ottica di interoperabilità con le piattaforme degli alleati (*capabilities*), sia la percentuale delle risorse effettivamente impiegate in esercitazioni, missioni o cooperazioni militari condotte dalla Nato (*contributions*).

*L'1,1% del Pil che l'Italia destina alla difesa è ben al di sotto della soglia del 2% decisa in sede Nato*

La formula *cash, capabilities, contributions* non permette però all'Italia di giustificare una suddivisione delle risorse in controtendenza rispetto al target di efficienza a cui si ispirano i principali paesi europei. Il livello ottimale di spesa per la funzione difesa, infatti, è considerato quello in cui metà delle risorse è destinata al personale e l'altra metà

suddivisa in parti uguali tra investimenti in equipaggiamenti e spese operative (tra cui esercitazioni e manutenzione)<sup>59</sup>. Come si evince dal grafico sopra, invece, fino al 2019 l'Italia prevede di spendere il 74 per cento del bilancio difesa per il pagamento degli stipendi del personale e di allocare risorse esigue alle spese operative (intorno al 9 per cento) ed agli investimenti (circa 17 per cento). Dal momento che in ambito Nato si è deciso di investire il 20 per cento del bilancio difesa in equipaggiamenti entro il 2024, è dunque necessario riuscire a invertire l'attuale trend di spesa. Ciò al fine non solo di rispettare le promesse fatte e garantire la credibilità internazionale dell'Italia, ma soprattutto per mantenere uno strumento militare in grado di essere utilizzato con successo per un ampio ventaglio di missioni in diversi teatri

<sup>56</sup> Da Rold C., "Spesa militare, la NATO ci chiede il 2% del Pil", *Wired*, 1 Ottobre 2014, [https://www.wired.it/attualita/politica/2014/10/01/difesa-draft/?refresh\\_ce=](https://www.wired.it/attualita/politica/2014/10/01/difesa-draft/?refresh_ce=).

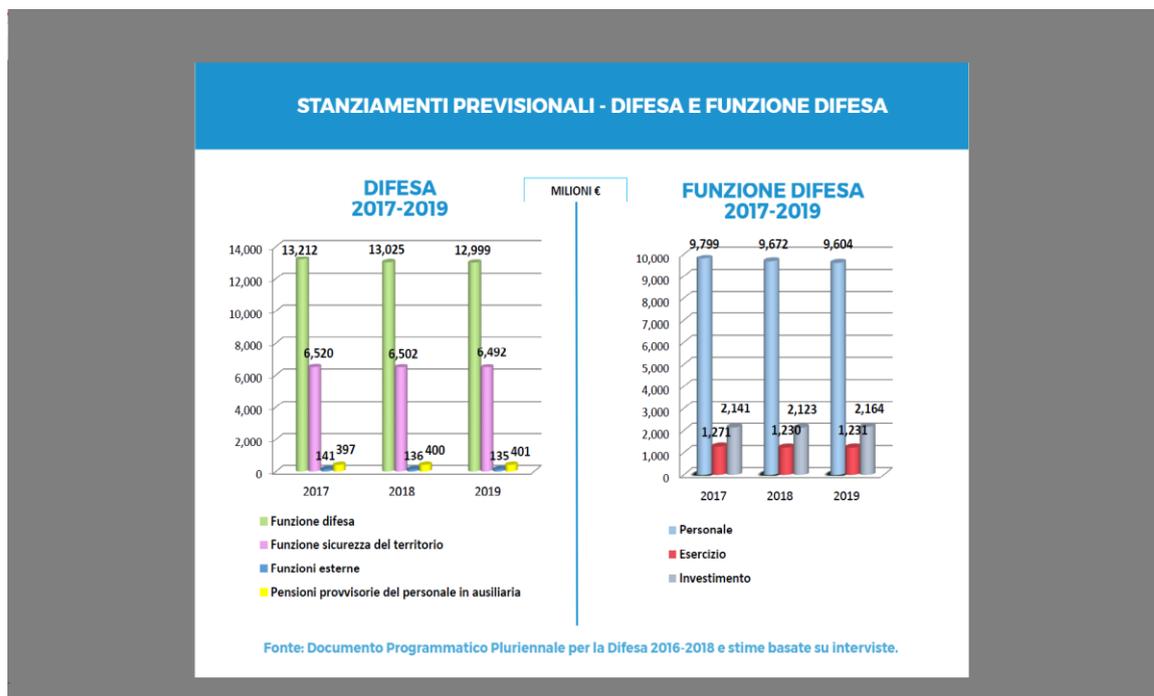
<sup>57</sup> Marrone A., "Nato: verso un Vertice teso tra Trump e l'Europa", *AffarInternazionali*, 8 Luglio 2018, <http://www.affarinternazionali.it/2018/07/nato-vertice-trump-europa/>.

<sup>58</sup> Nato, "Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the North Atlantic Council at the level of Defence Ministers", *Opinions*, 29 Giugno 2017, [https://www.Nato.int/cps/en/Natohq/opinions\\_145385.htm](https://www.Nato.int/cps/en/Natohq/opinions_145385.htm).

<sup>59</sup> Sartori P., "Difesa: Bilancio, Italia rimandata a settembre", *AffarInternazionali*, 4 Agosto 2017, <http://www.affarinternazionali.it/2017/08/difesa-bilancio-italia-rimandata/>.

operativi, tecnologicamente avanzato, interoperabile con i principali alleati e che possa fornire adeguata protezione al personale civile e militare dispiegato sul campo.

Figura 3. Stanziamenti previsionali – Difesa e Funzione Difesa 2017-2019



Fonte: Sartori P., Finarelli Baldassarre G., “Bilanci e Industria della Difesa”, *cit.*, <http://www.iai.it/sites/default/files/tabelle-grafici-it.pdf>.

#### 4. Il futuro dell’impegno italiano nelle missioni internazionali

Alla luce di quanto detto, si possono trarre alcune implicazioni sul ruolo che l’Italia può giocare con riguardo alle operazioni internazionali. In primo luogo, è possibile prevedere un ridimensionamento dell’impegno italiano nei teatri operativi distanti dai confini nazionali a vantaggio delle missioni condotte nell’area euro-mediterranea, dove la posizione geografica obbliga l’Italia ad assumere un ruolo di primo piano. Tuttavia, è difficile pensare, almeno nel breve periodo, a una vera e propria cancellazione delle operazioni, come ad esempio quella in Afghanistan, che hanno garantito una determinata credibilità nel quadro Nato, Onu, e – in misura molto minore – Ue, un ruolo internazionale all’Italia in materia di risoluzione dei conflitti e, conseguentemente, un certo rapporto con i principali interlocutori regionali.

Ruolo e credibilità internazionale sono anche tra le motivazioni che dovrebbero indurre l’Italia a utilizzare le proprie risorse in modo efficace, cioè riducendo gli sprechi. A tal proposito, non si può prescindere da un’inversione di tendenza sulla programmazione delle missioni. La procedura di rinnovare gli impegni nei teatri operativi per un periodo di tempo estremamente limitato – come accaduto per la finestra temporale gennaio-settembre – infatti impedisce la razionalizzazione delle risorse allocate e genera incomprensioni nei forum multilaterali di cui l’Italia è parte.

Su un piano più generale, l’Italia dovrebbe aumentare le proprie spese in materia di difesa, destinare una porzione ben più ampia del bilancio complessivo ad attività di ricerca e sviluppo,

investimenti in capacità militari, e spese operative per aumentare la percentuale di equipaggiamenti effettivamente utilizzabili e non bloccati in manutenzioni insufficientemente finanziate. In questo modo, oltre a esercitare un ruolo più incisivo – e tanto rivendicato a livello internazionale – nei processi di stabilizzazione delle aree geografiche critiche, l'Italia potrebbe garantirsi elevati ritorni in termini economici, industriali, tecnologici e occupazionali, sfruttando anche le recenti iniziative proposte in materia di difesa in ambito Ue. La partecipazione alle iniziative Ue ed il rispetto degli impegni assunti in ambito Nato si rafforzano vicendevolmente e permetterebbero all'Italia di avere un maggiore peso in sede multilaterale e di orientare le operazioni internazionali, sia europee che atlantiche, sempre più verso la regione euro-mediterranea.

## Agenda dei prossimi eventi internazionali

### Ottobre

1-4	Strasburgo	Ue, Sessione plenaria Parlamento Europeo
1	Lussemburgo	Ue, Riunione Eurogruppo
1-5	Ginevra	Unhcr, Comitato Esecutivo, 69 <sup>a</sup> sessione
2	Lussemburgo	Ue, Consiglio affari economici e finanziari
2-4	Ginevra	Wto, Forum pubblico
3-17	Parigi	Unesco, 205 <sup>a</sup> sessione
3	Bruxelles	Coreper II
3	Bruxelles	Coreper I
4	Mar del Plata (Argentina)	G20, Ministri della salute
5	Bruxelles	Coreper I
18 (sett.)-5	New York	Onu, 73 <sup>a</sup> sessione Assemblea Generale
8-2 (nov.)	Ginevra	Onu, 124 <sup>a</sup> sessione Comitato sui diritti umani
9	Lussemburgo	Ue, Consiglio ambiente
10	Bruxelles	Coreper I
10	Bruxelles	Coreper II
11-12	Lussemburgo	Ue, Consiglio giustizia e affari interni
12-14	Bali Nusa Dua (Indonesia)	Incontro annuale Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale
15	Lussemburgo	Ue, Consiglio affari esteri
16	Bruxelles	Ue, Vertice sociale trilaterale
16	Lussemburgo	Ue, Consiglio affari generali
17	Bruxelles	Coreper I
18-19	Ginevra	Wto, Consiglio Generale
18	Bruxelles	Ue, Consiglio europeo
18-19	Ginevra	Asem, 12 <sup>a</sup> sessione

22-9	Ginevra	Onu, Comitato sull'eliminazione della discriminazione contro le donne,
71 <sup>a</sup>	sessione	
22-25	Strasburgo	Ue, Sessione plenaria Parlamento Europeo
24	Bruxelles	Coreper I
24	Bruxelles	Coreper II
25-8	( <i>nov.</i> ) Ginevra	Ilo, 334 <sup>a</sup> sessione
29-16	( <i>nov.</i> ) Montreal	Icao, 215 <sup>a</sup> sessione
31	Bruxelles	Coreper II
31	Bruxelles	Coreper I

## Novembre

5	Bruxelles	Ue, Riunione Eurogruppo
6	Bruxelles	Ue, Consiglio affari economici e finanziari
7	Bruxelles	Coreper I
7	Bruxelles	Coreper II
9	Bruxelles	Ue, Consiglio affari esteri (commercio)
9	Bruxelles	Coreper I
12-7	( <i>dic.</i> ) Ginevra	Onu, 65° Comitato contro la tortura
12-15	Strasburgo	Ue, Sessione plenaria Parlamento Europeo
12-16	Ginevra	Unctad, commissione commercio e sviluppo, 10 <sup>a</sup> sessione
14	Bruxelles	Coreper I
14	Bruxelles	Coreper II
15	Bruxelles	Ue, Consiglio giustizia e affari interni
16	Bruxelles	Ue, Consiglio affari economici e finanziari (bilancio)
16	Bruxelles	Coreper I
19	Bruxelles	Ue, Consiglio affari esteri
19-20	Bruxelles	Ue, Consiglio agricoltura e pesca
19-23	Ginevra	Onu, Consiglio dei diritti umani, 83 <sup>a</sup> sessione
20	Bruxelles	Ue, Consiglio affari esteri (difesa)

21	Bruxelles	Coreper I
21	Bruxelles	Coreper II
22-23	Ginevra	Iaea, Consiglio dei governatori
22-23	Ginevra	Onu, Consiglio dei diritti umani
23	Bruxelles	Coreper I
26	Bruxelles	Ue, Consiglio affari esteri (sviluppo)
26-28	Ginevra	Onu, Consiglio dei diritti umani
26-30	Roma	Wfp, Comitato esecutivo, 2a sessione
28-29	Bruxelles	Ue, Sessione plenaria Parlamento Europeo
28	Bruxelles	Coreper I
29	Bruxelles	Coreper II
29-30	Ginevra	Onu, Consiglio dei diritti umani, 11° Forum sulle minoranze
28-30	Buenos Aires	G20, 4° Incontro Sherpa
30	Bruxelles	Coreper I
30-1 (dic)	Buenos Aires	G20, Summit dei leader
30	Bruxelles	Ue, Consiglio affari generali

## Dicembre

3	Bruxelles	Ue, Consiglio trasporti, telecomunicazioni ed energia
3	Bruxelles	Ue, Riunione Eurogruppo
3-7	Roma	Fao, Consiglio, 160ª sessione
3-14	Katowice	Unfccc, 24ª Conferenza generale
4	Bruxelles	Ue, Consiglio affari economici e finanziari
4	Bruxelles	Ue, Consiglio trasporti, telecomunicazioni ed energia
5	Bruxelles	Coreper II
5	Bruxelles	Coreper I
6	Bruxelles	Ue, Consiglio giustizia e affari interni
6	Bruxelles	Ue, Consiglio occupazione, politica sociale, sanità e affari dei consumatori

7	Bruxelles consumatori	Ue, Consiglio occupazione, politica sociale, sanità e affari dei
7	Bruxelles	Coreper I
10	Bruxelles	Ue, Consiglio affari esteri
10-13	Strasburgo	Ue, Sessione plenaria Parlamento Europeo
11	Bruxelles	Ue, Consiglio affari generali
12	Bruxelles	Coreper I
13-14	Bruxelles	Ue, Consiglio europeo
14	Bruxelles	Coreper I
18	Bruxelles	Coreper I
19	Bruxelles	Coreper II
19	Bruxelles	Ue, Consiglio trasporti, telecomunicazioni ed energia
20	Bruxelles	Ue, Consiglio ambiente



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>