RAPPORTO ISPI 2025

L'ORA DELLA VERITÀ

a cura di **Alessandro Colombo** e **Paolo Magri**

ISPI

L'ORA DELLA VERITÀ

Rapporto ISPI 2025

a cura di Alessandro Colombo e Paolo Magri

ISPI

© 2025 Ledizioni LediPublishing
Via Antonio Boselli, 10 – 20136 Milan – Italy
www.ledizioni.it
info@ledizioni.it

L'Ora della verità. Rapporto ISPI 2025
A cura di Alessandro Colombo e Paolo Magri

Prima edizione: Gennaio 2025
Immagine di copertina di Francesco Fadani

Le opinioni espresse sono strettamente personali e non riflettono necessariamente le posizioni dell'ISPI.

ISBN stampa 9791256003303
ISBN ePub 9791256003310
ISBN PDF 9791256003327
DOI 10.14672/56003303

ISPI. Via Clerici, 5
20121, Milano
www.ispionline.it

Informazioni sul catalogo e sulle ristampe: www.ledizioni.it

Il Rapporto ISPI 2025 è stato pubblicato con il sostegno della Fondazione Cariplo
Curatori: Alessandro Colombo, Paolo Magri
Coordinamento editoriale: Matteo Villa
Redazione pagella expert panel ed elaborazione dati: Matteo Villa
Coordinamento e cura redazionale: Renata Meda

Indice

Introduzione
Alessandro Colombo, Paolo Magri 9

PARTE I. L'ORA DELLA VERITÀ PER IL MONDO

1. Il mondo in bilico. La crisi infinita dell'ordine internazionale
Alessandro Colombo 21

2. Il diritto internazionale alla resa dei conti
Fausto Pocar 33

3. L'ora della verità per il commercio: la vittoria del "trumpismo"?
Lucia Tajoli 43

4. Il Sud Plurale in un mondo multi-allineato
Giovanni Grevi 57

PARTE II. L'ORA DELLA VERITÀ NEL MONDO

5. Stati Uniti, l'ora della verità per Trump
Mario Del Pero 71

6. Russia-Ucraina, l'anno cruciale?
Eleonora Tafuro Ambrosetti 83

7. Cina, le tante incognite per Xi
Filippo Fasulo, Paola Morselli 93

8. Medio Oriente, l'alba di un nuovo ordine?
Valeria Talbot, Ugo Tramballi 107

9. America Latina, l'ora della verità per Milei e Lula
Antonella Mori 119

PARTE III. L'ORA DELLA VERITÀ PER L'EUROPA

10. L'ora della verità transatlantica: la nuova Commissione e la *open strategic autonomy*
Moreno Bertoldi, Franco Bruni 131

11. Instabilità politica in Europa: l'ora della verità per Germania e Francia
Erik Jones, Antonio Villafranca 145

12. La difesa dell'Europa: ora o mai più?
Antonio Missiroli 159

13. Green Deal, è tempo per un *reality check*
Massimo Lombardini 171

2024: la pagella dell'expert panel 191

Gli autori 207

Introduzione

La crisi dell'ordine internazionale, iniziata già a metà del primo decennio del XXI secolo e precipitata, negli ultimi cinque anni, nella sfortunatissima successione della pandemia del Covid-19, della guerra in Ucraina e di quella in Medio Oriente, sembra essere sprofondata nell'ultimo anno in una drammatica *impasse*. Prima della fragile tregua a Gaza concordata a metà gennaio, non c'era stata alcuna traccia di sviluppi diplomatici significativi tanto nella guerra in Ucraina quanto in quella in Medio Oriente le quali, al contrario, avevano continuato a coinvolgere e destabilizzare anche le aree circostanti. All'inizio del 2025 le relazioni tra l'Occidente e i suoi maggiori sfidanti, la Russia e la Cina, si ritrovano nello stesso stato di paralisi e tensione di un anno fa. Anche al loro interno, tutti i maggiori attori continuano a soffrire delle stesse vulnerabilità politiche, economiche e istituzionali, a conferma di un preoccupante circolo vizioso tra instabilità interne e instabilità internazionale.

Una condizione come questa non può protrarsi a lungo senza rischiare di raggiungere il punto di rottura. A maggior ragione dopo che i risultati delle ultime elezioni presidenziali negli Stati Uniti e il ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca hanno introdotto in questo fragilissimo equilibrio un altro elemento di imprevedibilità e, prevedibilmente, di tensione. Almeno in questo senso, quello nel quale ci troviamo può essere considerato un momento della verità, destinato a mettere alla prova tutti i principali attori e a sommuovere tutte le principali dimensioni delle relazioni internazionali: la redistribuzione già

in corso della gerarchia del potere e del prestigio internazionale, per la prevedibile ascesa di nuovi soggetti e il declino di altri; la stabilità e, soprattutto, il grado di apertura dell'economia e del commercio internazionale; la tenuta stessa del tessuto istituzionale e normativo della convivenza internazionale, messo a durissima prova dalle vicende drammatiche degli ultimi tre anni.

Questo crinale – una parola che, non a caso, ha la stessa radice della parola "crisi" – riguarda prima di tutto le relazioni politiche, diplomatiche e strategiche delle quali si occupa il primo capitolo di Alessandro Colombo. E nelle quali la paralisi e il rischio di rottura si esprimono, tanto per cominciare, nel collasso ormai definitivo degli strumenti di controllo e governance prefigurati nella fase di ascesa dell'ordine internazionale liberale dell'ultimo trentennio. Si complicano, sul terreno geopolitico, per effetto della inquietante riapertura dei vasi comunicanti tra i diversi conflitti regionali, testimoniata anche nel corso dell'ultimo anno dal sostegno incrociato dell'Iran alla Russia e della Russia all'Iran, dall'invio di migliaia di militari dalla Corea del Nord sul fronte ucraino, oltre che naturalmente dalla fornitura di armi da Europa e Stati Uniti a Ucraina e Israele. Ma, soprattutto, si affacciano sul rischio stesso della guerra, al quale tutti i principali attori si stanno precipitosamente preparando attraverso un aumento impressionante delle spese militari che, a differenza che negli ultimi decenni, non risparmia più neppure l'Europa.

Fianco a fianco con la dimensione politica e militare – e in rapporto continuo sebbene non scontato con essa – le crisi degli ultimi anni hanno esposto anche le vulnerabilità della dimensione giuridica della convivenza internazionale, di cui si occupa il capitolo di Franco Pocar. Il quale non esita a riconoscere che, anche prima dell'aggressione russa all'Ucraina, la comunità internazionale stava già assistendo a un pericoloso aumento di conflitti armati con azioni unilaterali prive dell'intervento o del consenso del Consiglio di sicurezza dell'Onu, normalmente impotente a intervenire per il voto contrario di uno o l'altro dei

membri permanenti. Così come riconosce che, negli ultimi tre anni, anche le norme del diritto internazionale umanitario sono state ripetutamente violate tanto nel conflitto internazionale russo-ucraino quanto nelle operazioni militari seguite all'attacco terroristico di Hamas e alla risposta armata di Israele. Ma da ciò Pocar ammonisce a non ricavare una prognosi di inadeguatezza del diritto e delle istituzioni a regolare la vita di relazione internazionale: se mai, ancora una volta, la necessità (urgente come non mai) di adattarle a un contesto già radicalmente cambiato rispetto all'epoca di fondazione delle Nazioni Unite.

Non sorprendentemente, un'ora della verità sembra attendere anche le relazioni economiche internazionali, a cominciare dal terreno commerciale del quale si occupa Lucia Tajoli. Se, infatti, gli ultimi anni avevano già visto aumenti tariffari generalizzati, politiche di sostegno alla cosiddetta "autonomia strategica" in Unione europea e in varie aree del mondo, oltre che un maggiore orientamento verso la produzione e la domanda interna in Cina, con la seconda elezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti vedremo molto presto se la globalizzazione continuerà il suo corso e se gli scambi internazionali manterranno i livelli attuali. A pesare sul futuro, in particolare, sono diverse incognite: la forte diminuzione del sostegno al libero scambio da parte di diversi governi e, ancora di più, delle rispettive opinioni pubbliche; l'aumento delle tendenze protezionistiche proprio nel paese, gli Stati Uniti, tradizionalmente associato al libero scambio; lo sdoganamento che ciò comporta delle politiche neo-mercantilistiche e l'incentivo all'emulazione da parte di altri paesi; l'impatto di tutto ciò sul tradizionale quadro multilaterale del commercio internazionale, nonostante l'interesse che molte economie avanzate ed emergenti di medie e piccole dimensioni continuano a manifestare per la sua permanenza.

Nel quadro della dimensione economica, poi, ma con ovvie conseguenze sulla questione di ancora maggiore portata della salvaguardia dell'ambiente, un passaggio critico lo sta vivendo anche la cosiddetta transizione ecologica. Di questa

dimensione si occupa Massimo Lombardini, concentrando l'attenzione sulle politiche e gli ambiziosi obiettivi dell'Unione europea. Dopo i successi degli ultimi due decenni, il prossimo stadio delle politiche energetiche dell'Unione richiederebbe di decarbonizzare anche i settori non elettrificabili. Un'impresa molto più difficile e costosa, che rende già problematico l'obiettivo di decarbonizzazione del 55% al 2030 ma, a meno di miracoli tecnologici, sembra rendere del tutto irrealistica la riduzione delle emissioni del 90% entro il 2040. Con due ulteriori problemi. Intanto, il rischio geopolitico di un trasferimento della dipendenza energetica nei confronti dei petrostati verso altri paesi che controllano la filiera dell'elettricità e delle rinnovabili, primi fra tutti la Cina. A cui si aggiunge il dato di fatto che il contributo dell'Unione europea alle emissioni globali di gas a effetto serra è ormai solo di circa il 6% del totale.

L'ora della verità che sembra incombere sulle relazioni internazionali nel loro complesso abbraccia singolarmente anche tutti i loro protagonisti. A cominciare, naturalmente, dai due più direttamente investiti dal nuovo scossone del ritorno di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti: America ed Europa. Dell'impatto della rielezione di Trump sugli Stati Uniti si occupa Mario Del Pero. Che ricostruisce, tanto per cominciare, il significato politico-concreto del richiamo alla "sovranità" che domina la retorica e gli orientamenti del nuovo presidente: sovranità in senso economico, intanto, con l'accento sulla re-industrializzazione e sull'emancipazione degli Stati Uniti dalla loro dipendenza da *supply chains* transnazionali; in senso securitario, con il già preannunciato irrigidimento dei rapporti non soltanto con l'avversario per eccellenza, la Cina, ma con gli stessi alleati; e in senso politico-ideologico, infine, con il richiamo al recupero del controllo sul territorio e sulla stessa identità americana. Di tutti questi orientamenti Del Pero esamina anche i possibili cortocircuiti: i costi economici del disaccoppiamento dalle altre maggiori economie; le prevedibili tensioni con gli alleati; l'aggravamento dei conflitti politici, culturali e sociali all'interno stesso del paese.

Ma è l'intero complesso delle relazioni transatlantiche a essere chiamato in causa dal cambio di presidenza negli Stati Uniti. Antonio Missiroli si occupa della dimensione politico-strategica. Sebbene sia difficile prevedere quale approccio la nuova amministrazione americana sceglierà di adottare nei confronti degli alleati europei, è probabile che – in accordo con quanto già riconosciuto dal nuovo segretario generale della Nato, l'ex premier olandese Mark Rutte – essa insista sulla necessità di ritoccare verso l'alto il target per la spesa militare nazionale degli alleati. A queste richieste, Missiroli ha fiducia che gli alleati europei possano rispondere spendendo non soltanto di più ma anche *meglio* – in termini di priorità e allocazione delle risorse (fra personale, operazioni, equipaggiamenti, e ricerca e sviluppo) – e, soprattutto, spendendo *assieme*, anche per generare economie di scala e sinergie strategiche, riducendo sprechi e duplicazioni e facilitando l'interoperabilità. Il tutto, naturalmente, sullo sfondo della guerra in Ucraina dove, qualora l'amministrazione americana decidesse di disimpegnarsi dopo un eventuale cessate il fuoco, la responsabilità principale di garantire la tenuta dell'accordo, proteggere la futura linea di demarcazione, e tutelare la sicurezza dell'Ucraina (e indirettamente anche la propria, attraverso una sorta di *forward defence*) finirebbe per cadere sugli europei.

Altrettanto complesso si presenta il versante economico e commerciale, trattato nel capitolo di Moreno Bertoldi e Franco Bruni. I quali muovono da un concetto, quello dell'"autonomia strategica" europea, che si riferisce alla capacità dell'Unione di agire autonomamente, senza dipendere da paesi a essa esterni, nel disegnare le proprie politiche in settori strategicamente importanti; e, per questo, trascende di molto la dimensione economico-commerciale per abbracciare un insieme eterogeneo di materie quali sanità, energia, tecnologia, materie prime critiche, fissazione di standard globali, finanza e moneta, formazione e trattenimento dei talenti, sicurezza e difesa. Ma è proprio dal fronte economico che è facile aspettarsi una delle sfide più immediate. Il ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca

preannuncia, infatti, un periodo di forti tensioni commerciali a livello transatlantico. Per cercare di evitare che queste tensioni sfocino in una vera guerra commerciale, osservano Bertoldi e Bruni, l'Unione potrebbe impegnarsi già da ora a venire incontro alle recriminazioni americane aumentando le importazioni statunitensi di alcuni prodotti, *in primis* il gas naturale liquido, gli armamenti e i prodotti agricoli. Ma qualora anche ciò non si rivelasse sufficiente, l'UE potrebbe trovarsi costretta ad adottare contromisure, sebbene in un contesto non certo brillante per l'Europa né dal punto di vista politico né da quello economico.

Proprio a questo contesto è dedicato il capitolo di Erik Jones e Antonio Villafranca. Che ricostruisce, per cominciare, il malessere che abbraccia in misura maggiore o minore tutte le democrazie del continente, e del quale la diffusione dei partiti populisti è soltanto una manifestazione, sebbene la più appariscente. Ma si concentra, in particolare, sui due paesi che hanno tradizionalmente costituito il motore del processo di integrazione, la Francia e la Germania. Per constatare, appunto, come anche la tenuta di questo motore sia diventata problematica. Perché entrambi i paesi sono in forte difficoltà, con un'economia (soprattutto in Germania) in recessione/stagnazione da due anni e una crisi politica (in entrambi i paesi) dagli esiti incerti. Perché si è imprevedibilmente alterato il rapporto tra le economie dei due paesi: se nei dieci anni prima del Covid la locomotiva tedesca viaggiava a una velocità maggiore (2% di crescita media annua in Germania contro l'1,4% in Francia), dal 2022 a oggi le parti si sono invertite con una crescita francese pari a 4 volte quella tedesca (sebbene compensata da un alto debito pubblico e da una bassa produttività del lavoro). E perché, anche in conseguenza di ciò, è aumentato il numero di dossier sui quali Francia e Germania si sono già trovate su posizioni diverse o persino antitetiche.

La coesione dell'Unione Europea continuerà a essere messa alla prova, infine, dalla guerra in Ucraina, della quale si occupa il capitolo di Eleonora Tafuro Ambrosetti. Anche per questa guerra sembra essere giunto, nel 2025, il momento della resa

dei conti. Tanto per cominciare, perché anche su questa materia Donald Trump ha ripetutamente promesso una rottura rispetto all'amministrazione precedente, sottolineando la necessità di una fine immediata delle ostilità – anche senza passare necessariamente da una "pace giusta" in favore dell'Ucraina. In secondo luogo, perché tutti i sondaggi indicano una crescente stanchezza delle popolazioni ucraine e russe e una loro maggiore apertura verso una fine negoziata del conflitto. Infine, perché la durata della guerra sta sottoponendo a una prova durissima e sempre più difficile da sostenere sia l'economia che la società dei due paesi. Ma, anche qui, sulla strada della pace permangono enormi incognite; sul format e la composizione stessa dei negoziati, tanto per cominciare; sulla disponibilità delle parti a farsi concessioni reciproche; soprattutto, sulle future garanzie della sicurezza ucraina, non necessariamente attraverso l'ingresso del paese nella Nato.

Incertezze non minori gravano anche sull'altra guerra in corso, quella in Medio Oriente. A occuparsene sono Valeria Talbot e Ugo Tramballi. I quali sottolineano come gli eventi dell'ultimo anno sembrino avere rafforzato la posizione politico-militare di Israele, almeno in quanto la guerra contro Hezbollah in Libano, la caduta del regime di Assad in Siria e lo scontro ritualizzato tra Israele e Iran hanno comportato la progressiva riduzione dell'influenza iraniana e l'indebolimento del cosiddetto Asse della resistenza, la composita compagine di alleati e *proxies* su cui per decenni Teheran ha basato il proprio sistema di "difesa avanzata" nella regione. Ma tutto ciò non basta a cancellare il risultato politico già ottenuto dall'attacco terroristico di Hamas del 7 ottobre 2023, cioè il ritorno della questione palestinese sull'agenda internazionale. In una condizione nella quale Israele appare sempre più diviso al proprio interno e delegittimato al proprio esterno; il suo più immediato interlocutore, l'Autorità Nazionale Palestinese, ha confermato anche di fronte alla guerra a Gaza la propria irrilevanza; le relazioni tra stati arabi e stato ebraico hanno dimostrato nonostante i progressi degli ultimi cinque anni di essere ancora precarie; soprattutto, una

fase di rinnovata competizione tra attori regionali rischia di essere alimentata proprio dall'opportunità di occupare gli spazi lasciati vuoti dal ripiegamento iraniano, sullo sfondo delle crescenti incertezze sul ruolo delle potenze extraregionali (Stati Uniti e Russia).

Ma è l'intero complesso delle relazioni internazionali a trovarsi in bilico. A cominciare, naturalmente, dall'asse che negli ultimi anni si è imposto come il più importante di tutti, le relazioni sino-americane. Paola Morselli e Filippo Fasulo esaminano il delicato passaggio che la Cina sta già attraversando sia sul versante politico che su quello economico, alla vigilia del nuovo corso della politica estera di Donald Trump. Su scala globale, è evidente l'interesse di Pechino a un contesto internazionale meno conflittuale e ostile, data la dipendenza dell'economia cinese dalla domanda esterna, visto che i consumi interni non decollano e uno stimolo economico non è realistico a causa dell'eccessivo indebitamento. Ma l'ambizione cinese di diventare leader globale in settori come l'intelligenza artificiale e le energie rinnovabili si scontra con i tentativi americani di limitare l'accesso di Pechino a tecnologie avanzate e risorse strategiche. Anche su scala regionale, l'obiettivo cinese di consolidare il proprio ruolo di leader asiatico incontra reazioni contrastanti. Se paesi come l'Indonesia sembrano intenzionati a rafforzare i legami con Pechino, attratti dalle opportunità economiche offerte dai Brics e dai progetti infrastrutturali della *Belt and Road Initiative*, altri come le Filippine stanno invece prendendo sempre più le distanze da Pechino, cercando il sostegno militare degli Stati Uniti contro l'assertività cinese nel Mar Cinese Meridionale.

Infine, la Cina ha un rapporto ambivalente con il cosiddetto Sud Globale e al suo interno, soprattutto, con il gruppo dei Brics. Di questi ultimi si occupa nel suo capitolo Giovanni Grevi. Che insiste sul carattere fortemente eterogeneo di questo gruppo che, in realtà, comprende paesi diversissimi tra loro per peso politico ed economico, regime politico e interessi. E che, non a caso, risente della compresenza e della competizione al

proprio interno di due agende diverse, una più genericamente non-occidentale interessata a riformare il sistema multilaterale esistente e una più polemicamente anti-occidentale, promossa in particolare da Cina e Russia, orientata a edificare un ordine internazionale alternativo. Una competizione che si intreccia e si complica, a propria volta, con altre rivalità sia tra paesi appartenenti allo stesso complesso regionale, come quelle tra le potenze sunnite del Golfo e l'Iran sciita, o tra l'India e il Pakistan, sia per la leadership stessa del raggruppamento, in particolare tra la stessa Cina e l'India. Tutto ciò non impedisce tuttavia al Sud Globale e, in particolare, ai Brics di occupare un posto sempre più rilevante nella politica e nell'economia internazionale, sia in termini di peso economico e demografico, sia per la capacità di contrapporre alla possibile bipolarizzazione del sistema internazionale una flessibilità diplomatica e un'inclinazione al multi-allineamento confermati anche alla "prova della verità" delle crisi più recenti.

Questa tensione tra bipolarizzazione a livello globale e multipolarismo a livello regionale si riverbera naturalmente anche all'interno delle singole regioni, quali l'America Latina esaminata nel capitolo di Antonella Mori. Dove il 2025 si rivelerà probabilmente decisivo per i due modelli alternativi di sviluppo politico ed economico promossi, in Argentina, dall'ultraliberista Javier Milei e, in Brasile, dal socialista Luiz Inácio "Lula" da Silva. La loro radicale differenza in termini di politiche economiche non si è tradotta, tuttavia, in un corrispondente allineamento internazionale. Contraddicendo alcune delle sue promesse elettorali, il presidente argentino Milei si è guardato bene dall'annullare l'adesione alla *Belt and Road Initiative* cinese, firmata nel febbraio 2022 dal suo predecessore. Mentre, da parte sua, il Brasile ha cercato di impedire l'adesione ai Brics di Cuba, Nicaragua e Venezuela, per evitare di rafforzare la componente dei paesi con posizioni apertamente anti-occidentali e sforzarsi di consolidare, invece, il proprio ruolo di attore globale in un mondo multipolare.

Questa tenace non coincidenza tra dinamiche globali e dinamiche regionali è l'aspetto più appariscente del nostro momento storico. Nonostante tutte le tensioni e le guerre degli ultimi anni, il sistema internazionale rimane lontanissimo dalla semplicità diplomatica, strategica e ideologica della guerra fredda. L'ora della verità non è l'ora della scelta tra un campo e l'altro o, almeno, non lo è ancora. Evitare questo esito sarà la sfida politica e diplomatica dei prossimi anni.

Alessandro Colombo
Paolo Magri

PARTE I

L'ORA DELLA VERITÀ PER IL MONDO

1. Il mondo in bilico. La crisi infinita dell'ordine internazionale

Alessandro Colombo

Dopo un lungo periodo di erosione cominciato alla metà del primo decennio del nuovo secolo e accelerato nel decennio successivo, negli ultimi cinque anni l'ordine internazionale sembra avere definitivamente ceduto sotto i colpi della sfortunatissima successione di traumi che ha contrassegnato fino a questo momento gli anni Venti del XXI secolo: la pandemia scoppiata alla fine del 2019 e rifluita solo alla fine del 2021, l'aggressione russa all'Ucraina seguita di lì a poco nel febbraio 2022 e, per ultimo, l'attacco terroristico di Hamas dell'ottobre 2023 e la durissima rappresaglia israeliana che l'ha seguito.

La condizione che ne è risultata ha qualcosa di paradossale. Da un lato, le relazioni politiche e strategiche internazionali sono precipitate in uno stato di *impasse*, simboleggiato ma non esaurito dalle due guerre tuttora in corso in Ucraina e a Gaza: una situazione in apparenza senza sbocchi, tragicamente simile a quella nella quale ci trovavamo già un anno fa. Dall'altro lato, questa *impasse* non sembra sostenibile nel tempo. Al contrario, se i principali Stati e le principali organizzazioni internazionali non troveranno presto qualche rimedio, essa rischia di spingere quello che resta dell'ordine internazionale lungo un piano inclinato, al termine del quale non può più essere esclusa neppure l'eventualità di uno scontro diretto fra grandi potenze.

Il fantasma della governance

La prima manifestazione di questa deriva è la crisi radicale di quella che, ancora fino a pochi anni, poteva essere celebrata come la governance emergente della globalizzazione. La quale avrebbe dovuto consistere in una ordinata gerarchia di fonti di indirizzo e controllo, in combinazione e in armonia tra loro. Al vertice, l'egemonia *soi disant* "benigna" degli Stati Uniti, circondata dal cerchio più stretto dei tradizionali amici e da quello più variabile dei partner abituali o occasionali. Al centro, la robusta intelaiatura multilaterale delle istituzioni internazionali universali ereditate dalla seconda metà del Novecento e rinnovate e allargate tra la fine del secolo e l'inizio del successivo.[1] Alle fondamenta, infine, il grande progetto "liberale" di riforma delle relazioni politiche ed economiche internazionale: la transizione universale al mercato e alla democrazia, la religione civile dei diritti umani, lo sviluppo stesso di dispositivi di accertamento e sanzioni tanto esigenti da penetrare il tradizionale schermo della sovranità (dalla giustizia penale internazionale alle sanzioni fino all'ingerenza umanitaria e alla responsabilità di proteggere).

Tutte le componenti di questa architettura hanno progressivamente ceduto nell'ultimo decennio. Prima fra tutte, non casualmente, l'egemonia degli Stati Uniti. Che è rifluita non tanto per qualche spettacolare perdita di potere dell'America rispetto ai suoi competitori, quanto per la continua diminuzione della disponibilità americana a guidare gli altri: una indisponibilità confermata in modo clamoroso dalla nuova vittoria di Donald Trump alle elezioni presidenziali del novembre 2024. In modo persino più sorprendente, si è sgretolato l'edificio istituzionale e multilaterale della seconda metà del Novecento. In parte, perché sono entrate in crisi tutte le maggiori istituzioni internazionali dell'epoca, dalle Nazioni Unite al G7 alla stessa

[1] J. Ikenberry, *Leviatano liberale. Le origini, le crisi e le trasformazioni dell'ordine mondiale americano*, trad. it. Milano, Bompiani, 2012.

Unione Europea. E, in parte ancora maggiore, perché al posto del multilateralismo universalistico e inclusivo del passato si è andato formando un multilateralismo più frammentato,[2] organizzato su scala regionale o subregionale oppure su criteri di inclusione ed esclusione di natura strettamente politica. Infine, lo stesso grande progetto liberale dell'immediato dopoguerra fredda si è indebolito al proprio interno ed è diventato oggetto di un'ondata crescente di contestazione dall'esterno. Una contestazione portata all'estremo nella retorica e nella pratica politica degli aperti "sfidanti" dell'egemonia occidentale, quali la Cina, la Russia e l'Iran.[3] Ma periodicamente promossa anche da molti degli attori comunemente raggruppati sotto l'etichetta di "Sud Globale": un insieme in realtà molto eterogeneo di Stati, divisi per preoccupazioni di sicurezza e preferenze politiche, in competizione tra loro sulla leadership o sul sostegno ai potenziali leader ma uniti, appunto, dalla recriminazione contro ciò che resta dell'egemonia occidentale, dalla richiesta di una rinegoziazione dell'ordine internazionale e da una generica aspirazione a un mondo multipolare.

Le conseguenze di questo smottamento non hanno risparmiato nessuna delle dimensioni più rilevanti delle relazioni internazionali. Sul terreno politico-diplomatico, lo smottamento ha comportato come prima cosa il ritorno della competizione fra grandi potenze, cioè la chiusura della grande eccezione del primo quindicennio del dopoguerra fredda – quella testimoniata dal richiamo, onnipresente nella retorica strategica americana del periodo, alla mancanza di "competitori di pari livello" e magnificata nella retorica della "fine della storia".

---

[2] F. Bruni e L. Tajoli, *Il mondo economico-finanziario: globale o frammentato?*, in A. Colombo e P. Magri (a cura di), *Lavori in corso. La fine di un mondo, atto II*, Rapporto ISPI, Milano, Ledizioni, 2020, pp. 51-79.

[3] Sulla Cina, in particolare, si vedano E. Economy, "Xi Jinping's New World Order. Can China Remake the International System?", *Foreign Affairs*, vol. 101, n. 1, 2022, pp. 52-67; Id., "China's Alternative Order. And What America Should Learn from It", *Foreign Affairs*, vol. 103, n. 3, 2024; pp. 8-24. Sulla Russia, invece, si veda A. Ferrari, *Russia. Storia di un impero eurasiatico*, Milano, Mondadori, 2024 in particolare pp. 286-91; 297-306.

Dopo una parentesi di supremazia incontrastata degli Stati Uniti e dei loro alleati, la politica internazionale è tornata a essere ciò che in passato era sempre stata: un contesto pluralistico, prima di tutto, nel quale ciascun attore è costretto che lo voglia o no a tener conto del potere, delle percezioni e delle politiche degli altri; e un contesto competitivo, nel quale l'incertezza sulle intenzioni (amichevoli, ostili o decisamente aggressive) degli altri rischia sempre di fare cadere i giocatori nella trappola di una spirale senza fine di diffidenza e prevenzione reciproche.[4]

L'indebolimento della gerarchia del potere e del prestigio del recente passato ha prodotto, in secondo luogo, una crescente paralisi dei meccanismi di prevenzione e gestione delle crisi. Che non significa semplicemente che le crisi, comprese quelle che sfociano in conflitti armati aperti, non riescono più a essere prevenute o risolte. Ma significa che, a differenza di ciò che era solito avvenire nella fase di ascesa del Nuovo Ordine Mondiale, non riescono più neppure a essere confinate (attraverso strumenti diplomatici, incentivi economici o politiche del "cordone sanitario"). È il micidiale meccanismo di propagazione che abbiamo visto all'opera nell'ultimo anno in Medio Oriente, dove la guerra nella striscia di Gaza si è estesa solo pochi mesi più tardi al Libano, mentre le conseguenze della guerra in Libano hanno travolto subito dopo anche la Siria. Sullo sfondo di una rete ancora più ampia di interdipendenze diplomatiche e strategiche incontrollabili e inarginabili dall'esterno, attivata anche sul terreno militare dal periodico scambio di colpi tra Israele, Iran, Yemen e Iraq.

La crisi dei meccanismi di prevenzione e gestione è portata fino in fondo dall'altra grande patologia riemersa nell'ultimo biennio, l'assenza o il clamoroso ritardo di negoziati per

[4] In ciò consiste quello che la teoria delle relazioni internazionali definisce "dilemma della sicurezza". Per una riflessione recente a partire dalle relazioni tra Stati Uniti, Nato e Russia, C.L. Glaser, "Fear Factor. How to Know When You're in a Security Dilemma", *Foreign Affairs*, vol. 103, n. 4, 2024, pp. 122-28. Sulle relazioni tra Stati Uniti e Cina, G. Allison, *Destinati alla Guerra. Possono l'America e la Cina sfuggire alla trappola di Tucidide?*, Roma, Fazi, 2018.

porre fine ai conflitti armati – un elemento che accomuna, al di là di tutte le altre differenze, le due guerra tuttora in corso in Ucraina e in Medio Oriente. Anche questo elemento merita di non essere banalizzato o ridotto a semplici fattori idiosincratici. Perché riflette, in realtà, alcuni degli elementi di massima fragilità dell'attuale contesto internazionale: la mancanza, prima di tutto, di soggetti (Stati o organizzazioni internazionali) forti e autorevoli, accettabili da tutte le parti in causa quali possibili negoziatori; la scomparsa della figura del "terzo" sintetizzata, sul terreno politico-giuridico, dalla crisi della posizione e dell'istituto della neutralità; ancora prima di ciò, l'inconcepibilità stessa del negoziato, travolto insieme a tutti gli altri limiti della guerra dall'inclinazione sempre più radicata alla criminalizzazione del nemico (un nemico con il quale, per principio, non sarebbe più possibile, anzi sarebbe immorale negoziare).[5]

Alla base di tutto ciò, infine, la crisi della governance si esprime in una crisi ancora più radicale dei princìpi, delle norme e delle regole della convivenza internazionale. Una crisi che si esprime, al livello più superficiale, nella contestazione sempre più diffusa della tradizionale pretesa degli Stati Uniti e dei paesi europei di parlare a nome dell'intera comunità internazionale – una contestazione simboleggiata, negli ultimi due anni, dalla polemica vorticosa sull'impiego di "doppi standard", oltre che nella zuffa sulla natura "genocidaria" della rappresaglia israeliana a Gaza. Ma, al di sotto di ciò, la crisi "costituzionale" della società internazionale investe tutte le questioni fondamentali della convivenza internazionale: chi siano i soggetti legittimi dell'ordinamento, quale sia il loro status relativo, come debba essere distribuito lo spazio tra di loro, se e a quali condizioni sia legittimo il ricorso alla guerra; soprattutto – perché su questo il dissenso tra i paesi occidentali e tutti gli altri (compresi molti paesi democratici) è massimo – se debbano contare di più le

[5] Sulla tendenza alla criminalizzazione del nemico e le sue conseguenze, la riflessione classica resta quella di C. Schmitt, *Il Nomos della Terra*, Milano, Adelphi, 1991.

tradizionali prerogative della sovranità o i nuovi diritti/doveri di ingerenza.

Un nuovo riassetto geopolitico?

La combinazione tra il riemergere di una competizione su scala globale e la proliferazione di conflitti aperti su scala regionale rischia di spostare nuovamente anche l'equilibrio tra dinamiche globali e dinamiche regionali.[6] Per tutto il Novecento e, a maggior ragione, per tutto l'arco di vita del sistema internazionale bipolare, le prime avevano stabilmente prevalso sulle seconde. Non perché, anche allora, i vari contesti regionali non possedessero caratteristiche proprie e diverse da quelle degli altri: un sistema regionale come quello mediorientale, per esempio, comprendeva già allora protagonisti, conflitti e dinamiche di sicurezza del tutto diversi da quelli compresi nel sistema regionale dell'Asia meridionale o dell'Asia orientale o dell'Europa. Ma questa varietà era compensata e, nel momento critico, annullata dall'altissimo grado di penetrazione del sistema globale sui sistemi regionali: penetrazione culturale, per i retaggi dell'impatto occidentale sul resto del mondo e, soprattutto, per la circolazione globale dei due linguaggi universali della guerra fredda, quello democratico-liberale e quello socialista; penetrazione istituzionale, per la diffusione altrettanto globale della forma-stato e la proliferazione di organizzazioni internazionali universali; penetrazione diplomatica e strategica, infine, per l'onnipresenza del piccolo gruppo delle principali potenze (le potenze coloniali europee fino alla Seconda Guerra Mondiale, le due superpotenze poi), l'esportazione globale dei loro conflitti e, in ultima istanza, il rischio o l'esperienza concreta di guerre per la prima volta "mondiali".

Il contesto internazionale del dopoguerra fredda stravolse da subito questa relazione.[7] Con il venir meno dell'elemento

[6] A. Colombo, *La disunità del mondo. Dopo il secolo globale*, Milano, Feltrinelli, 2010.

[7] B. Buzan e O. Waever, *Regions and Powers. The Structure of International Security*,

decisivo di connessione del sistema internazionale del Novecento, il rischio dell'escalation dei conflitti regionali in un unico e distruttivo conflitto mondiale, le dinamiche di sicurezza di ciascuna regione presero a separarsi sempre più nettamente da quelle delle altre. Con conseguenze di grandissima portata. Intanto, si divaricarono sempre di più le traiettorie delle spese per la difesa: dopo la diminuzione generalizzata dell'immediato dopoguerra fredda, in alcune regioni (prime fra tutte l'Europa) le spese continuarono a ristagnare o a diminuire, mentre in altre (Asia orientale, Asia meridionale e Medio Oriente in particolare) non tardarono a risalire. In secondo luogo, crollò rispetto all'epoca della guerra fredda la capacità di circolazione dei conflitti, ciascuno dei quali restò sempre più strettamente confinato all'interno del proprio contesto regionale, senza influenze e diramazioni significative in tutti gli altri. Infine, ancora più prevedibilmente, le diverse aree regionali cessarono di essere arene competitive per la competizione delle grandi potenze: l'unico attore capace di "proiettare la potenza" su scala globale, gli Stati Uniti, non si trovò più competitori del proprio livello né su scala globale né all'interno delle singole regioni.

La crisi degli ultimi dieci anni e, in particolare, la paurosa accelerazione degli ultimi due, sembra voler rimettere in discussione anche questo riassetto. Non perché sia già venuta meno la discontinuità tra i diversi sistemi regionali: al contrario, essi continuano a essere separati tra loro in termini di protagonisti, poste in gioco dei conflitti, allineamenti e linguaggi. E neppure perché abbia già dato o stia dando segni di recupero la capacità delle dinamiche globali di tenere sotto controllo le dinamiche regionali: il fallimento di tutti i tentativi americani di moderare Israele ha appena dimostrato il contrario. Ma a controbilanciare questi tratti di continuità sono già emerse almeno tre importanti discontinuità. Intanto, il deterioramento dei rapporti tra Occidente, Russia e Cina ha riavvicinato le dinamiche di sicurezza delle diverse regioni: da

---

Cambridge, Cambridge UP, 2003.

tre anni a questa parte, le spese per la difesa stanno crescendo in tutti i contesti regionali a un ritmo sempre più sostenuto. In secondo luogo, diversamente da ciò che era avvenuto nei primi vent'anni del dopoguerra fredda, ci sono tracce sempre più significative di una ripresa della competizione tra grandi potenze anche all'interno dei diversi contesti regionali. È ciò che è già avvenuto, per esempio, in Medio Oriente in seguito all'intervento russo in Siria a partire dal 2016; nel Sahel, con il crescente attivismo della Russia e la fine della presenza militare francese in Mali nel 2022, in Burkina Faso e in Niger nel 2023, in Ciad e in Senegal nel 2024; per non parlare della competizione non soltanto economica ma anche politica e diplomatica tra Stati Uniti e Cina dall'Indopacifico all'Africa all'America Latina.

Non solo: le due guerre più recenti in Ucraina e in Medio Oriente hanno rivelato che è già in atto anche una riapertura dei vasi comunicanti tra una regione e l'altra. È il significato diplomatico e strategico del sostegno incrociato dell'Iran alla Russia e della Russia all'Iran, dell'invio di migliaia di militari dalla Corea del Nord sul fronte ucraino, oltre che naturalmente dell'invio di armi da Europa e Stati all'Ucraina e a Israele. È troppo presto per dire se ciò basti a fondere i diversi conflitti in un solo conflitto – dando una volta per tutte ragione alla retorica della "guerra mondiale per pezzi". Ma la riattivazione delle interdipendenze diplomatiche e strategiche tra i diversi conflitti regionali è già sufficiente a innescare un meccanismo micidiale di spinte e contaminazioni reciproche.

L'onnipresenza della guerra

Non casualmente, il luogo di confluenza di tutte le correnti disgregative dell'ordine internazionale è il ritorno della possibilità della guerra: non della guerra come tale – che non è mai mancata neppure nella parentesi solo in apparenza "pacifica" del dopoguerra fredda – ma, in aggiunta a tutte le guerre "minori", della guerra tra grandi potenze. Questo ritorno

si compone di diversi elementi. Tanto per cominciare, di un numero già molto alto di guerre combattute. Nell'ultimo anno per il quale disponiamo di dati precisi, il 2023, sono stati registrati ben 52 conflitti armati, venti dei quali di alta intensità (cioè con un numero di vittime tra 1000 e 10.000) e quattro dei quali di grandi dimensioni (cioè con più di 10.000 morti): le guerre civili in Sudan e nel Myanmar e le due guerre in Ucraina e a Gaza.[8] In secondo luogo, per ritorno della guerra si deve intendere l'allargamento del numero dei soggetti coinvolti anche indirettamente in queste guerre. La guerra in Ucraina, in modo particolare, ha già coinvolto oltre ai due protagonisti diretti dello scontro un numero amplissimo di paesi impegnati a sostenere militarmente una delle due parti in causa: gli Stati Uniti, tutti i membri europei della Nato, l'Iran, la Corea del Nord.

Infine, e soprattutto, il ritorno della guerra significa il ritorno generalizzato della preparazione alla guerra. Che si esprime, prima di tutto, nell'aumento impressionante delle spese militari.[9] Tra il 2014 e il 2023 quelle degli Stati Uniti (che coprono tuttora il 37% delle spese mondiali per la difesa) sono cresciute di un ulteriore 10%, quelle della Cina (attualmente al 10% del totale) addirittura del 60%, quelle della Russia del 57%, quelle dell'India del 44%. Ancora più indicativo è l'aumento delle spese europee: la Polonia ha aumentato le proprie spese del 181%, la Danimarca del 108%, la Finlandia del 92%, la Svezia del 63%, la Germania del 48%. Come prevedibile, l'aumento ha subito una brusca accelerazione in seguito alla guerra in Ucraina. Senza considerare naturalmente i due paesi direttamente coinvolti, in un solo anno tra il 2022 e il 2023 gli Stati Uniti hanno aumentato le proprie spese del 2,3%, la Cina del 6%, l'India di più del 4% mentre, ancora una volta, la parte del leone l'hanno fatta i paesi che fino a pochissimi anni fa si ritenevano più al sicuro dalla guerra, quelli europei: in

[8] SIPRI Yearbook, *Trends in armed conflicts*, 2024.

[9] SIPRI Fact Sheet, *Trends in World Military Expenditure 2023*, aprile 2024.

Polonia le spese sono cresciute del 75%, in Finlandia del 54%, in Germania del 9%, nel Regno Unito dell'8%.

La preparazione alla possibilità della guerra non si esaurisce, tuttavia, nell'aumento delle spese militari. Oltre a ciò, essa comporta un imponente riadattamento organizzativo e persino culturale delle rispettive Forze Armate che, dopo essersi preparate per trent'anni a "interventi" contro soggetti minori, devono tornare a prepararsi all'eventualità di uno scontro su vasta scala contro un nemico delle proprie dimensioni.[10] A propria volta, questa eventualità rischia di richiedere una radicale revisione dei "format militari"[11] – quale traspare nelle proposte sempre più diffuse di ampliamento delle dimensioni delle Forze Armate, fino alla possibile reintroduzione di qualche forma di coscrizione obbligatoria. Ancora più scontatamente, il deterioramento della congiuntura internazionale ha già innescato una rincorsa all'innovazione tecnologica in tutti i settori di punta delle tecnologie militari: dall'applicazione dell'Intelligenza Artificiale alla robotica ai droni aerei e marittimi ai missili ipersonici ai sistemi anti-missile. Senza risparmiare neppure le armi nucleari, a maggior ragione dopo che le guerre degli ultimi tre anni hanno confermato che il possesso di queste ultime pesa, anzi pesa in modo potenzialmente decisivo, aumentando l'una fianco all'altro la capacità di dissuasione e intimidazione delle potenze nucleari (come la Russia e Israele) a danno delle altre (come l'Ucraina e l'Iran).[12]

---

[10] Per alcune riflessioni recenti su questa trasformazione, M.A. Milley e E. Schmidt, "America Isn't Ready for the Wars of the Future", *Foreign Affairs*, vol. 103, n. 5, 2024, pp. 26-37; M.C. Horowitz, "Battles of Precise Mass. Technology Is Remaking War – and America Must Adapt", *Foreign Affairs*, vol. 103, n. 6, 2024, pp. 34-40; M. Karlin, "The Return of Total War. Understanding – and Preparing for – a New Era of Comprehensive Conflict", *Foreign Affairs*, vol. 103, n. 6, 2024, pp. 8-19.

[11] Sulla nozione di "format militare", si veda S.E. Finer, *La formazione dello stato e della nazione in Europa: la funzione del «militare»*, in C. Tilly (a cura di), *La formazione degli stati nazionali nell'Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino, 1984, pp. 79-152.

[12] L. Bozzo, "Rethinking the unthinkable: la rivincita del nucleare", *Meridiana*, vol. 110, 2024.

Da qui, allora, il rischio sempre incombente di una escalation verticale dei conflitti. Che è ciò che è già parzialmente avvenuto nel corso della guerra in Ucraina, con il ricorso a sistemi d'arma sempre più sofisticati e distruttivi e con l'allargamento progressivo del loro raggio d'impiego. Che ha rischiato di ripetersi nella guerra in Medio Oriente, con lo spericolato scambio di attacchi diretti tra Israele e Iran. E che rischia di non arrestarsi neppure di fronte alla dimensione per antonomasia dell'escalation, quella nucleare, data la riduzione in dimensioni e potenza delle armi nucleari e il corrispettivo aumento delle dimensioni e della potenza di quelle "convenzionali", che abbassa (pur non annullandolo) la soglia tra le due; la crescente interconnessione e interdipendenza dei sistemi operativi convenzionali e nucleari; la digitalizzazione e messa in rete dei sistemi di comunicazione, controllo e decisionali, sui quali resta ancora da valutare l'impatto dell'Intelligenza Artificiale.[13]

Con l'aggravante che al rischio tradizionale di una escalation verticale si aggiunge, questa volta, quello più inusuale di una escalation orizzontale dei conflitti, alimentata dal cedimento pressoché completo delle chiare distinzioni (pace/guerra, pubblico/privato, militari/civili, interno/esterno) che, in passato, consentivano di racchiudere la guerra entro contorni definiti. È la corrente di indistinzione espressa di volta in volta nei termini di "guerra ibrida",[14] "guerra oltre i limiti",[15] "conflitti della zona grigia"[16] o addirittura *weaponization of everything*,[17] e che i russi esprimono come guerra "sovversiva", "ambigua", "di coscienza" o

[13] *Ibidem*.

[14] Per una sintesi dell'evoluzione del concetto e della pratica della guerra ibrida, C. Stefanachi, "Nella 'zona grigia' tra pace e guerra: l'eterno ritorno del political warfare", *Meridiana*, vol. 110, 2024.

[15] Q. Liang e W. Xiangsui, *Guerra senza limiti. L'arte della guerra asimmetrica fra terrorismo e globalizzazione*, Gorizia, LEG Edizioni, 2001.

[16] F. Zampieri, *Il "conflitto continuo" nella geopolitica marittima del XXI secolo. Riflessioni ed evidenze sulla "zona grigia*, Roma, Edizioni Nuova cultura, 2024.

[17] M. Galeotti, *The Weaponization of Everything. A Field Guide to the New Way of War*, New Haven & London, Yale UP, 2022.

"non lineare".[18] Una guerra condotta attraverso forme "coperte" di aggressione (cyberwarfare, terrorismo, omicidi e rapimenti mirati, sovversione), priva di qualunque confinamento nello spazio, nel tempo e nell'identità dei partecipanti e destinata, per questa ragione, a spingere ancora più avanti la crisi delle regolazioni giuridiche della violenza: quelle che determinano, quanto meno, dove si situi il momento di passaggio dalla pace alla guerra, cioè quando avvenga l'aggressione (e chi sia l'aggressore); chi sia coinvolto nel conflitto e chi abbia diritto di restarne fuori; che cosa sia legittimo in pace e che cosa lo sia *solo* in guerra.

[18] C. Stefanachi, "Le 'rivoluzioni colorate' nelle percezioni strategiche della Russia di Putin: la 'guerra ibrida' dell'Occidente", *Nuovi Autoritarismi e Democrazie (NAD)*, 1/2024, pp. 87-111.

2. Il diritto internazionale alla resa dei conti

Fausto Pocar

Il recente contesto di violazioni del diritto internazionale

Il titolo di questo capitolo, che richiama l'ora della verità per il diritto internazionale, dei conflitti armati e umanitario comprende in realtà una, o forse più domande, alle quali si può cercare di dare una risposta alla luce degli avvenimenti più recenti sui quali si è soffermata l'attenzione pubblica.[1]

La prima domanda che sorge è la più ovvia. Sono attualmente le regole del diritto internazionale rispettate interamente nel ricorso alla forza armata per la soluzione di controversie internazionali o per porre rimedio a situazioni che richiedano un intervento per il mantenimento della pace e la sicurezza internazionale, quando la Carte delle Nazioni Unite riserva l'uso della forza al Consiglio di sicurezza e altrimenti ammette solo il diritto di legittima difesa?

[1] Nonostante l'attuale esistenza di numerosi conflitti armati internazionali e non internazionali, di proposito le presenti note sono condotte citando come esempi di riferimento il conflitto tra la Federazione Russa e l'Ucraina iniziato con l'aggressione del 22 febbraio 2022 e su quello determinato dall'azione terroristica di Hamas contro Israele del 7 ottobre 2023, con l'avvertenza che le considerazioni qui svolte potrebbero trovare conferma anche in esempi tratti da altri conflitti in corso.

Ed è altrettanto ovvio che la risposta a questa domanda non può essere positiva. Non vi è dubbio che in molte situazioni il ricorso alla forza armata è stato evitato e una soluzione diplomatica è stata raggiunta, specie nel periodo della guerra fredda, anche perché la divisione del mondo fra due superpotenze nucleari aveva "raffreddato" le relazioni internazionali suggerendo, e a volte anche imponendo, agli Stati di far riferimento all'una o all'altra superpotenza, che a loro volta erano attente a non creare seri incidenti fra di loro e a mantenere formalmente una relazione di reciproco rispetto. Ma, terminata la guerra fredda con la caduta del muro di Berlino, il risorgere dello Stato nazione come modello di riferimento della suddivisione della comunità internazionale in centri di potere sovrani e indipendenti ha comportato un progressivo aumento di conflitti armati con azioni unilaterali senza l'intervento o il consenso del Consiglio di sicurezza, normalmente impotente ad intervenire per il voto contrario di uno o l'altro dei membri permanenti. Per limitarci a qualche esempio più vicino, basti pensare ai bombardamenti della Nato intesi a creare lo stato del Kosovo, all'intervento degli Stati Uniti in Iraq. È anche il caso, naturalmente, della più recente aggressione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa nel 2022 – preceduta anni prima dall'occupazione della Crimea e da un conflitto interno fra il governo ucraino e due sue province proclamatesi indipendenti – sia pure qualificata come operazione speciale intesa a proteggere le minoranze russofone, forse per darne una giustificazione in linea con la tradizione degli interventi armati dell'Unione Sovietica nei confronti degli stati del patto di Varsavia quando manifestavano intenzione di rifiutare una subordinazione alle condizioni imposte dall'Unione che la guidava.

L'aggressione è un atto in violazione del divieto dell'uso della forza come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali su cui si basa attualmente il diritto internazionale in virtù della Carta delle Nazioni Unite che – correggendo quanto ammesso nella comunità internazionale dalla sua esistenza fino al secondo conflitto mondiale – stabilisce categoricamente tale

divieto a carico degli stati membri, facendo salvo solo il diritto alla legittima difesa individuale e collettiva nel caso in cui abbia luogo un attacco armato contro un membro delle Nazioni Unite finché il Consiglio di sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale: situazione puntualmente verificatasi nel caso di specie, in cui dunque il diritto internazionale non legittima l'uso della forza da parte della Federazione Russa ma ne riconosce la legittimità da parte dell'Ucraina a propria difesa.

Se l'aggressione russa costituisce una palese violazione del diritto internazionale, in linea con il diritto internazionale appare invece l'uso della forza armata da parte di Israele nella risposta all'attacco terroristico di Hamas con intervento nella Striscia di Gaza e in altri stati vicini dai quali l'attacco era stato condotto. Per quanto non sia semplice configurare questa risposta come esercizio di legittima difesa come quella dell'Ucraina all'aggressione russa, vi è prassi precedente che sembra giustificarla. Mi riferisco alla situazione verificatasi dopo l'attacco terroristico alle Torri Gemelle a New York l'11 settembre 2001, per certi versi assimilabile all'attacco del 7 ottobre 2023. In quel caso il Consiglio di sicurezza aveva in un primo tempo riconosciuto in due risoluzioni un diritto di uso della forza da parte degli Stati Uniti in reazione all'attacco a titolo di legittima difesa, abbandonando poi il richiamo a quest'ultima nelle risoluzioni successive, senza tuttavia pronunciarsi contro la legittimità dell'uso della forza, lasciando così intendere che tale esercizio potesse, nelle circostanze, considerarsi legittimo indipendentemente dalla sua qualificazione formale come legittima difesa ai sensi della Carta delle Nazioni Unite.[2] Applicando questo precedente al caso attuale, può concludersi a favore della legittimità di una reazione armata da parte di Israele all'attacco, illegittimo in quanto espressione di terrorismo,

[2] Rinvio in proposito alle considerazioni svolte nel mio scritto "Diritto internazionale e Nazioni Unite: legalità e legittimità della guerra contro l'Afghanistan", in B. Biancheri (a cura di), *Il nuovo* dis*ordine globale dopo l'11 settembre*, Milano, UBE, 2002, p. 51 ss.

di Hamas, purché diretta contro le persone appartenenti alla organizzazione terroristica.

Il contesto attuale di gravi violazioni del diritto internazionale dei conflitti armati (o diritto umanitario)

Se tuttavia queste sono le conclusioni che si possono trarre con riferimento all'uso della forza armata nelle due situazioni considerate, in cui alle violazioni segue un ricorso all'uso legittimo della forza armata secondo il diritto internazionale, non così è a dirsi se si pone la stessa domanda sul rispetto del diritto internazionale con riferimento al "diritto internazionale dei conflitti armati" o al "diritto internazionale umanitario," due espressioni ormai equivalenti nel linguaggio giuridico a seconda che si ponga l'accento sulle regole di condotta delle ostilità (cd diritto dell'Aja) o su quelle dirette alla protezione della popolazione civile (cd diritto di Ginevra) che però sono interconnesse fra loro. È evidente che le norme del diritto internazionale umanitario, che per la verità non erano state osservate in diversi altri conflitti armati, sono state e sono attualmente violate tanto nel conflitto internazionale russo-ucraino quanto nelle operazioni militari determinate dall'attacco terroristico della formazione armata Hamas e dalla risposta armata di Israele. Anche nella misura in cui tali operazioni siano considerate legittime, la loro legittimazione non ammette la violazione, da parte di tutte le parti belligeranti, delle regole del diritto dei conflitti armati contenute nei regolamenti annessi alla convenzione dell'Aja del 1907 e successivamente rafforzate e completate con le convenzioni di Ginevra del 1949 e i suoi protocolli aggiuntivi del 1977 sulla condotta delle ostilità e la protezione dovuta alla popolazione civile e alle persone che non partecipano direttamente al conflitto armato. Senza entrare qui nei particolari, va ricordato che il diritto internazionale umanitario si basa essenzialmente su tre principi: di distinzione,

di proporzionalità e di precauzione. In base al primo è vietato ogni attacco armato diretto contro la popolazione civile e tale è considerato anche un attacco indiscriminato, al secondo ogni attacco contro un obiettivo militare quando esso comporti un danno sproporzionato a carico dei civili rispetto al vantaggio militare da conseguire, e di precauzione in ogni caso per evitare sofferenze non necessarie.

Nel conflitto russo-ucraino i rapporti dal fronte riferiscono che attacchi sono portati non solo contro obiettivi militari, ma anche indistintamente e direttamente contro obiettivi civili e segnatamente la popolazione civile e che quando sono diretti contro obiettivi militari il principio di proporzionalità non è per nulla osservato, e se queste violazioni sono principalmente commesse da forze russe, non mancano episodi di violazione da parte di truppe ucraine. Quanto agli avvenimenti nel Medio Oriente, è noto che l'attacco del 7 ottobre 2023 ha avuto per oggetto esclusivamente e direttamente la popolazione civile, e che gli attacchi delle forze israeliane a Gaza se pure hanno avuto per oggetto dichiarato obiettivi militari costituiti da strutture e persone affiliate ad Hamas, non hanno spesso e sufficientemente rispettato il principio di proporzionalità causando un danno collaterale eccessivo alla popolazione civile, né quello di precauzione a tutela di categorie civili più vulnerabili. Non si può a questo riguardo trascurare le gravi conseguenze delle violazioni di questi principi a danno di donne e soprattutto di bambini in età scolare e prescolare, soggetti secondo il diritto umanitario internazionale a speciali obblighi di protezione.

Né può trascurarsi la violazione, anche al di là del diritto umanitario, dei più elementari principi di tutela dei diritti delle persone previsti dalle norme internazionali sulla protezione dei diritti umani che non cessano di trovare applicazione anche nel corso di un conflitto armato, come è ormai chiaramente accettato dal diritto internazionale generale.

Non va infine dimenticato che molte violazioni riscontrate sono anche qualificabili, sempre secondo il diritto internazionale consuetudinario e pattizio, come violazioni di gravità tale da

costituire crimini internazionali, che comportano non solo la responsabilità degli stati i cui agenti le hanno commesse o dei quali gli stati hanno tollerato la commissione, ma anche la responsabilità penale individuale delle persone che le hanno materialmente commesse o contribuito a commetterle, e sono suscettibili di essere sanzionate secondo il diritto penale internazionale dalle giurisdizioni statali o internazionali nella misura in cui ne abbiano competenza.

Le reazioni dell'opinione pubblica al contesto di violazioni sopra delineato

Nel contesto sopra delineato di violazioni gravi e diffuse del diritto internazionale sull'uso della forza ma soprattutto e in particolare del diritto internazionale dei conflitti armati (o diritto umanitario), che appaiono rimettere in discussione i principi umanitari di protezione della popolazione civile ai quali si è progressivamente ispirato il diritto internazionale a partire dalla fine del secondo conflitto mondiale, non può sorprendere che vi siano state nell'opinione pubblica frequenti reazioni e discussioni sullo "stato di salute" delle relazioni internazionali e sul ruolo del diritto internazionale nella loro regolamentazione. Non stupisce che, come in altre occasioni, siano apparsi sugli organi di stampa e di comunicazione di massa articoli e agenzie che esprimono seria preoccupazione per la gravità delle violazioni e attirano l'attenzione pubblica con messaggi che riguardano anche il diritto internazionale, sottolineandone un momento di crisi.[3] Non vi è nulla di strano e non mette conto qui di riportarne in dettaglio il contenuto, anche se è

[3] Senza pretesa di completezza, vedasi ad esempio S. Cassese, "Il diritto in crisi - Crisi del diritto internazionale", *Corriere della Sera*, 28 settembre 2024; L. Ferrajoli, "Crisi del diritto e dei diritti nell'età della globalizzazione", *Questione giustizia*, 20 novembre 2023; J.D. Sachs, "La crisi del diritto internazionale", *Il Sole 24 Ore,* 10 settembre 2015. Cfr. anche lo scritto ormai classico di V.E. Orlando, "La crisi del Diritto internazionale", *Annuario dell'anno accademico 1948-1949,* Università di Roma, 1951, p. 16 ss.

esagerato chiamare in causa l'intero diritto internazionale con un riferimento alle violazioni riscontrate in occasione dei recenti conflitti armati, o farlo con affermazioni e titoli reboanti più adatti a richiamare eventi di pura cronaca.[4]

Come in ogni ramo del diritto, anche nel diritto internazionale – che si basa sulla consuetudine, cioè su una pratica generale accettata come diritto, e su trattati multilaterali o bilaterali che gli Stati membri della comunità internazionale hanno liberamente stipulato accordandosi sul contenuto di norme da essi espressamente riconosciute – le norme giuridiche trovano normalmente applicazione. Come in ogni ramo del diritto, non mancano casi in cui l'interpretazione e/o l'applicazione di questa o di quella norma è oggetto di discussione che dà luogo a controversia fra gli Stati interessati. E, come in ogni ramo del diritto, non mancano neppure casi in cui una norma del diritto internazionale non sia rispettata deliberatamente da uno Stato che commette in tal modo espressamente una violazione del diritto.

Come in ogni ordinamento giuridico, anche nel diritto internazionale vi sono procedure per risolvere le controversie o per intervenire in caso di violazione espressa del diritto, tenendo però presente che la comunità internazionale non è gerarchicamente strutturata come sono gli ordinamenti degli Stati e che le procedure di composizione delle controversie o le sanzioni nei confronti di chi viola il diritto devono basarsi sul consenso degli Stati o su decisioni comuni. In caso di controversia si ricorre a negoziati fra gli Stati interessati, ad arbitrati *ad hoc* o amministrati da istituzioni istituite con trattati, o ancora a giurisdizioni internazionali qualora ne abbiano competenza, che

[4] Commenti e titoli quali ad esempio che "a Gaza è stato massacrato e distrutto il diritto umanitario internazionale" (*Ansa med*, 12 dicembre 2024) o che si è verificato "un collasso senza precedenti del diritto internazionale" (*Amnesty International*, comunicato stampa, presentazione Rapporto 2023-24), appartengono a un linguaggio giornalistico troppo spesso ad effetto senza approfondimento dei problemi e non aiutano la percezione di situazioni che richiedono commenti e interventi ragionati.

non è il caso di menzionare qui data la loro quantità e varietà per materia e competenza territoriale, generale o regionale. Nel caso di violazione deliberata di una norma, si applicano le stesse procedure, ma naturalmente una soluzione concordata è più difficile e non sempre esiste una giurisdizione competente a giudicare in quanto accettata dalle parti. Per la violazione del divieto dell'uso della forza la Carta delle Nazioni Unite, come si è visto, si affida alla autotutela individuale o collettiva degli Stati e per altre violazioni a sanzioni collettive nei confronti dello Stato che ha violato le norme, compreso il ricorso armato da parte o su autorizzazione del Consiglio di sicurezza quando vi sia una minaccia alla pace, che deve intendersi implicita nella violazione massiva dei diritti umani e del diritto umanitario.

Appare pertanto esagerata la chiamata in causa dell'intero diritto internazionale come inadeguato a regolare la vita di relazione internazionale, della quale è momento integrante. Né sono in alcun modo producenti commenti secondo cui il diritto internazionale non avrebbe né significato né ruolo perché "il principio di realtà incarnato nella storia… ha una sua forza ultimativa e invincibile. Leggi, trattati e tribunali possono stabilire quanto gli aggrada, tutto quanto sembra loro 'giusto', ma se il mondo ha deciso di andare da un'altra parte si può essere certi che ci andrà", concludendo di lasciare al lettore "ogni giudizio sulla plausibilità e l'efficacia di tale diritto".[5] Una posizione disfattista di questo genere, che si fonda sulle violazioni, pur gravi, del diritto internazionale umanitario per negare la stessa opportunità dell'esistenza di tale diritto,

[5] E. Galli della Loggia, "La guerra e i crimini di guerra", *Corriere della Sera*, 11 dicembre 2024. Scagliando il suo anatema contro il diritto internazionale l'a. per vero riconosce "di non sapere quasi nulla di diritto internazionale". Concludendo il suo dire basato sulla storia egli peraltro porta un argomento storicamente improponibile quando dice che "… con le sue prescrizioni il diritto internazionale umanitario non sanziona i crimini di guerra. Di fatto esso rende la guerra moderna, la guerra in quanto tale, un crimine di guerra. E naturalmente fa di tutti i suoi protagonisti – Roosevelt e Truman compresi – altrettanti criminali di guerra", come se il diritto penale oggi vigente potesse applicarsi ad avvenimenti del passato.

mettendo a carico di quest'ultimo la responsabilità di non evitarne le violazioni, non colpisce il giusto obiettivo. Ridurre il problema a un dibattito a favore o contro il diritto internazionale o contro le Nazioni Unite che l'hanno in parte codificato è una scelta qualunquista del tutto sterile e improduttiva, che non apre la via ad alcuna soluzione e che potrebbe solo riportarci indietro nel tempo e favorire, in definitiva, il ricorso ad una guerra senza regole come strumento di composizione delle controversie internazionali.

Crisi del diritto internazionale o crisi della politica internazionale?

Va ancora rilevato in proposito che il diritto internazionale e le sue istituzioni di governo come le Nazioni Unite sono strumenti nelle mani dei soggetti che li hanno creati, ne sono destinatari o vi partecipano, cioè degli stati e dei loro governi. Se gli Stati cooperano fra loro e nelle istituzioni, il diritto e le istituzioni svolgono la loro funzione, in caso contrario non producono il risultato sperato. Ma poiché la loro funzione è essenziale, la loro crisi è prima di tutto una crisi della politica, che da politica di cooperazione multilaterale tende a diventare, come in un lontano passato, una politica di mera coesistenza nella quale naturalmente le potenze più deboli tendono a diventare subordinate o vittime delle più forti. La crisi del diritto è innanzitutto una crisi della politica.

Ciò non significa che il diritto e le istituzioni debbano rimanere immutabili e non richiedano modifiche e aggiustamenti anche importanti per essere un utile servizio a disposizione della comunità internazionale in ogni momento storico, ma questo implica che la politica si renda conto dello sviluppo della comunità internazionale e delle sue esigenze e provveda alle modifiche necessarie. Se non se ne rende conto o non fa le modifiche necessarie è naturale che il diritto entri a sua volta in crisi, sotto il profilo della sua applicazione.

Per limitarci qui alle regole sull'uso della forza armata è ad esempio evidente e generalmente riconosciuto da tempo che le regole di cooperazione dettate nella Carta delle Nazioni Unite, che si riferivano a una comunità internazionale di una cinquantina di stati con la presenza di cinque stati vincitori in posizione dominante in quanto vincitori del conflitto mondiale e in quanto potenze coloniali non sono più adeguate ad una comunità internazionale quasi quadruplicata nel numero dei componenti fra cui figurano ben più di cinque in posizione più rilevante. Un Consiglio di sicurezza di cui quelle cinque potenze iniziali sono un terzo dei membri, permanenti e necessari per l'adozione delle decisioni comportanti l'uso della forza, non può essere adeguato e sufficientemente rappresentativo per esercitare le funzioni assegnategli. E infatti si trova assai frequentemente nella situazione di non poter adottare decisioni o, se le prende, hanno un contenuto attenuato e generico che non risolve i problemi portati alla sua attenzione.

La necessità di una riforma del Consiglio di sicurezza è avvertita da tutti, ma manca la volontà politica di rivedere la composizione e la procedura di elezione di un organo che rappresenti gli interessi di tutti, per il semplice motivo che chi attualmente gode di una posizione privilegiata, in particolare i membri permanenti il cui voto permette di non adottare una decisione sull'uso della forza, non intendono rinunciarvi.

3. L'ora della verità per il commercio: la vittoria del "trumpismo"?

Lucia Tajoli

Dopo diversi decenni di crescita degli scambi e dell'integrazione economica tra paesi, e un generalizzato aumento del benessere, anche se con notevoli differenze tra paesi e tra gruppi sociali, la globalizzazione nelle sue varie forme è al centro del dibattito politico. Non solo l'opportunità di avere investitori esteri e l'ingresso di migranti stranieri – da sempre fenomeni controversi politicamente, sebbene visti in generale favorevolmente dall'analisi economica, come altre forme di apertura dei mercati – sono fortemente dibattuti, ma anche il commercio internazionale tra paesi viene oggi messo in discussione. Con la seconda elezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti, che segue un periodo di aumenti tariffari, politiche di sostegno alla cosiddetta "autonomia strategica" in Unione Europea e in varie aree del mondo, un periodo di maggiore orientamento verso la produzione e la domanda interna in Cina, ci si chiede se la globalizzazione continuerà e se gli scambi internazionali resisteranno. I dati complessivi al riguardo sono abbastanza incoraggianti, ma una riflessione è opportuna, perché non mancano le zone d'ombra e i potenziali rischi.

Spinte e freni alla globalizzazione

Secondo la maggior parte degli economisti, l'ondata di globalizzazione partita a metà del secolo scorso e cresciuta con

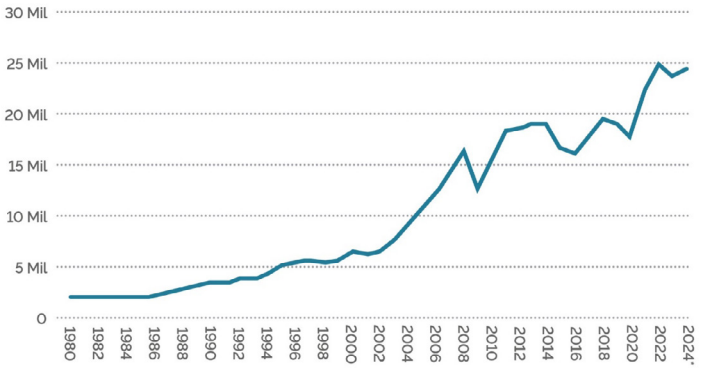
l'inizio del millennio è stata spinta sia da fattori tecnologici, sia da fattori politici.[1] Dal punto di vista tecnologico, la caduta di costi e tempi di trasporto, il miglioramento delle comunicazioni e delle interconnessioni tra paesi, e la riorganizzazione dei processi produttivi attraverso le cosiddette "catene globali del valore" hanno molto aumentato gli scambi e il commercio internazionale tra paesi. Anche gli investimenti diretti all'estero e i flussi migratori sono stati facilitati da una serie di cambiamenti tecnologici e dal miglioramento delle interconnessioni globali. Dal punto di vista politico, l'orientamento generale della maggior parte dei paesi, in particolare dagli anni Ottanta in avanti, è stato molto favorevole all'apertura internazionale e soprattutto allo scambio di merci tra paesi, vedendo in questo un fondamentale motore di sviluppo e di crescita. I grandi paesi avanzati hanno aperto i propri mercati e tendenzialmente incoraggiato gli scambi internazionali fin dal dopoguerra, e sono stati poi seguiti su questa strada da un numero crescente di paesi in via di sviluppo, diventati attori di sempre maggior rilevo sul mercato internazionale. Questo orientamento è stato implementato con politiche commerciali sempre più aperte, con una massiccia riduzione multilaterale dei dazi, scesi in media sotto il 5% a livello mondiale, con un rapido aumento delle adesioni volontarie dei paesi alla World Trade Organization (Wto), che conta a oggi oltre 160 membri, e una forte crescita di accordi preferenziali di libero scambio tra gruppi di paesi. Tutto questo ha subito un'ulteriore accelerazione all'inizio di questo secolo, con una crescente adesione a questo tipo di politiche da parte di nuovi paesi emergenti, Cina *in primis*.

Tuttavia, dopo oltre due decenni della cosiddetta "iper-globalizzazione", Il libero scambio tra paesi dal punto di vista reputazionale non sta attraversando un periodo particolarmente favorevole ed è sotto attacco da diversi punti di vista. Occorre sottolineare che nonostante i forti shock negativi nel 2009, subito

[1] Si veda ad esempio su questo tema P. Krugman, *Growing world trade: causes and consequences*, in Brookings Papers on Economic Activity, vol. 1, 1995; G. Garrett, "The Causes of Globalization", *Comparative Political Studies*, vol. 33, n. 6-7, 2000.

dopo la crisi finanziaria globale, e nel 2020, con la pandemia da Covid-19, il commercio internazionale ha continuato a crescere e ha mostrato una notevole resilienza. Nel 2022 il rimbalzo dopo la crisi pandemica è stato molto forte, e dopo la leggera frenata nel 2023, determinata soprattutto da fattori geopolitici, i valori complessivi delle esportazioni nel 2024 sono tornati ad aumentare, registrando livelli estremamente elevati. Infatti, molti fattori di spinta al commercio continuano a essere rilevanti, in particolare quelli tecnologici: la crescente complessità di molti beni manufatti ha accentuato la spinta alla specializzazione produttiva e il commercio tra paesi. Qualche osservatore ipotizza che alcune nuove tecnologie rendano meno necessari la specializzazione produttiva e gli scambi, ampliando le capacità produttive di singole industrie. Ma in realtà, le interdipendenze e interconnessioni tra paesi sono più forti che mai, anche grazie agli ultimi sviluppi tecnologici, come le *blockchains* e l'intelligenza artificiale. Anche i colli di bottiglia e le difficoltà registrati nel sistema dei trasporti, sebbene da non sottovalutare, sembrano essere stati problemi temporanei, e i miglioramenti della logistica internazionale e la crescita degli scambi sui mercati digitali continuano a incentivare gli acquisti sui mercati internazionali.

Fig. 3.1 - Andamento del commercio mondiale in valore. Esportazione mondiale di merci (mil US$)



Fonte: elaborazione su dati WTO, 2024* valore stimato

Il cambiamento nelle politiche commerciali

Quello che sembra invece essere mutato in modo più significativo è l'orientamento politico a favore del libero scambio da parte di vari paesi. L'apertura al commercio internazionale porta indubbiamente a maggiore efficienza nell'allocazione delle risorse, alla disponibilità di più varietà di merci e servizi a prezzi ragionevoli e a tassi di crescita più elevati, ma crea anche una situazione di non totale autonomia dei paesi nella produzione e utilizzo di molti beni. Negli ultimi anni, in seguito a tensioni geopolitiche in molte aree del mondo, ai problemi nel sistema internazionale di trasporti, e alla crescente concentrazione di alcune produzioni in alcuni paesi, il tema della ricerca di maggiore autonomia e sicurezza da parte dei paesi è diventata sempre più centrale nelle scelte dei policymakers.

A questo, si è affiancato un orientamento della pubblica opinione crescentemente contrario alla globalizzazione e all'apertura dei paesi.[2] Nonostante tutti i dati mostrino gli effetti positivi degli scambi internazionali sul tenore di vita dei cittadini, in termini di livello medio dei prezzi e disponibilità di beni, e non esista nessuna evidenza che associa maggiore apertura dei paesi a maggiori livelli di disoccupazione a livello aggregato, ma piuttosto il contrario, la globalizzazione ha effetti redistributivi della ricchezza, i benefici non sono equamente distribuiti in modo automatico, e la concorrenza estera porta al ridimensionamento di particolari settori industriali in particolari aree. La mancata gestione politica di queste problematiche e un crescente sentimento nazionalistico hanno portato l'opinione pubblica a non sostenere più il libero scambio in molti paesi, anche ad alto reddito.[3] L'esito del referendum sull'uscita del Regno Unito dall'UE e le due elezioni di un candidato

[2] *World Opinion on Globalization and International Trade in 2021*, Ipsos Global Advisor 25-Country Survey for the World Economic Forum, agosto 2021.

[3] Questi temi sono stati ampiamente discussi per esempio da D. Rodrik, "Has Globalization Gone Too Far?", *Challenge*, vol. 4, n. 2, pp. 81–94, 1998; Id., *Populism and the economics of globalization*, NBER Working Paper 23559, 2017.

dichiaratamente protezionista negli Usa sono solo i due esempi più eclatanti.

Come conseguenza, le politiche commerciali non appaiono più così inequivocabilmente orientate verso il libero scambio. Nell'era dell'insicurezza e della sfida di nuove potenze emergenti, la politica di vari paesi, e in particolare negli Usa ha assimilato l'idea che erigere barriere commerciali è diventato un modo efficacie per dare una parvenza di sicurezza immediata ai lavoratori (nonché elettori) di certi settori colpiti, mentre i costi di queste misure viene sopportato da tutti. Il supporto per il Wto, la principale istituzione multilaterale a sostegno del sistema di scambi commerciali, e per i grandi accordi di libero scambio è ai minimi termini. Dopo decenni di riduzioni nei loro livelli e nella diffusione, perché considerati negativi e dannosi, i dazi e soprattutto altre misure protezionistiche sono ora frequentemente utilizzati in tutto il mondo, in modo "normalizzato". Sebbene il livello medio dei dazi nel mondo non sia aumentato significativamente, il numero di misure restrittive di altro tipo ai flussi di beni, servizi e investimenti imposte nel mondo ogni anno è triplicato rispetto al 2019, secondo l'osservatorio Global Trade Alert,[4] proprio a seguito di queste politiche orientate ad acquisire maggiore autonomia.

La posizione americana

Negli Stati Uniti, che restano uno dei paesi con il livello tariffario medio più basso al mondo,[5] è ormai lontana la stagione della presidenza Clinton, fortemente orientata verso l'apertura del paese: lo scetticismo nei confronti dell'apertura al commercio ha contagiato indistintamente Repubblicani e Democratici nell'ultimo decennio. Il primo cambiamento è cominciato

[4] Independent Monitoring of Policies that Affect World Commerce, Global Trade Alert.

[5] https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/daily_update_e/tariff_profiles/US_e.pdf

già ai tempi dell'amministrazione Obama, ma è esploso con la guerra commerciale con la Cina della prima presidenza Trump, con moti impulsivi e propagandistici. Nei quattro anni di presidenza, Joe Biden, pur con più raziocinio, non ha fatto nulla per contenere questa tendenza, e anzi, nell'anno passato sono stati annunciati e introdotti nuovi dazi. Le critiche al Wto, sempre presenti nella politica statunitense, sono sfociate nel boicottaggio della Corte d'Appello del Wto e la mancata nomina dei nuovi giudici, e soprattutto nella violazione delle regole di questo accordo introducendo nuovi dazi in modo discriminatorio, con un "botta e risposta" di sanzioni e contro-sanzioni tra Washington e Pechino. Inoltre, da mesi a Washington si dibatte attorno alla revisione dello status della "nazione più favorita", uno dei principi fondamentali del Wto, alla Cina.

Nei prossimi anni è facile purtroppo prevedere un aumento delle tendenze protezionistiche e l'esacerbarsi della guerra commerciale, dati gli annunci fatti dal prossimo presidente americano durante la campagna elettorale. Trump ha parlato di aumenti dei dazi su tutti i prodotti e da tutti i paesi, ma con picchi in particolare nei confronti della Cina. Il nuovo presidente ha proposto una politica tariffaria più aggressiva rispetto a quella messa in atto nel 2018-19. Allora Trump impose dazi su circa 380 miliardi di dollari di merci Usa importate (circa il 15% dell'import Usa complessivo dal resto del mondo), di cui ben $350 miliardi di merci importate ai tempi dalla Cina. In misura minore vennero colpite anche l'Unione Europea e il Giappone, soprattutto nel campo dell'acciaio e dell'alluminio. Trump ora propone dazi universali del 60% da imporre su tutti i beni cinesi in modo da attuare il decoupling, e del 10% o 20% su tutte le merci provenienti dal resto del mondo. Il tycoon ha persino minacciato di introdurre dazi del 100% sulle importazioni dai paesi che stanno riducendo l'uso del dollaro e del 200% o più sui veicoli importati dal Messico. Sicuramente ci sono i presupposti per una nuova guerra commerciale.

Quanto tutto questo possa migliorare l'economia americana

o aumentarne l'autonomia è molto dubbio: l'esperienza passata ha mostrato che il disavanzo commerciale statunitense non è diminuito e i flussi commerciali si sono riorientati verso altri paesi non direttamente colpiti dai dazi. Nel caso di un aumento generalizzato dei dazi, i primi effetti saranno un aumento dei prezzi e una riduzione dei consumi per i consumatori americani. Essendo queste tasse sulle importazioni che non pagano le aziende straniere, se non in misura minima, le tariffe più elevate si riverserebbero a cascata sotto forma di prezzi più onerosi lungo le catene di fornitura fino a colpire regressivamente i redditi delle famiglie statunitensi. Alcune stime autorevoli indicano che, a seconda degli scenari di ritorsioni o meno, il livello del Pil reale americano diminuirebbe tra lo 0,5% e l'1,4% nel medio termine.[6]

Ma nonostante l'evidenza economica contraria, Trump sostiene i dazi ("the greatest thing ever invented") come una panacea capace di prevenire i conflitti militari, riassorbire l'"ingiusto" saldo negativo della bilancia commerciale, ricostruire la base industriale nazionale e tagliare l'enorme disavanzo pubblico. Questo perché li vede soprattutto come un'arma negoziale e uno strumento di ritorsione nei confronti di altri paesi. Paradossalmente, Trump e una buona parte del sistema politico statunitense accusano il sistema commerciale globale di essere truccato a loro sfavore, e per questa ragione si sentono autorizzati ad agire "contro" questo sistema, pur essendo stati proprio gli Stati Uniti il paese che ha maggiormente contribuito alla sua impostazione generale e che ne ha abbondantemente beneficiato.

L'estensione delle politiche protezioniste

È chiaro che questa politica tariffaria Usa avrebbe conseguenze anche sull'economia globale. Il Fondo Monetario Internazionale

[6] *Fiscal, Macroeconomic, and Price Estimates of Tariffs Under Both Non-Retaliation and Retaliation Scenarios*, The Budget Lab, 16 ottobre 2024.

ha modellato uno scenario che stima alcuni impatti di una guerra commerciale innescata da Trump, sulla base di alcune ipotesi: a metà 2025 Stati Uniti, Eurozona e Cina impongono dazi permanenti del 10% sui flussi commerciali tra le tre aree e gli Usa e il resto del mondo si impongono a vicenda dazi permanenti del 10%. L'effetto si farebbe sentire su un quarto dell'interscambio mondiale di beni e aumentando l'incertezza sulle politiche commerciali future e a cascata sugli investimenti privati.

Al di là della loro effettiva implementazione, un serio problema innescato da questi annunci e da questo tipo di politiche messe in atto dal paese storicamente indentificato come il primo difensore del sistema di libero mercato è lo sdoganamento di politiche neo-mercantilistiche e l'emulazione da parte di altri paesi. Intanto, un incremento significativo dei dazi americani innescherebbe sicuramente misure di rappresaglia dal resto del mondo, come già osservato durante la prima presidenza Trump, e provocherebbe effetti dinamici estremamente negativi sull'economia americana stessa. A partire dallo scoppio della guerra commerciale tra Cina e Stati Uniti nel 2018, il ricorso al protezionismo è cresciuto fino a diventare la "nuova normalità", anche tra i paesi che tradizionalmente in passato avevano sostenuto il libero scambio e la liberalizzazione, oltre che come misura ritorsiva, anche sposando l'idea di necessitare di maggiore autosufficienza nella produzione di beni strategicamente importanti (a prescindere dai costi e dalle inefficienze imposte da tali scelte), in un contesto geopolitico sempre più incerto.

I principali paesi e blocchi commerciali hanno messo in atto misure e regolamenti che mirano ad aumentare l'autonomia produttiva in alcuni settori, come per esempio i vari CHIPS Acts o provvedimenti sulle cosiddette materie prime rare emanati in Usa e UE negli ultimi anni. In particolare, si è cercato di mettere in atto un "decoupling" dalla Cina, il cui ruolo come fornitore è notevolmente cresciuto nel tempo, parallelamente a una crescente critica nei confronti delle politiche economiche

messe in atto da questo paese. Queste strategie hanno portato a risultati diversi. Secondo i dati doganali del 2023, rispetto al 2018 gli Stati Uniti hanno ridotto la loro dipendenza dalla Cina per tutti i tipi di manufatti importati, anche se hanno aumentato le importazioni provenienti da altri paesi e aree. L'Unione Europea e la Cina, invece, hanno mantenuto o aumentato la loro dipendenza reciproca per quasi tutti i tipi di beni importati, creando il potenziale per futuri scontri tra le politiche di sicurezza nazionale dell'UE e degli Stati Uniti. In generale però, i rapporti commerciali tra i tre grandi blocchi rimangono molto forti. Tra le tre grandi regioni commerciali, gli Stati Uniti hanno l'approvvigionamento di importazioni meno diversificato, il che significa che, secondo le misure di concentrazione maggiormente utilizzate, una quota maggiore delle sue importazioni totali proviene da un minor numero di paesi d'origine. L'Unione Europea fa affidamento su una serie maggiormente diversificata di fornitori, anche se nel 2023 Stati Uniti e Cina continuavano a fornire ciascuno il 10% o più del valore delle importazioni dell'Unione Europea.

La questione della concentrazione degli approvvigionamenti ha caratteristiche e problematiche diverse nel caso di materie prime e risorse naturali e nel caso dei manufatti e delle loro varie tipologie. Sebbene l'eccessiva dipendenza sia energetica che alimentare sia una delle principali preoccupazioni per alcuni paesi, il "derisking" delle catene di approvvigionamento nel contesto degli scambi con la Cina si concentra sui manufatti. Come osservato in alcuni studi recenti, la Cina fornisce il 29% del valore aggiunto mondiale nel settore manifatturiero e il 35% della produzione manifatturiera lorda.[7] La Cina è un fornitore dominante di molti beni ritenuti essenziali per altre economie e l'eccessiva dipendenza dalla Cina per i manufatti è motivo di preoccupazione per gli Stati Uniti e l'Unione Europea.

[7] R. Baldwin, "China is the world's sole manufacturing superpower: A line sketch of the rise", *VoxEu*, CEPR, 17 gennaio 2024.

Un caso emblematico è quello dei veicoli elettrici (EV), diventati nel 2024 uno degli obiettivi principali della guerra commerciale. I veicoli elettrici sono al centro delle politiche ambientali per contrastare il cambiamento climatico, soprattutto nell'UE, ma nell'industria automobilistica europea la transizione fatica a procedere. Al contrario, la Cina anche grazie a leve di politica industriale molto diverse, ha rapidamente cavalcato questa trasformazione. Nel maggio 2024, come parte di una più ampia battaglia contro la tecnologia cinese, gli Stati Uniti hanno aumentato al 100% i dazi sui veicoli elettrici cinesi. Pochi mesi dopo, Canada e UE hanno accusato la Cina di "pratiche commerciali sleali" nel settore dei veicoli elettrici, e l'UE che ha imposto una tariffa provvisoria fino al 38% sui veicoli elettrici cinesi. In risposta, la Cina ha lanciato un'indagine antidumping sul brandy europeo e il ministero del commercio cinese ha promesso di indagare se le tariffe dell'UE costituiscono ostacoli al libero scambio, violando le regole della World Trade Organization. Ma gli EV sono solo uno dei molti settori tecnologicamente avanzati in cui la guerra commerciale si sta espandendo.

Nel complesso quadro internazionale attuale, le politiche commerciali vengono utilizzate non solo per le loro finalità dirette (per quanto criticabili e costose), ovvero ridurre l'interscambio, ma anche come "armi geopolitiche". Le politiche di Unione Europea e Stati Uniti cercano di incentivare gli scambi verso alcune aree e scoraggiarli verso altre, sebbene non sia facile orientare le scelte delle imprese, dettate principalmente dalla convenienza economica e da considerazioni legate alle specifiche strategie aziendali. Tutto questo crea tensioni tra il "Nord" e il "Sud" o tra "Est" e "Ovest" nel commercio globale. Il Wto ha osservato una crescente frammentazione dei flussi commerciali dall'inizio della guerra in Ucraina nel 2022, con esportazioni e importazioni che si riorientano lungo linee geopolitiche. Le stime suggeriscono che il commercio tra ipotetici blocchi di economie con opinioni politiche simili (sulla base dei modelli di voto dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, etichettati

come "Est" e "Ovest") è cresciuto del 4% più lentamente rispetto al commercio all'interno di questi blocchi dallo scoppio della guerra in Ucraina. Questa tendenza riguarda soprattutto i prodotti meno complessi, dove è più facile trovare fornitori alternativi.

Ma non solo i "nemici" rischiano di subire le conseguenze delle politiche americane. Secondo diverse stime, in caso di irrigidimento nelle relazioni con Washington dettato dalle nuove politiche commerciali, l'Unione Europea potrebbe subire una diminuzione non marginale del Pil, dato che gli Usa sono il suo principale mercato di sbocco. Sebbene questa volta Bruxelles si dica pronta a reagire con più determinazione agli attacchi americani, è importante che persegua una strategia di diversificazione, con una maggiore apertura delle proprie relazioni commerciali con partner alternativi, piuttosto che reagendo con politiche speculari.

Lo scenario determinante del 2025

Alcune scelte compiute dai principali paesi nel corso del 2025 appaiono potenzialmente determinanti per il futuro del commercio mondiale e della globalizzazione. Sebbene rilevante per gli effetti immediati, non è il livello dei dazi imposti dall'amministrazione Trump e le relative risposte date da Cina e UE che potranno avere effetti di lungo termine, quanto l'atteggiamento che avranno questi e altri paesi nei confronti del sistema degli scambi, del multilateralismo e del Wto. Se gli Stati Uniti dovessero uscire definitivamente dal Wto (scelta che appare al momento improbabile) e se il sistema multilaterale non fosse più sostenuto dalle principali economie mondiali, lo scenario cambierebbe radicalmente. Al momento si tratta fortunatamente di uno scenario che sembra molto difficile che si realizzi. Anche nel 2024 sono entrati a far parte del Wto due nuovi membri e circa una ventina di paesi stanno negoziando il proprio ingresso. Le molte economie avanzate ed emergenti di medie e piccole dimensioni che hanno avuto grandi benefici

dall'apertura degli scambi sembrano intenzionate a sostenere il sistema e si ostinano a partecipare ai diversi incontri multilaterali del Wto, alla ricerca di maggiori aperture e migliore accesso ai mercati. Le loro classi medie, in molti casi recentemente formate, non sembrano avere intenzione di rinunciare al benessere che la globalizzazione ha prodotto per loro.

Il mondo globalizzato ha generato una serie di problemi globali, dai cambiamenti climatici alle crisi finanziarie alla sicurezza informatica, che possono essere affrontati efficacemente solo tramite accordi multilaterali. Il multilateralismo, inteso come un sistema di regole condivise da tutti, che garantisce politiche trasparenti e non discriminatorie è fondamentale per l'ordine mondiale che conosciamo. Tuttavia, negli ultimi decenni, è stato ampiamente riconosciuto che l'attuale sistema multilaterale e le istituzioni che lo rappresentano hanno perso il proprio equilibrio e devono essere riformati a causa dei rapidi cambiamenti nel peso economico, demografico e politico delle economie avanzate ed emergenti. La conseguente disillusione nei confronti del multilateralismo ha portato alla considerazione di varie alternative, come la ricerca parallela di accordi bilaterali o una cooperazione limitata a paesi con idee simili o geograficamente prossimi, o la ricerca di maggiore autonomia. Nessuna di queste alternative ha tuttavia possibilità plausibili di sostituire completamente il multilateralismo, poiché un mondo globalizzato che affronta sfide globalizzate richiede un ordine internazionale aperto e basato su regole per garantire che il sistema funzioni al servizio di tutte le nazioni e di tutte le persone. Solo in un contesto multilaterale di questo tipo la globalizzazione correttamente intesa può proseguire, e può ricevere il sostegno generale, in quanto spinge una crescita inclusiva e la prosperità economica.

L'anno 2025 sarà determinante per valutare l'atteggiamento dei paesi e dei policymakers a questo riguardo. Indipendentemente dalle specifiche politiche adottate dall'amministrazione Trump, è cruciale che l'UE, la Cina e gli altri maggiori paesi avanzati ed emergenti mantengano forti politiche di apertura e il

loro sostegno al sistema di scambi multilaterale. Fino a ora il commercio globale ha superato i forti scossoni degli ultimi decenni e diversi tipi di attacchi, anche grazie all'esistenza di un sistema complessivo di regole che lo sosteneva. Se il sistema di regole continuerà e ancora di più se verrà rinforzato da opportune riforme, il commercio internazionale continuerà a sostenere le economie di tutti i paesi.

4. Il Sud Plurale in un mondo multi-allineato

Giovanni Grevi

La discrepanza tra la narrazione di un Sud Globale unito nel rivendicare un ordine internazionale più rappresentativo degli interessi dei paesi emergenti e in via di sviluppo, e la realtà delle differenze tra questi stessi interessi, si è accentuata nel corso del 2024. Il Sud Globale è indubbiamente un Sud plurale. Tuttavia, il Sud Globale resta un importante elemento di identificazione comune per i paesi che si riconoscono in questo insieme e costituisce il tessuto connettivo di varie piattaforme di contestazione dei privilegi, effettivi o presunti, delle potenze occidentali. Il gruppo dei BRICS, che si è allargato nel 2024 ad includere gli Emirati Arabi Uniti, l'Egitto, l'Etiopia e l'Iran, costituendo il formato Brics+, rappresenta ormai la più importante di queste strutture minilaterali. In quanto tale, questo club riflette sia le principali istanze del Sud Globale, sia alcune delle contraddizioni insite in questo concetto, rispetto ad un contesto dove le potenze emergenti perseguono pragmaticamente i propri obiettivi. In un quadro tendenzialmente multipolare, il non allineamento ideologico risalente alla guerra fredda sembra cedere il campo al multi-allineamento contemporaneo.

Il Sud Globale: dalla guerra fredda al disordine post-Americano

Per quanto coniata da un autore americano nel 1969, si può ritenere che la categoria politica del Sud Globale compia 70 anni nel 2025. La Conferenza di Bandung in Indonesia nel 1955 pose le basi del movimento dei paesi non allineati nel corso della guerra fredda. Il comune denominatore di questi paesi era la recente esperienza coloniale e la conseguente esigenza di emancipazione dall'imperialismo occidentale, pur rifiutando di prendere parte alla competizione bipolare. Circa dieci anni dopo, nel 1964, un gruppo di 77 paesi non allineati diede vita al cosiddetto G77, al fine di porre le basi per un nuovo ordine economico internazionale più favorevole alle priorità dei paesi più poveri e meno dominato dai paesi avanzati. Il G77 conta oggi 134 membri, mentre il movimento dei paesi non allineati 120. La differenza principale tra i due gruppi è che la Cina e il Brasile appartengono al primo insieme, ma non al secondo. Nel corso della guerra fredda, il blocco Sovietico ha spesso sostenuto le rivendicazioni post-coloniali del Sud Globale in chiave anti-occidentale attraverso un appoggio ideologico, economico e, talvolta, militare. Se la gran parte dei paesi in via di sviluppo ha evitato di schierarsi nettamente nell'ambito del confronto bipolare, il retaggio pluridecennale di collaborazione tra il Sud Globale e le grandi potenze che vogliono arginare l'egemonia occidentale è tornato ad influenzare la politica internazionale.

Relativamente trascurato nei due decenni di globalizzazione rampante che hanno seguito la fine della guerra fredda, il concetto di Sud Globale è riemerso quale elemento strutturante delle relazioni internazionali. Il risveglio del Sud Globale è dovuto a molteplici fattori tra loro connessi. Innanzitutto, l'ascesa di una serie di mercati emergenti è una tendenza di lungo periodo che ha conferito più risorse, e quindi più peso politico, ad un numero crescente di paesi, ciascuno portatore di un'agenda politica radicata nella propria esperienza storica e identità culturale. In secondo luogo, molti di questi paesi

ritengono che gli Stati Uniti e l'Europa non abbiano saputo, o voluto, riformare il sistema multilaterale per dare più spazio alle loro istanze. Al contrario, secondo questa prospettiva, i paesi avanzati non avrebbero assunto le proprie responsabilità davanti a crisi sistemiche come i cambiamenti climatici e la pandemia da Covid-19, lesinando le risorse finanziare necessarie alla loro gestione e arroccandosi invece nella difesa dei propri interessi, per esempio in materia di commercio e immigrazione.[1]

La percezione dell'involuzione dell'Occidente rispetto ad un mondo policentrico in pieno cambiamento accentua le faglie che si sono aperte nella comunità internazionale dopo l'invasione russa dell'Ucraina nel 2022 e la recrudescenza del conflitto Israelo-Palestinese nel 2023. Considerando l'esito delle votazioni presso l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, buona parte della comunità internazionale, compresa la maggioranza dei paesi del Sud Globale, ha espressamente condannato l'aggressione russa. Tuttavia, i paesi che si sono ripetutamente astenuti in materia, tutti appartenenti al gruppo dei non allineati, oltre alla Cina, rappresentano circa la metà della popolazione mondiale. Inoltre, al di fuori degli Stati Uniti, dell'Europa e dei loro più stretti alleati, nessun paese ha adottato sanzioni contro la Russia. Quella che in Europa è largamente vista come una sfida neo-imperiale alle basi stesse dell'ordine internazionale viene considerata da molti paesi come un ulteriore scontro tra grandi potenze che si contendono sfere di influenza. Sembra che il Ministro degli Esteri indiano Jaishankar abbia parlato per molti nel Sud Globale osservando, nel giungo del 2022, che l'Europa dovrebbe smettere di ritenere che i suoi problemi siano problemi per il mondo, ma che i problemi del mondo non siano un problema dell'Europa.[2]

Successivamente al gravissimo attacco terroristico perpetrato da Hamas contro Israele nell'ottobre del 2023, la gran parte del

[1] D. Miliband, "The World Beyond Ukraine. The Survival of the West and the Demands of the Rest", *Foreign Affairs*, maggio/giugno 2023.

[2] S. Jaishankar, Discorso alla conferenza GLOBSEC Bratislava Forum, 3 giugno 2022.

Sud Globale (con alcune eccezioni, tra cui l'India) ha contestato il sostegno americano e l'inanità europea rispetto alla brutalità della risposta militare israeliana e alla completa devastazione della striscia di Gaza. La credibilità dell'Europa in particolare, quale alfiere del rispetto del diritto internazionale, ne è uscita compromessa. Presso le Nazioni Unite, la grande maggioranza della comunità internazionale si è ripetutamente espressa a favore di un cessate il fuoco umanitario a Gaza, isolando gli Stati Uniti e alcuni paesi europei e amplificando le accuse dirette all'ipocrisia dell'Occidente.[3]

La tradizionale rivendicazione di un ordine politico-economico internazionale più equo e inclusivo e le divisioni indotte dalle gravi crisi geopolitiche degli ultimi anni si intrecciano nella nuova narrazione del Sud Globale. Al di là delle pur influenti voci di importanti paesi emergenti quali l'India, il Brasile e il Sudafrica, il risorgere delle istanze del Sud Globale deve molto all'affermazione della Cina quale grande potenza di riferimento per molti paesi che cercano alternative all'egemonia occidentale. La Cina si è mossa efficacemente su vari livelli, sia tessendo una fitta rete di interdipendenza economica sino-centrica sia lanciando nuovi formati di dialogo inter-regionale e iniziative diplomatiche calibrate per intercettare le preoccupazioni e le priorità del vasto mondo non-occidentale. Le tre iniziative per lo sviluppo (2021), la sicurezza (2022) e la civilizzazione globale (2023), nonché l'allargamento del gruppo Brics tra il 2023 e il 2024, rientrano in questo disegno complessivo.

La crescita dell'influenza cinese nel Sud Globale (un gruppo cui la Cina non appartiene, quale seconda economia mondiale con ambizioni di primato globale) rischia tuttavia di diventare un elemento di tensione e competizione con altri grandi attori emergenti, tra cui l'India.[4] Inoltre, Pechino è anche parte in

[3] O. Stuenkel, 'Why the Global South Is Accusing America of Hypocrisy', *Foreign Policy*, 2 novembre 2023.

[4] F. Fasulo e N. Missaglia, *Competing for the Global South*, ISPI Report, Milano, Ledizioni, novembre 2024.

causa nell'ambito della nuova competizione bipolare che la oppone agli Stati Uniti – una rivalità dalla quale i paesi tradizionalmente non allineati rifuggono, per non esserne vincolati nelle loro scelte o penalizzati nel loro sviluppo. Qui risiede una delle principali contraddizioni che minacciano la solidità del Sud Globale quale piattaforma di proposta e non principalmente di contestazione. Si tratta della tensione tra un'agenda non-occidentale, effettivamente autonoma, e un'agenda anti-occidentale, almeno in parte mutuata da altri.

Il Sud plurale: traiettorie diverse

Non sorprende che varie agende politiche, modelli economici e priorità strategiche coesistano in un gruppo che si ritiene convenzionalmente annoveri circa 130 paesi. Il punto è se l'ovvia eterogeneità del Sud Globale ne precluda l'efficacia quale piattaforma per promuovere interessi condivisi, mantenendo nel contempo una postura non allineata rispetto alla crescente rivalità sistemica tra gli Stati Uniti e la Cina. La valutazione dipende in parte dall'ambito in oggetto, potendo generalmente riscontrare più coesione sui temi legati all'agenda dello sviluppo sostenibile che sulla gestione di crisi o tensioni geopolitiche. D'altra parte, molte di queste ultime contrappongono i paesi del Sud Globale stesso, come la rivalità tra le potenze sunnite del Golfo e l'Iran sciita, o tra l'India e il Pakistan. Il Sud Globale appare sempre più come un Sud plurale, nell'ambito del quale possono identificarsi vari profili e percorsi strategici.

In questo ambito, l'India può considerarsi un caso a sé date le sue dimensioni, il suo ritmo di crescita e la sua posizione geografica, alla congiunzione tra la massa continentale euroasiatica e la macro-regione marittima dell'Indo-pacifico. La costante nella politica estera indiana è il perseguimento dell'autonomia strategica. La variazione consiste nel fatto che, se il movimento non allineato veniva considerato quale leva privilegiata per sostenere questo principio, Delhi ha oggi il peso e l'ambizione per affermare la propria autonomia attraverso una

politica multi-vettoriale di collaborazione con partners diversi, secondo le esigenze. Questa è la chiave di lettura del partenariato con la Russia in materia energetica, con la Francia in materia di armamenti (che ha visto nuovi importanti contratti siglati nel 2024), con i Brics+ per delimitare l'influenza occidentale e con il formato Quad (insieme ad Australia, Giappone e Stati Uniti) per contenere la potenza cinese. L'India appare oggi l'unico paese del Sud Globale che, nel lungo periodo, può potenzialmente assurgere al ruolo di grande potenza. In tale prospettiva, questo insieme di paesi appare per Delhi una piattaforma di influenza tra le altre, piuttosto che un gruppo che definisca il profilo globale, e lo spazio di manovra, del gigante asiatico.

Il multi-allineamento è la cifra della politica estera di varie altre potenze emergenti, dal Sud-Est asiatico al Medio Oriente. La competizione geopolitica tra le potenze del Golfo, l'Iran e la Turchia (che non appartiene al Sud Globale) sul piano regionale e oltre, coinvolgendo il Nord Africa, il Sudan e il Corno d'Africa, prevale rispetto a qualsiasi identificazione comune di questi paesi rispetto al Nord globale. Le monarchie del Golfo, la cui ricchezza deriva principalmente dall'esportazione di fonti di energia fossile, sono apparse inoltre molto caute nell'introdurre o ribadire impegni più stringenti per accelerare la transizione energetica sul piano internazionale, sia nell'ambito della conferenza Onu sul clima in Azerbaijan, la COP29, sia in seno al G20 del 2024. Questa posizione non collima certo con gli interessi della gran parte dei paesi più poveri, particolarmente esposti all'impatto dei cambiamenti climatici.

Si può anche rilevare come, alla fine del 2024, varie medie potenze del Sud Globale, dall'India all'Indonesia e la Nigeria, abbiano accolto positivamente l'esito delle elezioni americane.[5] Questi paesi intravedono la possibilità di rapporti transazionali vantaggiosi con la nuova amministrazione Trump, senza complicazioni legate al rispetto dei principi democratici o

[5] C.S. Chivvis e B. Geaghan-Breiner, "Why Emerging Powers Are Welcoming Trump's Victory", *Foreign Policy*, 21 novembre 2024.

a requisiti di sostenibilità sociale e ambientale. Se questo pragmatismo è coerente con il perseguimento di una politica estera emancipata da vincoli o priorità stabilite da altri, lo è meno rispetto alle esigenze della grande maggioranza dei paesi del Sud Globale, le cui prospettive di sviluppo dipendono in buona parte dalla collaborazione internazionale nell'ambito di un sistema multilaterale efficace. A partire dall'impatto della crisi pandemica e della guerra in Ucraina, circa la metà dei paesi a basso reddito si trova a gestire una crisi del debito pubblico che ne assorbe le già scarse risorse fiscali. L'insicurezza alimentare cresce nei paesi più poveri, mentre alcuni degli indicatori di sviluppo dei paesi fragili del Sud Globale stanno regredendo, configurando una preoccupante inversione di tendenza rispetto agli scorsi decenni.[6] Un'ampia porzione del Sud Globale resta purtroppo assorbita dallo sforzo di soddisfare le esigenze primarie della propria popolazione.

In questo mosaico di un Sud più plurale che globale, il Brasile dell'amministrazione Lula e il Sudafrica sembrano seguire un percorso sensibilmente diverso da quello di altre medie potenze, anche data la loro distanza dai principali teatri di conflitto geopolitico. Questo approccio tenta di conciliare almeno tre aspetti, ovvero un forte attaccamento al patrimonio ideale del Sud Globale, un atteggiamento critico rispetto a quello che viene percepito come un abuso di posizione dominante da parte dell'occidente, e un impegno multilaterale teso a collaborare con tutti i principali poli di influenza. Nel corso del 2024, per esempio, il Brasile ha presieduto il G20, cercando di affermare la centralità degli obiettivi di sviluppo sostenibile e della lotta alla fame nel mondo, ha partecipato al summit del gruppo Brics+ in Russia, e ha spinto per la conclusione di un accordo commerciale tra il Mercosur e l'UE, raggiunto in dicembre.

---

[6] G. Grevi, "Averting a regressive world – global trends and Europe's leadership", in G. Grevi (a cura di), *Forging Europe's leadership: Global trends, Russian aggression and the risk of a regressive world*, Foundation for European Progressive Studies, ottobre 2023; O. Stuenkel e M. Treadwell, "Why Is Saudi Arabia Hedging Its BRICS Invite?", Carnegie Endowment for International Peace, 21 novembre 2024.

Il gruppo Brics+ tra ambizione e ambiguità

L'allargamento del gruppo dei Brics ha segnato un passaggio importante nel 2024, culminato nel summit di Kazan in ottobre cui una trentina di leaders internazionali hanno partecipato. All'espansione dai cinque membri originali ai nove del Brics+ si accompagna l'estensione del nuovo status di partner a 13 altri paesi, ovvero l'Algeria, la Bielorussia, la Bolivia, Cuba, l'Indonesia, il Kazakistan, la Malesia, la Nigeria, la Tailandia, la Turchia, l'Uganda, l'Uzbekistan e il Vietnam. Spiccano in questa lista la Turchia, un membro della Nato, la Tailandia, un alleato militare degli Stati Uniti, e l'Indonesia, considerata la terza più grande democrazia al mondo. Si può notare anche la posizione per il momento defilata dell'Arabia Saudita, la cui prevista adesione al formato Brics+ non è stata completata (a differenza di quella del rivale Iran), ma che non figura neppure tra i nuovi partners del gruppo.[7]

L'allargamento ha di fatto aumentato la quota dei Brics+ nell'economia globale. In termini di parità di potere di acquisto, il gruppo rappresenta oggi il 36% del prodotto interno lordo (Pil) mondiale, ben al di sopra della quota del G7, fermo al 29%. In termini nominali, tuttavia, il rapporto si inverte, con il Pil del G7 che ammonta a più del 40% di quello globale, mentre la quota dei Brics+ si attesta a circa il 30%.[8] In linea con la più ampia tendenza del commercio internazionale ad orientarsi, in parte, sulla base degli allineamenti geopolitici, i flussi tra i paesi Brics+ sono raddoppiati come percentuale dei flussi mondiali tra il 2002 e il 2022, raggiungendo circa il 40%.Questo notevole incremento è largamente dovuto al ruolo della Cina come grande esportatore di beni e grande importatore di materie prime. Con la potenziale adesione dell'Arabia Saudita, il Brics+ coprirebbe oltre il 40% della

[7] O. Stuenkel e M. Treadwell, "Why Is Saudi Arabia Hedging Its BRICS Invite?", Carnegie Endowment for International Peace, 21 novembre 2024.
[8] S. Patrick, "BRICS Expansion, the G20, and the Future of World Order", Carnegie Endowment for International peace, 9 ottobre 2024.

produzione mondiale di greggio, e circa un terzo della produzione di gas naturale.[9]

Da un punto di vista politico e strategico, tuttavia, la domanda è se questi indicatori economici si tradurranno in reale peso politico, attraverso un'agenda condivisa e concreta. Qui si innesta il lungo dibattito sull'eterogeneità dei Brics+ e sulla tensione tra la spinta sino-russa a farne un baluardo rispetto all'occidente e l'interesse di buona parte degli altri membri a coltivare questa piattaforma quale uno dei vettori di una politica estera che resta multi-allineata.[10] Il proposito di sfuggire al predominio del dollaro, e alle sue ricadute strategiche, ha rappresentato negli anni un terreno comune ai membri del gruppo, almeno in teoria. In pratica, le agende non coincidono necessariamente: alcuni membri del club quali la Russia e l'Iran subiscono direttamente le sanzioni americane e occidentali mentre altri dipendono dal funzionamento di un ordine monetario stabile e affidabile, che finora il dollaro ha garantito. Al momento, nonostante alcuni esperimenti pilota con sistemi di pagamento alternativi allo Swift e con l'utilizzo delle rispettive valute dei paesi Brics+ per alcune transazioni commerciali, la de-dollarizzazione non è all'ordine del giorno.[11] Tuttavia, questo resta un ambito dove gli sforzi dei Brics+ potrebbero un giorno produrre risultati significativi, e il comportamento della futura amministrazione Trump potrebbe influenzare questo processo.

L'intreccio di queste agende diverse solleva interrogativi anche sul rapporto tra il club Brics+ e il Sud Globale. Il formato Brics+ potrebbe essere un importante volano per le istanze dei paesi in via di sviluppo e apportare un contributo concreto in termini di facilitazione del commercio e degli investimenti. La Nuova

[9] D. Azevedo et al., "An Evolving BRICS and the Shifting World Order", Boston Consulting Group, 29 aprile 2024.

[10] A. Gabuev e O.Stuenkel, "The Battle for the BRICS", *Foreign Affairs*, 24 settembre 2024.

[11] C. Clover e D. Mosolova, "Vladimir Putin's alternative to 'weaponised' dollar fails to excite Brics partners", *Financial Times*, 24 ottobre 2024.

Banca per lo Sviluppo, creata in seno al club nel 2015, finanzia infrastrutture in vari paesi del Sud Globale, per quanto il suo volume di prestiti resti per ora modesto rispetto a quello della Banca Mondiale. Tuttavia, il gruppo sembra oggi concentrarsi sull'esclusione dell'Occidente più che sulla coesione dei propri membri. Lo svuotamento di concetti portanti dell'ordine internazionale nelle dichiarazioni adottate in occasione dei summits annuali mina, inoltre, la credibilità dei Brics+ quale fulcro per la riforma della governance globale. Basti ricordare come la recente Dichiarazione di Kazan affermi il rispetto della sovranità di ogni paese, mentre la Russia tenta di cancellare quella dell'Ucraina, e l'imperativo della protezione dei civili, mentre la Russia conduce da tre anni attacchi indiscriminati contro obiettivi civili in Ucraina, come già ampiamente sperimentato in Siria.[12]

Le rivendicazioni di maggiore rappresentatività delle istituzioni multilaterali si gioverebbero inoltre di un reale appoggio (inesistente) da parte della Cina e della Russia all'allargamento del Consiglio di Sicurezza dell'Onu e alla delimitazione dell'uso del potere di veto, come richiesto dall'Assemblea Generale dell'Onu. L'investimento nel gruppo Brics+, al contrario, indebolisce il ruolo del G20, che, dati la sua composizione e peso economico complessivo, avrebbe potuto essere mobilitato per sviluppare un'agenda globale più attenta alle priorità del Sud Globale. D'altra parte, l'invasione russa dell'Ucraina e la crescente rivalità sino-americana sono i principali fattori che hanno ulteriormente debilitato il G20, proprio quando quattro paesi del Sud Globale si sono trovati a presiederlo, ovvero l'Indonesia nel 2022, l'India nel 2023, il Brasile nel 2024 e il Sudafrica nel 2025.

[12] Dichiarazione di Kazan, 23 ottobre 2024.

Il Sud Globale e l'Europa: oltre la battaglia delle narrazioni

L'evidenza di un Sud plurale conferma la premessa di apertura di questo contributo, ovvero che ci sia un divario tra la narrazione del Sud Globale e la diversità, se non la divergenza, degli interessi dei paesi che vi si riconoscono. È chiaro come gli attori principali del Sud plurale siano mossi innanzitutto dalle rispettive priorità nazionali, pur condividendo una netta insofferenza rispetto alle invocazioni occidentali di sostegno ad un ordine internazionale liberale che considerano squilibrato a loro svantaggio. È inoltre indubbio che potenze come la Russia e la Cina, che non appartengono al Sud Globale, abbiano esteso la propria influenza in questa compagine per affermarsi in rapporto agli Stati Uniti e all'Europa.

Queste osservazioni non devono tuttavia indurre a relegare l'intera narrazione del Sud Globale a pura retorica, strumentalmente tesa a promuovere un'agenda antagonista a quella dell'occidente. In un contesto dove la diversità della comunità internazionale si afferma prepotentemente, le rispettive visioni del mondo e le priorità che ne discendono sono un dato politico reale, e un fattore sempre più importante per l'evoluzione, o la frammentazione, dell'ordine mondiale.

Il dibattito tra queste narrazioni è stato descritto come una 'battaglia' tra diverse concezioni delle relazioni internazionali. Le maggiori potenze, affermate o emergenti, competono non solo attraverso strumenti di assistenza economica o militare ma anche attraverso una proposta di valori e principi che le renda più attraenti per i paesi terzi rispetto ai concorrenti. In questo ambito, il Sud Globale viene implicitamente descritto come terreno di gioco, o scontro, per agende contrapposte. L'Europa dovrebbe evitare questa impostazione. Per quanto tale competizione sia ineludibile, e vada gestita, presentare la proposta europea principalmente come alternativa a quella di altri ne riduce l'efficacia. Da una parte, i paesi del Sud Globale aspirano ad essere protagonisti del proprio destino e non pedine

sullo scacchiere geopolitico. Dall'altra, i problemi di sviluppo sostenibile e di governance economica che questi paesi avanzano nelle istanze internazionali richiedono sicuramente maggiore attenzione, e impegno comune.

L'Europa dovrebbe aumentare massicciamente il proprio investimento nel dialogo con i propri partner non occidentali, e non antagonisti, per elaborare, ove possibile, priorità congiunte. L'impegno diretto a promuovere beni pubblici regionali e globali porterebbe non solo benefici reciproci ma anche un vantaggio strategico per l'Europa. Coinvolgere il Sud Globale in vista della soluzione di problemi condivisi aiuterebbe infatti a operare una distinzione tra le aspirazioni dei paesi non allineati, e la loro strumentalizzazione da parte di altre grandi potenze. Infine, una collaborazione approfondita tra l'Europa e i suoi partners emergenti è un elemento essenziale per preservare i cardini dell'ordine internazionale multilaterale, dal quale gli Stati Uniti della seconda amministrazione Trump vorranno smarcarsi a favore di precarie transazioni geopolitiche.

PARTE II

L'ORA DELLA VERITÀ NEL MONDO

5. Stati Uniti, l'ora della verità per Trump

Mario Del Pero

Sovranità. È questa la parola e la categoria chiave che definisce la retorica e la visione strategica della politica estera e di sicurezza di Trump. Della sua prima amministrazione e, presumibilmente, anche della seconda. Sovranità da difendersi "senza doversi scusare", affermava con enfasi la *National Security Strategy* (NSS) del dicembre 2017, dove il termine ricorreva ben trenta volte (la priorità, proclamava il documento, debbono essere "gli interessi dei nostri cittadini" e "i nostri diritti sovrani come nazione"). E sovranità da contrapporre a organizzazioni e accordi internazionali che – scrive il famoso *Project 2025* della Heritage Foundation, storico think tank conservatore ormai pienamente schierato a sostegno di Trump – "erodono la Costituzione" degli Stati Uniti, non possono essere ripensati e vanno semplicemente abbandonati. "Metteremo fine all'invasione al confine meridionale, ripristineremo la legge e l'ordine, proteggeremo la sovranità americana", ha a sua volta promesso la piattaforma presentata e approvata alla Convention repubblicana di Milwaukee del luglio 2024.[1]

Mille altri esempi potrebbero essere offerti. Il discorso aggressivamente nazionalista di Trump è suffuso di questi riferimenti sovranisti; della sollecitazione ad adottare politiche

[1] *The National Security Strategy of the United States (NSS)*, dicembre 2017; P. Dans e S. Groves (a cura di), *Project 2025: Presidential Transition Project. Mandate for Leadership. The Conservative Promise,* Washington, DC, The Heritage Foundation, 2023, p. 12; *2024 GOP Platform: Make America Great Again*, 8 luglio 2024.

finalizzate a recuperare la sovranità perduta e, con essa, ripristinare una libertà che sarebbe stata dolosamente sacrificata sull'altare dei processi d'integrazione globale dell'ultimo mezzo secolo. Ma in che cosa consiste questa sovranità? Come la si riconquista? E quali cortocircuiti ne conseguono per un attore che da tali processi ha tratto non pochi benefici e la cui egemonia gli ha permesso, e continua a permettergli, privilegi egemonici che lo rendono in ultimo assai più libero e "sovrano" di tutti gli altri attori del sistema internazionale?

Per convenienza analitica, possiamo dividere questa sovranità in quattro ambiti, tra loro in realtà strettamente interdipendenti: quello economico, securitario, politico e ideologico.

La sovranità economica

Gli Stati Uniti si sono collocati al centro della globalizzazione contemporanea. L'hanno cavalcata, sfruttata e in larga parte definita. Alcuni settori della loro economia – la finanza, l'high tech, le comunicazioni – ne hanno largamente beneficiato. I loro cittadini-consumatori hanno potuto avere accesso a beni importati a prezzi costanti, partecipando a processi che hanno di molto accresciuto il consumo individuale e familiare, passato tra gli anni Settanta e la crisi del 2008 dal 60 al 70% del Pil.[2] Un consumo a debito, questo, contraddistinto dal contestuale crollo dei risparmi familiari e facilitato da una finanza a sua volta vieppiù globalizzata. Pezzi di paese hanno visto aumentare ricchezza e opportunità, come ben ci indicano banali dati demografici, su tutti la crescita di grandi aree metropolitane nel Sud e nel Sud-ovest del paese (per menzionare solo un paio di esempi emblematici, quella di Phoenix, in Arizona, è passata da poco più di un milione di abitanti alla fine degli anni Settanta ai quasi cinque milioni attuali; quella di Charlotte, in North Carolina, da 335 mila ai 2,4 milioni). La narrazione

[2] Federal Reserve of St. Louis – Federal Reserve Economic Data (Fred), *Share of Gross Domestic Product: Personal Consumption Expenditures*.

apocalittica di Trump, la famosa "carneficina" americana del suo primo discorso d'insediamento nel gennaio 2017, è insomma smentita da molti dati, che mostrano un quadro più complesso e articolato. È vero, però, che il cuore industriale degli Stati Uniti – la famosa *Rustbelt* del Midwest – è stato duramente colpito da questi processi e che per intensità e rapidità, l'impatto sul manifatturiero americano è risultato assai più pesante di tutte le stime e previsioni. Tra il 2001, data d'ingresso della Cina nell'Organizzazione Mondiale del Commercio, e la grande crisi del 2008 il numero di occupati in questo manifatturiero è calato di quasi un terzo, scendendo da circa 17milioni e 500mila a 11 milioni e 500mila, non più del 7/8% della forza lavoro complessiva. Per ogni Phoenix o Charlotte, abbiamo città che non si sono mai più risollevate, come una Detroit – la cui popolazione nell'ultimo mezzo secolo è passata da un milione e mezzo a poco più di 600mila abitanti – o un ex importante centro siderurgico quale Gary, Indiana, dove dai circa 170mila abitanti degli anni Settanta si è scesi ai circa 60mila attuali.

Recuperare sovranità economica, riportando produzione industriale negli Usa, serve per dare risposta a trasformazioni che hanno acquisito negli anni una valenza politica e finanche identitaria. Centrale, nel nuovo nazionalismo statunitense è infatti l'equazione tra autodeterminazione, identità e autonomia industriale. Questa dimensione ideologica s'intreccia però con calcoli strategici e con una specifica declinazione delle politiche di sicurezza nazionale. Re-industrializzare deve servire anche, se non primariamente, a emancipare gli Stati Uniti dalla loro dipendenza da *supply chains* transnazionali che li espongono a processi e variabili non controllabili, in particolare nell'approvvigionamento di materie prime, beni intermedi e prodotti finiti strategicamente essenziali. Una dipendenza, questa, che si fa ancora più problematica se letta nel contesto di quella che in modo largamente *bipartisan* è oggi considerata la grande competizione di potenza dell'ordine contemporaneo: quella con la Repubblica Popolare Cinese. Re-industrializzare e affrancarsi da tante delle interdipendenze

della globalizzazione contemporanea è funzionale a erodere il potere di condizionalità che la Cina è riuscita a maturare grazie al suo ruolo vitale in tanti stadi iniziali e intermedi delle catene transnazionali di valore. Su questo abbiamo un evidente elemento di continuità tra l'amministrazione Biden e quella Trump, anche se la seconda declina i propri intenti in modo assai più estremo, per il tramite di un *argot* nazionalista diverso dall'internazionalismo democratico della prima. Ovvero minaccia di fare un uso transazionale e a 360 gradi di strumenti di punizione economica – a partire dalle tariffe – anche per mettere in riga partner e alleati restii a seguire Washington sulla strada del disaccoppiamento delle loro economie da quella cinese e del ripensamento delle *supply chains*.

La sovranità securitaria

L'economia s'intreccia inestricabilmente con la sicurezza. L'invocazione della sovranità nella sfera economica è presentata come funzionale alla garanzia della sicurezza nazionale. La dipendenza da prodotti o risorse su cui non si ha pieno controllo viene denunciata come una minaccia a questa: uno strumento in mano ad altri, mossi al meglio da interessi non coincidenti con quelli statunitensi e al peggio apertamente ostili. Ma la sovranità securitaria va perseguita anche in termini più ortodossi e convenzionali. "Ci assicureremo che gli alleati rispettino i loro obblighi di spesa nella difesa comune", si proclamava seccamente nella piattaforma di Milwaukee. E non si contano ormai più le denunce di Trump dell'ingratitudine dei partner europei e asiatici che – non si stanca mai di denunciare il presidente – godono della protezione degli Usa, non contribuiscono sufficientemente alle alleanze di cui fanno parte e sfruttano questa condizione, e la loro bassa spesa militare, per promuovere forme sleali di competizione economica con gli Stati Uniti, come dimostrato dai loro ampi surplus commerciali. La polemica sull'iniqua distribuzione dei costi della difesa comune, il cosiddetto *burden sharing*, è antica quanto la stessa

Alleanza Atlantica. Ancora una volta, Trump la presenta con toni estremi e la declina in chiave precipuamente nazionalista/sovranista. Recuperare sovranità securitaria significa prima di tutto liberare gli Usa da vincoli e automatismi di alleanze che – sostiene il presidente – avvantaggerebbero gli altri, ma non gli Stati Uniti (di qui le sue frequenti critiche all'articolo 5 del Patto Nordatlantico). L'uscita degli Usa dalla Nato non è realistica, a maggior ragione dopo la decisione del Senato americano nel dicembre 2023 di prevedere che una simile eventualità debba essere ratificata dalla Camera Alta con un iter analogo a quello per i trattati e il voto di una maggioranza qualificata di 2/3 più uno dei senatori presenti in aula. Ma non è nemmeno qualcosa di auspicato da Trump e dai suoi consiglieri, che sembrano piuttosto puntare a una ridefinizione quasi neo-imperiale dell'alleanza, in cui la leadership e presenza statunitense sono bilanciate da un maggiore contributo europeo e, presumibilmente, da aumenti di spesa nella difesa da parte dei paesi europei da realizzarsi anche con il trasferimento di tecnologia militare americana.

Non di ritirata, quindi, si tratta. E men che meno d'isolazionismo, categoria anacronistica e del tutto inutile per comprendere la politica estera statunitense oggi. È, quello trumpiano, piuttosto un aggressivo unilateralismo, finalizzato a piegare il sistema di alleanze agli interessi degli Usa per la definizione che ne dà il presidente e a ripensare ed estendere la "preponderanza di potenza" militare di cui godono gli Stati Uniti, per utilizzare il celebre slogan dello storico Melvin Leffler.[3] Preponderanza, questa, da dispiegare ancora una volta in chiave anti-cinese, nella promozione di una muscolare azione di contenimento delle presunte ambizioni espansionistiche di Pechino, ripensando e rafforzando la rete Usa-centrica di alleanze bilaterali e "minilaterali" nell'Indo-Pacifico e accompagnando tutto ciò con un ripensamento, e un aggiornamento, della spesa

[3] M. Leffler, *National Security* in F. Costigliola e M.J. Hogan (a cura di), *Explaining the History of American Foreign Relations*, New York – Cambridge, Cambridge University Press, 2016, pp.122-36.

militare, senza però tagli significativi al bilancio del Pentagono (che nella precedente esperienza presidenziale di Trump tornò a crescere, dopo i tagli di Obama, in termini assoluti e di percentuale del Pil).[4]

La sovranità politica

Centrale, nella retorica di Trump e del movimento "MAGA", è l'idea che gli Usa abbiano perso il controllo del loro stesso territorio. L'esempio classico che viene costantemente evocato è ovviamente quello dell'immigrazione e del confine meridionale. Il simbolo di questa volontà di riappropriarsi della sovranità è stato a lungo il muro di cui si prometteva la costruzione lungo la frontiera tra Messico e Stati Uniti. Venuta meno tale promessa, o evidenziatasi la sua irrealizzabilità, la si è sostituita con l'impegno a sigillare il confine e procedere a un ampio piano di espulsione degli immigrati che risiedono negli Usa senza un visto o un regolare permesso di soggiorno. È una sovranità politica, quella invocata da Trump, declinata in termini molto essenzialisti e prescrittivi: come precondizione per riportare il paese a una condizione naturale e, appunto, essenziale. "Rifare grande l'America" (*Make America Great Again*) lo slogan che ha creato l'acronimo "MAGA", con cui oggi si definisce il movimento trumpiano – e in una certa misura ormai lo stesso Partito Repubblicano – segnala appunto la volontà di riattivare un passato edenico messo in discussione dalle trasformazioni demografiche e culturali del paese, su tutte quelle prodotte da flussi migratori che hanno cambiato gli Usa, rendendoli progressivamente meno bianchi e cristiani. Le dichiarazioni non poco problematiche di Trump, secondo le quali gli immigrati "avvelano il sangue dell'America", ben esprimono questa sollecitazione a riacquisire una sovranità politica sacrificata sull'altare di un globalismo mal concepito e di accordi internazionali che – dall'ambiente alle armi

[4] Stockholm Institute for Peace Research, SIPRI Military Expenditure Database.

– impongono di sottostare a un regime multilaterale denunciato come incompatibile con la sovranità nazionale e il rispetto della Costituzione. Strettamente intrecciata con le altre dimensioni della sovranità, quella più propriamente politica rimanda inoltre alla volontà di liberare l'organo esecutivo dalle costrizioni e dai bilanciamenti imposti tanto dal federalismo quanto dalla divisione di poteri del sistema presidenziale statunitense. L'idea che per "rifare grande l'America" vi debba essere un Esecutivo forte è ad esempio centrale in molti dei contributi del *Project 2025* della Heritage, che chiedono l'abrogazione o il significativo indebolimento di molte agenzie indipendenti del governo federale ovvero il loro pieno allineamento alle posizioni del presidente, anche attraverso un processo di radicale sostituzione delle loro burocrazie.

La sovranità ideologica

La storia del nazionalismo statunitense è quella di una costante tensione dialettica tra la sua dimensione civica e costituzionale e quella essenzialista e razziale.[5] Discorso e ideologia MAGA sembrano pendere decisamente verso la seconda dimensione. Offrono una visione nostalgica e normativa di quel che la nazione statunitense è e deve essere. Nel farlo cavalcano e alimentano paure e sofferenze a cui hanno contribuito i processi d'integrazione globale dell'ultimo mezzo secolo. Processi, questi, contraddistinti dallo sviluppo ed estensione di un reticolo d'interdipendenze economiche e securitarie, e dal contestuale affermarsi di una sorta di lessico cosmopolita e globalista abbracciato in una certa misura da tutte le amministrazioni statunitensi del post-guerra fredda, con Clinton e Obama in particolare. Quello trumpiano è un nazionalismo ruvido e binario che rigetta in toto le categorie di questo cosmopolitismo, fa leva sulla delegittimazione della globalizzazione provocata

[5] G. Gerstle, *American Crucible: Race and Nation in the Twentieth Century,* Princeton, Princeton University Press, 2017.

dalla crisi del 2008-09 e sfrutta le ansie e i timori che essa ha generato. L'interdipendenza, ci ricorda lo storico Jeremy Adelman, è in ultimo una forma di dipendenza da un altro straniero; se quell'altro è ora considerato come un pericoloso rivale, la legittima preoccupazione per questa dipendenza si trasforma in paura. Una paura esemplificata da sondaggi che evidenziano come una maggioranza assai ampia e *bipartisan* di americani abbiano oggi un'opinione molto negativa della Cina.[6] E una paura che può essere sfruttata politicamente ed elettoralmente, come Trump ha fatto abilmente dal momento del suo ingresso in politica nel 2015. Il sovranismo dell'ideologia MAGA si definisce per i suoi tratti essenziali e semplici. Si pretende antitetico al cosmopolitismo globalista che aveva definito sintassi e vocabolario della globalizzazione. Denuncia il tradimento antipatriottico di élite globaliste, il *politically correct* e la deriva "wokista" dell'istruzione superiore, una politica autocentrata e non più al servizio del popolo, e istituzioni ormai corrotte e distanti. Centrale, in questa ideologia, è il tentativo di riappropriarsi di una narrazione storica contestata, rileggendo in termini ancora una volta essenzialisti le fondamenta e la traiettoria degli Stati Uniti, di cui si minimizzano contraddizioni e lati oscuri (a partire dalla schiavitù e dal razzismo) e si celebrano le libertà costitutive e le lungimiranti prescrizioni di una Costituzione sempre attuale e da leggersi testualmente, senza la pretesa di aggiornarla ai tempi e al cambiamento. Una declinazione della storia, questa, proposta già nel famoso "Rapporto 1776" della prima amministrazione Trump (e, su scala statale, nel "Progetto 1836" del Texas), con cui s'intendeva proporre un modello di istruzione patriottica, nel quale la Dichiarazione d'Indipendenza costituiva il momento fondativo di un nuovo ordine. Da insegnare – affermava il rapporto – "raccontando in modo veritiero le aspirazioni e le azioni degli uomini e delle donne che hanno cercato di costruire l'America

[6] Toynbee Prize Foundation, *On Global History: Avatars, Dilemmas, Partitions, Problems - A Conversation with Jeremy Adelman*, 13 gennaio 2021.

come una splendente "città su una collina" – una nazione esemplare, che protegge la sicurezza e promuove la felicità del suo popolo, come esempio da ammirare ed emulare da parte delle nazioni del mondo che desiderano guidare il loro governo verso una maggiore libertà e giustizia".[7]

Le contraddizioni e i corto-circuiti

Numerose sono le contraddizioni che sottostanno agli assunti del progetto "sovranista" di Trump e che si potrebbero riflettere nelle politiche che esso ispira. A monte vi è un assunto contestabile o almeno qualificabile: che la globalizzazione contemporanea abbia inequivocabilmente danneggiato gli Usa o ne abbia indebolito il primato e l'egemonia. Dal chiaro dominio del dollaro – la cui persistenza pochi negli anni Settanta avrebbero previsto e che offre ancor oggi a Washington una leva di potere e condizionamento senza pari – al netto primato militare, esemplificato dalla rete globali di basi di cui dispongono, gli Usa hanno preservato una superiorità di potenza indiscussa, accompagnata da privilegi "quasi-imperiali" che non sono affatto venuti meno.

Tre corto-circuiti, già manifestatisi in parte nella prima esperienza presidenziale di Trump, potrebbero manifestarsi. Il primo si lega all'obiettivo di ripristinare la sovranità economica, reindustrializzando, modificando la natura e le direttrici delle *supply chains* e riducendo gli imponenti deficit commerciali. Al di là della praticabilità di questi obiettivi e dei tempi lunghi di loro realizzazione, varie conseguenze indesiderate potrebbero derivare, come ben evidenziano gli effetti di alcune delle

[7] The President's Advisory 1776 Committee, The 1776 Report, gennaio 2021. L'American Historical Association (Aha), la principale organizzazione di storici degli Stati Uniti, ha denunciato il rapporto come un "insieme di falsità, omissioni e affermazioni fuorvianti" e un tentativo di promuovere "una forma di indottrinamento governativo degli studenti americani, elevando l'ignoranza sul passato a virtù civica", AHA Statement Condemning Report of 1776 Advisory Commission, 20 gennaio 2021.

politiche adottate sia dalla prima amministrazione Trump sia da quella Biden. Il ripensamento delle *supply chains* e il tentativo di ridurre la loro natura sino-centrica ha portato sì a una riduzione del passivo commerciale con la Cina, ma ha visto la contestuale esplosione del deficit con altri soggetti oggi minacciati dalle tariffe di Trump (quello con il Vietnam è triplicato tra il 2017 e il 2023; quello con il Messico è più che raddoppiato nello stesso periodo). Molte industrie statunitensi importano beni intermedi e una crescita dei loro prezzi si riverberebbe inevitabilmente su quelli dei loro prodotti finiti. Il rischio, per Trump e i repubblicani, è che tutto ciò riaccenda spirali inflattive non ancora sedate, i cui effetti politici ed elettorali abbiamo ben sperimentato nel voto di novembre. Guerre commerciali globali minacciano infine di frammentare ancor più un ordine internazionale di suo in patente sofferenza e di creare tensioni aperti con alcuni dei più importanti alleati di Washington.

Questo ci porta alla dimensione securitaria del sovranismo trumpiano. Gli Usa già beneficiano di rilevanti vantaggi egemonici, visibili nella natura altamente asimmetrica dei rapporti nella Nato, nella persistenza di privilegi maturati grazie ai tanti accordi bilaterali del post-Seconda Guerra Mondiale, nella estensione e diffusione senza pari della loro rete d'installazioni militari. Forzare la mano – come Trump ha recentemente fatto in relazione a un possibile "acquisto" della Groenlandia – rischia di generare una reazione ostile e destabilizzare un quadro che rimane in realtà straordinariamente favorevole agli Stati Uniti.

La dimensione politica e ideologica, infine. Esagerare in questo ambito significa alimentare una frattura e una polarizzazione interna che il voto del novembre scorso non ha affatto smentito. Gli Usa continuano a essere un paese diviso e lacerato, e le faglie di questa frattura sono profonde e per certi aspetti strutturali. Vi sarà nel biennio 2025-27 un governo unitario e un sostanziale allineamento di poteri, ma la maggioranza repubblicana alla Camera dei Rappresentanti è di fatto appesa a un filo e ha esposto a più riprese la sua

litigiosità e indisciplina. I democratici continuano a governare Stati politicamente ed economicamente importanti – dalla California a New York, dalla Pennsylvania all'Illinois – e si trovano in una condizione di maggior forza relativa rispetto a otto anni fa (alla data del primo insediamento di Trump, i repubblicani controllavano 67 delle 99 assemblee legislative statali; oggi sono 56). Mille indicatori evidenziano la crescente disfunzionalità della democrazia statunitense e quanto essa sia causata da una polarizzazione, che il radicalismo trumpiano incarna, esaspera e di certo non può ambire a sanare.

6. Russia-Ucraina, l'anno cruciale?

Eleonora Tafuro Ambrosetti

Il 2025 sarà un anno cruciale per l'Ucraina, e diversi analisti e osservatori politici prevedono una cessazione delle ostilità con l'aggressore russo dopo oltre tre anni di guerra. Se quest'anno ha acquisito la dimensione di "ora della verità" per la politica internazionale, e per l'Ucraina in particolare, è anche grazie al ritorno di Donald J. Trump alla guida degli Stati Uniti d'America.

Probabilmente per nessun paese come per l'Ucraina l'elezione di Trump può essere un *game changer*. Kiev dipende fortemente dagli aiuti occidentali e statunitensi in particolare – soprattutto per quanto riguarda il budget della difesa. Come dimostrano gli ultimi dati sugli aiuti occidentali all'Ucraina,[1] sebbene l'Unione Europea risulti essere il primo donatore, gli Usa sono il paese ad aver recapitato più aiuti (€88,3 miliardi; la Germania, seconda, ha inviato aiuti per circa €15 miliardi). A elevare ulteriormente la rilevanza di Washington è il peso della sua industria bellica: finora Kiev ha ricevuto in totale circa €122 miliardi in aiuti militari, i soli Stati Uniti hanno contribuito per quasi la metà di questi (€59,92 miliardi) – consegnando più armi e munizioni di tutti gli alleati europei insieme.

In campagna elettorale il *tycoon* newyorkese ha promesso rottura totale rispetto alla presidenza di Joe Biden in diversi dossier, tra cui la guerra in Ucraina. Se la sfidante democratica

[1] C. Trebesch, D. Cherepinskiy, G. Irto e T. Nishikara, "Ukraine Support Tracker", A Database of Military, Financial and Humanitarian Aid to Ukraine, Kiel Institute for the World Economy.

Kamala Harris intendeva promuovere continuità rispetto all'amministrazione precedente sul supporto politico, economico e militare a Kiev, Trump e il suo entourage hanno costantemente sottolineato la necessità di favorire una fine immediata delle ostilità – senza ambire necessariamente a una "pace giusta" in favore dell'Ucraina. Nella fattispecie, oltre a dichiarare che l'invasione russa su larga scala non sarebbe mai iniziata sotto la sua amministrazione, il presidente eletto ha più volte asserito di poter porre fine al conflitto in "24 ore" – scadenza poi diventata di "sei mesi".[2] Nonostante la chiara irrealizzabilità di un simile scenario, la nomina di Trump certamente ha dato uno scossone alla situazione stagnante che ha caratterizzato il contesto della guerra d'attrito russa, gettato legittimi dubbi sul prosieguo del sostegno americano all'Ucraina e riacceso, di colpo, le speranze di un possibile negoziato.

Tuttavia, occorre ridimensionare queste speranze. Effettivamente, a poche settimane dopo l'inizio del 2025, un cessate il fuoco è diventata una possibilità più tangibile, anche alla luce dell'incontro tra Trump e Vladimir Putin anche se ancora tutto da organizzare. Tuttavia, una pace duratura sembra ancora molto difficile da ottenere. Il successo del negoziato "parallelo" tra Ucraina e Occidente, altrettanto importante del negoziato tra Mosca e Kiev, è una condizione imprescindibile per ogni accordo, affinché Kiev ottenga le solide garanzie di sicurezza necessarie per sedersi al tavolo con la Russia e immaginare un qualsiasi cessate il fuoco. Inoltre, anche un eventuale cessate il fuoco non dà alcuna garanzia sulla fine effettiva del conflitto iniziato nel 2014.

Le condizioni per la pace sono mature?

L'elezione di Trump non è l'unico fattore a suggerire una possibile svolta. La stanchezza delle popolazioni ucraine e russe e la loro maggiore apertura verso una fine negoziata del conflitto,

[2] "Donald Trump pushes back Ukraine war deadline in sign of support for Kyiv", *Financial Times*, 9 gennaio 2025.

entrambe rilevate dai sondaggi più recenti, sono spesso citate come un altro fattore decisivo. Negli ultimi sondaggi Gallup sull'Ucraina,[3] condotti tra agosto e ottobre 2024, risulta che il 52% degli ucraini vorrebbe che il paese negoziasse la fine della guerra il prima possibile. Questa percentuale segna un aumento rispetto ai numeri registrati nel 2022 e nel 2023, quando rispettivamente il 22% e il 27% degli intervistati si era pronunciato a favore di trattative immediate per la pace. In maniera simile, con il trascinarsi del conflitto è divenuta osservabile una diminuzione nel numero degli "oltranzisti": se nel 2022 il 73% degli intervistati sosteneva che Kiev avrebbe dovuto combattere fino al perseguimento della vittoria, questa percentuale era diminuita al il 63% nel 2023 e, nel 2024, la percentuale è addirittura scesa al 38%. Anche secondo il Levada Center,[4] la quota dei russi a favore dei negoziati di pace è gradualmente aumentata fino a toccare il 55% a ottobre 2024. Contemporaneamente, la quota dei sostenitori della continuazione delle ostilità è andata a scendere fino al 36%. Tuttavia, sebbene il cambio di passo sia osservabile soprattutto nell'opinione pubblica in Ucraina, occorre non dare un peso eccessivo ai sondaggi come fattore che può incidere notevolmente a favore di negoziati. Questo vale soprattutto per la Russia, dove l'opinione pubblica incide solo limitatamente nel plasmare le politiche esterne dello stato non democratico. Inoltre, essere favorevole a trattative di pace non equivale automaticamente a essere favorevole a compromessi con l'avversario, soprattutto perché i russi, spinti dalla propaganda del Cremlino e dalla constatazione dell'effettiva situazione sul campo, sono convinti di essere dal lato dei vincitori. Infatti, in un sondaggio di novembre, circa il 70% dei russi riteneva che l'"operazione militare speciale" stesse venendo condotta con successo.[5]

---

[3] B. Vigers, "Half of Ukrainians Want Quick, Negotiated End to War", Gallup, 19 novembre 2024.

[4] "The conflict with Ukraine: attention, support, attitude to peace negotiations and to contract military service in October 2024", Levada Center, 12 novembre 2024.

[5] *Ibidem*.

C'è poi una maggiore disposizione a trattare delle leadership, anche se questo essere valido solo per il presidente ucraino Zelensky. Infatti, poco sembra essere cambiato dal lato russo, con una leadership che continua a dichiararsi aperta al dialogo, ma essenzialmente sorda ad ogni compromesso. La posizione di Mosca non è cambiata di molto durante questi ultimi tre anni: se devono esserci trattative, queste devono essere portate avanti non con l'Ucraina, ma con gli Stati Uniti, che il Cremlino accusa di condurre una "proxy war" contro la Russia in Ucraina.[6] Fin dall'inizio della guerra, Putin si è rifiutato di parlare con Zelensky, adducendo varie motivazioni, tra cui, ultimamente, la presunta "mancanza di legittimità democratica" del leader ucraino, visto che le elezioni presidenziali programmate per la primavera del 2024 non si sono tenute per comprensibili ragioni logistiche e di sicurezza. Nella consueta conferenza di fine d'anno "Linea diretta", Putin ha fatto presente che parlerebbe con Zelensky solo se quest'ultimo fosse democraticamente eletto in nuove elezioni.[7]

Diversa la situazione per quanto riguarda la leadership ucraina. Osservando la retorica di Zelensky, possiamo davvero rilevare un cambiamento sostanziale rispetto ai mesi precedenti, anche determinato dall'elezione di Donald Trump. In un'intervista a *Sky News* a fine novembre scorso,[8] il presidente ucraino ha dichiarato di essere pronto a chiudere la "fase calda" della guerra in cambio dell'adesione immediata della parte libera dell'Ucraina alla Nato. Per i territori occupati dalla Russia ci sarebbe un'adesione "sospesa", simile a ciò che accadde con l'adesione della Repubblica di Cipro all'UE, dove l'acquis europeo è sospeso nella parte occidentale dell'isola sotto il

[6] "Russia accuses US of fighting proxy war in Ukraine", *Al-Jazeera*, 22 dicembre 2022.

[7] "Putin: We are ready for talks with Zelensky if he wins an election", *The Telegraph*, 19 dicembre 2024.

[8] "Zelenskyy suggests 'hot phase' of Ukraine war could end in return for NATO membership if offered - even if seized land isn't returned immediately", *Sky News*, 29 novembre 2024.

controllo turco. Inoltre, l'Ucraina si impegnerebbe a recuperare i territori occupati non per via militare, ma per via diplomatica in seguito. Questo cambio di retorica è stato confermato in altre interviste e, sebbene continui a insistere su una condizione – l'entrata nella Nato – che sembra ancora lontana, pone l'accento sul negoziato tra Ucraina e Occidente come precondizione per un accordo con la Russia.

Un negoziato parallelo

Se la necessità per Kiev di "ironclad guarantees" è evidente, sembra esserci una certa discrepanza tra la visione di Kiev e quella di molti suoi alleati sulle modalità effettive attraverso cui garantire la sicurezza dell'Ucraina. In altre parole, l'adesione Nato, fortemente voluta da Zelensky e caldeggiata da alcuni alleati come Polonia e i Paesi Baltici, sarebbe invece osteggiata da diversi membri dell'Alleanza. I paesi maggiormente ostruzionisti all'ingresso dell'Ucraina nella Nato sono gli Stati Uniti e la Germania, entrambi preoccupati di essere trascinati in una guerra contro la Russia. Trump, poi, si è dimostrato spesso scettico in generale nei confronti dell'Alleanza, affermando inoltre di "empatizzare" con la Russia nella sua opposizione all'adesione dell'Ucraina nella Nato.[9] Ci sono poi paesi come Slovacchia e Ungheria, anch'essi timorosi di un'escalation ma, a differenza di Usa e Germania, guidati da governi apertamente filorussi. È anche probabile che, dietro alle titubanze dei big dell'Organizzazione Atlantica, si nasconda la reticenza anche di altri paesi; un articolo di *Politico*, ad esempio, cita indiscrezioni circa presunte perplessità manifestate anche da Spagna, Belgio e Slovenia.[10]

[9] "Ukraine war briefing: Trump sympathises with Russian stance against Ukraine joining Nato", *the Guardian*, 8 gennaio 2025.
[10] S. Lau, V. Melkozerova, R. Gramer e J. Lemire "Washington and Berlin are slow-walking Ukraine's bid for a NATO invitation", *Politico*, 23 ottobre 2024.

Ma se l'adesione di Kiev alla Nato sembra essere ancora lontana, in questi anni di guerre altre proposte sono state portate avanti per sopperire alla mancanza di un deterrente forte come l'articolo V dell'Alleanza (la clausola della difesa collettiva tra i membri). Un articolo di Benjamin Tallis[11] riassume le tre principali alternative alla Nato per quanto riguarda le garanzie di sicurezza per Kiev: 1) La cosiddetta strategia del riccio (*hedgehog strategy*) mira principalmente ad armare l'Ucraina per difendersi da sola. C'è anche una sorta di versione potenziata di questa strategia, ossia il "modello israeliano", secondo cui la fornitura di supporto militare continuativo di alto livello anche dal punto di vista qualitativo garantirebbe superiorità militare rispetto al nemico e, di conseguenza, la deterrenza; 2) Stipulazione di accordi bilaterali di difesa reciproca o di cooperazione in materia di sicurezza tra l'Ucraina e determinati Paesi. Gli accordi di sicurezza bilaterali più solidi si fondano su accordi o trattati giuridicamente vincolanti, come gli accordi che gli Stati Uniti hanno con la Corea del Sud (dal 1953) e il Giappone (dal 1951). Entrambi gli accordi includono clausole di difesa reciproca e lo stanziamento di un numero considerevole di truppe statunitensi. Tuttavia, nel caso dell'Ucraina, è molto probabile che il paese che potrebbe essere il *provider* di sicurezza più credibile, gli Stati Uniti, si rifiuti di farlo, per le stesse ragioni per cui è riluttante a dare seguito all'adesione alla Nato. 3) Stipulazione di accordi di sicurezza più complessi con stati organizzati in una "Coalition of the willing" – con Francia e Gran Bretagna in prima fila, già intenzionate a dispiegare forze di peacekeeping in caso di un cessate il fuoco. Eppure, l'idea che una coalizione di volenterosi riesca a dispiegare uomini per sorvegliare efficacemente il lungo confine ucraino-russo (quasi 2000 km quello di terra, oltre 300 quello di mare) resta illusoria, se quella coalizione non include gli Stati Uniti.

L'Ucraina ha dimostrato una certa apertura rispetto a

[11] B. Tallis, *Security Guarantees for Ukraine. Until NATO Membership, Extending the Joint Expeditionary Force Is the Best Option*, DGAP Policy Brief n. 21, 30 giugno 2023.

queste tre alternative, specificando però che esse dovrebbero essere più che altro delle soluzioni *ad interim*, che precedono e non sostituiscono l'appartenenza alla Nato. Quest'ultima, per il momento, appare il deterrente più efficace, anche se la presidenza Trump getta ombre sul funzionamento e l'efficacia dell'organizzazione. In passato, Trump ha minacciato in più occasioni di abbandonare l'Alleanza o ha detto che l'America non avrebbe difeso gli alleati della Nato dalla Russia se non questi non avessero rispettato la sua definizione di contributo sufficiente alla spesa per la difesa.[12]

Qualsiasi alternativa venga scelta, l'obiettivo dell'Occidente dovrebbe essere garantire una pace quanto più possibile sostenibile e duratura. Un cessate il fuoco, per quanto porti innegabili benefici nel breve termine, potrebbe rivelarsi una mera cessazione temporanea delle ostilità che prelude a una ripresa del conflitto in seguito. Persino un accordo di pace potrebbe non essere abbastanza. L'esperienza degli accordi di Minsk ha insegnato che un accordo di pace che non sia percepito come soddisfacente da entrambe le parti, che si presti a differenti interpretazioni o che non disponga di meccanismi efficaci di *enforcement* rischia di rimanere essenzialmente lettera morta.

Anno della verità anche per la Russia

Il 2025 scandirà con tutta probabilità anche l'"ora della verità" per la Russia. Per prima cosa, potrebbe decretarne la vincita qualora venisse raggiunto un accordo che favorisce Mosca. Resta ancora difficile, a tre anni dall'inizio della guerra, distinguere chiaramente tra cosa verrebbe classificato da Mosca come vittoria e cosa come disfatta. Il Cremlino insiste che i suoi obiettivi sono rimasti "invariati" – "Demilitarizzazione, denazificazione e garanzia della sicurezza delle persone che vivono in quelle regioni che sono già diventate russe,

[12] S. Fowler, "Trump says he wouldn't defend NATO allies from Russia if they're 'delinquent'", NPR, 11 febbraio 2024.

proteggendole dagli attacchi diretti e salvando di fatto le loro vite".[13] Anche escludendo la "denazificazione", obiettivo quanto mai ambiguo e tendenzioso, anche gli altri due obiettivi hanno dei contorni sfumati. Nell'arco della guerra, la Russia si è dimostrata pronta ad adattare obiettivi strategici alla situazione sul campo, prediligendo ora l'obiettivo della caduta del governo di Kiev (nei giorni immediatamente successivi all'inizio della guerra) o il controllo delle regioni dell'Ucraina orientale. È difficile capire quale compromesso risulterebbe accettabile per Mosca in un momento in cui la Russia è all'offensiva e controlla oltre il 18% del territorio ucraino. Ma soprattutto è difficile che Mosca accetti una situazione in cui venga privata di fatto del suo potere d'iniziativa, cioè il potere di tornare a colpire l'Ucraina – cosa che, invece, per Kiev è una *condicio sine qua non* per ogni accordo.

Il 2025 confermerà o discrediterà anche la "resilienza" della Russia, soprattutto dal lato economico. Nonostante ormai 15 pacchetti di sanzioni europee e diverse misure sanzionatorie americane, secondo le stime dell'International Monetary Fund (Imf), il prodotto interno lordo russo continuerà a crescere nel 2025 – 1,3% a fronte del 1,2% stimato per l'Eurozona.[14] Tuttavia, da un lato la crescita sarà rallentata rispetto all'anno passato (3,6%), dall'altro la crescita economica russa è ormai trainata dal settore della difesa, tanto che ormai si parla diffusamente di "economia di guerra". Secondo il budget federale per il 2025-27, la Russia aumenterà la spesa per la difesa nazionale nel 2025 al 6,3% del prodotto interno lordo, circa un quarto in più rispetto all'anno scorso – i livelli più alti dalla guerra fredda. La spesa per la difesa rappresenterà il 32% della spesa totale del bilancio 2025 (41,5 trilioni di rubli).[15] Nel

[13] "Kremlin says goals of Russia's 'special military operation' in Ukraine remain unchanged", Reuters, 7 febbraio 2024.

[14] *Policy Pivot, Rising Threats, World Economic Outlook*, International Monetary Fund (Imf), ottobre 2024.

[15] "Russia hikes 2025 defence spending by 25% to a new post-Soviet high", *Reuters*.

frattempo, l'inflazione ha ormai raggiunto circa il 9%, secondo i dati della Banca Centrale Russa,[16] ben lontano dal target fissato al 4%. Le pressioni inflattive restano al rialzo nonostante Elvira Nabiullina, a capo della Banca Centrale russa, e il suo staff abbiano assunto un orientamento di politica monetaria tra i più restrittivi al mondo:[17] infatti, a ottobre, il tasso d'interesse ufficiale è stato portato al 21%, il livello più alto dai primi anni di governo di Vladimir Putin.[18]

Il "surriscaldamento dell'economia", come lo ha definito Nabiullina,[19] non è l'unico problema che affligge l'economia russa. Uno dei principali limiti strutturali continua a essere la carenza di manodopera. L'invasione su larga scala dell'Ucraina ha solamente esacerbato la problematica: parte della forza lavoro, infatti, è stata dirottata a combattere sul fronte e/o attirata nel settore militare; altri, invece, per seminare la guerra e il rischio della mobilitazione, sono fuggiti all'estero. Di conseguenza, a ottobre il tasso di disoccupazione era al 2,3% – percentuale più bassa di sempre.[20] Se negli ultimi anni le autorità hanno spesso citato la bassissima disoccupazione a riprova della solidità dell'economia, in realtà, il dato è distorto, poiché il Paese non dispone di sufficiente forza lavoro: secondo alcune stime, il mercato del lavoro russo avrà bisogno dai 2 ai 4 milioni di persone entro il 2030.[21] Ovviamente, più la guerra si trascinerà, più sarà difficile invertire queste tendenze.

---

[16] The Central Bank of Russian Federation, Bank of Russia.

[17] D. Lubin, "Russia's economic dilemmas give Trump important leverage in negotiations on Ukraine. But will he use it?", Chatham House, 10 gennaio 2025.

[18] E. Fabrichnaya e G. Bryanski, "Russian central bank hikes benchmark rate to 21%, highest since 2003", *Reuters*, 25 ottobre 2024.

[19] "CBR Governor Nabiullina says Russia's economy still overheating 'significantly'", *Interfax*, 26 luglio 2024.

[20] Federal State Statistics Service.

[21] "Эксперты оценили уровень потерь ВВП России из-за дефицита кадров" ("Experts assessed the level of losses in Russia's GDP due to a shortage of personnel"), RBC, 4 dicembre 2023.

La fragilità economica russa rende apparente come ogni "vincita" per Mosca sarà sempre e solo parziale. Gli effetti nefasti di questa guerra dal punto di vista demografico, morale e di soft power, oltre che economico, si faranno sentire a lungo.

7. Cina, le tante incognite per Xi

Filippo Fasulo, Paola Morselli

Il 2025 è un anno importante per la Cina, sul piano internazionale per il ritorno di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti – la Cina è pronta al ritorno del padre della Trade War?[1] – e su quello interno per fare il punto sullo stato dell'economia – siamo davvero al picco della crescita?[2]

La passione di Xi Jinping per le scadenze di lungo periodo

L'occasione per riflettere sullo stato dell'economia cinese è la scadenza di obiettivi di trasformazione dell'industria nazionale fissati ormai un decennio fa. Salito al potere nel 2012, infatti, nel corso degli anni Xi Jinping ha caratterizzato la propria attività politica fissando diversi obiettivi temporali. Già nella prima uscita pubblica come segretario generale del Partito Comunista cinese (Pcc) a novembre dello stesso anno, Xi enunciò il famoso discorso sul Sogno Cinese, ambizioso progetto da compiersi entro il 2049, centenario della fondazione della Repubblica popolare cinese.[3] Questo percorso prevedeva anche un passaggio

[1] "Beijing Has Already Prepared for Trump's Return", *Foreign Policy*, 13 novembre 2024.

[2] "China's Economy Has Peaked. Can Beijing Redefine Its Goals?", Rhodium Group, 1 settembre 2024.

[3] Xi Jinping: the governance of China, "Achieving Rejuvenation Is the Dream of the Chinese People", discorso tenuto durante la visita alla mostra "The Road to

intermedio nel 2021, quando si è festeggiato il secolo del Pcc. Inoltre, in occasione del quattordicesimo piano quinquennale entrato in vigore nel 2021, al consueto orizzonte di, appunto, cinque anni, sono stati affiancati propositi per il 2035,[4] identificato come un ulteriore punto di verifica strategico per avvicinarsi al traguardo del 2049. Tuttavia, la consistenza di questi obiettivi è di difficile lettura, sia per la distanza temporale, sia per la vaghezza con cui sono formulati. Un caso diverso è rappresentato dall'obiettivo che giunge a termine quest'anno, che è di portata misurabile e, nei fatti, ha contribuito a stravolgere il mondo. Si tratta del piano "Made in China 2025" lanciato nel 2015 nel contesto di un tentativo del governo cinese di trasformare la propria industria da una struttura a basso valore aggiunto verso una dimensione di maggiore qualità. La parola d'ordine era "leadership tecnologica" da raggiungere in dieci settori chiave. L'obiettivo del piano era quello di trasformare e ridefinire il concetto di Made in China, allora sinonimo di "bassa qualità, basso valore" in senso positivo e posizionando il paese all'avanguardia dell'innovazione tecnologica.[5]

Questa strategia ha avuto un impatto di vasta portata, contribuendo a ridefinire gli equilibri geopolitici ed economici internazionali. Il piano "Made in China 2025" è, infatti, fortemente legato all'azione politica di Donald Trump perché la guerra commerciale e tecnologica del 2018 era stata lanciata proprio in reazione al tentativo di cinese di mettere in discussione il primato tecnologico ed economico occidentale.[6]

Rejuvenation", 29 novembre 2012.

[4] The Outline of the 14th Five-Year Plan for Economic and Social Development and Long Range Objectives Through The Year 2035 of the People's Republic Of China.

[5] J. Wübbeke, M. Meissner, M.J. Zenglein, J. Ives e B. Conrad, "Made in China 2025. The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries", MERICS, 2 dicembre 2016.

[6] "How 'Made in China 2025' Frames Trump's Trade Gripes", *Bloomberg*, 13 dicembre 2018.

"Made in China 2025" giunge a scadenza

Alla scadenza del periodo di riferimento, come è possibile valutare un progetto che ha avuto un ruolo cruciale nel determinare il cambiamento di postura dell'Occidente nei confronti di Pechino? Alla fine del 2024 l'iniziativa "Made in China 2025" ha raggiunto traguardi significativi in diversi settori ad alta tecnologia, pur affrontando sfide in alcune aree specifiche.[7]

Nel campo della manifattura avanzata, la Cina ha ottenuto progressi nel settore dei semiconduttori, grazie a partnership con aziende estere e licenze tecnologiche. Tuttavia, permane ancora una dipendenza da strumenti e apparecchiature straniere per la produzione di chip avanzati. Inoltre, la produzione interna di semiconduttori soddisfa solo il 16,6% della domanda, ben al di sotto dell'obiettivo del 49% fissato per il 2020. Nel settore della robotica, il paese è diventato il più grande mercato mondiale per i robot industriali. Nonostante la crescita, il raggiungimento dell'obiettivo di una quota di mercato locale del 70% entro il 2025 appare improbabile senza il contributo di aziende estere di proprietà cinese, come Kuka. Nel settore aerospaziale, il Comac C919, jet passeggeri sviluppato dalla Commercial Aircraft Corporation of China, è entrato in servizio commerciale, ma la capacità produttiva dell'industria e i progressi tecnologici devono ancora raggiungere i livelli dei concorrenti occidentali.

Diversamente, in altri campi, il successo della strategia cinese è stato più netto. In particolare, nel comparto dei veicoli a nuova energia (Nev), la Cina si è affermata come leader globale. Nel 2024 BYD, il principale produttore cinese di veicoli elettrici, ha registrato vendite record di 4,3 milioni di unità tra EV e ibridi, superando l'obiettivo di 3,6 milioni e consolidando la posizione del paese nel mercato globale. Complessivamente, il mercato delle auto elettriche in Cina ha superato i 10 milioni di veicoli, un valore che corrisponde a poco meno della metà delle auto vendute nel paese nel 2024.

---

[7] S. Yifan Xie e G. Li, "For Xi Jinping, 'Made in China 2025' has been worth every penny", *NikkeiAsia*, 20 dicembre 2024.

Per quanto riguarda il settore delle energie rinnovabili, la Cina è leader mondiale nella produzione di energia eolica e solare – raggiungendo una quota di mercato globale superiore all'80% nella produzione di pannelli solari. Similmente, anche nel settore delle attrezzature ferroviarie, il paese mantiene la leadership globale nella tecnologia dell'alta velocità, ampliando le sue esportazioni. Nel campo dell'intelligenza artificiale (IA), la Cina è diventata un leader globale nella ricerca e nelle applicazioni, in particolare nel riconoscimento facciale, pur rimanendo indietro rispetto a tecnologie fondamentali come i semiconduttori per l'IA. A sottolineare l'impatto trasformativo dell'iniziativa, secondo un'analisi del *South China Morning Post* del 2024,[8] oltre l'86% dei più di 260 obiettivi proposti nell'ambito di "Made in China 2025" è stato raggiunto.

Oltre al piano, come sta l'economia cinese?

Al di là dei risultati di "Made in China 2025", che ha trasformato profondamente la struttura dell'economia nazionale, la Cina entra nell'anno nuovo affrontando crescenti incertezze sullo stato della sua economia. La preoccupazione ricorrente, che da anni domina il dibattito globale, è che i giorni della Cina come motore economico globale potrebbero essere vicini alla fine. Il tema è diventato così centrale che lo stesso leader cinese Xi Jinping ha sentito il bisogno di affrontare direttamente la questione, offrendo da parte sua rassicurazioni sulla solidità dell'economia.[9] Tuttavia, le recenti mosse in materia economica suggeriscono un'incertezza di fondo riguardo alle prospettive di crescita del paese e alle capacità di risposta del governo.

[8] Z. Tong e D. Peng, "Made in China 2025: China meets most targets in manufacturing plan, proving US tariffs and sanctions ineffective", *South China Morning Post*, 30 aprile 2024.
[9] C. Leng, J. Leahy e T. Hale, "Xi Jinping says China will remain world's 'growth engine'", *Financial Times*, 10 dicembre 2024.

A rafforzare questa percezione, ha contribuito lo stravolgimento del calendario politico che negli ultimi decenni ha rappresentato un punto di riferimento affidabile per gli osservatori esterni, pur nella generale opacità del sistema politico cinese. Con la centralizzazione del potere da parte di Xi Jinping dal 2013 in poi, il ruolo pubblico del premier – formalmente capo del governo e responsabile delle politiche economiche – è diventato sempre più marginale. Inoltre, il calendario ciclico delle riunioni plenarie del Comitato Centrale non è più regolare come era stato dagli anni Novanta. Se fino al 2022 – con l'eccezione del 2018 quando si decise un'importante riforma costituzionale – Xi Jinping aveva comunque mantenuto inalterato il ciclo delle riunioni plenarie del Partito, vera finestra per il mondo nell'attività del Pcc, ora la calendarizzazione non sembra seguire più alcuna regola. Infatti, la Terza Sessione Plenaria, tradizionalmente associata alla pianificazione economica, si è tenuta nove mesi più tardi del previsto, e non ci sono aggiornamenti riguardo alla successiva Quarta Sessione Plenaria.

All'opacità del sistema politico si affianca quindi l'incertezza sulle decisioni economiche. L'autunno cinese è stato infatti caratterizzato dal dibattito su un eventuale e imminente stimolo economico, nei fatti mai concretizzato.[10] Il contesto di fondo è quello definito dai dati economici, che mostrano un rallentamento ormai strutturale. Infatti, escludendo gli anni della pandemia, il tasso di crescita annuale del Pil cinese è stato progressivamente inferiore ogni anno dal 2010. Questo rallentamento, già teorizzato nel 2014 attraverso la narrativa della "nuova normalità" dava priorità alla qualità della crescita economica rispetto alla quantità. Sono passati dieci anni da allora e si è ancora in attesa della stabilizzazione del modello economico. Durante questo periodo, sono state spesso promesse e annunciate riforme per stimolare i consumi, proposte per la prima volta a

[10] J. Mark, "Once again, China pushes for economic stimulus, hoping for a different result", Atlantic Council, 16 dicembre 2024.

metà degli anni 2000 sotto il premier Wen Jiabao. Sebbene il picco dell'economia cinese potrebbe essere ancora lontano, il suo (lento) atterraggio non è più una notizia degna di nota, e nel 2025 la crescita potrebbe scendere sotto il 5%. Per questo, a partire da settembre, le autorità cinesi hanno annunciato ripetutamente misure di stimolo economico, che però non hanno soddisfatto le aspettative, generando ulteriore incertezza.

L'economia cinese è così oggi caratterizzata da un eccesso di debolezza che ha come conseguenza un eccesso di forza. Nel 2024, infatti, la Cina ha raggiunto il risultato storico di quasi 1.000 miliardi di dollari di surplus.[11] Si tratta dell'effetto di una debole domanda interna cinese, combinata con i suoi investimenti nella manifattura avanzata, che ha portato a una capacità produttiva in eccesso che deve essere scaricata sui mercati internazionali. Questo genera tensioni commerciali non solo con gli Stati Uniti di Trump – dove la questione è accentuata dalla continua competizione per la supremazia tecnologica – ma anche con l'Unione Europea e persino con i paesi del Sud Globale.

La priorità: un ambiente esterno favorevole

Nei fatti, l'economia cinese oggi è sempre più dipendente dalla domanda esterna, visto che i consumi non decollano e uno stimolo economico non è realistico – nonostante i numerosi annunci in merito[12] – a causa dell'eccessivo indebitamento. La prova dei fatti per la Cina nel 2025 è riuscire a crescere grazie alle esportazioni in un contesto internazionale sempre più conflittuale e ostile nei confronti di Pechino. Questa sfida emerge chiaramente dalle *annunciata* di Trump, ma anche dal dibattito europeo sul de-risking e sulla sicurezza economica.

[11] "China's Trade Surplus Reaches a Record of Nearly $1 Trillion", *The New York Times*, 12 gennaio 2025.

[12] "China's economic stimulus measures since September", *Reuters*, 8 gennaio 2025.

In questo scenario, è cruciale per Pechino promuovere un ambiente esterno favorevole che supporti la crescita economica della Cina. Non si tratta di un obiettivo nuovo: la Cina ha a lungo investito nella costruzione di un'immagine globale positiva, come dimostrato da iniziative come le Olimpiadi del 2008 e del 2022 o la Belt and Road Initiative. Questi progetti miravano a presentare gli investimenti cinesi come opportunità vantaggiose per tutti, incoraggiandone l'accettazione. In questo contesto, le recenti politiche come l'introduzione di ingressi senza visto in Cina devono essere interpretate come parte degli sforzi per attrarre investitori stranieri.

La politica estera cinese sarà chiamata a bilanciare la necessità di mantenere stabili i rapporti con le maggiori potenze globali con l'assertività crescente di Pechino di proporsi come guida per i paesi emergenti. L'anno appena cominciato richiederà al governo di Pechino un'attenta gestione di sfide interconnesse, che spaziano dalla competizione strategica con gli Stati Uniti al rafforzamento dei Brics, fino alla gestione di rapporti multilaterali con i vicini asiatici e l'Europa.

Di fatto, Pechino si trova di fronte alla necessità di consolidare il proprio ruolo come leader globale, mentre cerca di promuovere un ordine alternativo a quello dominato dall'Occidente. Le opportunità offerte dall'espansione dei Brics e dalle crepe nelle alleanze occidentali aprono nuove possibilità per Pechino per ampliare la sua influenza mondiale. Perdureranno anche sfide che hanno caratterizzato la politica estera della Cina, tra cui spicca il rapporto instabile con gli Stati Uniti – aggravato dal ritorno dell'amministrazione Trump, così come il fragile equilibrio con l'Europa, che considera la Cina un rivale strategico da cui essere meno dipendenti, pur mantenendo forti legami economici con essa. Anche nella regione asiatica la Cina affronta una sfida cruciale: consolidare il proprio ruolo di potenza regionale nel contesto della competizione tra grandi potenze.

Il momento di un ordine alternativo a guida cinese?

Negli ultimi anni la Cina ha cercato di costruire e guidare un sistema internazionale alternativo a quello dominato dall'Occidente, un obiettivo che sembra trovare slancio con la crescente centralità assunta dai Brics. I Brics – gruppo di paesi emergenti affermatosi nel 2009 e composto inizialmente da Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa (dal 2010) – dietro la spinta di Pechino e Mosca, hanno iniziato uno sforzo di espansione che ha portato all'inclusione nel 2024 di Etiopia, Egitto, Iran ed Emirati Arabi Uniti (Eau), e nel 2025 dell'Indonesia. Il raggruppamento rappresenta uno dei principali meccanismi internazionali attraverso cui la Cina cerca di rafforzare il suo ruolo come leader dei paesi emergenti. I tentativi di de-dollarizzazione, tema discusso anche durante il summit di Kazan nel 2024, mirano a ridurre la dipendenza globale dal dollaro americano nelle transazioni commerciali e a dimostrare politicamente l'esistenza di un consenso alternativo rispetto all'ordine esistente.[13]

Le iniziative volte alla de-dollarizzazione, avanzate più volte da attori globali, hanno trovato nei Brics una piattaforma di discussione concreta. Inoltre, l'esclusione della Russia dai sistemi finanziari globali in seguito all'invasione dell'Ucraina ha ulteriormente incentivato Mosca e Pechino a perseguire questo obiettivo. Tuttavia, su scala globale, il dollaro continua a essere la valuta dominante, e salvo eventi straordinari di difficile previsione, è improbabile che la Cina riesca a ottenere un affrancamento significativo dal sistema finanziario statunitense nell'immediato futuro.[14] Questa ambizione cinese si scontra quindi con una realtà internazionale ancora saldamente radicata nella struttura finanziaria tradizionale.

---

[13] XVI BRICS Summit, Kazan Declaration, "Strengthening Multilateralism for Just Global Development and Security", Kazan, Russian Federation, 23 ottobre 2024.

[14] "US Dollar Dominance: Why USD Is the World's Reserve Currency", *Bloomberg*, 1 maggio 2024.

Nonostante la Cina sembri aver trovato alleati importanti nel suo tentativo di costruire un ordine alternativo a quello a guida Occidentale, il successo di queste iniziative dipenderà dalla capacità di Pechino di bilanciare le sue ambizioni internazionali con le esigenze e le priorità degli altri membri. Paesi come India e Brasile potrebbero non condividere pienamente l'approccio cinese, cercando invece di mantenere una maggiore autonomia rispetto a una visione esplicitamente anti-occidentale. La Cina dovrà inoltre affrontare il rischio che un'eccessiva politicizzazione dei Brics possa alienare alcuni membri, spingendoli a concentrarsi su obiettivi economici piuttosto che geopolitici. Solo una gestione diplomatica accorta e una leadership inclusiva permetteranno a Pechino di consolidare il ruolo dei Brics come attore credibile e coeso nel contesto del Global South.[15]

Infine, la Cina dovrà gestire con attenzione il delicato equilibrio tra il consolidamento delle alleanze regionali e l'attrazione di nuovi partner, senza compromettere la coesione del blocco. Un'espansione troppo affrettata del blocco potrebbe, infatti, trasformare i Brics in un forum con caratteristiche e problematiche simili a quelle del G20, dove l'eterogeneità degli interessi rischia di ostacolare la definizione di un'agenda comune.[16]

La Cina è pronta a Trump?

Nel pesare la capacità cinese di agire da grande potenza, è necessario considerare il rapporto bilaterale con Washington. Nel corso del 2024 le tensioni tra Cina e Stati Uniti si sono ulteriormente intensificate, consolidando una serie di dinamiche

[15] R. Weitz, "China and the BRICS: Prioritization or Pluralism?", CHINA US Focus, *Foreign Policy*, 8 novembre 2024; A. Kateb, "BRICS and MENA: Embracing a Multipolar World", Commentary, ISPI, 26 novembre 2024.

[16] S. Patrick, "BRICS Expansion, the G20, and the Future of World Order", Carnegie Endowment for International Peace, 9 ottobre 2024.

conflittuali. Alcuni dei punti di attrito principali nel rapporto bilaterale comprendono la competizione tecnologica, lo Stretto di Taiwan e le divergenze su questioni globali come il conflitto tra Russia e Ucraina.

Il ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca introduce nuove dinamiche nelle relazioni sino-americane. A differenza dell'amministrazione Biden, caratterizzata da un approccio ideologico volto a rafforzare le alleanze occidentali, Trump ha già adottato nella sua prima esperienza un metodo più negoziale e individualista, spesso in conflitto anche con i tradizionali alleati degli Stati Uniti. Questo stile potrebbe creare opportunità per la Cina di consolidare la propria influenza sfruttando le divisioni all'interno del fronte occidentale e l'imprevedibilità della politica americana.

La dimensione tecnologica è un aspetto centrale nella competizione tra Cina e Stati Uniti. L'amministrazione uscente di Joe Biden, durante il suo mandato, ha inasprito le restrizioni economiche contro la Cina, introducendo ulteriori tariffe sulle merci cinesi d'importazione e limitazioni sulle esportazioni di tecnologie critiche verso il rivale asiatico – in particolare nel settore dei semiconduttori. Queste misure, che difficilmente verranno smantellate dal nuovo presidente, mirano a preservare il vantaggio tecnologico statunitense, ma alimentano un clima di diffidenza reciproca e una crescente competizione tra le due superpotenze. L'ambizione cinese di diventare leader globale in settori come l'intelligenza artificiale e le energie rinnovabili si scontra con i tentativi americani di limitare l'accesso di Pechino a tecnologie avanzate e risorse strategiche.[17] Questo scontro non solo amplifica le tensioni bilaterali, ma ha implicazioni globali, incidendo sulle catene di approvvigionamento e sulla sicurezza economica internazionale.

In campagna elettorale Trump ha già proposto misure drastiche verso la Cina, tra cui tariffe del 60% su tutte le

[17] "US-China Relations in the Biden-Era: A Timeline", China Briefing News, 9 dicembre 2024; D. Shambaugh, "Reviewing U.S.-China Relations During Biden Era: Finding Some Modest Stability", CHINA US Focus, *Foreign Policy*, 22 novembre 2024.

importazioni cinesi e dazi del 100% sui paesi che promuovono la de-dollarizzazione – come i Brics.[18] Anche se queste politiche potrebbero incontrare resistenze al Congresso, rappresentano una minaccia per Pechino, che le interpreta come parte di una più ampia strategia per contenere la propria ascesa globale e destabilizzare il sistema politico cinese. Questa percezione antagonistica rafforza il posizionamento cinese su temi chiave, come il sostegno alla Russia e la promozione di organizzazioni alternative a quelle occidentali.

La traiettoria dell'economia cinese nel 2025 dipenderà in gran parte dalla sua relazione con gli Stati Uniti di Trump. Emergono due scenari nettamente contrastanti: una guerra commerciale rinnovata e ancora più intensa rispetto a quella iniziata nel 2018, o un nuovo accordo simile al Phase One Deal, raggiunto nelle settimane precedenti al Covid. I dazi potrebbero colpire le esportazioni, il principale motore di crescita dato il debole consumo interno e l'elevato indebitamento. Di conseguenza, Pechino potrebbe essere incline a negoziare un nuovo accordo con Trump, simile a quello raggiunto poco prima del Covid, per stabilizzare la sua relazione con gli Stati Uniti e guadagnare tempo per riforme interne.

L'incognita europea: partner o rivali?

Le relazioni tra Cina e Unione Europea continuano a essere caratterizzate da un'ambivalenza strutturale.[19] Sebbene il commercio bilaterale rimanga significativo, le relazioni tra Unione Europea e Cina si sono notevolmente deteriorate da quando, nel 2019, l'UE ha introdotto nell'EU-China Strategic Outlook una definizione in tre parti dei rapporti bilaterali con Pechino basata su partenariato, concorrenza e rivalità sistemica. Il sostegno cinese alla Russia nella guerra

[18] https://truthsocial.com/@realDonaldTrump/posts/113573130299319701

[19] A. García-Herrero e A. Vasselier, "Updating the EU strategy on China: co-existence while derisking through partnerships", Bruegel, 31 ottobre 204.

in Ucraina e gli sforzi per ridefinire l'ordine internazionale a proprio vantaggio hanno ulteriormente incrinato le relazioni. L'UE ha intensificato gli sforzi per ridurre la dipendenza dalle importazioni cinesi in settori strategici come la tecnologia e le energie rinnovabili. I discorsi di Ursula von der Leyen del 2023 – in primavera alla European China Conference 2023 organizzata da MERICS e dallo European Policy Centre (Epc) e in seguito in autunno allo State of the Union Address – e la successiva "European Economic Security Strategy" del 2024 hanno messo in luce l'intenzione dell'Europa di diversificare le sue fonti di approvvigionamento attraverso una strategia di "de-risking".[20] Le difficoltà tra l'Unione Europea e la Cina sono state sottolineate anche dalle investigazioni e dai dazi imposti sulle imprese produttrici di veicoli elettrici provenienti dalla Cina, sospettate di essere soggette a sovvenzioni da parte del governo di Pechino.

Tuttavia, le divisioni interne all'UE complicano l'elaborazione di una politica unitaria verso Pechino. Paesi come la Francia spingono per una linea più dura nei confronti delle importazioni cinesi, citando il rischio di una dipendenza economica critica e la necessità di promuovere la produzione interna europea. Al contrario, Stati membri dell'Europa orientale e meridionale, spesso destinatari di investimenti cinesi significativi, sembrano ancora favorire un dialogo più aperto. La Cina ha sfruttato queste divergenze promuovendo partnership bilaterali e sottolineando l'importanza dell'UE come partner economico essenziale.

Consapevole delle fragilità europee, Pechino ha guardato con attenzione l'esito delle elezioni nel continente.[21] La

[20] Document 52023JC0020, Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on "European Economic Security Strategy", JOIN/2023/20 final; F. Fasulo e P. Morselli, "Europe's China dilemma", Commentary, ISPI, 10 maggio 2023; State of the Union Address by President von der Leyen.

[21] F. Fasulo, G.A. Casanova e C. Fattori, "European Elections: Setting the Tone for China-EU Relations", Commentary, ISPI, 5 giugno 2024.

rielezione di von der Leyen per un secondo mandato a capo della Commissione europea fa presagire una certa continuità con l'approccio finora adottato da Bruxelles. Tuttavia, l'esito elettorale ha visto un'avanzata delle forze conservatrici europee e potrebbe influire sulle dinamiche con il partner asiatico, con una maggiore spinta per un ritorno della produzione industriale in Europa e un rafforzamento dei legami con gli Stati Uniti. Pechino, consapevole di queste dinamiche, intensificherà probabilmente i suoi sforzi diplomatici per minimizzare le tensioni e massimizzare i benefici economici derivanti dalla cooperazione con l'Europa.[22] L'obiettivo strategico della Cina è duplice: garantire un accesso continuo ai mercati europei e rafforzare la propria influenza geopolitica riducendo il più possibile i rischi di un isolamento economico.

Le possibili sfide con gli attori asiatici

Nel continente asiatico la Cina deve bilanciare relazioni contrastanti, con l'obiettivo primario di consolidare il proprio ruolo di potenza regionale. Da un lato, paesi come l'Indonesia stanno rafforzando i legami con Pechino, attratti dalle opportunità economiche offerte dai Brics e dai progetti infrastrutturali della Belt and Road Initiative.[23] Dall'altro, nazioni come le Filippine stanno invece prendendo le distanze da Pechino, cercando il sostegno militare degli Stati Uniti per contrastare l'assertività cinese nel Mar Cinese Meridionale.[24] Questa dinamica a doppio binario evidenzia la difficoltà della Cina nel gestire relazioni multilaterali in una regione strategica. Mentre il rafforzamento dei legami economici con alcuni paesi

[22] "EU-China Relations After the 2024 European Elections: A Timeline", *China Briefing*, 3 dicembre 2024.

[23] P. Morselli, "L'Indonesia nei BRICS: Jakarta si allontana da Washington?", Commentary, ISPI, 9 gennaio 2025

[24] "Territorial Disputes in the South China Sea", *Global Conflict Tracker*, 17 settembre 2024.

rappresenta un successo, le tensioni geopolitiche rischiano di minare la fiducia reciproca e di limitare l'influenza di Pechino.

Tra i possibili scenari di scontri primeggia quindi il Mar Cinese Meridionale, regione cruciale per il commercio marittimo globale e teatro di dispute territoriali tra la Cina e i vicini Vietnam, Malesia, e soprattutto Filippine. Pechino reclama la quasi totalità del Mar Cinese Meridionale e negli anni ha consolidato la propria presenza militare costruendo isole artificiali e basi militari che alimentano le preoccupazioni dei vicini e intensificato la rivalità con Washington – promotore della "libertà di navigazione" nell'area. Il 2025 potrebbe vedere un'escalation delle dispute territoriali, soprattutto con le Filippine, che hanno assunto una posizione più ferma contro le rivendicazioni cinesi. Inoltre, Manila si sta avvicinando sempre di più a paesi che vedono in Pechino una minaccia allo status quo, quali Stati Uniti e Giappone. Con quest'ultimo in particolare si stanno strutturando degli accordi militari che preoccupano il governo cinese.[25] Per mantenere la propria influenza, la Cina dovrà bilanciare assertività militare e diplomazia economica, lavorando per consolidare la fiducia con i membri dell'Asean.

Il 2025 è l'anno della verità per la Cina perché si trova a confrontarsi con un modello economico in difficoltà, con lo spauracchio di una nuova decisa azione di contenimento di Trump e con l'esigenza di dare concretezza ai propositi di autarchia economia promossi nell'ultimo decennio e di rappresentare un'alternativa credibile all'ordine internazionale esistente. Tra pressioni globali, competizione tecnologica e relazioni complesse con gli attori regionali, Pechino dovrà navigare un panorama geopolitico in costante evoluzione. La capacità della Cina di affrontare queste sfide determinerà non solo il suo ruolo futuro come potenza globale, ma anche l'equilibrio delle relazioni internazionali nei prossimi anni.

[25] J. Ishimaru, "Japan's foreign assistance to the Philippines: supporting regional security", The International Institute for Strategic Studies (IISS), 17 dicembre 2024; "Japan, Philippines, US vow to deepen cooperation in face of China's behaviour", *Reuters*, 13 gennaio 2025.

8. Medio Oriente, l'alba di un nuovo ordine?

Valeria Talbot, Ugo Tramballi

Che il 7 ottobre avrebbe rappresentato un punto di svolta, se non addirittura un vero e proprio terremoto, per il Medio Oriente era evidente fin da subito. Meno chiara però era allora la portata che la scossa innescata dal brutale attacco di Hamas e dalla dura reazione di Israele nella Striscia di Gaza avrebbe avuto in una regione tradizionalmente instabile, in cui si era tuttavia avviata una fase di distensione dopo anni di accesa competizione. Quattordici mesi dopo, la fine dell'ultra-cinquantennale regime della famiglia Assad in Siria lascia intravedere in maniera più nitida l'impatto della guerra a Gaza e dei suoi riverberi regionali sugli equilibri di potere e sulla ridefinizione di alleanze e allineamenti in Medio Oriente. Infatti, sebbene non vi sia un nesso di causa ed effetto diretto tra il conflitto a Gaza e nel Libano meridionale e la caduta del presidente siriano Bashar al-Assad, esistono dei "legami fatali" che inevitabilmente li collegano come tessere di un unico complesso mosaico. Dalla sua difficile (ri)composizione dipenderanno i futuri assetti geopolitici e la stabilità della regione.

Verso il tramonto della mezzaluna sciita?

Un primo elemento che emerge dalla ridefinizione in atto nella regione è la progressiva riduzione dell'influenza iraniana che si accompagna all'indebolimento del cosiddetto Asse della

resistenza, la composita compagine di alleati e *proxies* su cui per decenni Teheran ha basato il proprio sistema di "difesa avanzata" nella regione.[1] L'azione militare di Israele contro Hamas nella Striscia e soprattutto contro Hezbollah in Libano ha infatti notevolmente ridimensionato la capacità offensiva dell'Iran attraverso i suoi *proxies* nonché la sua profondità strategica nell'area del Levante. Una proiezione che Teheran era riuscita a consolidare a partire dalla caduta di Saddam Hussein nel 2003 con la creazione di un corridoio territoriale che ha funto da canale privilegiato per convogliare sostegno militare e finanziario alle diverse milizie filo-iraniane in Iraq e Siria, al regime di Damasco e soprattutto all'alleato libanese, principale avamposto della difesa iraniana in funzione anti-israeliana. La sorprendente rapidità con cui si è sgretolato il potere di Bashar al-Assad ha messo in evidenza l'incapacità di Hezbollah, e di conseguenza di Teheran, di intervenire a sostegno dell'alleato siriano, diversamente da quanto avvenuto dopo lo scoppio del conflitto civile in Siria nel 2011.

Con il rovesciamento di Assad viene dunque meno un anello chiave della catena di influenza iraniana in una fase di accresciuta vulnerabilità della Repubblica islamica tanto sul piano interno quanto a livello regionale. L'ambivalente strategia iraniana post 7 ottobre, basata su diplomazia della de-escalation da un lato e pressione/attacchi a Israele attraverso *proxies* e alleati dall'altro, si è di fatto rivelata controproducente per la Repubblica islamica, esponendola ancor di più agli attacchi mirati israeliani al di fuori e all'interno del suo territorio. Inoltre, il tentativo iraniano di ristabilire la propria deterrenza passando dalla tradizionale *shadow war* allo scontro diretto con Tel Aviv[2] – con un primo lancio di missili (oltre 300) lo scorso aprile in rappresaglia al precedente

[1] L. Toninelli, "L'Iran e il cosiddetto Asse della resistenza: dalla difesa avanzata alla decentralizzazione", in V. Talbot e L. Toninelli (a cura di), L'Iran e l'Asse della resistenza: alleanza a geometria variabile, Approfondimento n. 218, ISPI per l'Osservatorio di Politica Internazionale di Parlamento e Maeci, ottobre 2024.
[2] C. Vinograd e E. Sampson, "The Israel-Iran Shadow War Moves Into the Open", *New York Times*, 26 ottobre 2024.

attacco israeliano a una sede diplomatica iraniana a Damasco e un secondo a inizio ottobre dopo l'uccisione del leader di Hezbollah Hassan Nasrallah – ha invece finito per rendere evidente da un lato l'asimmetria nelle capacità militari e tecnologiche tra i due paesi e dall'altro l'inedito allineamento degli stati arabi con Israele nel neutralizzare gli attacchi provenienti dalla Repubblica islamica. Su questo sfondo, non è escluso che per ristabilire la propria deterrenza l'Iran – i cui sistemi di difesa aerea iraniani e gli impianti di produzione di missili balistici sono stati pesantemente danneggiati dall'intervento israeliano di fine ottobre – possa puntare sullo sviluppo del proprio programma nucleare, unico pilastro ancora intatto della sua strategia di difesa. Se all'interno del paese non mancano le spinte in tale direzione, soprattutto in seno alla compagine radicale, si tratterebbe di un passo altamente rischioso che metterebbe ancor di più la Repubblica islamica nel mirino di Israele, e anche degli Stati Uniti.

All'alba di un nuovo (dis)ordine mediorientale?

Al ridimensionamento della Repubblica islamica fa da contraltare l'accresciuta postura regionale di Israele le cui azioni militari hanno aperto la strada alla ridefinizione degli equilibri mediorientali. La guerra iniziata contro Hamas dopo il 7 ottobre si è infatti ben presto trasformata in un conflitto su più fronti contro l'Iran e i suoi alleati e *proxies*, da Hezbollah agli houthi in Yemen, che nel sostegno alla causa palestinese hanno trovato il pretesto per esercitare nuova pressione sullo stato ebraico, nonostante la loro dichiarata estraneità all'attacco contro Israele. A un anno di distanza, la guerra nata da necessità di autodifesa e sicurezza nazionale si è così tradotta per il primo ministro Benjamin Netanyahu anche in una inaspettata occasione per colpire, con l'obiettivo di smantellare, il sistema di *proxies* e milizie filo-iraniane e di fatto cambiare la realtà strategica del Medio Oriente, definendo un nuovo sistema di alleanze.[3]

[3] "Netanyahu: 'We are changing the strategic reality in the Middle East'; enemies

Se finora non è chiaro quale sia, e se ci sia, una visione di Israele per la regione, non è neanche possibile prevedere quale sarà la durata dell'onda sismica del 7 ottobre e quale (dis) ordine potrebbe emergere dai cambiamenti in atto. Molto dipenderà dal riposizionamento e dagli interessi degli altri attori mediorientali: da un lato i paesi arabi con in testa le ricche monarchie del Golfo, dall'altro la Turchia che con il cambio di regime a Damasco ha visto rafforzata la propria proiezione regionale. Se la riduzione dell'influenza di Teheran e delle milizie filo-iraniane incontra il favore e l'interesse anche di questi attori, difficilmente essi sarebbero disposti a lasciare campo libero a Israele nel ridefinire da solo gli equilibri regionali né tantomeno a consentire l'emergere di un assetto che non soddisfi a pieno le loro agende e priorità. Per gli stati arabi, infatti, la convergenza d'interessi con Israele nel contenimento dell'influenza iraniana non si traduce in un assegno in bianco a Tel Aviv. Un'escalation dagli effetti devastanti per l'intera regione è uno scenario che questi paesi intendono evitare ed è in questa direzione che si sono mosse le diplomazie regionali. Soprattutto le monarchie del Golfo che vedono nella stabilità del contesto regionale la *conditio sine qua non* per il successo delle loro strategie di diversificazione economica, le cosiddette *Visions*, volte a ridurre la dipendenza delle loro economie dagli idrocarburi attraverso lo sviluppo di settori *non-oil* e l'attrazione di investimenti esteri.[4]

La guerra a Gaza ha inoltre evidenziato la precarietà delle relazioni tra stati arabi e stato ebraico.[5] Sebbene le normalizzazioni con Israele avviate nel 2020 con gli Accordi di Abramo non siano state messe in discussione dai governi che le hanno siglate (Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Marocco e Sudan), il perdurare

---

again see 'powerful' Israel", *The Times of Israel*, 29 settembre 2024.

[4] N. al-Tamimi, "GCC Visions: Connecting Regional Stability to Economic Diversification", in V. Talbot (a cura di), *Economic Cooperation: A Driver of Stability in the MENA Region?*, Report, ISPI, Milano, Ledizioni, dicembre 2024, pp. 33-65.

[5] A. Alghashian, "Saudi Arabia's diversified support for two-state solution", Middle East Institute Analysis, 20 dicembre 2024.

del conflitto nella Striscia e la mancanza di una soluzione della questione palestinese costituiscono un ostacolo allo sviluppo ulteriore delle relazioni bilaterali e all'avvio di nuovi processi di riconciliazione. In tal senso, la posizione dell'Arabia Saudita è chiara. Finché non ci sarà un riconoscimento del diritto dei palestinesi a un proprio stato, sulla base della soluzione dei due stati, Riyad non procederà ad alcuna normalizzazione con Israele, nonostante gli indubbi vantaggi sul piano economico e di sicurezza che ne deriverebbero per il regno saudita.

Dopo il 7 ottobre è apparso dunque evidente che la stabilità regionale non potrà più prescindere dalla soluzione della questione palestinese. Nonostante il raggiungimento a inizio 2025 di una fragile tregua a Gaza, la strada della stabilizzazione si presenta tuttavia lunga e tortuosa. Gli sforzi negoziali dei paesi arabi, in primis Egitto e Qatar, restituiscono l'immagine di una regione che tenta di autoregolarsi pur non avendo ancora in mano tutte le leve necessarie per farlo.

Sullo sfondo di profondi cambiamenti non è escluso che si possa anche aprire una fase di rinnovata competizione tra attori regionali per occupare quegli spazi lasciati vuoti dal ripiegamento iraniano. È il caso soprattutto del Levante, a partire dalla Siria dove, tra speranze e incertezze, alla fine del 2024 è iniziato un difficile percorso di cambiamento. Le incognite legate alla transizione politica guidata dagli islamisti di Hay'at Tahrir al-Sham sono molte in un paese che rimane diviso non solo territorialmente. Nel contesto siriano è la Turchia a giocare oggi un ruolo da protagonista in virtù del sostegno alle forze ribelli che hanno rovesciato il regime di Damasco. Ci sono voluti quasi quattordici anni perché Ankara potesse vedere realizzato quello che era il suo obiettivo, cioè il *regime change*, dopo lo scoppio del conflitto civile in Siria. Anni in cui la politica siriana della Turchia di Recep Tayyip Erdoğan ha attraversato fasi diverse e ridefinito le sue priorità per potere sedere al tavolo negoziale con Russia e Iran nel processo di Astana, avviato nel 2017 e conclusosi in un congelamento delle divisioni di fatto sul terreno. Dopo anni di non facili compromessi e di interventi militari

che l'hanno portata a occupare delle aree nel nord della Siria in funzione anti-curda, e dunque antiterroristica per Ankara, la Turchia intende capitalizzare il sostegno dato alle forze ribelli e consolidare la sua nuova e inattesa "posizione dominante" in Siria. I suoi obiettivi sono ben noti: neutralizzare la minaccia rappresentata dalle milizie curdo-siriane, che Ankara considera strettamente legate, al Partito dei lavoratori del Kurdistan (Pkk), e riportare in Siria milioni di rifugiati cui negli anni ha dato ospitalità, ma che col tempo sono diventati un problema di difficile gestione sul piano interno. Ma c'è anche l'obiettivo di rafforzare il suo ruolo regionale in questa fase di riassestamento, partendo proprio dalla Siria. Qui però le ambizioni turche potrebbero scontrarsi non solo con gli interessi di sicurezza di Israele, che si è già posizionato in una fascia cuscinetto a sud del paese, ma anche con le monarchie del Golfo, soprattutto Arabia Saudita ed Eau, che guardano con grande cautela agli sviluppi politici a guida islamista, ma al contempo sono interessate e occupare spazi di influenza tanto in Siria quanto in Libano.

Non da ultimo, tanto sui futuri assetti regionali quanto sulla fine del conflitto israelo-palestinese peserà anche la politica che la nuova amministrazione Trump deciderà di adottare verso il Medio Oriente, con tutte le incognite legate all'imprevedibilità delle scelte del presidente statunitense. Un Medio Oriente in cui, tra le altre cose, anche il ruolo della Russia è in fase di riassestamento dopo il collasso del suo storico alleato in Siria. Riassestamento che riguarda non soltanto la presenza militare e le basi navale e area russe nel paese, ma anche l'immagine di alleato affidabile che Mosca si era costruita agli occhi degli interlocutori mediorientali con il suo intervento a fianco del regime siriano nel 2015 che, capovolgendo le sorti del conflitto civile a favore di Assad, aveva sancito il suo "ritorno" nella regione.

Un conflitto senza fine?

Dalle alture del Golan, domenica 8 dicembre 2024, Benjamin Netanyahu ammirava la vittoria che potrebbe tenerlo al potere ancora a lungo: a dispetto dei processi per frode, corruzione ed eccesso di potere aperti al tribunale di Tel Aviv; nonostante le responsabilità politiche, come premier, per l'impreparazione delle difese israeliane il 7 ottobre 2023, quando il sud del paese era stato aggredito da Hamas. Grazie a un'intelligence capillare, all'uso di tecnologie sofisticate, a una serie di operazioni mirate e a un attacco nel sud, a novembre il movimento sciita Hezbollah era stato sconfitto. I negoziatori erano riusciti a imporre una tregua di 60 giorni. Senza leader, con arsenali missilistici e convenzionali quasi azzerati, alle milizie sciite era stato imposto di ritirarsi.

Dal Golan a Gaza

Il disastro equivaleva a una uguale sconfitta iraniana, colpita nelle sue basi in Libano, Siria, Iran e soprattutto al cuore delle sue ambizioni regionali. "La mezzaluna sciita non era solo un concetto, era un continuum geografico, una via terrestre aperta fra quattro capitali, attraverso la quale l'arco dell'influenza iraniana si estendeva da Teheran a Bagdad, a Damasco e da lì a Beirut".[6] Ultima, la caduta del regime di Damasco sostenuto da iraniani e russi, costretti a lasciare la Siria. Era questa la grande vittoria che Netanyahu osservava dall'alto del Golan. Le opposizioni siriane avevano sfruttato la sconfitta di quelle forze che da decenni garantivano la sopravvivenza del vecchio regime. Come è nella sua natura politica, il premier israeliano se ne era attribuito il merito, sapendo che era stata solo una conseguenza fortuita della vittoria israeliana su Hezbollah e Iran.

Fortuita ma non necessariamente fortunata. Israele non sapeva chi avrebbe governato la Siria mentre conosceva perfettamente

[6] A. Harel, "At breackneck speed, new regional balance tilts in Israel's favor", *Haaretz*, 13 dicembre 2024.

chi c'era prima. Dalla fine della guerra del Kippur del 1973, da quella frontiera non era più stato sparato un solo colpo di Kalashnikov verso Israele. Gli Assad armavano i palestinesi perché combattessero la loro guerra contro il "nemico sionista" dal Sud del Libano, il Fatahland degli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso. Un decennio più tardi la Siria sarebbe stata il luogo di transito delle armi iraniane per la guerra che Hezbollah aveva intrapreso contro Israele in nome della liberazione della Palestina.

Ma il regime aveva sempre rispettato l'accordo mai scritto di non aggressione con lo stato ebraico. E quando Vladimir Putin decise d'intervenire direttamente a difesa di Damasco, questa intesa si rafforzò. Nonostante difendessero lo spazio aereo siriano, i russi non hanno mai impedito all'aviazione israeliana di entrarvi per bombardare le installazioni iraniane e i rifornimenti di armi che transitavano verso il Libano. Israele non ha una chiara posizione sull'aggressione russa in Ucraina, né Mosca è andata oltre le dichiarazioni di principio sullo stato palestinese. Dalla fine dell'Unione Sovietica esiste un rapporto particolare fra Russia e stato ebraico creato da sionisti nati nell'impero prima zarista e poi comunista: oggi il russo è la seconda lingua più parlata dagli ebrei d'Israele.

Niente pace per Gaza

La sconfitta della mezzaluna sciita nel Levante mediorientale, la speranza di una pacificazione di Libano e Siria, inducono a pensare che anche la guerra a Gaza possa finire. È improbabile perché sono conflitti molto diversi fra loro, storie differenti. Gaza è la questione palestinese. Israele è uno stato come il Libano e la Siria, per quanto falliti. La Palestina no, è una terra contesa. Eppure, ogni guerra combattuta nel Levante mediorientale in qualche modo conduce a Israele e alla tragedia palestinese.

La regione sarebbe stata il campo di battaglia di molte guerre anche senza l'esistenza d'Israele. La debolezza degli stati usciti dalla decolonizzazione europea, tribalismi e settarismi, gli estremismi religiosi, i ripetuti golpe realizzati da classi militari

impreparate a gestire il potere. Infine, il petrolio. È tuttavia oggettivo che lo stato ebraico sia stato un potente elemento destabilizzante. Per gli arabi il sionismo era e rimane il prodotto più duraturo del colonialismo europeo.

Anche se raramente i palestinesi avrebbero beneficiato di un'eventuale vittoria, quasi ogni guerra arabo-israeliana era combattuta in nome loro. Prendendo in questo il posto dell'intransigenza di Gamal Nasser, sin dall'inizio del khomeinismo la distruzione d'Israele e la liberazione palestinese sono costantemente al centro dei programmi della rivoluzione iraniana. Hezbollah è cresciuto e si è armato fino a diventare uno stato nello stato libanese, presentandosi come movimento di liberazione anche quando gli israeliani non occupavano più il Libano. Le fattorie di Sheba sui contrafforti del Golan lo sono ancora ma appartengono alla Siria. Il pretesto che doveva dare credibilità a quella lotta era la liberazione della Palestina. Due giorni dopo l'attacco di Hamas a Gaza, Hezbollah aveva incominciato a lanciare i suoi razzi su Israele.

Il ritorno della questione palestinese

È quello su cui contava Yahya Sinwar: scatenare una reazione in tutto il Medio Oriente. Il capo militare di Hamas sapeva che la questione palestinese era un tema sensibile, ancora importante per le opinioni pubbliche arabe e delicato per chi le governa. La grande rivolta non c'è stata e i pochi che avevano provato a parteciparvi, sono stati sconfitti dagli israeliani. Ma un risultato decisivo Sinwar l'ha ottenuto: la questione palestinese è di nuovo al centro dell'interesse internazionale. È un tema ineludibile della geopolitica oltre i confini del Medio Oriente.

Prima dell'assalto israeliano a Gaza nessuno era interessato al problema, non c'era università occidentale dalla quale sventolassero kefiah. Data l'impossibilità di trovare una via d'uscita negoziabile, amministrazioni americane, Unione Europea e perfino il mondo arabo avevano creduto a Netanyahu: il conflitto si poteva gestire senza risolverlo. Il premier, i ministri nazional-religiosi del suo attuale governo e molti altri israeliani,

erano convinti che il problema sarebbe stato rimosso dal tempo. Oggi non è più così: la comunità internazionale pretende una soluzione; gli arabi già in pace con Israele e coloro che vorrebbero raggiungerla, hanno congelato i loro piani di normalizzazione. Con ciò che sta accadendo a Gaza dall'ottobre del 2023, nessun leader arabo potrebbe permettersi di realizzarla senza scatenare una rivolta popolare nel suo paese. La tregua iniziata nel gennaio di quest'anno è temporanea: anche se prolungata, allo scadere non garantirà la fine del conflitto.

Occupazione senza fine

Ma Bibi Netanyahu non vuole realizzare ciò che gli chiede di fare la comunità internazionale. Le sconfitte di Hezbollah, regime siriano e Iran lo hanno rafforzato fra gli israeliani.[7] Anche una tregua a tempo determinato a Gaza e una liberazione di ostaggi sono una ragione di consenso. Ma la pausa dei combattimenti e lo scambio dei prigionieri offrono solo un'illusoria idea di pace. Nella striscia e nella Cisgiordania occupata non esistono alternative alla guerra come in Libano e Siria: ci sono solo i piani degli estremisti israeliani per ri-colonizzare Gaza. Le condizioni per dare vita a una formula politica per cessare il conflitto sono inesistenti. Come risolvere, dunque, la questione palestinese? Caduta la possibilità di una gestione del conflitto, restano due vie: mettendo di nuovo in moto un processo negoziale, certamente lungo e difficoltoso; eliminando fisicamente o deportando in Giordania con la forza l'intera popolazione palestinese, che isolerebbe Israele dal mondo più di quanto i massacri di Gaza non abbiano già fatto. Agli alleati nazional-religiosi di Netanyahu non interessa: conta ciò che credono Dio abbia dato loro: tutto. Limitandosi alla sola visione nazionalista, tralasciando il divino, è ciò che pensano anche molti israeliani dopo l'aggressione di Hamas: nessuno stato

[7] M. Deitch, I.S. Gittleman, R. Meller, A. Shapira e A. Gitlin, "Swords of Iron Survey Results - November 2024", The Institute for National Security Studies (INSS), 3 novembre 2024.

palestinese. Come reagirà l'Arabia Saudita, desiderosa di avere relazioni economiche e militari con Israele ma bloccata dal no a qualsiasi forma d'indipendenza palestinese. Cosa dirà Donald Trump, forse col dubbio se concedere a Israele ciò che vuole o imporre una pace che garantirebbe i risultati economici di una normalizzazione con l'Arabia Saudita. È parte di un futuro vicino ma ancora molto incerto.

Alla ricerca dell'Autorità nazionale perduta

Agli annuali Dialoghi Mediterranei di fine di novembre, organizzati a Roma da ISPI e Farnesina, si svolse un dibattito con Riyad al-Malki, il ministro degli Esteri dell'Autorità Nazionale palestinese di Ramallah. Era a porte chiuse per consentirgli di spiegare a un gruppo di esperti cosa si stesse organizzando – possibilmente d'innovativo – in questa fase drammatica ma piena di opportunità. L'incontro era stato deludente. Il ministro non era mai andato oltre il format tradizionale palestinese di denunce delle violazioni israeliane e di esortazioni alla comunità internazionale. L'unica cosa incontrovertibile che grava sul futuro è l'irrilevanza dell'Autorità Nazionale. Dall'ottobre del 2023 i palestinesi sono al centro dell'attenzione mondiale, non chi li dovrebbe guidare: scomparsi, silenti, non pervenuti.

Mahmud Abbas, il presidente, continua a viaggiare nelle capitali che lo accolgono a braccia aperte, senza portare un'idea nuova, un'iniziativa utile al suo popolo che soffre. Solo la morte lo allontanerà dal suo posto. A 89 anni, non potendo ignorare l'eventualità, Abbas ha nominato un successore, Rawhi Fattouh: un carneade il cui compito è dare alla ressa dei veri successori il tempo di organizzarsi. Sotto la pressione dei munifici paesi occidentali amici, l'anno scorso Abbas aveva anche cambiato il premer: sostituendo il fedele Mohammed Shtayyeh con l'ancor più fedele Mohammed Mustafa. È come se il futuro della Palestina si giochi ovunque, tranne che a Ramallah, la sua capitale provvisoria.

9. America Latina, l'ora della verità per Milei e Lula

Antonella Mori

A ottobre 2025, gli argentini saranno chiamati a valutare i primi due anni di governo di Javier Milei nelle elezioni legislative, che porteranno al rinnovo parziale della Camera e del Senato. Un'ampia vittoria del partito di Milei, La Libertad Avanza (Lla), rappresenterebbe un chiaro segnale di sostegno al cambiamento radicale del modello economico, caratterizzato da una progressiva riduzione dell'intervento statale nell'economia. Il 2025 si presenta come un anno decisivo anche per il presidente brasiliano Luiz Inácio "Lula" da Silva. Sul piano interno, nei prossimi mesi dovrà valutare se le sue condizioni di salute gli permetteranno di ricandidarsi alle elezioni presidenziali dell'ottobre 2026. Sul piano internazionale, sarà un anno cruciale per capire se riuscirà a promuovere il suo ideale di mondo multipolare o se, invece, sarà costretto a prendere posizione nello scontro geopolitico tra Stati Uniti e Cina.

Il modello Milei alla verifica delle urne

Il presidente Milei, leader di estrema destra, è un economista libertario e anarco-capitalista, ispirato alle idee libertarie di Murray Rothbard e a quelle liberiste del premio Nobel Milton Friedman. Durante la campagna elettorale ha avanzato numerose promesse, che sta attualmente perseguendo con il sostegno di figure del centrodestra più moderato, come Patricia Bullrich,

ex candidata presidenziale e attuale ministro della Sicurezza, e Federico Sturzenegger, ex governatore della Banca Centrale e ora ministro della Deregolamentazione e Trasformazione dello Stato. Per Milei, l'appoggio della destra moderata si è rivelato indispensabile, considerando il numero ridotto di parlamentari del suo partito: 39 deputati su 257 e 6 senatori su 72. Questo sostegno continuerà a essere cruciale anche in caso di un grande successo della Lla alle elezioni legislative di ottobre, poiché non raggiungerebbe comunque la maggioranza parlamentare.

Alla fine del 2023, quando Milei fu eletto presidente, l'Argentina si trovava in una grave crisi economica e sociale. Il paese era in recessione, l'inflazione superava il 200% e il 40% della popolazione viveva in condizioni di povertà. Il settore pubblico era particolarmente esteso, con numerosi sussidi statali e controlli sui prezzi, mentre il tasso di cambio ufficiale (365 pesos per un dollaro) risultava fortemente sopravvalutato rispetto al tasso del mercato informale (circa 1000 pesos per un dollaro). Il programma elettorale di Milei si basava su tre punti chiave: innanzitutto, la dollarizzazione e la chiusura della banca centrale per fermare l'inflazione; in secondo luogo, la riduzione della spesa pubblica e il taglio delle tasse per limitare il ruolo dello stato; infine, privatizzazioni, liberalizzazioni e deregolamentazioni per stimolare la crescita economica. L'obiettivo di Milei è ambizioso: riportare l'Argentina al prestigio economico dell'Ottocento, quando era tra i paesi più ricchi al mondo.

Sin dal primo giorno, il governo di Milei ha concentrato i suoi sforzi sulla lotta all'inflazione, una priorità condivisa anche dai partiti di centrodestra. Tuttavia, la strategia adottata non è stata quella radicale inizialmente auspicata dal presidente, ovvero l'abbandono del peso a favore del dollaro. La dollarizzazione, infatti, avrebbe eliminato l'inflazione impedendo la monetizzazione del disavanzo pubblico, ma avrebbe comportato costi elevati, tra cui la perdita della sovranità monetaria e l'assenza di un prestatore di ultima istanza – la banca centrale – in caso di crisi. Invece di ricorrere alla dollarizzazione, il governo

ha scelto di affrontare il problema alla radice, eliminando il disavanzo pubblico attraverso drastici tagli alla spesa e aumenti delle imposte. In pochi mesi l'Argentina è passata a registrare avanzi di bilancio, eliminando così il principale fattore dell'alta inflazione: il finanziamento monetario del disavanzo. Secondo l'Indec, l'istituto nazionale di statistica, a novembre 2024 l'inflazione mensile è scesa al 2,4%, un netto miglioramento rispetto al 25,5% registrato nel mese di dicembre 2023. Oggi in Argentina, oltre al peso, è possibile utilizzare altre valute nelle transazioni, con un aumento significativo della circolazione del dollaro, e il divario tra il tasso di cambio ufficiale e quello del mercato informale si è notevolmente ridotto.

Il presidente Milei ha dichiarato che rimane il progetto della completa dollarizzazione e dell'eliminazione della Banca Centrale, una prospettiva che potrebbe diventare più concreta in caso di un forte successo del suo partito alle elezioni legislative di ottobre. Nell'attuale contesto geopolitico, l'amministrazione Trump potrebbe accogliere l'idea della dollarizzazione in Argentina con maggiore favore rispetto a quanto accadde nel 1999, quando fu proposta dall'allora presidente Menem. All'epoca, la supremazia del dollaro come valuta di riserva globale e negli scambi internazionali non era messa in discussione. Oggi, invece, molti paesi emergenti e in via di sviluppo, spinti in particolare dai Brics, stanno cercando di ridurre la loro dipendenza dalla moneta statunitense. In questo scenario, non si può escludere che istituzioni finanziarie americane, sia pubbliche che private, possano questa volta agevolare il processo di dollarizzazione in Argentina.

Una delle misure centrali per far ripartire l'economia è stata l'istituzione del Regime di Incentivi per Grandi Investimenti (Rigi), pensato per attrarre progetti di valore superiore ai $200 milioni in settori strategici come minerario, petrolifero e del gas, attualmente tra i più promettenti in Argentina. Il Rigi offre generosi vantaggi fiscali, commerciali e sui tassi di cambio per un periodo di 30 anni, con l'obiettivo di posizionare il paese tra i leader globali nella produzione di minerali critici, essenziali

per le tecnologie digitali e l'energia pulita. L'Argentina dispone di ricchi giacimenti di rame, oro, argento, litio e zinco; il settore del litio ha già attratto investimenti significativi, con il paese destinato a diventare il terzo produttore mondiale nei prossimi anni. Ancora più promettenti sono le potenzialità legate al rame: nonostante l'Argentina detenga le quarte riserve conosciute al mondo, la produzione attuale è minima. L'espansione di questi investimenti rimane ostacolata dai controlli sui movimenti di capitale, che Milei ha promesso di abolire entro la fine dell'anno per favorire un ambiente economico più competitivo e aperto.

Nel suo primo anno da presidente dell'Argentina, Milei ha attuato un numero significativo di riforme economiche, ottenendo risultati macroeconomici positivi. Dopo una contrazione del Pil nella prima parte del 2024, l'economia ha iniziato a recuperare e nel 2025 dovrebbe crescere del +5%. L'inflazione, sebbene ancora elevata (45% prevista per la fine del 2025), è in netto calo rispetto al 140% stimato per la fine del 2024. Inoltre, il paese dovrebbe chiudere il 2024 con un avanzo primario di bilancio, esclusi gli interessi sul debito.[1] Salito al potere con il motto "non ci sono soldi" e con l'immagine simbolica di una motosega, Milei ha avviato una drastica riduzione del settore pubblico: dal 10 dicembre 2023, giorno del suo insediamento, ha chiuso 13 ministeri e tagliato circa 30.000 posti di lavoro pubblici, pari a quasi il 10% della forza lavoro federale. Ha inoltre sospeso i lavori pubblici e ridotto significativamente i fondi destinati a istruzione, sanità, ricerca scientifica e pensioni, che hanno subito le conseguenze più pesanti. I ministeri della Difesa e della Sicurezza sono stati gli unici risparmiati dai forti tagli.

A causa della difficile congiuntura economica, segnata da recessione e alta inflazione, e delle severe misure di austerità adottate dal governo, nei primi sei mesi della presidenza Milei la povertà è aumentata di quasi 12 punti percentuali rispetto

[1]International Monetary Fund (Imf), Regional Economic Outlook – Western Hemisphere, ottobre 2024.

al semestre precedente, raggiungendo il 52,9%, il livello più alto degli ultimi vent'anni.[2] In attesa dei dati ufficiali dell'Indec, che saranno disponibili a marzo 2025, il ministero del Capitale Umano ha pubblicato le stime del tasso di povertà per il terzo trimestre del 2024, che sarebbe tornato vicino ai livelli di dodici mesi prima (stime pubblicate il 19 dicembre 2024). Con la stabilizzazione economica e il calo dell'inflazione, l'amministrazione Milei sta compiendo passi significativi verso la riduzione della povertà. Tuttavia, i drastici tagli alla spesa per istruzione e sanità potrebbero compromettere lo sviluppo del capitale umano, ostacolando la transizione degli argentini più poveri dal settore informale a quello formale. La situazione dell'istruzione è particolarmente critica: tra i paesi a reddito medio e alto, l'Argentina è l'unico in cui la percentuale di giovani con un titolo universitario è inferiore a quella della generazione precedente (dati Ocse).

Se la politica economica del governo Milei è stata allineata con il suo programma elettorale, le sue relazioni internazionali non sono state altrettanto coerenti. Con una retorica fortemente anti-socialista e anti-comunista, Milei aveva dichiarato di non voler intrattenere rapporti politici con Pechino né con il presidente di sinistra del Brasile Lula, e di non essere interessato a proseguire la partecipazione dell'Argentina nel Mercosur, l'accordo regionale che comprende anche Bolivia, Brasile, Paraguay e Uruguay. Sebbene Milei abbia effettivamente bloccato l'ingresso dell'Argentina nei Brics allargati, non ha però annullato l'adesione alla Belt and Road Initiative cinese, firmata nel febbraio 2022 dal suo predecessore. L'interesse economico ha prevalso sull'ideologia, dato che la Cina ha promesso investimenti per quasi $24 miliardi nei settori energetico, minerario, infrastrutturale e tecnologico. L'Argentina non è uscita dal Mercosur, anzi insieme agli altri membri del blocco ha raggiunto un Accordo di Partenariato con l'Unione Europea.

Le elezioni del prossimo ottobre saranno il momento della

[2] Indec, 26 settembre 2024.

verità per Milei: il risultato dirà quanti argentini approvano la sua politica e il suo modello di capitalismo con un ruolo minimo dello stato.

Lula tra sfide personali e scelte geopolitiche

Lo scorso dicembre il presidente Lula è stato sottoposto a un intervento chirurgico d'urgenza per trattare un'emorragia intracranica. Questo episodio, insieme ad altri problemi di salute emersi negli ultimi anni, ha sollevato dubbi sul futuro politico del presidente settantanovenne. Nonostante ciò, il Partito dei Lavoratori (PT) continua ad affermare con determinazione che Lula si candiderà nuovamente alle elezioni del 2026. Qualora Lula decidesse di non affrontare un altro mandato, il candidato più probabile sarebbe l'attuale ministro delle Finanze, Fernando Haddad, a meno che un eventuale peggioramento della situazione economica non renda la sua candidatura troppo rischiosa. I primi due anni dell'attuale amministrazione sono stati segnati da progressi significativi in diversi ambiti: il rafforzamento delle istituzioni democratiche, la crescita economica, i miglioramenti sociali, le riforme strutturali e l'attenzione alla tutela ambientale. Tuttavia, negli ultimi mesi sono emerse alcune difficoltà. L'inflazione ha ricominciato a salire, spingendo la banca centrale ad aumentare i tassi d'interesse. Al contempo, la sostenibilità dei conti pubblici è tornata al centro delle preoccupazioni, con un disavanzo di bilancio elevato, che rischia di aggravarsi a causa del rialzo dei tassi, mentre il rapporto debito pubblico/Pil si avvicina al 90%. Queste incertezze hanno portato a un disinvestimento nei mercati finanziari e a un marcato deprezzamento della valuta brasiliana.

La scelta del candidato presidenziale da parte dei partiti di governo e il momento in cui verrà presa dipenderanno non solo dalla salute di Lula e dalla situazione economica, ma anche dalle strategie dell'opposizione. L'ex presidente Jair Bolsonaro ha espresso l'intenzione di candidarsi alle elezioni del 2026,

nonostante sia attualmente interdetto dalle cariche pubbliche fino al 2030. Con l'avvicinarsi delle elezioni, però, le possibilità di una svolta legale a suo favore si riducono. Il candidato alternativo più probabile, il governatore di San Paolo Tarcísio de Freitas, continua a sostenere la candidatura di Bolsonaro. Tuttavia, se l'ex presidente decidesse di non ritirarsi dalla corsa, Tarcísio De Freitas potrebbe essere costretto a schierarsi apertamente contro di lui, una mossa che rischierebbe di spaccare l'opposizione. È ancora presto per fare previsioni sulle elezioni presidenziali, ma data la forte polarizzazione politica del paese, chiunque vinca – sia Lula, un altro esponente del governo o un candidato dell'opposizione – difficilmente avrà la maggioranza necessaria in Congresso per promuovere cambiamenti istituzionali radicali.

Il 2025 sarà un anno cruciale per la visibilità internazionale del Brasile, sia per l'organizzazione della prossima Conferenza delle Nazioni Unite sul Clima (COP30), prevista a novembre a Belém, sia per la presidenza di turno dei Brics. Dopo il vertice del 2024 in Azerbaigian, conclusosi con un accordo poco incisivo sul finanziamento del clima, i negoziatori brasiliani saranno sotto pressione per promuovere un'intesa più ambiziosa. Lula ha già restituito al Brasile un ruolo di primo piano nella lotta al cambiamento climatico. Ha fissato l'obiettivo di azzerare la deforestazione entro il 2030, affidato il ministero dell'Ambiente e del Cambiamento Climatico a Marina Silva, figura di spicco nella battaglia contro i cambiamenti climatici, riattivato il Fondo per l'Amazzonia e reintrodotto il divieto di estrazione mineraria nelle riserve indigene.

Quest'anno il Brasile detiene la presidenza di turno dei Brics e ospiterà il vertice dei leader del gruppo, previsto provvisoriamente per luglio. Si tratta di un'importante opportunità per Brasilia di rafforzare il proprio ruolo e di influenzare l'agenda del blocco. L'allargamento dei Brics ha, infatti, sollevato il rischio che il Brasile, pur essendo un membro fondatore, possa assumere un ruolo secondario rispetto agli altri cofondatori, Cina e Russia. La presidenza brasiliana ha individuato cinque priorità:

facilitare il commercio e gli investimenti, promuovere una governance responsabile per l'intelligenza artificiale, migliorare i meccanismi di finanziamento per il clima, intensificare la cooperazione sud-sud con particolare attenzione alla salute pubblica e rafforzare le istituzioni del blocco. Il Brasile ha già cercato di promuovere molti di questi temi in altri contesti internazionali, più recentemente al vertice del G20 nel novembre 2024. Raggiungere risultati concreti sulle sfide economiche e climatiche che riguardano le economie emergenti potrebbe contribuire a modificare la percezione, diffusa in Occidente, che i Brics siano ormai un club di antagonisti degli Stati Uniti.

Fin dall'inizio, il Brasile è stato incluso nell'acronimo Bric insieme alle altre grandi economie emergenti – Russia, India e Cina – a cui successivamente è stata aggiunta la "S" per il Sudafrica. Dal 2024 il gruppo si è ampliato con l'ingresso di Egitto, Emirati Arabi Uniti, Etiopia e Iran, e dal 1° gennaio 2025 accoglie anche l'Indonesia. Con l'entrata dell'Iran, in particolare, i Brics hanno assunto una connotazione più marcatamente anti-americana. Unico membro latino-americano del gruppo, il Brasile ha cercato di impedire l'adesione di Cuba, Nicaragua e Venezuela, poiché ciò avrebbe rafforzato la componente dei paesi con posizioni apertamente anti-occidentali. Queste posizioni non sono condivise dal Brasile, che persegue una politica estera volta a consolidare il suo ruolo di attore globale in un mondo multipolare, con istituzioni internazionali più democratiche e rappresentative del Sud Globale. Nel caso del Venezuela, Nicolás Maduro ha fatto la richiesta di essere ammesso nei Brics, ma Brasile e India non riconoscono Maduro come presidente legittimo, sostenendo che il suo mandato sia scaduto il 9 gennaio 2025, mentre Cina e Russia lo considerano regolarmente rieletto fino al 2031. Secondo le autorità venezuelane Maduro ha vinto le elezioni presidenziali di fine luglio 2024, mentre l'opposizione sostiene che il vero vincitore sia stato Edmundo González Urrutia. Lula, invece, sarebbe favorevole all'ingresso nei Brics di altri paesi latinoamericani con buoni rapporti con l'Occidente,

proprio per evitare che il blocco ampliato si trasformi in uno strumento delle ambizioni anti-americane e anti-occidentali di Cina e Russia.

Il Brasile condivide con gli altri paesi Brics diversi obiettivi strategici, tra cui la riduzione della dipendenza dal dollaro americano nei mercati finanziari internazionali. Sebbene non esista un piano concreto per creare una valuta alternativa al dollaro, i Brics stanno gradualmente aumentando il commercio nelle loro valute nazionali, attirando le critiche dell'amministrazione Trump. Il presidente statunitense ha minacciato di imporre dazi doganali del 100% contro i paesi che promuovano una valuta rivale al dollaro. Pur non desiderando unirsi a Cina e Russia nello scontro geopolitico con gli Stati Uniti, il presidente Lula potrebbe trovarsi costretto a rivedere la propria posizione a causa delle tensioni generate dalla nuova amministrazione Trump. Anche dichiarazioni come la possibilità di un intervento militare per controllare il Canale di Panama, la proposta di rinominare il Golfo del Messico in "Golfo dell'America" e la minaccia di imporre dazi agli alleati potrebbero spingere il Brasile e altri paesi latinoamericani ad adottare posizioni più vicine alla Cina. Trump e la sua squadra (e in una certa misura questo è uno stato d'animo bipartisan a Washington) vorrebbero, invece, che i paesi in America Latina prendessero una posizione attiva contro la Cina. Tuttavia, una posizione esplicitamente anti-cinese sembra improbabile per la maggior parte dei paesi della regione. La Cina rappresenta infatti il primo o il secondo partner commerciale per quasi tutti i 33 paesi latinoamericani ed è una fonte cruciale di investimenti diretti e infrastrutturali. Ben 21 paesi della regione hanno già aderito alla Belt and Road Initiative promossa da Pechino.

Per il Brasile, la Cina rappresenta un partner economico difficilmente sostituibile. I due paesi hanno siglato numerosi accordi in settori strategici come l'agricoltura e l'aeronautica. Ogni anno la Cina importa dal Brasile beni per decine di miliardi di dollari, tra cui soia, carne bovina, minerale di ferro, pollame, pasta di legno, zucchero di canna, cotone e petrolio. Oltre a

consolidare il rapporto commerciale, il Brasile punta ad attrarre investimenti diretti cinesi per andare oltre l'esportazione di sole materie prime. La New Development Bank, con sede in Cina e presieduta dall'ex presidente brasiliana Dilma Rousseff, ha già finanziato numerosi progetti in Brasile, in particolare nei settori della sanità, delle infrastrutture urbane e dell'energia. Sebbene il Brasile sia uno dei maggiori beneficiari dei finanziamenti cinesi per le infrastrutture in America Latina e nonostante gli accordi firmati tra Lula e Xi Jinping, Brasilia ha scelto di non aderire, almeno per ora, alla Belt and Road Initiative. Questa decisione riflette probabilmente il timore di Lula di rafforzare una configurazione geopolitica dominata dalla contrapposizione bipolare tra Stati Uniti e Cina. Il presidente brasiliano preferisce lavorare per una revisione dell'ordine globale in chiave multipolare, che garantisca un ruolo internazionale più incisivo al Brasile, ad esempio attraverso una riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Anche il cambiamento della posizione di Lula, da scettico a sostenitore dell'Accordo UE-Mercosur concluso il 6 dicembre 2024, potrebbe essere stato guidato da questo desiderio di preservare l'autonomia del Brasile in un contesto globale sempre più polarizzato. L'accordo potrebbe anche rilanciare il Mercosur, elemento centrale della politica estera brasiliana dagli anni Novanta.

PARTE III

L'ORA DELLA VERITÀ PER L'EUROPA

10. L'ora della verità transatlantica: la nuova Commissione e la *open strategic autonomy*

Moreno Bertoldi, Franco Bruni

Autonomia e alleanza

L'"autonomia strategica" europea è la capacità dell'Unione di agire autonomamente, senza dipendere da paesi a essa esterni, nel disegnare le sue politiche in settori strategicamente importanti. L'uso del termine viene fatto risalire a un documento del Consiglio del 2013,[1] ma il concetto si è andato precisando negli ultimi anni dello scorso decennio, riferendosi prevalentemente alle politiche commerciali,[2] scosse dalla Brexit e dall'elezione di Trump nel 2016, e alle questioni di sicurezza e difesa. Con riguardo a queste ultime si sono presto manifestate diverse contrarietà da parte di paesi del nord-est dell'Unione, alcuni dei quali confinanti con la Russia, preoccupati della compatibilità fra l'autonomia e la cooperazione in ambito Nato.

[1] https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI(2022)733589_EN.pdf

[2] Document 52020DC0456, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committe and the Committee of the Regions Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation, COM/2020/456 final

Il concetto si è poi andato riferendo a un'ampia gamma di strategie, viste le urgenze e i traumi della pandemia e le sfide delle transizioni climatiche, energetiche e digitali. Contemporaneamente, si è andato stabilizzando l'uso dell'aggettivo *open*, che riteniamo possa pensarsi indicativo sia dell'ampiezza delle questioni nelle quali si ricerca l'autonomia, sia del fatto che non si tratta di autonomia aggressiva ma aperta e collaborativa con la comunità mondiale in generale e con gli alleati atlantici in particolare.

La Relazione di previsione Strategica 2021[3] specifica i numerosi e diversi campi dove concentrare gli sforzi per azioni autonome dell'UE, in particolare: sanità, energia, tecnologia, materie prime critiche, fissazione di standard globali, finanza e moneta, formazione e trattenimento dei talenti, sicurezza e difesa. La priorità di queste ultime vi appariva dunque limitata.

Ma dopo l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, seguita dalla Dichiarazione di Versailles del Consiglio Europeo del marzo 2022, l'importanza dei progetti di autonomia strategica nella difesa si riaffaccia con chiarezza. L'enfasi terminologica viene sfumata, usando termini come "difesa comune" e il termine "autonomia" è un poco attenuato anche nei documenti che disegnano le altre priorità strategiche europee, come il *2023 Strategic Foresight Report*.[4]

Dunque, l'Unione si è fatta trovare dall'elezione di Trump con variegati progetti di autonomia ma con residue esitazioni, anche terminologiche, e significative divisioni interne, nell'affrontare il tema cruciale della difesa comune. I programmi di disimpegno di Trump, che in realtà interpretano critiche alla passività europea che negli Usa sono diffuse da tempo, e la persistente minacciosità della Russia e di altre potenze extra-occidentali, fanno pensare che *Europe Has Run*

[3] Document 52021DC0750, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 2021 Strategic Foresight Report the EU's capacity and freedom to act, COM/2021/750 final

[4] 2023 Strategic Foresight Report - European Commission

Out of Time[5] e deve provvedere urgentemente, non solo a spendere insieme nella difesa ma a riorganizzare e integrare ciò che già spende e a produrre autonomamente ciò che serve per la difesa, anziché importarne la maggior parte. È questo che la nuova Commissione Europea si accinge almeno in parte a fare attraverso la creazione di una Direzione Generale per "La Difesa e lo Spazio" il cui obiettivo è quello di rafforzare "la competitività e l'innovazione dell'industria di difesa europea".[6]

La produzione autonoma e completa di armamenti *state of the art* richiede però, oltre che un gravoso impegno economico, possibile solo con un difficile, rapido approfondimento dell'integrazione europea e un rilevante aumento del bilancio comunitario due temi delicati nel rapporto con gli Stati Uniti. Innanzitutto, occorre che gli Usa siano davvero disposti a esportarci meno armi e a facilitarci nel produrle autonomamente: altrimenti l'autonomia sarebbe solo un'accettazione di costi, finora sostenuti dall'alleato. Questa esigenza ha implicazioni delicate per i rapporti transatlantici nella ricerca e dei trasferimenti di tecnologie. Il secondo tema è la compatibilità fra l'enorme sforzo di autodifendersi e una reciproca, fiduciosa e convinta convergenza transatlantica nel modo di usare gli eserciti e gli armamenti. Un conto è approfittare dell'alleato per ciò che ci occorre, anche se non se ne condividono completamente gli orientamenti strategici globali; cosa diversa è mantenere una completa alleanza militare avendo l'autonomia per condurre politiche estere globali potenzialmente diverse e concorrenti con quelle americane.

Quest'ultimo tema può essere generalizzato nell'affrontare il rapporto fra autonomia e alleanza nelle politiche diverse dalla difesa. Non bastano interessi e valori a cementare l'"Occidente". Occorre anche una comunanza strategica nel modo di rapportarsi a chi ha interessi e valori diversi. La strategia può essere quella di estendere i propri interessi e valori

[5] N. Röttgen, "Europe Has Run Out of Time", *Foreign Affairs,* 22 novembre 2024.
[6] European Commission, Defence Industry and Space. This Commission department is responsible for EU policy on defence industry and space,

a tutto il mondo nella convinzione, più o meno sincera, che siano l'ottimo per tutti; o può essere tale da prefigurare un mondo dove diversi paesi o gruppi di paesi hanno interessi e valori differenti e la *governance* globale consiste nel perseguire insieme, con deliberazioni più o meno unanimi, beni pubblici davvero globali (dalla salute al clima, dall'ambiente alla stabilità finanziaria globale, dall'attenuazione delle disparità di benessere all'integrità dei sistemi e delle infrastrutture di comunicazione, e così via), desiderabili comunque, anche da chi ha interessi e valori diversi, e non perseguibili senza un concerto mondiale.

Un "Occidente" che aderisca a questa seconda visione può supportarla con un'alleanza solida e convinta. Se deve invece aderire alla prima visione, occorre che le sue componenti si rendano conto che si tratta di un passo ulteriore, eventualmente evitabile, rispetto alla constatazione che si hanno interessi e valori coincidenti. Da questo punto di vista, il concetto critico è quello di "multilateralismo" nella *governance* globale: la prima visione dell'Occidente, quella che ha sostanzialmente prevalso finora, non genera un multilateralismo autentico e cela un unilateralismo culturale e valoriale che non è detto l'Europa condivida fino in fondo e, in particolare, fino a mettergli gli eserciti al servizio.

È evidente che questa questione diventa più critica se il leader dell'Occidente ha le idee e i valori che, per ora, manifesta Trump. Nell'affrontarla, non deve mancare il pragmatismo e la misura necessari per ogni sincera ricerca di soluzioni ai problemi del mondo. Ma nemmeno deve mancare, da parte europea, nell'ora della verità, la franchezza dell'analisi nel disegno delle strategie.

L'ideale sarebbe usare l'autonomia strategica per creare un ponte col cosiddetto Global South convogliandovi messaggi forti di vero multilateralismo e riuscendo a cofirmarli con Stati Uniti e Cina. Un settore specifico dove l'UE avrebbe strumenti importanti di brokeraggio per far convergere Occidente, Cina e Global South, è l'offerta ai membri di quest'ultimo di parte dell'eccesso di voti – rispetto all'attuale peso economico dell'Europa nel mondo – dei quali dispone nel Fondo

Monetario Internazionale (Fmi). Potrebbe poi usare i rimanenti voti in modo unitario, mentre oggi li esercita con voti separati che fanno capo ai vari interessi nazionali. L'operazione, che dovrebbe superare le obiezioni finora frapposte da diversi Stati membri, potrebbe poi dar luogo a una profonda riforma del Fmi, che ne aumenti l'efficienza e l'autonomia, in particolare quella dagli Usa. Ovviamente sarebbe più urgente e importante riuscire a riformare l'Onu, come si cerca di fare, ma per ora pare più difficile; il Fmi, d'altra parte, insieme alla Banca Mondiale, ha un notevole potenziale di influenza in materie cruciali per la crescita e la stabilità economica e politica, per affrontare le sfide delle grandi transizioni ecologiche, digitali, sanitarie, nonché per riparare le estreme debolezze e povertà che affliggono e rendono insicuro il mondo.

Autonomia e conflitto economico

Una delle sfide più importanti all'autonomia strategica europea verrà dal fronte economico, dove il ritorno di Trump alla Casa Bianca preannuncia un periodo di forti tensioni commerciali a livello transatlantico.

Fra gli Usa e l'UE c'è un elevato squilibrio commerciale, che nel 2023 si situava attorno ai €156 miliardi (e il trade surplus sarà probabilmente ancora superiore nel 2024). A questo squilibrio sembra mirare Trump quando minaccia forti dazi sulle importazioni dall'Europa. Tuttavia, se si considera la bilancia del conto corrente, la situazione è molto più equilibrata, poiché nel 2023 gli Stati Uniti avevano un surplus negli scambi dei servizi di oltre €100 miliardi.[7] Tuttavia, l'attenzione di Trump è focalizzata essenzialmente sul settore manufatturiero e, all'interno di esso, sull'automotive e i prodotti agricoli.[8] Di

[7] European Commission, United States EU trade relations with the United States. Facts, figures and latest developments.

[8] Durante la campagna elettorale, Trump ha ribadito il concetto a diverse riprese: "Ti dirò una cosa, l'Unione Europea sembra così bella, così incantevole, vero?

conseguenza, non sarà sufficiente da parte dell'UE insistere sulla sostanziale irrilevanza macroeconomica dello squilibrio economico bilaterale (stiamo parlando dello 0,3%-0,4% del Pil statunitense) per placare gli istinti protezionisti della nuova amministrazione. Sul tema possono essere rilevanti due osservazioni, una dal punto di vista americano e una da quello europeo.

Visto dagli Stati Uniti un riequilibrio della bilancia dei pagamenti del paese perseguito con provvedimenti protezionistici, oltre ad avere un costo per i consumatori e a minacciare una ri-accelerazione dell'inflazione, urta con i programmi di spesa pubblica e di grandi investimenti che caratterizzano la nuova amministrazione. Poiché la differenza fra esportazioni e importazioni di un paese è contabilmente identica a quella fra il risparmio nazionale e la somma di investimenti privati e disavanzo pubblico, non c'è modo per i dazi di aggiustare il deficit estero americano se cresce quello pubblico, gli investimenti Usa rimangono più vivaci di quelli europei e il risparmio nazionale statunitense non trova modo di crescere. Al più, i dazi possono riorientare i flussi commerciali (riducendo il deficit con alcuni con alcuni paesi, aumentandolo però con altri), senza però alterare il risultato d'insieme. È questo che è avvenuto quando gli Stati Uniti hanno imposto forti dazi sulle importazioni provenienti dalla Cina: il deficit commerciale statunitense con quest'ultima si è fortemente ridotto, ma in parallelo quello con Vietnam e Messico è aumentato drammaticamente. Trump rischia dunque di offrire al suo paese una ricetta inefficace e nociva anche per la contraddizione contabile destabilizzante che contiene.

Visto dal lato europeo, il tema dello squilibrio commerciale transatlantico riguarda più la sua contropartita finanziaria: cioè,

---

Tutti quei graziosi piccoli paesi europei che si uniscono... Non prendono le nostre automobili. Non prendono i nostri prodotti agricoli. Vendono milioni e milioni di automobili negli Stati Uniti. No, no, no, dovranno pagare un prezzo molto alto". "Europe will pay a 'big price', Trump warns on tariffs", *Reuters*, 30 ottobre 2024.

la grande quantità di risparmio europeo che viene investita all'estero, facendo "credito" ai paesi, come gli Usa, che sono grandi importatori netti di beni europei. Come è ben detto e spiegato dai due importanti Rapporti affidati dalla Commissione europea a Enrico Letta[9] e Mario Draghi,[10] si tratta di somme rilevanti che, impiegate all'interno dell'Unione, permetterebbero di far fronte a parti significative delle spese e degli investimenti dei quali l'UE ha bisogno anche per rafforzare la sua integrazione politica, compresa la difesa comune. In questo senso, il riequilibrio dei pagamenti con gli Usa dovrebbe essere un obiettivo comune, concordato fra le due sponde dell'Atlantico e perseguito con coerenza e giusti strumenti da entrambe le parti. Strumenti che rafforzerebbero reciprocamente la loro efficacia: fra l'altro, un minore deflusso di risparmio dall'eurozona aiuterebbe a tenere il cambio del dollaro a livelli meglio compatibili con il riequilibrio commerciale.

Se l'UE volesse muoversi immediatamente in questa direzione,[11] una delle riforme da accelerare subito sarebbe l'unificazione del suo mercato finanziario, rendendolo omogeneo nelle regole, sovranazionale nelle infrastrutture e dotato di grandi intermediari transnazionali. Si tratta di un'unificazione assolutamente indispensabile – come sostengono anche i due Rapporti prima menzionati – per trattenere più risparmi in Europa e, ancor più, per attirarne da tutto il mondo, compresa la Cina. Oggi "investire in Europa" è un concetto troppo vago: infatti, sia tecnicamente che politicamente, si tratta in realtà di investire in singoli Paesi membri, ciascuno troppo piccolo e specifico per accomodare le richieste di efficienza e

[9] E. Letta, *Much More Than a Market*, Aprile 2024.

[10] *The future of European competitiveness*, Part A - A competitiveness strategy for Europe, settembre 2024.

[11] Come peraltro indicato nelle Conclusioni del Consiglio Europeo di Budapest dell'8 novembre 2024 con la richiesta dell'"adozione di passi decisivi verso l'Unione dei Risparmi e degli investimenti entro il 2026". European Council, Budapest Declaration on the New European Competitiveness Deal, 8 novembre 2024.

liquidità degli investitori esteri e assicurare un grado adeguato di neutralizzazione dei singoli rischi-paese. Purtroppo, anche molte banche paiono preferire regolamentatori nazionali, più influenzabili. Come disse qualcuno che se ne intendeva, tanto tempo fa, quando gli interventi politici sulle banche erano ancora molto maggiori di oggi, banchieri e politici nazionali appaiono spesso come *"not so strange bed-fellows"*.

Se però gli argomenti sviluppati qui sopra non dovessero dare i risultati sperati, l'Unione Europea dovrà attrezzarsi a una guerra commerciale con gli Stati Uniti. Quest'ultima interverrebbe in un momento non particolarmente propizio per l'Unione: a livello politico, molti governi sono deboli e si reggono su maggioranze risicate, il motore franco-tedesco è inceppato e, in assenza di una leadership forte a livello europeo, la tentazione per diversi paesi membri di negoziare separatamente favori ed esenzioni è forte; a livello economico, la crescita stagna, intrappolata in un circolo vizioso di bassi investimenti e bassa produttività. A questo si deve aggiungere il fatto che l'UE si troverebbe a doversi battere su due fronti, dato il contenzioso con la Cina sulle auto elettriche (con l'imposizione di dazi da parte europea e la minaccia di misure di ritorsione da parte cinese). Il mantenimento dell'unità d'intenti tra gli stati europei nello sviluppo della politica economica internazionale dell'Unione sarà una delle sfide cruciali con cui dovranno confrontarsi i vertici delle istituzioni europee.

Per cercare di disinnescare preventivamente un conflitto commerciale transatlantico l'Unione potrebbe impegnarsi già da ora ad aumentare le importazioni statunitensi di alcuni prodotti, *in primis* il gas liquido naturale, gli armamenti e i prodotti agricoli. È quanto, per esempio, ha suggerito recentemente la presidente della Banca Centrale Europea Christine Lagarde ed è anche quanto la Commissione Europea sta considerando.[12] *Mutatis mutandis*, si tratterebbe di una versione aggiornata

[12] "Buy American to avoid Trump trade war, says Christine Lagarde", *Financial Times*, 27 novembre 2024.

della strategia seguita dall'allora presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker, che nel luglio 2018, per evitare che l'amministrazione americana imponesse tariffe sulle auto europee, volò a Washington per incontrare Donald Trump. Nel comunicato emesso dopo l'incontro[13] l'Unione Europea si impegnava a importare più gas liquido naturale e soia dagli Stati Uniti, mentre questi ultimi avrebbero riconsiderato le tariffe sull'acciaio e l'alluminio – anche se non menzionato nel comunicato – non avrebbero imposto tariffe sulle auto europee. La strategia al tempo funzionò fin troppo bene: l'amministrazione Trump non impose dazi sulle importazioni di auto in provenienza dall'Europa, le importazioni europee di Gnl e soia aumentarono significativamente, ma il surplus commerciale europeo non si ridusse e anzi continuò ad accrescersi negli anni successivi.[14] Il solo fatto che vi fu un accordo, confermato da un comunicato congiunto ("the art of no-deal" come la definì *Politico*[15]), fu sufficiente a evitare una escalation delle tensioni commerciali fino alla fine della presidenza Trump.

Resta però da vedere se la versione aggiornata della "Strategia Juncker" potrà dare risultati simili. Questa volta la situazione è diversa e Trump potrebbe non accontentarsi di un impegno europeo a comprare più prodotti americani, soprattutto se, per le ragioni spiegate in precedenza, molto probabilmente questo non porterà a una significativa riduzione degli squilibri commerciali tra i due paesi. Inoltre, impegnarsi unilateralmente ad acquistare beni statunitensi implica rinunciare di fatto a uno strumento negoziale e porsi in una posizione svantaggiosa nei confronti della parte americana: si ammette infatti che la critica trumpiana riguardo al fatto che gli europei non acquistano abbastanza prodotti statunitensi è fondata. Una tale ammissione

[13] European Commission, Joint U.S.-EU Statement following President Juncker's visit to the White House, 25 luglio 2018.
[14] Eurostat, Statistics Explained
[15] E. Livingstone e K. Oroschakoff, "Trump and Juncker: The art of the no-deal", *Politico*, 26 luglio 2018.

può solo spingere la nuova amministrazione a cercare nuove concessioni da parte europea.

Un'opzione diversa per l'Unione Europea, che comunque potrebbe incorporare la precedente, è quella di prepararsi allo scontro commerciale con gli Stati Uniti. Una tale opzione sarebbe coerente con l'impostazione di fondo dell'autonomia strategica europea e la sua rivendicazione di non far dipendere le proprie scelte da decisioni prese altrove (nel caso specifico dalla decisione statunitense di imporre dazi sulle importazioni europee). Pur trovandosi in posizione sfavorevole per il fatto di avere un importante surplus commerciale con gli Stati Uniti,[16] la nuova Commissione europea non è priva di strumenti che possono spingere gli Stati Uniti a ripensare – o quantomeno ridimensionare – la loro aggressiva strategia tariffaria. In un tale contesto, l'Europa potrebbe indicare che, nell'ambito di un negoziato comprensivo focalizzato sulle relazioni economiche e finanziarie transatlantiche, sarebbe pronta ad affrontare sia una configurazione cooperativa che una conflittuale. Nell'ambito della configurazione cooperativa, l'UE potrebbe dichiararsi pronta a prendere in considerazione l'aumento dei propri acquisti di prodotti americani e a coordinare con gli Stati Uniti le proprie politiche commerciali con la Cina nell'ambito di un de-risking rafforzato, ma mettendo anche sul tavolo negoziale la contropartita finanziaria del possibile riequilibrio, vale a dire i flussi netti di risparmio europeo che affluiscono negli Stati Uniti e che contribuiscono a finanziarne la crescita menzionati più sopra.

Tuttavia, se gli Stati Uniti decidessero di optare per la soluzione conflittuale e imporre unilateralmente dei dazi, l'UE dovrebbe affermare la propria determinazione ad adottare contromisure, certo focalizzate, ma anche particolarmente dolorose per la controparte americana. In particolare, la Commissione potrebbe considerare ritorsioni mirate, in grado

[16] In una guerra tariffaria entrambe le parti escono perdenti, ma la parte con il surplus più elevato subisce i costi più importanti.

di incidere negativamente sull'andamento dei mercati finanziari, spingendo verso il basso i valori azionari.[17] Poiché Trump è molto sensibile all'andamento della borsa (una delle ragioni per cui non impose tariffe sulle importazioni di automobili durante il primo mandato fu il timore di una reazione negativa da parte dei mercati finanziari), la minaccia può indurre il lato americano a più miti consigli, anche alla luce del fatto che negli ultimi due anni i valori azionari statunitensi sono aumentati fortemente e vi sono dunque margini per una correzione significativa. Una tale minaccia produrrebbe inoltre una forte attività lobbistica da parte di molte imprese statunitensi che non vorrebbero veder aggiungere ai già onerosi contraccolpi di un aumento dei costi degli input in seguito ai nuovi dazi una forte caduta della loro valutazione borsistica. *Last but not least*, altri paesi sotto la minaccia di tariffe da parte degli Stati Uniti potrebbero considerare ritorsioni simili a quelle europee, amplificando così l'impatto delle contromisure sull'economia americana e sui suoi mercati finanziari. Una strategia mirata e non arrendevole ha dunque il potenziale di produrre superiori a quelli di un semplice accomodamento alle richieste americane, a patto però che l'Unione Europea e i suoi stati membri restino coesi nel suo perseguimento.

Va in ogni caso ricordato che, almeno nel medio periodo, un aumento delle spese di investimento europee, private e pubbliche, per un dato volume di risparmi – aumento necessario comunque per accelerare lo crescita –, avrebbe l'effetto di ridurre l'avanzo di parte corrente dell'Unione, anche nei confronti degli Usa.

Infine, per rafforzare la propria autonomia strategica in campo economico e con essa la propria posizione negoziale nei confronti degli Stati Uniti (e anche della Cina), l'Unione

[17] Una caduta delle borse americane di diversi punti percentuali si tradurrebbe in perdite borsistiche, anche se solo temporanee, di varie centinaia di miliardi di dollari. Queste perdite verrebbero imputate alle guerre commerciali volute dall'amministrazione Trump, indebolendone l'approvazione e il sostegno nell'opinione pubblica.

Europea dovrebbe continuare a rafforzare i propri rapporti economici e commerciali con il resto del mondo, rimanendo fedele a un sistema di relazioni economiche internazionali basate su un sistema di regole definite e rigettando il bilateralismo arbitrario.[18] È probabile che una tale posizione venga apprezzata e condivisa da molti paesi emergenti, che hanno più da guadagnare dal *rule based system* che da relazioni basate sui rapporti di forza. Così come nel caso delle istituzioni finanziarie internazionali menzionato più sopra, l'Unione Europea può svolgere un ruolo catalitico che né gli Stati Uniti né la Cina possono o vogliono giocare. Ma per giocare un tale ruolo l'UE deve *lead by example* e mostrare che rimane un'economia aperta, che non intende chiudersi su se stessa. È, dunque, importante che continui a negoziare accordi di libero scambio e ratifichi quelli che sono stati finalizzati, *in primis* quello col Mercosur. Per essere credibili, soprattutto in momenti difficili come il presente, alle posizioni di principio devono seguire i fatti.

Conclusioni

L'autonomia strategica "aperta" è dunque una postura complessa, la cui articolazione nei diversi rapporti transatlantici va considerata, formulata e annunciata con chiarezza, flessibilità e con la massima possibile unità d'intenti dei Paesi membri, guidata dalla leadership della Commissione. Se ben deficita, è del tutto compatibile con una solida e convinta alleanza.

L'elezione di Trump sembra incitare ad accrescere l'autonomia europea ma rende ancor più essenziale, da parte europea, franchezza, pragmatismo e attenzione ai riflessi sull'ordine globale. Particolare attenzione va posta nel dare ai rapporti transatlantici le valenze necessarie a migliorare lo stato e la soddisfazione del Global South nella governance mondiale.

Sul piano commerciale, si sono sopra delineate le

[18] I. García Bercero, P.C. Mavroidis e A. Sapir, "How the European Union should respond to Trump's tariffs". Bruegel, 9 dicembre 2024.

alternative strategiche per affrontare la minacciata aggressività protezionistica della nuova amministrazione Usa. Sarà opportuno approntare una gamma flessibile di strumenti, dall'offerta di maggiori acquisti europei di beni americani accuratamente prescelti all'accettazione di una temporanea guerra tariffaria, molto ben mirata per massimizzarne l'effetto di scoraggiamento dell'aggressività Usa e minimizzarne i costi per il commercio internazionale.

11. Instabilità politica in Europa: l'ora della verità per Germania e Francia

Erik Jones, Antonio Villafranca

I cambiamenti politici che attraversano oggi l'Europa e la conseguente instabilità in alcuni Stati membri – tra cui paesi chiave come Francia e Germania – hanno radici profonde e sono strettamente correlati al funzionamento dei processi democratici. Questi processi mostrano segnali di profonda disfunzionalità in tutta Europa e nell'altra sponda dell'Atlantico. Si tratta di una disfunzionalità, ormai di natura strutturale, che è frutto di un disallineamento tra istituzioni politiche, relative politiche e partecipazione democratica. Nelle democrazie di oggi la società ritiene di non avere adeguata rappresentanza e lamenta l'inefficacia delle politiche pubbliche approntate dai decisori politici eletti.[1] L'ascesa del populismo e dell'estremismo è strettamente legata a questa disconnessione, così come lo sono la volatilità delle preferenze elettorali, la frammentazione dei sistemi politici e la fragilità delle coalizioni di governo. Per questo motivo i leader politici delle democrazie europee sono sempre più sensibili alle questioni interne a scapito delle istituzioni europee e dei rapporti transatlantici.[2] I sintomi di questa

* *Il primo e il secondo paragrafo di questo capitolo sono stati scritti da Erik Jones, gli altri sono a firma di Antonio Villafranca.*

[1] P. Ther, *How the West Lost the Peace: The Great Transformation Since the End of the Cold War*, Cambridge, Polity, 2023.

[2] V. Anghel e E. Jones, "The Transatlantic Relationship and the Russia-Ukraine

disfunzionalità sono evidenti ovunque, ma si manifestano oggi in modo più allarmante in Germania e Francia. Il 2025 segnerà probabilmente uno spartiacque per le democrazie liberali e di conseguenza per la leadership mondiale dell'Occidente.

In tale contesto, questo capitolo si apre con un'analisi delle cause profonde della crisi dei processi democratici e dell'ascesa dei partiti populisti in Europa, per poi concentrarsi su Germania e Francia, la cui "relazione privilegiata" ha sempre rappresentato il motore trainante dell'Europa. Questo motore è destinato a ingolfarsi nell'Europa del 2025 a causa dell'instabilità politica? E in che modo e fino a che punto ciò si ripercuoterà sull'efficacia dell'azione dell'UE in un mondo sempre più turbolento?

La democrazia è sempre un cantiere aperto

La tentazione è quella di considerare la "democrazia" (in termini astratti) come qualcosa di sempre "buono" e desiderabile. La democrazia è auspicabile e "buona" ma, nella pratica, le istituzioni democratiche presentano alcuni limiti non irrilevanti. La tentazione di abusare della legittimità elettorale per consolidare il proprio potere e procedere a regolamenti dei conti è grande, così come il potenziale rischio di sovraccaricare le istituzioni democratiche di crescenti richieste da parte degli elettori. Di conseguenza, i politici dei paesi democratici hanno dovuto definire regole costituzionali e assetti istituzionali che potessero allo stesso tempo facilitare la partecipazione dei cittadini ai processi politici, vincolare i rappresentanti eletti e pacificare la società.[3] Per la Repubblica Federale di Germania, trovare un giusto equilibrio ha implicato la messa al bando di qualsiasi movimento politico che propugnasse un ritorno del nazionalsocialismo e, contemporaneamente, la difesa di almeno una parte della costituzione (o "legge fondamentale") per metterla al riparo da eventuali modifiche. In Italia, si è

War", *Political Science Quarterly*, vol. 139, no. 4, 2024, pp. 509-528.

[3] S. Levitsky e D. Ziblatt, *How Democracies Die*, New York, Crown, 2018.

trattato invece di impedire al Partito Comunista di partecipare al governo nazionale, pur sottolineando che la Repubblica è fondata sul "lavoro". In Belgio e nei Paesi Bassi ciò si è tradotto nella definizione di accordi complessi per rafforzare le divisioni tra le culture politiche subnazionali all'interno delle rispettive società, ma consentendo al contempo alle élite politiche di giungere a compromessi tra i diversi gruppi sociali. Si tratta di una formula definita "democrazia consociativa" dai politologi che ne hanno apprezzato la capacità di generare stabilità politica in società profondamente divise.

Non tutti i compromessi a cui si è giunti in nome della democrazia hanno avuto immediato successo. La Quarta Repubblica francese, fondata alla fine della Seconda Guerra Mondiale, non è stata in grado di mantenere la coesione nel paese. I traumi della decolonizzazione e della modernizzazione industriale hanno creato delle fratture nell'elettorato francese e destabilizzato il Parlamento. Alla fine degli anni Cinquanta il generale Charles de Gaulle (e il suo stretto alleato Michel Debré) crearono la Quinta Repubblica che procedeva a dividere l'elettorato in destra e sinistra, mettendo il Parlamento sotto il controllo di fatto di un presidente scelto tramite elezione diretta. Questa riorganizzazione degli assetti costituzionali francesi ha precorso i tempi e non ha rappresentato un caso isolato. Nel corso degli anni, anche assetti apparentemente stabili si sono trovati ad affrontare svolte simili. Come nel caso del Belgio che, messo alle strette dal crescente conflitto linguistico e regionale iniziato alla fine degli anni Cinquanta (e che dura ancora oggi), ha scelto di sperimentare diverse forme di federalismo. L'Italia ha vissuto il crollo della Prima Repubblica subito dopo la caduta del comunismo, mentre i Paesi Bassi hanno assistito a una protesta popolare contro la democrazia consociativa nella seconda metà degli anni Novanta.[4] Con il passare degli anni, anche la Quinta Repubblica francese ha rivelato un'inattesa

[4] E. Jones, "The Decline and Fall of Three Hegemonic Parties in Europe", *SAIS Review*, vol. 37, n. 1S, 2017, pp. S71-S87.

instabilità, che ha portato prima a un Parlamento contrapposto al presidente e oggi alla prospettiva che lo stesso presidente possa cadere.[5]

Questi compromessi all'interno delle democrazie sono giunti a un punto di rottura perché le società sono cambiate, mentre le istituzioni politiche sono rimaste le stesse.[6] Ad esempio, l'allentamento della dottrina cattolica all'inizio degli anni Sessanta ha alimentato il conflitto all'interno dei partiti cristiano-democratici, mentre l'emergere dell'eurocomunismo in una fase successiva dello stesso decennio ha reso più difficilmente giustificabile l'esclusione della sinistra comunista. Sono queste le dinamiche che hanno intaccato la stabilità della Prima Repubblica in Italia. Nel frattempo, i leader dei partiti politici esistenti hanno cercato di tenersi strette la loro influenza e le loro prerogative, anche se nuovi protagonisti del mondo politico hanno cercato di sottrarre consensi ai partiti tradizionali promettendo un diverso tipo di legame tra i cittadini e i politici da loro eletti. Tali "populisti" sono emersi soprattutto a sinistra negli anni Settanta e nei primi anni Ottanta, ma dalla fine degli anni Ottanta in poi è diventato più probabile che emergessero a destra.[7] Umberto Bossi e Silvio Berlusconi hanno rappresentato due forme molto diverse di populismo di destra in Italia, ma non erano certo casi isolati. Alla fine degli anni Ottanta, Jean-Marie Le Pen e il suo Front National sono saliti alla ribalta in Francia durante il primo periodo di "coabitazione" tra un Parlamento e un presidente di schieramenti contrapposti. Jörg Haider si è via via affermato in Austria tra la metà e la fine degli anni Novanta, dopo un lungo periodo di governo di larghe intese. Pim Fortuyn ha fatto la sua comparsa nei Paesi Bassi tra la fine degli anni Novanta e l'inizio del nuovo millennio, dopo che il crollo dei cristiano-democratici aveva portato all'unione

[5] B. Amable e S. Palombari, *The Last Neoliberal: Macron and the Origins of France's Political Crisis*, London, Verso, 2021.

[6] M. Bolt Rasmussen, *Late Capitalist Fascism*, London, Polity, 2021.

[7] C.J. Bickerton e C. Invernizzi Accetti, *Technopopulism: The New Logic of Democratic Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2021.

di quasi tutti i partiti democratici di matrice non cristiana. Bart de Wever è diventato il politico più influente del Belgio e Geert Wilders quello dei Paesi Bassi dopo lunghi periodi di instabilità politica nei primi decenni del XXI secolo.

La Repubblica Federale di Germania non è stata immune a questi cambiamenti, anche se sembrava più refrattaria al populismo di destra. In risposta ai cambiamenti sociali prodottisi negli anni Settanta è emerso a sinistra il partito dei Verdi, seguito dal Partito del Socialismo Democratico (con a capo Gregor Gysi) nell'ex Repubblica Democratica Tedesca dopo l'unificazione tra Germania dell'Est e dell'Ovest tra l'inizio e la metà degli anni Novanta. Seguono poi "La Sinistra" (guidata da Gysi insieme all'ex leader del Partito socialdemocratico Oskar Lafontaine) a metà degli anni Duemila, in concomitanza con la formazione di una coalizione di larghe intese tra socialdemocratici e cristiano-democratici, e oggi infine il movimento guidato da Sarha Wagenknecht.[8] Il populismo di destra in Germania ha invece una storia più breve. Alternativa per la Germania (AfD) è nata solo all'inizio del 2010 facendo leva soprattutto sulla disaffezione popolare nei confronti della moneta unica e dell'Unione Europea. AfD si è successivamente spostato più a destra per cavalcare i timori dei cittadini in merito all'immigrazione. La sua ascesa è stata inoltre favorita dal senso di frustrazione degli elettori nei confronti dei partiti tradizionali costretti a ricorrere alle "grandi intese" per assicurarsi il governo federale.

Democrazia in azione: sempre più difficile

Se la società europea è cambiata dopo la Seconda Guerra Mondiale, lo si deve soprattutto al successo della democrazia liberale. Le istituzioni democratiche hanno facilitato lo sviluppo di economie di mercato, conciliando gli interessi

[8] T. Hilmar, *Deserved: Economic Memories After the Fall of the Iron Curtain*, New York, Columbia University Press, 2023.

della forza lavoro e del capitale, stimolando l'innovazione delle tecnologie produttive, puntando sulla formazione dei lavoratori e sviluppando lo stato sociale. Se De Gaulle aveva avuto bisogno di usare le istituzioni della Quinta Repubblica per dividere l'elettorato in destra e sinistra, ciò è stato in parte legato al declino dell'ideologia nella strutturazione dell'elettorato in un contesto di rapida crescita, alta occupazione, migliore formazione e crescente sicurezza economica. A sua volta, la "fine dell'ideologia" ha creato le condizioni per cambiamenti in merito al credo religioso, all'ascesa di nuovi interessi politici e alla diffusione delle competenze necessarie a svolgere un ruolo attivo in politica attraverso quello che sociologi e politologi dell'epoca definivano "mobilitazione cognitiva". Questo spiega perché il populismo è emerso per la prima volta a sinistra e tra le giovani generazioni, che sono quelle che hanno beneficiato maggiormente dei progressi compiuti nei primi tre decenni del secondo dopoguerra.[9]

Questa nuova sinistra politica ha iniziato a formulare nuove richieste ai sistemi democratici, ancor prima che la maggior parte dei sistemi di welfare fossero pienamente creati in Europa. La pressione per il cambiamento è proseguita anche quando le turbolenze economiche degli anni Settanta hanno evidenziato la natura ciclica dell'economia. I politici europei hanno affrontato una crisi di governabilità dovendo confrontarsi al contempo con studenti e lavoratori, come accaduto in Francia nel 1968. Gli sforzi per pacificare entrambi i gruppi hanno contemporaneamente alimentato l'aumento dell'indebitamento pubblico e le spinte inflazionistiche, anche in un periodo di alta disoccupazione.[10] Tali sforzi hanno anche costretto i governi sia di destra che di sinistra a cercare strategie di consolidamento dei conti pubblici e a ripristinare la stabilità dei prezzi, anche quando tali politiche minavano la loro popolarità. Se il

[9] E. Jones, "Populism in Europe: What Scholarship Tells Us", *Survival*, vol. 61, no. 4, 2019, pp. 7-30.

[10] H. James, *Seven Crashes: The Economic Crises that Shaped Globalization*, New Haven, Yale University Press, 2023.

presidente francese François Mitterrand ha perso il controllo del Parlamento alla fine degli anni Ottanta, ciò è in buona parte riconducibile al fallimento delle sue politiche economiche all'inizio dello stesso decennio e alla conseguente adozione di misure di austerità. Anche gli altri governi europei si sono trovati di fronte dilemmi simili; non a caso, gli sforzi compiuti dall'Italia per stabilizzare l'economia negli anni Ottanta hanno avuto un ruolo importante nel crollo della Prima Repubblica all'inizio degli anni Novanta.

La speranza era che la globalizzazione dell'attività economica successiva alla fine della guerra fredda avrebbe inaugurato un nuovo periodo di prosperità economica e stabilità politica. E per molti versi è stato proprio così. Sebbene la crescita economica abbia continuato a seguire le fluttuazioni tipiche del ciclo economico, i governi sono riusciti a tenere sotto controllo l'inflazione e hanno persino iniziato a consolidare i conti pubblici. Questo progresso ha segnato una forte convergenza delle politiche economiche dei principali partiti politici intorno a un insieme piuttosto omogeneo di precondizioni, modelli e obiettivi. Tale convergenza ha anche agevolato la formazione di governi di larghe intese tra questi partiti. Di contro, non tutti hanno beneficiato in pari misura della nuova economia globale, ma la forte convergenza sul piano del pensiero economico ha lasciato ben poco spazio a un serio dibattito politico sulla politica economica. I populisti di destra hanno quindi potuto mobilitare gli elettori contro l'immigrazione, additandola spesso come simbolo implicito dell'incertezza economica e delle disuguaglianze di reddito. Si sono però trovati in difficoltà nel mettere in discussione i paradigmi economici dominanti.[11]

Questo consenso economico si è però poi infranto con la crisi economica e finanziaria globale del 2007 e del 2008, che ha creato lo spazio per una maggiore contestazione delle precondizioni, dei modelli e degli obiettivi utilizzati per definire

[11] S. McDaniel, *Divided They Fell: Crisis and the Collapse of Europe's Centre-left*, Newcastle upon Tyne, Agenda Publishing, 2023.

le politiche economiche.[12] In realtà erano già emersi importanti dibattiti sulla rappresentatività dell'economia globale con la crisi economica asiatica della fine degli anni Novanta e con lo scoppio della bolla speculativa della "dotcom" nei primi anni Duemila. All'improvviso, questi dibattiti si sono però incuneati nel pensiero dominante, provocando profonde spaccature tra finanza e industria (o tra Wall Street e Main Street, nel gergo degli Americani), tra chi dà e prende denaro in prestito e, nell'area euro, tra Nord e Sud Europa. Sono queste le fratture che i populisti di destra hanno sfruttato a loro vantaggio, spesso fondendo la mobilitazione contro l'immigrazione con nuove (o appena legittimate) recriminazioni nei confronti delle grandi banche, della delocalizzazione e delle élite liberiste o cosmopolite.[13] Sotto questo aspetto, l'evoluzione di AfD da partito anti-euro a partito anti-immigrati non presenta nulla di eccezionale; la maggior parte degli altri movimenti populisti di destra si sono ritrovati allo stesso punto di arrivo, ma partendo da punti di partenza diversi. Il Rassemblement National francese, successore del Front National di Jean-Marie Le Pen e guidato dalla figlia Marine Le Pen, è un buon esempio di partito contrario all'immigrazione che è diventato anti-europeista e anche anti-euro. Sebbene Marine Le Pen abbia ammorbidito queste posizioni nella ricerca di ulteriori consensi anche al centro, queste continuano a permeare il suo messaggio politico.

Questi populisti di destra hanno l'obiettivo esplicito di cambiare il compromesso democratico riformando le istituzioni politiche nazionali. Non affermano di voler porre fine alla democrazia, ma vogliono assicurarsi che le istituzioni democratiche siano più in linea con la società moderna che asseriscono di rappresentare.[14] Vogliono anche ripristinare parte

[12] E. Luce, *The Retreat of Western Liberalism*, New York, Atlantic Monthly Press, 2017.

[13] P.S. Goodman, *How the World Ran Out of Everything: Inside the Global Supply Chain*, New York, Mariner Books, 2024.

[14] A. Nissen, *Europeanisation of the Contemporary Far Right: Generation Identity and Fortress Europe*, Abingdon, Routledge, 2022.

dell'autorità che i governi precedenti hanno messo in comune o condiviso tra i vari paesi con le istituzioni europee e altri accordi multilaterali. Il governo di coalizione di destra in Italia, guidato da Giorgia Meloni, ha ambizioni simili. Tuttavia, Meloni si è mostrata ancor più moderata cercando il sostegno diretto dei partiti di centro. Resta da vedere se la coalizione a cui si appoggia sia abbastanza stabile da allinearsi a qualsiasi progetto di riforma istituzionale, o se tali riforme non faranno altro che sbilanciare ulteriormente gli assetti democratici.[15] Questa domanda assume un significato ancora più pregnante nel contesto dell'Unione Europea e con riferimento alla Germania e alla Francia. Ecco perché gli sviluppi nel 2025 saranno probabilmente cruciali per l'Europa.

Francia e Germania nell'UE di oggi: se il motore si ingolfa

Francia e Germania hanno sempre rappresentato l'asse portante dell'Europa. Un asse magari non ben bilanciato e che pendeva spesso dalle parti di Berlino, soprattutto durante e dopo la crisi dell'Eurozona. È stato il periodo in cui Angela Merkel appariva come la vera leader dell'Europa, con la Francia di Nicolas Sarkozy al massimo nella parte di comprimaria.

Quello franco-tedesco è un rapporto consolidato che poggia principalmente sul Trattato dell'Eliseo del 1963 firmato da de Gaulle e Adenauer, poi rinnovato e ampliato dal Trattato di Aquisgrana firmato a 56 anni dal primo da Merkel e Macron. Decenni di stretta collaborazione bilaterale che hanno contribuito a rendere Parigi e Berlino indispensabili per l'integrazione europea. Non sono mancati dissapori soprattutto con altri grandi Paesi europei, a partire da Italia e Regno Unito pre-Brexit, che si sono più volte lamentati di un motore dell'Europa che tendeva a non ricomprenderli.

[15] E. Jones, "Italy's Hard Truths", *Journal of Democracy*, vol. 34, n. 1, 2023, pp. 21-35.

Oggi ci ritroviamo con una Germania e una Francia in forte difficoltà, con un'economia (soprattutto in Germania) in recessione/stagnazione da due anni e una crisi politica (in entrambi i paesi) dagli esiti incerti. È inevitabile dunque domandarsi se il 2025 sarà l'anno in cui queste difficoltà si tradurranno in un inceppamento del motore franco-tedesco o se il duo riuscirà comunque nella "delivery" su scala europea.

La distanza tra Parigi e Berlino

Per comprendere se Francia e Germania potranno continuare a essere il motore dell'Europa è anzitutto necessario misurare quanto la distanza tra i due paesi sia aumentata negli ultimi anni sia sul piano economico che su quello politico.

Sul piano economico, le potenzialità di crescita sono cambiate significativamente: se nei dieci anni prima del Covid la locomotiva tedesca viaggiava a una velocità maggiore (2% di crescita media annua in Germania contro l'1,4% in Francia), dal 2022 a oggi le parti si sono invertite con una crescita francese pari a 4 volte quella tedesca.[16] Il peggioramento delle partite correnti tedesche (benché con un saldo ancora molto positivo) e un costo dell'energia che pesa decisamente di più sul sistema industriale tedesco hanno contribuito a far cambiare i rapporti di forza tra i due paesi. Un cambiamento che però al momento non ha inciso sul tasso di disoccupazione, che negli ultimi tre anni in Germania si conferma a meno della metà rispetto a quello francese (in media il 3,2% contro il 7,4%). Ma non è tutto oro quello che luccica in Francia: il debito pubblico sul Pil è schizzato dal 97,6% nel 2019 a oltre il 112% nel 2024 (ed è ad anni luce dal 62,7% tedesco),[17] con il corollario dello spread dei rendimenti dei titoli di stato che era sotto i 40 punti base nel 2019 e si trova oggi a circa 80

[16] Fondo monetario internazionale (Fmi), World Economic Forum, ottobre 2024.
[17] *Ibid.*

nel contesto dell'instabilità politica francese.[18] In sintesi, la distanza tra l'economia francese e quella tedesca è aumentata e segna uno scambio nella classifica tra i due paesi a favore di Parigi. Ma è uno scambio che non favorisce necessariamente quest'ultimo perché pesa l'incertezza politica che si aggiunge all'alto debito pubblico e a una produttività del lavoro che arranca. Proprio sul piano politico solo a prima vista i due paesi sono attraversati dalla stessa instabilità. La Germania si avvia alle elezioni anticipate di febbraio con l'estrema destra di AfD data nei sondaggi al 18%, ma con la Cdu-Csu sopra il 30% e i socialisti al 16%.[19] Quella che sembra profilarsi è una riedizione della *grosse Koalition* tra cristiano-democratici e socialdemocratici. Una riedizione difficile (stanti le distanze tra i due partiti) e probabilmente insufficiente per raggiungere la maggioranza (con tutte le incognite della ricerca di uno o più junior partner). Sembra però scongiurato – a meno di clamorose sorprese – un cambio di rotta radicale della Germania. Il leader della Cdu, Friedrich Merz, ha infatti escluso ripetutamente la possibilità che il suo partito possa accettare l'estrema destra in una coalizione di governo a livello federale.

Maggiori sono invece le incognite legate all'instabilità politica francese stante l'attuale segmentazione a tre dello spettro politico nazionale in cui il centro di Macron è sempre più schiacciato tra il radicalismo di destra e quello di sinistra. Mentre rimane da capire fino a che punto potrà resistere il governo Bayrou dopo quello lampo di Barnier, va ricordato che per vincolo costituzionale, non si può tornare alle urne prima di luglio 2025. Ma nel momento in cui vi si tornasse non sarebbe da escludere un cambiamento radicale della politica francese verso l'estremismo di sinistra (Mélenchon) o di destra (Le Pen).

Quindi, in merito ai rapporti tra i due paesi, al momento la distanza politica tra Parigi e Berlino è grosso modo simile a quella del passato. Ma non è impensabile che già dalla seconda

[18] Investing.com, dato al 19 dicembre 2024.

[19] J. Vincent, "German election 2025: Who's ahead in the polls?", *Financial Times*, 16 dicembre 2024.

metà del 2025 diventi enorme, soprattutto nel caso di elezioni francesi con virate verso l'estrema destra o l'estrema sinistra.

Più distanti e divisi in Europa

Che in Europa su singoli dossier e priorità ci si divida e si trovino accordi a geometrie variabili non è certo una novità recente. Quello che però colpisce negli ultimi anni è la quantità di dossier su cui Francia e Germania si sono trovate su posizioni diverse/antitetiche proprio a causa delle crescenti distanze (finora più economiche che politiche) sopra evidenziate. Alla Francia non è piaciuto nel 2022 l'annuncio unilaterale di Berlino – dato senza avvertire Parigi – sul pacchetto contro il caro-energia da 200 miliardi di euro. Il tutto mentre i due paesi continuavano a tenere posizioni diverse sulla revisione della tassonomia UE, con la Francia fermamente schierata per il nucleare. Sui dazi ai veicoli elettrici importati dalla Cina, la Francia ha appoggiato lo scorso ottobre le mosse della Commissione europea, mentre la Germania è rimasta contraria e pressoché isolata (portandosi dietro solo Ungheria, Slovacchia, Slovenia e Malta). Sull'accordo commerciale UE-Mercosur, recentemente finalizzato a Montevideo, la Germania l'ha sostenuto (i mercati sudamericani sono attrattivi per le proprie auto), mentre la Francia l'ha ostacolato perché teme ricadute sulla propria agricoltura. Si preannuncia quindi una battaglia in sede di ratifiche nazionali dell'accordo durante il 2025. Anche sulla recente riforma del Patto di stabilità e crescita, Francia e Germania si trovano su schieramenti opposti, con Berlino che ha ottenuto la riduzione media annua del rapporto debito pubblico/Pil di almeno un punto percentuale per quei Paesi (come la Francia, che al momento però ne è esente perché sotto procedura di infrazione per disavanzo eccessivo) con debito/Pil superiore al 90%. Ma anche su sicurezza e difesa non sono mancate divisioni. La Germania ha lanciato il sistema di difesa aerea "ESSI" acquistando, tra le altre, tecnologia israeliana e americana, ma la Francia non vi ha partecipato puntando

invece (peraltro insieme all'Italia) allo scudo di difesa antimissile "Mamba". Si potrebbe anche aggiungere il diverso approccio alla fornitura di armi all'Ucraina: no di Berlino ai missili a lungo raggio "Taurus" per Kiev, contro il sì francese ai propri "Scalp".

2025: il momento della resa dei conti per l'asse franco-tedesco

I cambiamenti nei processi democratici e l'emergere di populisti di sinistra e destra in Francia e Germania – e in altri paesi europei – analizzati nella prima parte di questo capitolo non hanno finora impedito ai due paesi di operare come il motore dell'Europa. Le distanze tra Berlino e Parigi sono però aumentate negli ultimi anni a causa di dinamiche (soprattutto economiche) diverse. L'aumento dei dossier su cui i due paesi si sono trovati su posizioni opposte è sintomatico di questa distanza. È quindi prevedibile che anche nel 2025 ci si ritrovi su posizioni diverse sui singoli dossier. Ma più che sui singoli dossier (comunque importanti), la tenuta dell'asse franco-tedesco va misurata sulle decisioni strategiche. Ne è un esempio il Next Generation EU che semplicemente non ci sarebbe mai stato senza un accordo preliminare – recentemente rivendicato all'ISPI da Angela Merkel – tra Parigi e Berlino. L'implementazione almeno parziale dei Rapporti Letta e Draghi, il supporto all'Ucraina e la comune risposta alle politiche di Trump verso l'UE – improntate a un probabile "divide et impera" – rappresenteranno la cartina di tornasole della tenuta dell'asse. La crescente "distanza economica" tra i due paesi di certo non fa ben sperare. Se a questa si aggiungesse una "distanza politica" legata alle urne e all'affermazione dei populismi di destra o di sinistra, l'asse ne potrebbe risultare fortemente compromesso. Di certo non sarebbe una buona notizia non solo per Francia e Germania ma per l'intera UE.

12. La difesa dell'Europa: ora o mai più?

Antonio Missiroli

Il ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca metterà presto gli europei di fronte ad una serie di sfide molto più serie di quelle già intraviste in occasione del suo primo mandato presidenziale. Non solo infatti "Trump 47" è meglio preparato e più determinato a mettere in atto la sua agenda rispetto a "Trump 45", e può contare sul controllo pressoché completo del Congresso e della Corte Suprema; ma la situazione strategica in ed attorno all'Europa è oggi molto più precaria e minacciosa rispetto al 2016-20, con conflitti in corso in Ucraina e Medio Oriente e una grande fragilità nell'intera periferia (e perfino al centro) del continente. A tutto questo va aggiunta l'incertezza politica che caratterizza la scena politica europea vera e propria, da Parigi a Berlino alla stessa Bruxelles (con nuove squadre ancora in rodaggio alla guida sia della Nato che dell'UE), nonché la diffusa preoccupazione per l'impatto sempre più destabilizzante – anche a livello domestico – di populismo e disinformazione.

Prevedere l'approccio che la nuova amministrazione americana sceglierà di adottare nei confronti degli alleati europei – in generale, e in particolare sulla difesa – è una sfida in sé, e non solo perché Trump fa consapevolmente della sua imprevedibilità una potenziale risorsa politica, ma anche perché fra le sue esternazioni e le sue azioni c'è spesso uno scarto importante. Non è neppure da escludere che possano emergere differenze all'interno della sua nuova squadra, soprattutto fra le personalità più esperte (come Marco Rubio

e Mike Waltz) e gli esponenti invece più legati all'ideologia MAGA (a cominciare da Pete Hegseth). Ma è comunque probabile che Trump 2.0 rivisiterà alcuni dei suoi vecchi cavalli di battaglia che lo avevano già portato a discussioni vivaci e robuste con gli alleati europei: la richiesta, e in certa misura perfino l'intimazione, di rivedere in modo sostanziale il cosiddetto *burden-sharing* fra le due sponde dell'Atlantico – in termini sia finanziari che militari – e la minaccia, più o meno esplicita, di un futuro disimpegno americano dal continente e dalla stessa Nato in assenza di un nuovo "*deal*" più favorevole a Washington (e al suo complesso militare-industriale, come lo aveva a suo tempo definito Eisenhower) e, ora, anche tecnologico-industriale (come lo ha appena definito Biden).

La prospettiva di un'uscita unilaterale degli Stati Uniti dall'Alleanza rimane tuttora una possibilità, sia pure remota, e rappresenta comunque una carta negoziale al tavolo transatlantico. Il Trattato Nato prevede questa opzione (all'articolo 13, per qualsiasi membro, con un preavviso di un anno), e la Costituzione americana non é molto chiara sulla facoltà del presidente di prendere una tale decisione senza il concorso del Congresso: in passato, ad esempio, Jimmy Carter, George W. Bush e lo stesso Trump hanno denunciato accordi internazionali in materia di sicurezza che erano stati ratificati a suo tempo dal Senato, ma nessuno con la portata strategica dell'Alleanza. È più probabile, tuttavia, che "Trump 47" metta sul tavolo l'ipotesi – già ventilata da alcune *think tanks* vicine alla sua campagna presidenziale – di una sorta di *burden-shifting*, con un ritiro graduale, e sperabilmente solo parziale, di forze e capacità militari americane dal continente,[1] tale da mantenere una deterrenza '"residuale" (essenzialmente aereonavale ed eventualmente nucleare) ma tale anche da forzare gli europei a farsi sempre più carico della

[1] '"Trump 45" aveva già avviato una riduzione del contingente di stanza in Germania, poi cancellata da Biden. Gli effettivi americani in Europa si aggirano attualmente attorno ai 90.000.

difesa convenzionale del loro continente "*boots on the ground*" – meglio se acquisendo piattaforme e tecnologie *made in USA* piuttosto che sviluppandone di proprie.

A determinare il contesto specifico, i tempi possibili e le eventuali modalità di questo scenario sarà, con tutta probabilità, il decorso della guerra russo-ucraina. Appare infatti difficile che il neo (ri-)eletto presidente voglia dare l'impressione di lasciare il terreno libero a Putin in una fase critica del conflitto come quella attuale, pur dopo essersi ripetutamente impegnato a porvi fine "in 24 ore". Un eventuale disimpegno americano sarebbe proponibile soltanto dopo un cessate il fuoco di una certa durata e solidità, accompagnato da una linea di demarcazione accettata dalle parti e in qualche modo sancita anche a livello internazionale. Per quanto difficile da immaginare al momento, uno sbocco di questo tipo nei primi mesi del 2025 non può essere escluso, e aprirebbe evidentemente la strada a una ridefinizione sostanziale della sicurezza sul continente – con una Russia sempre più aggressiva e un'America sempre meno presente – mettendo appunto gli europei di fronte a una serie di sfide, scelte e responsabilità senza precedenti.

"Freedom isn't free"

Sul fronte Nato, il nuovo segretario generale, l'ex premier olandese Mark Rutte – a cui si è di recente affiancata, come vice, l'ex ministra della difesa della Macedonia del Nord Radmila Shekerinska – ha già segnalato la necessità di ritoccare verso l'alto il target di spesa militare nazionale degli alleati. Il target attuale – pari al 2 % del Pil, fissato nel lontano 2014 e oggi finalmente raggiunto come media collettiva (e da 23 paesi su 32) – costituisce ormai già ufficialmente più un *floor* che un *ceiling*, nonostante alleati importanti come Italia, Spagna, Canada e Belgio siano ancora lontani dal rispettarlo. Rutte non ha menzionato percentuali specifiche, almeno finora, ma alcuni alleati e numerosi esperti parlano della necessità di alzare l'asticella ad almeno il 2,5 o addirittura il 3 entro pochi anni,

mentre i primissimi segnali provenienti dall'*entourage* di Trump sembrano alludere a livelli ancora più ambiziosi.[2]

Il tema sarà sicuramente affrontato al summit dell'Alleanza che si terrà in estate all'Aja. Ma Rutte ha già fatto capire che l'aumento non va visto soltanto o principalmente come una concessione a Donald Trump – tale cioè da prevenire un suo approccio troppo dirompente per il futuro della Nato – ma anche come un messaggio a Vladimir Putin, che già ora spende per la difesa circa l'8% del Pil e il 40% del bilancio dello stato russo.

Il dibattito interalleato sui target di spesa militare e sulla loro validità è vecchio di decenni, e ha tradizionalmente contrapposto i fautori, appunto, dei cosiddetti *input criteria* (i bilanci nazionali dei ministeri della Difesa) a quelli degli *output criteria* (le capacità effettive messe a disposizione dell'Alleanza). Non è un segreto, ad esempio, che la Grecia spenda da sempre molto al di sopra dei target Nato ma lo faccia soprattutto per mantenere unità navali, velivoli e soldati a protezione delle sue numerose isole e dei loro spazi aerei, che considera minacciati dalla vicina (ed alleata) Turchia. Al contrario, paesi come Danimarca e Olanda, che invece fino al 2024 non avevano rispettato il target, hanno un record notevole di partecipazione ad operazioni ed attività dell'Alleanza, mentre Italia e Canada si sono impegnate a fondo fin dal 2017 nella cosiddetta Enhanced Forward Presence lanciata a protezione dei paesi baltici (e lo avevano fatto prima anche in Afghanistan). Del resto lo stesso bilancio del Pentagono non copre soltanto – o principalmente – la presenza militare americana in Europa, alla quale contribuiscono in varie forme anche molti dei paesi che la ospitano.

Dal punto di vista statistico, poi, non tutti i membri della Nato seguono gli stessi metodi contabili nel calcolare le loro

[2] È immaginabile, inoltre, che si vada presto anche a un ulteriore ritocco – sempre a maggior carico degli europei – della ripartizione dei costi amministrativi (civili e militari) dell'Alleanza, dopo quello già messo in atto nel 2019 e che ora vede Washington e Berlino come contributrici principali (con il 16% a testa), seguite da Londra, Parigi e (con circa il 9% del totale) Roma.

spese per la difesa – ad esempio riguardo all'inclusione o meno delle pensioni del personale di carriera, al costo delle operazioni militari all'estero (e, per Francia e Gran Bretagna, dell'arsenale nucleare) o ad altre voci rilevanti per la sicurezza nazionale – rendendo in questo modo meno rigorosa la misurazione e la comparazione dei dati aggregati. Infine, è del tutto evidente che un aumento di spesa dello 0,5% del Pil da parte della Germania non ha lo stesso impatto di un aumento analogo da parte di Lettonia o Bulgaria, così come è abbastanza comprensibile che gli alleati che hanno accresciuto più marcatamente i propri bilanci militari negli ultimi due/tre anni siano stati quelli più vicini geograficamente al conflitto in corso, e perciò esposti più direttamente alla minaccia russa – a cominciare da Polonia e paesi baltici (e ora anche nordici).

E tuttavia, la fissazione e il rispetto di target di spesa a livello nazionale – al di là degli effetti reali che può avere sulla postura collettiva della Nato – rappresentano anche e soprattutto un impegno politico, un test di lealtà e solidarietà fra alleati. Ed è pure legittimo sostenere che un aumento significativo delle capacità militari (*output*) come quello imposto dal deterioramento del contesto strategico in Europa non sia possibile senza anche un aumento quantitativo delle risorse di bilancio (*input*) allocate da ciascun alleato. Fra l'altro, al vertice tenutosi a Vilnius nell'estate del 2023, la Nato ha adottato un piano di sviluppo delle proprie capacità in vista dell'attuazione delle nuove strategie di difesa dell'Alleanza che, secondo diverse stime, comporterà un livello medio di spesa pari ad almeno il 3 % del Pil, vicino ai livelli del periodo della guerra fredda.

Si tratta di cifre che, a medio termine, le economie e le società europee potrebbero sostanzialmente permettersi, nonostante le difficoltà che hanno conosciuto dallo scoppio della pandemia fra *stagflation*, de-globalizzazione, vincoli di bilancio ed impatto dei nuovi conflitti. La spesa militare è in crescita spettacolare in gran parte del mondo, comprese le regioni a ridosso dell'Europa, e con essa aumentano anche i rischi di moltiplicazione delle minacce e delle guerre: un semplice principio di precauzione

imporrebbe insomma di reagire per evitare di diventare, in tempi non troppo distanti, un elegante vaso di coccio fra vasi di ferro sempre più numerosi. Tanto più che, in realtà, l'industria europea della difesa rimane del tutto competitiva su scala globale – soprattutto sul versante delle esportazioni, con Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Spagna e Svezia fra le *top ten* a livello mondiale – nonostante la lunga contrazione del mercato interno dopo la fine della guerra fredda e la sua persistente frammentazione in mercati nazionali distinti. Negli Stati Uniti, poi, la spesa militare a livello federale rappresenta da quasi un secolo una forma neanche tanto occulta di *deficit spending* di tipo keynesiano, creando reddito e posti di lavoro.

In altre parole, investire di più nel settore può avere un prezioso impatto reflattivo per le asfittiche economie del continente – ammesso che si accordino su un modo accettabile di aggirare o mitigare i vincoli del Patto di Stabilità per l'euro – senza necessariamente intaccare altri tipi di spesa pubblica[3]. In un contesto internazionale e regionale in cui l'Europa appare sempre più fragile, contestata e potenzialmente isolata, investire di più per proteggere e difendere non solo il territorio ma anche i valori, gli interessi e lo stesso modo di vita del continente non dovrebbe insomma rappresentare una missione impossibile – anche a prescindere da Donald Trump.

Le opzioni degli europei

Un vecchio dilemma che tiene da sempre occupati gli esperti di strategia è il celebre "how much is enough": quale sia, in altre parole, il livello ottimale di spese e/o capacità militari al fine di garantire sicurezza, e come lo si possa attingere. Si tratta, evidentemente, di un bersaglio mobile, determinato da numerose variabili (in questo caso, anche le relazioni fra alleati),

[3] Sempre durante la guerra fredda, del resto, alti bilanci militari avevano potuto coesistere con la progressiva creazione e ramificazione di quello Stato sociale di cui gli europei vanno, legittimamente, fieri.

ed aperto per sua natura a soluzioni diverse nel tempo e nello spazio.

Da quando la Russia ha invaso (per la seconda volta) l'Ucraina, nel 2022, i paesi UE hanno aumentato le loro spese militari aggregate di circa il 30%. Hanno anche accresciuto significativamente la dotazione iniziale tanto dell'European Defence Fund (creato nel 2021 e gestito dalla Commissione), che co-finanzia nuovi progetti congiunti, quanto della European Peace Facility, esterna invece al bilancio comunitario vero e proprio e ora utilizzata anche per rimborsare parzialmente i Paesi membri che hanno fornito equipaggiamento militare a Kyiv. Sul fronte della politica industriale vera e propria, inoltre, hanno creato due nuovi strumenti per il supporto, rispettivamente, della produzione di munizioni (Asap) e dell'acquisizione congiunta di sistemi d'arma (Edirpa). Infine, la nuova Commissione presieduta da Ursula von der Leyen ha non solo indicato sicurezza e difesa fra le sue priorità per il prossimo quinquennio, ma anche nominato un Commissario responsabile per la difesa e lo spazio (il lituano Andrius Kubilius), supportato da una Direzione Generale *ad hoc* (DG Defis, creata già nel 2020), mentre il nuovo presidente del Consiglio europeo, l'ex premier portoghese Antonio Costa, ha deciso di dedicare proprio alla difesa la primissima riunione informale del 2025 tra i leader UE, ai primi di febbraio.

Tutti questi strumenti finanziari e amministrativi dovrebbero essere mantenuti e rinforzati nei prossimi anni – i fondi allocati finora, per un totale di circa due miliardi l'anno, sono ancora poco più che simbolici – ma la vera sfida è da tempo rappresentata (a livello nazionale e collettivo) non solo da *quanto* ma anche da *come* si spende. In molti casi, infatti, l'impatto strategico-militare complessivo dei bilanci della difesa europei (*output*) risulta ben inferiore alla somma delle sue parti (*input*). Anche dal punto di vista delle capacità, gli europei dispongono sì di alcune "nicchie" di eccellenza – che però sono state concepite, sviluppate e dispiegate essenzialmente nel quadro Nato e sotto leadership americana – ma presentano tuttora lacune

importanti riguardo alla difesa anti-aerea e, soprattutto, ai cosiddetti *strategic enablers* (intelligence e Ict).

Si dovrebbe insomma non solo spendere di più ma anche spendere *meglio* – in termini di priorità ed allocazione delle risorse (fra personale, operazioni, equipaggiamenti, ricerca e sviluppo) – e, soprattutto, spendere *assieme*, anche per generare economie di scala e sinergie strategiche, riducendo gli sprechi e le duplicazioni e facilitando l'interoperabilità. Ottenere "more bang for our euros" (e farlo con modalità compatibili e complementari con i piani sottoscritti in sede Nato) è dunque l'altra faccia della discussione sui target di spesa nazionali. Ed é appunto in questa direzione – incentivare il *pooling and sharing* fra i partner UE (23 dei quali sono ora anche membri della Nato) puntando sul valore aggiunto rappresentato dal mercato unico e dai bilanci comuni – che sembrano muoversi sia le iniziative ufficiali prese dal 2021 che alcune indicazioni contenute nei Rapporti preparati di recente da Enrico Letta, Mario Draghi e Sauli Niinisto, che offrono un menu di opzioni che va dal consolidamento della base industriale della difesa al finanziamento congiunto della produzione e acquisizione di armamenti, fino al rafforzamento delle capacità condivise di intelligence, prevenzione e reazione.

Entro i primi mesi del 2025, inoltre, la Commissione dovrebbe inoltre pubblicare una sorta di "libro bianco" sulla difesa (Edip), con una serie di proposte relative a: 1) l'ammontare e l'impiego dei finanziamenti che le sono destinati nel bilancio comunitario (Kubilius ha parlato, ad esempio, di almeno €14 miliardi all'anno solo per ricerca e sviluppo), 2) il possibile uso dei fondi di coesione comunitari per sostenere la produzione industriale, e 3) la possibilità di emettere debito comune (i cosiddetti *eurobonds*) per finanziare nuovi progetti, sulla falsariga di quanto accaduto dopo la pandemia con NextGen EU. Alcuni dei partner cosiddetti "frugali" mantengono ancora riserve su quest'ultima prospettiva, così come sull'ipotesi di stralciare certe spese per la difesa dal calcolo del debito pubblico all'interno della zona euro. Altri si sono invece mostrati ora più

disponibili, e piuttosto interessati anche a soluzioni "ibride" come la creazione di un fondo fuori bilancio (*special purpose vehicle*, Spv) di almeno 500 miliardi – coperto e garantito dai soli paesi interessati (in modo da eludere, fra l'altro, il vincolo dell'unanimità a 27) e aperto anche a Gran Bretagna e Norvegia – con la prospettiva di coinvolgere anche *venture capital*. Per parte sua, infine, la Banca Europea per gli Investimenti ha già manifestato la propria disponibilità a offrire crediti condizionati e mirati per il settore.

Già nel corso del prossimo anno, insomma, si potrebbe delineare un *mix and match* di iniziative e strumenti (vecchi e nuovi) con l'evidente obiettivo di mobilitare risorse supplementari – in una situazione di scarsità complessiva e di priorità di spesa potenzialmente conflittuali (digitalizzazione, clima e ambiente, agricoltura) – per creare la massa critica indispensabile per dare ulteriore impulso a un settore divenuto non solo essenziale ma quasi esistenziale per la sicurezza europea. Resta da vedere quale potrà essere l'impatto su tutto questo della seconda amministrazione Trump, alla luce non solo della tradizionale ambivalenza di Washington nei confronti dell'attivismo europeo in materia di difesa, ma anche della sollecitazione più o meno subliminale del vecchio/nuovo presidente agli alleati a "*buy American*" – che rischia di avere un effetto divisivo e dispersivo sulle varie iniziative e proposte appena illustrate.

Proteggere l'Ucraina

A indirizzare tutte queste scelte sarà anche, evidentemente, il tipo e il livello delle minacce da affrontare. E in questo avranno un peso decisivo il decorso immediato e l'eventuale sbocco del conflitto russo-ucraino, soprattutto nell'ipotesi di un cessate il fuoco fra le parti. Molto dipenderebbe, in questo caso, dai termini dell'eventuale armistizio: ma è evidente che – soprattutto qualora l'amministrazione americana decidesse, dopo l'eventuale cessate il fuoco, di disimpegnare forze e capacità militari dal

teatro continentale – la responsabilità principale di garantire la tenuta dell'accordo, proteggere la futura linea di demarcazione, e tutelare la sicurezza dell'Ucraina (e indirettamente anche la propria, attraverso una sorta di *forward defence*) verrebbe a cadere sugli europei. Se la prospettiva di adesione di Kyiv all'UE, pur riaffermata, rimane ancora lontana (e quella alla Nato molto incerta, soprattutto con Trump alla Casa Bianca), il supporto finanziario dei 27 non dovrebbe invece mancare – con una nuova *tranche* di 50 miliardi di aiuti diretti – mentre quello americano potrebbe ridursi. Ma, almeno nell'immediato, sarà la sicurezza dell'Ucraina indipendente a rappresentare la sfida principale per tutti – anche per Trump, ben consapevole del rischio di andare incontro a un "suo" Afghanistan.

Non è del resto un segreto che alcuni leader europei abbiano già avviato consultazioni informali (e molto sottovoce) sulla possibilità di allestire una forza multinazionale da dispiegare a ridosso della possibile linea di demarcazione, col compito di monitorare l'armistizio, assistere gli ucraini e, implicitamente, creare anche un deterrente nei confronti di una possibile nuova aggressione da parte di Mosca. Gli esperti militari ritengono che un'eventuale forza di questo tipo, per risultare credibile, dovrebbe mobilitare diverse decine di migliaia di effettivi e massicce piattaforme di supporto per un periodo di più anni, e dovrebbe includere non solo alcuni paesi-chiave – come Francia, Germania, Polonia e i nordici – ma anche la Gran Bretagna.[4]

Resta da vedere, inoltre, se questa possibile "coalizione di volontari" potrebbe anche contare – oltre che su una risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'Onu – sul supporto della Nato in termini di pianificazione, intelligence e logistica – il che potrebbe a sua volta comportare una parziale riorganizzazione dei comandi regionali dell'Alleanza – e/o su una qualche garanzia di protezione da parte di Washington. Ma chiamerebbe

[4] A titolo di riferimento, la Forza di implementazione (Ifor) degli Accordi di Dayton sulla Bosnia-Erzegovina che la Nato dispiegò, su mandato Onu, nel lontano 1996 – su un territorio molto più ridotto rispetto a quello dell'Ucraina – contava inizialmente circa 60.000 soldati (americani compresi).

senz'altro in causa un'assunzione collettiva di responsabilità da parte degli europei e, presumibilmente, della stessa UE, ad esempio attraverso il ricorso all'articolo 44 del trattato, che permette di delegare ad alcuni partner missioni particolarmente impegnative (e che finora non è mai stato utilizzato). Questa eventualità le offrirebbe anche un'occasione importante per il tanto annunciato "*reset*" delle sue relazioni con Londra post-Brexit, e in un settore in cui i benefici reciproci e collettivi sono evidenti a tutti – oltre che per un rilancio e una ridefinizione delle sue relazioni con la stessa Nato: l'Alleanza rimane infatti (per parafrasare di nuovo Keynes) l'indispensabile deterrente "di ultima istanza" per la difesa del continente, sia per la sostanziale reticenza e impreparazione dei leader (e ancor più delle opinioni pubbliche) in Europa ad affrontare un onesto dibattito sulla dissuasione nucleare, che per la difficoltà di trapiantare nell'Unione la "cultura aziendale", per così dire, e l'esperienza operativa dell'Alleanza.

Si tratta evidentemente di uno scenario ancora molto incerto, forse improbabile alla luce dell'attuale instabilità politica in diverse capitali, e sicuramente carico di rischi – ma carico anche di opportunità per un'Europa che volesse segnalare a Washington, a Mosca e, in fondo, anche a se stessa la propria vitalità e determinazione.

13. Green Deal, è tempo per un *reality check*

Massimo Lombardini

Dalla firma degli accordi sul clima di Parigi nel 2015 la transizione verde e la decarbonizzazione delle nostre economie sono state le parole chiave delle iniziative energetiche e climatiche dell'Unione Europea.

La narrativa sulla transizione è però ricca di malintesi a partire dalla definizione e dalle tempistiche della stessa. L'Agenzia Internazionale per le Rinnovabili (Irena)[1] definisce la transizione energetica, come un percorso verso la trasformazione del settore energetico, attualmente basato su combustibili fossili, fino alla neutralità climatica[2] da raggiungere entro il 2050. Vediamo quindi che si tratta di una transizione che durerà decenni e non di un repentino e completo abbandono dei combustibili fossili, come pensato da alcuni.

Inoltre, la transizione verde, declinata anche come energetica o ecologica, viene spesso ammantata da un alone di novità, ma vedremo di seguito che la storia dell'umanità è stata un continuo susseguirsi di transizioni energetiche.

---

[1] https://www.irena.org/energytransition#:~:text=The%20energy%20transition%20is%20a,emissions%20to%20limit%20climate%20change

[2] Neutralità climatica, significa "zero emissioni nette", cioè un completo bilanciamento tra le emissioni di gas serra prodotte e quelle che assorbiamo dall'atmosfera ad esempio grazie alla crescita delle foreste.

Nei primi decenni dell'Ottocento, la caccia alle balene era un'industria fiorente e il loro olio era largamente utilizzato per l'illuminazione. Nel 1859, dopo il primo pozzo petrolifero perforato dal colonello Drake in Pennsylvania, si scatenò la corsa al petrolio, il nuovo oro nero. La conseguente produzione di petrolio che, trasformato in cherosene, rimpiazzava l'olio di balena, distrusse il mercato della caccia ai cetacei salvandoli però dall'estinzione.

In quel caso, la transizione fu velocissima perché la produzione di petrolio era meno cara e rischiosa dell'andare a caccia di balene in mezzo agli oceani. La produzione era quasi a chilometro zero perché il petrolio era estratto in prossimità degli utilizzatori, e non in mezzo all'oceano a migliaia di chilometri di distanza. Infine, l'infrastruttura di utilizzo non cambiava, era sempre la solita lampada.

Abbiamo però anche avuto transizioni che non sono state altrettanto veloci. Nel 1882, nella centrale di Pearl Street a New York, Edison produsse per la prima volta elettricità a fini commerciali. Nei decenni seguenti, l'uso diffuso delle lampadine e l'elettrificazione delle grandi città rimpiazzarono le lampade a cherosene, generando il primo funerale del petrolio il cui prezzo collassò. È però importante sottolineare che, ancora oggi, quasi un miliardo di persone di cui la maggioranza nell'Africa subsahariana, non ha accesso all'elettricità. Vediamo quindi che le transizioni energetiche possono avere luogo con velocità molto diverse in diverse parti del globo.

Nella transizione in atto avremo le stesse dinamiche: fonti di energia o tecnologie più efficienti rimpiazzeranno energie e tecnologie che lo sono meno. La transizione non sarà immediata, né avrà la stessa velocità ovunque, e avremo per anni o addirittura decenni la coesistenza di diverse fonti e tecnologie energetiche.

Infine, si può rimarcare che l'avvicendamento di fonti energetiche poco efficienti segue le leggi del mercato, e può a volte crearsi, anche a scapito di politiche o politici che lo avversino. Un caso eclatante è la penetrazione dello *shale gas*

statunitense a scapito del carbone durante il primo mandato di Donald Trump, malgrado il supporto dello stesso per il *clean beautiful USA coal*.

Il *Green Deal* - la tabella di marcia della transizione energetica europea

Il *Green Deal*, lanciato nel 2019, è il quadro politico generale che incorpora le iniziative energetiche e climatiche dell'Unione Europea, con l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Prima di analizzare in dettaglio il *Green Deal*, può essere utile rivedere le varie iniziative legislative che hanno marcato le politiche energetiche e climatiche dell'Unione Europea negli ultimi decenni.

Già nel 2008 l'Unione Europea si era posta all'avanguardia nella transizione energetica con il cosiddetto pacchetto legislativo 20/20/20. Il pacchetto puntava a raggiungere per il 2020 una riduzione del 20% delle emissioni, un aumento del 20% dell'efficienza energetica e un contributo del 20% di rinnovabili al mix energetico. Gli obiettivi fissati per il 2020 sono stati raggiunti: le emissioni fra il 1990 e il 2019 si sono ridotte del 23%.[3]

Si può anche rimarcare come nel periodo fra il 1990 e il 2019, anche in presenza di una forte decarbonizzazione, l'economia dell'Unione Europea fosse cresciuta del 60%. In altre parole, era stato possibile coniugare riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e crescita economica.

Negli anni successivi, obiettivi ancora più ambiziosi erano stati posti per il 2030 e in particolare: una riduzione del 40% delle emissioni, un contributo del 32% dalle energie rinnovabili e un aumento dell'efficienza energetica del 32,5%. Alla fine del 2019 gli Stati membri avevano inviato alla Commissione

[3] I consumi energetici e le emissioni per il 2020 sono state falsate dalle politiche di confinamento decise in seguito alla pandemia, e non sono rappresentativi a fini statistici.

europea i loro Piani Energetici e Climatici (Pniec), con iniziative per il raggiungimento degli obiettivi entro il 2030.

Nel 2020 la Commissione europea aveva pubblicato una valutazione positiva[4] dell'impatto cumulativo dei Piani energetici e climatici dei 27 Stati membri, indicando che per il 2030, le energie rinnovabili avrebbero raggiunto il 33%, l'efficienza energetica avrebbe consentito un risparmio del 30%, e le emissioni si sarebbero ridotte del 41%. L'Unione Europea era quindi sulla buona traiettoria per raggiungere gli obiettivi climatici fissati per il 2030.

Tuttavia, la Commissione europea, insediata alla fine del 2019, aveva considerato inadeguato l'obiettivo di decarbonizzazione del 40% entro il 2030 e aveva proposto nel dicembre dello stesso anno il *Green Deal*. L'iniziativa proponeva traguardi ancora più ambiziosi puntando a una riduzione delle emissioni del 55% entro il 2030 e alla neutralità climatica entro il 2050. Le proposte legislative per raggiungere gli obiettivi del *Green Deal* sono state in seguito presentate nel cosiddetto pacchetto *Fit for 55* adottato dalla Commissione europea il 14 luglio 2021.

Termini evocativi erano stati usati per il *Fit for 55*. Si era parlato di *mammout package*, o facendo riferimento alla data del 14 luglio di rivoluzione energetica europea. Era stato anche salacemente indicato che *Fit for 55*, che si può tradurre come in "in *forma* per i 55", poteva sembrare la pubblicità di una palestra.

Dopo un lungo cammino legislativo, gli obiettivi del *Green Deal* e le proposte del pacchetto *Fit for 55* sono stati approvati. A questo proposito è importante sottolineare che gli obiettivi e le proposte legislative del *Fit for 55* non sono state paracadutate, come a volte indicato da alcuni osservatori, dalla Commissione europea sugli abitanti e le imprese dell'Unione Europea. Tali

[4] COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Valutazione a livello dell'Unione dei piani nazionali per l'energia e il clima Impulso alla transizione verde e promozione della ripresa economica attraverso la pianificazione integrata delle misure nei settori dell'energia e del clima, COM/2020/564 final.

proposte sono state analizzate, discusse, modificate e infine approvate dal Consiglio (composto dai Ministri degli stati dell'Unione Europea) e dai membri del Parlamento europeo.

Il raggiungimento della riduzione delle emissioni del 55% entro il 2030 dato dal *Green Deal* è estremamente ambizioso e richiederà un profondo cambiamento delle nostre fonti di energia e delle nostre infrastrutture energetiche. Per fare una comparazione, in 29 anni, dal 1990 al 2019, le emissioni nell'Unione Europea si sono ridotte del 23%, mentre il *Green Deal* intende ridurle fino al 55% entro il 2030, cioè in un periodo molto più corto.

Il *Climate Action Progress Report*[5] pubblicato dalla Commissione europea, indica che le emissioni dell'Unione Europea sono diminuite dell'8% nel 2023 rispetto al 2022. Il che corrisponde a una riduzione del 37% rispetto ai livelli del 1990, riduzione che si è coniugata a un aumento del 68% del prodotto interno lordo durante lo stesso periodo. Il documento riporta anche che un'analisi preliminare degli aggiornamenti dei Piani Nazionali Energetici e Climatici degli Stati membri mostra una riduzione significativa delle emissioni all'orizzonte 2030, che si avvicinano alla meta ambiziosa del 55%.

Ciò che appare invece difficilmente raggiungibile, anche se meno evocato dai media, è la neutralità climatica entro il 2050 e più recentemente la proposta di un obiettivo intermedio di decarbonizzazione del 90% al 2040. A questo proposito si può ricordare che il 6 febbraio 2024, la Commissione europea ha adottato la Comunicazione[6] *Europe's 2040 climate target* che propone una riduzione delle nostre emissioni del 90% entro il 2040.

---

[5] Progress Report 2024, Climate Action, European Commission.

[6] COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Un futuro sicuro Il traguardo climatico europeo per il 2040 e il percorso verso la neutralità climatica entro il 2050 all'insegna di una società giusta, prospera e sostenibile, COM/2024/63 final.

Pur essendo una proposta tesa a lanciare il dibattito, la Comunicazione indica, seppure in maniera generale, una serie di politiche e obiettivi settoriali necessari al raggiungimento della decarbonizzazione del 90%, che risultano entrambe in parte poco credibili.

La Comunicazione ricorda come nel 2022 l'importazione di combustibili fossili abbia avuto un costo per l'Unione Europea di €650 miliardi, cioè più del 4% del nostro prodotto interno. Considerando tale fattura energetica, l'ipotizzata riduzione dell'80% del consumo di fossili entro il 2040, è sicuramente auspicabile. Tuttavia, ci si può interrogare sulla fattibilità di tale riduzione, ad esempio, nel settore dei trasporti che dipende per più del 90% da prodotti petroliferi. Una sostituzione quasi completa dei prodotti petroliferi, con biocarburanti, combustibili sintetici e veicoli elettrici, richiederebbe infatti una quasi completa sostituzione della flotta circolante di difficile realizzazione entro il 2040.

La Comunicazione indica che gli edifici contribuiscono a più del 40% del nostro consumo finale di energia e a più della metà del consumo di gas. È però difficile credere che entro il 2040 il parco di edifici europeo venga rinnovato al punto da permettere una sua quasi completa decarbonizzazione, tenendo presente che il tasso di ammodernamento degli edifici stessi è di poco superiore all'1% all'anno.

Un livello così elevato di decarbonizzazione presupporrebbe l'abbandono quasi totale di caldaie alimentate da combustibili fossili e un rimpiazzo delle stesse da pompe di calore che dovrebbero essere alimentate da elettricità rinnovabile. Tuttavia, per una completa decarbonizzazione del settore dovremmo considerare l'installazione di decine di milioni di pompe di calore anche in edifici che non sempre hanno le caratteristiche tecniche per utilizzarle. Per concludere l'efficientamento energetico degli edifici è una politica sicuramente da perseguire, ma l'obbiettivo di una loro quasi completa decarbonizzazione al 2040, non sembra ragionevolmente raggiungibile.

La Comunicazione contiene altri *wishful thinking*, come la messa in esercizio del primo *small nuclear reactor* nei primi anni Trenta. L'installazione del primo *small nuclear reactor* europeo in tempi così brevi è poco credibile, ma anche se fosse realizzato, non fornirebbe certo un contributo quantitativamente importante alla decarbonizzazione.

Viene poi indicato un ricorso diffuso a tecniche di *carbon removal*,[7] cioè, tecnologie per rimuovere l'anidride carbonica dall'atmosfera come, ad esempio, la cattura di CO_2 (*Carbon Capture and Storage*). Tali soluzioni sono sicuramente da considerare per i cosiddetti settori *hard to abate*, tuttavia, l'obiettivo di rimozione di 400 milioni di tonnellate di CO_2 all'anno per il 2040 è irrealistico.

Infine, alcuni analisti hanno fatto maliziosamente notare che gli ambiziosi riferimenti alla decarbonizzazione del settore agricolo presenti in versioni precedenti e non ufficiali della Comunicazione sono stati chirurgicamente rimossi nella versione finale, probabilmente in seguito alle recenti proteste degli agricoltori in diversi Paesi membri dell'Unione.

Nella Comunicazione viene anche indicato che nel 2040 le rinnovabili insieme al nucleare dovrebbero fornire più del 90% dell'elettricità europea e, per quanto ambizioso, ciò sembra più ragionevole, dal momento che la progressiva penetrazione delle rinnovabili non viene messa in discussione. Nel 2023 il 44% dell'elettricità dell'Unione Europea è stata prodotta da fonti rinnovabili a cui si è aggiunta una percentuale del 22% da energia nucleare, consentendo di avere i due terzi dei nostri elettroni da fonti *low carbon*. Nel 2024 il contributo dell'elettricità *low carbon* è ancora aumentato. I primi nove mesi dello scorso anno con un contributo di circa il 50% da rinnovabili e del 24% dal nucleare ci hanno permesso di raggiungere una decarbonizzazione di circa tre quarti della nostra elettricità.[8]

---

[7] "I carbon removals: una nuova proposta dall'UE", *10 Rete Clima*, 31 gennaio 2023.

[8] European Commission, Market analysis. The Commission produces quarterly reports on EU gas and electricity markets, Gas and electricity market reports.

Siamo quindi sulla buona strada per produrre più del 90% della nostra elettricità da fonti *low carbon* (rinnovabili e nucleare) entro il 2040. È importante altresì ricordare che alcuni stati dell'Unione Europea dipendono ancora pesantemente da combustibili fossili per la produzione dei nostri elettroni. La Germania ha recentemente approvato un piano di rilancio della lignite, il combustibile più inquinante, per compensare, sia la mancanza di gas russo sia, un nucleare non più disponibile dopo la poco lungimirante decisione di chiudere tutte le sue centrali. La Polonia genera ancora l'80% della sua elettricità bruciando carbone ed è impensabile che possa abbandonarlo quasi totalmente entro il 2040.

Un reality check sull'implementazione del *Green Deal*

Negli ultimi mesi voci critiche hanno evocato un eccesso di *Green Deal* e vari governi europei hanno proposto una revisione di alcune sue politiche. Può quindi essere utile rivedere brevemente quali politiche energetiche e climatiche possano essere riviste per i prossimi anni, oltre all'opportunità di ripensare l'obiettivo di decarbonizzazione del 90% al 2040.

Prima di tutto è necessario sottolineare che l'obiettivo delle nostre politiche energetiche e climatiche dovrebbe essere lo sviluppo sostenibile e non soltanto la decarbonizzazione. Il termine sviluppo sostenibile venne coniato nel 1987 dal ministro norvegese Gro Bruntland e presentato nel rapporto *Our Common Future* della Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo.[9]

Nel rapporto Bruntland lo sviluppo sostenibile è definito come: "uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri". Tale sviluppo poggia su tre pilastri: sostenibilità ambientale, economica e sociale. Negli ultimi anni le politiche dell'Unione Europea hanno dato priorità alla decarbonizzazione,

[9] Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo.

ma c'è da chiedersi se politiche così aggressive nella riduzione delle emissioni, non possano compromettere la competitività delle industrie europee. L'obiettivo di decarbonizzazione al 90% entro il 2040, costringerà sicuramente alcune industrie europee a chiudere o a delocalizzare inducendo un fenomeno di deindustrializzazione certamente non sostenibile o auspicabile per "le future generazioni europee".

È quindi necessario ripensare le politiche di decarbonizzazione per permettere la sopravvivenza dell'industria europea e garantire allo stesso tempo equità sociale. Non tutti in cittadini e le imprese, soprattutto quelle energivore, possono permettersi una decarbonizzazione del 90% entro il 2040.

Vediamo adesso quali delle politiche energetiche e climatiche siano o non siano da riconsiderare. In particolare, l'elettrificazione dei trasporti, il possibile contributo del nucleare e la decarbonizzazione dei settori non elettrificabili a volte identificati come *hard to abate*.

La decarbonizzazione e l'elettrificazione dei trasporti

Il settore dei trasporti rappresenta più del 25% delle emissioni di gas a effetto serra e del consumo di energia dell'Unione Europea. La sua decarbonizzazione è quindi imprescindibile per raggiungere i nostri obiettivi energetici e climatici. In dettaglio, le emissioni nel settore dei trasporti sono divise in un 20% proveniente dal trasporto stradale, un 5% da aviazione e marittimo, e meno dell'1% dal settore ferroviario che è in gran parte elettrificato.

I trasporti aereo e marittimo, a parte alcuni settori di nicchia, non sono attualmente elettrificabili, e la loro decarbonizzazione dovrà quindi fare ricorso a combustibili sostenibili come ad esempio, biocarburanti, carburanti sintetici o idrogeno.

Le più evidenti opportunità di decarbonizzazione/elettrificazione verranno dal trasporto stradale che consuma circa il 20% della nostra dieta energetica. Nel trasporto stradale,

la discussione sulla messa al bando all'immatricolazione di auto con motori a scoppio a partire dal 2035, ha assunto recentemente toni molto accesi, assumendo quasi i connotati di una guerra di religione. Uno dei motivi è che la legislazione al riguardo è stata mal concepita e mal presentata.

In primo luogo, non è stato rispettato il principio di neutralità tecnologica, per il quale si fissano gli obiettivi, ma si lascia aperta alle industrie la possibilità di utilizzare opzioni tecnologiche più efficienti per raggiungerli. Nella legislazione approvata, i motori elettrici e i carburanti sintetici vengono ammessi, ma non i biocarburanti; non si sa bene su quale principio. La politica certo può ragionare su quali debbano essere i traguardi da raggiungere, ma è poi "l'invisibile mano del mercato" a scegliere le tecnologie ritenute migliori per realizzare tale proposito. Il principio base di una seria politica energetica deve sempre essere la neutralità tecnologica.

In secondo luogo, la transizione ai veicoli elettrici è stata mal comunicata. Il passaggio all'auto elettrica è stato presentato come una transizione ecologica mentre si tratta in realtà di una transizione tecnologica ed economica. Il motore elettrico è semplicemente più efficiente del motore a scoppio e di conseguenza prima o poi lo rimpiazzerà.

La storia è una grande maestra. Studiando il passato, cioè analizzando le transizioni energetiche già avvenute, possiamo capire il presente e avere delle intuizioni sul futuro.

Nel 1908 Henry Ford commercializzava la prima Fort T; quattro anni più tardi un milione di automobili circolavano negli Stati Uniti.

Questo non per delle prescrizioni legislative ma, semplicemente perché le auto erano più efficienti delle carrozze a cavalli. La foto della quinta strada a New York nel 1900 mostra un'auto e decine di carrozze a cavalli. Nella foto del 1913 si intravede una carrozza a cavalli attorniata da decine di automobili.

Negli ultimi anni, a scala globale, la penetrazione delle auto elettriche è stata impressionante. Si è partiti da un milione di immatricolazioni nel 2016, passando a 10 nel 2022, e a una stima di 17 milioni nel 2024.

Nel 2024 in Cina i veicoli elettrici hanno rappresentato più della metà dei nuovi veicoli messi in circolazione. Questo non a causa di una legislazione prescrittiva, ma semplicemente perché l'auto elettrica, con un rendimento di quasi il 90%, è più efficiente di un'auto con motore a scoppio che ha un rendimento di circa il 25%.

La penetrazione dell'auto elettrica non è solo un fenomeno cinese, avverrà certamente su scala mondiale. L'*Energy Transition Outlook* di DNV pubblicato a fine 2024[10] preconizza che per il 2031 la metà delle auto immatricolate a scala globale sarà elettrica.

[10] *Energy Transition Outlook 2024*, DNV.

L'elettrificazione dei trasporti su strada sarà più o meno veloce, ma inesorabile. Di conseguenza la domanda non è se l'elettrificazione avverrà, ma quali saranno i suoi tempi. La discussione fra alcune forze politiche sulla messa al bando di nuove auto a motore a scoppio dal 2035 sembra una riedizione mal riuscita di una vecchia canzone di Giorgio Gaber, "la vasca da bagno è di destra la doccia è di sinistra", dove la vasca da bagno è rimpiazzata dal motore a scoppio e la doccia dai veicoli elettrici.

Il trasporto su strada si elettrificherà sempre più e il settore automobilistico europeo non deve essere abbandonato a se stesso, ma piuttosto aiutato a gestire la transizione dal motore a scoppio a quello elettrico. Tuttavia, ricordando il passato, misure indiscriminate di supporto alle auto con motore a scoppio sarebbero equivalenti a misure di supporto date alle carrozze a cavalli all'epoca di Henry Ford.

Si può anche aggiungere che l'elettrificazione del trasporto su strada non si limiterà alle auto elettriche, ma sarà estesa anche ai mezzi pesanti come i trasporti pubblici. A questo proposito, citiamo l'esempio virtuoso dell'azienda trasporti del comune di Milano (ATM) che elettrificherà completamente i propri mezzi entro il 2030.

Infine, è necessario aggiungere che, per risolvere il problema dei trasporti stradali, non ci si può limitare alla loro elettrificazione. Se i sindaci delle grandi città avessero una bacchetta magica e, come la fatina di Cenerentola, trasformassero a mezzanotte tutti i veicoli a combustione interna in auto elettriche, migliorerebbero la qualità dell'aria ma, non i tempi di viaggio, e i nuovi veicoli elettrici continuerebbero a muoversi alla stessa velocità delle carrozze a cavalli dei primi del '900.

È necessario quindi ripensare il trasporto urbano riducendo il *commuting*, come è stato realizzato durante la pandemia, e rimpiazzando, quando possibile, il lavoro in ufficio con riunioni virtuali. È poi necessario massimizzare l'uso dei trasporti pubblici. A Stoccolma un trasporto pubblico efficiente e intermodale consente di passare da una metropolitana a un

treno e a un traghetto con una tariffa unica e poche attese e otto viaggi su dieci sono su trasporti pubblici.

Un possibile rinascimento nucleare europeo

Negli ultimi anni il possibile contributo del nucleare, sia alle politiche di decarbonizzazione sia alla sicurezza degli approvvigionamenti dell'Unione Europea, è ritornato prepotentemente di attualità.

Nell'Unione Europea il paese che ha fatto ricorso in maniera più massiccia all'energia nucleare è la Francia, la cui storia si intreccia da sempre con questa disciplina. La radioattività fu scoperta da Henri Becquerel con i coniugi Curie; l'energia nucleare da Frédéric Joliot e della moglie Irène, figlia della coppia Curie. Questi scienziati collezionarono sei premi Nobel come riconoscimento alle loro scoperte.

Negli anni Settanta, dopo gli shock petroliferi, la Francia decise di fare ricorso in maniera massiccia al nucleare, che produce attualmente circa i tre quarti dell'elettricità francese. Tuttavia, a volte si parla di tre quarti dell'energia proveniente dal nucleare tralasciando di precisare che si tratta di tre quarti dell'energia elettrica. Considerando che l'elettricità copre circa un quarto dei consumi energetici, è chiaro che la Francia deve fare ricorso ad altre fonti di energia per coprire i tre quarti del suo mix energetico non alimentati ad elettricità.

Un'altra credenza è che l'elettricità prodotta dai reattori nucleari sia a buon mercato. I costi di produzione di elettricità da centrali nucleari francesi sono in effetti bassi, ma questo è dovuto al fatto che si tratta di centrali in funzione da vari decenni. L'ultima centrale francese è stata messa in esercizio nel 1999; gli elevati investimenti iniziali sono stati quindi ammortizzati, e considerando che i costi operativi sono bassi, il costo di produzione dell'elettricità da nucleare è relativamente basso.

Per contro l'economicità dei nuovi reattori, ad esempio le centrali di generazione III+ costruiti a Flamanville e Olkiluoto è meno evidente. Flamanville 3 in Francia, avrebbe dovuto

avere un costo di 3 miliardi di euro lievitati a 12 secondo Electricité de France e a 19 per la Corte dei Conti francese. La sua costruzione, iniziata nel 2007, dopo molti ritardi, ha prodotto il primo elettrone a dicembre 2024. La Finlandia ha terminato la costruzione della centrale nucleare di Olkiluoto con un ritardo di 12 anni rispetto ai tempi pianificati e con costi triplicati.

Infine, è da ricordare che alla fine del ciclo di vita, la centrale deve essere decommisionata e le scorie radioattive stoccate in appositi depositi che ne garantiscano un contenimento sicuro e a lungo termine. A tutt'oggi l'unico stato dell'Unione europea con un deposito, con i requisiti sopraindicati, è la Finlandia.

I problemi sopra elencati non devono tuttavia condurre a un'opposizione ideologica contro il nucleare, soprattutto in considerazione delle bassissime emissioni di gas a effetto serra conseguenti la produzione di elettricità con questa tecnologia. A questo proposito la decisione della Germania di uscire definitivamente dal nucleare dismettendo 15 centrali perfettamente funzionanti, è sorprendente soprattutto considerando che tale decisione si è accompagnata a un piano di rilancio per l'utilizzo di lignite, il combustibile fossile più inquinante.

Considerando che i reattori di generazione III+ completati a Flamanville e a Olkiluoto hanno avuto ritardi decennali e splafonamenti di budget considerevoli, dovremmo considerare altre opzioni tecnologiche per un rilancio del nucleare.

Con prospettive dal corto al lungo termine possiamo considerare: i reattori di piccola taglia (*Small Modular Reactors*), i reattori di IV generazione e, in un'ottica di più ampio respiro, la fusione.

Le centrali di piccola taglia hanno reattori fino a 300 MW, quindi più piccoli rispetto ai reattori convenzionali che hanno in genere capacità di 1000 o più MW. I reattori di piccola taglia possono essere costruiti in fabbrica e poi assemblati nel sito scelto per la centrale con tempi di costruzione e investimenti che dovrebbero essere ridotti rispetto ai reattori convenzionali.

Anche se in varie parti del mondo sono in costruzione reattori di questo tipo, la loro economicità è da dimostrare perché le economie di serie saranno provate solo dopo che se ne sarà realizzato un numero elevato.

Nel medio termine, una tecnologia in fase di sviluppo, che offre interessanti prospettive è quella dei reattori di IV generazione che offrono numerosi vantaggi rispetto ai reattori convenzionali. In particolare, la possibilità di utilizzare come combustibile, le scorie prodotte da centrali nucleari esistenti e modalità di operazione che li renderebbero più sicuri rispetto ai generatori convenzionali. Inoltre, i reattori di IV Generazione avrebbero la possibilità di produrre, oltre all'elettricità, vapore ad alta temperatura, che potrebbe essere utilizzato per applicazioni industriali che non sono attualmente elettrificabili.

Infine, la ricerca sulla fusione, per quanto abbia una prospettiva di più lungo termine non deve essere abbandonata. Si può evocare a questo proposito il progetto internazionale ITER[11] in Francia e vari altri progetti da investitori privati come, ad esempio, il progetto Commonwealth of Fusion[12] in Massachusetts.

Tuttavia, il fatto più importante, spesso non sufficientemente sottolineato dai fautori del rinascimento nucleare è che l'elettricità copre solo un quarto dei nostri consumi energetici. Anche se riuscissimo a produrla interamente da fonti *low carbon,* cioè nucleare e rinnovabili, dovremmo sempre decarbonizzare gli altri tre quarti della nostra dieta energetica che non sono attualmente elettrificati. In altre parole, la transizione energetica necessiterà molto di più che la transizione elettrica.

[11] https://www.iter.org/about/iter-france

[12] https://cfs.energy/

Come decarbonizzare i settori non elettrificabili

Nel 2024, nell'Unione Europea, i tre quarti dell'elettricità è stato prodotto da rinnovabili o nucleare. Siamo quindi ben avviati sulla decarbonizzazione del nostro consumo di elettricità.

Gli anni di fronte a noi saranno contraddistinti da due sfide. La prima sfida sarà di continuare la decarbonizzazione dei consumi elettrici tenendo anche conto che la quantità di elettricità nella nostra dieta energetica aumenterà sempre di più. Come indicato dall'Agenzia Internazionale dell'Energia,[13] stiamo entrando nell'era dell'elettricità che arriverà a coprire circa la metà dei nostri consumi da qui al 2050. Nei prossimi anni dovremmo quindi sia continuare la decarbonizzazione del nostro consumo di elettricità, sia assicurare una crescente produzione di elettricità *low carbon*.

La seconda sfida sarà di assicurare la decarbonizzazione dei settori che non sono elettrificabili come i trasporti aereo e marittimo, e alcune industrie a volte identificate come *hard to abate*. In genere sono settori che necessitano di calore e vapore ad alta temperatura come, ad esempio, la siderurgia e la produzione del cemento che insieme contribuiscono al 15% delle emissioni globali di gas a effetto serra.

Le due sfide avranno due orizzonti temporali diversi.

La prima, cioè la decarbonizzazione dei consumi elettrici, per quanto ambiziosa, può essere considerata fattibile e nei prossimi anni riusciremo probabilmente, su scala europea, a decarbonizzare quasi totalmente la produzione di elettricità.

Nel secondo stadio, nel prossimo decennio, dovremmo decarbonizzare anche i settori non elettrificabili spesso assimilabili ai settori *hard to abate*. La decarbonizzazione di tali settori sarà molto più difficile e costosa. Anche se abbiamo già a nostra disposizione un paniere di tecnologie, come ad esempio la cattura della CO_2, l'idrogeno e le bioenergie, i costi di tali tecnologie sono ancora relativamente elevati.

[13] International Energy Agency (IEA), World Energy Outlook 2024.

Questo è il motivo per cui mentre l'obiettivo di decarbonizzazione del 55% al 2030 sarà difficile, ma potenzialmente raggiungibile, la riduzione delle emissioni del 90% entro il 2040, a meno di miracoli tecnologici, si può considerare una *mission impossible*.

Gli obiettivi al 2040 dovranno quindi essere ripensati in modo da considerare una transizione realizzabile che possa essere attuata dalle industrie europee e, allo stesso tempo sia economicamente equa e accettabile per i cittadini.

A questo proposito, la Comunicazione della Commissione europea sul *Clean Industrial Deal*, attesa per il febbraio 2025, permetterà di verificare se le ambiziose politiche di decarbonizzazione dell'Unione Europea saranno anche accompagnate da politiche per preservare la competitività delle nostre industrie e misure di equità sociale.

La geopolitica della transizione energetica

La progressiva penetrazione delle fonti rinnovabili nel nostro mix energetico indurrà una transizione da un sistema energetico, ancora largamente basato su combustibili fossili, a uno fondato su energie rinnovabili e una più diffusa elettrificazione.

Alcuni analisti hanno evocato il rischio di un trasferimento della nostra dipendenza nei confronti dei petrostrati verso altre nazioni che controllano la filiera dell'elettricità e delle rinnovabili. In tale filiera, la Cina, senza dubbio, gioca un ruolo preponderante producendo circa la metà delle turbine eoliche, il 70% dei pannelli solari e delle batterie e controllando più del 60% della produzione di terre rare, che sono un ingrediente fondamentale dell'industria delle rinnovabili. A questo proposito, si può aneddoticamente ricordare che già negli anni Ottanta, Deng Xiaoping aveva predetto: "il Medio Oriente ha il petrolio, noi i metalli rari".

La transizione energetica e l'obiettivo di neutralità carbonica al 2050 richiederanno un aumento massiccio delle rinnovabili. Dobbiamo evitare che tale aumento si accompagni a un

rimpiazzo della dipendenza da produttori di idrocarburi, a una dipendenza da elettrostati o un elettrostato in particolare.

A tal fine sarà necessario rimpatriare, dove possibile, la filiera delle rinnovabili dando la massima priorità a una manifattura circolare che ci consenta di riciclare e riutilizzare le materie prime critiche della filiera stessa. Se necessario, si potrebbe considerare la creazione di scorte strategiche europee di alcuni elementi critici sul modello delle scorte strategiche per il petrolio.

Infine, le relazioni con i nuovi elettrostati dovrebbero essere coordinate a livello europeo, evitando iniziative unilaterali che possano indebolire e dividere l'Unione Europea sia a livello politico sia industriale.

Conclusioni e scenari futuri sulla transizione energetica

Gli obiettivi del *Green Deal* e di decarbonizzazione dell'Unione europea sono lodevoli e condivisibili. Tuttavia, le nostre politiche di decarbonizzazione non devono imporre limiti irraggiungibili alle nostre imprese creando il rischio di una deindustrializzazione dell'UE.

La transizione energetica avrà dei costi e tali costi non devono ricadere sulle fasce più deboli della popolazione, sia per ragioni di equità sociale, sia per evitare possibili fenomeni di protesta. Ricordiamo che nel 2018, la proposta francese di aumentare il prezzo della benzina di 10 centesimi al litro scatenò la rivolta dei gilet gialli.

La transizione energetica e la decarbonizzazione possono essere assimilati a una maratona. I primi chilometri fino al 2020, con una riduzione delle emissioni del 20%, sono stati raggiunti con relativa facilità. I successivi chilometri fino al 2030 non saranno facili, ma la riduzione del 55% delle emissioni può essere potenzialmente raggiungibile.

Continuando nell'analogia podistica, imporre una decarbonizzazione del 90% al 2040 è invece una *mission impossible* che deve essere ripensata. Dopo avere corso

una maratona di 30 chilometri difficile pensare di riuscire a sprintare nella fase finale della stessa. Così come nelle maratone i chilometri più duri sono gli ultimi, anche nella decarbonizzazione l'eliminazione delle ultime tonnellate di CO_2 sarà sempre più costosa e difficile.

A questo proposito, l'Unione Europea dovrebbe abbandonare l'idea della decarbonizzazione a tutti i costi, ma, continuare l'implementazione delle già ambiziosissime politiche del *Fit for 55* per il 2030. In quest'ottica, si dovrebbe considerare la proposta di una pausa regolatoria fatta lo scorso anno dal presidente francese Macron e dal gruppo di *Renew Europe*[14] al Parlamento europeo.

Infine, bisogna ricordare che il contributo dell'Unione europea alle emissioni globali di gas a effetto serra è di circa il 6%, percentuale che si ridurrà nei prossimi anni con il raggiungimento della riduzione delle emissioni stesse del 55% al 2030. Sarà quindi necessario che le misure di riduzione all'interno dell'Unione siano integrate e coadiuvate da iniziative di *climate diplomacy* con altri stati o regioni che condividano i nostri obbiettivi di sviluppo sostenibile e la lotta al cambiamento climatico.

[14] F. Simon, "EU's looming green election backlash – here's what to expect", *Euractiv*, 31 gennaio 2024.

2024: la pagella dell'expert panel

Con questa undicesima edizione del Questionario sulla politica estera italiana, ISPI intende ancora una volta fornire una valutazione complessiva della proiezione esterna dell'Italia e della sua capacità di perseguire i propri interessi sul piano internazionale, collocandoli all'interno del contesto mondiale. Come per le precedenti edizioni, i grafici di queste pagine sono l'esito di un sondaggio che ha coinvolto 185 esperti appartenenti al mondo della ricerca (università e think tank), del giornalismo, delle istituzioni e delle imprese.

Ai partecipanti è stato chiesto di identificare le principali minacce a livello internazionale per il mondo e per l'Italia, assieme all'influenza esercitata da leader e da Paesi.

È stato poi chiesto loro di esprimere un voto su diversi aspetti e dimensioni della politica estera dell'Italia, così da poter costruire una "pagella" o scorecard. Qui gli esperti coinvolti hanno espresso una valutazione in scala 1-10 su diverse dimensioni della politica estera: dalla politica di sicurezza e difesa alla politica economica e commerciale, dai rapporti con gli Stati Uniti e le altre grandi potenze mondiali all'azione diplomatica tout court, in Europa o nel resto del mondo. Laddove possibile e utile, le risposte ricevute quest'anno sono state confrontate con le rilevazioni precedenti in modo da individuare trend o sottolineare cambiamenti.

Minacce globali: tensioni geopolitiche, populismo e clima dominano

Sono ancora una volta i due conflitti internazionali più vicini all'Italia, quello russo-ucraino (11%) e quello in Medio Oriente (5%) a dominare la scena della grandi minacce per il mondo. Insieme vengono infatti indicati dal 16% degli esperti, superando, anche se di poco, altre due minacce avvertite come molto gravi a livello internazionale.

Nell'anno dell'elezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti, torna a crescere la minaccia rappresentata dall'ascesa di partiti o movimenti di stampo populista, in crescita costante dal 6% del 2021 al 14% di oggi. Altrettanto in crescita è la minaccia rappresentata dalle tensioni tra USA e Cina, che sale dal 4% del 2020 al 14% di oggi.

In netto calo, invece, la percezione di minaccia rappresentata dal cambiamento climatico: giù dal 25% al 14% in un solo anno. Malgrado questo calo possa anche corrispondere a un semplice aumento della minaccia generata da altre crisi o avvenimenti, è difficile non immaginare che non vi sia anche un effetto del "grande riflusso" di attenzione nei confronti della transizione verde, da questa sponda così come dall'altra dell'Atlantico.

Italia: le crisi politiche in Europa "pareggiano" quelle per l'economia

Per l'Italia, il ruolo giocato dalle due crisi non lontane dai nostri confini, quella russo-ucraina e quella mediorientale, è percepita come ancora più forte. Insieme, le due raggiungono il 22% delle scelte (rispettivamente il 15% per il conflitto tra Russia e Ucraina, e il 7% per le crisi mediorientali). Tuttavia questi timori sono superati da altri due, uno di lungo corso e uno che era rimasto sopito per quasi un decennio.

Stiamo parlando innanzitutto della paura per una potenziale crisi economica, che si piazza prima per l'ottavo anno di seguito,

e per 10 su 11 rilevazioni tra il 2014 e oggi. Tale minaccia è tuttavia percepita come in netto calo rispetto all'anno scorso, quando era stata selezionata dal 42% dei votanti, e il suo calo fa posto al drastico aumento di una seconda paura: quella che l'Italia sia "contagiata" dalle crisi politiche dell'Europa. Anche nel caso delle crisi politiche in Europa le scelte degli esperti arrivano al 27% del totale, ma la dinamica è opposta: un quasi raddoppio rispetto al 14% dell'anno precedente, e un livello di apprensione vicino ai massimi di sempre, del 2016 (31%).

Leader mondiali: Trump domina, Xi in calo, Putin scompare

Prendendo in esame la percezione dell'influenza esercitata dai principali personaggi della politica internazionale, il dato più evidente è l'exploit di Donald Trump e della nuova amministrazione statunitense. Quando si chiede ai nostri esperti chi sia il leader più influente nel mondo, ben il 62% di loro indica proprio Trump, un livello mai raggiunto da alcun altro leader: il massimo precedente era stato registrato da Xi Jinping nel 2018, con un 42%.

Non solo: al terzo posto finisce per il secondo anno di fila Elon Musk, l'uomo più ricco al mondo, grande finanziatore della campagna presidenziale di Trump e oggi parte dell'amministrazione del presidente. Insieme, i due totalizzano dunque ben il 75% delle scelte degli esperti, lasciando ben poco spazio alle "seconde linee".

Non è dunque un caso che il leader cinese, Xi Jinping, pur secondo in graduatoria registri un drastico calo dal 31% al 18% delle scelte. Ancora più appariscente il calo di influenza percepito per Putin: se l'anno scorso era stato indicato come persona più influente del mondo dal 10% degli esperti (ed era il 31% nel 2022), adesso lo è solo dall'1% di essi. Più che un calo, un vero e proprio.

Passando dalle persone ai paesi, è altrettanto forte il calo di influenza della Russia percepito dagli esperti, che anno dopo

anno continua ad approfondirsi. Se infatti il nostro indice di influenza percepita per la Russia faceva segnare un +14 nel 2021 (indicando dunque una percezione netta degli esperti che l'influenza russa nel mondo fosse in crescita, anziché in diminuzione), già nel 2022 dopo l'invasione dell'Ucraina il paese era andato in rosso (-22). Una perdita d'influenza tuttavia ancora contenuta rispetto a quella percepita oggi, con un valore che scende dal -27 dello scorso anno a un -44 oggi.

Questo calo potrebbe confortare l'Italia e i paesi europei se l'Unione europea non facesse segnare numeri ancora peggiori. Continua infatti la percezione fortemente negativa sulla capacità dell'Ue di contare nel mondo, che si contrae ulteriormente, dal -51 dello scorso anno al -68 di questo.

Sull'altro fronte, la competizione tra Stati Uniti e Cina si è fatta molto equilibrata. Se infatti nel periodo 2015-2021 la maggior parte degli esperti segnalava un costante aumento d'influenza della Cina nel mondo (con livelli medi di +49), oggi alla moderazione dell'aumento di influenza della Cina (+19 di media nel 2022-2024) fa il paio il netto aumento dell'influenza percepita degli Stati Uniti (+30 nello stesso periodo). Il 2024, in particolare, è il secondo anno degli ultimi tre in cui l'influenza degli Stati Uniti nel mondo è percepita come in crescita da più esperti rispetto a quella cinese.

Politica estera italiana: miglioramento generalizzato

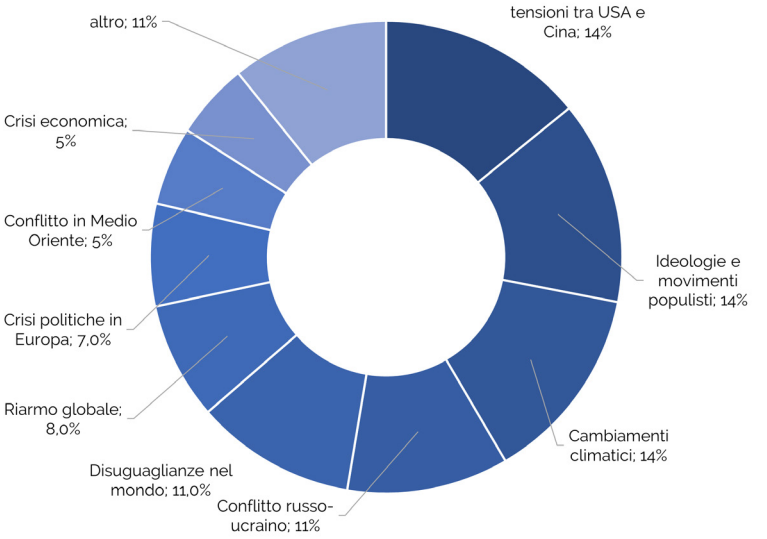
Il giudizio complessivo sulla conduzione della politica estera da parte del governo italiano nel corso del 2024 (6,9) è in netta crescita rispetto a quello fatto segnare nel corso primo anno di governo Meloni (6,2) e si avvicina alla media del biennio Draghi (7,2).

A migliorare è soprattutto la percezione dei rapporti transatlantici (7,1), della politica economica ed energetica (anche se ancora di poco sotto la sufficienza: da 5,6 a 5,8) e il dossier difesa e sicurezza (da 6,3 a 6,5). Tra le sottocategorie

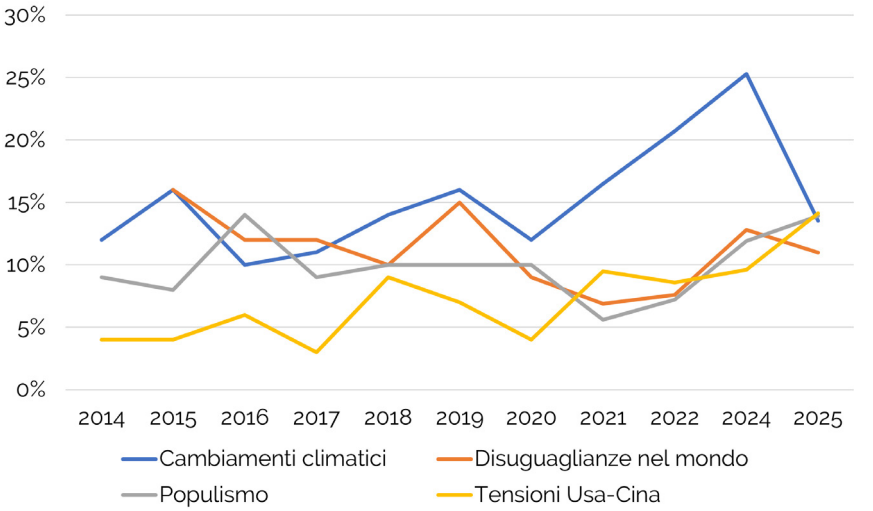
che fanno registrare i voti migliori, si segnalano il contributo e il ruolo dell'Italia nelle missioni all'estero (7,3), le relazioni con gli Stati Uniti (7,5) e il ruolo dell'Italia nella NATO (6,6, anche se in calo rispetto allo scorso anno).

Malgrado non vi siano particolari picchi negativi, si segnalano però problemi nella competitività sui mercati internazionali (5,4), la capacità di attrarre investimenti (5,3), e nella gestione delle politiche migratorie all'interno dell'UE (5,0), così come, inevitabilmente, le relazioni economiche con la Russia (5,0).

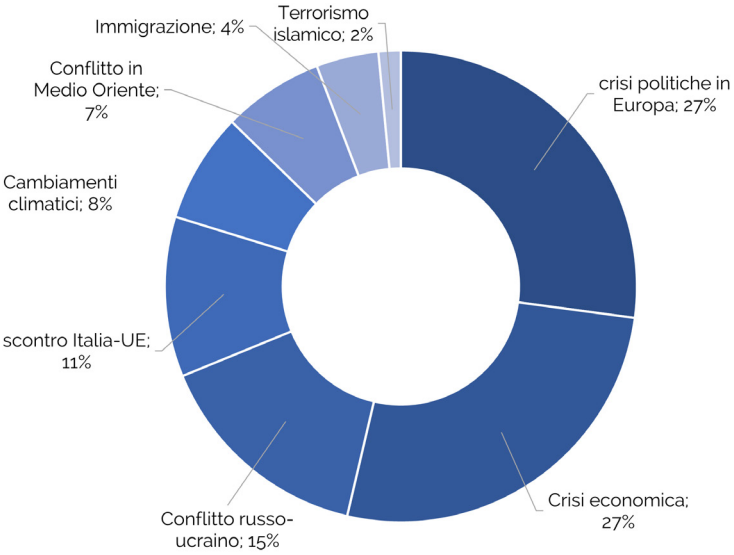
Quali sono le tre maggiori minacce a livello globale?



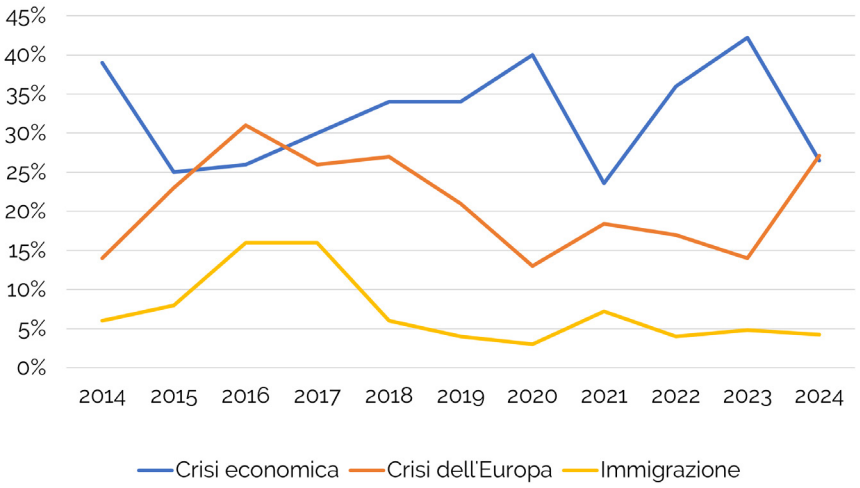
Confronto 2014 - 2024



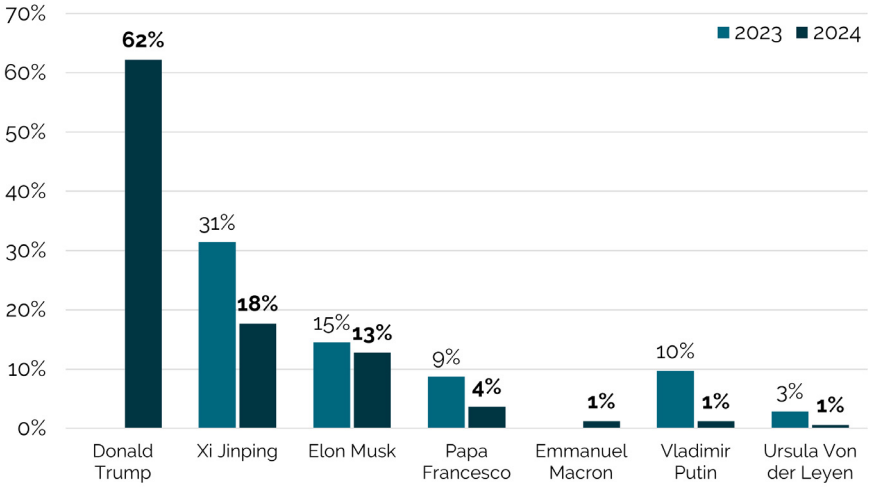
QUALI SONO LE TRE MAGGIORI MINACCE PER L'ITALIA?



CONFRONTO 2014 - 2024

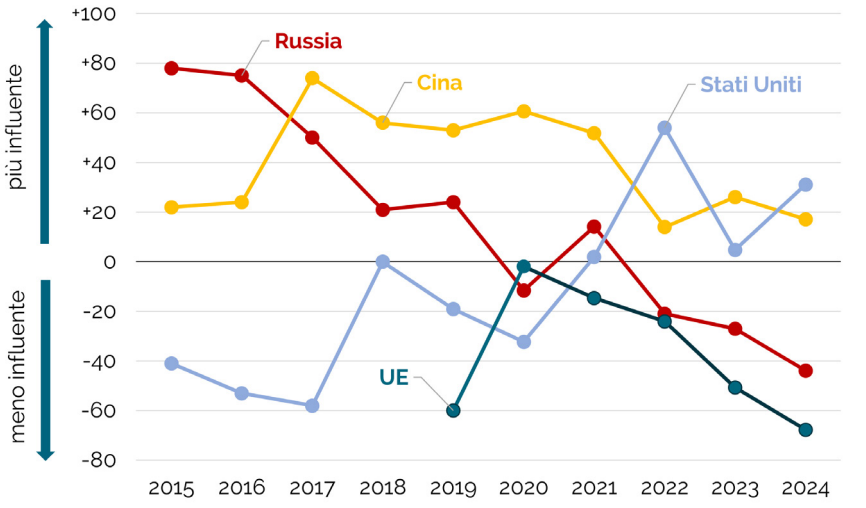


QUALE PENSA SIA STATO IL PERSONAGGIO INTERNAZIONALE PIÙ INFLUENTE DEL 2022?

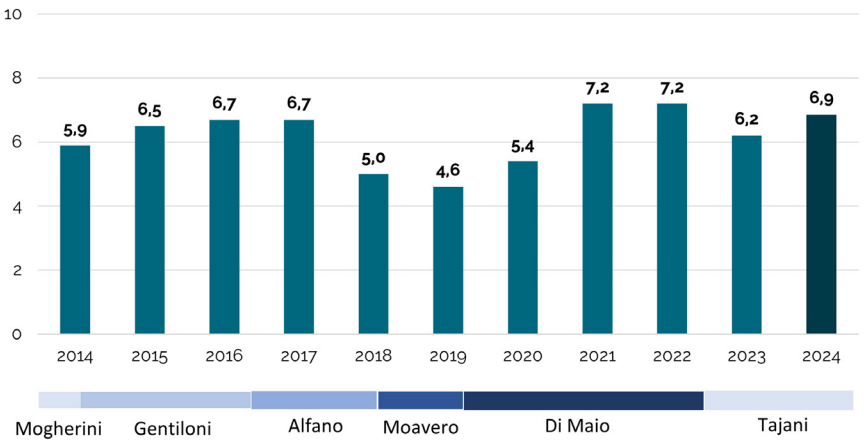


RUSSIA, CINA, STATI UNITI E UNIONE EUROPEA SONO PIÙ O MENO INFLUENTI RISPETTO ALL'ANNO SCORSO?

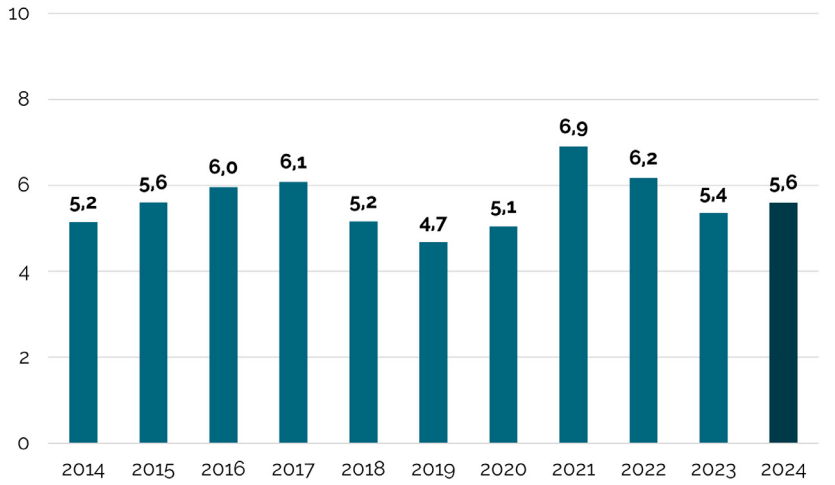
INDICE DI INFLUENZA PERCEPITA



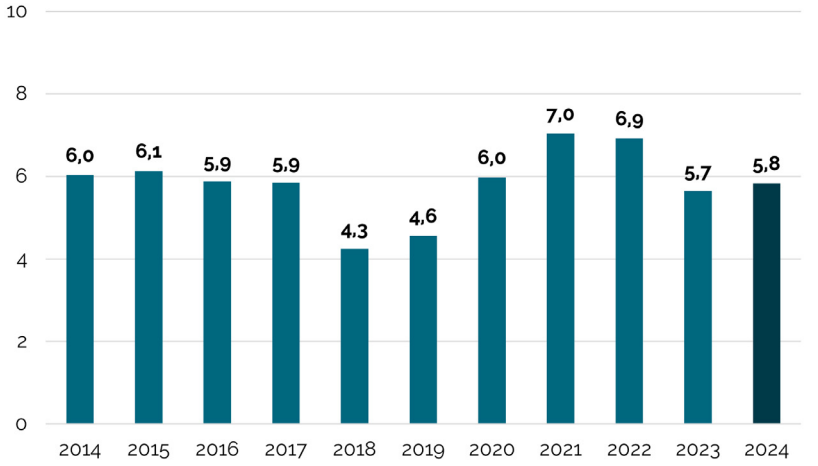
Giudizio complessivo sulla politica estera italiana

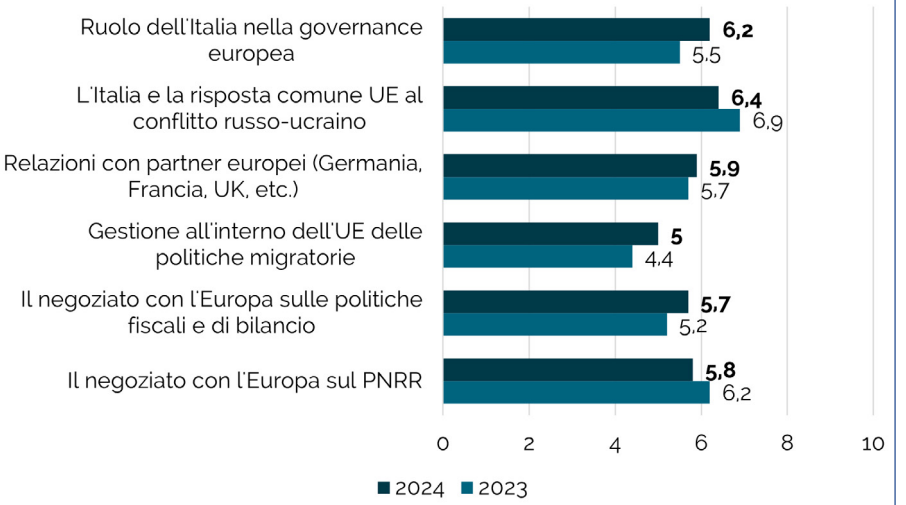


Gestione crisi internazionali

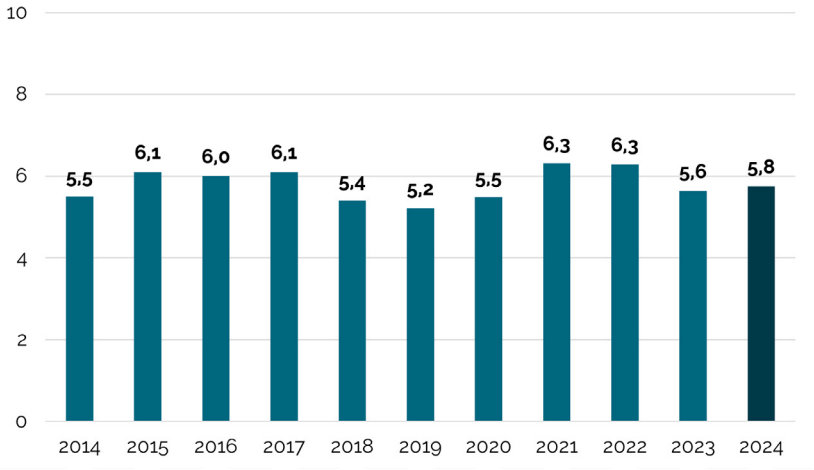


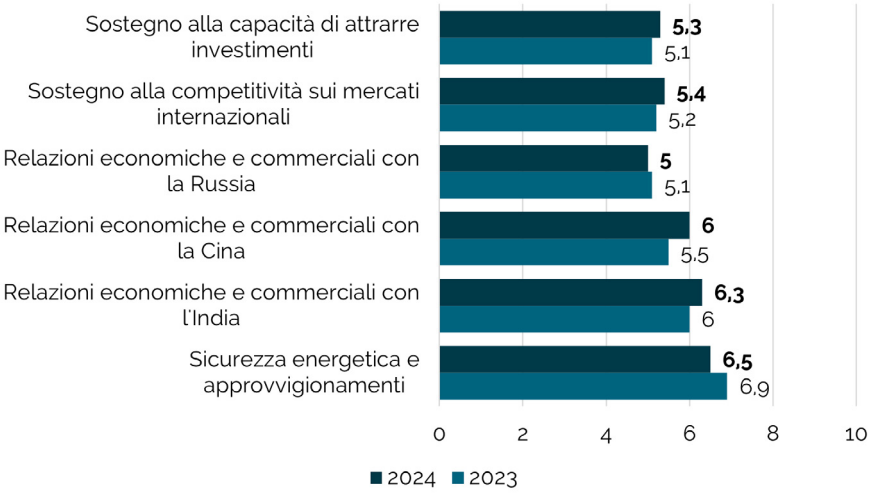
L'Italia in Europa



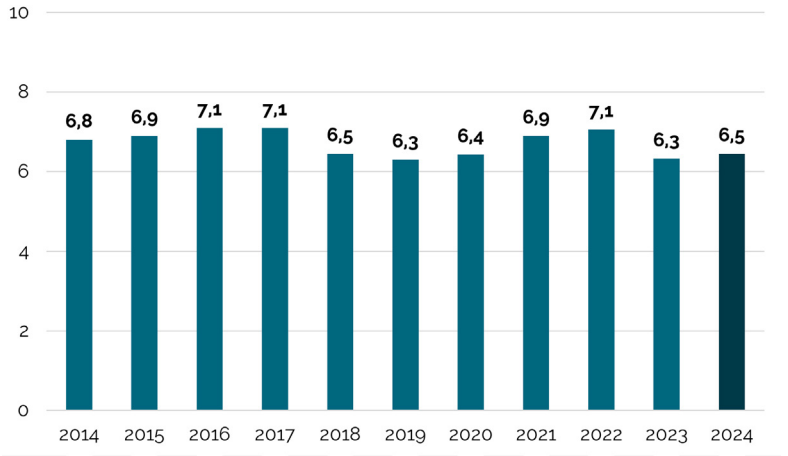


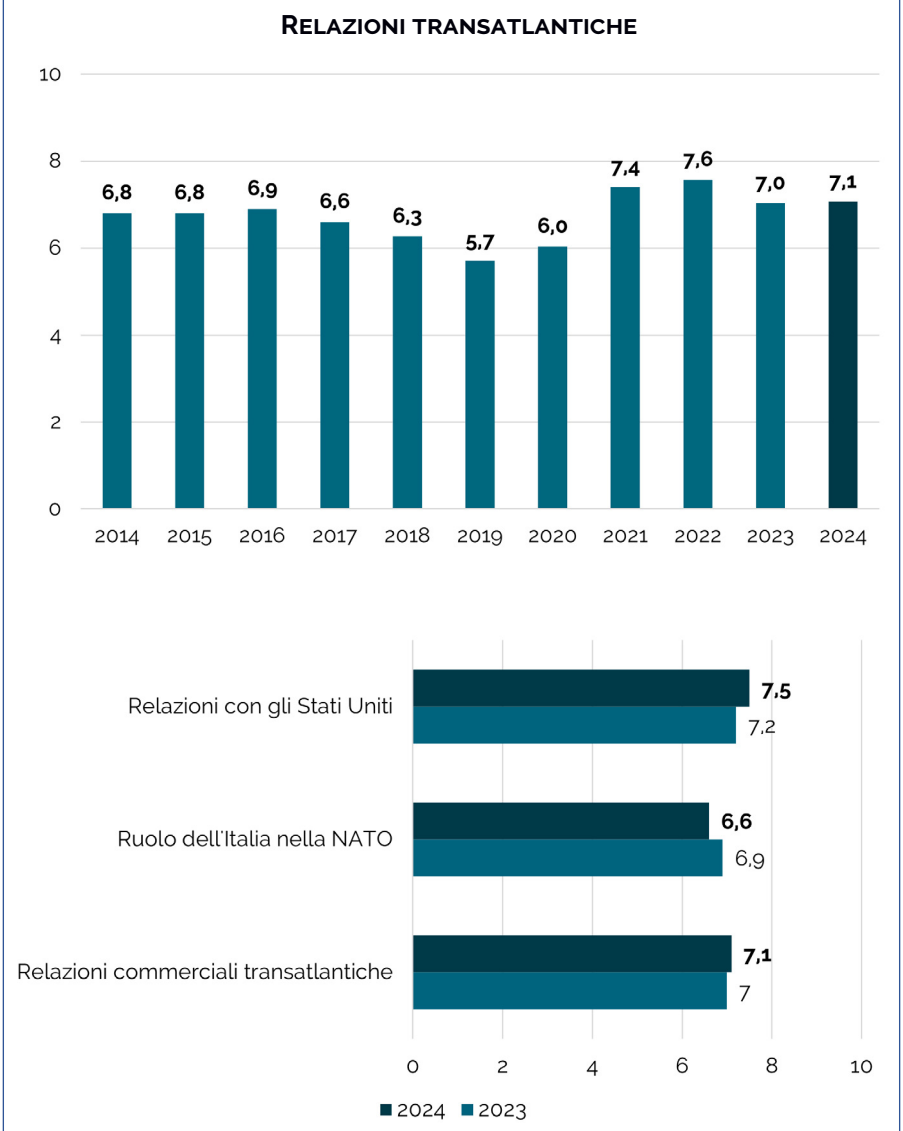
POLITICA ECONOMICA, COMMERCIALE ED ENERGETICA





Difesa e sicurezza




RELAZIONI TRANSATLANTICHE
10
8
6
4
2
0
6,8
6,8
6,9
6,6
6,3
5,7
6,0
7,4
7,6
7,0
7,1
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
Relazioni con gli Stati Uniti
7,5
7,2
Ruolo dell'Italia nella NATO
6,6
6,9
Relazioni commerciali transatlantiche
7,1
7
0
2
4
6
8
10
2024
2023

Vi hanno preso parte

Luca Agosto (*Fidelity*); Alessia Amighini (*Università del Piemonte Orientale e ISPI*); Giancarlo Aragona (*già ambasciatore a Mosca*); Eleonora Ardemagni (*ISPI e Università Cattolica del Sacro Cuore*); Fulvio Attinà (*Università degli Studi di Catania*); Bruna Bagnato (*Università degli Studi di Firenze*); Alessandro Barbera (*La Stampa*); Roberto Barbieri (*Oxfam*); Francesca Baronio (*Rai*); Gaetano Barresi (*GR Rai*); Claudio Bassoli (*Hewlett Packard*); Giuliano Battiston (*giornalista freelance*); Andrea Beccaro (*College of Europe, Natolin – Varsavia*); Leonardo Bellodi (*Luiss Business School*); Marina Benedetti (*Università degli Studi di Milano*); Silvio Beretta (*Università degli Studi di Pavia*); Maria Vittoria Beria (*Comune di Milano*); Mireno Berrettini (*Università Cattolica del Sacro Cuore*); Moreno Bertoldi (*ISPI e DG ECFIN*); Marco Bettin (*Fondazione Italia-Cina*); Simone Bini Smaghi (*Arca*); Gianantonio Bissaro (*Fondazione Invernizzi*); Alberto Bombassei (*Brembo Spa*); Gilberto Bonalumi (*senatore della Repubblica e ISPI*); Massimo Bordignon (*Università Cattolica del Sacro Cuore*); Lorenzo Borga (*Sky*); Luigi Borrè (*Euromilano*); Davide Borsani (*Università Cattolica del Sacro Cuore*); Franco Bruni (*ISPI e Università Bocconi*); Roberto Calugi (*Università Cattolica del Sacro Cuore*); Edoardo Campanella (*DRF Trilateral*); Vincenzo Camporini (*IAI*); Maurizio Caprara (*Corriere della Sera*); Andrea Carati (*Università degli Studi di Milano e ISPI*); Giovanni Carbone (*Università degli Studi di Milano e ISPI*); Maurizio Carbone (*Università di Glasgow*); Claudio Catalano (*Università di Roma La Sapienza*); Uoldelul Chelati Dirar (*Università di Macerata*); Alberto Clò (*Università di Bologna Alma Mater*); Giorgio Comai (*Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa*); Valter Coralluzzo (*Università degli Studi di Torino*); Tommaso Corcos (*Fideuram Intesa Sanpaolo*); Stefania Craxi (*Senato della Repubblica*); Sara Cristaldi (*ISPI*); Enrico Tommaso Cucchiani (*TGI Think Global Investments*); Maria Cuffaro (*Rai*); Stefania Danzi (*Italmobiliare*); Giuseppe De Bellis (*Sky*); Gregorio De Felice

(*Intesa Sanpaolo*); Massimo De Leonardis (*Università Cattolica del Sacro Cuore*); Mario Deaglio (*Università degli Studi di Torino e ISPI*); Franco Debenedetti (*Istituto Bruno Leoni*); Mario Del Pero (*Sciences Po e ISPI*); Giuseppe Dentice (*Istituto per gli Studi Politici "S. Pio V"*); Giampaolo Di Paola (*già ministro della Difesa e Gruppo Italiano Trilateral*); Luigi Donelli (*Radio 24*); David Doninotti (*Aice - Italian Association of Foreign Trade*); Francesca Douglas (*Allianz*); Caterina Epis (*Tenaris*); Liliana Faccioli Pintozzi (*Sky*); Federico Falck (*Gruppo Falck*); Rosalba Famà (*Università Bocconi*); Aldo Ferrari (*Università Ca' Foscari Venezia e ISPI*); Maurizio Ferrera (*Università degli Studi di Milano*); Francesco Fiori (*Comune di Milano*); Carlo Frappi (*Università Ca' Foscari Venezia e ISPI*); Aldo Fumagalli Romario (*Sol Group*); Matteo Fumagalli Romario (*Sol Group*); Lorenzo Galanti (*ITA Italian Trade Agency*); Marzio Galeotti (*Università degli Studi di Milano*); Luca Garavoglia (*Campari Group*); Massimo Gaudina (*Commissione Europea*); Gioia Ghezzi (*Atm e RGI Group*); Michael Giffoni (*già ambasciatore in Kosovo*); Paolo Gila (*Rai*); Serena Giusti (*Scuola Superiore Sant'Anna Pisa e ISPI*); Corrado Giustozzi (*Rexilience*); Giovanni Gorno Tempini (*Cassa depositi e prestiti CDP*); Vincenzo Grasso (*già portavoce Missione NATO Kosovo Force*); Giovanna Gregori (*AIDAF*); Pietro Guastamacchia (*giornalista*); Piero Ignazi (*politologo*); Stefano Iotti (*Università di Bologna Alma Mater*); Agostina Latino (*Università di Camerino e ISPI*); Matteo Legrenzi (*Università Ca' Foscari Venezia*); Sonia Lucarelli (*Università di Bologna Alma Mater*); Paolo Magri (*ISPI*); Stefano Manservisi (*Generali AM*); Emma Marcegaglia (*Marcegaglia Holding e ISPI*); Fabio Marchetti (*Gruppo Generali*); Piergiorgio Marini (*Philip Morris International*); Gianna Martinengo (*DKTS, Digital Knowledge Technologies Services*); Giampiero Massolo (*Mundys*); Angela Mauro (*Fondazione Giangiacomo Feltrinelli*); Alessandro Merli (*Johns Hopkins University SAIS Europe*); Karim Mezran (*Atlantic Council e ISPI*); Alessandro Minuto Rizzo (*NATO Defense College Foundation*); Laura Mirachian (*già ministro Affari Esteri e ONU*); Andrea Moltrasio

(*Confindustria*); Antonella Mori (*Università Bocconi e ISPI*); Pietro Alessandro Motta (*Pirelli*); Massimo Nava (*Corriere della Sera*); Valeria Negri (*Assolombarda*); Marina Ottaway (*Woodrow Wilson Center Washington*); Marilisa Palumbo (*Corriere della Sera*); Gianfranco Pasquino (*Johns Hopkins University*); Gianluca Pastori (*Università Cattolica del Sacro Cuore*); Nicola Pedde (*Institute for Global Studies, IGS*); Marco Pedrazzi (*Università degli Studi di Milano*); Riccardo Perissich (*già DG Industria, Commissione UE*); Marco Peruzzi (*Edison*); Alessandro Pio (*già Asia Development Bank e ISPI*); Kateryna Pishchikova (*eCampus University e ISPI*); Sabina Ratti (*ASviS*); Elisa Rinelli (*Ferrovie dello Stato*); Enrico Rondoni (*TG5 Mediaset*); Emanuele Rossi (*Scuola Superiore Sant'Anna Pisa*); Andrea Rotti (*Ersel*); Fabio Rugge (*Consiglio Atlantico e ISPI*); Paolo Ruggeri (*Open Source Management, OSM*); Nicolò Russo Perez (*Compagnia di Sanpaolo*); Farian Sabahi (*giornalista*); Marcello Sala (*Lycos*); Guido Samarani (*Università Ca' Foscari Venezia*); Alberto Saravalle (*Studio BonelliErede*); Giuseppe Sarcina (*Corriere della Sera*); Ruggero Scaturro (*Global Initiative*); Peter Schechter (*Altamar Global Politics podcast*); Simona Scotti (*Topchubashov Center*); Carlo Secchi (*ISPI e Università Bocconi*); Paolo Segatti (*Università Bocconi e ISPI*); Alberto Simoni (*La Stampa*); Stefano Simontacchi (*Studio BonelliErede*); Andrea Sironi (*Generali e Università Bocconi*); Giuseppe Solinas (*Rai*); Stefano Stefanini (*ISPI e già ambasciatore NATO*); Lucia Tajoli (*Politecnico di Milano e ISPI*); Valeria Talbot (*ISPI*); Roberto Tasca (*A2A*); Massimo Teodori (*giornalista*); Alessandro Terzulli (*Sace*); Enrica Toninelli (*RaiNews24*); Ugo Tramballi (*ISPI*); Marco Tronchetti Provera (*Pirelli*); Marco Turrina (*Vedrai*); Simone Urbani Grecchi (*Intesa Sanpaolo*); Antonio Varsori (*Università degli Studi di Padova*); Arturo Varvelli (*ECFR*); Bernardo Venturi (*IAI*); Elena Verdolini (*Università degli Studi di Brescia*); Matteo Villa (*ISPI*); Antonio Villafranca (*ISPI*).

Gli Autori

Moreno Bertoldi, è Senior Associate Research Fellow dell'Osservatorio di Geoeconomia dell'ISPI. Fino a settembre 2023, è stato consigliere per gli Affari Economici e Finanziari Internazionali presso la Direzione Generale degli Affari Economici e Finanziari (DG ECFIN) della Commissione Europea. Ha ricoperto il ruolo di consigliere speciale per l'Ambasciatore e di Capo della sezione economica e finanziaria presso la Delegazione dell'Unione Europea negli Stati Uniti (2016-21). In precedenza, (2007-15), è stato a capo dell'unità responsabile per i paesi del G20, il Fondo Monetario Internazionale e i G-Groups (G7 e G20) all'interno della Direzione Generale degli Affari Economici e Finanziari della Commissione Europea. È stato rappresentante della Commissione Europea nel Gruppo di lavoro Framework del G20 (2010-15); responsabile della sezione economica e finanziaria presso la Delegazione della Commissione Europea negli Stati Uniti (2001-06) e della sezione politica ed economica presso la Delegazione della Commissione Europea in Giappone (1996-2001). È entrato a far parte della Commissione Europea nel maggio 1990.

Franco Bruni è presidente dell'ISPI, dove è Co-head dell'Osservatorio Europa e Governance Globale. Professore Emerito presso il Dipartimento di Economia dell'Università Bocconi, dove è stato ordinario di Teoria e politica monetaria internazionale e membro del Consiglio di Amministrazione dell'Università. Ha studiato all'Università Bocconi e al Massachusetts Institute of Technology. In Bocconi è Fellow dell'Institute for European Policymaking. È Honorary

Member della Société Universitaire Européenne de Recherches Financières (Suerf), che ha presieduto fino al 2000. È il membro italiano dello European Shadow Financial Regulatory Committee. È stato vice presidente di UniCredit & Universities Foundation. Nei lavori di preparazione del G20 è stato per alcuni anni Co-Chair di task force T20 sull'architettura finanziaria internazionale.

Alessandro Colombo è professore di Relazioni internazionali all'Università degli Studi di Milano e dirige il Programma Relazioni Internazionali dell'ISPI. È autore di numerosi saggi sugli aspetti concettuali delle relazioni internazionali su specifici problemi di sicurezza regionale in Europa. Le sue pubblicazioni includono: *La disunità del mondo. Dopo il secolo globale* (2010); *Tempi decisivi. Natura e retorica delle crisi internazionali* (2014); *La grande trasformazione della guerra contemporanea* (2015); *Guerra civile e ordine politico* (2021); e *Il governo mondiale dell'emergenza. Dall'apoteosi della sicurezza all'epidemia dell'insicurezza* (2022).

Mario Del Pero è professore di Storia internazionale a Sciences Po. È autore o co-autore di nove libri e ha pubblicato articoli in importanti riviste accademiche, tra cui *The American Historical Review*, *The Journal of American History*, *Diplomatic History* e *Cold War History*. Il suo prossimo libro, *In the Shadow of the Vatican: Religion, Microhistory, and the Global Cold War*, sarà pubblicato quest'anno dalla Cambridge University Press. Contribuisce regolarmente con commenti su affari attuali a testate come *The Washington Post*, *The Guardian*, *Le Monde*, *Politico*, *The Hill* e *Le Figaro*. Prima di entrare a Sciences Po, ha insegnato per 11 anni all'Università di Bologna. Ha inoltre svolto borse di studio e cattedre presso istituzioni come Columbia University, New York University, The Graduate Institute of Geneva, University of Edinburgh, SAIS-Johns Hopkins, Istituto Universitario Europeo e il Kluge Center presso la Library of Congress.

Filippo Fasulo è Senior Research Fellow e Co-Head del Centro Geoeconomia dell'ISPI. È anche professore a contratto presso l'Università Cattolica di Milano e Ricercatore affiliato presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. In precedenza è stato direttore del Centro Studi per l'Impresa della Fondazione Italia-Cina (CeSIF) e membro del comitato scientifico e della redazione di Mondo Cinese. Ha conseguito un dottorato in Istituzioni e Politiche presso l'Università Cattolica di Milano e, nel 2012, un MSc presso la London School of Economics (Lse). È stato inoltre segretario accademico della sezione cinese del Dipartimento di Studi sull'Estremo Oriente dell'Accademia Ambrosiana fino al 2023. Ha curato il Rapporto Annuale del CeSIF dal 2017 al 2021 e, nel 2017, è stato selezionato per il Young Sinologist Visiting Programme dalla Shanghai Academy of Social Sciences.

Giovanni Grevi è Senior Fellow presso il Centre for Security, Diplomacy and Strategy (CSDS) della Brussels School of Governance (BSoG-VUB) e Senior Associate Fellow di ISPI e EPC. Insegna Politica estera europea e Relazioni internazionali al BSoG-VUB, al Collegio d'Europa (Bruges) e a Sciences Po (Parigi). Ha lavorato e pubblicato ampiamente su politica estera e di sicurezza dell'UE, ordine globale, previsione, politica estera statunitense e politica e istituzioni dell'UE. Tra il 2016 e il 2020, è stato Senior Fellow e responsabile del programma "Europa nel mondo" presso lo European Policy Centre (Epc). In precedenza, ha ricoperto il ruolo di direttore e Senior Research presso la Foundation for International Relations and External Dialogue (Fride) (2010-15). È stato Senior Research Fellow presso l'Istituto dell'Unione Europea per gli Studi sulla Sicurezza (Euiss) dal 2005 al 2010 e Policy Analyst e Associate Director of Studies presso l'Epc (1999-2005).

Erik Jones è direttore del Robert Schuman Centre for Advanced Studies presso l'Istituto Universitario Europeo. È autore di *The Politics of Economic and Monetary Union* (2002),

Economic Adjustment and Political Transformation in Small States (2008) e *The Year the European Crisis Ended* (2014). Ha co-curato importanti pubblicazioni accademiche, tra cui *The Oxford Handbook of the European Union* (2012) e *The Oxford Handbook of Italian Politics* (2015). Scrive regolarmente per il *Financial Times*, il *New York Times* e altri media internazionali.

Massimo Lombardini ha lavorato nel settore energetico in Italia e in altri paesi. Dal 1994 al 2019, ha operato presso la Direzione Generale per l'Energia della Commissione Europea, occupandosi di politiche energetiche, infrastrutture, tecnologia e relazioni internazionali. Dal 2020 collabora con l'ISPI come Associate Research Fellow. È autore di oltre 40 articoli sull'energia ed è il coordinatore scientifico dell'Executive Master in Geopolitica dell'Energia organizzato dall'ISPI. Ha una laurea in geologia presso l'Università degli Studi di Milano e un Master in Relazioni Internazionali presso l'Université Libre de Bruxelles (ULB).

Paolo Magri è presidente del Comitato Scientifico dell'ISPI e docente di Relazioni Internazionali all'Università Bocconi. È membro del Comitato Strategico del Ministero degli Affari Esteri; membro dello Europe Policy Group del World Economic Forum (Davos); membro dell'Advisory Board di Assolombarda e del Consiglio di Amministrazione della LUISS. Giornalista pubblicista, è regolarmente ospite in qualità di commentatore presso reti televisive e radiofoniche. Per Mondadori ha curato – fra gli altri – *L'Europa nella età della insicurezza* (con Alessandro Colombo, 2024), *Il Conflitto senza fine* (2024), *Il mondo secondo Trump* (2017), *Il mondo di Obama* (2016) e *Il marketing del terrore* (con Monica Maggioni, 2016).

Antonio Missiroli ha ricoperto il ruolo di segretario generale aggiunto della NATO per le Sfide di Sicurezza Emergenti dal 2017 al 2020. In precedenza, è stato direttore dell'Istituto

dell'Unione Europea per gli Studi sulla Sicurezza (EUISS) a Parigi (2012-17) e ha lavorato presso il Bureau of European Policy Advisers (BEPA) della Commissione Europea (2010-12), come direttore degli Studi presso il European Policy Centre a Bruxelles (2005-2010), come Senior Research Fellow presso il W/EU Institute for Security Studies a Parigi (1998-2005) e come giornalista professionista specializzato in affari europei. Ha inoltre insegnato presso il Collegio d'Europa a Bruges (2010-20), Sciences Po a Parigi (dal 2013), la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa (dal 2017) e SAIS Europe a Bologna (2009-13 e nuovamente dal 2022).

Antonella Mori è Head del Programma America Latina dell'ISPI, dove anche coordina e insegna corsi di economia al Master in Diplomacy. Dal 1987 svolge attività di ricerca sull'economia dei paesi latinoamericani e insegna corsi di economia presso l'Università Bocconi. Ha pubblicato numerosi articoli in riviste, libri e giornali sull'America Latina e ha partecipato a numerose conferenze e seminari, sia in Italia che in America Latina. In occasione della V Conferenza Italia-America Latina (Farnesina, Roma, 5-6 ottobre 2011) ha ricevuto dal Ministero degli Affari Esteri la targa d'argento per aver favorito il rafforzamento delle relazioni Italia-America Latina. Ha conseguito la Laurea in Discipline Economiche e Sociali all'Università Bocconi, il Master in Economics of Latin America al Queen Mary Westfield College (Londra) e il Dottorato di Ricerca in Scienze Economiche all'Università Cattolica di Milano.

Paola Morselli è Junior Research Fellow presso ISPI, con una specializzazione negli studi asiatici. Ha conseguito una laurea in Lingue, Culture e Società dell'Asia e dell'Africa Mediterranea presso l'Università Ca' Foscari di Venezia, con un focus su Corea, Giappone e Cina, e un Master in Studi Europei e Internazionali presso l'Università di Trento. Durante il suo percorso accademico, ha trascorso un anno presso la

Seoul National University in Corea del Sud. La sua ricerca si concentra sull'Asia, con particolare attenzione alle dinamiche politiche di Cina e Corea, nonché al Sud-est asiatico, con un focus su Myanmar, Thailandia e Filippine.

Fausto Pocar è professore Emerito di Diritto Internazionale e già preside e prorettore dell'Università di Milano. È dottore Honoris Causa presso le Università di Anversa e Buenos Aires. È stato delegato italiano all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, alla Commissione per i Diritti Umani, al Comitato per lo Spazio Esterno e membro e presidente di organi e corti delle Nazioni Unite: Comitato per i Diritti Umani (1984-2000), giudice del Tribunale Penale Internazionale per l'ex Jugoslavia (2000-17) e della Camera d'Appello del Tribunale per il Ruanda (2000-15). Attualmente è giudice ad hoc presso la Corte Internazionale di Giustizia (2017-24) e membro della Corte Permanente di Arbitrato. È autore di centinaia di pubblicazioni e ha tenuto conferenze in numerose università in tutto il mondo. È segretario generale dell'Institut de droit international; già presidente della Società Italiana di Diritto Internazionale ed Europeo; presidente onorario dell'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario (Sanremo); vicepresidente della Commissione per i Diritti Umani dell'Accademia Nazionale dei Lincei (Roma). Nel 2014 ha ricevuto l'onorificenza di cavaliere di Gran Croce dal presidente della Repubblica Italiana.

Eleonora Tafuro Ambrosetti, è Senior Research Fellow del Centro Russia, Caucaso e Asia Centrale dell'ISPI. In precedenza, è stata borsista Marie Curie Fellow presso la Middle East Technical University (METU) ad Ankara, in Turchia, dove ha anche conseguito un dottorato in Relazioni Internazionali. Ha svolto attività di ricerca presso l'ufficio di Bruxelles della Foundation for International Relations and Foreign Dialogue (FRIDE) e come assistente di ricerca presso il Centre for International Affairs di Barcellona (CIDOB). Ha vissuto, studiato e svolto attività di ricerca a Londra, Yerevan,

San Pietroburgo e Cipro del Nord. Eleonora è un'esperta di Eurasia e delle sue potenze regionali (Russia e Turchia, incluse le loro relazioni con l'UE), oltre che di visioni non occidentali delle relazioni internazionali e del soft power.

Valeria Talbot è Senior Research Fellow e responsabile del Centro Medio Oriente e Nord Africa dell'ISPI. È inoltre docente al Master in Studi sul Medio Oriente presso l'Alta Scuola di Economia e Relazioni Internazionali (ASERI) dell'Università Cattolica di Milano. I suoi principali ambiti di ricerca includono le relazioni euro-mediterranee, la politica interna ed estera della Turchia, le monarchie del Golfo e la geopolitica del Medio Oriente. È attivamente impegnata come studiosa, partecipando a progetti di ricerca e pubblicando numerosi articoli, saggi e libri.

Lucia Tajoli è professore ordinario di Politica Economica presso il Dipartimento di Ingegneria Gestionale del Politecnico di Milano. È Senior Associate Research Fellow dell'ISPI. In precedenza docente presso l'Università Bocconi, è poi diventata professore associato al Politecnico di Milano. Ha conseguito la laurea in Economia Politica nel 1988 e il dottorato in Economia presso l'Università Bocconi nel 1994. Attualmente insegna corsi di Economia, Economia Internazionale, Mercati Internazionali e Istituzioni Europee presso il Politecnico di Milano nei programmi di laurea e post-laurea (MBA, EMBA). La sua attività di ricerca si concentra su temi teorici ed empirici legati al commercio internazionale e all'integrazione economica tra paesi, con particolare attenzione alla frammentazione internazionale della produzione e alle applicazioni dell'analisi delle reti. Su questi temi ha pubblicato centinaia di articoli scientifici in riviste nazionali e internazionali, volumi collettivi e working paper.

Ugo Tramballi è Senior Advisor dell'ISPI, responsabile dell'India Desk. Ha iniziato la sua carriera giornalistica al *Giornale* nel 1976. Dal 1983 al 1987 è stato corrispondente

per il Medio Oriente a Beirut, seguendo come inviato di guerra i conflitti in Libano, Iran, Iraq, Afghanistan e svolgendo un'ampia copertura giornalistica in India e Pakistan. Dal 1987 al 1991 è stato corrispondente da Mosca e successivamente inviato globale e columnist per il quotidiano economico italiano *Il Sole 24 Ore*. È membro dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) di Roma ed è Media Leader del World Economic Forum. Tra i suoi libri: *Il sogno incompiuto. Uomini e storie d'Israele*. Contribuisce regolarmente al Rapporto Annuale dell'ISPI e ha curato i rapporti ISPI: *India: The Modi Factor* (2018), *India's Global Challenge* (2019) e *Looking West: The Rise of Asia in the MENA Region* (2020). Sul sito dell'ISPI pubblica un blog settimanale sugli affari internazionali, "Slow News".

Matteo Villa è Senior Research Fellow e co-responsabile dell'ISPI Data Lab, che monitora tendenze geopolitiche e geoeconomiche (tra cui i flussi migratori e l'evoluzione della pandemia di Covid-19). È co-chair della Task Force T20 sulla Salute Globale e Covid-19, oltre a essere membro della Task Force T20 sulla Migrazione. Ha conseguito un dottorato di ricerca in Politica Comparata presso la Facoltà di Scienze Politiche, Economiche e Sociali dell'Università di Milano. In passato, presso ISPI, ha coordinato l'Energy Watch, curato l'Atlante Geopolitico ISPI/Treccani e gestito RAstaNEWS, un progetto macroeconomico a livello EMU finanziato dal programma FP7. Il dott. Villa è specializzato in governance della salute globale, governance delle migrazioni internazionali, modelli statistici, politica europea e tematiche energetiche.

Antonio Villafranca è vice presidente per la Ricerca dell'ISPI. Dirige l'attività di ricerca dell'Istituto ed è Co-Head dell'Osservatorio Europa e Governance Globale. All'ISPI ha coordinato vari progetti di ricerca finanziati da Istituzioni italiane (come l'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento italiano) e dal Parlamento e Commissione europea (Gr:een, Rastanews, Trade and Economic Relations with

Asia, e Parlatrade). Dal 2001 insegna International Relations all'Università Bocconi di Milano. Ha realizzato numerose pubblicazioni sull'economia e sulla governance mondiale ed europea tra cui: *EU Economy: Fit for the Future?* (con C. Altomonte 2023); *New Fiscal Rules: The EU after Covid and the War* (con F. Bruni e D. Tentori 2022); *Europe in Identity Crisis. The Future of the EU in the Age of Nationalism* (con C. Altomonte 2020); *The Quest for Global Monetary Policy Coordination* (con F. Bruni e J. Siaba Serrate 2019). È responsabile del progetto "NEXT-Empowering Future Leaders" e ha curato per l'ISPI il Think7 Italy (T7) nel 2024 e il Think20 Italy (T20) nel 2021.