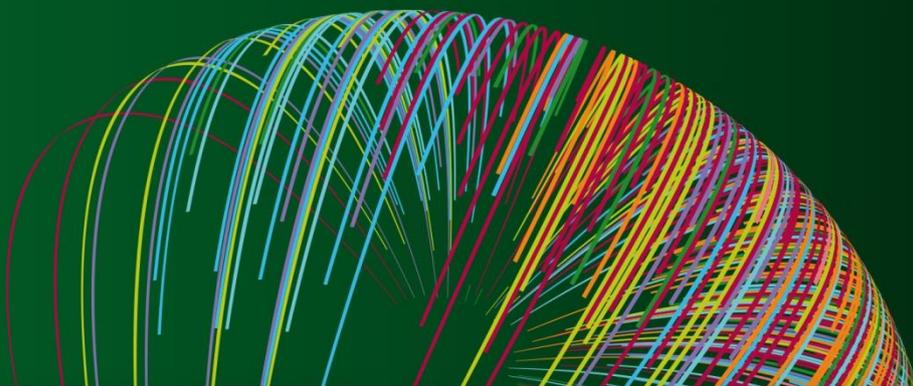


# Osservatorio di Politica internazionale



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

## Focus Euroatlantico

giugno-ottobre 2020

n. XV

Focus



# DOCUMENTI

## IAI

### FOCUS EUROATLANTICO

giugno 2020 - ottobre 2020

*a cura dell'Istituto Affari Internazionali*

Osservatorio di politica internazionale, Documentazione per le Delegazioni parlamentari presso le Organizzazioni internazionali, Commissioni Esteri e Difesa di Camera e Senato, Funzionari del Ministero degli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale e la rete diplomatico consolare

© Istituto Affari Internazionali



# Focus Euro-Atlantico

Giugno-ottobre 2020

## Sommario

*Il terzo Focus Euro-Atlantico del 2020 si apre come di consueto con **un'analisi ragionata dello stato delle relazioni transatlantiche** (corredata da una serie di grafici). Gli Stati Uniti, che continuano ad accusare preoccupanti ritmi di contagio da Covid-19, non hanno raccolto gli inviti degli europei a trovare soluzioni internazionali per lo sviluppo e la distribuzione di un vaccino. Nel frattempo, durante l'estate importanti sviluppi hanno interessato l'intero arco del vicinato europeo. Ue e Usa hanno espresso sostegno alle richieste di una transizione democratica in Bielorussia, facendo attenzione a non precipitare un intervento della Russia, preoccupata di perdere influenza a Minsk. Le relazioni con Mosca sono in ogni caso peggiorate a causa dell'avvelenamento del dissidente Alexej Navalnyj, che le autorità Usa e Ue ritengono sia imputabile al governo russo. Le tensioni tra Turchia e Grecia, spalleggiata dalla Francia, scuotono la Nato, che ha anche visto le forze Usa schierate in Germania ridursi. Gli europei hanno resistito a un nuovo attacco degli Usa all'accordo nucleare con l'Iran. Un certo riavvicinamento transatlantico si è avuto invece circa le relazioni con la Cina. Il fronte commerciale transatlantico resta teso, nonostante un tentativo di distensione.*

*Nel primo approfondimento Riccardo Alcaro, Coordinatore della Ricerca e Direttore del Programma Attori Globali dello Iai, illustra le regole e lo stato della **campagna elettorale negli Usa**. Alcaro spiega in primo luogo come funzionano le elezioni per il presidente e per il Congresso, il parlamento bicamerale degli Stati Uniti. Passa poi in rassegna lo stato della campagna, riportando i risultati dei sondaggi relativi all'elezione per presidente, Senato e Camera dei Rappresentanti. Infine, discute lo stato della competizione soffermandosi sulle principali questioni al centro del dibattito: la pandemia di Covid-19, la crisi economica, le divisioni razziali, la nomina dei giudici della Corte Suprema e l'integrità dello stesso processo elettorale.*

*Il secondo approfondimento si concentra sul piano di rilancio dell'economia europea, il cosiddetto **Next Generation EU**. Nicoletta Pirozzì, Direttore del Programma Istituzioni e Politiche dell'Unione Europea dello Iai, riesamina le tappe che hanno portato gli stati membri dell'Unione Europea a rompere per la prima volta il tabù della mutualizzazione del debito, che servirà a finanziare parte dei 750 miliardi di euro destinati al rilancio dell'economia gravemente ferita dai lockdown imposti per contenere il contagio da Covid-19. Pirozzì illustra poi le modalità di attuazione del piano di rilancio, mettendo l'accento sulla responsabilità dei governi nazionali di presentare progetti di investimento e spesa in linea con le priorità fissate dal Piano: sostegno alle categorie più colpite dalla crisi e investimenti nell'economia verde e digitale.*

*Nel terzo approfondimento, Andrea Dessì, Responsabile di Ricerca del Programma Mediterraneo e Medio Oriente dello Iai, analizza il **rinnovato interesse degli Stati Uniti per la Libia**. Dessì spiega come la Libia sia ormai diventata teatro di una guerra per procura tra attori esterni. Mentre il governo di Tripoli continua a godere del formale sostegno dell'Onu e soprattutto dell'appoggio militare della Turchia, l'uomo forte della Cirenaica, il generale Haftar, è sostenuto da un'eterogenea coalizione che comprende Egitto, Emirati Arabi Uniti, Russia e in misura minore la stessa Francia. Dessì conclude che se gli Stati Uniti si decidessero a giocare un ruolo imparziale e sostenere con forza il processo negoziale in seno all'Onu, la fragile tregua negoziata quest'estate potrebbe evolvere in una riconciliazione nazionale.*

## Executive summary

The third issue of the 2020 *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). While Covid-19 infection rates remain staggeringly high in the US, the Trump administration has rejected European proposals to coordinate international efforts to develop and distribute a vaccine. Meanwhile, important developments have occurred across Europe's neighbouring regions. The EU and the US have both expressed support for protesters demanding a democratic transition in Belarus, but have taken care not to precipitate a possible intervention by Russia, which fears it will lose influence over Minsk. Relations with Russia have further deteriorated after EU and US authorities have concluded that the Russian government has failed to explain the circumstances of the poisoning of the political activist and dissident Alexey Navalny. Tensions between Turkey and Greece (supported by France), have jolted NATO, which has also seen the US downgrade its military presence in Germany. The Europeans have resisted the latest attempt by the US to tear down the Iran nuclear deal. The US and Europe have found some common ground on China. The transatlantic commercial front remains tense in spite of some timid steps towards détente.

In the first essay, Riccardo Alcaro, Research Coordinator and Head of LAI's Global Actors Programme, delves into the rules, procedures and the overall state of play of the **US election**. Alcaro explains, first, the rules and procedures for the election of the US president and the two chambers of Congress, the federal parliament. He then relays the results of public opinion polling concerning the voters' choice for the president as well as for the Senate and House of Representatives. He finally discusses the state of the competition by focusing on the main issues at the centre of the debate: the Covid-19 pandemic, the economic crisis, racial divisions, the appointment of judges to the Supreme Court and the very integrity of the electoral process.

The second essay of this Focus illustrates the EU's economic recovery plan known as **Next Generation EU**. Nicoletta Pirozzi, Head of the EU Institutions and Politics Programme at LAI, traces the process that has led EU member states to break for the first time the taboo of debt mutualisation, which will be necessary to raise part of the 750 billion euros the EU has pledged to spend on relaunching an economy devastated by the effects of the extended lockdowns enacted to prevent further spread of the Covid-19 pandemic. Pirozzi illustrates how the plan is supposed to be implemented, pointing in particular to the responsibility of the member states for putting forward spending and investment projects in keeping with the plan's main priorities: support to the worst-hit sections of the population and investments in digital and green technologies and policies.

In the third essay, Andrea Dessì, Senior Fellow within LAI's Mediterranean and Middle East Programme, assesses the potential implications of the **US' renewed interest in Libya**. He explains that Libya has now become the theatre of a proxy war between external actors. While the Tripoli-based government benefits from the formal support by the UN and – most importantly – Turkey's military backing, a heterogeneous coalition involving Egypt, the United Arab Emirates, Russia and to a certain extent France continue to bet on Gen. Haftar, Cyrenaica's strongman. Dessì contends that the fragile ceasefire negotiated this past summer could evolve into a national reconciliation process if the US were to adopt an impartial approach and throw its weight behind UN-led mediation efforts.

## *Indice*

Lo stato delle relazioni transatlantiche .....	5
Grafici.....	15
Le elezioni negli Stati Uniti .....	24
Next Generation EU. Esito del negoziato e prospettive per l'Unione Europea.....	41
Gli Stati Uniti e il conflitto in Libia: rischi e opportunità del ritorno in scena di Washington.....	48
Agenda dei prossimi eventi internazionali .....	55



## Lo stato delle relazioni transatlantiche

di Riccardo Alcaro\*

### *Nessuna collaborazione transatlantica su Covid-19*

Durante l'estate, la **pandemia di Covid-19** è tornata ad abbattersi furiosamente sugli Stati Uniti (che contano quasi sette milioni di casi e oltre 203 mila morti). In Europa il trend è stato nettamente migliore fino alla seconda metà di agosto, quando il ritmo dei contagi (non però delle vittime) è tornato a salire considerevolmente (collettivamente, Unione Europea e Regno Unito contano poco più di 2,8 milioni di contagi e quasi 186 mila vittime). Nel frattempo, la pandemia continua a imperversare nel resto del mondo, con oltre trenta milioni di contagi e quasi un milione di vittime.<sup>1</sup> Ciò nonostante, Europa e America hanno continuato a seguire politiche di risposta non coordinate e a volte anche in conflitto tra loro. Gli Stati Uniti non si sono uniti ai tentativi iniziali degli europei per un coordinamento internazionale nella promozione e distribuzione di un **vaccino**. Al contrario, a settembre il governo americano ha annunciato di voler perseguire lo sviluppo del vaccino in totale autonomia. L'unilateralismo nazionalista che anima la sua politica estera aveva ricevuto conferma già a luglio quando, con un gesto clamoroso, il Presidente **Donald Trump** ha **ritirato gli Stati Uniti dall'Organizzazione mondiale della sanità** (Oms), surrettiziamente liquidata come un'organizzazione "corrotta" e al soldo della Cina. La decisione è stata accolta con sconcerto – sebbene non con sorpresa – in Europa. Nel frattempo, l'Unione Europea si è affrettata ad assicurarsi scorte del farmaco antivirale Remdevisir, prodotto dall'americana Gilead, dopo che l'amministrazione Usa aveva dichiarato di aver acquisito la maggior parte delle riserve.

Ma l'estate non è stata solamente funestata dalla pandemia. Importanti sviluppi hanno interessato l'intero arco del vicinato europeo. Nel mese di agosto due eventi apparentemente non collegati hanno rimesso le travagliate **relazioni di Stati Uniti ed Europa con la Russia** sotto la lente d'ingrandimento.

Il primo sono le **proteste anti-governative in Bielorussia** seguite alla rielezione del presidente **Aleksandr Lukashenko**, che l'Unione Europea ha pubblicamente denunciato come fraudolenta. Al potere dal 1994, Lukashenko ha sistematicamente represso ed emarginato il dissenso interno, spingendo le autorità Ue e Usa ad adottare sanzioni mirate. Nonostante i contrasti, Lukashenko ha tenuto aperta la porta ad Europa e America per evitare di finire schiacciato dalla Russia, con cui pure ha coltivato forti legami politici, di sicurezza ed economici. Le proteste di massa, che continuano da un mese, hanno profondamente scosso il regime di Lukashenko, con evidenti implicazioni di natura geopolitica.

---

\* L'autore è Coordinatore della ricerca e Responsabile del Programma Attori globali dello Iai. Nicola Bilotta, ricercatore presso i Programmi Attori Globali e Multilateralismo & Governance Globale, ha contribuito a questa sezione.

<sup>1</sup> Dati del 18 settembre 2020: cfr. Worldometers, *Reported Cases and Deaths by Country, Territory, or Conveyance*, <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries>.

*Usa e Ue sostengono  
riforme, non  
integrazione euro-  
atlantica, in  
Bielorussia*

L'opposizione bielorrussa, guidata da Svetlana Tikhonovskaya (sfidante di Lukashenko alle elezioni, ora in esilio in Lituania), non ha adottato un'agenda filo-occidentale come i dimostranti di Piazza Maidan a Kiev nel 2013-14, concentrandosi invece sulla richiesta di una **transizione democratica**. Non c'è dubbio, tuttavia, che a Mosca la situazione in Bielorussia susciti apprensione. Unione Europea e Stati Uniti hanno condannato la violenza contro i protestanti da parte della polizia, ma si sono astenute dall'adozione di sanzioni settoriali (cioè su settori dell'economia), preferendo invece sanzioni mirate contro esponenti del regime responsabili di violenze e frodi elettorali.

Non considerando legittima la presidenza di Lukashenko, le autorità Usa e Ue hanno espresso sostegno al dialogo con l'opposizione in vista verosimilmente di una nuova elezione. Nessuno dei due ha sollevato la prospettiva di integrare la Bielorussia nelle istituzioni euro-atlantiche, e anzi il governo Usa ha specificato di non considerare la Bielorussia un terreno di lotta tra America e Russia.

La Russia ha invece dato **sostegno a Lukashenko** con un prestito di circa 1,5 miliardi di dollari e la promessa di assistenza con l'invio di forze di polizia ausiliarie russe qualora il governo di Minsk lo richiedesse. Il Cremlino si è rifiutato di coinvolgere Tikhonovskaya, indicando che per il momento è più interessato a sostenere il governo che a promuovere una conciliazione nazionale. L'intenzione sembra quella di usare la crisi di autorità di Lukashenko per aumentarne la dipendenza da Mosca e portare così la Bielorussia nettamente nella zona di influenza russa. Va ricordato che nel 1997 Bielorussia e Russia hanno firmato un accordo di "**unione statale**", per altro dai contenuti piuttosto vaghi, che il Cremlino potrebbe sfruttare come base legale per un intervento – anche con forze di sicurezza.

Le proteste in Bielorussia hanno fatto da sfondo a un incidente che ha ulteriormente inasprito le relazioni tra Europa e Russia e che potrebbe avere importanti implicazioni di natura transatlantica: l'**avvelenamento di Alexej Navalnyj**, il più attivo (e internazionalmente noto) oppositore interno del presidente russo **Vladimir Putin**. In questo momento, Navalnyj è ancora ricoverato in un ospedale di Berlino, dove è stato trasportato su invito del governo tedesco due giorni dopo aver accusato un forte malore in Russia. Sono stati i medici tedeschi a confermare che l'attivista è stato avvelenato. Una serie di fattori porta a concludere che le autorità russe siano responsabili: il profilo di Navalnyj di dissidente dichiarato (e popolare: i suoi video di denuncia della corruzione governativa raccolgono milioni di visualizzazioni in Russia); il fatto che il sofisticato (e internazionalmente bandito) agente nervino utilizzato per avvelenarlo è difficilmente reperibile al di fuori dei circuiti di intelligence russi; e naturalmente i precedenti di dissidenti o ex spie, come Alexandr Litvinenko nel 2006 e Sergej Skripal nel 2018, caduti vittime di avvelenamenti.

Il dipartimento di stato Usa ha definito pubblicamente tanto credibili quanto inquietanti le conclusioni dei medici tedeschi. Il segretario generale della Nato, Jens Stoltenberg, ha affermato che i ripetuti attacchi contro dissidenti richiedono una risposta internazionale. L'Unione Europea ha stigmatizzato l'accaduto e richiesto al governo russo di fornire chiarimenti. Ma a determinare la risposta sarà **soprattutto la Germania**, che garantendo le cure a Navalnyj si è in qualche modo caricata della responsabilità di definire una linea di condotta. La cancelliera **Angela Merkel** ha ribadito la richiesta di

*Il caso Navanyj può  
essere il punto di rottura  
tra Germania e Russia*

trasparenza alle autorità russe – le quali tuttavia hanno respinto ogni accusa, sostenendo anzi che Navalnyj non avesse tracce di veleno in corpo prima di lasciare la Russia. Il dibattito a Berlino si è concentrato sull'eventualità di cancellare il progetto pluriennale – e ormai quasi ultimato – del raddoppio del gasdotto Nord Stream, che collega la Russia alla Germania attraverso tubature sottomarine sul letto del Mar Baltico.

**Nord Stream 2** è da anni un'inesauribile fonte di polemiche e recriminazioni intra-europee e transatlantiche. Il gasdotto è problematico sotto diversi aspetti. Un primo problema è che, collegando la Germania direttamente alla Russia, **riduce l'importanza dei paesi di transito** (in primo luogo l'Ucraina) nel trasporto di gas dalla Russia all'Europa, privandoli quindi di una leva d'influenza nei confronti di Mosca. Il secondo problema è che Nord Stream 2 contrasta con l'obiettivo dell'Unione Europea di ridurre la **dipendenza dalle importazioni energetiche dalla Russia**. Il terzo è che renderà la **Germania lo snodo (hub) energetico europeo dominante**, a danno in particolare dell'hub meridionale centrato sull'Italia.

Nord Stream 2 è **fortemente osteggiato dal governo americano**. Il presidente Trump ha più volte usato la questione del gasdotto nei suoi ricorrenti attacchi contro il governo Merkel, menzionandolo anche tra le ragioni che lo hanno convinto a ordinare la riduzione delle truppe Usa dalla Germania (cfr. sotto). L'ostilità a Nord Stream 2 è diffusa anche nel Congresso, che ha adottato **sanzioni "secondarie"** – cioè con effetti **extra-territoriali** – sulle compagnie europee che partecipano al progetto. Di recente, tre senatori della fazione ultraconservatrice del Partito Repubblicano – Ted Cruz (Texas), Tom Cotton (Arkansas) e Ron Johnson (Wisconsin) – hanno firmato una lettera congiunta in cui hanno minacciato misure devastanti contro l'operatore del porto tedesco d'approdo del gasdotto.

*Merkel non esclude  
blocco di Nord  
Stream 2*

Finora il governo tedesco si è sempre rifiutato di bloccare Nord Stream 2, sostenendo che si tratta di un progetto commerciale gestito da privati (almeno per la parte europea). Berlino ha anche protestato più volte contro le misure extra-territoriali adottate dagli Stati Uniti, accusando tra l'altro l'amministrazione Trump di voler costringere gli europei ad acquistare il **più caro gas liquefatto americano** (un obiettivo che il presidente Usa ha di fatto confermato). La minaccia delle sanzioni Usa ha comunque convinto il governo tedesco a offrire di investire circa un miliardo di dollari nello sviluppo dei terminal d'approdo del gas naturale liquefatto americano in cambio della non applicazione delle sanzioni. Nonostante Nord Stream 2 non sia molto popolare in Europa, molti paesi europei condividono il **risentimento nei confronti delle sanzioni extra-territoriali Usa**, che impediscono alle compagnie europee di fare affari, del tutto legittimi in base alle leggi nazionali e Ue, con paesi terzi sanzionati dagli Stati Uniti. Proprio in agosto **venticinque stati membri Ue** hanno espresso **forte opposizione** all'uso crescente – e unilaterale – che l'amministrazione Trump fa di sanzioni con effetto extra-territoriale. Il caso Navalnyj però ha messo Merkel sotto una grande pressione perché blocchi il progetto e la cancelliera per la prima volta ha detto pubblicamente di considerare l'opzione.

Se Merkel cancellasse Nord Stream 2, per ironia della sorte verrebbe incontro a una delle ragioni con cui Trump ha motivato una decisione per certi versi clamorosa, quella di **ridimensionare la presenza militare Usa in Germania**. A luglio il presidente ha ordinato al Pentagono di ridurre il contingente in Germania a 24 mila unità, il livello più basso dalla seconda metà degli anni 1940. Trump ha anche disposto il riacquartieramento dei due Comandi militari che gli Stati Uniti schierano all'estero: lo *European Command* (Eucom) e l'*Africa Command* (Africom), entrambi basati a Stoccarda. **Eucom** verrà probabilmente spostato a Mons (Belgio),

dove risiede anche il Comando integrato della Nato (il comandante di Eucom è anche sempre il comandante supremo delle forze alleate in Europa), mentre la prossima destinazione di **Aficom** è ancora da definirsi. Dei dodicimila soldati Usa ritirati dalla Germania, oltre **seimila** saranno **rimpatriati**, circa un **migliaio** verranno schierati in **Polonia** e gli altri verranno distribuiti in altri paesi Nato, inclusa l'**Italia**.

*Ridimensionata la  
presenza militare Usa  
in Germania*

Il Pentagono ha presentato la decisione come un riconsolidamento della Nato e un rafforzamento delle capacità di difesa e deterrenza contro la Russia. Dal momento che i paesi alleati non sono stati in nessun modo consultati, che i mille soldati in Polonia non compensano il ridimensionamento delle capacità militari Usa in Germania, e che lo spostamento dei due Comandi costerà molto tempo e denaro senza portare nessun vantaggio apparente, la spiegazione del Pentagono non sembra convincente. Del resto, lo stesso Trump ha ammesso pubblicamente di aver preso la decisione a causa del mancato rispetto da parte della Germania dell'obiettivo di spendere in difesa il 2 per cento del Pil, così come concordato dalla Nato nel 2014. Dal momento che i paesi Nato in cui verranno redistribuite parte delle capacità militari Usa, e cioè Italia e Belgio, sono anch'essi ben lontani dalla soglia del 2 per cento, la percezione diffusa è che Trump abbia voluto semplicemente **punire la Germania e il governo Merkel**, verso cui ha regolarmente mostrato aperta ostilità.

Un fronte altrettanto problematico e rilevante per la relazione transatlantica è la crescente tensione tra Turchia e Grecia, quest'ultima spalleggiata dalla Francia. La disputa riguarda l'esplorazione e lo sfruttamento di **risorse energetiche nel Mediterraneo orientale**, in particolare nelle aree attorno a Cipro, Creta e alcune isole greche nel Mar Egeo.

Da tempo la **Turchia** protesta contro l'esclusione di Cipro Nord – la parte dell'isola abitata da turchi che la sola Ankara riconosce come repubblica indipendente – dallo sfruttamento di ingenti riserve sottomarine di gas. Lo scorso anno la Turchia e il Governo di accordo nazionale della Libia hanno definito insieme una **zona di sfruttamento economico turca** molto vasta e senza base nel diritto internazionale o nella Convenzione sul diritto del mare (di cui la Turchia non è comunque parte). L'accordo ha suscitato grandi proteste in Europa, specialmente in Grecia (l'isola di Creta viene ignorata dall'accordo turco-libico) e Francia.

*Le tensioni Grecia-  
Turchia scuotono Ue e  
Nato*

La **Grecia** si è di recente accordata con l'**Egitto** per la definizione delle reciproche **zone di competenza** nelle acque a sud di Creta. Le tensioni sono ulteriormente cresciute a causa di una **collisione** tra imbarcazioni militari greche e turche. Il presidente turco **Recep Tayyip Erdoğan** ha ammonito che la Turchia non avrebbe esitato a usare tutti i mezzi disponibili per difendere gli interessi suoi e di Cipro Nord e ha inviato **navi militari nell'area**. In risposta, la **Francia** ha rafforzato la sua presenza militare nel Mediterraneo orientale, anche organizzando un'**esercitazione militare congiunta** con **Italia, Grecia e Cipro**. Queste ultime fanno tutte parte dell'**East Med Gas Forum**, comprendente anche Egitto, Israele, Autorità Palestinese e Giordania, creato quest'anno per gestire congiuntamente le risorse energetiche dell'area. La Francia ha chiesto di partecipare e gli Stati Uniti di diventare osservatori permanenti. La Turchia vede nel forum null'altro che un tentativo di escluderla dalla spartizione dei proventi delle nuove scoperte energetiche.

Nonostante le tensioni riguardino paesi alleati – con l'esclusione di Cipro, tutti gli altri sono membri della Nato – gli Stati Uniti non si sono profusi in sforzi di mediazione, se si eccettua

una raccomandazione da parte di Trump durante una telefonata col primo ministro greco **Kyriakos Mitsotakis** e una più recente dichiarazione in tal senso del segretario di stato **Mike Pompeo**. Più attivi sono stati Malta, la Germania e l'alto rappresentante per la politica estera Ue, **Josep Borrell**, che hanno tutti insistito sulla necessità di calmare le acque e cercare una composizione del conflitto. Nonostante la Germania si sia espressa contro la richiesta di Atene di sanzionare la Turchia, i paesi Ue hanno generalmente espresso sostegno a Grecia e Cipro nella misura in cui le loro pretese possono essere riferite al diritto internazionale.

Assente o quasi dal Mediterraneo orientale, la diplomazia americana è stata invece molto attiva in Medio Oriente. L'amministrazione Trump ha facilitato la storica **normalizzazione dei rapporti con Israele di Emirati Arabi Uniti e Bahrein**. Dopo Egitto (1979) e Giordania (1994), il numero dei paesi arabi con regolari relazioni diplomatiche con Israele sale così a quattro. Il governo americano ha celebrato gli accordi come un passo in avanti verso la pace in Medio Oriente. L'**Autorità Palestinese** ha però criticato l'accordo, sostenendo trattarsi di una **legittimazione dell'occupazione** cinquantennale di Gerusalemme Est e della Cisgiordania (e della riduzione della Striscia di Gaza a prigione a cielo aperto dopo il ritiro dei coloni israeliani nel 2005) da parte di Israele. In effetti, il cosiddetto **Accordo di Abramo** (in omaggio all'origine 'abramitica' delle tre grandi religioni monoteistiche, che riconoscono tutte Abramo come il primo profeta) non fa **alcuna menzione dei palestinesi**. Il governo emiratino ha però sostenuto che l'accordo ha **bloccato il piano di annessione** di buona parte della Cisgiordania (Gerusalemme Est è già annessa da tempo) a Israele. Se si tratti di una rinuncia permanente o di una sospensione temporanea non è tuttavia chiaro, dal momento che il primo ministro israeliano **Benjamin Netanyahu** non ha fatto promesse pubbliche al riguardo.

*Nessun coordinamento  
transatlantico dietro  
l'Accordo di Abramo*

Le ragioni apparenti che hanno portato gli Emirati e il Bahrein (che in ogni caso **non sono mai stati in guerra** con Israele) a prendere questa decisione storica sono di natura strategica e di sicurezza. Entrambi i piccoli (ma ricchi) paesi del Golfo, così pure come Israele, hanno un interesse fondamentale a che gli Stati Uniti **mantengano una massiccia presenza militare** nell'area e restino allineati alla loro politica di **ostilità nei confronti dell'Iran**. Quest'ultimo ha denunciato l'accordo come un "idiotia strategica" che rischia di far saltare i fragili equilibri del Golfo, in particolare se dovesse portare a un ulteriore aumento della cooperazione in materia di sicurezza e intelligence di Emirati e Bahrein con Israele (già da anni regolare e intensa). Un'altra ragione è il desiderio degli Emirati di rafforzare il legame con gli Stati Uniti in modo da meglio **opporli alla Turchia**, con cui sono entrati in contrasto in **numerosi teatri regionali** – Siria, Libia, Qatar, Palestina, Mediterraneo orientale e Corno d'Africa – nonché a causa del sostegno da parte di Ankara alla **Fratellanza musulmana**, che la dinastia emiratina considera una minaccia diretta alla sua legittimità. Gli Emirati vogliono anche accedere ai più sofisticati sistemi d'arma Usa come i velivoli multi-ruolo **F35**, oggi disponibili solo a Israele. Gli europei hanno **accolto con favore** la normalizzazione dei rapporti con Israele, tuttavia solo l'Ungheria ha voluto partecipare alla firma cerimoniale, avvenuta alla Casa Bianca a metà settembre.

Con la parziale eccezione della Bielorussia, le diplomazie europee e americane si sono mosse in maniera non coordinata sui fronti elencati sopra. Su una questione tuttavia l'interazione è stata diretta, ma in direzione di **aperto scontro** piuttosto che di cooperazione. Una volta ancora l'origine del dissenso è l'**accordo nucleare con l'Iran**, il *Joint Comprehensive Plan of Action* (Jcpoa), concluso nel 2015 dall'Iran e un gruppo di sei paesi – Francia, Germania e Regno Unito (**E3**) più Cina, Russia e Stati Uniti.

L'accordo viene generalmente considerato in stato di **coma indotto**. Due dei tre pilastri su cui si reggeva sono in effetti saltati. L'**alleggerimento delle sanzioni è venuto meno** dopo che Trump ha unilateralmente deciso di abbandonare l'intesa e riadottare (e anzi aumentare) tutte le sanzioni Usa. Poiché queste ultime includono anche misure extra-territoriali (cfr. sopra), le compagnie straniere, incluse quelle europee, sono state costrette a interrompere i loro affari con l'Iran. In risposta, Teheran ha gradualmente **ecceduto i limiti al programma nucleare** imposti dall'accordo (il secondo pilastro). Ciò nonostante, l'Iran non ha abbandonato l'accordo e ha dichiarato di essere pronto a ritornare sotto i limiti qualora Washington allentasse la pressione sanzionatoria. Inoltre l'Iran ha per il momento lasciato **intoccato** il terzo pilastro dell'accordo, e cioè il **regime di ispezioni** grazie al quale l'Agenzia internazionale per l'energia atomica monitora i suoi progressi nucleari, verificandone la non-diversione militare.

Durante l'estate gli Stati Uniti hanno portato un ulteriore attacco al Jcpoa. L'oggetto del contendere questa volta è l'**embargo sulla vendita di armi all'Iran**, che in base alla risoluzione 2231 del Consiglio di sicurezza Onu, la stessa che avalla il Jcpoa (incorporandolo come allegato) è in scadenza il prossimo ottobre. Per scongiurare questa ipotesi, il governo Usa ha presentato senza successo una risoluzione che avrebbe esteso l'embargo. Dei quindici membri del Consiglio di sicurezza, hanno votato a favore Stati Uniti e Repubblica Dominicana, contro Russia e Cina, mentre gli altri undici – E3 compresi – si sono **astenuiti**.

Il governo Usa non si è scoraggiato e ad agosto ha notificato al Consiglio di sicurezza l'avvio della cosiddetta **procedura di snapback** (un termine intraducibile in italiano, che può essere reso con "repentina inversione di rotta"). Si tratta di un meccanismo incluso nella risoluzione 2231 che di fatto porterebbe alla **riadozione automatica** delle sanzioni Onu sull'Iran. Infatti, grazie al modo in cui è stato congegnato, lo *snapback* delle sanzioni può essere bloccato solo se tutti i membri permanenti del Consiglio di sicurezza, quindi Stati Uniti inclusi, sono d'accordo. Al governo Usa basterebbe porre il veto perché lo *snapback* proceda. Gli **E3** sono riusciti a evitare che il Consiglio di sicurezza arrivasse a votare al riguardo, sostenendo in una lettera pubblica che gli **Stati Uniti hanno perso il diritto di attivare lo snapback** dopo che, per loro espressa volontà, hanno pubblicamente abbandonato l'accordo nucleare nel maggio 2018. La questione quindi **non è stata calendarizzata**.

*Gli E3 resistono a nuovo  
attacco Usa contro l'accordo  
nucleare con l'Iran*

Il motivo per cui gli E3 si sono fermamente opposti a estendere l'embargo attraverso un voto in Consiglio di sicurezza è che ciò avrebbe con ogni probabilità spinto l'Iran ad abbandonare il Jcpoa, cacciare gli ispettori e forse accelerare il programma nucleare. Anch'essi preoccupati dalla prossima estinzione dell'embargo, gli E3 hanno **proposto soluzioni alternative**, per esempio accordi separati con cui persuadere o scoraggiare i potenziali venditori a esportare armi nella Repubblica islamica. Gli E3 hanno inoltre ricordato come esistano altre disposizioni – incluse due risoluzioni Onu e uno stesso embargo Ue – che limitano i traffici di armi con l'Iran per diversi anni ancora. Il governo americano ha però **ignorato le proposte europee** e insistito, con un argomento giuridico molto controverso, di avere il diritto di usare uno strumento pensato per punire l'inadempienza con il Jcpoa nonostante gli Stati Uniti siano stati i **primi a violarlo**, ritirandosi quando l'Iran era adempiente. Questo ha generato una diffusa percezione negli ambienti diplomatici europei che l'obiettivo dell'amministrazione Trump fosse non tanto estendere l'embargo quanto **spingere l'Iran a lasciare formalmente il Jcpoa**, in modo da dare legittimità alla politica Usa massima pressione economica. Nonostante l'apparente fallimento della strategia, a metà settembre il segretario di stato Pompeo ha affermato che gli Stati Uniti ritengono che lo *snapback* sia stato attivato e che

pertanto le sanzioni Onu siano di nuovo in vigore. Pompeo ha anche minacciato di sanzioni i paesi che trafficheranno in armi con l'Iran.

Alle differenze sull'Iran ha fatto da contraltare una progressiva **convergenza transatlantica sulla Cina**. A giugno il segretario di stato Pompeo ha dichiarato di avere raccolto la proposta avanzata dall'alto rappresentante Borrell per la creazione di un dialogo Ue-Usa sulla Cina. America ed Europa si sono trovate allineate nel criticare il governo cinese per avere **ridotto l'autonomia di Hong Kong**, in spregio al principio "un paese, due sistemi" sulla base del quale il Regno Unito aveva restituito alla Cina la sovranità sulla colonia nel 1997. Dopo un anno di **manifestazioni di massa** da parte dei cittadini di Hong Kong che protestavano contro le crescenti ingerenze di Pechino, il governo cinese ha adottato una "legge di sicurezza nazionale" che **criminalizza qualunque forma di dissenso**. Gli Stati Uniti hanno sospeso tre accordi commerciali preferenziali con Hong Kong e adottato sanzioni contro Carrie Lam, il capo esecutivo di Hong Kong, e altri membri della sua amministrazione. L'Unione Europea ha imposto restrizioni all'esportazione di tecnologie verso Hong Kong.

Il governo cinese ha respinto al mittente le accuse, sostenendo che la gestione di Hong Kong è una **questione interna** su cui non accetta interferenze. Il ministro degli esteri **Wang Li** ha ribadito il punto durante un tour di cinque capitali europee (compresa Roma). Il governo tedesco, che detiene la presidenza semestrale dell'Unione Europea, ha però ribadito la condanna della repressione del dissenso a Hong Kong ed espresso opposizione alla possibilità che la Cina si adoperi per un ricongiungimento non consensuale con **Taiwan**, la repubblica di fatto indipendente che la Cina considera parte integrante del suo territorio (gli europei e gli americani non riconoscono Taiwan come indipendente ma si oppongono a un ricongiungimento con la Cina continentale che non sia frutto di un negoziato). Il governo tedesco ha stigmatizzato le minacce di Pechino a un politico della Repubblica Ceca recatosi a Taiwan. L'Unione Europea ha anche esortato il governo cinese ad **aprire i suoi mercati** – terminando così le pratiche discriminatorie nei confronti delle compagnie straniere – e a rispettare le minoranze. Quest'ultima esortazione si riferisce alla condizione dei **turchi uiguri**, una minoranza musulmana che abita in Xinjiang (nella Cina occidentale) che è sottoposta a un sempre più intenso processo di **sinificazione forzata**.

*America ed Europa  
più vicine sulla Cina*

La questione relativa alla Cina più sensibile in senso transatlantico ruota attorno all'uso in Europa di **tecnologia 5G sviluppata da Huawei**, la grande azienda di telecomunicazioni cinese. L'amministrazione Trump sta esercitando una forte pressione – anche minacciando ritorsioni – perché i paesi europei escludano del tutto Huawei dallo sviluppo delle loro piattaforme 5G (una tecnologia che permette un passaggio di dati molto più rapido rispetto a quella attuale, il 4G o Lte).

Nonostante non apprezzi la pressione e tanto meno le minacce, l'Unione Europea riconosce i rischi legati all'uso di una tecnologia che potrebbe dare al governo cinese (che controlla Huawei, nonostante la compagnia sia tecnicamente privata) accesso ai dati personali dei cittadini europei e in generale aumentare le vulnerabilità dei sistemi digitali europei. A gennaio la **Commissione europea** ha pubblicato linee guida sui rischi legati all'adozione del 5G da parte di produttori 'sensibili' come Huawei. L'**Italia** ha adottato una legge che, attraverso lo strumento del *golden power*, dà al governo il potere di bloccare acquisizioni non gradite e monitorare i rischi legati alle tecnologie importate. Durante l'estate Tim ha deciso di escludere Huawei dal bando per la fornitura di piattaforme 5G. La **Francia** ha escluso un bando integrale, ma il governo sta scoraggiando le imprese nazionali dal coinvolgere aziende cinesi. Il **Regno Unito** ha proibito

l'acquisto di piattaforme 5G di Huawei a partire dal 2021 e ha ordinato ai fornitori di servizi mobili britannici di rimuovere i kit 5G di Huawei già esistenti nelle loro reti entro il 2027.

Sul fronte del **commercio transatlantico** ci sono state alcune novità. A fine agosto Stati Uniti ed Unione Europea si sono accordati per una **riduzione reciproca di tariffe su beni industriali**, nelle intenzioni il primo passo verso un ritorno a una relazione commerciale cordiale. Per il momento però i dazi imposti dagli Stati Uniti sui beni europei, che l'Organizzazione mondiale per il commercio (Omc) ha autorizzato come compensazione degli aiuti di stato illegali forniti ad **Airbus**, restano in essere. Nonostante Airbus abbia dichiarato di aver eliminato i sussidi, è possibile che i rapporti tornino a surriscaldarsi in autunno. Per allora è infatti attesa la sentenza con cui l'Omc dichiarerà con ogni probabilità illegali gli sgravi fiscali di cui ha beneficiato **Boeing** (la rivale Usa di Airbus) e autorizzerà pertanto l'Unione Europea ad adottare tariffe su beni americani come compensazione. Gli europei sperano di utilizzare il risultato della sentenza per spingere gli americani a eliminare le loro tariffe piuttosto che come base legale per continuare la guerra commerciale.

*Lo stallo nel negoziato Ue-Gb complica un'intesa Usa-Gb*

Alla luce delle improvvise difficoltà incontrate nel **negoziato sull'accordo economico Ue-Gb**, si complica anche la strada per un trattato di libero scambio tra Londra e Washington. L'amministrazione Trump spinge perché il Regno Unito tagli il più possibile i ponti con l'Unione Europea in modo da garantirsi più autonomia nel negoziato bilaterale coi britannici. I Democratici hanno però ammonito Londra di considerare la **salvaguardia dell'Accordo del Venerdì Santo**, l'intesa che nel 1998 ha posto fine ai disordini in Irlanda del Nord, una condizione imprescindibile per approvare un accordo di libero scambio anglo-americano. Dal momento che l'Accordo del Venerdì Santo si basa su un confine aperto tra Irlanda del Nord e Irlanda (che è un membro Ue), per il Regno Unito il fallimento del negoziato con l'Unione Europea potrebbe chiudere anche la strada a un accordo con gli Stati Uniti.

Infine, durante l'estate il governo Usa è stato insolitamente attivo sul fronte dei Balcani. A inizio settembre Trump ha invitato i leader di **Serbia e Kosovo** alla Casa Bianca per la conclusione di un accordo di cooperazione. La Serbia non riconosce l'indipendenza del Kosovo, una regione a stragrande maggioranza albanese in cui negli anni 1990 si combatté una guerra che portò infine all'intervento Nato contro l'allora Jugoslavia. L'iniziativa americana non è stata coordinata con gli europei, e anzi si è **sovrapposta agli sforzi dell'Unione Europea**, che da anni tenta di portare le due parti più vicine.

La celebrazione dell'evento come un nuovo passo verso la pace "in Medio Oriente" da parte di Trump è stata accolta con scetticismo e sconcerto in Europa e nei Balcani. La Serbia continua a **non riconoscere il Kosovo** come nazione indipendente. I leader serbo e kosovaro non si sono nemmeno incontrati, limitandosi a firmare due documenti separati con gli Stati Uniti. Le misure di cooperazione (sostanzialmente la realizzazione di raccordi stradali e ferroviari e una riduzione tariffaria) sono in buona parte una ripetizione di misure **già concordate in passato** e che già si sono rivelate di difficile attuazione.

*La diplomazia Usa si  
sovrappone a quella Ue  
nella disputa Kosovo-Serbia*

Il riferimento al “Medio Oriente” da parte di Trump si spiega con il fatto che il Kosovo, un paese a maggioranza musulmana, ha normalizzato i rapporti con Israele. Non c'è collegamento tuttavia con il Medio Oriente, dal momento che il Kosovo è una **repubblica secolare** ed **europea**. La normalizzazione dei rapporti con Israele è meno una conquista per quest'ultimo di quanto lo sia per il Kosovo, dal momento che ci ha guadagnato il riconoscimento ufficiale da parte israeliana (il Kosovo non è infatti universalmente riconosciuto come stato indipendente; ben cinque paesi Ue non lo considerano tale: Cipro, Grecia, Romania, Slovacchia e Spagna). Il governo kosovaro ha comunque accettato di recarsi a Washington solo **sotto grande pressione** da parte dell'amministrazione Usa, che ha minacciato di tagliare gli aiuti se il Kosovo non avesse accettato di ridurre le tariffe sui beni serbi.

Altri sviluppi occorsi durante l'estate riguardano:

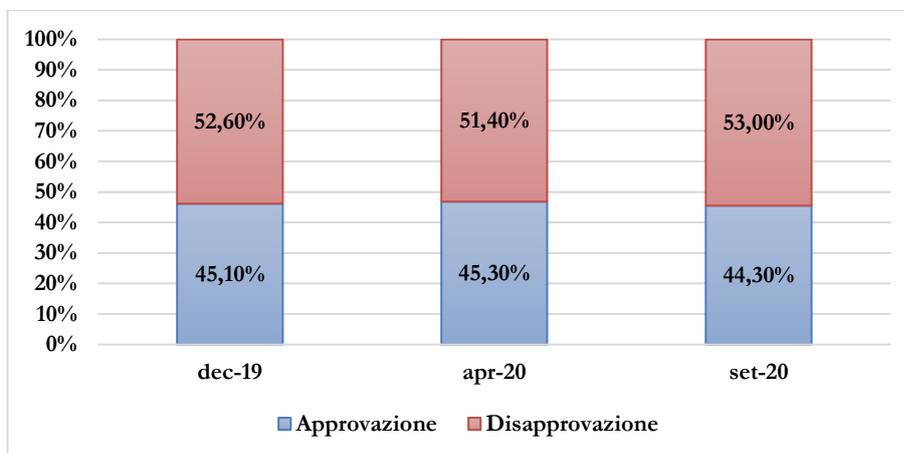
- La **Corte penale internazionale**. L'Unione Europea ha esortato gli Stati Uniti a **revocare** immediatamente le **sanzioni** comminate contro la **procuratrice capo Fatou Bensouda** e un'altra alta funzionaria della Corte penale internazionale (Cpi), definendole “inaccettabili e senza precedenti”. L'amministrazione Trump ha adottato le sanzioni dopo che la procuratrice Bensouda ha aperto un fascicolo su possibili crimini di guerra commessi da soldati americani in Afghanistan. Nonostante l'indagine sia stata sospesa su richiesta del governo afgano (la Cpi infatti interviene solo in assenza di azione da parte dei tribunali nazionali), il governo Usa ha deciso di procedere lo stesso. Il segretario di stato Pompeo ha accusato la Cpi di “aver lanciato una crociata contro i soldati Usa”. L'alto rappresentante Borrell ha replicato che la Cpi è un attore fondamentale per la giustizia internazionale e la punizione dei reati contro l'umanità. La Cpi non ha mai incriminato cittadini degli Stati Uniti, che non sono parti del suo statuto.
- Il conflitto in **Libia**. Durante l'estate le parti in conflitto in Libia, il Governo di accordo nazionale (Gna) con base a Bengasi, riconosciuto dalle Nazioni Unite, e la Camera dei Rappresentanti con base a Bengasi, che si regge sull'Esercito nazionale libico guidato dal generale **Khalifa Haftar**, si sono accordate per un cessate-il-fuoco, il primo passo nel percorso di mediazione promosso da Onu e Germania durante la Conferenza internazionale sulla Libia di Berlino a gennaio. Sia l'Unione Europea sia gli Stati Uniti hanno promosso il cessate-il-fuoco. Tuttavia, la tregua resta fragile perché non accompagnata da nessun progresso sul piano del dialogo politico tra le parti in lotta. Il capo del Gna, **Fayez al-Sarraj**, ha annunciato che si dimetterà entro fine ottobre.
- La **digital tax**. Il governo Usa ha continuato a minacciare di sanzioni i paesi europei che hanno adottato un'imposta sui proventi generati sul loro territorio delle grandi aziende tecnologiche come Facebook, Amazon e altri. Forme di *digital tax* sono in vigore in Francia, Italia, Spagna e Regno Unito. Il governo francese ha accusato l'amministrazione Trump di bloccare deliberatamente il negoziato multilaterale sull'adozione di principi fiscali comuni in seno all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse).
- Lo **scambio di dati transatlantici**. Le autorità di Usa e Ue hanno avviato trattative per rivedere l'accordo sullo scambio di dati transatlantici detto **Privacy Shield** dopo che la Corte di giustizia europea lo ha giudicato contrario alle leggi Ue sulla privacy in una clamorosa sentenza a luglio.
- **TikTok**. La decisione dell'amministrazione Trump di bandire l'applicazione di condivisione video TikTok, di proprietà della cinese DanceByte, è stata bloccata da una corte della California.

L'amministrazione sostiene che il governo cinese potrebbe accedere ai dati dei privati raccolti dalla app, che ha 52 milioni di utenti settimanali negli Stati Uniti. In ogni caso, il bando era stato rimandato dopo che il presidente Trump aveva dato un assenso di massima a un'opzione studiata dai suoi legali insieme ai vertici di ByteDance, in base alla quale le operazioni Usa di TikTok verranno assegnate a una società incorporata negli Stati Uniti in cui le aziende Usa Oracle e Walmart avranno una cospicua quota di minoranza. La Casa Bianca e i vertici di ByteDance e Oracle assicurano che il dispositivo fornirà sufficienti garanzie di sicurezza dei dati, e sono persuasi di dimostrare in tribunale la legalità dei loro provvedimenti. Un bando di TikTok in Europa è improbabile dopo che DanceByte ha annunciato che stoccherà i dati dei cittadini Ue e britannici in un server in Irlanda.

## Grafici

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

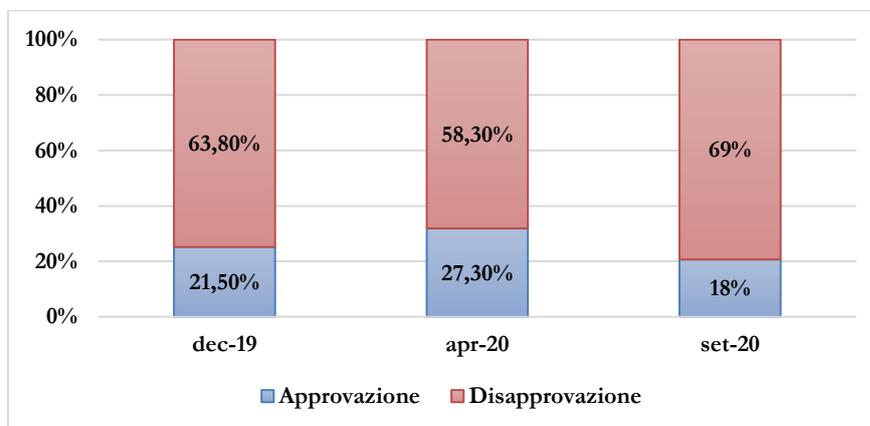
#### 1.1 Indice di approvazione dell'operato del presidente Trump



*Fonte:* RealClear Politics, dati aggiornati a settembre 2020

[https://realclearpolitics.com/epolls/other/president\\_trump\\_job\\_approval-6179.html](https://realclearpolitics.com/epolls/other/president_trump_job_approval-6179.html)

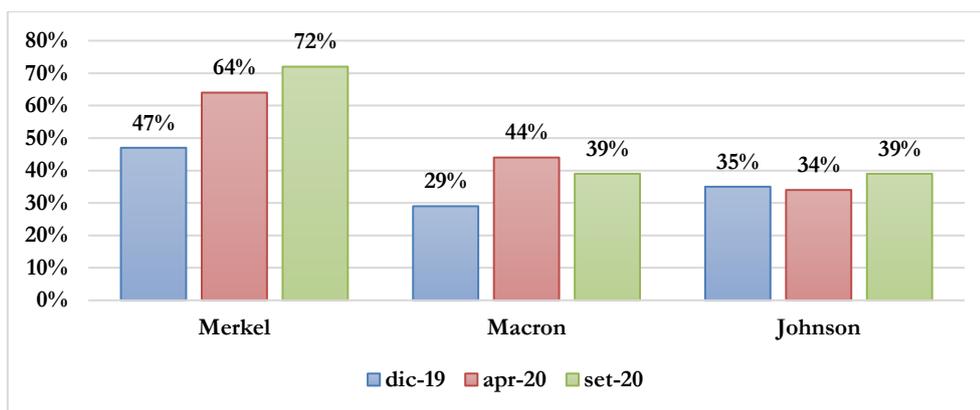
#### 1.2 Indice di approvazione dell'operato del Congresso



*Fonte:* RealClear Politics, dati aggiornati a settembre 2020

[https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional\\_job\\_approval-903.html](https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional_job_approval-903.html)

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



*Fonti:* DW, settembre 2019, <https://www.dw.com/en/majority-of-germans-support-angela-merkel-want-her-to-finish-term/a-50320202> e Tagesschau, aprile e settembre 2020, <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/index.html>  
 Ipsos, dicembre 2019, [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2019-12/rapport\\_complet\\_barometre\\_politique\\_ipsos\\_le\\_point\\_decembre\\_2019.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2019-12/rapport_complet_barometre_politique_ipsos_le_point_decembre_2019.pdf) e Ipsos, aprile 2020, <https://www.ipsos.com/fr-fr/barometre-politique>, e Ifop, settembre 2020, <https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2020/09/Tableau-de-bord-politique-Septembre-2020.pdf>  
 The Independent, Agosto 2019, <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/boris-johnson-prime-minister-brexit-administration-government-conservatives-a9034701.html> e YouGov, aprile e settembre 2020, [https://yougov.co.uk/topics/politics/explore/public\\_figure/Boris\\_Johnson](https://yougov.co.uk/topics/politics/explore/public_figure/Boris_Johnson)

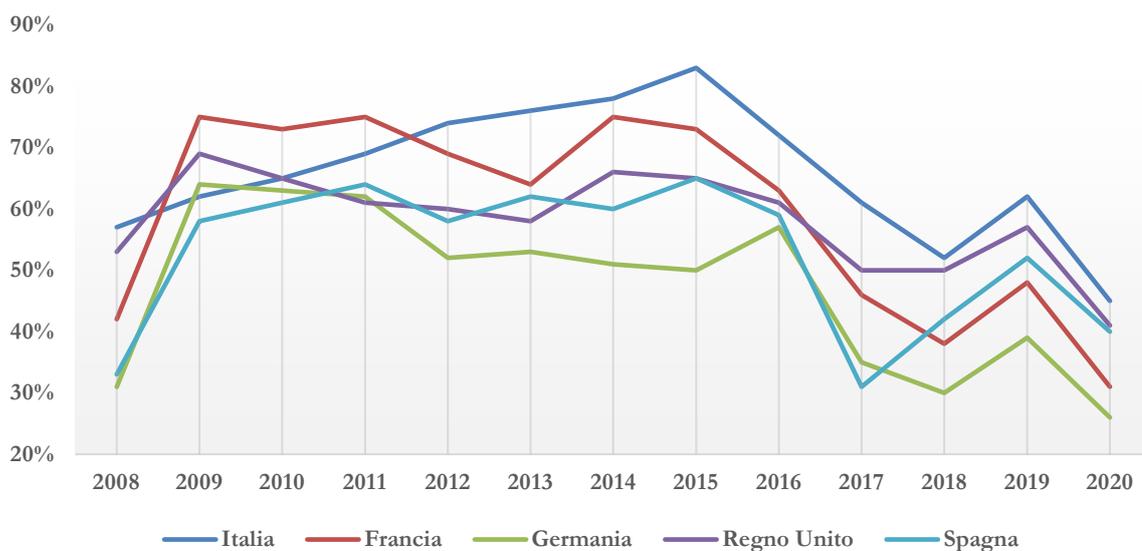
### 1.4 Indice di gradimento da parte dei paesi europei nei confronti delle amministrazioni Usa



*Fonte:* Gallup, giugno 2018

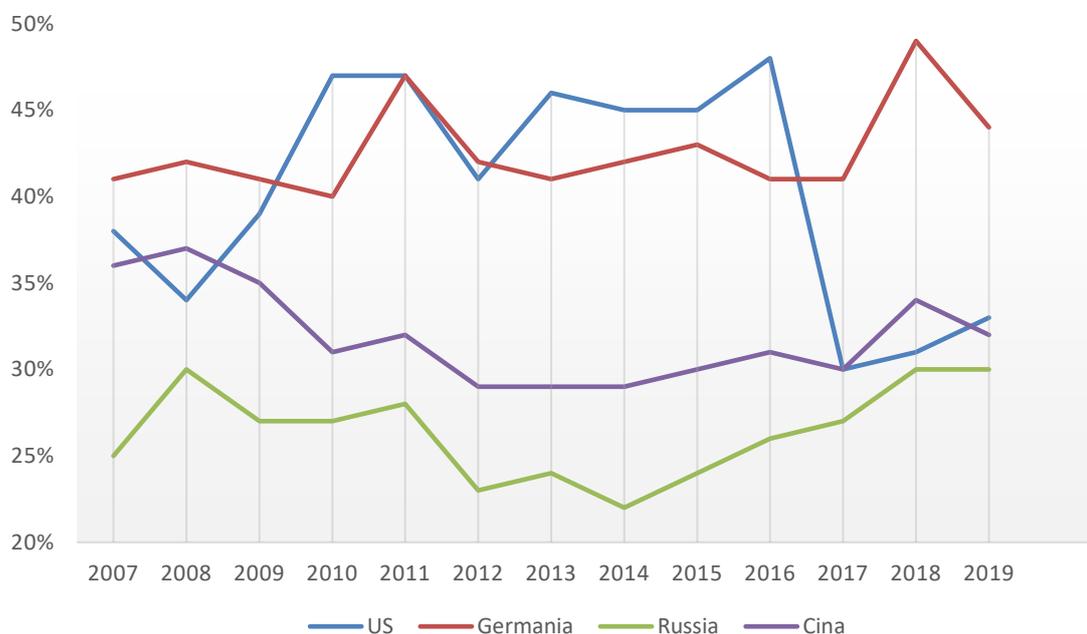
<http://news.gallup.com/reports/225587/rating-world-leaders-2018.aspx>; Pew Research Center, giugno 2018  
[http://www.pewglobal.org/2017/06/26/u-s-image-suffers-as-publics-around-world-question-trumps-leadership/pg\\_2017-06-26-us\\_image-02-0/](http://www.pewglobal.org/2017/06/26/u-s-image-suffers-as-publics-around-world-question-trumps-leadership/pg_2017-06-26-us_image-02-0/) e Pew Research, gennaio 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/01/08/little-trust-in-trumps-handling-of-international-affairs/> e Pew Research, settembre 2020  
<https://www.pewresearch.org/global/2020/09/15/us-image-plummets-internationally-as-most-say-country-has-handled-coronavirus-badly/>

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



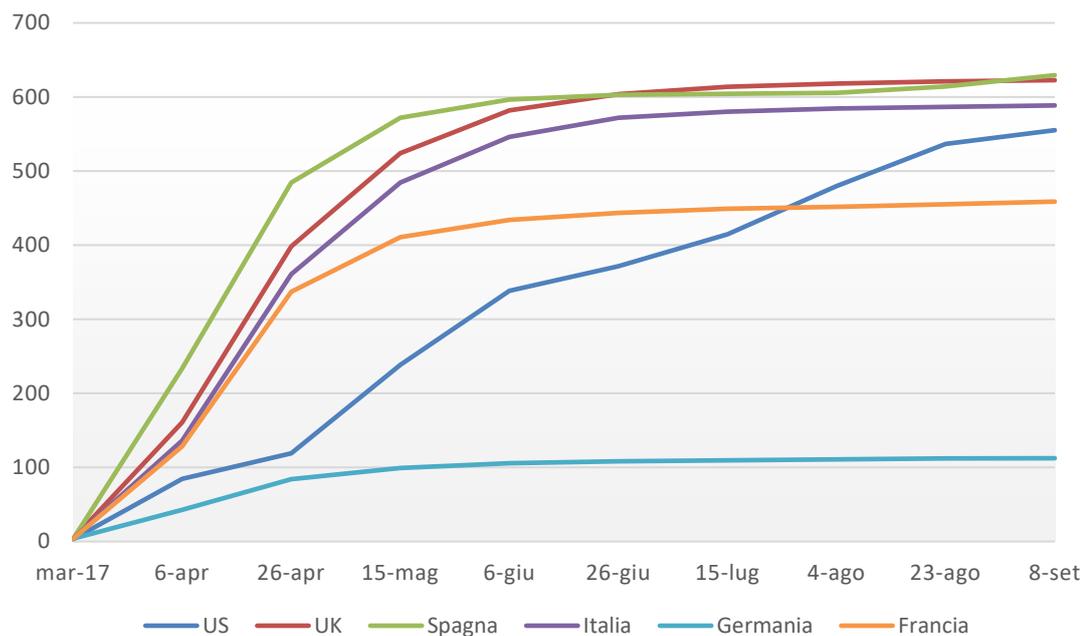
**Fonte:** PewResearch, dicembre 2018, <https://www.pewresearch.org/global/database/indicator/1/country/it> e Pew Research, gennaio 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/01/08/trump-ratings-remain-low-around-globe-while-views-of-u-s-stay-mostly-favorable/> e Pew Research, settembre 2020 <https://www.pewresearch.org/global/2020/09/15/us-image-plummets-internationally-as-most-say-country-has-handled-coronavirus-badly/>

### 1.6 Indice di gradimento di 135 paesi nei confronti dei leader globali



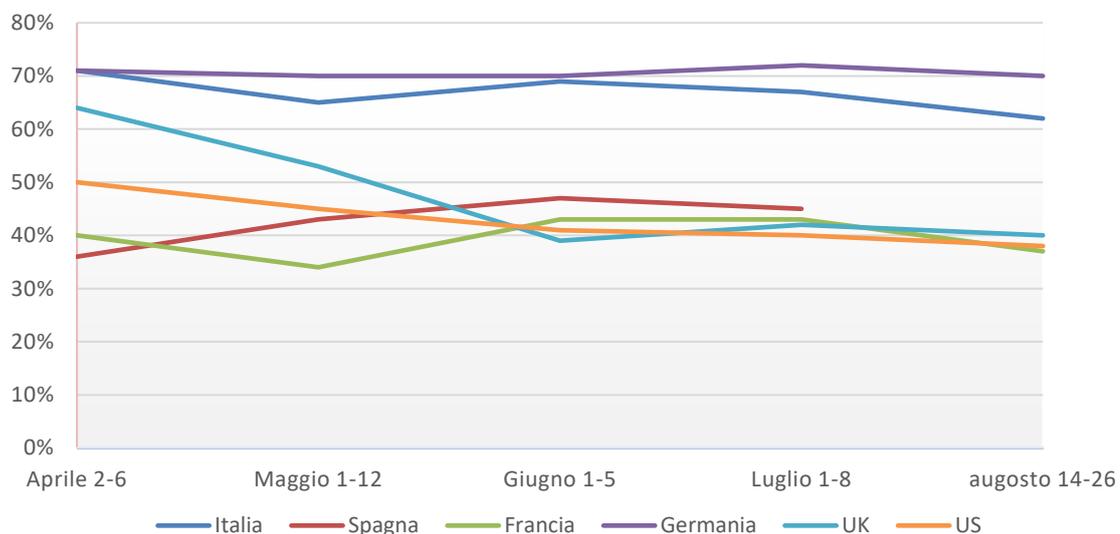
**Fonte:** Gallup, settembre 2020, <https://www.gallup.com/analytics/315803/rating-world-leaders-2020.aspx>

### 1.7 Morti attribuiti al Covid-19 (decessi cumulativi per milione d'abitanti)



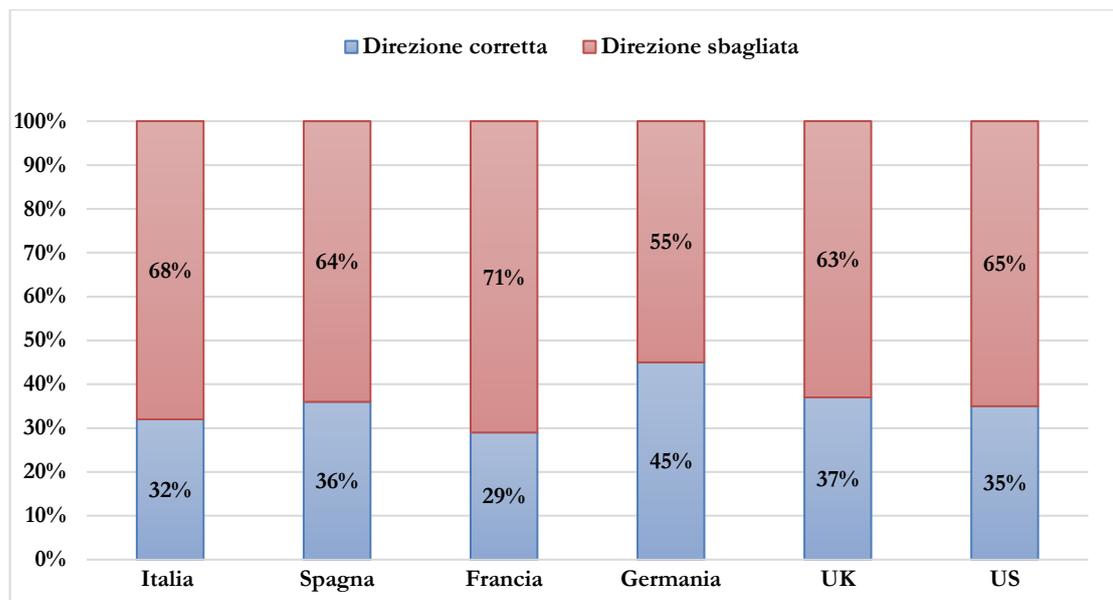
Fonte: The Financial Times, settembre 2020, <https://ig.ft.com/coronavirus-chart/?areas=fra&areasRegional=usny&areasRegional=usca&areasRegional=usfl&areasRegional=ustx&byDate=1&cumulative=1&logScale=0&perMillion=1&values=deaths>

### 1.8 Approvazione nazionale sulla gestione della pandemia Covid-19 da parte dei propri governi.



Fonte: Yougov, aprile 2020, <https://yougov.co.uk/topics/international/articles-reports/2020/03/17/YouGov-international-COVID-19-tracker>

### 1.9 Indice di preoccupazione per il Covid-19: “Stiamo andando nella direzione giusta?”



*Fonte:* Ipsos, settembre 2020, <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-08/www-summary-august-2020.pdf>

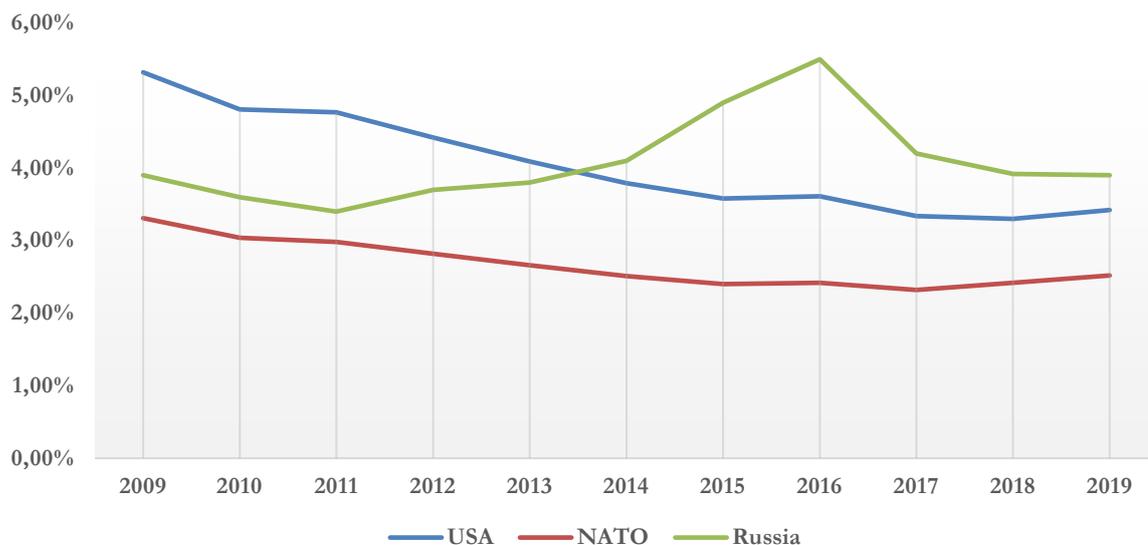
## 2. Spesa per la difesa

### 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	\$61.388
2019	\$1.039.628	\$356.000	\$754.000	\$65.100

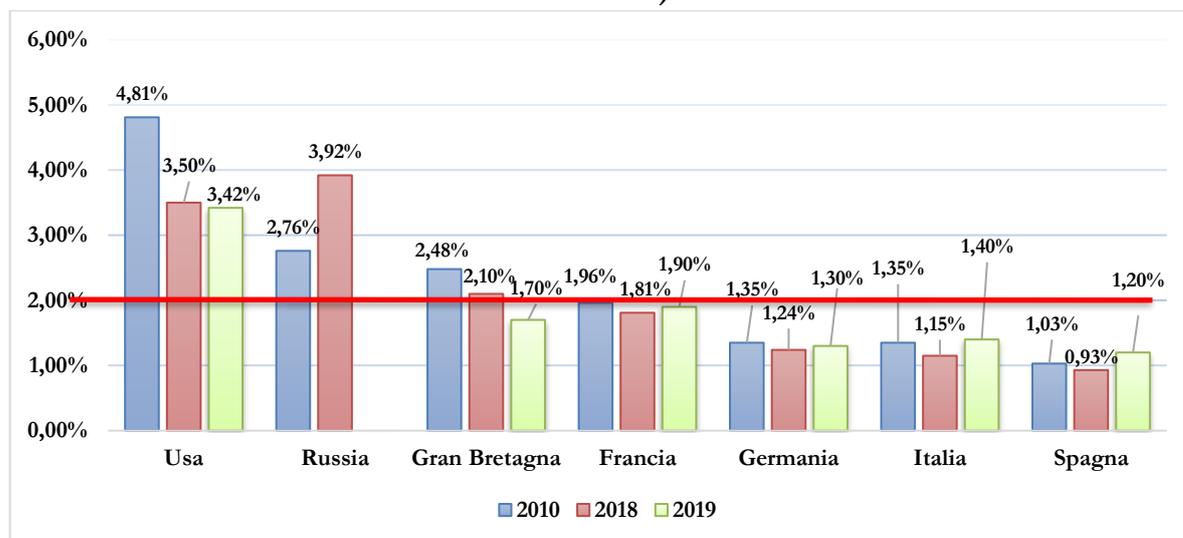
Fonte: Nato, novembre 2019, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2019\\_11/20191129\\_pr-2019-123-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_11/20191129_pr-2019-123-en.pdf); Sipri Trading economics, settembre 2020, [https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-06/yb20\\_summary\\_en\\_v2\\_0.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-06/yb20_summary_en_v2_0.pdf)

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



Fonte: Nato, novembre 2019, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2019\\_11/20191129\\_pr-2019-123-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_11/20191129_pr-2019-123-en.pdf); SIPRI, settembre 2020 <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932019%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf>

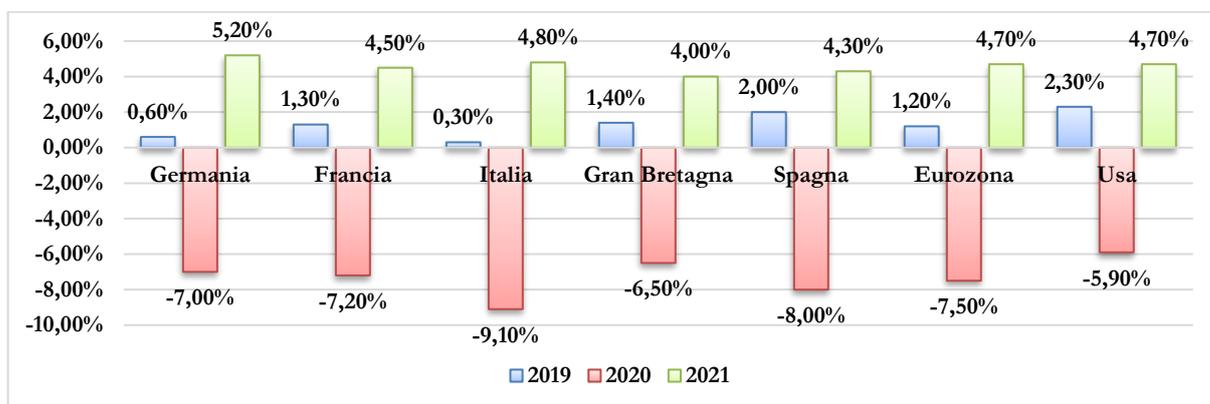
## 2.3 Spesa per la difesa in rapporto % al Pil (la linea rossa indica la soglia minima concordata dalla Nato)



Fonte: Nato, novembre 2019, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2019\\_11/20191129\\_pr-2019-123-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_11/20191129_pr-2019-123-en.pdf); SIPRI, settembre 2020 <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932019%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf>

### 3. L'economia in cifre

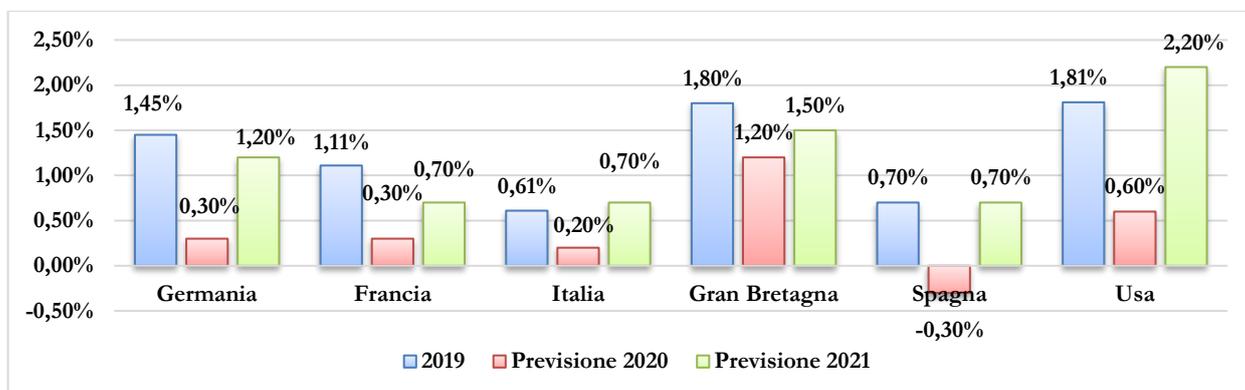
#### 3.1. Previsioni di crescita del Pil in %



Fonte: Dati Fondo Monetario Internazionale, settembre 2020,

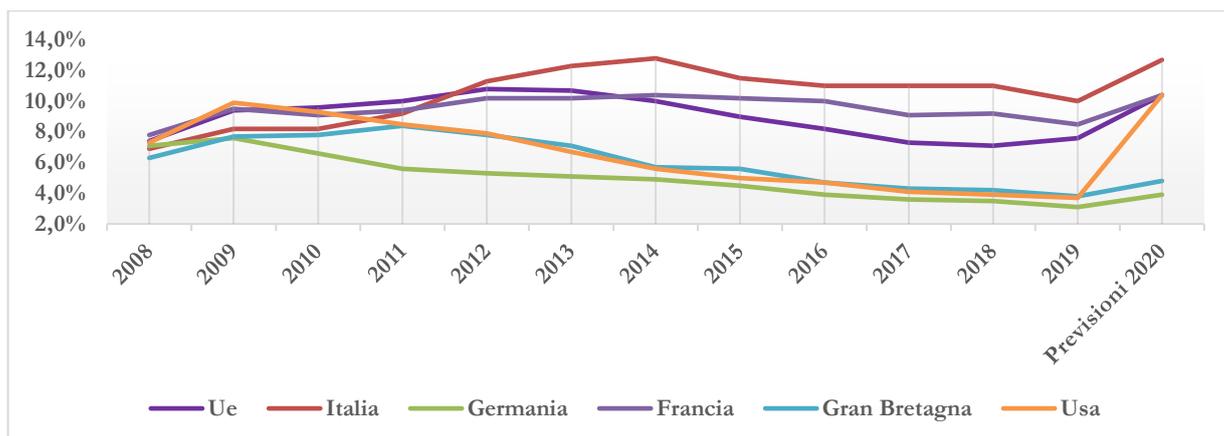
[https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP\\_RPCH@WEO/ADVEC/WEOWORLD/EURO](https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/ADVEC/WEOWORLD/EURO)

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



Fonte: Dati Ocse, settembre 2020, <https://data.oecd.org/price/inflation-cpi.htm#indicator-chart>; Dati Fondo Monetario Internazionale, settembre 2020, <https://www.imf.org/external/datamapper/PCPIPCH@WEO/ADVEC/WEOWORLD>

### 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>; OSCE, settembre 2020, <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate-forecast.htm>; Dati Fondo Monetario Internazionale, settembre 2020, <https://www.imf.org/external/datamapper/LUR@WEO/ADVEC/WEOWORLD/EURO>

# Le elezioni negli Stati Uniti

di Riccardo Alcaro\*

Il prossimo **3 novembre** i cittadini degli Stati Uniti sono chiamati a decidere se conferire al presidente **Donald Trump**, il candidato del Partito Repubblicano, un secondo (e ultimo) mandato quadriennale o preferirgli invece lo sfidante del Partito Democratico, l'ex vicepresidente **Joe Biden**. Gli elettori voteranno anche per un **nuovo Congresso**, il bicamerale parlamento federale. L'esito delle elezioni è destinato ad avere un impatto ben al di là dei confini nazionali, data la perdurante superiorità mondiale degli Stati Uniti sul piano militare, economico e tecnologico, nonché l'enorme influenza culturale della politica, accademia e industria dello spettacolo americane. Questo studio offre una guida a questo evento di importanza globale, illustrandone in primo luogo le regole e procedure per poi concentrarsi sullo stato della campagna elettorale, anche considerando le **implicazioni del fatto che Trump ha contratto il Covid-19**. Le implicazioni per l'Europa saranno trattate approfonditamente nel Focus Euro-Atlantico in uscita dopo le elezioni di novembre.

## 1. Come funziona l'elezione di presidente e Congresso

Il sistema costituzionale degli Stati Uniti è basato su una rigida separazione del potere esecutivo, l'amministrazione al cui vertice sta il presidente, da quello legislativo, che risiede nel Congresso. I vertici federali dell'uno e dell'altro ramo seguono pertanto **cicli elettorali** diversi: **quattro anni** per il presidente e il suo vice; **due anni** per i membri della Camera dei Rappresentanti, la camera bassa del Congresso; e **sei anni** per i membri del **Senato**, la camera alta. Il mandato dei senatori segue però un calendario sfasato in base al quale ogni due anni il Senato si rinnova **solo per un terzo**. Ricapitolando, dunque, quest'anno sono in ballo la presidenza e vice-presidenza, l'intera Camera dei Rappresentanti e un terzo del Senato.

L'**elezione di presidente e vice-presidente**, che si presentano in un unico *ticket* elettorale, è indiretta. Gli elettori votano **538** 'grandi elettori' che a loro volta si riuniscono in un **Collegio Elettorale** (a metà dicembre) per eleggere formalmente presidente e vice-presidente<sup>2</sup>. I 538

*Il Collegio Elettorale privilegia  
gli stati più piccoli  
demograficamente*

membri del Collegio Elettorale sono distribuiti tra i cinquanta stati e il Distretto di Columbia, l'unità amministrativa che comprende la capitale Washington (Tab. 1). La proporzione tra popolazione e numero di grandi elettori privilegia considerevolmente gli stati più piccoli demograficamente. Per fare un esempio, la California, lo stato più popoloso, ha diritto a circa 18 volte i grandi elettori assegnati allo stato meno

popoloso, il Wyoming (55 contro 3), nonostante abbia una popolazione circa 70 volte superiore (40 milioni circa contro 580 mila). Questo squilibrio può produrre il risultato di un **presidente eletto da una minoranza dell'elettorato**. La linea del traguardo per i candidati presidenziali non è infatti la maggioranza relativa dei votanti, ma la **maggioranza assoluta dei grandi**

---

\* L'autore è Coordinatore della Ricerca e Responsabile del Programma Attori Globali dello Iai. Nicola Bilotta, ricercatore presso i Programmi Attori Globali e Multilateralismo & Governance Globale, ha contribuito a questa sezione.

<sup>2</sup> Il numero di 538 membri del Collegio Elettorale corrisponde alla somma dei rappresentanti (variabile) e senatori (sempre due) assegnati a ogni stato (più 3 assegnati al Distretto di Columbia). Per sapere il numero di rappresentanti assegnati a ogni stato, basta togliere due al numero di grandi elettori assegnati allo stato stesso.

**elettori**, e cioè **270**. I grandi elettori vengono ‘assegnati’ al candidato presidenziale che conquista la maggioranza relativa in ogni stato, con l’eccezione di Maine e Nebraska che assegnano i loro grandi elettori su base proporzionale.

**Tabella 1. Distribuzione dei 538 membri del Collegio Elettorale**

<i>Numero di grandi elettori</i>	<i>Stato</i>			
55	California			
38	Texas			
29	Florida New York			
20	Illinois Pennsylvania			
18	Ohio			
16	Georgia Michigan			
15	North Carolina			
14	New Jersey			
13	Virginia			
12	Washington			
11	Arizona Indiana	Massachusetts Tennessee		
10	Maryland Minnesota	Missouri Wisconsin		
9	Alabama Colorado	South Carolina		
8	Kentucky Louisiana			
7	Connecticut Oklahoma	Oregon		
6	Arkansas Iowa	Kansas Mississippi	Nevada Utah	
5	Nebraska New Mexico	West Virginia		
4	Hawaii Idaho	Maine New Hampshire	Rhode Island	
3	Alaska Delaware	Dis. di Columbia Montana	North Dakota South Dakota	Vermont Wyoming

I membri della **Camera dei Rappresentanti** vengono eletti **direttamente dai cittadini** che votano in circoscrizioni o **distretti** elettorali. Ogni stato ha diritto a un numero di seggi che varia a seconda della popolazione (per inciso, è su questo numero che si calcola il Collegio Elettorale). La distribuzione dei rappresentanti ai singoli stati è calcolata in base a un **censimento decennale** della popolazione. Per il **Senato** il discorso è più semplice: **ogni stato** ha diritto a **due** senatori, a prescindere dalla popolazione. Anche in questo caso l’**elezione** avviene per via **diretta**. Il Distretto di Columbia **non è rappresentato in Senato**, sebbene abbia una popolazione superiore a quella di alcuni stati. Nelle elezioni del Congresso vige il sistema **uninomiale** a turno unico, in base al quale il candidato che prende la maggioranza relativa dei voti nel distretto elettorale (per la Camera) o nello stato (per il Senato) conquista il seggio.

*Ogni stato elegge due senatori a prescindere dalla popolazione*

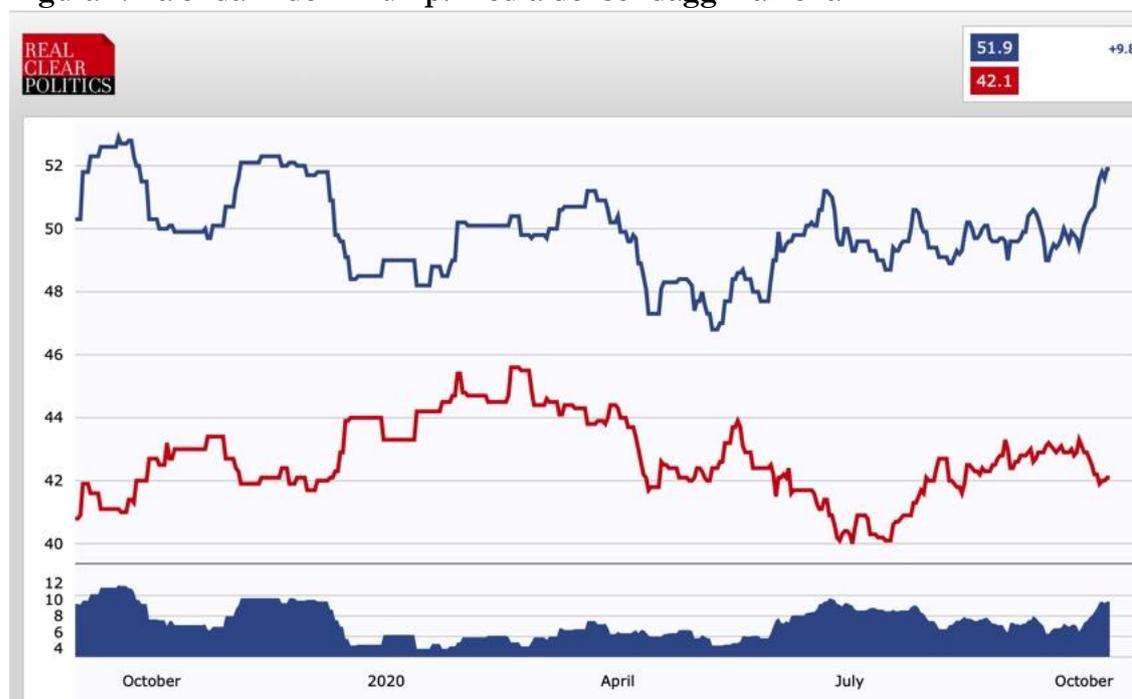
Tutti i cittadini che hanno compiuto **18 anni** hanno diritto a votare, purché si **registrino** preventivamente (le regole per la registrazione variano di stato in stato). Agli elettori americani è concesso di **votare per posta**, una pratica ben consolidata che quest’anno, come vedremo, è

diventata oggetto di controversia. Gli aventi diritto al voto nel 2020 sono circa **255 milioni**. La reale **affluenza**, tuttavia, sarà molto più **bassa**. Da quando è stato introdotto il suffragio universale nel 1920, l'affluenza nelle elezioni presidenziali ha oscillato tra **poco meno del 50 e poco più del 60** percento. Sono però passati oltre cinquant'anni da quando la soglia del 60 per cento è stata superata l'ultima volta, nel 1968. Nel 2016 l'affluenza è stata del **55,5** percento.<sup>3</sup>

## 2. Lo stato della campagna

A un mese dalle elezioni, i sondaggi indicano una **netta preferenza** dell'elettorato verso l'ex vice-presidente **Biden** rispetto al presidente in carica Trump. A inizio ottobre il vantaggio dello sfidante si è attestato a quasi il **10** percento, un margine storicamente molto difficile da recuperare in un mese, anche perché non è un dato estemporaneo ma in linea con le rilevazioni dei mesi scorsi. A partire da aprile, da quando cioè la nomina di Biden a candidato presidenziale del Partito Democratico è diventata certa, la media dei sondaggi lo ha dato costantemente in vantaggio in una forbice che ha oscillato tra il 4,4 e oltre il 10 per cento (Fig. 1).

**Figura 1. La sfida Biden-Trump: media dei sondaggi nazionali**



Fonte: *RealClearPolitics*, dati del 12 ottobre 2020, [https://www.realclearpolitics.com/epolls/2020/president/us/general\\_election\\_trump\\_vs\\_biden-6247.html](https://www.realclearpolitics.com/epolls/2020/president/us/general_election_trump_vs_biden-6247.html)

<sup>3</sup> L'affluenza più bassa e quella più alta dal 1920 si sono registrate nelle elezioni del 1996 (riconferma del democratico Bill Clinton) e 1960 (elezione del democratico John F. Kennedy), rispettivamente con il 49 e il 62,8 per cento.

Come spiegato nella sezione precedente, tuttavia, il **voto popolare non conta** per l'elezione del presidente. La competizione riguarda invece la maggioranza del Collegio Elettorale. Per avere un quadro più preciso del possibile esito delle elezioni bisogna pertanto considerare la sfida tra Trump e Biden **stato per stato**. Al momento, i sondaggi assegnano a Biden un margine di vantaggio considerato insuperabile in una serie di stati che complessivamente valgono 226 grandi elettori. Trump, al contrario, può contare sicuramente solo su 125 grandi elettori. La gara si svolge dunque in quegli stati in cui il margine di vantaggio dell'uno o dell'altro candidato non è considerato statisticamente inattaccabile, i cosiddetti **battleground states**. Questi stati sono:

*Il voto popolare non conta per l'elezione del presidente*

Arizona (11 grandi elettori), Florida (29), Georgia (16), Iowa (6), Maine CD2 (1)<sup>4</sup>, Michigan (16), Nevada (6), New Hampshire (4), North Carolina (15), Ohio (18), Pennsylvania (20), Texas (38) e Wisconsin (10). In media, Biden è in vantaggio di 3,8 per cento in

questi stati, sebbene con notevoli differenze (Fig. 2).

**Figura 2. La sfida Biden-Trump nei battleground states**

Battlegrounds ●●	Biden	Trump	Spread	Battlegrounds ●●	Biden	Trump	Spread
North Carolina	48.3	46.9	Biden +1.4	Ohio	46.8	46.2	Biden +0.6
Georgia	46.7	47.1	Trump +0.4	Michigan	49.8	43.1	Biden +6.7
Florida	48.0	44.3	Biden +3.7	Maine CD2	45.3	45.5	Trump +0.2
Pennsylvania	51.0	43.9	Biden +7.1	Iowa	47.5	46.3	Biden +1.2♦
Wisconsin	49.5	44.0	Biden +5.5	Texas	44.8	49.2	Trump +4.4
Arizona	48.2	45.5	Biden +2.7	Nevada	50.3	44.3	Biden +6.0

Fonte: *RealClearPolitics*, dati del 12 ottobre 2020, <https://www.realclearpolitics.com/>.

È il caso di sottolineare che i **sondaggi non sono previsioni** bensì una **fotografia della situazione attuale**. In altre parole, la situazione potrebbe essere molto diversa da qui a un mese. Inoltre, la fotografia dei sondaggi è sempre 'sfocata', dal momento che tutti i sondaggi hanno un **margine strutturale di errore**. Infine, pur tenendo conto del margine di errore, è possibile che i sondaggi siano **inaccurati** – nel 2016, per esempio, i sondaggi nazionali si dimostrarono affidabili ma quelli svolti a livello statale risultarono del tutto fuorvianti, sottostimando il sostegno per Trump (gli istituti di sondaggio Usa assicurano di avere corretto il tiro nel 2020, ma è impossibile sapere ora se abbiano ovviato alle carenze di quattro anni fa). In sostanza, il quadro tracciato sopra deve essere considerato come un'**illustrazione dello stato attuale della competizione e non un'indicazione dell'esito finale**.

In questo senso, risultano entrambi plausibili **due scenari** del tutto opposti: una **vittoria larghissima di Biden**, se quest'ultimo conquistasse tutti i *battleground states*, o una **vittoria di misura nel Collegio Elettorale di Trump**, se quest'ultimo dovesse prevalere negli stati chiave. Va sottolineato come l'ipotesi che Trump conquisti la maggioranza del voto popolare sia considerata altamente improbabile. Se dovesse vincere, quindi, avremmo il primo caso nella storia degli Stati Uniti in cui un candidato ha prevalso due volte consecutive pur prendendo meno voti dello sfidante. Sarebbe la terza volta su sei dal 2000, sempre a favore del candidato repubblicano

*L'ipotesi che Trump vinca la maggioranza del voto popolare è improbabile*

<sup>4</sup> Il Maine assegna solo due dei suoi 4 grandi elettori su base uninominale, mentre gli altri due vengono assegnati a chi vince nei due distretti elettorali in cui è diviso lo stato. 'Maine CD2' sta per *Maine 2nd congressional district*.

– oltre a Trump nel 2016, anche George W. Bush prevalse nel 2000 nonostante 500 mila voti in meno del candidato democratico Al Gore.

Gli equilibri in seno al **Collegio Elettorale a favore del Partito Repubblicano** sarebbero tali per cui il margine di vantaggio nel voto popolare necessario a Biden per vincere sicuramente il collegio elettorale sarebbe superiore al 6 per cento, il che fa propendere per un "vantaggio strutturale" del partito repubblicano. Come si evince dalla Fig. 3, un'elaborazione del sito di analisi di sondaggi *FiveThirtyEight*, una vittoria di 2-3 punti percentuali nel voto popolare darebbe a Biden soltanto una chance su due di vincere l'elezione. Se Biden dovesse prevalere su Trump di un punto percentuale non avrebbe praticamente chance di vincere l'elezione. In sostanza, negli ultimi vent'anni è venuta consolidandosi una situazione in base alla quale per vincere la Casa Bianca il **candidato dei Democratici deve ottenere un significativo margine di vantaggio** sullo sfidante. Nel 2008 e 2012 Barack Obama ottenne oltre il 7 e il 4 per cento in più dello sfidante, rispettivamente. **Al candidato dei Repubblicani basta invece vincere con una minoranza dei voti.** Nelle sette elezioni presidenziali tenutesi dal 1992, il candidato repubblicano ha conquistato la maggioranza del voto popolare solo in un'occasione, nel 2004 con Bush figlio.

**Figura 3. Rapporto tra voto popolare e chance di vittoria di Biden**

POPULAR VOTE MARGIN SCENARIOS	BIDEN'S CHANCES OF WINNING THE ELECTORAL COLLEGE
Biden +6 to Biden +7	>99%
Biden +5 to Biden +6	98
Biden +4 to Biden +5	93
Biden +3 to Biden +4	77
Biden +2 to Biden +3	54
Biden +1 to Biden +2	29
TIE to Biden +1	11
Trump +1 to TIE	3
Trump +2 to Trump +1	<1

Fonte: *FiveThirtyEight*, elaborazione di dati al 30 settembre 2020, <https://fivethirtyeight.com/features/trumps-chances-are-dwindling-that-could-make-him-dangerous/>.

Sebbene tutte le attenzioni si concentrino sull'elezione presidenziale, come ricordato sopra si voterà anche per un nuovo Congresso. Non si tratta di un passaggio di poco conto. Al contrario, l'esito delle **elezioni per Senato e Camera** è destinato a influenzare considerevolmente la capacità del prossimo presidente di avanzare la sua agenda politica. È prassi che il Presidente degli Stati Uniti, non avendo potere di iniziativa legislativa, si avvalga di deputati e senatori del suo partito per sottoporre al Congresso provvedimenti normativi che, in tal modo, figurano come disegni di legge di iniziativa parlamentare.

*Le elezioni per Senato e Camera  
influenzeranno la capacità di  
governare del prossimo presidente*

Delle due camere, il **Senato è la più importante**, e non soltanto perché il mandato senatoriale dura ben sei anni. Oltre al potere legislativo, che condivide su base paritaria con la Camera, il Senato gode di prerogative costituzionali speciali: **ratifica i trattati internazionali** (con maggioranza di due terzi) e **approva le nomine presidenziali** dei

membri del **gabinetto**, degli **ambasciatori** e soprattutto delle **corti federali**, compresa l'ultrapotente Corte Suprema (vedi sotto). Inoltre, come ricordato sopra, il Senato si rinnova solamente per un terzo ogni due anni, il che limita l'effetto trainante che il voto per il candidato presidente ha solitamente sul voto per i candidati congressuali.

Quest'anno sono in ballo **35 seggi senatoriali**, 33 in base alla normale rotazione e due per sopperire a seggi vacanti. Al momento la maggioranza del Senato è nelle mani dei Repubblicani, che hanno 53 seggi rispetto ai 45 dei Democratici (a cui si aggiungono due senatori indipendenti di sinistra). Per ribaltare il risultato, quindi, i Democratici devono conquistare per lo meno tre seggi in mano ai Repubblicani – o quattro se Trump venisse riconfermato, visto che la Costituzione dà al vice-presidente il potere di rompere una situazione di stallo in Senato. Al momento, i **Democratici** possono contare su **47 seggi** e i **Repubblicani** su **46** (o perché non sono in ballo o perché i sondaggi indicano una netta prevalenza dei loro candidati). Pertanto la **competizione riguarda sette seggi** (Fig. 4). Stando ai sondaggi, i Democratici potrebbero perdere il seggio dell'Alabama ma conquistarne cinque (in Arizona, Colorado, Iowa, North Carolina e Maine), ottenendo una maggioranza di 51.

Figura 4. La corsa per il Senato<sup>5</sup>



Fonte: *RealClearPolitics*, dati del 12 ottobre 2020,

[https://www.realclearpolitics.com/epolls/2020/senate/2020\\_elections\\_senate\\_map.html](https://www.realclearpolitics.com/epolls/2020/senate/2020_elections_senate_map.html).

Quanto alla situazione relativa alla **Camera dei Rappresentanti**, che rinnova **tutti i suoi 435 membri**, i **Democratici** sembrano avere le **migliori chance di mantenere la maggioranza**, sebbene sia incerto se con un divario superiore o inferiore al considerevole margine guadagnato nel 2018: 233-198 (quattro seggi sono vacanti). I sondaggi assegnano ai Democratici 214 seggi sicuri, solamente quattro in meno della **soglia di maggioranza di 218**. I Repubblicani per il momento possono contare solo su 189 seggi sicuri (Fig. 5). L'intenzione di voto generale assegna loro solo il 42,8 per cento delle preferenze, contro il 49 per cento per i Democratici.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Nella figura sono indicati in blu o rosso scuro i seggi sicuri (*safe*) o non in ballo (non *'up for grab'*), in blu/rosso chiaro quelli probabili (*likely*) e in blu/rosso sbiadito quelli che tendono (*lean*) verso i Democratici (blu) o i Repubblicani (rosso). In grigio sono contrassegnati i seggi in bilico o *toss up*. Il verbo inglese *to toss* viene usato per rendere quello che in italiano chiamiamo *'fare a testa o croce'* (*to toss a coin*). L'espressione *toss up*, che indica la moneta ancora *'per aria'* (*up*), è usata quindi per riferirsi a un risultato elettorale incerto.

<sup>6</sup> Dati del 2 ottobre, [https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/2020\\_generic\\_congressional\\_vote-6722.html](https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/2020_generic_congressional_vote-6722.html).

Figura 5. La corsa per la Camera



Fonte: *RealClearPolitics*, dati del 12 ottobre 2020, [https://www.realclearpolitics.com/epolls/2020/house/2020\\_elections\\_house\\_map.html](https://www.realclearpolitics.com/epolls/2020/house/2020_elections_house_map.html).

*A novembre verranno eletti anche i governatori di undici stati*

Oltre alle elezioni per presidente e Congresso, a novembre **undici stati** voteranno anche per i rispettivi **governatori**. L'unica competizione davvero aperta però riguarda il **Montana**. Al momento il maggior numero di governatori è **repubblicana (27 contro 22)**. Il risultato delle elezioni per i governatori è importante sul piano federale perché sono le autorità statali (di cui il governatore è il vertice) a tracciare i

**confini dei distretti elettorali** per i seggi della Camera dei Rappresentanti. Si tratta di un considerevole vantaggio dal momento che i partiti tendono a ridisegnare i distretti elettorali in modo da favorire i propri candidati, una pratica nefasta nota come ***gerrymandering***. Il 'trucco' consiste nel disperdere il voto del partito avverso dividendolo in vari distretti oppure concentrarlo tutto in pochi, in modo da ridurre l'effetto ai fini elettorali. Nonostante questa pratica sia considerata una forma di **manipolazione elettorale**, ogni sforzo di bandirla a livello nazionale è stato vano, soprattutto a causa dell'opposizione dei Repubblicani. Infatti, il sistema tende a favorire questi ultimi, perché l'elettorato democratico è in maggioranza urbano e quindi più facile da concentrare. Per il momento l'unica soluzione alternativa, adottata da stati come il Michigan, è assegnare il compito di disegnare i distretti elettorali a una commissione indipendente.<sup>7</sup>

### 3. La battaglia elettorale

Tradizionalmente le campagne presidenziali negli Stati Uniti si giocano su questioni di **politica interna** – le eccezioni riguardano frangenti storici in cui gli Stati Uniti erano impegnati in una guerra, come fu il caso del 1944 (Seconda Guerra Mondiale), 1968 (guerra del Vietnam) e 2004 (guerra in Iraq), o a evitare una guerra, come nel 1916 e 1940 (in entrambi i casi gli Stati Uniti finirono però per entrare in guerra, rispettivamente nel primo e secondo conflitto mondiale). L'opinione prevalente è che lo stato dell'economia sia di gran lunga la principale questione per gli elettori, e non c'è dubbio che la questione sia prioritaria anche nel 2020.

<sup>7</sup> Il nome, così come la pratica, di *gerrymandering* è antico: fu utilizzato satiricamente contro Elbridge Gerry, il governatore del Massachusetts di inizio 1800 che ridisegnò una circoscrizione in modo talmente arzigogolato da ricordare la forma di una salamandra (*salamander* in inglese), per cui fu coniato il nome di un nuovo, bizzarro 'animale elettorale': la *gerry-mander*.

Tuttavia, quest'anno la questione economica è inestricabilmente collegata alla **pandemia di Covid-19**, che ha travolto gli Stati Uniti in due ondate – aprile prima e successivamente da giugno in poi. I dati sono impietosi (Tab. 2). Al momento di scrivere, gli Stati Uniti sono (ormai da mesi) **in testa alle classifiche mondiali** per numero di **contagi** e numero di **vittime** accertati. Gli Stati Uniti accusano anche un numero di **contagi e morti giornalieri tra i più alti** al mondo (a settembre i contagi hanno oscillato tra i 40 e i 50 mila al giorno, e tra giugno e luglio si era arrivati fino a oltre 70 mila, mentre i morti oscillano attorno ai mille al giorno). Dopo il Brasile, sono il secondo grande paese per numero di contagiati per milione di abitanti e il decimo in assoluto per numero di morti per milione di abitanti (un dato peggiore di quanto sembra, visto che la classifica include anche micro-stati come San Marino e Andorra).

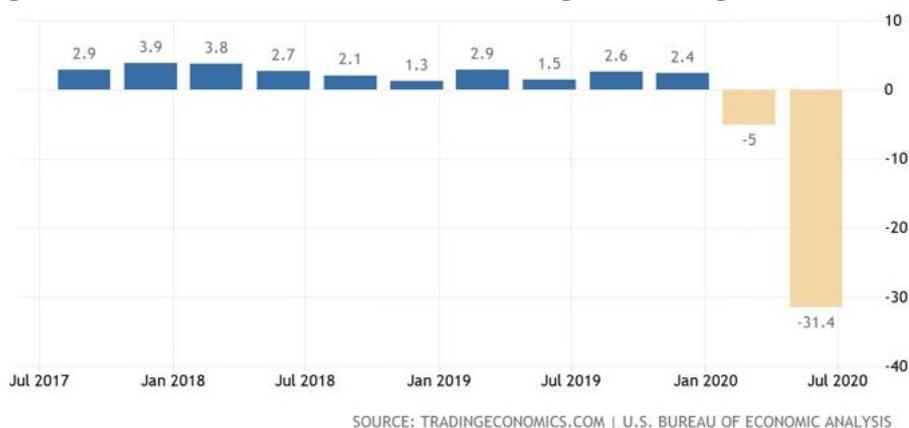
## *Covid-19 e economia: le due priorità della campagna elettorale*

<i>Casi</i>	<i>Nuovi casi</i>	<i>Morti</i>	<i>Nuove morti</i>	<i>Casi attivi</i>	<i>Casi critici</i>	<i>Casi per mln abitanti</i>	<i>Morti per mln abitanti</i>
7.950.063	+54.235	219.370	+722	2.640.851	14.720	23.979	662

Fonte: Worldometers.info, <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries>.

La pandemia, naturalmente, non è soltanto un'emergenza di salute pubblica. Le restrizioni al movimento, ai viaggi e alle attività economiche, le quarantene e i confinamenti (*lockdowns*) imposti per arginare la diffusione del contagio hanno avuto pesantissime implicazioni economiche. Nonostante negli Stati Uniti siano state adottate in modo irregolare e non sistematico, con grandi variazioni a seconda degli stati, le restrizioni sono state sufficientemente estese da generare una **crisi economica** più grave della Grande Recessione del 2008 – seconda solamente alla Grande Depressione che seguì il crollo della borsa di New York nel 1929. La caduta del Pil nella prima metà dell'anno (Fig. 6) – su base annuale la stima è un **calo del 5,9 percento**<sup>8</sup> – si è riflessa nei dati sulla **disoccupazione** (Fig. 7), schizzata dal 4,4 percento di marzo al 14,7 di aprile, per poi calare a poco sotto l'8 a settembre.

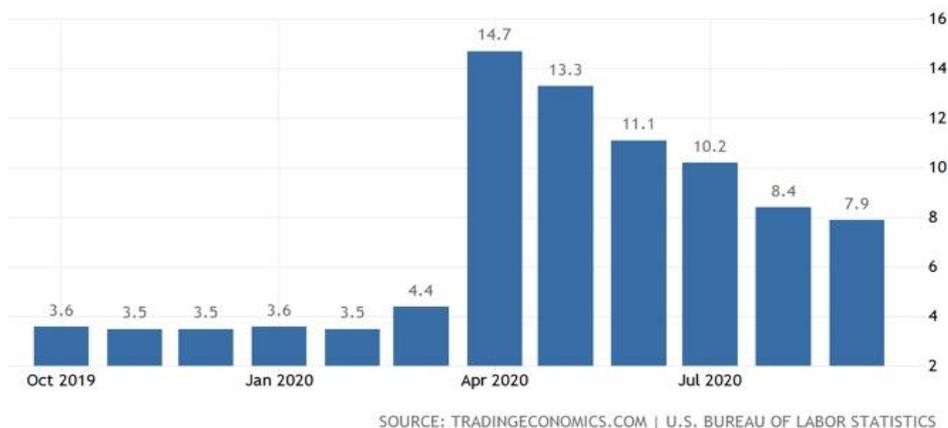
**Figura 6. Pil Usa, variazione trimestrale, luglio 2019-luglio 2020**



Fonte: Tradingeconomics, <https://tradingeconomics.com/united-states/gdp-growth>.

<sup>8</sup> Stime del Fondo monetario internazionale, [https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP\\_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/USA](https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/USA).

**Figura 7. La disoccupazione negli Usa, ottobre 2019-settembre 2020**

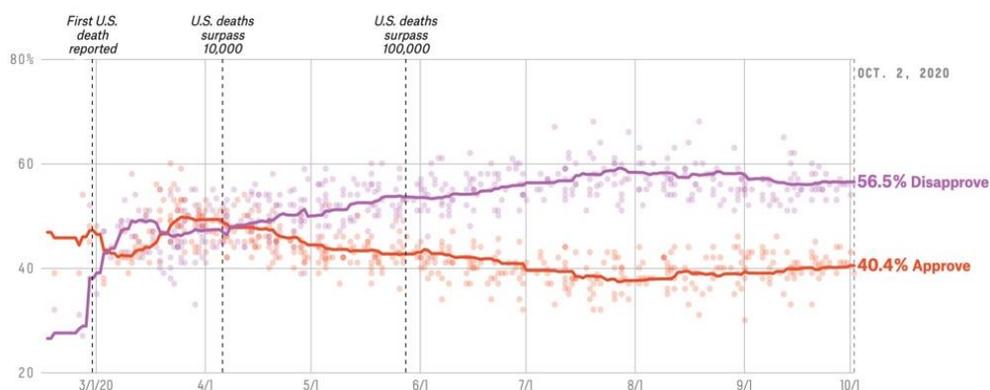


Fonte: *Tradingeconomics*, <https://tradingeconomics.com/united-states/unemployment-rate>.

In questo senso, quindi, la pandemia è sul piano elettorale tanto una questione di salute pubblica quanto di economia nazionale, col problema che le misure che servono a risolvere l'una aumentano la criticità dell'altra, e viceversa. Il presidente Trump, seguito in questo dalla maggior parte dei membri del Congresso e dei governatori repubblicani, ha espresso una sensibilità molto più marcata per l'economia che per la salute pubblica. Trump ha costantemente sminuito la gravità della crisi sanitaria, emarginando i funzionari preposti alla gestione della pandemia nella sua stessa amministrazione ed esortando gli stati a 'riaprire l'economia', revocando le restrizioni al movimento e alle attività commerciali, il prima possibile. Questo ha generato un'**acuta politicizzazione della gestione della pandemia**, in base alla quale l'adozione di misure elementari di prudenza – come il distanziamento sociale o l'uso di mascherine – è diventato spesso terreno di scontro tra il presidente e i Democratici. L'approccio del presidente non ha riscosso il favore dell'opinione pubblica, che giudica negativamente l'operato di Trump (Fig. 8) e ritiene Biden, che ha fortemente caratterizzato la sua campagna con l'urgenza di affrontare meglio la pandemia, un'opzione più affidabile da questo punto di vista.

*C'è stata una politicizzazione della gestione della pandemia*

**Figura 8. L'opinione pubblica sulla gestione di Trump della pandemia**



Fonte: *FiveThirtyEight*, <https://projects.fivethirtyeight.com/coronavirus-polls/>.

I dati riportati nella Figura 8 possono trarre in inganno nel giudicare l'approccio seguito dal presidente. Infatti l'opinione negativa sull'operato di Trump è concentrata in massima parte nell'elettorato democratico e in quello indipendente. La stragrande maggioranza degli **elettori**

**repubblicani** (82,4 per cento), invece, dà una **valutazione positiva**.<sup>9</sup> In questo senso, l'approccio di Trump alla pandemia va inquadrato nella sua strategia per la rielezione, tutta incentrata sulla **mobilizzazione dell'elettorato conservatore** piuttosto che sull'allargamento della sua base elettorale.

### *Incerte le implicazioni del fatto che Trump ha il Covid-19*

Alla luce di quanto detto sopra, la notizia, diffusa il 2 ottobre, che lo stesso **Trump ha contratto il Covid-19** potrebbe rimescolare le carte elettorali. Una tesi è che Trump sarà gravemente indebolito dall'essere rimasto contagiato da un'infezione che ha sminuito al punto da trascurare elementari misure di prudenza. Un'altra tesi è che il pubblico reagisca empaticamente e si ricompatti attorno al presidente. Questo è del resto quanto è successo a due leader nazionali che hanno contratto il virus dopo averne inizialmente negato la rilevanza, il primo ministro britannico Boris Johnson e il presidente del Brasile Jair Bolsonaro. Non è detto tuttavia che il contagio di Trump abbia effetti significativi sull'esito della campagna, dal momento che il **numero di swing voters**, gli elettori disposti a cambiare parte politica da un'elezione all'altra, si è drasticamente ridotto negli ultimi vent'anni. Secondo un sondaggio dell'Università di Quinnipac, a inizio settembre **solo il 3 per cento** dei probabili votanti (quelli cioè che dichiarano che voteranno quasi sicuramente) si dimostrava ancora indeciso su quale parte scegliere.<sup>10</sup>

In ogni caso, è **decisamente prematuro** fare una valutazione dell'effetto sull'elettorato della notizia della malattia di Trump. Qualora anche Biden fosse contagiato (ad esempio, avendo partecipato di persona al primo dibattito televisivo), si verificherebbe l'eventualità senza precedenti di un candidato presidenziale (o addirittura entrambi) affetto da un virus potenzialmente incapacitante con **enormi incertezze conseguenti**. Il box sotto contiene informazioni più dettagliate circa le opzioni a disposizione del governo e dei due partiti.

#### **La successione presidenziale e la sostituzione di un candidato presidente**

La **successione presidenziale** è regolamentata dalla Costituzione e dalle leggi federali degli Stati Uniti. Se un presidente è incapacitato nell'esercizio delle sue funzioni o muore in carica, il vicepresidente ne assume la carica. Se quest'eventualità dovesse verificarsi, il vicepresidente Mike Pence diventerebbe presidente fino alla naturale scadenza del mandato quadriennale, il 19 gennaio 2021.

La **sostituzione di un candidato presidenziale** è invece disciplinata dalle regole di partito. L'ultima parola sulla sostituzione di un candidato formalmente nominato dalla Convention (ma di fatto selezionato dalle primarie) spetta al Comitato nazionale di partito, un'assemblea di grandi notabili che svolge un ruolo di coordinamento e *fund-raising* ma che di solito è politicamente secondaria. Sebbene i Comitati nazionali di partito abbiano in teoria piena discrezionalità, in pratica l'assunto generale è che la scelta ricada sul candidato vice-presidente, in modo da rispettare il voto della Convention (che nomina anche il vice oltre al presidente).

<sup>9</sup> Aaron Bycoffe, Christopher Groskopf e Dhrumil Mehta, "How Americans View The Coronavirus Crisis And Trump's Response", *FiveThirtyEight*, aggiornato al 2 ottobre 2020, <https://projects.fivethirtyeight.com/coronavirus-polls/>.

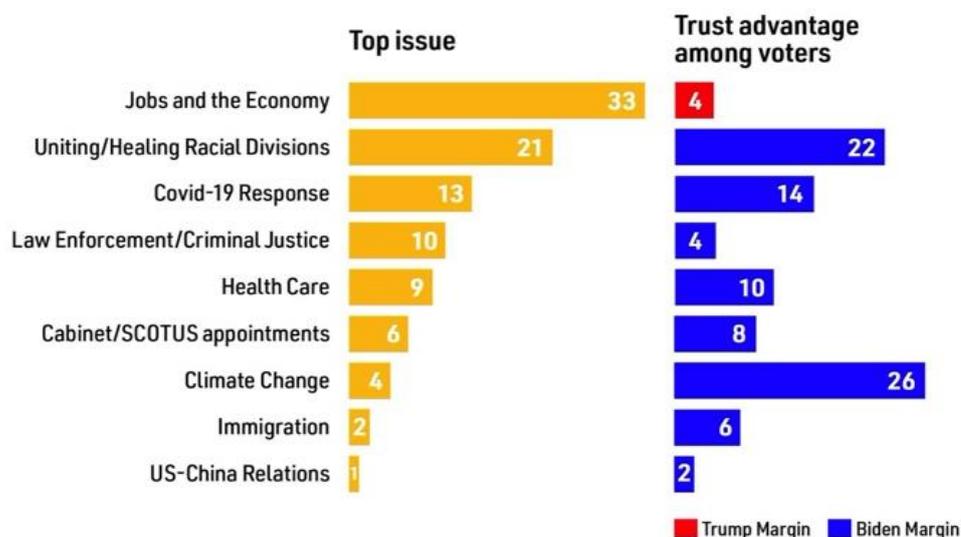
<sup>10</sup> <https://poll.qu.edu/national/release-detail?ReleaseID=3671>.

La sostituzione di un candidato presidenziale così tardi nella campagna solleva **problemi logistici e legali**. Il termine per la registrazione dei candidati nelle urne è ormai scaduto in tutti o quasi gli stati. In questo senso il Collegio Elettorale può essere d'aiuto, perché i grandi elettori potrebbero dirottare sul sostituto i voti formalmente espressi per il candidato ritiratosi ma il cui nome ancora è presente sulle schede elettorali.

Un'altra soluzione è che il Congresso decida – per la prima volta nella storia degli Stati Uniti – di **rinvviare le elezioni**. Si tratta di un passaggio politicamente delicato perché Camera e Senato hanno maggioranze diverse (democratica la prima, repubblicano il secondo). In ogni caso, il 20° emendamento della Costituzione stabilisce che l'elezione si debba tenere **entro il 20 gennaio** dell'anno successivo.

L'impossibilità di giocare l'elezione sull'economia è senza ogni dubbio la maggiore complicazione nella campagna per la rielezione di Trump. A inizio anno il presidente poteva indicare in un tasso di crescita sostenuto e una disoccupazione vicina ai minimi storici come prova della sua capacità di gestire l'economia, un punto su cui l'opinione pubblica sembra concordare, stando ai sondaggi. Il margine di vantaggio su Biden, che sostiene che la forte performance dell'economia sia il frutto della ripresa economica avviata dall'amministrazione Obama nel 2009, non è però molto ampio. Biden è inoltre ritenuto più idoneo a gestire tutte le altre **questioni del dibattito elettorale**: le divisioni razziali e la gestione dell'ordine pubblico, il cambiamento climatico, le relazioni con la Cina, le nomine nelle corti federali, nonché la sanità pubblica e la gestione della pandemia (Fig. 9).

**Figura 9. La sfida Biden-Trump questione per questione**



Fonte: USC Polls, 16 settembre 2020, <https://news.usc.edu/175960/usc-daybreak-poll-biden-trump-jobs-economy-favorability/>.

Accanto alla crisi economica e alla pandemia, la terza grande questione al centro della campagna elettorale sono le **divisioni razziali**, un problema endemico della società americana riesplso dopo la diffusione del video in cui un afro-americano residente a Minneapolis, George Floyd, veniva immobilizzato fino al soffocamento da un agente di polizia. Da giugno in poi si è assistito in centinaia di centri urbani negli Stati Uniti a mobilitazioni in protesta contro l'uso eccessivo della forza da parte della polizia, il più delle volte diretto verso i neri (quello di Floyd è solo uno dei numerosi casi emersi negli ultimi anni) e contro le mancate sanzioni nei confronti degli agenti ritenuti responsabili di atti di questo genere. Le proteste hanno spesso visto come protagonista il movimento *Black Lives Matter* (le "Vite dei Neri Contano"), una rete di

organizzazioni per la lotta contro l'ingiustizia razziale, sebbene l'adesione sia stata più ampia. Non sempre le proteste si sono svolte pacificamente, e ci sono stati casi di disordini, scontri con la polizia, razzie e assalti ai negozi, nonché ferimenti e uccisioni. In alcuni casi alle manifestazioni di protesta si sono accompagnate contro-manifestazioni da parte di gruppi (spesso armati) dell'estrema destra americana.

Trump e Biden hanno prodotto **due narrazioni** degli eventi completamente diverse. **Biden** ha espresso **solidarietà ai protestanti** e promesso riforme nelle procedure di polizia e nella gestione delle tensioni razziali, sebbene si sia **rifiutato di abbracciare programmi di riforma radicali** come quelli raccolti sotto lo slogan *Defund the Police* (letteralmente, 'togliere i fondi alla polizia'), che insiste sulla necessità di impiegare fondi oggi destinati alla polizia a servizi sociali, sostegno all'istruzione e formazione di giovani disagiati, edilizia popolare e servizi sanitari (anche psichiatrici). **Trump** ha dato pieno e **incondizionato appoggio alle forze di polizia** e insistito sul fatto che il problema principale sia la **violenza della sinistra anarchica**, sebbene **non ci siano prove** al riguardo.<sup>11</sup> L'intento è dipingere Biden come un candidato inadatto a gestire l'ordine pubblico e difendere la proprietà da saccheggi indiscriminati, adottando lo slogan *law and order* ('legge e ordine'), che fu usato con grande efficacia dal repubblicano Richard Nixon nella campagna del 1968.

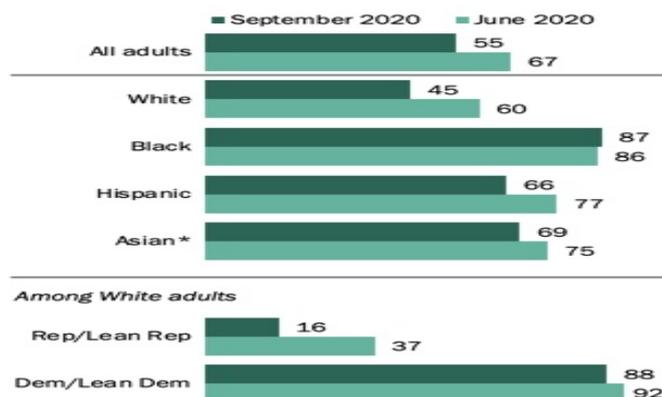
*Trump e Biden hanno  
prodotto due narrative opposte  
sulle proteste del movimento  
Black Lives Matter*

Stando ai sondaggi, il sostegno pubblico a *Black Lives Matter* è calato da giugno a oggi, soprattutto a causa del crollo del supporto dell'elettorato conservatore (Fig. 10). Tuttavia, l'opinione pubblica tende a ritenere che Trump sia più un fattore aggravante il problema delle divisioni razziali e conseguenti disordini che il contrario – anche in ragione del fatto che Trump, al contrario di Nixon nel 1968, è il presidente in carica e non lo sfidante. Solo il 18 per cento degli americani ritiene infatti che la riconferma di Trump avrebbe effetti positivi sull'ordine pubblico, mentre il 56 per cento pensa che la situazione peggiorerebbe (Fig. 11).

---

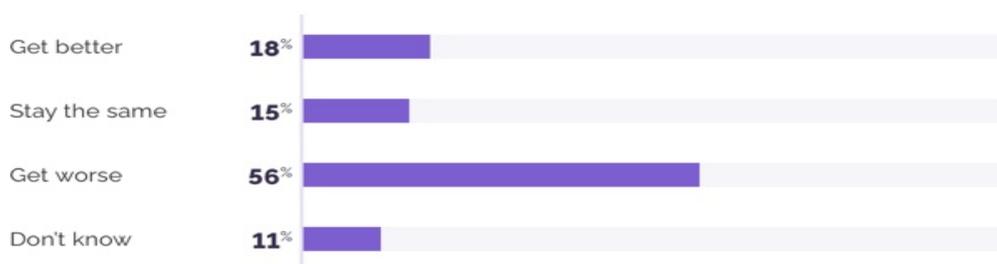
<sup>11</sup> Cfr. "Federal Arrests Show No Sign That Antifa Plotted Protests", *The New York Times*, 12 giugno 2020, <https://www.nytimes.com/2020/06/11/us/antifa-protests-george-floyd.html>. Il presidente Trump ha spesso menzionato il movimento antifascista Antifa, descrivendolo come un'organizzazione radicale e armata, e a volte definendola senza mezzi termini terrorista. In realtà Antifa non è un gruppo organizzato, ma una rete piuttosto lasca di attivisti e gruppi anarchici di sinistra che comprende un numero esiguo di aderenti. Il direttore dell'Fbi Christopher Wray ha definito Antifa "più un'ideologia che un'organizzazione" durante un'audizione in Congresso: cfr. "FBI director says antifa is an ideology, not an organization", Associated Press, 18 settembre 2020, <https://apnews.com/article/donald-trump-race-and-ethnicity-archive-bdd3b6078e9efadcfcd0be4b65f2362e>.

Figura 10. Sostegno pubblico a *Black Lives Matter*<sup>12</sup>



Fonte: Pew Research Center, 16 settembre 2020, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/09/16/support-for-black-lives-matter-has-decreased-since-june-but-remains-strong-among-black-americans/>.

Figura 11. L'effetto della riconferma di Trump sull'ordine pubblico<sup>13</sup>



Fonte: YouGov, 2 settembre 2020, <https://today.yougov.com/topics/politics/survey-results/daily/2020/09/02/cacb4/2>.

Come accennato sopra, la gestione della pandemia e la scelta di puntare sul messaggio *law and order* in materia di divisioni razziali sono un'eloquente testimonianza della strategia di Trump

*La nomina di un giudice alla Corte Suprema ha grande rilevanza politica*

di mobilitazione dell'elettorato conservatore. Un'altra questione su cui Trump ha deliberatamente privilegiato la sua base elettorale è la **nomina di un giudice alla Corte Suprema**, il vertice del potere giudiziario degli Stati Uniti. Essa è non solo l'**ultima autorità in materia di costituzionalità** delle norme, sia federali sia statali, ma in alcuni casi funziona anche in modo non dissimile da una corte di cassazione (è cioè il **tribunale**

**di ultima istanza**). Per quanto riguarda il **valore della giurisprudenza della Corte Suprema**, vale la pena ricordare che il principio dello *stare decisis* – che crea una gerarchia di fatto nelle giurisdizioni di *common law* – fa discendere a cascata la decisione della Corte suprema su tutte le altre giurisdizioni inferiori e, così, pone il sigillo del giudicato costituzionale sulle questioni di diritto. I casi in cui la Corte Suprema è chiamata a decider su temi politicamente sensibili sono numerosi e riguardano questioni di enorme importanza per l'elettorato degli Usa. Il fatto che i

<sup>12</sup> Le categorie di intervistati includono tutti gli adulti nel riquadro in alto; bianchi, neri, ispanici e asiatici nel riquadro di mezzo; solo gli adulti bianchi nel riquadro in basso, divisi in elettori democratici o tendenzialmente democratici ed elettori repubblicani o tendenzialmente repubblicani.

<sup>13</sup> Le categorie includono coloro che hanno risposto che la situazione di ordine pubblico migliorerà (*get better*), resterà invariata (*stay the same*), peggiorerà (*get worse*), oltre a quelli che non sanno la risposta (*don't know*).

giudici supremi **servano a vita** aumenta considerevolmente la loro autorità. Determinare la composizione della Corte, i cui **nove membri** sono nominati dal presidente e approvati dal Senato, è pertanto una delle massime priorità dei partiti (Tab. 3).

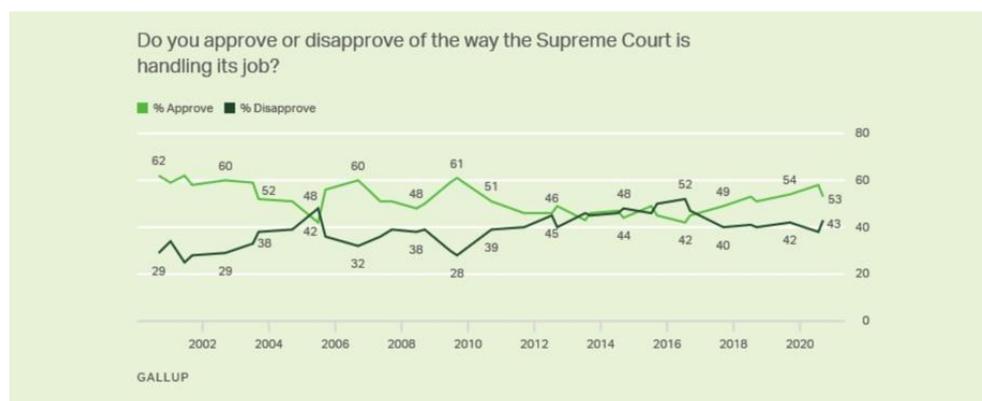
<b>Tabella 3. Composizione attuale della Corte Suprema degli Stati Uniti</b>				
<i>Giudice</i>	<i>Età</i>	<i>Data di incarico</i>	<i>Nomina presidenziale</i>	<i>Area politica di riferimento</i>
<b>John G. Roberts</b> , presidente	65	29 settembre 2005	George W. Bush	Conservatrice
<b>Clarence Thomas</b>	72	23 ottobre 1991	George H.W. Bush	Conservatrice
<b>Stephen Breyer</b>	82	3 agosto 1994	Bill Clinton	Progressista
<b>Samuel Alito</b>	70	31 gennaio 2006	George W. Bush	Conservatrice
<b>Sonia Sotomayor</b>	66	8 agosto 2009	Barack Obama	Progressista
<b>Elena Kagan</b>	60	7 agosto 2010	Barack Obama	Progressista
<b>Neil Gorsuch</b>	53	7 aprile 2017	Donald Trump	Conservatrice
<b>Brett Kavanaugh</b>	55	6 ottobre 2018	Donald Trump	Conservatrice
<i>Vacante</i>				

*I Repubblicani in Senato hanno promesso di approvare la nomina prima delle elezioni*

Oggi la Corte Suprema comprende **cinque membri di area conservatrice** e **tre di area progressista**. Il **nono posto** è stato reso **vacante** dalla morte di Ruth Bader Ginsburg, di area liberal, lo scorso settembre. Trump, che ha già nominato due giudici supremi (più numerosi altri per le corti federali minori), ha immediatamente selezionato una candidata conservatrice per il posto lasciato vacante da

Ginsburg, Amy Coney Barrett. I Repubblicani in Senato hanno promesso di approvare la nomina **prima delle elezioni**, suscitando le proteste dei Democratici. Mentre nulla vieta al presidente e al Senato di nominare e approvare un giudice supremo durante il loro mandato naturale, nel 2016 i Repubblicani in Senato avevano **bloccato lo scrutinio di un giudice supremo nominato da Obama** con l'argomento che non sarebbe stato opportuno procedere in un anno elettorale. Il fatto che Obama avesse fatto la sua nomina nove mesi e Trump solamente poco più di un mese prima dell'elezione rende il contrasto tra l'atteggiamento dei Repubblicani nel 2016 e nel 2020 ancora più stridente. Allo stato attuale, la fiducia del pubblico in questo massimo organo dello stato non sembra aver risentito significativamente del clima di acuta polarizzazione della politica americana (Fig. 12).

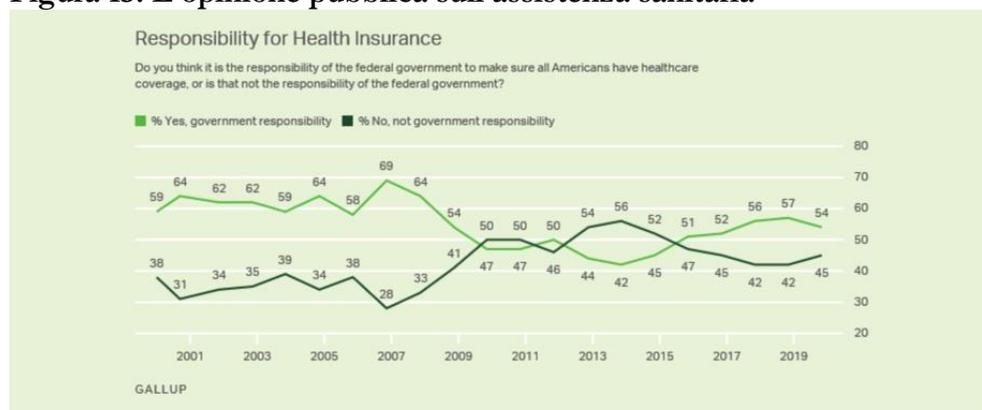
Figura 12. Fiducia pubblica nella Corte Suprema<sup>14</sup>



Fonte: Gallup, <https://news.gallup.com/poll/4732/supreme-court.aspx>.

Il timore dei Democratici è che una Corte Suprema con una maggioranza conservatrice di 6-3 potrebbe rovesciare sentenze emesse dalla Corte in passato (anche durante il periodo di maggioranza conservatrice) riguardo a questioni centrali come l'**assistenza sanitaria** e il **diritto all'aborto**, nonostante in generale l'opinione pubblica sembri favorire entrambi (Figg. 13 e 14).

Figura 13. L'opinione pubblica sull'assistenza sanitaria<sup>15</sup>

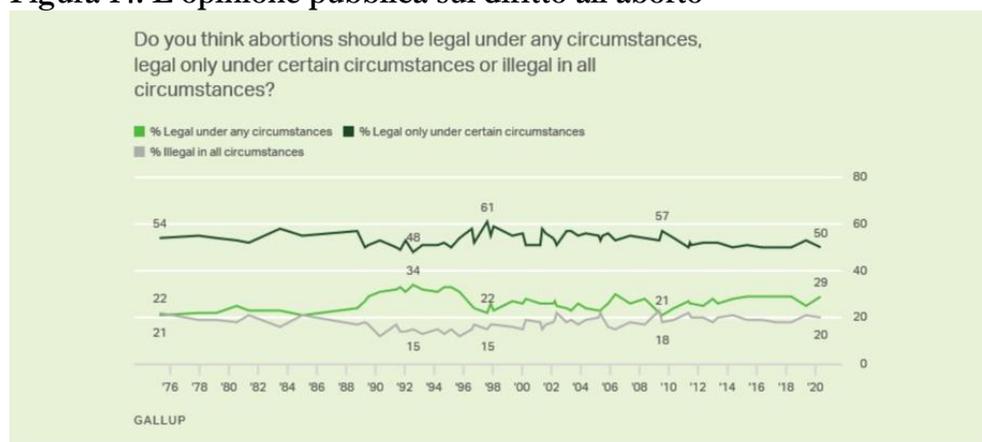


Fonte: Gallup, <https://news.gallup.com/poll/4708/healthcare-system.aspx>.

<sup>14</sup> La domanda rivolta agli intervistati è la seguente: “Lei approva o disapprova il modo in cui la Corte Suprema sta facendo il suo lavoro?”

<sup>15</sup> La domanda rivolta agli intervistati è la seguente: “Lei ritiene debba essere responsabilità del governo federale assicurarsi che tutti i cittadini americani abbiano una copertura assicurativa sanitaria, o pensa che non sia di responsabilità del governo federale?”

Figura 14. L'opinione pubblica sul diritto all'aborto<sup>16</sup>



Fonte: Gallup, <https://news.gallup.com/poll/1576/abortion.aspx>.

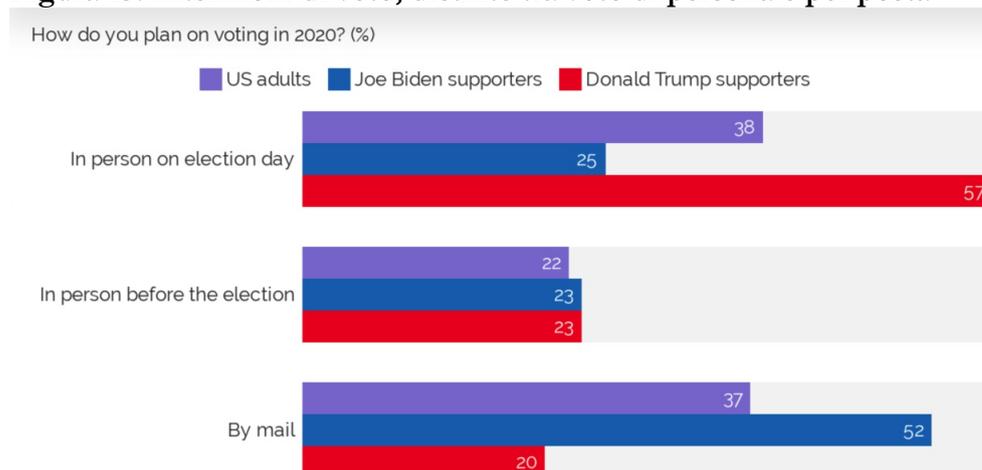
Un'ultima, ma certamente non meno fondamentale, questione che sta animando la campagna riguarda il **voto per posta**. Come ricordato nella Sezione 1, il voto per posta è una **pratica ben consolidata** negli Stati Uniti, che quest'anno è **destinata a crescere** a causa della pandemia. Si tratta pertanto di una pratica comunemente accettata. Eppure il presidente Trump ha ripetutamente e pubblicamente affermato (anche durante il primo dibattito con Biden) che il voto per posta sarebbe **soggetto a frodi di massa**, nonostante **vi siano prove del contrario** (lo stesso Trump ha votato per posta nelle elezioni di metà mandato del 2018).<sup>17</sup> Stando ai critici, il presidente starebbe tentando di **delegittimare preventivamente l'esito del voto di novembre** qualora Biden dovesse prevalere grazie ai voti espressi via posta. Infatti, i sondaggi indicano chiaramente che la maggior parte di coloro che intendono ricorrere a questa pratica sostiene il candidato democratico (Fig. 14). Se i margini tra Biden e Trump fossero sottili si potrebbe verificare l'effetto del cosiddetto **miraggio rosso** (dove 'rosso' sta per il colore dei Repubblicani), in base al quale Trump potrebbe risultare in vantaggio il 3 novembre negli stati chiave per poi vedere questo vantaggio erodersi man mano che vengono contati i voti per posta.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> La domanda rivolta agli intervistati è la seguente: "Lei ritiene che l'aborto debba essere legale in ogni circostanza, limitatamente a determinate circostanze, o che debba essere illegale in tutte le circostanze?"

<sup>17</sup> Uno studio sulle frodi accertate nel periodo 2000-2012 ha rilevato un'incidenza statisticamente insignificante delle frodi per posta: 491 casi in tutto su un totale di miliardi; cfr. Robert Farley, "Trump's Latest Voter Fraud Misinformation", *FactCheck*, 10 aprile 2020, <https://www.factcheck.org/2020/04/trumps-latest-voter-fraud-misinformation/>; "AP FACT CHECK: Trump's big distortions on mail-in voting", Associated Press, 17 settembre 2020, <https://apnews.com/article/virus-outbreak-election-2020-ap-fact-check-elections-voting-fraud-and-irregularities-8c5db90960815f91f39fe115579570b4>.

<sup>18</sup> Marshall Cohen, "Deciphering the 'red mirage,' the 'blue shift,' and the uncertainty surrounding election results this November", CNN, 1 settembre 2020, <https://edition.cnn.com/2020/09/01/politics/2020-election-count-red-mirage-blue-shift/index.html>.

**Figura 15. Intenzioni di voto, distinte tra voto di persona e per posta<sup>19</sup>**



Fonte: YouGov, 28 agosto 2020, <https://today.yougov.com/topics/politics/articles-reports/2020/08/28/how-many-people-are-mailing-their-vote>.

Denunciando il voto per posta e esplicitamente **rifiutandosi di impegnarsi per un trasferimento pacifico del potere** qualora fosse sconfitto, Trump ha così messo in discussione l'**integrità stessa del processo elettorale**. Tuttavia, il Senato Usa ha approvato all'unanimità una risoluzione che riafferma “il suo impegno per il trasferimento ordinato e pacifico del potere richiesto dalla Costituzione degli Stati Uniti”.

---

<sup>19</sup> La domanda rivolta agli intervistati è la seguente: “Come intende votare quest’anno, di persona il giorno dell’elezione, di persona prima dell’elezione o per posta?”

# Next Generation EU. Esito del negoziato e prospettive per l'Unione Europea

di Nicoletta Pirozzi\*

C'è chi lo ha definito il “momento Hamilton” dell'Unione Europea, riferendosi al padre fondatore degli Stati Uniti e primo segretario al Tesoro che nel 1790 dichiarò che il governo federale si sarebbe fatto carico dei debiti contratti dagli stati federati durante la guerra di indipendenza. C'è chi ha parlato di un “welfare state continentale”.

Fuori dalla retorica, il pacchetto *Next Generation EU*, approvato dai capi di stato e di governo nel luglio 2020, rappresenta senza dubbio un passaggio cruciale sia per le prospettive di ripresa dei singoli stati membri alle prese con le conseguenze sanitarie, economiche e sociali della pandemia del Covid-19, sia per il processo di integrazione europea nel suo complesso.

*Next Generation EU è un  
passaggio storico  
nell'integrazione europea*

Per valutarne la portata, è necessario in primo luogo ricostruire le tappe del processo che ha portato alla sua adozione (Parte I). Segue un'analisi dell'accordo raggiunto al vertice di luglio e un'illustrazione del calendario di attuazione da parte degli stati membri e della Commissione, sia nelle capitali nazionali che a Bruxelles, con la presentazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza (Parte II). Infine, si valutano alcune delle implicazioni dell'accordo a livello politico-istituzionale europeo (Parte III).

## 1. Verso il *Next Generation EU*: origine e tappe principali

L'emergenza Covid-19 ha messo a dura prova la tenuta dell'Unione Europea: quasi tre milioni e mezzo di contagiati, più di 150.000 morti<sup>20</sup> e un impatto sul Pil nel 2020 che la Commissione europea ha stimato all'8,7 per cento per l'Eurozona e all'8,3% per l'intera Unione.<sup>21</sup> La pandemia, inoltre, ha avuto conseguenze asimmetriche tra i paesi membri e i cittadini dell'Ue, alimentando ulteriormente le divisioni politiche ed economiche già manifestatesi con virulenza a partire dalla grande recessione del 2008 e della successiva crisi del debito sovrano nell'Eurozona (2010-12).

---

\* L'autrice è Responsabile delle Relazioni Istituzionali e Direttore del Programma Istituzioni e Politiche dell'Unione Europea dello Iai.

<sup>20</sup> Dati al 20 settembre 2020.

<sup>21</sup> Commissione europea, *Summer 2020 Economic Forecast: A deeper recession with wider divergences*, 7 luglio 2020, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/summer-2020-economic-forecast-deeper-recession-wider-divergences\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/summer-2020-economic-forecast-deeper-recession-wider-divergences_en)

*Con quasi 3 milioni di contagi e più di 150 mila morti, e un crollo del Pil del 8,7%, il Covid-19 ha messo a dura prova l'Ue*

Le prime reazioni all'emergenza in Europa sono state caotiche, con profonde spaccature all'interno dell'Unione e dell'Eurozona. Ben sette stati (Polonia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Danimarca, Cipro, Lettonia e Lituania) hanno chiuso unilateralmente i confini allo scoppio dell'emergenza. Altri – come Francia e Germania – hanno inizialmente bloccato la fornitura di materiale medico di protezione

agli altri paesi europei.

Tra le istituzioni, la prima a reagire è stata la Bce, con un intervento straordinario di *quantitative easing* (QE) da 750 miliardi di euro (il QE, letteralmente “allentamento quantitativo”, è una politica monetaria ultra-espansiva). I commissari europei Paolo Gentiloni e Thierry Breton hanno auspicato un “fondo per la rinascita” dell'Europa in una lettera congiunta del 5 aprile 2020.<sup>22</sup> Poi è arrivato il pacchetto da 540 miliardi di euro concordato dall'Eurogruppo il 9 aprile, approvato dal Consiglio europeo il 23 aprile e operativo a partire dal 1° giugno. Il pacchetto prevede tre strumenti: il Meccanismo europeo di stabilità (Mes) per finanziare i costi diretti e indiretti della sanità senza condizioni; i finanziamenti della Banca europea per gli investimenti (Bei) per le imprese; e il prestito per finanziare le casse integrazioni nazionali, noto con l'acronimo Sure (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*). Non potendo trovare un accordo sui punti più spinosi, i capi di stato e governo hanno incaricato la Commissione europea di presentare una proposta per un Fondo per la ripresa, o *Recovery Fund*, entro il 6 maggio successivo.<sup>23</sup>

La proposta della Commissione europea è arrivata soltanto il 27 maggio, ma è stata dirompente. Il terreno era stato preparato da Francia e Germania, che il 18 maggio avevano presentato una proposta congiunta per un *Recovery Fund* da 500 miliardi di euro, finanziato attraverso l'emissione di titoli di debito della Commissione europea per conto dell'Ue e diretto – attraverso sussidi (*grants*) e non prestiti (*loans*) – al sostegno dei settori e dei paesi che hanno pagato il prezzo più alto nella crisi.<sup>24</sup>

La Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha presentato il piano, ribattezzato *Next Generation EU*, durante una seduta straordinaria del Parlamento europeo. Il piano, che ammonta a 750 miliardi di euro, di cui 500 miliardi di euro a fondo perduto e 250 miliardi di prestiti da restituire, ha rappresentato l'apice delle misure messe in campo per fronteggiare i danni causati dalla pandemia di Covid-19.<sup>25</sup> Soprattutto, però, *Next Generation EU* marca un passaggio storico nell'integrazione europea. La sua eccezionalità sta nella proposta che la Commissione emetta obbligazioni sui mercati finanziari per conto dell'Unione Europea per raccogliere i fondi da erogare principalmente attraverso sovvenzioni. Questo – secondo le stime della Commissione – avrebbe richiesto un aumento significativo del bilancio comune fino al 2 per cento del reddito nazionale lordo cumulato di tutti gli stati membri e l'introduzione di “risorse proprie” dell'Unione.

La palla è passata al Consiglio europeo, che avrebbe dovuto trovare la quadra tra le posizioni divergenti degli stati membri, e soprattutto tra il blocco dei cosiddetti ‘frugali’ (Austria,

---

<sup>22</sup> Paolo Gentiloni e Thierry Breton, “Un fondo per la rinascita”, *Corriere della Sera*, 5 aprile 2020, [https://www.corriere.it/esteri/20\\_aprile\\_05/fondo-la-rinascita-f591fe90-775d-11ea-9a9a-6cb2a51f0129.shtml](https://www.corriere.it/esteri/20_aprile_05/fondo-la-rinascita-f591fe90-775d-11ea-9a9a-6cb2a51f0129.shtml)

<sup>23</sup> Consiglio europeo, *Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo*, 23 aprile 2020, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/>

<sup>24</sup> Ambasciata di Francia in Italia, *Iniziativa franco-tedesca per il rilancio europeo in seguito alla crisi del coronavirus*, 18 maggio 2020, <https://it.ambafrance.org/Iniziativa-franco-tedesca-per-la-ripresa-europea-di-fronte-alla-crisi-del>

<sup>25</sup> Commissione europea, *Europe's moment: Repair and prepare for the next generation*, Press Release, 27 maggio 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_940](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940)

Danimarca, Paesi Bassi, Svezia) e quello dei ‘Mediterranei’. Le divisioni riguardavano in particolare l’ampiezza del fondo, il tipo di finanziamenti e il bilanciamento tra prestiti (da restituire) e sussidi (a fondo perduto), oltre che al legame tra il nuovo fondo e il bilancio pluriennale dell’Unione per il 2021-2027.

## 2. L’accordo sul Next Generation EU e il processo di attuazione

Il Consiglio europeo di luglio è stata una vera e propria maratona negoziale: iniziato il 17 luglio, si è chiuso dopo quattro giorni e più di novanta ore di riunioni a 27 e in gruppi ristretti tra stati membri. Era un vertice attesissimo: il primo in presenza a Bruxelles dallo scoppio del Covid-19, il primo della presidenza tedesca del Consiglio dell’Ue e un passaggio cruciale per la ripresa europea.

Il risultato raggiunto è un ottimo accordo, forse il migliore possibile date le circostanze.<sup>26</sup> Le delegazioni si sono battute soprattutto sui numeri. Il vertice ci ha consegnato uno strumento ambizioso che mobilerà 750 miliardi di euro, la stessa cifra proposta dalla Commissione europea. Cambia la ripartizione tra prestiti (360 miliardi di euro) e sussidi (390 miliardi di euro), frutto del compromesso tra frugali e Mediterranei. La quota dei sussidi era già stata ridotta dalla proposta che il Presidente del Consiglio europeo Charles Michel aveva presentato come base negoziale del vertice. Alla fine si è arrivati sotto quota 400, che era la linea rossa tracciata da molti paesi – tra cui Germania, Francia, ma anche Italia – a seguito di un negoziato molto duro da parte dei paesi ‘frugali’, primi fra tutti i Paesi Bassi. Tuttavia, l’Italia ha guadagnato intorno ai 36 miliardi di prestiti e mantenuto i sussidi praticamente inalterati rispetto alla proposta iniziale della Commissione: circa 208,8 miliardi di euro di cui 127,4 di prestiti (rispetto a 90,9) e 81,4 di contributi a fondo perduto (solo 400 milioni in meno rispetto alla proposta della Commissione), disponibili a partire dal 2021.

Il capitolo più sostanzioso del pacchetto Next Generation EU è il Fondo per la ripresa e la resilienza, con 672,5 miliardi di euro. Gli altri programmi inclusi nel pacchetto sono: React-Eu, acronimo di *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe* (47,5 miliardi di euro) che finanzierà le spese per sanità, sostegno all’occupazione e aiuti alle imprese nei territori più colpiti dalla pandemia; il programma Horizon Europe, che sostiene la ricerca di base (5 miliardi di euro); InvestEU, a sostegno degli investimenti strategici (5,6 miliardi di euro); il piano di sviluppo rurale (7,5 miliardi di euro) per sostenere le aree rurali e attuare le riforme necessarie in linea con il Green Deal europeo; fondo per una transizione giusta, che servirà ad aiutare le regioni più vulnerabili ad affrontare le conseguenze socio-economiche della transizione ecologica (con un’allocazione di 10 miliardi di euro); e infine RescEu (1,9 miliardi di euro) come parte del Meccanismo europeo di protezione civile.

*Next Generation EU prevede  
trasferimenti a fondo perduto  
per 390 miliardi*

---

<sup>26</sup> Consiglio europeo, *Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020)* – *Conclusions*, Bruxelles, 21 luglio 2020, [https://www.consilium.europa.eu//media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf?utm\\_source=dsms-auto&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=European+Council+conclusions%2c+17-21+July+2020](https://www.consilium.europa.eu//media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=European+Council+conclusions%2c+17-21+July+2020)

## Gli importi a titolo di Next Generation EU per singolo programma

	Miliardi di euro
<b>Dispositivo per la ripresa e la resilienza</b>	672,5
di cui SOVVENZIONI	360
di cui PRESTITI	312,5
<b>React-Eu</b>	47,5
<b>Horizon Europe</b>	5
<b>InvestEu</b>	5,6
<b>Sviluppo rurale</b>	7,5
<b>Fondo per una transizione giusta</b>	10
<b>RescEu</b>	1,9
<b>Totale</b>	<b>750</b>

Fonte: elaborazione da dati del Consiglio dell'Unione Europea  
<https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/ngeu-covid-19-recovery-package/>

I contributi saranno distribuiti ai vari paesi tra il 2021 e il 2023: il 70 per cento dei fondi dovrà essere impegnato nel biennio 2021-2022, mentre il restante 30 per cento deve essere impegnato entro la fine del 2023. Fino al 2022, l'allocazione si basa su tre criteri: Pil pro capite, livello di disoccupazione nel periodo 2015-2019 e popolazione (questo era il vecchio criterio già proposto dalla Commissione a maggio). Dal 2023 il parametro diventerà la perdita del Pil reale nel periodo 2020-2022 (nuovo metodo introdotto con l'accordo).

*670 dei 750 miliardi di Next Generation EU sono destinati al Fondo per la ripresa e la resilienza*

Spetterà alla Commissione la valutazione delle richieste di finanziamento contenute nei Piani nazionali di rilancio e resilienza, che dovranno essere presentati in bozza entro il 15 ottobre 2020 e poi nella loro versione finale entro il 30 aprile 2021. Essi devono essere redatti tenendo presenti le raccomandazioni Ue per ogni paese pubblicate negli ultimi anni e puntare al rafforzamento della crescita, in modo coerente alla transizione verde e digitale dell'economia. Nell'esame complessivo dei Piani, i

criteri che saranno utilizzati per valutare progetti e investimenti riguardano la performance dei paesi sulla base dei parametri del Semestre europeo (il meccanismo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio in ambito Ue), a livello economico, di sostenibilità, di resilienza, e il raggiungimento degli obiettivi individuati dalla Commissione. Nel suo discorso sullo Stato dell'Unione pronunciato di fronte alla plenaria del Parlamento europeo, la Presidente von der Leyen ha specificato che il 37 per cento del Next Generation EU sarà destinato al raggiungimento degli obiettivi del Green Deal europeo, mentre il 20 per cento sarà investito nel digitale.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Commissione europea, *State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary*, Bruxelles, 16 settembre 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_20\\_1655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655)

La condizionalità che riguarda il rispetto dello stato di diritto, che doveva essere inclusa nell'accordo, è stata fortemente diluita. Nelle conclusioni del Consiglio troviamo il riferimento al rispetto dello stato di diritto e si legge anche che il Consiglio europeo se ne occuperà il prima possibile, ma non è stato previsto un meccanismo per legare l'erogazione dei fondi al rispetto dello stato di diritto – una preoccupazione crescente data la decisa svolta autoritaria impressa alla politica e istituzioni nazionali da parte dei governi di Polonia e soprattutto Ungheria. La mancanza di un collegamento diretto è stata confermata anche dalla Presidente von der Leyen, la quale si è limitata a richiamare la necessità di proteggere il *Next Generation EU* da frodi, corruzione e conflitti di interesse.<sup>28</sup>

I fondi saranno dunque erogati solo al raggiungimento di obiettivi misurabili concordati anticipatamente. Il ruolo di coordinamento, supporto e valutazione è affidato ad una speciale task force della Commissione (Recover), che lavora in stretta collaborazione con la Direzione generale Affari economici e finanziari (Dg Ecfi). Su indicazione della Commissione, che ha tempo due mesi, sarà il Consiglio dell'Ue a prendere la decisione sugli stanziamenti, votando a maggioranza qualificata (55 per cento dei paesi pari al 65 per cento della popolazione Ue).

Il potere di veto, tanto voluto dagli olandesi, è stato così scongiurato. Resta però la possibilità per uno stato membro di attivare un 'freno d'emergenza' che deferisca la questione al Consiglio europeo. Inoltre, per bloccare l'erogazione dei fondi è necessario il voto contrario di 13 su 27 paesi, purché questi rappresentino almeno il 35 per cento della popolazione europea (quella che nel gergo Ue si chiama "minoranza di blocco"). Tutta la procedura non potrà superare i tre mesi di tempo. Non si è dunque ricaduti in una logica puramente intergovernativa del consenso, che in tante occasioni e in molti settori ha condannato l'Unione all'inazione o a un'azione tardiva e subottimale, a scapito soprattutto dei suoi cittadini.

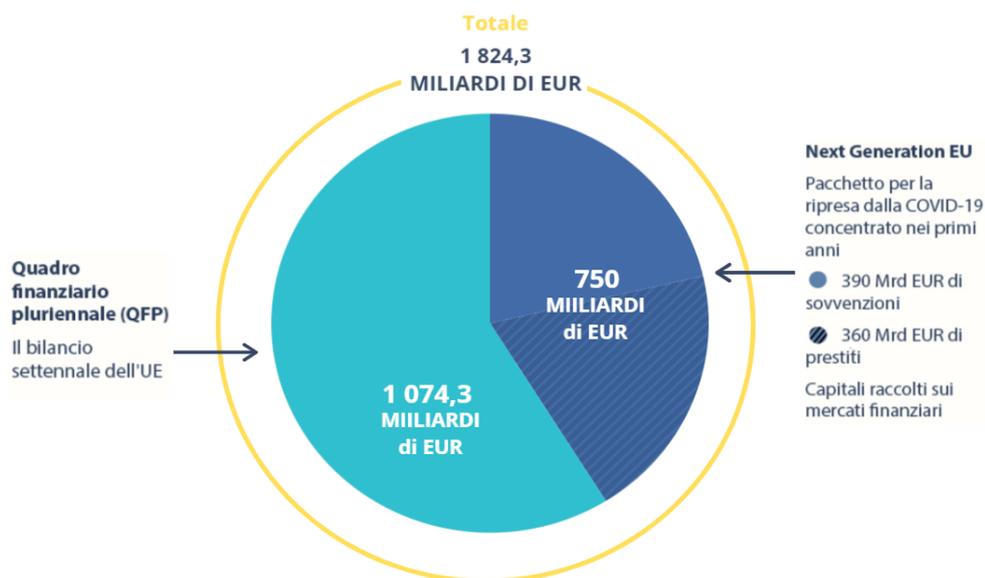
La parte dei fondi presi a prestito dovrà essere rimborsata dagli stati membri a partire dal 2027 in modo graduale fino al 31 dicembre 2058. Per quanto riguarda i trasferimenti a fondo perduto, sono previsti due meccanismi per garantire l'emissione dei titoli: le tasse e i contributi che ogni paese dà al bilancio pluriennale 2021-2027. Al fine di ridurre il peso sui contributi nazionali, è ora in corso una procedura di consultazione tra il Consiglio dell'Ue e il Parlamento europeo sull'introduzione di nuove risorse proprie dell'Unione, sulla base di una proposta della Commissione europea.<sup>29</sup> Il piano è di portare il massimale delle "risorse proprie" dell'Ue in maniera permanente dall'1,2 all'1,4 per cento del Rnl dell'Unione, con un ulteriore aumento dello 0,6 per cento previsto fino alla fine del 2058. Una tassa sulla plastica sarà introdotta già dal gennaio 2021, mentre le proposte per nuove risorse proprie comprendono tasse sul carbonio, sul digitale e sulle transazioni finanziarie.

---

<sup>28</sup> Commissione europea, *State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary*, Bruxelles, cit.

<sup>29</sup> Commissione europea (2020), *Proposta modificata di DECISIONE DEL CONSIGLIO relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea*, COM(2020) 445 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=COM:2020:445:FIN&rid=2>; Consiglio dell'Unione europea, *Proposal for a Council Decision on the system of Own Resources of the European Union*, 10025/20, Bruxelles, 29 luglio 2020, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10025-2020-INIT/en/pdf>; Parlamento europeo, *Draft European Parliament legislative resolution on the on the draft Council decision on the system of Own Resources of the European Union*, 3 settembre 2020, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0146\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0146_EN.html)

## Spesa dell'UE (2021-2027)



Fonte: elaborazione da dati del Consiglio dell'Unione europea  
<https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/recovery-plan-mff-2021-2027/>

*Al netto di Next  
Generation EU, il bilancio  
Ue 2021-27 è un  
compromesso al ribasso*

Il Next Generation EU andrà ad aggiungersi al regolare bilancio settennale dell'Unione Europea, fissato a 1.074,3 miliardi di euro. Al netto del Next Generation EU, si tratta di una riduzione del bilancio dell'Unione, ben al di sotto di quanto auspicato dalla Commissione e dal Parlamento europeo. Per trovare la quadra, durante il vertice di luglio sono stati aumentati gli sconti ai contribuenti netti del bilancio: nello specifico, all'Austria andranno 565 milioni di euro annui di rimborsi, alla Danimarca 322 milioni, ai Paesi Bassi 1921 miliardi e alla Svezia 1069 miliardi. Cresce anche dal 20 al 25 per cento la quota dei dazi destinata agli stati membri. Invariati invece i 3,67 miliardi per la Germania. Tali risorse saranno tolte dall'ammontare complessivo del bilancio Ue, penalizzando programmi rilevanti come quelli a favore della ricerca, dell'innovazione, della difesa, del clima, della migrazione e della salute (scesi a 77,5 miliardi di euro rispetto ai 190 miliardi di euro proposti dalla Commissione europea).

Tutti i quaranta programmi inseriti nel prossimo bilancio settennale dovranno ora essere approvati dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Ue, e a giudicare dalla risoluzione adottata dagli europarlamentari all'indomani del vertice di luglio il processo non sarà privo di ostacoli.<sup>30</sup> I punti critici per il Parlamento europeo restano le questioni relative al rispetto dello stato di diritto, all'introduzione di nuove risorse proprie dell'Unione, alla salvaguardia di programmi faro dell'Unione come Horizon Europe e Erasmus+, all'attenzione gli Obiettivi di sviluppo sostenibile e l'impatto di genere, nonché la *governance* del Next Generation EU, nella quale rivendica un ruolo maggiore a salvaguardia del metodo comunitario.

<sup>30</sup> Parlamento europeo, *Resolution of 23 July 2020 on the conclusions of the extraordinary European Council meeting of 17-21 July 2020*, (2020/2732(RSP)), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0206\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0206_EN.html)

### 3. Le implicazioni politico-istituzionali per l'Unione e l'Italia

Al di là dei numeri, dal Consiglio europeo di luglio è emerso molto in termini di equilibri europei, istituzionali e politici, e di prospettive per il processo di integrazione. L'accordo finale mantiene i caratteri rivoluzionari che erano stati messi sul tavolo dalla proposta franco-tedesca prima e dalla Commissione europea poi. Sarà la Commissione a emettere obbligazioni sui mercati finanziari per conto dell'intera Unione Europea per finanziare il Next Generation EU, infrangendo definitivamente il tabù della condivisione del debito a livello europeo. Serviranno anche nuove risorse proprie dell'Unione, possibile anticamera di un'Unione fiscale.

Sembra quindi che l'Unione post-Brexit abbia retto il colpo del Covid-19 e anzi si avvii a una fase di più avanzata integrazione. Se anche i paesi 'frugali' – passati da quattro a cinque nel corso del vertice, con l'aggiunta della Finlandia – hanno resistito a una maggiore integrazione (in qualche modo facendo le veci del Regno Unito), non sono riusciti ad arrestare i piani più 'integrazionisti' degli altri stati membri. Certo, permangono forti differenze nazionali e all'interno delle famiglie politiche europee, e questo pone interrogativi per il futuro, quando l'Unione uscirà dalla fase emergenziale generata dal coronavirus e bisognerà ragionare sulle riforme strutturali della *governance* europea. Sembra sempre più probabile una prospettiva di integrazione differenziata, nella quale un gruppo di stati membri possa decidere di andare avanti verso un'integrazione più stretta in certi settori, lasciando aperta la porta a chi vorrà e potrà aggregarsi in seguito.

Infine, la coppia franco-tedesca si è confermata saldamente alla guida del processo comunitario. La ritrovata intesa tra la cancelliera Angela Merkel e il presidente Emmanuel Macron è stata determinante: non solo ha messo le carte sul tavolo con la proposta congiunta del maggio scorso, ma è stata il vero motore del processo negoziale, coadiuvata dal presidente del Consiglio europeo Charles Michel e dalla presidente della Commissione Ursula von der Leyen. Abbandonati definitivamente i panni di leader riluttante e prese le distanze dal fronte dei 'frugali', la cancelliera Merkel ha consegnato al vertice il suo più lascito politico europeo.

Durante i negoziati a Bruxelles, l'Italia è rimasta saldamente ancorata alla coppia franco-tedesca e al fronte dei 'Mediterranei'. Nonostante una posizione negoziale debole a causa delle sue condizioni economico-finanziarie, la strategia pervicace e risoluta del team negoziale italiano ha pagato. Adesso serviranno visione, coraggio politico e sostegno dei cittadini per realizzare le molte promesse e rispondere alle aspettative generate da questo ambizioso progetto di rinascita europea che è il *Next Generation EU*.

*Next Generation EU rompe definitivamente il tabù della mutualizzazione del debito*

## Gli Stati Uniti e il conflitto in Libia: rischi e opportunità del ritorno in scena di Washington

di Andrea Dessì\*

Nel conflitto internazionalizzato libico, dove le ingerenze esterne e la molteplicità di attori sovrapposti emergono come caratteristiche inconfutabili della crisi, gli Stati Uniti sono finora rimasti in disparte, in linea col graduale disimpegno seguito all'intervento Nato del 2011 e l'assassinio del proprio ambasciatore, Christopher Stevens, da parte di un commando di jihadisti nel settembre 2012. Dal “*leading from behind*” di Barack Obama alla dichiarazione di Donald Trump nel 2017, quando il presidente disse di non vedere alcun ruolo per gli Stati Uniti in Libia<sup>31</sup>, l'approccio defilato e riluttante degli Stati Uniti era una delle poche costanti del conflitto.

Da qualche mese a questa parte sembra però esserci stata un'inversione di tendenza, o quantomeno una correzione di rotta. Un netto intensificarsi dell'attività diplomatica con e sulla Libia, la recente tregua militare del 21 agosto e una serie di altri avvenimenti sembrano infatti indicare un certo ritorno in voga della Libia a Washington.<sup>32</sup>

Per quanto generalmente positivo, la durata e soprattutto le finalità di questo ritrovato impegno rimangono incognite importanti. Il calcolo Usa non è infatti cambiato. Al netto della lotta al terrorismo e la stabilità dei prezzi del petrolio, la Libia resta un paese relativamente marginale per gli Stati Uniti.

Quello che è cambiato è il nesso tra gli eventi in Libia e una serie di altre questioni di significativo peso geostrategico per la politica estera americana. Tra queste vi sono le tensioni nel Mediterraneo orientale, che rischiano di minare la Nato, l'accresciuta presenza russa in Libia (fonte di profonda apprensione per l'establishment di politica estera Usa) e lo spettro di un (improbabile) intervento militare terrestre da parte dell'Egitto. Quest'ultima eventualità porterebbe il Cairo in conflitto diretto con la Turchia, oramai saldamente schierata a sostegno del governo di Tripoli riconosciuto dall'Onu.

Sono questi gli elementi che hanno convinto l'amministrazione Trump – in primo luogo il Pentagono – a (ri)concentrarsi sulla Libia, sostenendo gli sforzi di Onu e Germania per una tregua militare e il rilancio del dialogo intra-libico. Per la casa bianca di Trump, però, la priorità è congelare il conflitto, almeno sino al voto di novembre, evitando distrazioni e/o incidenti che potrebbero recare imbarazzo al presidente Usa, visto il ruolo che lui stesso ha giocato nel dare tacito sostegno agli stessi attori libici responsabili non solo di aver iniziato l'ultima, e attuale, fase del conflitto militare, ma anche di aver spalancato le porte al ritorno della Russia in Libia.

*Gli Usa in Libia:  
inversione o correzione di  
rotta?*

---

\* L'autore è Direttore del Programma Politica estera italiana e Responsabile di ricerca del Programma Mediterraneo e Medio Oriente dello Iai.

<sup>31</sup> Paolo Mastrolilli, “Trump a Gentiloni: “Non vedo un ruolo degli Usa in Libia”, La Stampa, 21 aprile 2017, <https://www.lastampa.it/esteri/2017/04/21/news/trump-a-gentiloni-non-vedo-un-ruolo-degli-usa-in-libia-1.34621731>

<sup>32</sup> Si veda, “Inside Libya: September 2020, No.1,” Konrad Adenauer Stiftung and Libya Desk, 31 agosto 2020, <https://www.kas.de/documents/282499/282548/Inside+Libya+August.pdf/c2b070bf-8a62-251f-bfb8-41f2bb412b95?version=1.2&t=1599142200729>; Osama al-Sharif, “US takes the lead in Libya as both sides agree to ceasefire,” *Arabnews*, 25 agosto 2020, <https://www.arabnews.com/node/1724426>.

## 1. Il ruolo Usa: defilato e contraddittorio

Il Nord Africa, come il Mediterraneo più in generale, è considerato di secondaria importanza per gli interessi degli Stati Uniti, che considerano l'area ricadere nelle responsabilità dei suoi alleati (europei e mediorientali). Ciò nonostante, sia Obama sia Trump hanno seguito politiche contraddittorie verso la Libia, contribuendo all'indebolimento del processo Onu e quindi al peggioramento del conflitto e la sua internazionalizzazione.<sup>33</sup>

Gli Stati Uniti rimangono un attore indispensabile per favorire un processo di riconciliazione in Libia, forse l'unico capace di fare da spartiacque in una zona, il Mediterraneo allagato, divenuta teatro di scontri ideologici e geopolitici con ampie ricadute sugli interessi nazionali italiani, europei e transatlantici. Washington è l'unica ad avere il peso – politico, economico, militare e diplomatico – per guidare un dialogo multilaterale sulla Libia, ed è l'unica anche ad avere ampi margini di manovra per interagire da una posizione di forza con i molteplici attori esterni coinvolti. Non a caso, da Ankara a Berlino, Roma, Parigi, il Cairo, Doha e Abu Dhabi, si è più volte cercato di convincere gli Stati Uniti ad appoggiare le rispettive strategie in Libia. Altri, particolarmente in Europa, hanno sperato che gli Stati Uniti tornassero a fare da arbitro in una partita geopolitica che vede alleati Usa in diretto conflitto tra loro sul territorio libico.<sup>34</sup>

Per svolgere questo ruolo gli Stati Uniti devono non solo esercitare una leadership, ma anche assicurare un impegno più duraturo. Serve una chiara visione strategica di corto, medio e lungo periodo che racchiuda sia la dimensione *interna* che quella *esterna* al conflitto libico, e meglio rispecchi la sua crescente importanza come conflitto internazionalizzato e sempre più intrecciato con le profonde tensioni nel Mediterraneo orientale e in Medio Oriente.

*L'establishment di  
politica estera Usa è  
diviso sulla Libia*

Tutto questo è mancato nell'approccio Usa, particolarmente durante la presidenza Trump. A differenza di Obama, che cercava di spronare un più alto coinvolgimento degli alleati europei (seppure senza molto successo e, va detto, impegno)<sup>35</sup>, Trump ha ignorato la componente euro-transatlantica della gestione del conflitto. Invece, Washington si è man mano allineata con i suoi alleati mediorientali: gli Emirati Arabi Uniti, l'Arabia Saudita e l'Egitto.<sup>36</sup> Tutti questi

paesi sono fortemente coinvolti nella crisi libica, ma in diretta opposizione al governo riconosciuto dalle Nazioni Unite, che gli stessi Stati Uniti sostengono formalmente. Il Consiglio di sicurezza Onu, con consenso unanime dei propri membri, ha infatti appoggiato la creazione del Governo di accordo nazionale (*Government of National Accord – Gna*) con sede a Tripoli, emerso dagli accordi di Skhirat del dicembre 2015 facilitati dall'Onu e appoggiati dagli Stati Uniti, l'Europa e perfino la Russia.

Da qui nasce la politica contraddittoria a cui si accennava sopra. L'approccio di Trump ha subito diverse inversioni di rotta, una conseguenza della profonda contrapposizione della Casa Bianca con l'establishment burocratico e militare di Washington.<sup>37</sup> Trump ha preso di sorpresa

<sup>33</sup> Ben Fishman, "United States: Reluctant Engagement", in *Foreign Actors in Libya*, Karim Mezran and Arturo Varvelli (eds.), Atlantic Council/ISPI, Ledizioni LediPublishing, 2017, pp.91-110,

[https://www.ispionline.it/sites/default/files/publicazioni/libia\\_nuovofont\\_web.pdf](https://www.ispionline.it/sites/default/files/publicazioni/libia_nuovofont_web.pdf).

<sup>34</sup> Vivian Salama, "Trump steps back from involving himself in Libya's bloody civil war," CNN, 8 agosto 2020,

<https://edition.cnn.com/2020/08/08/politics/trump-libya-civil-war/index.html>.

<sup>35</sup> Jeffrey Goldberg, "The Obama Doctrine," *The Atlantic*, 25 aprile 2016,

<https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>.

<sup>36</sup> Vivian Salama, Jared Malsin and Summer Said, "Trump Backed Libyan Warlord After Saudi Arabia and Egypt Lobbied Him," *Wall Street Journal*, 12 maggio 2019, <https://www.wsj.com/articles/trump-backed-libyan-warlord-after-saudi-arabia-and-egypt-lobbied-him-11557668581>.

<sup>37</sup> Jason Pack, "Turkey Doubles Down on Libya," *The Middle East Institute*, 10 dicembre 2019, <https://www.mei.edu/publications/turkey-doubles-down-libya>.

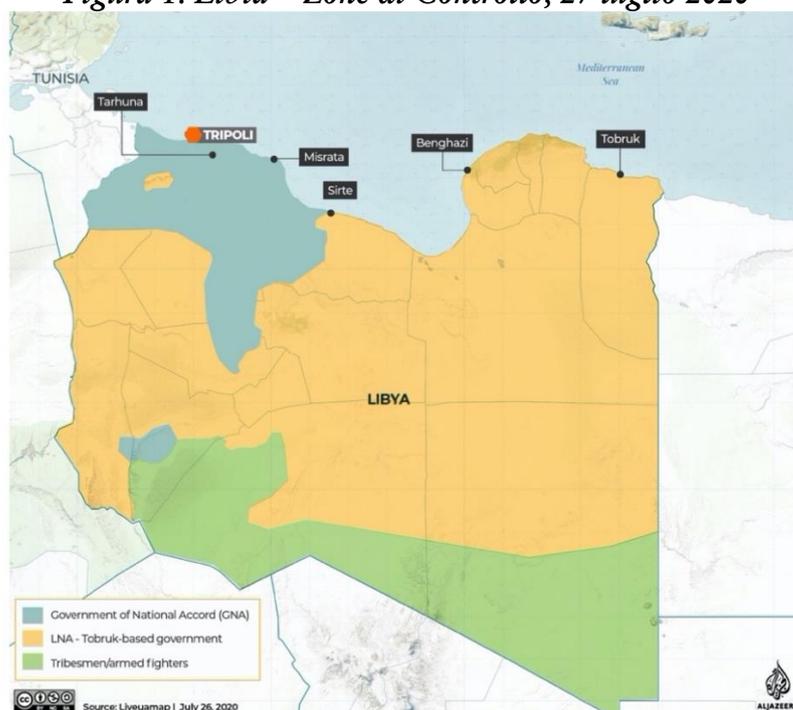
il suo stesso dipartimento di stato con una telefonata al generale Khalifa Haftar, l'autoproclamatosi leader dell'Esercito nazionale libico (*Libyan National Army – Lna*) e l'uomo forte della Libia orientale. La telefonata ha avuto luogo nel bel mezzo dell'offensiva delle forze di Haftar su Tripoli<sup>38</sup> lanciata nell'aprile 2019 con l'appoggio di Egitto, Emirati e Russia, oltre che dalla Francia, unico paese europeo che sin dall'inizio ha deviato dalla linea di comune sostegno al governo di Tripoli.<sup>39</sup>

Queste incertezze sul posizionamento Usa hanno profondamente indebolito il ruolo dell'Onu, contribuendo anche alle dimissioni, nel marzo 2020, dell'Inviato speciale per la Libia, Ghassan Salamé. Lui stesso, in una recente intervista, ha accusato i membri del Consiglio di sicurezza di averlo “pugnalato alle spalle”<sup>40</sup> per via del loro sostegno ad Haftar, che con l'attacco a Tripoli ha fatto saltare il Piano d'azione Onu per la Libia (*UN Action Plan for Libya*) ideato dallo stesso Salamé.

## 2. Il cessate-il-fuoco e le proteste popolari

La campagna militare di Haftar contro il governo di Tripoli è durata quattordici mesi. L'offensiva si è interrotta dopo l'intervento in difesa del Gna della Turchia, consentendo di rompere l'assedio della capitale e respinto le truppe di Haftar verso est. Da giugno 2020, il Gna ha ristabilito il controllo in gran parte della Tripolitania occidentale. Il fronte si è spostato attorno alla città di Sirte e la base militare di al-Jufra, nella Libia centrale, località strategiche per l'accesso alle principali zone di produzione del petrolio libico in Cirenaica. Quest'ultima resta sotto il controllo di Haftar, appoggiato da migliaia di mercenari russi della Wagner Group (un'organizzazione privata di sicurezza che fa capo al Cremlino) e dal sostegno militare e finanziario di Egitto ed Emirati (Figura 1).

**Figura 1: Libia – Zone di Controllo, 27 luglio 2020**



<sup>38</sup> Kathy Gilsinan, “A Warlord Rises in Libya. And Trump is Praising Him,” *The Atlantic*, 24 aprile 2019, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2019/04/trumps-praise-haftar-sends-mixed-messages/587890/>.

<sup>39</sup> Patrick Wintour, “Europe split over how to respond to Haftar assault on Tripoli,” *The Guardian*, 11 aprile 2019, <https://www.theguardian.com/world/2019/apr/11/europe-divided-over-how-to-respond-to-haftar-assault-on-tripoli-libya>.

<sup>40</sup> Noha Elhennawy, “Former Libya envoy accuses Security Council of ‘hypocrisy’,” *AP News*, 2 luglio 2020, <https://apnews.com/bbea014be71d29fd3586f425f7ac0cb3>.

Al fronte vige ora una fragile tregua, annunciata il 21 agosto scorso dal Gna di Tripoli e la Camera dei Rappresentanti (*House of Representatives* – Hor), il cosiddetto ‘parlamento di Tobruk’, eletto durante le contestate elezioni del 2014.<sup>42</sup> Dopo l’annuncio della tregua sono scoppiate proteste popolari in varie località del paese, incluse Tripoli e Bengasi, a dimostrazione di come il conflitto internazionalizzato tra il Gna e la Hor non rappresenti l’unica fonte di preoccupazione. L’accrescere del malcontento sociale e il riemergere di profonde rivalità intra-libiche rappresentano sfide di simile se non superiore portata per la stabilizzazione del paese e il successo del processo diplomatico.

La tregua è frutto di un negoziato guidato dalla Germania e l’Onu, ma nel quale gli Stati Uniti hanno svolto un ruolo chiave, assicurando il consenso di Egitto e Turchia, i principali sponsor delle due parti in conflitto. Il ritorno di Washington è inoltre testimoniato dal recente incremento di incontri e visite in Libia da parte di alti esponenti dei dipartimenti di stato e difesa.<sup>43</sup> Trova anche conferma nei lavori del Congresso, in procinto di approvare una legge – il *Libyan Stabilization Act* – che impone sanzioni su persone fisiche e giuridiche accusate di violare l’embargo Onu sulla vendita di armi alla Libia.<sup>44</sup> E viene ribadita dal forte aumento di dichiarazioni di allarme da parte di Africom, il comando militare Usa con responsabilità per l’intero continente africano, riguardo la presenza russa nel paese.<sup>45</sup> Perfino il Presidente Trump è tornato a parlare di Libia, interloquendo con un ampio raggio di attori per promuovere il cessate-il-fuoco e la ripresa del dialogo intra-libico.

Non vi sono dubbi che la presenza russa in Libia e le crescenti tensioni tra Turchia e Grecia (spalleggiata dalla Francia) nel Mediterraneo orientale sono all’origine della rinnovata attenzione americana verso la Libia. L’invio di caccia russi in Libia orientale a fine maggio 2020 è forse stata la goccia che ha fatto traboccare il vaso.<sup>46</sup> L’internazionalizzazione del conflitto è oramai una realtà assodata. Non più una semplice guerra civile, la crisi libica è diventata teatro di scontri per procura che vedono coinvolti importanti attori regionali e internazionali, ognuno con i propri interessi e strategie.

*La Libia ormai è una guerra  
per procura dominata da  
attori esterni*

Da qui nascono i recenti tentativi dell’Onu e la Germania di concentrarsi soprattutto sulla dimensione *esterna* del conflitto, individuando il ruolo degli sponsor esteri come i reali fautori della recente escalation militare e quindi come principale perno sul quale fare pressione per consentire la stabilizzazione del paese e una ripresa del processo diplomatico. A questi tentativi, sbocciati nella Conferenza internazionale di Berlino sulla Libia tenutasi a gennaio 2020, ha fatto poi seguito l’Unione Europea tramite l’approvazione della missione navale *Irini* volta a far

<sup>41</sup> “Libya: Mapping areas of Military Control,” *Al Jazeera*, 27 luglio 2020, <https://www.aljazeera.com/indepth/interactive/2020/06/libya-mapping-areas-military-control-200604114507211.html>.

<sup>42</sup> “Libya’s UN-recognized government announces immediate ceasefire,” *Al Jazeera*, 22 agosto 2020, <https://www.aljazeera.com/news/2020/08/libya-recognised-government-announces-ceasefire-200821101734944.html>.

<sup>43</sup> Sami Zaptia, “U.S. seeking to forestall Libyan military escalation,” *Libya Herald*, 28 luglio 2020, <https://www.libyaherald.com/2020/07/28/u-s-seeking-to-forestall-libyan-military-escalation/>; “US Ambassador and AFRICOM Commander Stress Need for Military Pause and Return to Negotiations on Visit to Libya,” *Ambasciata Usa in Libia*, 22 giugno 2020, <https://ly.usembassy.gov/us-ambassador-and-africom-commander-stress-need-for-military-pause-and-return-to-negotiations-on-visit-to-libya/>.

<sup>44</sup> Si veda, Christopher M. Blanchard, “Libya: Conflict, Transition, and U.S. Policy,” *Congressional Research Service* (CRS), Aggiornato 26 giugno 2020, <https://fas.org/sgp/crs/row/RL33142.pdf>.

<sup>45</sup> “Russia and the Wagner Group continue to be involved in ground, air operations in Libya,” *AFRICOM*, 24 luglio 2020, <https://www.africom.mil/pressrelease/33034/russia-and-the-wagner-group-continue-to-be-in>.

<sup>46</sup> “US says Russia sent jets to Libya ‘mercenaries,’” *Bbc News*, 26 maggio 2020, <https://www.bbc.com/news/world-africa-52811093>.

rispettare l'embargo di armi sulla Libia, ulteriore elemento che prende di mira la componente esterna al conflitto.

Tale approccio è senz'altro necessario, ma da solo non porterà a una risoluzione del conflitto in Libia. Questa non può che passare per un dialogo intra-libico sostenuto dal consenso popolare e non imposto dall'alto o dall'estero, come fatto più volte in passato nella recente storia del conflitto.

C'è infatti il rischio che la tregua diventi una semplice pausa, utilizzata dai diversi attori extra-libici per consolidare le proprie posizioni. Non a caso, tutti gli sponsor esteri erano d'accordo con l'attuale tregua militare, ognuno per i propri interessi. Tale approccio rischia di consolidare i rapporti di dipendenza tra gli sponsor esteri e i loro interlocutori locali, gli stessi inevitabilmente coinvolti nel processo diplomatico a guida Onu ma che hanno sempre meno sostegno nella popolazione, come si evince dalle proteste delle settimane passate. Il crescente malcontento, più volte represso con la forza in Tripolitania sia in Cirenaica, dimostra come questi interlocutori locali dipendano più dai propri sponsor esteri che dalla popolazione libica stessa, uno scenario che non fa ben sperare per il futuro.

### 3. L'Incognita Usa continua

La stabilizzazione della Libia passa per la rapida attuazione ed estensione del cessate-il-fuoco e il successo dei negoziati intra-libici avviati a Berlino e ripresi in Marocco e Svizzera a inizio settembre 2020. Le iniziative includono un piano per nuove elezioni politiche entro diciotto mesi, la creazione di un governo transitorio composto da elementi provenienti sia dal Gna che l'Hor, una ripresa della produzione petrolifera con accordi per la redistribuzione degli introiti e

*Gli Usa ondeggiavano tra  
sforzo di stabilizzazione e  
appoggio a Egitto ed  
Emirati*

la sostituzione dei capi delle principali istituzioni economiche libiche; la Banca Centrale, la *Libyan Oil Corporation* e il la *Libyan Investment Authority* (Lia), il fondo sovrano libico. Questi accordi, ancora in via negoziale sotto egida Onu, sono indispensabili per ovviare alle profonde crisi interne, di natura politico-istituzionale, economica e militare, ma necessitano di un sostegno politico forte da parte degli Stati Uniti, oltre che dall'Europa, per essere attuati.

Inoltre, si è anche parlato di smilitarizzare il fronte del conflitto nella Libia centrale, in particolare attorno alla città di Sirte, un'eventualità che è stata promossa proprio dagli Stati Uniti.<sup>47</sup> Questi tentativi, se portati a termine, potrebbero indicare un certo distanziamento da parte di Washington dalla precedente presa di posizione a sostegno del Cairo e Abu Dhabi. Questo perché un'eventuale smilitarizzazione richiederebbe un ritiro da Sirte delle forze nominalmente alleate al governo di Tobruk ma comandate dal Generale Haftar (che però ha rifiutato sia la proposta di un ritiro che l'annuncio del cessate il fuoco del 21 agosto). La tregua è stata sostenuta solo dal Presidente del HoR, Aguila Saleh Issa, che si sta posizionando come rivale in Cirenaica di Haftar (un'eventualità che è diventata più concreta dopo il fallimento di quest'ultimo di prendere Tripoli).

Se da un lato le indiscrezioni su una potenziale smilitarizzazione del fronte indicano un ruolo costruttivo e imparziale degli Stati Uniti<sup>48</sup>, vi sono notizie provenienti dal fronte diplomatico che vanno nella direzione opposta. Queste infatti sembrano indicare il continuo sostegno Usa ai

---

<sup>47</sup> Bassem Aly and Haitham Nouri, "US wants 'forces pull back', security arrangements around Sirte, suggests demilitarized zones, US ambassador to Libya exclusively tells Ahram Online," *Ahram Online*, 10 agosto 2020, <http://english.ahram.org.eg/NewsPrint/376408.aspx>.

<sup>48</sup> Jared Szuba, "Intel: US engaging with Libya players for possible demilitarization of Sirte," *Al Monitor*, 12 agosto 2020, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/08/intel-us-engage-libya-demilitarization-sirte-hifter.html>.

propri partner regionali, a partire dagli Emirati Arabi Uniti, il cui peso politico a Washington è ulteriormente aumentato per via del recente accordo di normalizzazione dei rapporti con Israele.<sup>49</sup> Queste indiscrezioni riguardano in particolare la selezione del nuovo Inviato speciale Onu per la Libia, carica rimasta vacante dalle dimissioni di Salamé il marzo scorso, con Stephanie Williams, una diplomatica americana, che ad oggi ne ricopre il ruolo ad interim alla luce del suo incarico di vice capo della missione Onu in Libia.

Dalle dimissioni di Salamé gli Stati Uniti hanno infatti prima bloccato la candidatura di Ramtane Lamamra, ex ministro degli esteri algerino, considerato troppo vicino al Gna di Tripoli e quindi fortemente avversato dal Cairo e Abu Dhabi.<sup>50</sup> Washington ha poi insistito per uno spacchettamento dell'incarico Onu, potenziando da un lato il ruolo della Williams, che verrebbe promossa a direttrice della missione Onu in Libia, e dall'altro selezionando un nuovo candidato vicino agli Stati Uniti al quale affidare il compito di guidare il processo negoziale.<sup>51</sup> Il ritardo nella nomina dell'inviato speciale è stata fonte di profonda irritazione all'Onu e in Europa, ma nonostante ciò gli Stati Uniti hanno raggiunto l'obbiettivo, ricevendo l'assenso formale da parte del Consiglio di sicurezza il 15 settembre 2020 per lo spacchettamento del ruolo Onu, anche se rimane da definire a chi sarà affidato l'incarico di guidare i negoziati.<sup>52</sup>

Fonti giornalistiche hanno recentemente indicato Nikolai Mladenov, inviato speciale dell'Onu per il processo di pace in Medio Oriente, come potenziale candidato.<sup>53</sup> Rimane però da confermare l'assenso americano, dal momento che Mladenov in passato ha duramente criticato l'estrema parzialità a favore di Israele e a danno dei palestinesi dell'amministrazione Trump. Sembra che Mladenov goda di un sostegno quasi unanime da parte degli altri membri del Consiglio di sicurezza.

Bisognerà quindi aspettare per trarre conclusioni più approfondite riguardo l'operato Usa in questa nuova fase della crisi libica. Attendere il voto di novembre sarebbe controproducente e anche dannoso, rischiando di spazzare via i piccoli progressi registrati dall'annuncio di un cessate-il-fuoco e il susseguirsi di incontri diplomatici tra il Gna e il Hor in Marocco e Svizzera, negoziati che riprenderanno a fine settembre. Vista la recente approvazione del nuovo duplice ruolo di inviato speciale e direttore della missione Onu in Libia, c'è ora da augurarsi una veloce selezione del candidato che guiderà i negoziati. Un compromesso da parte degli Usa, con un più alto coordinamento con la Germania, è quindi auspicabile.

Al contempo, vi è urgente necessità che gli Stati Uniti adoperino tutta la propria influenza per far sì che la selezione dei nuovi leader delle istituzioni economiche libiche venga attuato in maniera trasparente e legittima, gettando le basi per una reale riconciliazione. Ulteriori iniziative volte a contrastare la corruzione e consentire una ripresa dei servizi di base, specialmente

*Se imparziale, il ruolo  
Usa è determinante per  
la risoluzione del  
confitto*

---

<sup>49</sup> Si veda ad esempio, Andrea Dessì, "Tra Israele e Emirati Arabi Uniti un accordo-farsa con gravi ripercussioni sul Medioriente. E l'Europa..." Euractiv/Europea, 21 agosto 2020, <https://euractiv.it/section/europea-parlano-i-fatti/opinion/tra-israele-ed-emirati-arabi-uniti-un-accordo-farsa-con-gravi-ripercussioni-sul-medio-oriente-e-leuropa/>; Jason Pack, "The Israel-UAE Deal Won't Bring Peace, But It Will Prolong the War in Libya," *Foreign Policy*, 21 August 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/08/21/the-israel-uae-deal-wont-bring-peace-but-it-will-prolong-the-war-in-libya/>.

<sup>50</sup> "UN Searching for new Libya envoy after US blockage," *Euractiv/Afp*, 9 aprile 2020,

<https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/un-searching-for-new-libya-envoy-after-us-blockage/>.

<sup>51</sup> "Washington seeks sway in Libya through control of UN mission," *The Arab Weekly*, 14 settembre 2020,

<https://theArabweekly.com/washington-seeks-sway-libya-through-control-un-mission>.

<sup>52</sup> "UN chief to appoint special envoy to mediate Libya conflict," *Al Jazeera*, 16 settembre 2020,

<https://www.aljazeera.com/news/2020/09/chief-appoint-special-envoy-mediate-libya-conflict-200916090703084.html>.

<sup>53</sup> Vincenzo Nigro, "Libia, il bulgaro Mladenov verso l'incarico di inviato Onu," *La Repubblica*, 14 settembre 2020,

<https://www.repubblica.it/esteri/2020/09/14/news/libia-il-bulgaro-mladenov-verso-l-incarico-di-inviato-onu-267302804/>.

riguardo il settore energetico, sono dimensioni dove gli Stati Uniti possono avere un impatto, contribuendo anche ad una diminuzione del malcontento sociale.

Una riqualificazione della componente transatlantica, allineando gli sforzi Usa all'operato di Berlino sia in Libia che nel Mediterraneo più in generale, consentirebbe a Washington di avere un impatto costruttivo con minimo sforzo, consentendo anche ad altri paesi Ue, tra cui l'Italia, di aumentare il loro coinvolgimento. Una ritrovata cornice euro-atlantica contribuirebbe anche a spingere la Francia a rafforzare il coordinamento con i propri alleati ed evitare azioni che accrescano la frammentazione della Libia o che aumentino le tensioni intra-Nato nel Mediterraneo.

### **Conclusioni**

Lo squilibrio tra la dimensione interna e quella interna del conflitto in Libia complica enormemente il processo negoziale Onu. Le divisioni interne all'Unione Europea le incertezze attorno all'impegno degli Stati Uniti aggravano questa situazione.

Qualora gli Stati Uniti siano semplicemente interessati a congelare il conflitto militare in vista delle presidenziali di novembre, il rischio di nuovi conflitti, ingerenze esterne e un ulteriore (forse fatale) indebolimento del processo Onu sono probabili. Questi rischi aumenteranno esponenzialmente qualora Trump continui il proprio allineamento con gli Emirati e il Cairo, che hanno una posizione in netto contrasto con il processo Onu. Con la ripresa degli scontri il rischio è anche quello di un definitivo consolidamento di due sfere di influenza contrapposte, con la Turchia in Tripolitania e l'Egitto, gli Emirati Arabi Uniti e la Russia in Cirenaica. Questo scenario potrebbe anche scaturire in una divisione della Libia in due pseudo-stati, un'eventualità che porterebbe seri rischi all'Europa, l'alleanza transatlantica e il Mediterraneo e Medioriente, ma che potrebbe fare comodo sia alla Turchia sia al trio Egitto-Emirati-Russia.

Se, invece, l'impegno Usa si conferma come duraturo e soprattutto imparziale, dando attivo e prolungato sostegno agli sforzi di Onu e Germania e mantenendo l'equidistanza tra gli interessi contrapposti dei propri alleati regionali, dai rischi si potrebbe passare alle opportunità, per l'Ue, per l'Italia e per la Libia.

Il cessate il fuoco del 21 agosto riaccende un barlume di speranza, ma le incognite rimangono molte e il rischio di nuovi scontri non è da sottovalutare. Non è solo la componente esterna di un conflitto internazionalizzato a destare preoccupazione. La dimensione interna, caratterizzata da forti pressioni popolari e una continua frammentazione del potere politico, militare ed economico in tutto il territorio, rappresentano sfide altrettanto importanti per il difficile negoziato intra-libico. La veloce selezione del nuovo inviato Onu sarà indispensabile per dare sostegno a questo negoziato, ma chiunque sia il candidato, il successo del processo Onu dipende dal consenso internazionale di cui gode, ed è qui che il sostegno deciso, duraturo e imparziale degli Stati Uniti può fare la differenza.

Una riqualificazione della componente transatlantica rappresenta un ingrediente chiave per favorire un reale processo di riconciliazione libico e una duratura stabilizzazione del conflitto, grazie soprattutto al sostegno che quest'ultima può (e deve) dare al processo Onu. Questa rappresenta anche l'unica cornice geostrategica capace di limitare la presenza russa nel paese e al contempo diminuire le pericolose rivalità ideologiche e geostrategiche che vedono contrapposti gli Emirati Arabi Uniti e Egitto da un lato e la Turchia e il Qatar dall'altro. Lasciate a loro stesse, queste rivalità rischiano di spaccare la Nato e rendere impossibile non solo un rilancio del processo diplomatico in Libia ma anche la risoluzione delle profonde tensioni nel Mediterraneo orientale, indebolendo così anche il posizionamento globale degli Stati Uniti.

## Agenda dei prossimi eventi internazionali

### Ottobre

30 -2	Ginevra	Unctad, 70th sessione del consiglio direttivo
2	Bruxelles	Coreper I
1-25	New York	Onu, 75 <sup>th</sup> Assemblea generale
5-8	Strasburgo	Ue, Sessione plenaria Parlamento europeo
5	Bruxelles	Riunione Eurogruppo
6	Bruxelles	Ue, Consiglio economia e finanzia
7	Bruxelles	Coreper I
7	Bruxelles	Coreper II
7	Francoforte	Bce, Consiglio direttivo
7-8	Ginevra	Omc, Consiglio generale
8-9	Bruxelles	Ue, Consiglio giustizia e affari interni
9	Bruxelles	Coreper I
12	Bruxelles	Ue, Consiglio affari esteri
12-6	Ginevra	Onu, 130th sessione del Consiglio dei diritti umani
13	Bruxelles	Ue, Consiglio affari generali
13	Bruxelles	Ue, Consiglio EPSCO
13-14	Ginevra	Omc, Consiglio generale
14	Bruxelles	Coreper I
15-16	Bruxelles	Consiglio d'Europa
19	Bruxelles	Ue, Consiglio agricoltura e pesca
19-23	Strasburgo	Ue, Sessione plenaria Parlamento europeo
21	Bruxelles	Coreper I
21	Bruxelles	Coreper II
23	Bruxelles	Coreper I

28	Bruxelles	Coreper I
28	Bruxelles	Coreper II
29	Francoforte	Bce, Consiglio direttivo (politica monetaria)
29-12	Ginevra	Ilo, 340th sessione del Consiglio direttivo
30	Bruxelles	Coreper I
<b>Novembre</b>		
4	Bruxelles	Ue, Consiglio economia e finanzia
4	Bruxelles	Coreper I
6	Bruxelles	Coreper I
9	Bruxelles	Ue, Consiglio affari esteri (commercio)
11	Bruxelles	Coreper I
11	Bruxelles	Coreper II
12	Bruxelles	Ue, Consiglio affari esteri (coesione)
13	Bruxelles	Ue, Consiglio economia e finanzia
13	Bruxelles	Coreper I
16-17	Bruxelles	Ue, Consiglio agricoltura e pesca
16-20	Roma	WFP, Consiglio direttivo
18	Bruxelles	Coreper I
18	Bruxelles	Coreper II
18	Francoforte	Bce, Consiglio direttivo
19	Bruxelles	Ue, Consiglio competitività
19	Bruxelles	Ue, Consiglio affari esteri
19-20	Vienna	IAEA, Consiglio direttivo
20	Bruxelles	Ue, Consiglio affari esteri (difesa)
20	Bruxelles	Ue, Consiglio competitività (spazio)
20	Bruxelles	Coreper I
23	Bruxelles	Ue, Consiglio affari esteri (sviluppo)
23-26	Strasburgo	Ue, Sessione plenaria Parlamento europeo

25	Bruxelles	Coreper I
25	Bruxelles	Coreper I
27	Bruxelles	Ue, Consiglio competitività
30	Bruxelles	Riunione Eurogruppo
30-1	Bruxelles	Ue, Consiglio istruzione, gioventù, cultura e sport
30-4	Roma	FAO, 165th riunione del Consiglio

### **Dicembre**

1	Bruxelles	Ue, Consiglio economia e finanzia
2	Bruxelles	Ue, Consiglio EPSCO
2	Bruxelles	Coreper I
2	Bruxelles	Coreper II
2	Francoforte	Bce, Consiglio direttivo
3-4	Bruxelles	Ue, Consiglio giustizia e affari interni
3	Bruxelles	Ue, Consiglio EPSCO
3	Francoforte	Bce, Consiglio generale
7	Bruxelles	Ue, Consiglio affari esteri
7-8	Bruxelles	Ue, Consiglio TTE
7-9	Roma	IFAD, 131st sessione del Consiglio direttivo
8	Bruxelles	Ue, Consiglio affari generali
9	Bruxelles	Coreper I
10	Francoforte	Bce, Consiglio direttivo (politica monetaria)
10-11	Bruxelles	Consiglio d'Europa
14	Bruxelles	Ue, Consiglio TTE
14-17	Strasburgo	Ue, Sessione plenaria Parlamento europeo
15-16	Bruxelles	Ue, Consiglio agricoltura e pesca
16	Bruxelles	Coreper II
17	Bruxelles	Ue, Consiglio ambiente
17	Bruxelles	Ue, Consiglio economia e finanzia





# 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](http://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](mailto:segreteriaAAll@senato.it)

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