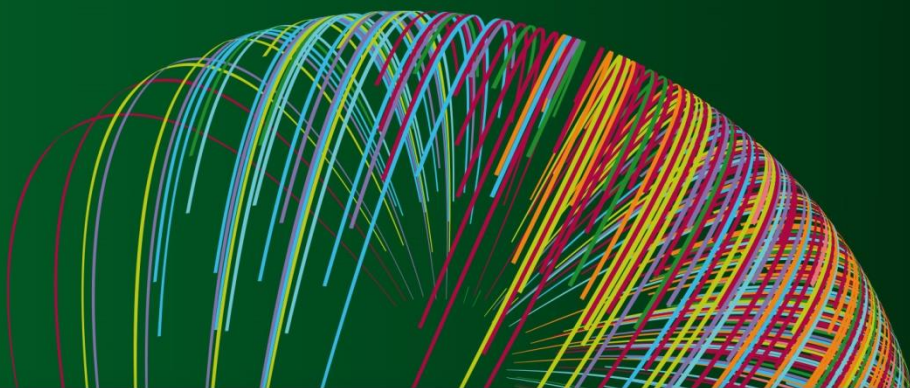


Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Focus Euroatlantico

gennaio-marzo 2019

n. XI

Focus

FOCUS EUROATLANTICO

gennaio - marzo 2019

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Sommario

*Il primo Focus Euro-Atlantico del 2019 si apre come di consueto con **un'analisi ragionata dello stato delle relazioni transatlantiche** (corredata da una serie di grafici). Il settantennale della Nato, celebrato in sordina a Washington con una semplice ministeriale, ha comunque dato modo al Congresso degli Stati Uniti di manifestare sostegno bipartisan all'alleanza transatlantica. Le relazioni dell'amministrazione Trump con l'Europa continuano comunque a essere travagliate da divisioni sul Medio Oriente, dalle dispute commerciali e dall'approccio aggressivo di Trump verso la Cina, in particolare con riguardo allo sviluppo della tecnologia 5G in Europa da parte di aziende cinesi.*

*E proprio alla **geopolitica del 5G** è dedicato il primo approfondimento del Focus. Lorenzo Mariani, Ricercatore del Programma Attori globali dello Iai, illustra la natura tecnologicamente rivoluzionaria di questa nuova generazione di infrastruttura delle telecomunicazioni, e spiega come la Cina abbia conquistato una posizione di vantaggio nello sviluppo della stessa. Gli Usa e l'Europa restano poli importanti nel futuro del 5G, ma non hanno trovato un'intesa su come recuperare il terreno perduto rispetto a Pechino.*

*Il secondo approfondimento riflette sulle implicazioni geopolitiche e geoeconomiche **del progetto di gasdotto Nord Stream 2** tra Russia e Germania. Nicolò Sartori, Responsabile del Programma Energia, Clima e Risorse dello Iai, rileva come Nord Stream 2 consoliderà lo status della Russia come principale fornitore di gas all'Europa, renderà l'Ucraina più vulnerabile alle pressioni di Mosca e conferirà alla Germania una posizione quasi monopolistica nello smistamento del gas russo nell'Ue. L'Italia, le cui forniture di gas dalla Russia passano interamente per l'Ucraina, è particolarmente esposta al rischio di perdere la sua posizione di hub dell'energia in Europa meridionale e diventare dipendente dalla Germania.*

*Il terzo approfondimento si concentra sulle **reazioni europee alla politica degli Usa verso la Siria**. Silvia Colombo, Responsabile del Programma Mediterraneo e Medio Oriente dello Iai, riflette su come l'annuncio di Trump di ritirare le truppe dalla Siria – benché ridimensionato a una loro riduzione – sia in ogni caso destinato a favorire il governo di Assad e i suoi principali alleati, la Russia e l'Iran. La Turchia, con cui gli Usa stanno faticosamente tentando di ricostruire un rapporto più amichevole, potrebbe essere tentata di intervenire per scongiurare l'eventualità che i curdi creino una zona autonoma a ridosso dei suoi confini meridionali. Gli europei dal canto loro sono stati presi di sorpresa dalla decisione di Trump. Tuttavia non sono andati oltre le proteste per non essere stati consultati, a riprova ulteriore di come sulla Siria i paesi Ue siano incapaci di imbastire una politica comune che abbia un qualche impatto sulla situazione sul terreno e sulla gestione politica del conflitto.*

Executive summary

*The first issue of the 2019 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). Celebrations of NATO's 70th birthday in Washington have been relatively low-profile, but the occasion has nonetheless given the US Congress the chance to express bipartisan support for the transatlantic alliance. The Trump Administration's relations with Europe continue to be fraught, however, with the two sides disagreeing on such issues as the Middle East, trade and Trump's aggressive approach towards China, especially as far as China's involvement in the development of 5G networks in Europe is concerned.*

*The **geopolitics of 5G** is investigated in-depth in the Focus' first essay. Lorenzo Mariani, Research Fellow within IAI's Global Actors Programme, explains why 5G technology is a revolutionary step in telecommunications, and traces the process that has led China to be in a leading position in the development of this ground-breaking technology. The US and Europe remain two important poles in the development of 5G, yet they struggle to find an agreement as to how to catch up with China.*

*The second essay focuses on the geopolitical and geoeconomic implications of the Russo-German **Nord Stream 2 gas pipeline project**. Nicolò Sartori, Head of IAI's Energy, Climate and Resources Programme, argues that Nord Stream 2 will consolidate Russia's status as Europe's main gas supplier, make Ukraine more vulnerable to pressure from Moscow and give Germany de facto monopoly over the distribution of Russian gas within the EU. Italy, whose gas imports from Russia transit through Ukraine, is now risking to lose its position as the energy hub of Southern Europe and become dependent on supplies from Germany.*

*The third essay concentrates on the **US Syria policy and Europe's reactions** to that. Silvia Colombo, Head of IAI's Middle East and Mediterranean Programme, contends that President Trump's announced intention to withdraw all US troops from Syria's northeast – now actually scaled down to a simple reduction of troops – will nonetheless benefit the Assad regime and its main allies, Russia and Iran. Turkey, with which the US has been trying to restore friendlier relations, may feel compelled to intervene militarily to prevent the formation of an autonomous Kurdish region along its southern borders. The Europeans have protested they have not been consulted by the US, yet they have failed to do anything else – further attesting to the inability of EU member states to coalesce a common policy that may have impact on the ground and affect the management of Syria's civil conflict.*

Indice

Lo stato delle relazioni transatlantiche.....	7
Grafici	14
La geopolitica del 5G e lo scontro Usa-Cina	21
Nord Stream 2 e la sicurezza energetica dell'Italia.....	31
Molto rumore per nulla. Le reazioni europee al ritiro americano delle truppe dalla Siria	39

Lo stato delle relazioni transatlantiche

di Riccardo Alcaro*

Nei primi mesi del 2019 si è confermata la tendenza delle relazioni tra Stati Uniti ed Europa a svolgersi su due binari paralleli, uno di continuità con la storica amicizia transatlantica, e uno di crescente difficoltà a trovare intese. Ad alimentare l'ambivalenza contribuisce più di ogni altra cosa l'atteggiamento del presidente Usa Donald Trump, che è persuaso che il legame transatlantico non abbia un valore strategico intrinseco e che pertanto vada ridiscusso su basi più vantaggiose per gli Stati Uniti. Tuttavia lo scetticismo verso la relazione transatlantica non è diffuso al di fuori della cerchia più ristretta del presidente. Sia il dipartimento di stato sia quello della difesa continuano a vedere nell'Europa un alleato di primo piano e nella Nato un fondamentale *asset* strategico degli Stati Uniti. Forse ancora più importante è il sostegno alla relazione transatlantica espresso più volte negli ultimi mesi dal Congresso.

Questa situazione di ambivalenza si è palesata chiaramente in occasione della celebrazione del **settantennale della Nato**, svoltasi proprio a Washington. Il timore che il presidente Trump usasse l'occasione per manifestare apertamente – e con la consueta acredine – le sue rimostranze nei confronti dei paesi europei ha spinto l'Alleanza a ricordare l'importante ricorrenza con una semplice, e rapida, riunione ministeriale presieduta dal segretario di stato Usa Mike Pompeo. La breve dichiarazione conclusiva dell'incontro ha sottolineato come l'Alleanza resti di vitale importanza per garantire non soltanto la sicurezza del territorio alleato, ma per promuovere i valori di democrazia, diritti umani e libertà fondamentali. Gli alleati hanno ribadito l'impegno preso in Galles nel 2014 di aumentare le spese per la difesa fino alla soglia del 2 per cento del Pil entro il 2024, sviluppare adeguate capacità militari, e mantenere il contributo alle operazioni Nato in essere. Sul fronte delle minacce, i membri Nato hanno menzionato le politiche aggressive della Russia, l'uso di 'guerra ibrida' – e cioè operazioni speciali; disinformazione e propaganda, anche per mezzo di piattaforme social; e attacchi cibernetici – e l'instabilità di aree a ridosso dell'Alleanza (che contribuiscono ad alimentare i flussi migratori).

A far da contraltare al basso profilo della ministeriale Nato, il segretario generale Jens Stoltenberg è stato invitato a tenere un discorso di fronte al Congresso riunito, un onore raramente concesso a leader di paesi stranieri e mai prima d'ora a un segretario generale della Nato. L'invito è stato esteso congiuntamente dai presidenti della Camera dei rappresentanti e del Senato – rispettivamente la democratica Nancy Pelosi e il repubblicano Mitch McConnell. E in effetti in quest'ultimo anno è toccato al Congresso riaffermare la solidità dell'impegno americano a favore della relazione transatlantica. Già lo scorso luglio, subito prima di un vertice Nato a Bruxelles in

*La Nato gode di forte
consenso bipartisan nel
Congresso Usa*

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

cui il presidente Trump non ha mancato di lanciare strali contro gli europei, il Senato aveva votato quasi all'unanimità (97-2) una risoluzione di appoggio all'Alleanza Atlantica. Lo scorso gennaio la Camera è andata oltre, approvando a stragrande maggioranza (357 a 22) il cosiddetto *Nato Support Act*, che precluderebbe all'amministrazione l'uso di fondi federali per attuare una decisione di ritiro dalla Nato. Il disegno di legge è ora passato in Senato. Sempre a gennaio inoltre un gruppo di senatori bipartisan ha presentato alla Commissione affari esteri una proposta di risoluzione che imporrebbe al presidente di cercare l'assenso del Senato prima di ritirare gli Stati Uniti dal Trattato Nato o anche solo di sospenderne l'attuazione.

La dissonanza nei messaggi di Washington riguardo alla relazione transatlantica si è sentita anche durante la Conferenza sulla sicurezza di Monaco di Baviera, lo scorso febbraio. Mentre una folta delegazione bipartisan di membri del Congresso testimoniava ulteriormente del sostegno all'alleanza da parte di entrambi i maggiori partiti Usa, il vice-presidente Usa Mike Pence ha tenuto un discorso dai toni critici. Dopo aver di nuovo rimarcato l'insoddisfazione americana per le insufficienti spese per la difesa europee, Pence ha esortato gli europei ad abbandonare **l'accordo nucleare con l'Iran** ed evitare di creare divisioni transatlantiche opponendosi alle sanzioni degli Usa contro Teheran. L'intervento di Pence è stato accolto con sconcerto e irritazione. Gli europei hanno ribadito più volte di considerare l'accordo, che gli Stati Uniti hanno negoziato nel 2015 e poi lasciato unilateralmente nel maggio 2018, un fondamentale strumento di controllo sulle ambizioni nucleari dell'Iran. L'esortazione a non opporsi alle sanzioni americane poi ha creato ulteriori malumori, dal momento che si tratta di misure con effetto extra-territoriale che stanno enormemente complicando gli sforzi degli europei per tenere in vita l'accordo nucleare.

Proprio poco prima della conferenza di Monaco, Francia, Germania e Regno Unito hanno annunciato la creazione di un meccanismo finanziario – chiamato Instex – che dovrebbe offrire alle compagnie europee intenzionate a fare affari con l'Iran una protezione legale dalle sanzioni americane. Al momento in cui scriviamo, Instex non è ancora operativo. Lo strumento è in ogni caso circondato da grande scetticismo, sia per la complessità tecnica di schermare del tutto il commercio con l'Iran dai regolatori Usa, sia perché è previsto che almeno inizialmente si concentri solo su beni umanitari (cibo, medicine e apparecchiature mediche). È incerto che l'Iran si possa accontentare nel lungo periodo di un risultato tanto misero, tanto più che all'indomani del ritiro americano dall'accordo nucleare i leader europei avevano promesso all'Iran che avrebbero lavorato per mantenere intatta la sua capacità di esportare petrolio e di accedere ai mercati finanziari. Invece lo spettro delle sanzioni Usa – che colpiscono le compagnie e banche straniere attive in Iran con multe e altre restrizioni sulle loro attività negli Stati Uniti – ha avuto l'effetto di far crollare il commercio estero dell'Iran. Per il momento l'Iran sembra disposto ad attendere che Instex diventi pienamente

*Trump continua a
ignorare l'Europa su
Iran e Medio Oriente*

funzionante, ma gli europei non sembrano in grado di offrire incentivi per garantirne la continua adesione all'accordo nucleare nel lungo periodo (la questione nucleare iraniana è stata discussa in uno [studio](#) di Riccardo Alcaro per il Senato e trattata diffusamente nel Focus Euro-Atlantico nn. [6](#), [7](#), [8](#) e [9](#)).

La recente decisione da parte del dipartimento di stato Usa di designare come organizzazione terroristica le Guardie rivoluzionarie – un’organizzazione paramilitare con milioni di membri che ha una presenza tentacolare nell’economia iraniana – renderà ancora più complicato mantenere relazioni commerciali e politiche con Teheran. La decisione senza precedenti di designare un organo istituzionale di uno stato terzo come ‘terrorista’ è destinata ad aumentare le tensioni. La leadership iraniana per rappresaglia ha affibbiato lo status di terroristi a Centcom, il Comando militare Usa responsabile per il Medio Oriente. Questo vuol dire che almeno in teoria esiste una giustificazione legale per azioni militari contro le truppe americane da parte delle Guardie rivoluzionarie – le cui forze speciali, le formidabili al *Quds* del generale Qasem Soleimani, sono attive in Iraq, Siria e Libano. Un incidente che coinvolga truppe Usa in uno qualunque dei teatri mediorientali in cui sono presenti sia americani sia iraniani – dall’Iraq alle acque del Golfo Persico – potrebbe innescare un’escalation militare. In questo contesto, le consultazioni politiche sulle questioni regionali che da circa un anno Francia, Germania, Italia e Regno Unito – in collaborazione con il Servizio di azione esterna dell’Ue – hanno intavolato con l’Iran rischiano di diventare un esercizio futile.

Per gli europei, in altre parole, è sempre più difficile mantenere una posizione di equilibrio. L’amministrazione americana è determinata a forzare l’isolamento della Repubblica islamica e la sua rovina economica contro il loro parere e interessi dichiarati. Il segretario di stato Pompeo e il consigliere alla sicurezza nazionale John Bolton, gli artefici di questa aggressiva strategia di ‘massima pressione’, ritengono che il governo iraniano sarà indotto infine a limitare il programma nucleare in misura maggiore di quanto previsto dall’accordo del 2015, ridurre le dotazioni balistiche e rinunciare a sostenere gli alleati in Libano e Siria. Dal momento che queste condizioni sono irricevibili per il regime clericale di Teheran, la strategia di massima pressione americana aumenta il rischio di scontro diretto senza offrire garanzie contro la possibilità che la regione, invece di guadagnare in sicurezza, sprofondi in una destabilizzazione sistemica più grave e allargata dell’attuale.

La designazione delle Guardie rivoluzionarie come organizzazione terroristica è l’ultima in ordine di tempo di una serie di decisioni relative al Medio Oriente che l’amministrazione Trump ha preso senza coinvolgere in alcun modo gli europei. Tra queste rientra ovviamente il ritiro dall’accordo nucleare con l’Iran, ma anche l’annuncio di rimpatrio delle truppe Usa schierate in Siria (poi ridimensionato, si veda l’approfondimento di Silvia Colombo in questo Focus), il riconoscimento di Gerusalemme come capitale di Israele, e più di recente il sostegno all’**annessione delle Altire del Golan da parte di Israele**. L’Europa così come il resto della comunità internazionale considerano le Altire, che Israele occupa dal 1967, parte della Siria. Lo stesso Consiglio di sicurezza Onu ha respinto come nulla l’annessione del Golan decisa da Israele nel 1981 (risoluzione 497, adottata all’unanimità).

Per bocca dell’alto rappresentante Federica Mogherini, l’Unione Europea ha affermato che la sua posizione riguardo alle Altire del Golan non è cambiata. Molto più esplicita è stata una dichiarazione congiunta dei paesi Ue che oggi siedono in Consiglio di sicurezza, e cioè Francia e Regno Unito (membri permanenti) più Belgio, Germania e Polonia. Oltre a respingere la decisione di Trump, i cinque hanno espresso grave allarme per le possibili implicazioni di procedere unilateralmente a riconoscimenti di annessioni fatte con la forza.

La preoccupazione è che la decisione di Trump pone un pericoloso precedente e mina l'argomento normativo a favore dell'adozione di sanzioni da parte degli Stati Uniti contro la Russia in risposta all'annessione della Crimea. Anche se di fatto la situazione sul terreno non cambia – come detto, Israele controlla il Golan dal 1967 e lo amministra dal 1981 – la decisione di Trump ha inoltre smontato un altro tassello del quadro di riferimento normativo nel processo di pace in Medio Oriente. Gli europei, che hanno avuto una parte considerevole nel definire quel quadro, sono così per la prima volta in quasi quarant'anni esclusi dalla gestione americana o condivisa dei vari conflitti che interessano Israele e gli arabi (nello specifico siriani e palestinesi).

A riprova di ciò, l'amministrazione Trump non ha ritenuto necessario consultare gli europei nella definizione di un piano di pace tra Israele e palestinesi – l'«accordo del secolo» a sentire Trump. Il piano è stato definito da Jared Kushner, genero e consigliere personale di Trump, in consultazione con Israele stesso, l'Arabia Saudita, la Giordania e l'Egitto.

Gli europei si attendono che il piano di pace Usa per la Palestina sarà un fallimento

La leadership palestinese invece non è stata coinvolta. Gli europei, a dire la verità, non vedono la loro esclusione in modo del tutto negativo. In Europa (così come nel resto della regione) c'è estremo scetticismo riguardo alle possibilità di riuscita di un piano che rispecchia la posizione di Israele e ignora le richieste decennali dei palestinesi di avere uno stato indipendente in Cisgiordania e Gaza con Gerusalemme Est come capitale (tutti occupati dal 1967), e in cui possano ritornare i rifugiati palestinesi delle guerre del 1948-9 e 1967. Il piano Kushner è in lavorazione da due anni almeno, e dovrebbe essere reso pubblico il prossimo maggio.

Vacilla la tregua commerciale Usa-Ue

Quello mediorientale non è l'unico fronte su cui americani ed europei non riescono a trovare intese. Potenzialmente più grave è la **disputa commerciale** innescata dalla decisione dell'amministrazione Trump lo scorso anno di imporre tariffe sulle importazioni di acciaio e alluminio dall'Europa, che ha costretto la Commissione europea ad adottare contro-sanzioni. Lo scorso luglio Usa e Ue si erano impegnati a evitare l'adozione di ulteriori dazi e lanciare simultaneamente un negoziato per la reciproca riduzione delle tariffe. La tregua tuttavia è sempre più fragile, dal momento che in mesi di contatti informali le due parti non hanno ridotto la distanza tra le rispettive posizioni. L'amministrazione Trump è irritata dall'opposizione dell'Ue ad aprire il suo mercato ai prodotti agricoli americani, che non sono in linea con i suoi rigidi standard in materia di trattamento ormonale della carne e uso di organismi geneticamente modificati. L'Ue, per parte sua, è estremamente contrariata dall'approccio aggressivo degli Stati Uniti, che non hanno esitato a imporre dazi per ragioni di sicurezza nazionale, una motivazione in netto contrasto con i tradizionali legami di amicizia tra le due sponde dell'Atlantico. Gli americani minacciano da tempo l'adozione di tariffe sulle importazioni di automobili europee, il cui valore – intorno ai 20 miliardi di dollari – è nettamente superiore a quelle di acciaio e alluminio (circa 5 miliardi) e che pertanto comporterebbe un deciso inasprimento della disputa. Mentre buona parte dell'amministrazione e anche del settore privato americani

temono le conseguenze di una guerra commerciale transatlantica, il presidente Trump e il segretario al commercio Wilbur Ross sembrano favorire una linea dura.

Di recente il presidente Usa ha annunciato che l'amministrazione sta valutando l'ipotesi di colpire le importazioni europee per un valore di 11 miliardi di dollari per rifarsi degli aiuti di stato di cui Airbus, l'azienda europea produttrice di aeroplani, avrebbe beneficiato per anni. La questione degli aiuti ad Airbus è al centro di un'annosa disputa commerciale in seno all'Organizzazione mondiale del commercio (Omc), che ha effettivamente dato ragione agli Usa. Gli americani stanno valutando se adottare tariffe su beni prodotti dai quattro paesi in cui Airbus produce i suoi aerei (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna) oppure invece su una gamma molto più ampia di merci prodotte in varie parti d'Europa, Italia compresa. Gli europei si lamentano del fatto che l'amministrazione Trump ha definito arbitrariamente l'ammontare delle perdite da compensare, che la cifra di 11 miliardi è del tutto sproporzionata rispetto alla perdita reale, e che in ogni caso l'autorità di stabilirla risiede nell'Omc e non a Washington. Inoltre gli europei insistono che Boeing, la rivale americana di Airbus, ha beneficiato di sgravi fiscali incompatibili con le regole Omc per anni. Proprio di recente l'Omc, in un caso separato da quello sugli aiuti di stato ad Airbus, ha dato ragione all'Ue, che pertanto sta lavorando a definire una misura di compensazione. Evidentemente in risposta alla minaccia da parte americana, la Commissione ha preparato una lista di beni americani su cui eventualmente imporre dazi (da beni alimentari fino a ricambi per automobili e aerei) per un valore di 12 miliardi di dollari.

Gli europei tuttavia non vogliono arrivare a tanto e anzi eviterebbero del tutto di aprire un altro fronte di tariffe. Il timore è che l'adozione delle tariffe 'anti-Airbus' – che probabilmente renderebbero necessarie quelle 'anti-Boeing' – possa pregiudicare il negoziato con gli Usa prima ancora che sia lanciato su base formale. Solo di recente gli stati membri hanno deciso di autorizzare ufficialmente la Commissione a negoziare con gli Usa. Il mandato però è limitato alle tariffe sui beni industriali – su cui Usa e Ue avevano già fatto progressi durante le trattative per l'ormai defunto Partenariato transatlantico per il commercio e l'investimento (o Ttip) – e all'armonizzazione di regolamentazioni su test, ispezioni e certificazione di nuovi prodotti. I paesi Ue si sono detti pronti a interrompere le trattative qualora gli Usa dovessero adottare nuove tariffe, e hanno posto la revoca di quelle su acciaio e alluminio come condizione per la conclusione delle trattative. Alcuni governi si sono detti riluttanti a concludere accordi commerciali con paesi che non fanno parte dell'Accordo di Parigi sul clima – da cui gli Usa si sono ritirati nella primavera 2017. La Francia ha motivato così il suo voto contrario, mentre il Belgio si è astenuto. L'autorizzazione è stata conferita alla Commissione con voto a maggioranza qualificata.

Una delle ragioni per cui anche negli Stati Uniti l'apertura del fronte commerciale con l'Europa desta sconcerto è che complica la formazione di un fronte congiunto per opporsi alle pratiche economiche scorrette da parte della **Cina**. L'amministrazione Trump è però decisa ad avanzare su due fronti, quello europeo e quello cinese, separatamente e anzi giocando una parte contro l'altra. Di recente, l'attenzione degli americani si è concentrata sull'adozione da parte dei paesi europei di tecnologie 5G (l'ultima generazione di

*Gli Usa insistono perché
l'Ue limiti l'uso di
tecnologie 5G cinesi*

trasmissione dati via *smartphone*) sviluppate dal gigante IT cinese Huawei (sull'argomento si veda l'approfondimento di Lorenzo Mariani in questo Focus). Nel tentativo, per nulla velato, di estromettere le compagnie cinesi dai mercati europei, gli Stati Uniti hanno minacciato i paesi europei – e in special modo la Germania – di limitare la condivisione di informazioni di intelligence con i paesi che facciano uso di tecnologia cinese. Il rischio paventato dagli americani è che il governo cinese ottenga da Huawei accesso ai dati personali degli utenti e accumuli così informazioni sensibili.

Gli ammonimenti americani non sono caduti nel vuoto. L'intelligence britannica ha pubblicato un rapporto in cui ha indicato una serie di criticità nell'uso della tecnologia 5G cinese, e il governo tedesco ha vincolato con una lista di stringenti linee guida la partecipazione di Huawei alla creazione della propria rete. Nel frattempo, la Commissione europea ha pubblicato una Comunicazione in cui ha definito la Cina un 'rivale sistemico', specificando una serie di pratiche messe in atto dal governo e dalle compagnie cinesi che mettono a repentaglio gli interessi europei. Tra queste rientrano l'obbligo per le compagnie europee di trasferire tecnologie e *know-how* alle controparti cinesi con cui devono collaborare per accedere al mercato cinese, l'insufficiente protezione dei diritti di proprietà intellettuale in Cina, nonché il rischio che il governo di Pechino usi investimenti diretti in paesi Ue per condizionarne le scelte politiche.

È per questo motivo che la recente firma da parte dell'Italia di un **memorandum d'intesa** a sostegno della **Nuova Via della Seta** ha creato allarme a Washington e in alcune capitali europee. La Nuova Via della Seta – in inglese nota come *Belt & Road Initiative* (BRI) – è una colossale iniziativa lanciata dal presidente cinese Xi Jinping nel 2013 per finanziare la costruzione di infrastrutture fisiche e digitali di sostegno al commercio tra Cina ed Europa lungo due direttrici. La prima, via terra, attraversa l'Asia centrale e il Medio Oriente. La seconda, marittima, si snoda dalle coste orientali della Cina al Golfo Persico, il Mar Rosso e attraverso il Canale di Suez raggiunge i porti mediterranei di Grecia, Italia e Spagna. Nei sei anni intercorsi dal lancio della BRI, i paesi interessati dagli investimenti cinesi hanno accusato diversi problemi. Alcuni sono finiti nella cosiddetta 'trappola del debito', e cioè hanno dovuto concedere alla Cina il controllo delle infrastrutture di trasporto perché incapaci di ripagare i prestiti. In altri casi ci sono stati problemi di insostenibilità ambientale, scarsa trasparenza, mancato indotto, aumento della corruzione. L'aspetto principale riguarda tuttavia il fatto che la Cina sta aumentando la sua influenza sui paesi terzi grazie ai suoi piani di sviluppo infrastrutturale. L'Italia è di gran lunga l'economia più grande che ha dato formale sostegno alla BRI, e pertanto si trova in una posizione strategicamente chiave, perché potrebbe sviluppare un modello di gestione dei progetti BRI che consenta di sfruttarne le opportunità senza incorrervi nei potenziali costi. Un'intesa intra-Ue in questo senso è possibile, più difficile invece quella con gli Stati Uniti.

Mentre l'Ue si trova in difficoltà sulle questioni di sicurezza e commerciali su cui non c'è accordo con gli Stati Uniti, un campo dove ha avuto modo di esercitare una posizione dominante è quello regolativo, in particolare riguardo alla **regolamentazione dei 'giganti digitali' americani**, da Facebook a Google ad Amazon. Il nuovo Regolamento sul copyright,

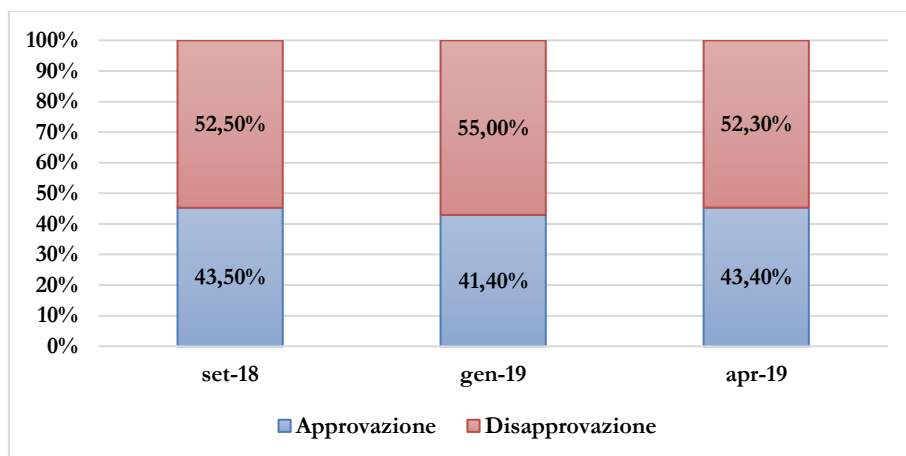
*L'Ue sta emergendo come il
principale regolatore dei
giganti del web Usa*

approvato dal Parlamento europeo il 26 marzo, assicurerà ai creatori di contenuti diffusi sul web la facoltà di gestire l'utilizzo e la monetizzazione dei loro prodotti. Il Regolamento è frutto di due anni di discussioni e i promotori sostengono che proteggerà i diritti dei creatori di contenuto senza che le grandi piattaforme web – come Facebook o Twitter – ne risentano negativamente. Il Regolamento punta a una maggiore responsabilizzazione delle piattaforme web, che dovranno assicurarsi che i contenuti pubblicati rispettino il copyright e rimuovere quelli non in linea con le regole. Il Regolamento sul copyright è solo l'ultima stoccata contro i giganti del web americani. Nel 2016, Apple è stata multata di 13 miliardi per violazione delle norme fiscali in Irlanda. Nel 2017 la Commissione ha multato Google per 2,4 miliardi di dollari per violazione delle norme antitrust, e nel 2018 gli ha inflitto una nuova sanzione di 4,3 miliardi. Francia e Germania sono i principali promotori non solo in ambito europeo ma anche a livello nazionale: hanno intrapreso diverse iniziative volte a regolare la gestione dei dati degli utenti (la Germania con riguardo a Facebook in particolare) e a creare una *digital tax* per le grandi piattaforme (la Francia).

Grafici

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

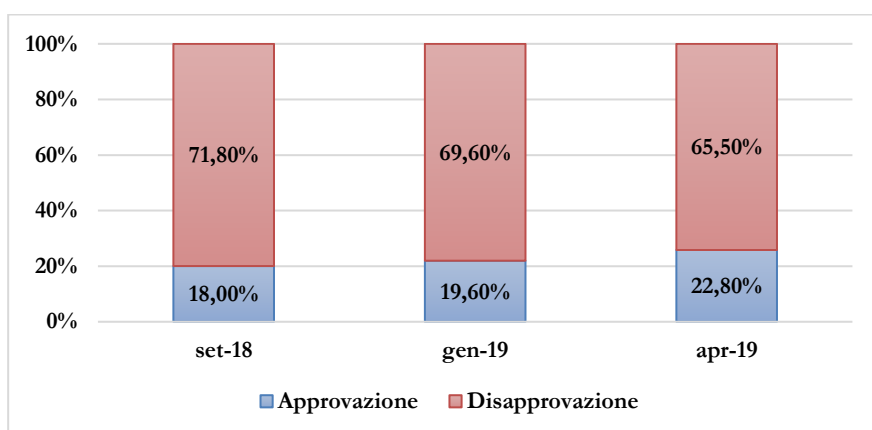
1.1 Indice di approvazione dell'operato del presidente Trump



Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati ad aprile 2019

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

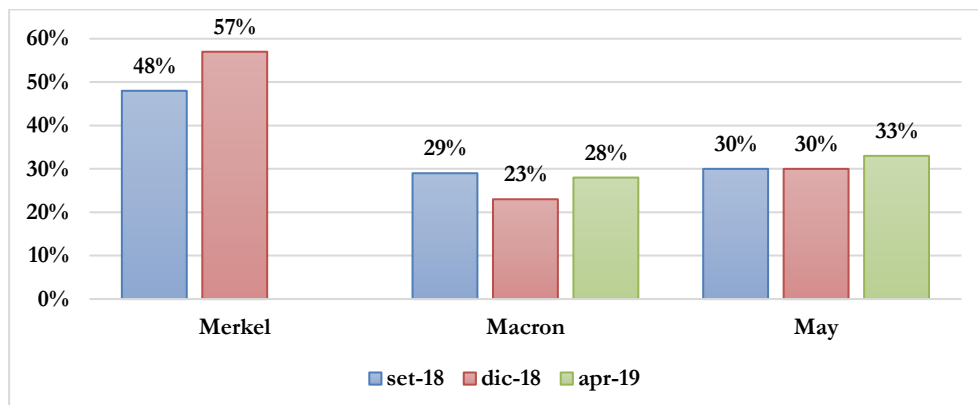
1.2 Indice di approvazione dell'operato del Congresso



Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati ad aprile 2019

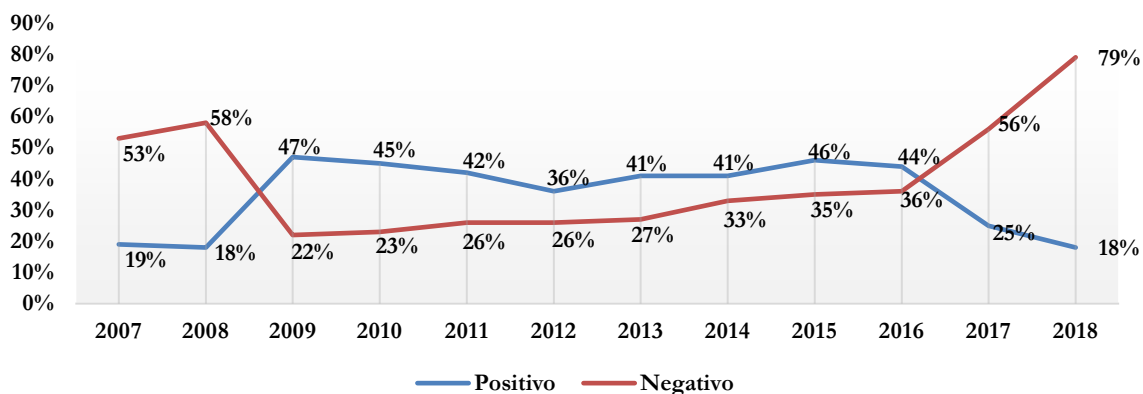
https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional_job_approval-903.html

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



Fonti: Statista, dicembre 2018 <https://de.statista.com/infografik/14253/politikerzufriedenheit-angela-merkel/>
 Bloomberg, febbraio 2019 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-02-16/macron-s-approval-rating-rises-to-28-percent-ifop-poll-shows>
 Axios, febbraio 2019 <https://www.axios.com/british-politics-theresa-may-jeremy-corbyn-approval-rating-abe9ba74-8094-43f0-8ee6-c6112c2a8e0c.html>

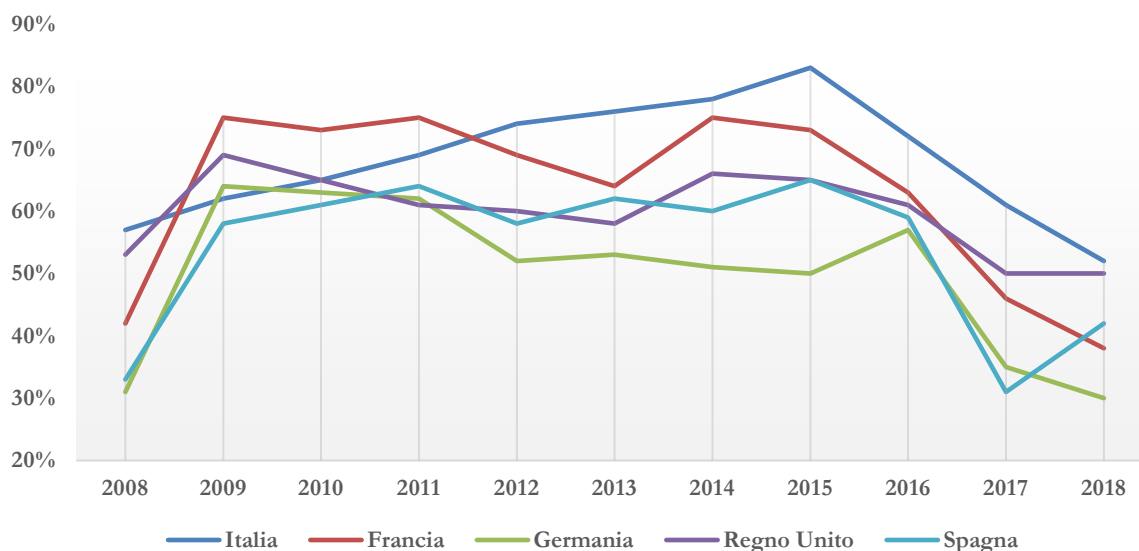
1.4 Indice di gradimento da parte dei paesi europei nei confronti delle amministrazioni Usa



Fonte: Gallup, giugno 2018

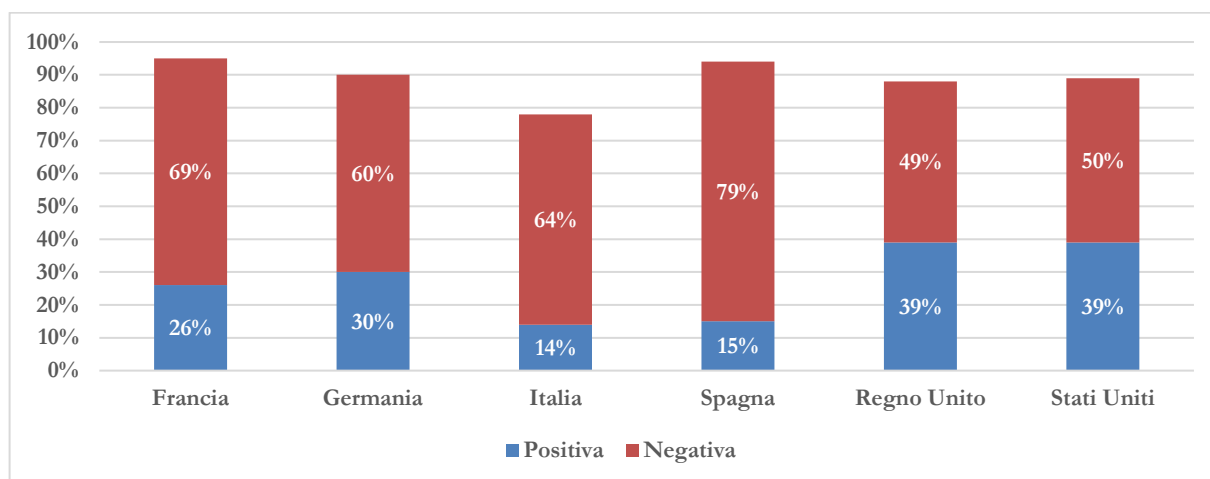
<http://news.gallup.com/reports/225587/rating-world-leaders-2018.aspx>; Pew Research Center, giugno 2018
http://www.pewglobal.org/2017/06/26/u-s-image-suffers-as-publics-around-world-question-trumps-leadership/pg_2017-06-26-us_image-02-0/

1.5 Indice di gradimento dei singoli paesi europei nei confronti degli Stati Uniti



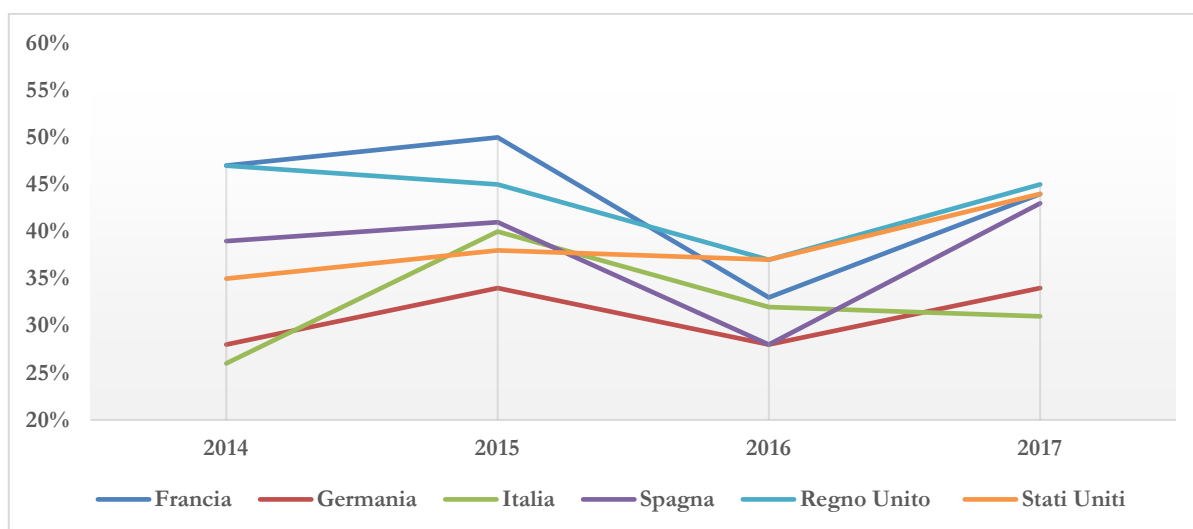
Fonte: PewResearch, dicembre 2018, <http://www.pewglobal.org/2018/10/01/trumps-international-ratings-remain-low-especially-among-key-allies/>

1.6 Percezione dei cittadini europei e statunitensi riguardo il presidente cinese Xi Jinping



Fonte: Pew Research Center, aprile 2019, <https://www.pewglobal.org/database/custom-analysis/indicator/69/countries/74,81,107,205,231,233/response/No+confidence/>

1.7 Indice di gradimento dei singoli paesi europei e degli Stati Uniti nei confronti della Cina



Fonte: Pew Research Center, aprile 2019, <https://www.pewglobal.org/database/custom-analysis/indicator/24/countries/74,81,107,205,231,233/>

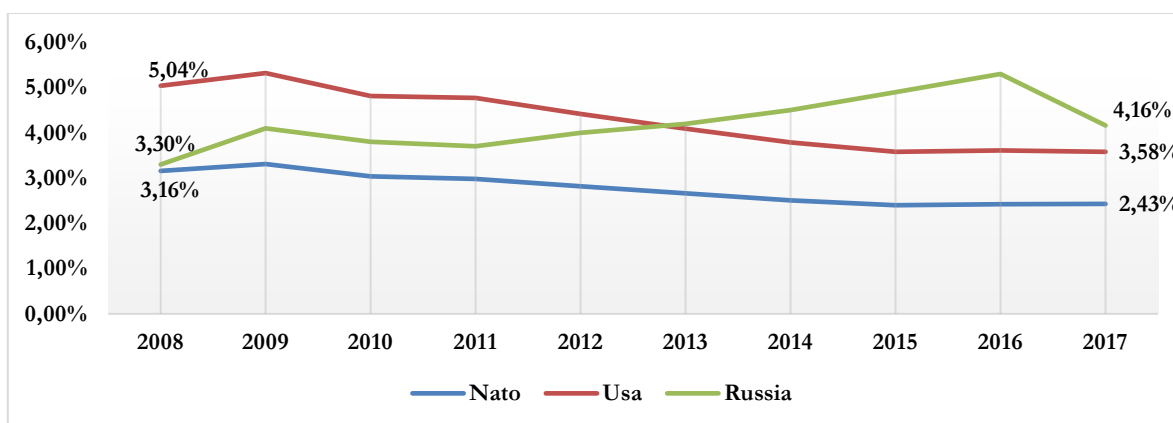
2. Spesa per la difesa

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

Anno	Nato	Nato Europa	Usa	Russia
2008	\$ 1.063.540	\$314.221	\$729.544	\$41.423
2009	\$ 1.058.802	\$282.240	\$757.466	\$43.458
2010	\$1.013.705	\$274.592	\$720.423	\$44.338
2011	\$1.044.470	\$281.686	\$740.744	\$47.321
2012	\$996.595	\$263.571	\$712.947	\$54.832
2013	\$968.487	\$269.434	\$680.825	\$57.501
2014	\$942.820	\$270.430	\$654.264	\$61.622
2015	\$895.059	\$235.336	\$641.253	\$66.622
2016	\$911.692	\$237.326	\$656.059	\$66.419
2017	\$917.075	\$250.862	\$642.936	\$55.327
2018	\$987.508	\$281.665	\$684.360	n.d

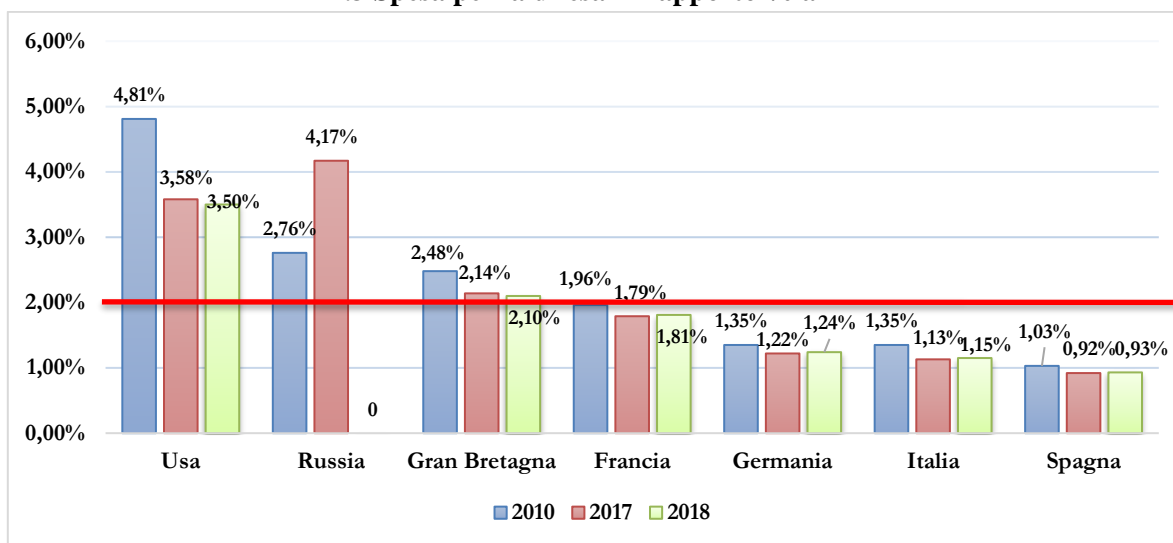
Fonte: Nato, marzo 2019. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_03/190314-pr2018-34-eng.pdf;
Sipri Trading economics, marzo 2018, <https://www.sipri.org/databases/milex>

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



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

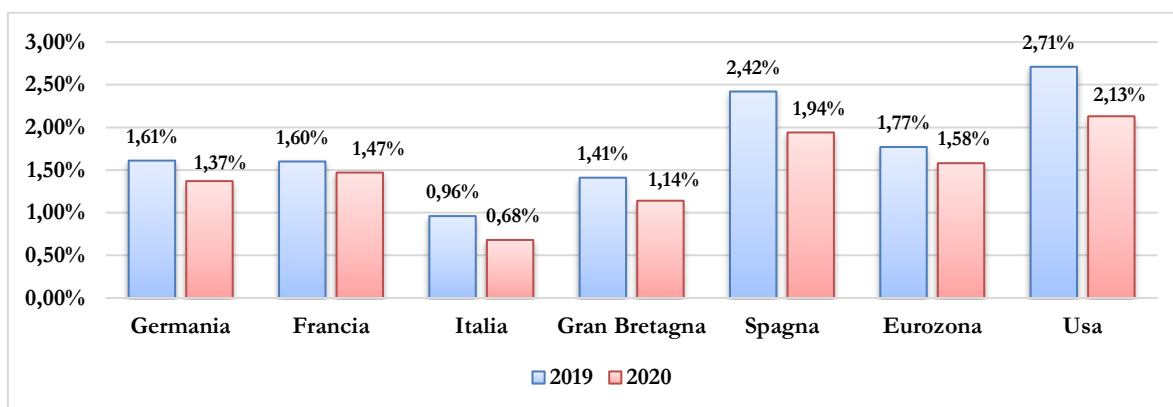
2.3 Spesa per la difesa in rapporto % al Pil



Fonte: Nato, dicembre 2018 https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_07/20180709_180710-pr2018-91-en.pdf
 IISS, "Military Balance 2018", Routledge, Londra, febbraio 2018;

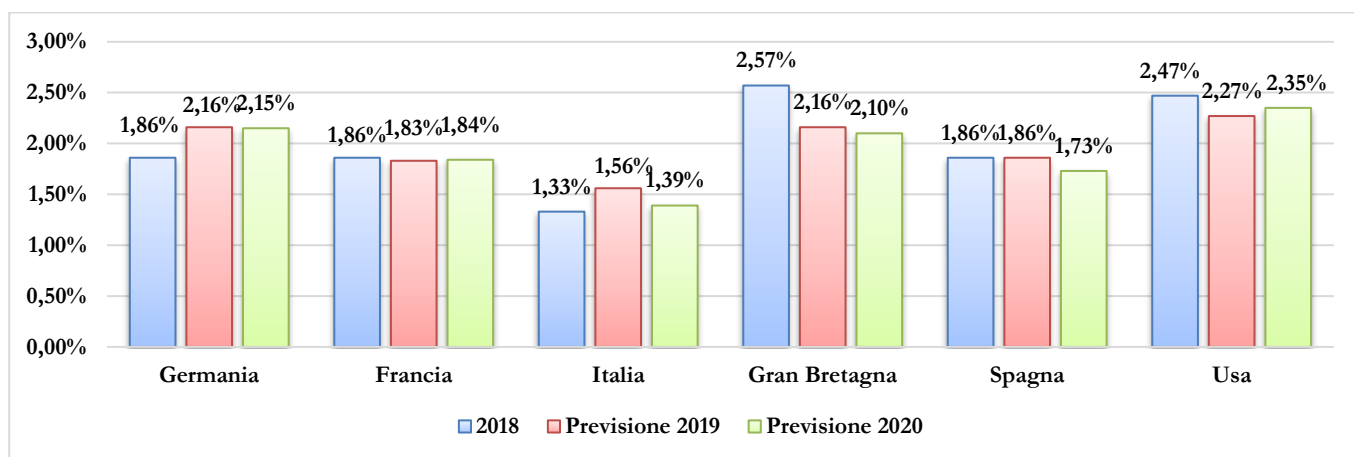
3. L'economia in cifre

3.1. Previsioni di crescita del Pil in %



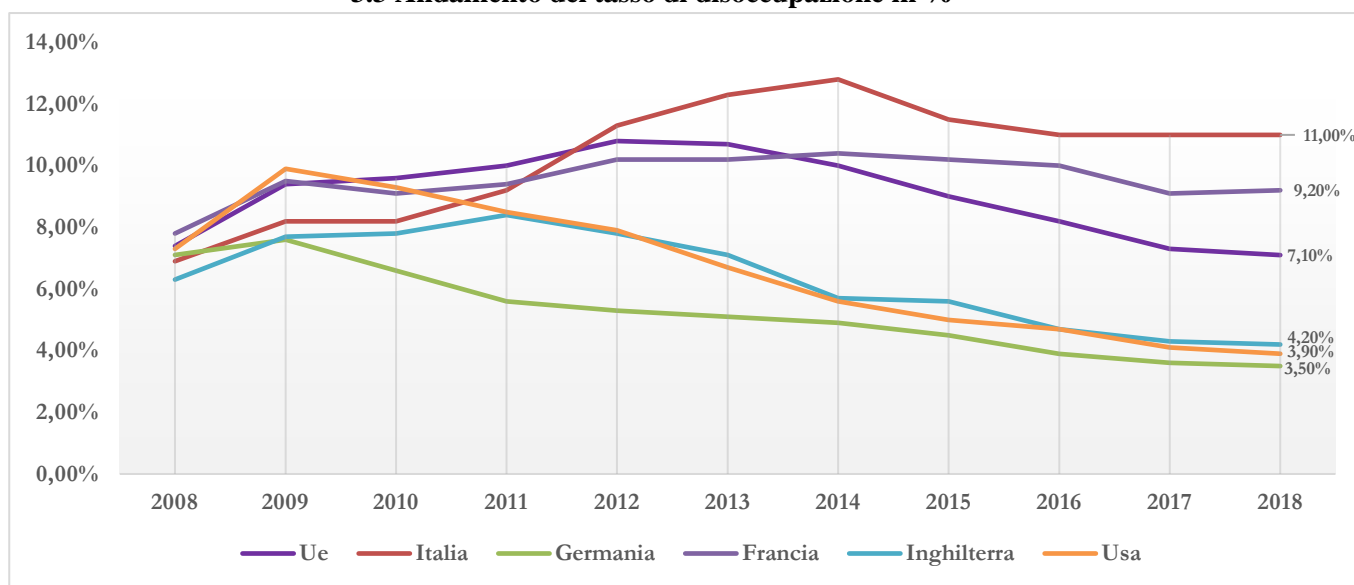
Fonte: Dati Ocse, aprile 2019, <https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm>

3.2 Andamento del tasso di inflazione in %



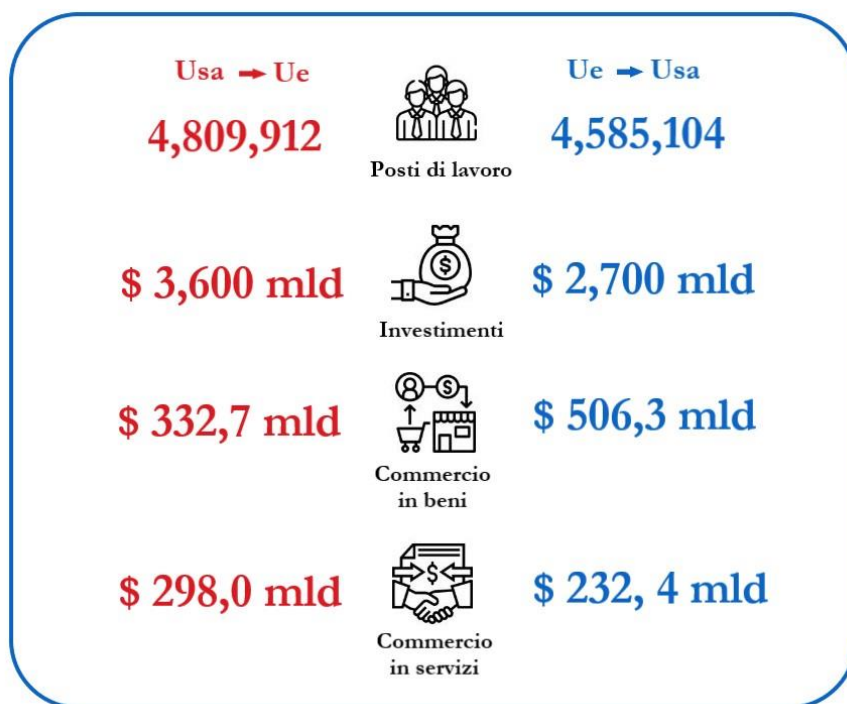
Fonte: Dati Ocse, aprile 2019. <https://data.oecd.org/price/inflation-forecast.htm>

3.3 Andamento del tasso di disoccupazione in %



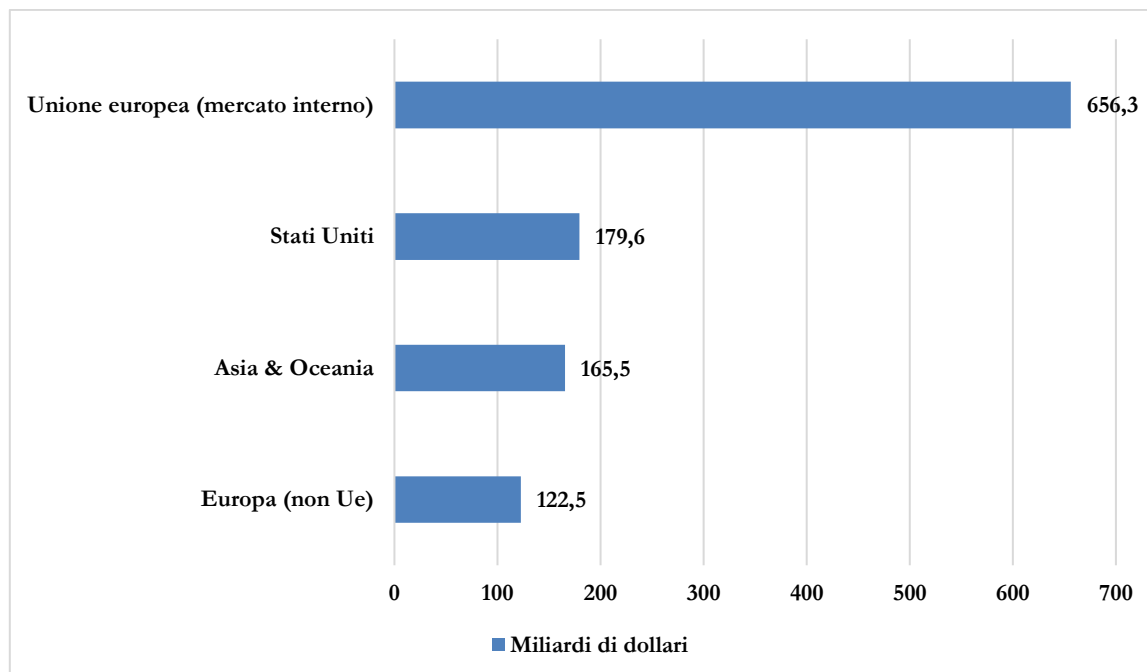
Fonte: Pew Research Center, settembre 2018, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/07/18/eu-unemployment-rate-nears-pre-recession-low/#interactive>; Us Bureau of Labor Statistics, settembre 2018, <https://data.bls.gov/timeseries/LNS14000000>

3.4 Il valore dell'economia transatlantica nel 2017



Elaborazione Iai, fonte: The Transatlantic economy, febbraio 2019, http://transatlanticrelations.org/wp-content/uploads/2019/03/TE2019_B_CountryProfiles.pdf

3.4 Destinazione delle esportazioni di servizi digitali dell'Unione Europea



Fonte: The Transatlantic economy, febbraio 2019 http://transatlanticrelations.org/wp-content/uploads/2019/03/TE2019_Chapter-3.pdf

La geopolitica del 5G e lo scontro Usa-Cina

di Lorenzo Mariani*

Dallo sviluppo dei primi ricevitori mobili negli anni 1980 all'avvento degli smartphone si sono avvicendate quattro differenti generazioni di tecnologie di telecomunicazione. Ognuna di esse ha contribuito a espandere la tipologia dei servizi offerti cercando al contempo di migliorare la velocità, la portata e la sostenibilità dell'intera rete: dalla comunicazione voce analogica (1G) si è passati alla rete voce e testo digitale (2G) per poi arrivare alle prime connessioni internet mobili (3G) ed infine allo streaming dati e al mercato delle applicazioni (4G).

Nel corso dell'ultimo decennio il numero delle persone e delle imprese che usufruiscono dei servizi di telecomunicazione, siano esse connessioni voce, testo o dati, è cresciuto in maniera esponenziale. Il drastico aumento nella commercializzazione di prodotti che dispongono o hanno la capacità di usufruire di una connessione, insieme alla riduzione delle tariffe per i servizi e alla crescente automatizzazione dei processi di produzione hanno portato ad una rapida digitalizzazione dell'economia e della società globale. Tra il 2012 ed il 2017 il traffico dati mobile è aumentato di diciassette volte, con un incremento del 71 per cento solamente nel corso del 2018¹. Allo stesso tempo è cresciuto significativamente anche il numero di dispositivi commerciali ed industriali che usufruiscono di tali connessioni. Nel 2018 sono stati registrati 17,8 miliardi di dispositivi connessi alla rete, di cui un terzo sono risultati essere smartphone².

La quinta generazione delle tecnologie di telecomunicazione (5G) rappresenta la risposta degli sviluppatori a tre necessità contemporanee: primo, garantire una connessione stabile per un denso ecosistema di dispositivi; secondo, permettere lo scambio continuo di un'enorme quantità di dati; terzo, assicurare una velocità di trasmissione delle comunicazioni che sia prossima all'istantaneità.

A differenza delle precedenti generazioni, la definizione degli standard per il 5G non ha avuto come unico obiettivo quello di migliorare le connessioni tra i singoli utenti ma piuttosto quello di rispondere alle esigenze tecniche richieste da nuove tecnologie come la robotica di precisione, l'Intelligenza Artificiale (IA), i veicoli autonomi e tutti i dispositivi che compongono l'"internet delle cose" (*Internet of things* o IoT). Le tecnologie 5G rappresenteranno dunque lo scheletro su cui verrà costruita la prossima rivoluzione industriale, un salto tecnologico paragonato

*Passare al 5G
sarà come passare
dalla macchina
da scrivere al pc*

* Lorenzo Mariani è ricercatore del Programma Attori Globali

¹ Cisco Visual Networking Index: Global Mobile Data Traffic Forecast Update, 2017–2022 White Paper , Cisco, 18 febbraio 2019 <https://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/service-provider/visual-networking-index-vni/white-paper-c11-738429.html>

² State of the IoT 2018: Number of IoT devices now at 7B – Market accelerating, Knud Lasse Leuth, IoT Analytics, 8 agosto 2018, <https://iot-analytics.com/state-of-the-iot-update-q1-q2-2018-number-of-iot-devices-now-7b/>

dalla rivista *Mit Technology Review* al passaggio dalla macchina da scrivere al computer³. Proprio per questo motivo le decisioni prese oggi su come realizzare la rete influenzeranno immancabilmente lo sviluppo delle prossime tecnologie digitali.

La necessità di far coesistere diversi tipi di connessioni ha costretto gli sviluppatori a dover ripensare l'intera architettura della comunicazione radio-cellulare, portando così alla creazione di nuove tecnologie di trasmissione e trovare nuove radio frequenze su cui far viaggiare i dati. Dovendo servire più scopi, la rete 5G non sarà un network uniforme ma sarà composta da segmenti (*slices*), ognuno dei quali sarà destinato ad una determinata applicazione.

I principali segmenti saranno tre⁴:

- ***Enhanced mobile broadband (eMBB)***: questa porzione dell'architettura 5G sarà dedicata alla trasmissione delle comunicazioni mobili, tra cui rientrano quelle classiche tra utenti (*human-to-human*). Grazie alle nuove tecnologie di trasmissione, la velocità di scambio dati aumenterà di circa dieci volte rispetto a quella attuale fino ad un picco massimo di 10 gigabytes al secondo.
- ***Ultra-reliable low-latency communications (uRLLC)***: grazie alla bassa latenza nella comunicazione tra dispositivi, ovvero all'intervallo tra comando ed esecuzione, questa sezione del network 5G veicolerà le comunicazioni per quelle tecnologie in cui la rapidità di comunicazione è essenziale al loro corretto funzionamento, come ad esempio i veicoli autonomi o la robotica medica, in particolare quella chirurgica.
- ***Massive machine-to-machine communications (mMTC)***: per far fronte alla crescente densità di dispositivi connessi alla rete, causata soprattutto dalla diffusione dell'internet delle cose (*Internet of Things*), questa parte della rete renderà sostenibile la loro connessione simultanea.

La migrazione verso la nuova generazione si completerà nell'arco dei prossimi dieci anni e non avverrà in maniera omogenea. Trattandosi di un'architettura complessa che interessa diversi settori e che necessita di enormi investimenti per la sua realizzazione, l'intero processo richiederà un alto grado di coordinamento tra le aziende, le organizzazioni internazionali coinvolte e i governi di ciascun paese.

Visti gli enormi interessi commerciali in gioco, la nuova rete di comunicazione radio-cellulare (eMBB) sarà il primo segmento del network ad essere sviluppato. Al fine di poter ridurre i tempi di sviluppo sono state previste due fasi. La prima, denominata *non-standalone* (NSA), prevede l'introduzione delle nuove tecnologie eMBB a supporto dell'attuale rete 4G-

³ The 5G economy: how 5G will impact global industries, the economy, and you, *Mit Technology Review*, 1 marzo 2017, <https://www.technologyreview.com/s/603770/the-5g-economy-how-5g-will-impact-global-industries-the-economy-and-you/>

⁴ Eurasia Group White Paper: The Geopolitics of 5G, Eurasia Group, 15 novembre 2018, [https://www.eurasiagroup.net/siteFiles/Media/files/1811-14%205G%20special%20report%20public\(1\).pdf](https://www.eurasiagroup.net/siteFiles/Media/files/1811-14%205G%20special%20report%20public(1).pdf)

Lte, migliorandone velocità e capacità di portata dati. La seconda fase, *standalone* (SA), verrà completata con l'intera sostituzione del network esistente.

1. 5G: una competizione a più livelli

A causa delle diverse implicazioni che la realizzazione di una nuova rete di telecomunicazioni comporta, la corsa allo sviluppo del 5G si è da subito configurata come una competizione a più livelli su scala globale in cui interessi industriali e politici sono spesso interconnessi. La ragione che muove tale competizione tra imprese e stati è principalmente di natura economica. Complice la progressiva digitalizzazione della società, le telecomunicazioni rappresentano oggi uno dei principali settori di traino dell'intera economia globale. Si stima che tra il 2020 ed il 2035 le tecnologie di quinta generazione contribuiranno per lo 0,2 per cento annuo della crescita del Pil mondiale, generando un impatto economico del valore complessivo di 12000 miliardi di dollari⁵.

Le aziende che operano nel settore hanno tutto l'interesse a primeggiare ognuna nel proprio segmento di mercato. Riuscire a brevettare tecnologie che si riveleranno essenziali allo sviluppo della componente fisica della rete significa assicurarsi un ingente ritorno economico. In un settore dinamico come quello delle telecomunicazioni, gli introiti generati dallo sfruttamento dei brevetti sono un *asset* fondamentale per rendere sostenibili gli investimenti in ricerca e sviluppo che mantengono alta la competitività delle società.

Ma le imprese non si limitano a competere sui brevetti; un altro campo di battaglia, forse ancora più importante, è quello degli *standard di funzionamento*. La definizione degli standard è un processo che richiede diversi anni, coinvolge diversi enti internazionali e continua anche dopo l'effettivo dispiegamento delle nuove tecnologie. Le aziende che riescono a far prevalere le proprie specifiche tecniche acquisiscono un notevole vantaggio strategico che gli permette di far arrivare sul mercato per primi i loro prodotti. Per poter massimizzare tale vantaggio le imprese si sobbarcano anche numerosi rischi come quello di avviare la produzione dei propri prodotti prima ancora che gli standard vengano ratificati⁶.

La principale arena di competizione sono gli standard di funzionamento del 5G

Il ritorno economico di queste transizioni tecnologiche non è solo interesse delle aziende che operano nel settore. Le aste per lo sfruttamento delle frequenze radio generano un introito consistente per le casse dello stato. Diversi studi hanno inoltre dimostrato che i paesi che per primi hanno saputo riadattare la propria rete sono quelli che hanno tratto maggiori benefici macroeconomici⁷. Si stima che la leadership degli Stati Uniti nella transizione verso il 4G abbia generato un ritorno di cento miliardi di dollari a

⁵ The 5G economy: how 5G will contribute to the global economy, Qualcomm, gennaio 2017, <https://www.qualcomm.com/media/documents/files/ihs-5g-economic-impact-study.pdf>

⁶ Who & How: Making 5G NR Standard, Samsung, 2018

https://www.samsung.com/global/business/networks/insights/white-paper/who-and-how_making-5g-nr-standards/

⁷ 5G: The chance to lead for a decade, Deloitte, 2018,

<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/technology-media-telecommunications/us-tmt-5g-deployment-imperative.pdf>

beneficio dell'economia americana⁸. Inoltre, a ragione della sua natura rivoluzionaria, ci si aspetta che attraverso la cosiddetta “spinta tecnologica” il 5G possa contribuire alla creazione di nuovi mercati e di conseguenza a nuovi posti di lavoro. La Commissione europea ha stimato che a fronte di un investimento di 56 miliardi di euro, l'avvento delle tecnologie 5G potrà potenzialmente generare 2,3 milioni di posti di lavoro nel mercato europeo⁹.

Al fine di avvantaggiare le proprie aziende, gli stati spesso “politicizzano” la competizione privata, finendo per creare delle rilevanti distorsioni di mercato che influiscono sullo sviluppo delle catene del valore globali. Nonostante questa ingerenza politica abbia caratterizzato anche lo sviluppo delle precedenti generazioni, l'avvento della Cina come attore centrale nello sviluppo del 5G ha portato tale competizione ad assumere anche le caratteristiche di uno scontro tra modelli economici e politici diversi: tra democrazia e autoritarismo, tra economia di mercato ed economia pianificata. I possibili risvolti orwelliani e le sfide alla sicurezza e al rispetto della privacy dei cittadini poste in essere da questo nuovo tipo di tecnologie concorrono all'inasprimento dello scontro.

2. La corsa al 5G e la sfida della Cina

Se la definizione e lo sviluppo delle precedenti generazioni avevano avuto come protagonisti Stati Uniti, Europa, Giappone e Corea del Sud, oggi a guidare la rivoluzione tecnologica è la Cina. Nonostante sia impossibile stabilire quantitativamente chi sia in testa nella corsa al 5G, la maggior parte degli analisti sembra concordare sul fatto che le aziende cinesi siano in netto vantaggio¹⁰.

Fino a qualche anno fa questo risultato non sarebbe stato così scontato. Se per la prima e seconda generazione delle tecnologie di comunicazione il paese era stato costretto ad importare gran parte della strumentazione, durante lo sviluppo della rete 3G la Cina scelse di non allinearsi agli standard internazionali, affidando alle compagnie nazionali la realizzazione della propria rete. Questa decisione servì a garantire una minore concorrenza nel mercato domestico ed evitò al paese di sviluppare un'eccessiva dipendenza dai dispositivi stranieri. Questa strategia ebbe tuttavia delle importanti ripercussioni sia per i consumatori, che ebbero accesso alla nuova rete con otto anni di ritardo rispetto agli altri paesi, sia per le imprese cinesi le quali si videro preclusa la possibilità di esportare i propri prodotti all'estero¹¹.

*La Cina è in
vantaggio nella
corsa al 5G*

⁸ Cellular Telecommunications and Internet Association, The Race to 5G, Ctia, <http://www.ctia.org/the-wireless-industry/the-race-to-5g>.

⁹ 5G deployment could bring millions of jobs and billions of euros benefits, study finds, Commissione Europea 30 settembre 2016 <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/5g-deployment-could-bring-millions-jobs-and-billions-euros-benefits-study-finds>

¹⁰ China is racing ahead in 5G. Here's what that means, Elisabeth Woyke, MIT Technology Review, 18 dicembre 2018, <https://www.technologyreview.com/s/612617/china-is-racing-ahead-in-5g-heres-what-it-means/>

¹¹ What's at Stake in China's 5G Push?, Lilian Rogers, Apco, 2016 <https://apcoworldwide.com/wp-content/uploads/2019/02/rogers-5g-push.pdf>

Tale fallimento non solo ha portato il paese a cercare una nuova strategia ma ha anche contribuito alla creazione del pensiero economico che oggi ispira la dirigenza del

Xi vuole fare della Cina il massimo polo dell'innovazione tecnologica

partito: non è la sola accumulazione di capitale a garantire la crescita economica di lungo periodo, ma l'innovazione tecnologica. L'attuale primato cinese nello sviluppo della nuova rete di telecomunicazioni non è dunque casuale e nonostante già nello sviluppo della quarta generazione la Cina abbia giocato un ruolo fondamentale, è stato sotto la presidenza di Xi Jinping che lo sviluppo tecnologico si è imposto al centro della visione strategica cinese. Xi ha fatto della trasformazione della Cina da “fabbrica del mondo” a polo dell'innovazione uno degli obiettivi principali della sua guida politica¹². Vincere la corsa al 5G rappresenterebbe dunque non solo un fattore centrale per la stabilizzazione dell'economia nazionale, ma un fondamentale traguardo politico.

La strategia cinese per il raggiungimento del primato nel 5G – e valida anche per altri settori industriali collegati all'innovazione tecnologica – è stata fondata su tre principi:

2.1 Pianificazione e controllo verticistico dell'innovazione

Una delle politiche cardine della presidenza Xi è il progetto “Made in China 2025”, la direttiva nazionale varata nel 2015 che punta a far trasformare la Cina in una superpotenza in dieci settori strategici della cosiddetta industria manifatturiera dall'alto valore aggiunto, tra cui figurano la robotica, la tecnologia dell'informazione (IT), l'aerospazio, la biofarmaceutica ed ovviamente le telecomunicazioni¹³. Oltre a cercare di raggiungere la leadership in ognuno di questi settori, un altro obiettivo fondamentale di questa strategia è quello di diminuire la dipendenza dalla componentistica tecnologica di importazione. Entro il 2025 la Cina punta a produrre il 40 per cento del proprio fabbisogno di chip per la telefonia mobile ed il 70 per cento della robotica industriale¹⁴.

A partire dal 2013, la Cina ha creato il Gruppo di Promozione IMT-2020 con lo scopo di coordinare sforzi tra imprese e organi governativi per la commercializzazione delle tecnologie 5G entro la fine del 2020. Grazie alla sua presenza capillare nella società, il governo è riuscito a coordinare gli sforzi di università, centri di ricerca, aziende pubbliche e private, limitando la competizione interna e velocizzando i progetti di sviluppo.¹⁵ L'ultimo esempio di questo efficace dirigismo è l'ipotesi di fusione tra i due giganti della telefonia mobile China United Network Communications e la China Telecommunications,

¹² La Cina tra riforme interne e nuove proiezioni internazionali, Lorenzo Mariani, p.64-70, in Global Outlook 2017: rapporto finale a cura di Fabrizio Saccomanni e Simone Romano, Roma, IAI, 6 luglio 2017
<https://www.iai.it/it/pubblicazioni/global-outlook-2017-rapporto-finale>

¹³ Made in China 2025, Explained, Elsa B. Kania, The Diplomat, 1 febbraio 2019,
<https://thediplomat.com/2019/02/made-in-china-2025-explained/>

¹⁴ Made in China 2025. The making of high-tech superpower and consequences for industrial countries, Merics, Berlino, dicembre 2016

http://www.iberchina.org/files/2016/MadeinChina_2025_merics.pdf?utm_source=Bruegel+Updates&utm_campaign=ada26236de-Blogs+review+25%2F03%2F2017&utm_medium=email&utm_term=0_eb026b984a-ada26236de-

¹⁵ Made in China 2025, Institute for Security and Development Policy, giugno 2018
<http://isd.eu/content/uploads/2018/06/Made-in-China-Backgrounder.pdf>

un'operazione pensata dal governo centrale per accelerare il processo di installazione della nuova rete 5G¹⁶. Altro programma essenziale è poi l'Internet Plus Action, annunciato anche esso nel 2015, il quale punta ad integrare il web a ogni area dell'economia (agricoltura, trasporti, logistica, ecc.) al fine di incrementarne l'efficienza tramite l'utilizzo di dispositivi mobili, IoT o *cloud computing*¹⁷.

2.2 Ingenti sussidi statali a sostegno della ricerca e dello sviluppo

A partire dal 2006 il governo cinese ha lanciato il *National Medium and Long Term Program for Science and Technology Development* (MPL) un programma nazionale tutt'ora in vigore che impone, tra varie altre misure, quello di destinare fino al 2020 non meno del 2,5 percento del Pil annuo alla ricerca. Con l'arrivo del programma Made in China 2025, il governo ha creato anche due nuovi fondi di investimento per finanziare la ricerca: l'*Advanced Manufacturing Fund* (con un capitale di 2,7 miliardi di euro) ed il *National Integrated Circuit Fund* (19 miliardi di euro)¹⁸. Ad oggi si stima che l'investimento della Cina per le tecnologie di quinta generazione abbia superato i quattrocento miliardi di dollari¹⁹. Interventi normativi ad hoc come ad esempio la *Enterprise Income Tax Law* del 2007 hanno inoltre garantito alle imprese dei settori tecnologici importanti sgravi fiscali²⁰.

2.3 Restrizioni alla concorrenza estera e trasferimento forzato di tecnologia

Mentre le imprese cinesi cercano di partecipare alla realizzazione delle infrastrutture 5G in diversi paesi, Pechino non intende cedere il passo nella creazione della sua rete domestica. L'ingresso di imprese e capitali esteri in Cina è regolato in base ad un catalogo che divide in tre liste i settori industriali nei quali la presenza straniera è rispettivamente: "incoraggiata", "limitata", "proibita". Le telecomunicazioni rappresentano un settore a partecipazione "limitata", dunque gli operatori stranieri possono operare solamente tramite la creazione di *joint venture* e sottostare a numerose altre limitazioni. Tra le pratiche scorrette più controverse – imposte come prerequisito per l'accesso al mercato cinese – figurano inoltre: l'imposizione della condivisione o il trasferimento di proprietà intellettuale con i partner cinesi o la richiesta di condurre le proprie attività di ricerca e sviluppo in Cina. In controtendenza rispetto a quanto promesso dalla Cina sin dal suo ingresso nell'Organizzazione mondiale del commercio nel 2001, i regolatori continuano ancora oggi a creare nuove distorsioni di mercato. Nel testo della nuova legge sugli standard entrata in

¹⁶China Is Considering a Megamerger of 2 of Its 3 Big Telecoms to Beat the U.S. at 5G, Fortune, 4 settembre 2018, <http://fortune.com/2018/09/04/china-merger-unicom-telecom-5g-qualcomm-broadcom/>

¹⁷ China's Tech Rush: How the Country's Strategic Technology Campaign is Shaping Market, Nicholas Borst, Seafarer, settembre 2018, <https://www.seafarerfunds.com/documents/chinas-tech-rush.pdf>

¹⁸ Made in China 2025. The making of high-tech superpower and consequences for industrial countries, Merics, Berlino, dicembre 2016

http://www.iberchina.org/files/2016/MadeinChina_2025_merics.pdf?utm_source=Bruegel+Updates&utm_campaign=ada26236de-Blogs+review+25%2F03%2F2017&utm_medium=email&utm_term=0_eb026b984a-ada26236de-

¹⁹ Fifth-Generation (5G) Telecommunications Technologies: Issues for Congress, J.C.Gallagher, M.E. DeVine, Congressional Research Service, 30 gennaio 2019 <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45485>

²⁰ Sang-Ho Lee and Zhao Chen and Wei Xu , R&D Efficiency in High-Tech Firms in China, MPRA Paper No. 80734, 11 agosto 2017 https://mpra.ub.uni-muenchen.de/80734/1/MPRA_paper_80734.pdf

vigore in Cina nel gennaio del 2018 si afferma esplicitamente di voler favorire le “aziende innovatrici indigene” a discapito della concorrenza²¹.

Questa strategia capillare avrà un notevole risvolto strategico per l'economia cinese negli anni a venire. Secondo stime recenti, entro il 2025 il mercato domestico cinese per le tecnologie 5G arriverà a contare 428 milioni di consumatori e contribuirà alla creazione di 8 milioni di nuovi posti di lavoro entro il 2030.²² Mantenere il monopolio sul mercato interno grazie all'aiuto del governo permetterà ai giganti del tech cinesi di acquisire un notevole vantaggio strategico rispetto ai competitor stranieri. Potranno infatti vendere senza temere competizione e nel frattempo concentrare gli sforzi nell'espansione delle proprie quote di mercato in Asia, Europa e Nord America. Questo enorme portafoglio di clienti consentirà a sua volta alle imprese cinesi di accrescere le proprie economie di scala che gli permetteranno di mantenere prezzi competitivi ai quali nessuno dei propri competitori potrebbe vendere.

La Cina vincola investimenti esteri nell'IT al trasferimento di tecnologie e know-how

3. 5G Usa: tra competizione e sicurezza

Nonostante la Cina abbia ampiamente dimostrato di essere riuscita a recuperare in breve tempo il gap tecnologico che la distanziava dal resto dei paesi innovatori, le aziende statunitensi giocheranno ancora un ruolo preminente nella definizione degli standard e nella realizzazione delle nuove reti 5G. Potendo contare sul fatto di essere stati i pionieri nella realizzazione della rete 4G, il principale obiettivo per gli Stati Uniti è quello di assicurarsi la vittoria nella prima fase della corsa al 5G iniziando a commercializzare i primi prodotti nella fase *nonstand-alone*. Dopo aver condotto i primi test nel 2017 le tre principali compagnie private di telecomunicazioni Verizon, AT&T e T-Mobile hanno lanciato a fine 2018 i primi servizi commerciali per la rete cellulare mobile in alcune città pilota. Il Congresso e la Commissione federale per le telecomunicazioni hanno cercato di andare incontro alle esigenze dei provider telefonici accelerando il processo di assegnazione e sgombero dello spettro delle frequenze radio che verranno utilizzate²³.

Gli Usa faticano a stare al passo con la Cina

Dal punto di vista strategico gli Stati Uniti – così come anche i paesi europei – faticano a trovare degli strumenti adeguati che consentano di contrastare la competizione cinese senza andare contro i propri stessi valori economici. Washington non può contare su giganti delle telecomunicazioni capaci di competere contro i rivali cinesi ne può intervenire in maniera pervasiva sulle dinamiche di mercato ma può contare su un

²¹ The Ten Worst Digital Protectionism and Innovation Mercantilist Policies of 2018, Nigel Cory, ITIF, gennaio 2019, http://www2.itif.org/2019-worst-mercantilist-policies.pdf?_ga=2.247299904.557679721.1555255866-89382024.1555255866

²² 5G in China: Outlook and regional comparisons, GSMA Intelligence, 2017, <https://www.gsmainelligence.com/research/?file=67a750f6114580b86045a6a0f9587ea0&download>

²³ Fifth-Generation (5G) Telecommunications Technologies: Issues for Congress, J.C.Gallagher, M.E. DeVine, Congressional Research Service, 30 gennaio 2019 <https://fas.org/sgp/crs/misc/R45485.pdf>

importante primato strategico nel campo dei semiconduttori, di cui le aziende cinesi sono ancora dipendenti. Circa un quarto dei fornitori per la componentistica essenziale di Huawei sono aziende statunitensi come Intel, Qualcomm, Micron o produttori di software come Microsoft e Oracle²⁴. Ad agosto 2018 Trump ha deciso di utilizzare questa leva per favorire la sua posizione negoziale nella guerra dei dazi con Pechino. Tramite un ordine esecutivo, poi ritirato, il presidente americano aveva imposto il divieto alla compagnia cinese ZTE di acquistare tecnologia americana²⁵.

Complice anche la perdita di competitività delle proprie aziende, l'attuale amministrazione americana ha tuttavia sollevato anche un'altra questione ovvero quella della sicurezza. Le grandi aziende tecnologiche cinesi sono da lungo tempo accusate di contribuire attivamente alle attività di spionaggio dei servizi di intelligence cinesi. Il timore è che, sotto richiesta del governo, le aziende cinesi inseriscano all'interno dei loro prodotti delle *backdoors* (ingressi secondari) o codici maligni che possano essere utilizzati in un secondo momento dai servizi di intelligence per accedere al controllo dei dispositivi²⁶. Huawei, ZTE e altre compagnie continuano a smentire, forti del fatto che a oggi non siano state portate prove fisiche che giustificano tali accuse.

Più complicato è invece per la Cina smentire l'estenuante attività di cyber-spionaggio industriale e militare portato avanti da Pechino nei confronti di Stati Uniti ed Europa.

*Gli Usa temono l'uso
politico delle tecnologie 5G*

Tra il 2011 ed il 2018 la Cina è stata la fonte di provenienza di circa il 90 per cento degli attacchi informatici denunciati al dipartimento di giustizia americano²⁷. Appellandosi alle accuse di spionaggio, a partire dal 2018 gli Stati Uniti hanno iniziato una strenua campagna politica votata a escludere le compagnie cinesi dalla realizzazione delle reti 5G. Ad agosto dello scorso anno Trump ha escluso la partecipazione di Huawei e ZTE alla realizzazione della rete 5G americana. Nei mesi successivi Australia, Nuova Zelanda e Giappone hanno deciso di unirsi alla linea di Trump escludendo a loro volta le compagnie cinesi.²⁸ Su questa scia alcune aziende europee hanno deciso di interrompere i rapporti con i loro partner cinesi: British Telecom (Gran Bretagna)

²⁴ Huawei is in better shape to withstand US pressure, thanks to industry's largest research budget, Zen Soo, South China Morning Post, 26 aprile 2018, <https://www.scmp.com/business/companies/article/2143569/huawei-better-shape-withstand-us-pressure-thanks-industrys>

²⁵ U.S. Lifts Ban That Kept ZTE From Doing Business With American Suppliers, Claire Ballentine, The New York Times, 13 luglio 2018, <https://www.nytimes.com/2018/07/13/business/zte-ban-trump.html>

²⁶ 5G v.s National Security: A European Perspective, Jan-Peter Kleinhans, Stiftung Neue Verantwortung, febbraio 2019

²⁷ Huawei 5G and China as a Security Threat, K. Kaska, H. Beckvard and T. Minárik, Nato Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, Tallinn, 2019, <https://ccdcoc.org/uploads/2019/03/CCDCOE-Huawei-2018-03-28-FINAL.pdf>

²⁸ Japan latest country to exclude Huawei, ZTE from 5G roll-out over security concerns, Li Tao, South China Morning Post, <https://www.scmp.com/tech/tech-leaders-and-founders/article/2177194/japan-decides-exclude-huawei-zte-government>

e Orange (Francia) hanno formalmente escluso Huawei dalla lista dei loro fornitori per la componentistica 5G²⁹.

4. Nuove divergenze tra l'Europa e gli Usa

Le aziende europee Ericsson e Nokia si posizionano rispettivamente al secondo e terzo posto (dopo Huawei) nella classifica dei gruppi con maggiore quota di mercato per le tecnologie 5G³⁰. Altre eccellenze come la Alpha Wireless e la NXP Semiconductor tengono testa alle aziende americane nella micro-componentistica. Nell'insieme, l'Unione Europea rappresenta il terzo polo per lo sviluppo della rete 5G e tuttavia, esattamente come per gli Stati Uniti, l'Ue non riuscirà a sviluppare una propria rete 5G senza l'utilizzo di tecnologia estera. Nonostante Usa e Ue la vedano nello stesso modo, le modalità con cui Trump ha impostato la sua strategia di scontro con la Cina hanno finito per dividere il fronte euro-atlantico. In un contesto già esacerbato da reiterati attriti riguardanti i rapporti economici e il futuro del patto di difesa transatlantico, Trump ha recentemente minacciato di limitare la condivisione delle informazioni di intelligence con gli alleati che utilizzeranno componentistica cinese per la realizzazione della rete 5G³¹.

L'Europa condivide i timori degli Stati Uniti riguardo i problemi di sicurezza connessi alle compagnie cinesi, ma l'idea di approvare restrizioni che discriminino aziende specifiche non rappresenta al momento una via percorribile. L'approccio europeo in questo senso sembra essere più razionale: in un settore come quello delle telecomunicazioni, basato su enormi catene del valore transnazionali, pensare di escludere totalmente un attore rilevante come la Cina, oltre ad essere estremamente difficile, non risolve il problema. L'Europa è alla ricerca di una propria soluzione per poter gestire la necessità di modernizzare la propria infrastruttura tecnologica garantendone al contempo la sicurezza. Tuttavia, come evidenziato dal Commissario Ue Julian King nel suo discorso alla Conferenza di Monaco, sono ancora molti i punti da implementare per costruire una reale resilienza cibernetica europea nei confronti delle minacce esterne³².

Conclusioni

A prescindere della competizione a tra gli Stati Uniti e la Cina, lo sviluppo della nuova rete di telecomunicazioni ha generato tante aspettative quanti i timori. Se da una parte la crescente digitalizzazione promessa dal 5G genererà una maggiore efficienza, è anche vero che questo aumenterà in maniera esponenziale le vulnerabilità di ciascun settore in cui queste

²⁹ Britain does not support total Huawei network ban: sources, Jack Stubbs, Reuters, 17 febbraio 2019, <https://www.reuters.com/article/us-britain-huawei-tech-idUSKCN1Q60NR>

³⁰ How will 5G shape innovation and security, James A. Lewis, CSIS, 6 dicembre 2018, <https://www.csis.org/analysis/how-5g-will-shape-innovation-and-security>

³¹ U.S. threatens to restrict intelligence sharing with Germany over Huawei, Shannon Vavra, Axios, 11 marzo 2019, <https://www.axios.com/us-germany-intelligence-sharing-huawei-5g-477c2b41-3b4f-4847-bf5c-6625c172f96f.html>

³² Huawei 5G and China as a Security Threat, K. Kaska, H. Beckvard and T. Minárik, Nato Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, Tallin, 2019 <https://ccdcoe.org/uploads/2019/03/CCDCOE-Huawei-2018-03-28-FINAL.pdf>

tecnologie verranno introdotte. Gran parte dell'intera economia globale sarà immancabilmente legata a doppio nodo con il funzionamento libero e corretto della rete. Se non affiancata da un rinvigorismento della sicurezza digitale, questa dipendenza aumenterà la vulnerabilità di individui, imprese ed intere città ad attacchi coordinati da gruppi di hacker o agenzie di intelligence straniere. Il grande flusso di dati, distribuito su diverse frequenze, rischia di aumentare il rischio di connessioni non sicure o compromesse e rendere più difficile l'individuazione del traffico maligno.

Il caso sollevato da Washington circa l'affidabilità dei produttori cinesi, così come l'ingerenza Usa provata dalle rivelazioni del caso Snowden, evidenziano un effettivo problema di fiducia intrinseco a questo tipo di tecnologie e alla loro applicazione in campi che potrebbero mettere a rischio non solo la sicurezza nazionale ma la salute dei singoli cittadini. L'impossibilità di poter certificare con assoluta certezza l'assenza di *backdoors* o *malware* presuppone la creazione di una catena del valore composta da aziende la cui affidabilità non può essere messa in discussione. Per far fronte a tale problema le due superpotenze cinese e americana sembrano convergere sull'idea che solamente una crescente nazionalizzazione dei processi produttivi possa tutelare i paesi da tali rischi.

Nord Stream 2 e la sicurezza energetica dell'Italia

di Nicolò Sartori*

Quando si parla del ruolo del gas russo in Europa, l'Ue non ha un approccio univoco e lineare in materia. Al contrario, i diversi profili energetici, sensibilità e percezioni nei confronti del potere esercitato da Mosca (energetico, ma non solo) determinano una molteplicità di approcci nazionali e regionali, difficili da inquadrare in un unico schema.

Negli ultimi anni il progetto di raddoppio del gasdotto Nord Stream (il c.d. Nord Stream 2), che collega la Russia alla Germania passando sotto il Mar Baltico, ha alimentato un intenso dibattito a livello europeo e transatlantico. I diversi attori – istituzionali e non – coinvolti direttamente e indirettamente nella partita si sono trovati spesso in contrasto. La Commissione e il Consiglio dell'Ue si sono scontrati sulla competenza del progetto, e gli stati coinvolti nel progetto hanno subito forti critiche da parte di quelli esclusi. Nord Stream 2 crea forti tensioni perché la posta in gioco è molto grande. La realizzazione del progetto infatti avrà l'effetto di ridisegnare la mappa degli approvvigionamenti del gas russo in Europa.

*Nord Stream 2 ridisegnerà la
mappa del gas in Europa*

L'obiettivo di Nord Stream 2 è aggirare completamente l'Ucraina, in modo da scongiurare l'eventualità di altre dispute tra Mosca e Kiev come quelle che hanno determinato l'interruzione degli approvvigionamenti ai paesi europei nel 2006 e nel 2009. Col venire meno della sua posizione di paese di transito, l'Ucraina si troverà così più esposta alle pressioni da parte della Russia. Quest'ultima rafforzerà ulteriormente il suo ruolo di principale fornitore di gas dei paesi Ue. E la Germania acquisterà una posizione dominante nello smistamento del gas russo all'interno dei paesi europei.

I sostenitori di Nord Stream 2 considerano il raddoppio del gasdotto una decisione puramente commerciale. Le aziende impegnate nel progetto, e cioè il gigante del gas russo Gazprom (unico azionista), l'anglo-olandese Royal Dutch Shell, la francese Engie, le tedesche Uniper e Wintershell, e l'austriaca OMV (che figurano come investitori esterni del progetto), sostengono che Nord Stream 2 sia necessario per soddisfare il previsto aumento della domanda di gas naturale dei consumatori europei.

Gli oppositori, compresa la Commissione europea, ci vedono una scelta dettata da interessi geopolitici russi per aggirare il transito dell'Ucraina e aumentare l'influenza di Gazprom sui mercati Ue. Non a caso gli Stati Uniti sono molto critici nei confronti del progetto. Già l'amministrazione Obama aveva segnalato quanto geopoliticamente dannoso fosse aumentare la vulnerabilità dell'Ucraina. Con Donald Trump si è aggiunto un ulteriore

* Nicolò Sartori è Responsabile del Programma Energia, Clima e Risorse dello Iai.

elemento geo-economico, e cioè il fatto che Nord Stream 2 costituisca un impedimento all'aumento delle esportazioni di gas naturale liquefatto degli Usa verso l'Europa

In questo dibattito s'inserisce naturalmente anche l'Italia, che è l'unico grande paese industriale che dipende dalle importazioni di gas dalla Russia che passano attraverso l'Ucraina. L'Italia ha manifestato preoccupazione nei confronti della costruzione di Nord Stream 2 e lo ha perciò combattuto su diversi piani. Sul piano politico, Roma si è allineata ai paesi dell'Europa centro-orientale nel tentativo di fermare la realizzazione del progetto. Su quello industriale, ha cercato di rafforzare la rete di trasmissione ucraina per ridurre la competitività di Nord Stream 2.

1. La Russia e il gas in Europa

L'Unione Europea dipende per poco meno del 70 per cento dei suoi consumi di gas da approvvigionamenti esterni, di cui la Russia è il principale fornitore. È infatti responsabile del 40 per cento di tutte le importazioni dell'Ue e rifornisce 18 stati membri per un totale di circa 175 miliardi di metri cubi (Bcm) di gas. In seno all'Unione il principale mercato d'importazione del gas russo è la Germania (58,5 Bcm), seguita da Italia (23 Bcm), Regno Unito, Francia, Austria e Polonia (14, 13, 12 e 10 Bcm rispettivamente). I paesi dell'Europa centro-orientale hanno tassi di dipendenza dalle forniture russe particolarmente elevati a causa di un mercato poco diversificato, sebbene in termini assoluti importino volumi notevolmente minori rispetto agli stati membri precedentemente menzionati Bulgaria, Estonia, Lettonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia, Slovacchia e Ungheria importano oltre il 75 per cento dei loro consumi di gas dalla Russia. Il caso della Finlandia è ancora più particolare: il 100 per cento delle sue importazioni di gas originano in Russia.

Tutto il gas russo diretto in Italia passa per l'Ucraina

La maggioranza del gas russo diretto ai membri dell'Ue è storicamente transitato attraverso l'Ucraina grazie a una rete di condotte realizzate nel periodo sovietico e che è ancora funzionante. La principale linea di transito è il gasdotto *Brotherhood*, 'Fratellanza' (conosciuto anche come gasdotto Urengoy-Pomary-Uzhhorod), completato nel 1984 e in grado di trasportare oltre 100 Bcm annui al confine con la Slovacchia, dove si collega al sistema infrastrutturale europeo. Il gas proveniente dalla Russia viene pompato tutto l'anno attraverso il territorio ucraino, e nella stagione estiva, quando i consumi europei sono più bassi, una parte di esso viene immagazzinato in siti di stoccaggio per garantire la sicurezza della domanda europea durante l'inverno, quando i consumi sono più elevati.

La seconda rotta è la cosiddetta *Yamal-Europe pipeline*, una condotta di oltre 2000 chilometri e capacità di 33 miliardi di Bcm che collega i ricchi giacimenti della penisola di Yamal, nel nord della Russia, fino al confine tra Polonia e Germania (a Francoforte sull'Oder) attraversando Bielorussia e Polonia. Realizzata nel 1997 da un consorzio composto da Gazprom, la compagnia energetica nazionale polacca PGNiG e Gas Trading SA, il gasdotto oggi rifornisce principalmente il mercato polacco.

L'altra grande rete di trasporto del gas russo in Europa è appunto il gasdotto Nord Stream, una condotta offshore posata sui fondali del Mar Baltico dal terminal di Vyborg in Russia a quello di Greifswald in Germania, per una lunghezza totale di 1222 chilometri e una capacità massima annua di 55 Bcm. L'idea del progetto risale alla fine degli anni 1990, ma ha subito una forte accelerazione in seguito alla prima crisi del gas tra Russia e Ucraina, avvenuta a cavallo tra dicembre 2005 e gennaio 2006, quando a causa di una disputa contrattuale i flussi di gas verso i mercati europei sono stati interrotti per quattro giorni, lasciando parte dei paesi dell'Ue a corto di forniture (a questo incidente ne seguì uno simile ma più grave perché assai più prolungato nel gennaio 2009). Nord Stream, che è controllato da Gazprom e un gruppo di aziende energetiche europee (le tedesche E.ON e Wintershall, l'olandese Gasunie e la francese Engie), assicura approvvigionamenti diretti di gas russo alla Germania e ai mercati dell'Europa nord-occidentale.

Completano infine il quadro una serie di infrastrutture minori, realizzate per soddisfare i mercati locali dei tre paesi baltici (Estonia, Lettonia e Lituania) e della Finlandia. Si tratta di gasdotti di limitate dimensioni, in grado di servire un mercato totale di circa 5 Bcm annui.

2. Il nuovo che avanza: il raddoppio di Nord Stream

Le tensioni sul fronte ucraino, dopo le crisi del gas del 2006 e del 2009, sono diventate incandescenti dopo che nel 2014 la Russia ha annesso la Crimea e fomentato una ribellione (ancora in corso) nella regione del Donbass, in Ucraina sudorientale. Il deterioramento del quadro geopolitico e di sicurezza ha portato la Russia e i suoi partner energetici europei – Germania *in primis* – a sviluppare strategie alternative per stabilizzare del tutto gli approvvigionamenti di gas all'Europa. L'obiettivo dichiarato dalla leadership russa e dal management di Gazprom è infatti quello di riuscire a cessare in modo definitivo il trasporto del gas attraverso l'Ucraina entro la fine del 2019, quando scadranno i contratti di transito attualmente in essere tra Gazprom e Naftogaz – la compagnia energetica nazionale ucraina.

La principale soluzione per attuare questo piano è la proposta di espansione della rotta baltica attraverso il raddoppio di Nord Stream. Di fatto si tratta di affiancare a quello esistente un tubo equivalente, che generi quindi una capacità di trasporto di gas tra Vyborg (in Russia) e Greifswald (in Germania) pari a 110 Bcm annui, superiore quindi alla capacità del gasdotto che passa per l'Ucraina *Brotherhood*, che come detto prima porta circa 100 Bcm all'anno.

L'idea di rafforzare ulteriormente le connessioni dirette tra il territorio russo e quello europeo con approdo finale in Germania ha ottenuto il sostegno delle autorità tedesche nonché dei partner industriali coinvolti nel progetto. Questi ultimi – le già citate Engie, OMV,

Royal Dutch Shell, Uniper e Wintershall - non figurano tuttavia come azionisti del progetto per evitare multe e altre restrizioni da parte degli Stati Uniti, che dall'estate 2017 mantengono in essere un regime di sanzioni con effetto extra-territoriale che punisce le compagnie che contribuiscano allo sviluppo delle infrastrutture di trasporto energetico della

*Nord Stream 2 darà alla
Germania il monopolio sul
gas russo nell'Ue*

Russia³³. Pur non partecipando direttamente all'azionariato del progetto, queste società europee contribuiranno comunque alla sua realizzazione con investimenti fino a 950 milioni di euro ciascuna, a fronte di un investimento totale previsto attorno ai 9,5 miliardi di euro.

In questo contesto appare evidente il ruolo chiave della Germania. In virtù della forte interdipendenza energetica e di fatto economico-finanziaria con la Russia, la Germania cerca di consolidare il ruolo di interlocutore privilegiato di Mosca e *hub* energetico dominante nell'Ue. La realizzazione di Nord Stream 2 è un elemento strumentale a quest'obiettivo strategico, in grado di garantire una posizione di monopolio su tutti i flussi di gas russo diretti in Europa (ad eccezione di quelli destinati a Polonia, Finlandia e i paesi baltici). La Germania ne guadagnerebbe in termini geopolitici (di fatto sarebbe l'unico interlocutore di rilievo della Russia) sia sul piano della competitività economico-industriale, dal momento che potrebbe smistare il gas russo nel resto dell'Ue a prezzi più alti di quelli a cui lo compra.

Alla luce di questa chiara e forte valenza strategica, si capisce perché la storia di Nord Stream 2 – la cui realizzazione non è ancora garantita ed è attualmente oggetto di un acceso dibattito tra i principali interlocutori istituzionali e industriali – è molto travagliata. Proposto nel 2011, il raddoppio del gasdotto ha guadagnato popolarità sul fronte russo con l'inasprirsi delle relazioni con l'Ucraina a partire dal 2014, ma ha trovato forte resistenze da parte della Commissione europea e un gruppo di stati membri, tra cui l'Italia. Le massime cariche istituzionali Ue, incluso il Commissario per Energia e Clima Miguel Arias Cañete, hanno dichiarato che il progetto è contrario agli obiettivi dell'Unione energetica europea perché non garantisce né la diversificazione delle fonti di approvvigionamento (sempre dalla Russia) né quella delle rotte di transito (poiché raddoppierebbe la tratta baltica già in essere). Esso non apporterebbe senza quindi particolari benefici alla sicurezza energetica dell'Europa. Il progetto non a caso non rientra tra quelli etichettati come 'PCIs' (*projects of common interest*), ovvero i progetti con status privilegiato "d'interesse comune" per l'Unione europea.

L'approccio di Bruxelles ha avuto forte seguito nei paesi dell'Europa centro-orientale, capitanati dalla Polonia. Da un lato, il blocco centro-orientale vuole scongiurare le perdite finanziarie determinate dall'eventuale sospensione della rotta ucraina e della mancata riscossione delle tariffe di transito sul gas diretto verso ovest. Dall'altro, teme il riemergere di un accerchiamento russo-tedesco, seppur declinato sul piano energetico.

A ciò si aggiungono le preoccupazioni per il futuro (politico ed economico) dell'Ucraina, che con la realizzazione di Nord Stream 2 si vedrebbe privata non solo delle rendite finanziarie generate dal transito di gas russo (circa il 3 per cento del prodotto interno lordo ucraino), ma anche del suo potenziale negoziale nell'ambito della partita a tre Mosca-Kiev-

³³ Le sanzioni sono contenute in una legge approvata dal Congresso nel luglio 2017, il Countering America's Adversaries through Sanctions Act (Caatsa), che mira a scoraggiare relazioni commerciali con Russia, Iran e Corea del Nord. Gli americani chiamano questo tipo di sanzioni – che prendono di mira compagnie estere contando minacciandone le attività negli Usa – sanzioni secondarie. Come detto tuttavia si tratta di misure con effetto extra-territoriale.

Bruxelles. Una situazione che preoccupa in particolar modo Washington, che negli ultimi mesi non ha lesinato critiche frontali all'iniziativa di Gazprom e al supporto ricevuto dai partner tedeschi.

3. Le implicazioni per l'Italia

L'Italia ha adottato un atteggiamento molto critico del dossier Nord Stream 2. La sua storica partnership energetica con Mosca e la forte dipendenza dal gas russo non lasciano infatti spazio ad atteggiamenti tolleranti. La realizzazione del gasdotto, associata alla possibile sospensione del transito attraverso l'Ucraina, ha significative ripercussioni per la sicurezza energetica nazionale perché l'Italia è in sostanza l'unico grande mercato europeo di destinazione del gas russo completamente dipendente dal transito ucraino.

*Rafforzamento della rete
ucraina e rotta
meridionale del gas russo
le contromisure dell'Italia*

La Russia è il primo fornitore di gas naturale del nostro paese, peraltro tra i primi stati per l'uso di gas in Europa³⁴. Le ragioni di questa posizione risiedono sia in scelte di politica industriale (si pensi al processo di "metanizzazione" avviato negli anni 1950 ai tempi dell'Eni di Enrico Mattei) sia nelle decisioni popolari (il duplice referendum sul nucleare con i quali, prima nel

1986 e in seguito nel 2011, i cittadini italiani hanno bandito la produzione di energia atomica sul territorio nazionale)³⁵. A questo contesto di forte dipendenza dal gas si aggiunge la recente decisione del governo italiano di avviare la fuoriuscita dal carbone per la generazione elettrica entro il 2025, il che potrebbe richiedere ulteriore utilizzo di gas per coprire la capacità di generazione mancante.

L'importanza del gas per il settore economico-industriale italiano si accompagna alla forte dipendenza dall'estero. L'Italia importa da paesi terzi circa il 90 per cento dei propri consumi totali, con le forniture russe che garantiscono poco meno del 45 per cento delle importazioni nazionali. Seguono la Russia l'Algeria con oltre il 25 per cento, Paesi Bassi e Norvegia con circa il 10 per cento e la Libia con circa il 6 per cento. Completa il quadro il gas naturale liquefatto – principalmente proveniente dal Qatar – che copre l'11 per cento circa degli approvvigionamenti di gas italiani dall'estero. A partire dal 2010 le forniture di gas russo all'Italia sono cresciute in modo sostanziale – fino a raggiungere il picco dei 30 Bcm annui nel 2017 – e rappresentano un elemento cardine dell'azione energetica dell'Italia in ambito internazionale. Il transito è garantito attraverso il già menzionato gasdotto *Brotherhood*, che si collega alla *Trans-Austria gas pipeline* (TAG), condotta da 47 Bcm annui costruita da Eni negli anni 1980 e attualmente gestita da Snam, presso l'*hub* austriaco di Baumgarten.

³⁴ Per quanto riguarda il ruolo del gas nel mix energetico nazionale, l'Italia è seconda soltanto ai Paesi Bassi, principale paese produttore di gas in Europa.

³⁵ L'elettricità prodotta attraverso il nucleare si attesta attorno al 25 per cento del mix elettrico dell'Ue. Nel caso italiano, l'assenza di nucleare impone un aumento di altre fonti, in parte compensato dall'idroelettrico, ma soprattutto dall'utilizzo del gas per la generazione.

Sin dalla prima crisi del gas tra Russia e Ucraina nel gennaio 2006 il nostro paese si è fatto promotore di iniziative per rendere più sicuro il flusso delle forniture russe verso l'Europa. La pianificazione del gasdotto South Stream, una condotta sottomarina da 31 Bcm annui che avrebbe collegato direttamente il territorio russo a quello dell'Ue passando sotto il Mar Nero ne è l'esempio principale. Lanciato da Eni e Gazprom nell'ambito di un partenariato strategico siglato nel novembre 2006, il progetto ha ottenuto sostegno governativo col Memorandum d'Intesa firmato nel 2007 dalle due aziende alla presenza dell'allora ministro dello sviluppo economico Pierluigi Bersani (Governo Prodi II) e del ministro russo dell'industria e dell'energia Viktor Khristenko. La Commissione europea (così come il blocco centro-orientale) hanno tuttavia sempre nutrito perplessità sulla compatibilità del progetto col quadro regolamentare europeo. South Stream è stato infatti considerato in contrasto col Terzo Pacchetto Energia adottato nel 2009, che prevede la separazione tra chi produce e chi gestisce le infrastrutture di trasporto del gas. La Commissione ha poi aperto una procedura d'infrazione dell'*acquis communautaire* nei confronti della Bulgaria che ne ha di fatto bloccato la realizzazione. Nel dicembre 2014 il presidente russo Vladimir Putin ha menzionato queste difficoltà di natura regolamentare per motivare la sua decisione di cancellare South Stream, nonostante nell'opinione dei più la decisione non può essere scollegata dalla crisi ucraina. Mosca si è così orientata verso la realizzazione di TurkStream, condotta offshore che collega la Russia direttamente al territorio europeo della Turchia attraverso il Mar Nero.

Proprio i veti europei nei confronti di South Stream e il contemporaneo via libera di Bruxelles al gasdotto 'gemello' Nord Stream hanno alimentato il risentimento italiano nei confronti di Bruxelles, accusata di aver adottato pesi e misure differenti nei confronti dei due progetti. A maggior ragione, l'annuncio da parte del Cremlino di voler sospendere il passaggio del gas attraverso l'Ucraina dopo il 2019 e il contemporaneo avanzamento di Nord Stream 2 rappresentano una minaccia per l'Italia, particolarmente suscettibile alla realizzazione della seconda condotta baltica che priverebbe l'Italia dell'accesso "diretto" alle forniture di gas russo. Attraverso la Germania transiterebbero infatti anche tutte le forniture dirette in Italia (30 Bcm trasportati oggi attraverso l'Ucraina) con un impatto sui prezzi e sulla liquidità del mercato nazionale.

In caso di sospensione della rotta ucraina, sarà necessario realizzare una nuova infrastruttura di trasporto che colleghi il terminal tedesco di Greifswald a Baumgardten (e da lì al TAG) in grado di trasportare tutti i volumi extra destinati all'Italia, con costi – proiettati in bolletta – non indifferenti per aziende e consumatori italiani. In ottica italiana, una soluzione di questo tipo rischia non solo di minare il futuro della 'relazione speciale' con Mosca ma, nello specifico, di danneggiare la competitività economico-industriale italiana a causa di prezzi dell'energia più alti, per di più a vantaggio del principale concorrente manifatturiero europeo, la Germania.

In questo contesto, e in attesa di capire con certezza il destino di Nord Stream 2, vanno sottolineati i tentativi dell'Italia di correre ai ripari e garantirsi un accesso indipendente al gas di Mosca, provando a rafforzare (e rendere più sostenibile) l'opzione di transito

attraverso l'Ucraina e rivitalizzando la rotta meridionale, di fatto bloccata con la sospensione di South Stream nel 2014.

Sul primo fronte, l'italiana Snam si è impegnata nel rafforzamento della rete di trasmissione ucraina, per la quale – come detto – oggi transita la totalità del gas russo diretto in Italia. La firma di un memorandum d'intesa con la slovacca Eustream e con Naftogaz e Ukrtransgaz, rispettivamente compagnia energetica nazionale e operatore dei gasdotti in Ucraina, rappresenta un concreto tentativo di mantenere intatta la rotta ucraina come componente fondamentale della relazione energetica italo-russa. Al contempo, con la proposta di realizzazione del gasdotto offshore Poseidon tra Grecia e Italia, Edison e il governo italiano puntano a garantire al paese l'accesso al gas russo che sarà trasportato in Turchia da TurkStream. Il memorandum d'intesa firmato da Edison con Gazprom e la compagnia greca Depa testimonia l'interesse russo a garantire approvvigionamenti diretti al nostro paese attraverso la rotta meridionale. Qualora il Cremlino decidesse di sospendere definitivamente il transito attraverso l'Ucraina dopo il 2019, la combinazione TurkStream-Poseidon diventerebbe l'opzione principale per garantire la capacità di Mosca di raggiungere direttamente il nostro mercato aggirando il territorio tedesco.

4. Sviluppi recenti e prospettive future

Nord Stream 2 resta al momento fortemente osteggiato dalla Commissione, ma non al punto da scongiurarne l'attuazione. Nel novembre 2017 la Commissione europea aveva proposto l'applicazione di alcune disposizioni della direttiva sul gas del 2009 ai gasdotti tra l'Ue e i paesi terzi. La proposta mirava ad assicurare il rispetto del diritto europeo nei confronti dei fornitori intenzionati a vendere gas in Europa. Nonostante l'esecutivo Ue abbia più volte chiarito di voler colmare un vuoto giuridico della politica energetica europea, l'iniziativa è stata letta da molti come risposta a Nord Stream 2. Avendo poco margine di manovra per influenzare direttamente le sorti del progetto, la Commissione avrebbe proposto una revisione della direttiva sul gas che, se adottata, avrebbe perlomeno rallentato la sua realizzazione.

Nei primi mesi del 2019 le istituzioni Ue hanno raggiunto un accordo al ribasso rispetto alla proposta iniziale. La revisione della direttiva, che è stata comunque accolta con entusiasmo in Commissione, include un emendamento 'franco-tedesco' che limita la normativa dell'Ue solo alle acque territoriali dell'ultimo stato Ue nel percorso del gasdotto. Nel caso di Nord Stream 2, quindi, la normativa Ue si applicherebbe al gasdotto solo nel tratto compreso nelle acque territoriali tedesche, mentre il resto sarebbe oggetto di negoziati bilaterali tra la Germania e la Russia. Nel frattempo Gazprom ha due domande di autorizzazione in sospeso con le autorità danesi, che il mese scorso hanno chiesto di valutare anche una terza rotta nelle proprie acque. In risposta, il consorzio Nord Stream 2 ha accusato la Danimarca di ritardare intenzionalmente il completamento del progetto.

Quasi impossibile fermare la costruzione di Nord Stream

In questo contesto, l'Italia è rimasta alla finestra, nell'attesa di capire quale sarà il destino degli accordi di transito tra Russia e Ucraina post-2019, che insieme agli sviluppi sul fronte

Nord Stream 2, rappresentano uno spartiacque fondamentale per la sicurezza energetica nazionale.

Molto rumore per nulla. Le reazioni europee al ritiro americano delle truppe dalla Siria

di Silvia Colombo*

L'annuncio del ritiro delle truppe Usa schierate nel nord-est della Siria, formulato dal Presidente Donald Trump il 18 dicembre 2018 e fatto circolare tramite un *tweet*, ha creato disorientamento e frustrazione fra i paesi europei. La decisione è stata infatti presa senza alcuna consultazione con gli alleati europei, che pure sono coinvolti in Siria a vari livelli.

Dall'inizio del conflitto in Siria nel marzo del 2011 i governi dei paesi dell'Unione Europea (Ue) hanno concentrato sforzi e risorse sul versante umanitario, nel tentativo di attenuare le ripercussioni dell'ondata di rifugiati provenienti dalla regione. In misura minore i paesi Ue sono stati attivi anche sul fronte politico, fornendo appoggio alla mediazione condotta dalle Nazioni Unite sulla base del Comunicato di Ginevra del 2012 e della risoluzione 2254 del Consiglio di sicurezza al fine di negoziare con il regime di Bashar al-Assad una transizione verso un governo inclusivo³⁶. Infine, alcuni paesi Ue partecipano alla coalizione a guida Usa contro lo Stato islamico, e tra questi Francia e Regno Unito conducono operazioni militari a fianco degli americani anche in Siria.

L'annuncio di Trump ha disorientato gli europei

Più in dettaglio, a livello finanziario l'Ue e i suoi stati membri hanno destinato circa 10,8 miliardi di euro in aiuti umanitari, sostegno allo sviluppo e misure per la stabilizzazione non soltanto della Siria ma anche dei paesi limitrofi dal 2011 a oggi³⁷. Sul versante politico l'Unione ha co-presieduto e ospitato a Bruxelles negli ultimi tre anni (2017, 2018 e 2019) la conferenza di sostegno alla Siria nella quale è stato dato molto spazio alla partecipazione della società civile e alla necessità di avviare un processo di riconciliazione nazionale in parallelo o addirittura preferibilmente prima dell'avvio di quello di ricostruzione³⁸. Sul versante militare, invece, la partecipazione alle azioni promosse dalla coalizione internazionale che combatte lo Stato islamico in Siria e nel resto della regione mediorientale e del Nord Africa è stata più modesta e soprattutto non ha visto la presenza compatta di tutti gli stati membri. Francia e Regno Unito impiegano comunque forze speciali e aeree in Siria.

* Silvia Colombo è Responsabile del Programma Mediterraneo e Medio Oriente dello Iai. L'autrice desidera ringraziare Valentina Tomadin per il prezioso aiuto nel reperimento delle fonti.

³⁶ Si vedano i testi della risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 2015 e del comunicato del Gruppo d'azione per la Siria ai seguenti link rispettivamente: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2254>, <https://www.un.org/News/dh/infocus/Syria/FinalCommuniqueActionGroupforSyria.pdf>

³⁷ Si veda https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/22664/The%20EU%20and%20the%20crisis%20in%20Syria

³⁸ Brussels III Conference on 'Supporting the future of Syria and the region': co-chairs declaration, 14 marzo 2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/03/14/brussels-iii-conference-on-supporting-the-future-of-syria-and-the-region-co-chairs-declaration/>

La coalizione internazionale contro lo Stato islamico ha preso le mosse nel giugno del 2014 all'indomani dell'emergere e del rapido consolidarsi della presenza dello Stato islamico in numerose parti del Medio Oriente e del Nord Africa. All'interno della coalizione il ruolo degli Stati Uniti, sotto il Presidente Barack Obama prima e Trump poi, è stato subito di guida. Washington ha agito da collante dell'iniziativa arrivando a stanziare in Siria un contingente di circa 2-2500 soldati per lo più concentrati nella zona a oriente dell'Eufrate, nel nord-est del paese. Alla luce di ciò l'annuncio del ritiro americano ha lasciato gli alleati europei in una sorta di vicolo cieco in un momento chiave per l'evoluzione del dossier siriano. La Russia, la grande alleata di Damasco, ha un interesse a che gli Usa abbandonino il campo, in modo da completare le operazioni militari che negli ultimi tre anni hanno prima consolidato il regime di Assad e poi espanso il suo controllo sulle zone in precedenza occupate dal variegato fronte dell'opposizione. Lo stesso si può dire dell'Iran, l'altro grande sostenitore di Damasco. Alla luce di ciò, si capisce perché alcuni paesi europei hanno iniziato ad avanzare richieste per una ripresa del dialogo col regime di Damasco, in controtendenza rispetto alla posizione tradizionalmente sostenuta da Bruxelles di isolamento di Assad³⁹.

In questo contesto fluido il ritiro militare degli Stati Uniti dalla Siria – prima descritto come totale e in seguito corretto parlando del mantenimento di “una piccola forza di mantenimento della pace” di circa 400 soldati⁴⁰ – rischia di sancire una volta per tutte l'alterazione degli equilibri di potere nel paese a favore di Assad, da una parte, e il fallimento dei negoziati in sede Onu, dall'altra. La presenza militare americana costituisce una sorta di ultimo argine alla controffensiva del regime e dei suoi alleati – la Russia, l'Iran e le milizie sciite che fanno capo a quest'ultimo, compreso il gruppo armato libanese Hezbollah – e aveva anche permesso agli sforzi delle Nazioni Unite di godere di una parvenza di sostenibilità.

L'annuncio di un ritiro americano incondizionato da parte di Trump ha contraddetto precedenti dichiarazioni sulla Siria formulate da alcuni alti funzionari del governo Usa. Il consigliere per la sicurezza nazionale John Bolton, per esempio, a settembre 2018 aveva chiarito che gli americani non se ne sarebbero andati fintanto che vi sarebbero state forze iraniane, regolari e non, nel paese. Anche James Jeffrey, l'inviato speciale per la Siria al dipartimento di stato Usa, aveva non più tardi del 17 dicembre definito gli obiettivi di fondo della politica americana in Siria nei termini di de-escalation, rafforzamento del processo politico, isolamento dell'Iran e sconfitta duratura dello Stato islamico⁴¹. Ad eccezione del primo obiettivo gli altri tre restano ancora in gran parte lontani dall'essere raggiunti. Questo

³⁹ Mona Alami, With US Withdrawal, EU Left Alone to Manage the Syrian Crisis, Atlantic Council, 21 dicembre 2019, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/syriasource/with-us-withdrawal-eu-left-alone-to-manage-the-syrian-crisis>

⁴⁰ “As US withdraws troops from Syria, France and UK remain in the back seat”, France 24, 23 febbraio 2019, <https://www.france24.com/en/20190223-usa-withdraw-troops-syria-trump-france-uk-military-kurds?fbclid=IwAR1NIUSAMovoWxVxWx2WdvGSI2bhfwb9HMXhJbFzM1s1WKcbGaV7cWaZqE>

⁴¹ Il discorso di Jeffrey all'Atlantic Council può essere ascoltato al seguente link: <https://www.youtube.com/watch?v=cj099EFxwly>

spiega perché la decisione del ritiro sia stata poi ‘annacquata’, ma aumenta anche l’incertezza circa la funzione delle forze americane residue nell’area.

La decisione americana lascia l’Ue in una posizione scomoda a causa dall’assenza di una vera e propria politica comune verso la Siria da parte di Bruxelles. I paesi europei sono preoccupati che si possa verificare una nuova ondata di rifugiati verso i loro confini. Da qui l’idea di favorire al più presto la stabilizzazione e la normalizzazione della Siria anche attraverso un’apertura moderata nei confronti del regime al potere. Lo spostamento della posizione di alcuni stati membri dell’Ue risale a prima della decisione americana di ritirare le truppe. L’Italia può aver formulato l’intenzione di rimandare l’ambasciatore a Damasco solo a gennaio 2019, ma la decisione era maturata nei mesi precedenti all’annuncio americano⁴². La manifestazione di tale intenzione, poi ritirata a marzo 2019, aveva seguito la visita del vice-ministro degli esteri polacco a Damasco e prima ancora quella del ministro degli esteri ceco ad agosto 2018. Nonostante la Repubblica Ceca avesse mantenuto un ambasciatore nel paese durante tutto il conflitto e l’incontro fosse legato principalmente a motivazioni umanitarie, si è pur sempre trattato della prima visita a livello ministeriale da parte di un ministro europeo dall’inizio del conflitto. Segnale ulteriore del cambiamento in atto in alcune cancellerie europee è stata la decisione di accompagnare l’estensione della lista delle personalità del regime di Assad sottoposte a sanzioni a gennaio 2019 con una clausola che introduce un limite temporale alle sanzioni stesse⁴³.

*Gli europei stanno
timidamente ripensando
l’approccio verso Assad*

In sostanza, l’annunciato ritiro o ridimensionamento della presenza militare Usa in Siria si è inserito come elemento di ulteriore volatilità in un ripensamento già incorso in Europa circa la guerra civile siriana. Il moderato riorientamento nei confronti della Siria non è limitato agli europei del resto, dal momento che diversi paesi arabi – compresi quelli più ostili ad Assad in passato – hanno avviato una ripresa dei rapporti con Damasco. A ottobre 2018 la Giordania ha riaperto la frontiera con la Siria e a dicembre Bahrein ed Emirati Arabi Uniti hanno ripreso le relazioni diplomatiche. Emissari del governo di Assad si sono inoltre recati in visita a Riyadh a inizio gennaio 2019. Non è escluso che la Siria possa essere riammessa nella Lega Araba, dalla quale era stata sospesa nell’autunno del 2011. Per quanto dunque il ritiro americano dalla Siria rappresenti un passaggio importante, non si tratta di uno sviluppo isolato.

⁴² Nuccia Bianchini, “Gli Usa annunciano l’inizio del ritiro dalla Siria”, Agi Estero, 11 gennaio 2019, https://www.agi.it/estero/esercito_usa_siria-4826104/news/2019-01-11/

⁴³ Si veda il testo della decisione del Consiglio europeo al seguente link: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/01/21/syria-eu-adds-eleven-businessmen-and-five-entities-to-sanctions-list/>

1. Le implicazioni sul campo e il contesto regionale

Le implicazioni sul campo e in generale il modo in cui il ritiro americano rischia di alterare gli equilibri regionali rappresentano i fattori più importanti da analizzare. Lo spostamento di equilibri interessa Turchia, Iran e altri paesi del Golfo Persico, ed è anche destinato ad avere un impatto sulla lotta allo Stato islamico.

Per quanto riguarda la dimensione militare, il ritiro americano riapre come detto alla possibile riconquista di tutto il territorio della Siria da parte delle forze del regime di Assad. Oltre alla zona dove sono schierati gli americani, nel nordest, sacche di ribelli – principalmente gruppi jihadisti affini ad al-Qaeda – resistono a nordovest, nella zona di Idlib. Tutto il nord della Siria quindi è un'area particolarmente sensibile, alla luce degli interessi contrapposti del regime di Assad e dei suoi alleati Russia e Iran, della Turchia, dei curdi e dei ribelli.

Nella zona nord-occidentale al confine con la Turchia, l'accordo negoziato tra quest'ultima e la Russia su Idlib rischia di venire meno e lasciare spazio a un'offensiva da parte del regime per riconquistare una volta per tutte la città. Per scongiurare una possibile catastrofe umanitaria, a settembre gli Usa avevano minacciato un'azione punitiva contro Assad se ci fosse stata un'offensiva su larga scala su Idlib. Oggi tuttavia è tanto più incerto che gli Usa vogliano impegnarsi in un'operazione militare contraria all'indirizzo di ridurre la loro presenza in Siria, tanto più che a beneficiarne sarebbero anche i gruppi jihadisti radicali che controllano Idlib. Nel territorio a nord-est controllato dalle forze curde delle Unità di protezione popolare (*People's Protection Units*, Ypg) e delle Forze democratiche siriane (*Syrian Democratic Forces*, Sdf), a maggioranza curda, si potrebbe assistere a un intervento da parte della Turchia per impedire la creazione di un centro di potere autonomo in mano ai curdi. In assenza del sostegno americano, per difendersi dai turchi i curdi non avrebbero altra opzione che trovare un accordo con Assad.

Il ruolo delle milizie curde nel conflitto siriano e in particolare nel sostenere lo sforzo più ingente della lotta contro lo Stato islamico dal 2015 a oggi – con la caduta dell'ultima roccaforte territoriale dell'organizzazione terroristica jihadista a Baghouz il 23 marzo 2019 – è dunque a un punto di svolta. I curdi che hanno combattuto al fianco della coalizione internazionale si sentono in balia di una politica americana altalenante. Sembra improbabile che la presenza americana ridotta di un quinto e le altre forze della coalizione possano dissuadere la Turchia dall'attaccare i curdi. Lo stesso inviato speciale per la Siria Jeffrey aveva messo le mani avanti per arginare eventuali critiche legate al disimpegno, sostenendo che il sostegno degli Stati Uniti alle milizie curde era legato al raggiungimento di un obiettivo specifico, ovvero la sconfitta dello Stato islamico, e non aveva altri intenti politici a favore degli obiettivi indipendentisti dei curdi stessi. “Gli Stati Uniti non hanno relazioni permanenti con entità sotto-statali”, ha sostenuto Jeffrey⁴⁴.

⁴⁴ Cfr. il discorso dell'Ambasciatore James Jeffrey menzionato alla nota 6.

Le parole dell'inviato speciale americano per la Siria devono essere lette alla luce della relativa distensione dei rapporti bilaterali tra Stati Uniti e Turchia. Di particolare importanza è stata l'autorizzazione da parte del Congresso il 18 dicembre 2018 a procedere alla vendita alla Turchia del sistema di difesa anti-aerea Patriot nel tentativo di fermare l'acquisto pianificato da Ankara del sistema concorrente russo degli S-400. La quasi simultanea tempistica di questi annunci – la politica verso i curdi, l'autorizzazione alla commessa militare e il ritiro delle truppe dal nord della Siria – sembra riflettere la conclusione raggiunta a dicembre dall'amministrazione Trump che riannodare i rapporti con la Turchia sia più importante di altri interessi americani nel nordest della Siria.

La chiave di lettura che fa della salvaguardia delle relazioni con la Turchia una motivazione fondamentale dell'annuncio americano del ritiro dalla Siria appare valida anche alla luce del fatto che l'amministrazione Trump non ha dato seguito con azioni concrete alla pur dichiarata volontà di estromettere dalla Siria l'Iran, le cui milizie operano per lo più in altre zone del paese. I principali vincitori sul campo nell'ottica del ritiro americano sono quindi sicuramente Iran e Russia. Il primo avrebbe più spazio per consolidare la propria presenza sul territorio nella fascia che collega Teheran al Libano. La seconda resterebbe di fatto l'unico interlocutore internazionale in grado di dialogare con tutte le parti in conflitto (Stato islamico escluso) e avrebbe pertanto un'influenza preponderante sulle sorti del conflitto e del futuro della Siria.

Il ritiro Usa favorirà

*Russia e Iran, ma potrebbe
innescare intervento turco*

La lotta allo Stato islamico rischia di passare in secondo piano nonostante essa rappresenti la base legale della presenza militare della comunità internazionale in Siria. La giustificazione del ritiro americano alla luce delle

vittorie riportate negli ultimi mesi contro le roccaforti jihadiste non è del tutto fondata. La campagna militare contro lo Stato islamico è indubbiamente in fase di esaurimento almeno per quanto riguarda la parte di contrasto offensivo sul terreno. Tuttavia, gli stessi vertici militari Usa sostengono che lo Stato islamico conti ancora migliaia di combattenti in Siria. La decisione americana sottovaluta anche il fatto che il permanere delle rimostranze sunnite contro il regime di Assad – che ha la sua base di potere nella minoranza alauita (una confessione affine allo sciismo) – è destinato ad alimentare la minaccia di una rinascita di gruppi terroristi jihadisti sotto altre spoglie, soprattutto vista l'indisponibilità di Assad a lavorare a un governo più inclusivo.

Col ritiro americano, insomma, potrebbe venire a mancare una parte fondamentale per la stabilizzazione delle aree liberate dalla presenza dello Stato Islamico e di deterrenza contro nuove forme di terrorismo jihadista. La campagna anti-terrorismo condotta fino a oggi non è sufficiente a eliminare tali minacce in maniera duratura in mancanza di un piano articolato, tanto militare quanto politico, per gestire la fase post-conflitto. Per raggiungere questo obiettivo, il piano degli Stati Uniti era infatti quello di formare fino a 40.000 unità locali a garanzia del risultato militare ottenuto e per favorire la stabilizzazione duratura del territorio. Tale obiettivo resta alquanto lontano dall'essere raggiunto alla luce del fatto che, su

ammissione stessa del capo di Stato maggiore americano Joseph Dunford, sono state addestrate solamente 8.000 forze combattenti⁴⁵.

2. Le reazioni europee

Sul fronte europeo si sono avute le reazioni di maggiore sconcerto soprattutto da parte di quegli alleati – Francia e Gran Bretagna – che partecipano attivamente alla campagna militare contro lo Stato islamico. Sia Parigi sia Londra si sono espresse in maniera inequivocabilmente contraria alla decisione americana, sostenendo che lo Stato islamico non è stato ancora cancellato dalla mappa delle minacce globali.⁴⁶ Altri leader europei si sono lamentati dell'assenza di consultazioni. Tra questi figurano la Cancelliera tedesca Angela Merkel⁴⁷ e il ministro degli esteri spagnolo Josep Borrell, il quale ha criticato le modalità dell'annuncio di Trump di dicembre, in particolare l'assenza di ogni consultazione e il fatto che gli alleati europei sono venuti a conoscenza delle decisioni americane da comunicati stampa o commenti a conferenze internazionali.⁴⁸ L'annuncio americano può anche letto in base a un'altra chiave di lettura, che pone l'accento sul deterioramento delle relazioni transatlantiche, soprattutto sul versante della politica estera e in particolare mediorientale, seguito all'avvento della presidenza Trump.

Dal punto di vista americano il mantenimento di 400 soldati in Siria dovrebbe indurre i paesi europei membri della coalizione o eventuali altri che intendano aggiungersi a incrementare il proprio peso militare all'interno della stessa. Lindsay Graham, un senatore repubblicano vicino al presidente, ha sostenuto che gli europei dovrebbero schierare cumulativamente mille soldati a compensazione di quelli americani rimpatriati.⁴⁹ L'amministrazione Trump ha persino tentato di far leva sulla non così velata minaccia di rimpatriare in Europa i *foreign fighters* con cittadinanza europea che hanno combattuto nelle fila dello Stato islamico e si trovano ora in centri di detenzione americani per convincere i partner europei a colmare almeno in

Dure critiche ma nessuna iniziativa concreta: la risposta europea all'annuncio di Trump

⁴⁵ Julien Barnes-Dacey, "No time to go wobbly on Syria. Bashar al-Assad needs Europe's recognition. Don't give it away for free", Politico, 24 gennaio 2019, <https://www.politico.eu/article/eu-syria-policy-bashar-assad/>

⁴⁶ John Irish e Jean-Baptiste Vey, "France says Islamic State not defeated, troops to remain in Syria", Reuters, 20 dicembre 2018, <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-france/france-says-islamic-state-not-defeated-troops-to-remain-in-syria-idUSKCN1OJ0U6>

⁴⁷ Si veda l'intervento della Cancelliera Merkel durante la Conferenza sulla sicurezza di Monaco 2019 al seguente link (commento): Patrick Wintour, "Angela Merkel criticises US isolationism, urging 'win-win solutions'", The Guardian, 16 febbraio 2019, <https://www.theguardian.com/world/2019/feb/16/angela-merkel-criticises-us-isolationism-urging-win-win-solutions?fbclid=IwAR3DeOYnrfsjdA3nKgY4bie532DE6BbzYmigoj4fnVudkuDm0sn-o5fID-U>. Altro esempio sono le parole del ministro degli esteri francese Jean-Yves Le Drian riportate al link seguente: John Irish, "It's a mystery', France's Le Drian says of U.S. policy on Syria", Reuters, 15 febbraio 2019, <https://www.reuters.com/article/us-germany-security-syria-france/its-a-mystery-frances-le-drian-says-of-u-s-policy-on-syria-idUSKCN1Q4290>

⁴⁸ David M. Herszenhorn, "Trump threatens to release ISIS fighters if EU doesn't take them", Politico, 17 febbraio 2019, <https://www.politico.eu/article/donald-trump-syria-isis-threatens-to-release-isis-fighters-if-eu-doesnt-take-them/>

⁴⁹ "As US withdraws troops from Syria, France and UK remain in the back seat", op. cit.

parte il vuoto lasciato dal ritiro delle truppe Usa.⁵⁰ È impensabile che gli europei si decidano a una misura del genere.⁵¹

Tenuto conto di questi elementi e della complessità dello scacchiere regionale mediorientale, le reazioni europee all'annuncio del ritiro americano dalla Siria non stupiscono. Tuttavia, al clamore delle proteste non sono seguite iniziative volte a un maggior protagonismo, almeno dal punto di vista politico, da parte dell'Ue o dei suoi stati membri. La questione siriana va oltre la lotta allo Stato islamico o la gestione delle crisi mediorientali e riguarda la relazione transatlantica nel suo complesso. Come accennato da Riccardo Alcaro nell'introduzione a questo Focus, gli Usa sotto Trump hanno escluso gli europei da ogni consultazione circa la regione. Gli europei, incapaci anche di gestire e incanalare nel proprio processo decisionale gli input dell'amministrazione Trump, non hanno trovato misure di compensazione efficaci.

In un certo senso, quindi, il clamore europeo riguardo alla decisione di Trump di ridurre la presenza militare Usa in Siria ricorda un po' lo shakespeariano "molto rumore per nulla", se è vero che a distanza di quattro mesi dall'annuncio gli europei non hanno prodotto alcuna idea su come adattarsi. La frenata al ritiro impressa dall'amministrazione – per il momento le truppe Usa restano dove sono – non può funzionare da alibi. Chiaramente, questa gestione della politica estera e militare da parte di Washington non fa altro che aumentare l'incertezza e la frustrazione delle capitali europee, ma non le ha stimulate ad agire autonomamente.

⁵⁰ Patrick Wintour, "Trump: EU must take back 800 Isis fighters captured in Syria", The Guardian, 17 febbraio 2019, <https://www.theguardian.com/world/2019/feb/17/islamic-state-isis-baghu-z-trump-calls-on-european-allies-to-take-800-fighters-captured-in-syria>.

⁵¹ Si veda, a titolo di esempio, il dibattito nel Parlamento britannico al seguente link: <https://hansard.parliament.uk/commons/2019-02-11/debates/CC8C49CD-4428-436F-9FAE-EFAA46603156/Counter-DaeshUpdate>.

Osservatorio di Politica internazionale

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

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale: **Senato della Repubblica**
Servizio Affari internazionali
Tel. 06 6706 3666
Email: segreteriaAAll@senato.it

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