

ISPI Rapporto 2017

L'ETÀ DELL'INCERTEZZA SCENARI GLOBALI E L'ITALIA

A cura di A. Colombo e P. Magri



L'età dell'incertezza

Scenari globali e l'Italia
Rapporto ISPI 2017

A cura di Alessandro Colombo e Paolo Magri

ISPI

Indice

Introduzione

Alessandro Colombo e Paolo Magri.....9

Parte Prima - Gli scenari globali

1. La crisi di legittimità: gli Usa e l'ordine mondiale

Alessandro Colombo27

2. La questione Brexit, il futuro politico dell'Europa

Beda Romano39

3. La crisi nella democrazia rappresentativa

Alberto Martinelli51

4. Insicurezza economica e diseguaglianze:

i rischi politici

Maurizio Ferrera65

5. Siria e Libia, le crisi continuano

Armando Sanguini77

6. La galassia jihadista in cambiamento

Andrea Plebani89

7. L'economia globale nel 2016: “distruzione creatrice” o “creazione distruttrice”? <i>Mario Deaglio</i>	103
8. Brics ed emergenti: aumentano le differenze <i>Alessandro Pio</i>	107
Parte Seconda - L'Italia	
9. La politica estera del governo Renzi (anno III) <i>Ugo Tramballi</i>	121
10. Italia, un motore a cilindrata ridotta <i>Mario Deaglio</i>	133
11. Lo stand by dell'integrazione europea: proteste e debolezze italiane <i>Franco Bruni</i>	143
12. Oltre il Migration Compact: la gestione italiana della crisi migratoria <i>Fulvio Attinà</i>	159
13. Questione libica: ragioni e limiti delle scelte italiane <i>Arturo Varvelli</i>	171
2017: la pagella dell' <i>expert panel</i>	179
Appendice	193
Una breve sintesi cronologica.....	197
Gli autori	233

Introduzione

Negli ultimi mesi abbiamo assistito a un'ulteriore e brusca radicalizzazione delle incertezze sul futuro del sistema internazionale e delle singole aree regionali. Tali incertezze abbracciano, tanto per cominciare, la distribuzione internazionale del potere e del prestigio, stretta tra la perdita d'orientamento della leadership americana, la crescita ancora incerta degli altri potenziali poli di un possibile sistema multipolare e la diffusione di potenza testimoniata dalla proliferazione di minacce non convenzionali da parte di attori non statuali. Altrettanto incerta appare l'evoluzione politica e istituzionale dei singoli attori, a cominciare proprio da quelli più importanti, simboleggiata da un lato dalla crisi di efficienza e legittimità delle democrazie rappresentative e, dall'altro, dall'involuzione o dalla paralisi delle istituzioni internazionali, con particolare riferimento proprio all'Unione Europea. Sullo sfondo, infine, permangono le incertezze sulla globalizzazione e sulla crescita economica, che alimentano incertezze e fragilità sociali destinate a saldarsi a propria volta con la crisi politica e istituzionale dei singoli stati e delle loro istituzioni comuni.

Sebbene tutte queste incertezze siano presenti da almeno un decennio, l'evoluzione dell'ultimo anno le ha, se non aggravate, messe definitivamente al centro della scena: dalla vittoria della Brexit, con la conseguente incertezza sul futuro dei rapporti tra Regno Unito e UE, ai nuovi successi dei movimenti nazionalisti e populistici in vari paesi europei; dalla sconcertante paralisi della comunità internazionale di fronte alla guerra in Siria alla nuova ondata di attacchi terroristici in Europa; dalle nuove crisi sia economiche sia politiche in paesi-pivot delle rispettive regioni quali il Brasile, il Sudafrica, l'Egitto e la Turchia fino alla vittoria di Do-

nald Trump alle elezioni presidenziali negli Stati Uniti, destinata ad alimentare nuove e imponenti incertezze tanto nei rapporti tra Stati Uniti ed Europa, quanto nella residua tenuta del tessuto multilaterale della convivenza internazionale, quanto negli equilibri economici internazionali.

Tema dell'edizione 2017 del Rapporto Ispi è, appunto, questa diffusione dell'incertezza, che complica i calcoli di tutti gli attori politici ed economici, ma non risparmia neppure le categorie e gli strumenti interpretativi che siamo stati abituati a impiegare per tutto l'ultimo trentennio. Il primo capitolo offre uno sguardo d'insieme su questo smottamento. Alla sua superficie, la successione di shock politici dell'ultimo anno basterebbe già a produrre un processo a cascata d'incertezze sul futuro della politica estera americana, sulla tenuta di quello che resta del tessuto multilaterale della convivenza internazionale oltre che, naturalmente, sull'evoluzione delle crisi che stanno già scuotendo lo scenario internazionale, a partire da quella spaventosa in Siria. Ma, al di sotto di queste incertezze congiunturali, è l'intero assetto delle relazioni internazionali a essere sprofondato in una fase di turbolenza, destinata a minare sul nascere la possibilità di nutrire aspettative ragionevoli sul futuro, sulla base delle quali prendere le proprie decisioni e prevedere o comprendere quelle degli altri.

Tutte le dimensioni fondamentali del contesto internazionale sono coinvolte in questo processo. In primo luogo, e non casualmente, la gerarchia del potere e del prestigio, la cui continua redistribuzione costituisce uno dei motori fondamentali dell'insicurezza che coinvolge quasi tutti gli attori dell'attuale quadro internazionale, tanto da chiamare in causa la loro stessa identità nazionale o culturale. Altrettanto fluido, non casualmente, si sta rivelando il disegno degli allineamenti internazionali, cioè l'identità e l'estensione delle alleanze, delle partnership e delle semplici collaborazioni informali. Mentre una crisi contemporanea della legittimità e delle aspettative abbraccia tutte le dimensioni fondamentali dell'ordinamento politico-giuridico esistente, a partire proprio dai "principi strutturali" sui quali è fondato qualunque modello storico di convivenza internazionale: quelli che prescrivono 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.

Al vertice di questo collasso delle aspettative sta, come avviene ormai da diversi anni, il paese che le aspettative avrebbe dovuto produrle sia per sé sia per gli altri, gli Stati Uniti. Il passaggio da Barack Obama a Donald Trump non può che esacerbare l'incertezza sui futuri orientamenti della politica estera americana. Ma, intanto, è difficilmente un caso che l'unica cosa sulla quale il presidente neoeletto ha messo l'accento senza ambiguità – lo slogan dell'*America First* – rinomina in termini enfatici la stessa preoccupazione che aveva già accomunato non soltanto le due ultime amministrazioni ma, potremmo dire, tutte le amministrazioni americane del dopoguerra fredda: la convinzione che gli impegni internazionali degli Stati Uniti siano diventati eccessivi e, alla lunga, insostenibili, e che la grande sfida della politica estera americana sia trovare un modo di riportare in equilibrio impegni e risorse (inducendo gli alleati a fare di più, per esempio, o diminuendo il numero dei nemici).

L'impatto del cambio di amministrazione negli Stati Uniti investe un'Europa già alle prese con l'altro grande shock politico del 2016: la scelta britannica di lasciare l'Unione Europea. Questo trauma, esaminato da Beda Romano nel secondo capitolo, costituisce già di per sé uno spartiacque per la storia comunitaria, almeno nel senso che mai prima di oggi un paese aveva deciso di lasciare il progetto europeo. Ma, nello stesso tempo, apre una nuova fase di incertezza e di prevedibili tensioni, non solo tra il Regno Unito e i suoi partner, ma anche tra gli stessi partner della Gran Bretagna. Quest'ultima vorrebbe poter continuare ad avere accesso al mercato unico, ma senza sottostare ai quattro principi comunitari: la libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone. Molti paesi sono contrari; alcuni governi sono pronti in cuor loro ad accettare una situazione ambigua, sia perché alleati tradizionali del Regno Unito, sia perché vorrebbero loro stessi rivedere la clausola di libera circolazione delle persone.

Questa stagione d'incertezze si configura, oltre tutto, sullo sfondo della continua crescita dei partiti e dei movimenti populisti e

alla vigilia di decisivi appuntamenti elettorali in Olanda, Francia e Germania. Quello che rischia d'instaurarsi, e probabilmente si è già instaurato, è un micidiale circolo vizioso. Da un lato, se oggi i partiti populistici hanno successo è anche perché l'attuale assetto europeo è in crisi. L'Unione non è più propriamente confederale, ma non è neppure pienamente federale. Dall'altro lato, il salto da un sistema confederale a un sistema federale appare, in questo momento, difficile se non impraticabile. In primo luogo, in quanto l'immagine dell'Unione si è talmente incrinata agli occhi delle opinioni pubbliche che lo stesso establishment politico è tentato spesso di prendere le distanze dalla costruzione europea. In secondo luogo, sebbene negli ultimi mesi i paesi fondatori si siano incontrati in vari formati nel tentativo di ridare slancio all'integrazione europea, le differenze nazionali sono sempre più evidenti. La Germania e la Francia si appoggiano a vicenda pubblicamente, ma la forza relativa della Repubblica Federale rispetto al partner francese indebolisce la tradizionale alleanza tra i due paesi. Infine, in un contesto segnato dalla dirompente decisione inglese, dal crescente populismo europeo e dal moltiplicarsi di tensioni nazionali, l'Europa non sembra poter contare sulla Commissione europea. Fin dai primi mesi del suo mandato, iniziato alla fine del 2014, il desiderio di Jean-Claude Juncker di essere alla guida di un esecutivo comunitario fortemente politico non è piaciuto a molti governi che, nei fatti, si sono sentiti esautorati. Il rapporto di fiducia che dovrebbe legare l'esecutivo comunitario ai governi nazionali sembra essersi incrinato. Tanto che molti governanti dichiarano ormai esplicitamente la preminenza del Consiglio europeo rispetto alla Commissione europea e del metodo intergovernativo rispetto al metodo comunitario.

Dietro la crisi dell'assetto comunitario, tuttavia, altre crisi persino più profonde stanno investendo gli assetti politici e sociali dei paesi europei. La prima, che riguarda le stesse istituzioni politiche democratiche, è affrontata nel terzo capitolo da Alberto Martinelli, che la interpreta non come una crisi di regime politico, ma come una crisi di funzionamento, vale a dire più come una crisi *nella* democrazia che come una crisi *della* democrazia. Una democrazia rappresentativa è solida quando un governo, legittimato dal voto

libero della maggioranza, si dimostra capace di governare la complessità dei problemi. Efficienza/efficacia e legittimità sono dimensioni strettamente connesse e il grado e il modo in cui sono presenti in un sistema politico definisce la qualità democratica. Oggi l'erosione della sovranità, il tramonto delle ideologie, la trasformazione dei partiti politici, elezioni pressoché continue e il condizionamento dei vecchi e nuovi media, fanno sì che la maggior parte dei leader politici delle democrazie occidentali siano in difficoltà, promettano in campagna elettorale ciò che non sono in grado di mantenere una volta al governo e cerchino di recuperare il consenso declinante mediante un'eccessiva personalizzazione della leadership e il ricorso alla retorica populista, con il risultato di mettere in moto una spirale tra scarsa efficienza decisionale e declinante legittimazione politica.

La principale conseguenza della crisi della rappresentanza democratica in Europa è il rischio che il potere razionalizzante dei partiti e delle istituzioni venga fortemente ridotto da flussi di umori politici, labili e volubili, con la conseguenza di innescare un circolo vizioso tra governi deboli e di corto respiro e movimenti populistici di protesta senza prospettive proprio nel momento in cui più forte è l'esigenza di avere governi legittimi ed efficienti che siano in grado di affrontare un insieme di crisi intrecciate: economico-finanziaria, dei migranti e profughi, del terrorismo fondamentalista. Il sintomo principale della crisi della rappresentanza democratica è la crescita di leader, movimenti e partiti populistici. Ogni mobilitazione populista ha alla sua radice una crisi di rappresentanza e una debolezza delle istituzioni politiche. Proprio per questa ragione, il populismo nelle democrazie consolidate dell'Europa e del Nord America non può essere liquidato come fenomeno anti-democratico, dal momento che vive "all'ombra della democrazia" ed è il sintomo di un suo cattivo funzionamento.

L'altro grande fattore di destabilizzazione, legato al precedente, è la drammatica crescita delle diseguaglianze e dell'insicurezza esaminata nel capitolo di Maurizio Ferrera. Dal punto di vista della distribuzione di reddito e ricchezza, la globalizzazione ha prodotto due effetti contrastanti: un netto miglioramento del benessere e delle condizioni di vita nei paesi in via di sviluppo con una con-

seguinte diminuzione della disegualianza fra il Nord e il Sud del mondo; un altrettanto netto incremento delle differenze di reddito fra strati sociali all'interno dei paesi sviluppati, ossia maggiore disegualianza.

Questo forte aumento della disegualianza, a sua volta, sta provocando una vera e propria "disarticolazione" della struttura sociale in termini di chance di vita: opportunità, interessi, orizzonti, connessioni. In alto troviamo un'élite quasi interamente "inglobata", cioè pienamente inserita nei circuiti globali, in grado di consumare e vivere in un mondo senza confini. Per questa élite la globalizzazione è stata ed è un grande vantaggio in termini di reddito, ricchezza, opportunità, incluse le opportunità d'influenza politica. In mezzo vi è il ceto medio, che è in qualche modo connesso ai circuiti globali, consumatore di molti beni e servizi resi accessibili proprio dalla globalizzazione (dai voli low cost a computer, cellulari e così via), ma i cui redditi hanno nel complesso registrato una stagnazione e durante la crisi addirittura una riduzione. Molte famiglie di questo strato hanno perso il lavoro e/o hanno dovuto ridimensionare il tenore di vita, così che della globalizzazione percepiscono soprattutto gli aspetti negativi sul piano della sicurezza. In basso troviamo invece i "deprivati" e gli "esclusi", i quali subiscono praticamente solo i costi dell'apertura, senza esserne necessariamente consapevoli. Con l'aggravante che la mobilità ascendente fra gli strati è sempre più bassa, sia all'interno sia fra generazioni. L'élite vive nella e "usa" a proprio vantaggio la globalizzazione. Lo strato intermedio la "vede", lambisce i suoi frutti, ma ne è anche minacciato e spesso colpito. Pensa ai propri figli e sa che le loro chance di ascendere nella scala sociale sono molto più basse rispetto a quelle di discendere. Lo strato che si trova in basso ha una consapevolezza distante della globalizzazione e ne è prevalentemente schiacciato senza poter veramente accedere ai suoi vantaggi.

A rendere questa condizione ancora più insidiosa anche politicamente – come mostra appunto il successo dei partiti e dei movimenti populistici – contribuisce il fatto che i tre strati sono esposti in maniera molto diversa anche ai flussi migratori e alle loro conseguenze. Quale che sia l'impatto aggregato dell'immigrazione

sull'economia, gli immigrati non si distribuiscono uniformemente fra territori, settori occupazionali, quartieri, scuole e così via. Le élite cosmopolite non ne sono concretamente toccate. I ceti intermedi e, soprattutto, i più poveri incontrano invece l'immigrazione nella propria vita quotidiana, sperimentano direttamente le tensioni dovute alle distanze culturali e sociali, ai rischi di perdere il lavoro o benefici sociali (minaccia particolarmente avvertita dai più poveri). Con la comparsa del neo-terrorismo fondamentalista, inoltre, l'immigrazione ha portato anche i rischi di ordine pubblico e di sicurezza personale. Questo è un altro fattore di disarticolazione. L'immigrazione aggiunge un quarto gruppo al sistema di stratificazione appena descritto: lo strato dei non cittadini, prevalentemente concentrato nei ceti più bassi della distribuzione del reddito, ma da questi separato da discriminazioni formali e informali, esplicite e implicite.

A fianco di queste tensioni montanti nel 2016 si sono aggravate alcune delle peggiori crisi degli ultimi anni. Armando Sanguini esamina l'evoluzione di quella siriana e di quella libica. La prima ha cambiato di segno con l'intervento diretto russo. Il 2016 è stato lo specchio di un'inesorabile progressione dell'asse a guida russa cadenzata da momenti di tregua che l'Occidente e l'inviato dell'Onu Staffan de Mistura hanno cercato senza successo di rendere effettivi, e da impietosi attacchi militari terra-cielo. A spese degli estremisti-terroristi, anche nell'area centrale del paese (come Palmira e Al-Qaryatayn). Ma anche a spese delle forze di opposizione "moderate", spinte a unirsi sempre di più con quelle meno moderate, ad esclusione di IS. Tutto ha finito per convergere nel dramma di Aleppo, definitivamente caduta alla fine dell'anno dopo il nuovo smacco subito in Consiglio di Sicurezza dalle potenze occidentali, con la risoluzione proposta dalla Francia che chiedeva l'immediato cessate il fuoco e lo stop ai bombardamenti, bloccata dal veto russo e con l'astensione cinese.

Sebbene lontana dall'escalation militare siriana, anche la situazione in Libia resta dominata dall'incertezza. Nel corso dell'ultimo anno il governo di Fayeze al-Sarraj sostenuto dalle Nazioni Unite si è sforzato di ottenere ulteriore credito chiedendo ufficialmente

l'intervento armato americano per liberare Sirte da IS. Il risultato dell'operazione è stato positivo, militarmente e politicamente, ma non ha portato i dividendi sperati. Non ha fatto ottenere al governo in carica il voto di fiducia del Parlamento di Tobruk, che ha condannato l'intervento americano, pur non rinunciando a ricevere cospicui aiuti esterni (dall'Egitto agli Emirati, dalla Francia alla Gran Bretagna ecc.). Non gli ha fatto guadagnare un capitale decisivo di credibilità politica, in debito d'ossigeno di fronte ai principali problemi economici e sociali che attanagliano il paese. E, per di più, la vittoria è costata molto cara sia in termini umani sia sul piano militare, con conseguente indebolimento delle milizie di Misurata, il vero braccio militare del governo di Tripoli. Di tutto ciò ha approfittato il generale Haftar per consolidare il controllo politico-militare della regione occidentale e per mettere le mani, quasi senza colpo ferire, su 4 porti-terminali di buona parte del greggio del paese, attestandosi il merito di averne sbloccato l'esportazione a beneficio di tutto il paese. Con l'ulteriore vantaggio che attorno alla sua bandiera dell'anti-terrorismo sembra potersi stringere un'ampia convergenza internazionale, da Mosca a Washington, passando per l'Egitto.

Proprio la minaccia terroristica, d'altra parte, si è confermata anche nell'ultimo anno come una delle massime fonti d'incertezza del contesto attuale – non soltanto nelle aree direttamente coinvolte nei conflitti armati, ma anche nella stessa Europa. Andrea Plebani la esamina alla luce dell'evoluzione della galassia jihadista, che pare sempre più segnata da un allontanamento marcato dal classico modello sintetizzato dalla formula di attore non-statuale. Anzi, come dimostrato dallo “Stato islamico” e da Jabhat al-Nusra/Jabhat Fatah al-Sham, la tendenza sembra quella di seguire modelli completamente opposti. In un contesto segnato dalla sclerotizzazione dei regimi autoritari superstiti, dal fallimento dei modelli liberali invocati dalle folle riunitesi nelle diverse “piazze Tahrir” e dalla crisi delle alternative islamiste che avevano dominato la prima fase delle “primavere”, la galassia jihadista si propone come alternativa “credibile” e persino “di successo” ai diversi sistemi statuali, in grado di divenire un modello esportabile all'interno del *dar al-islam* e oltre. Una strada, questa, che – seppur con scarsa fortuna – gli antenati

dello “Stato islamico” avevano percorso già nel 2006, in occasione della nascita dello Stato islamico in Iraq (Isi), ma che, dal 2011 in avanti, ha assunto dimensioni sempre più importanti tanto da porre le basi per la proclamazione del sedicente Stato islamico (IS) e la ridefinizione del *modus operandi* dell’intera galassia jihadista, al-Qa’ida (AQ) inclusa.

Questo non significa che queste formazioni abbiano abdicato alla loro campagna terroristica nei confronti di nemici lontani e vicini, ricorrendo a commando addestrati o ad attori ispirati al loro messaggio. Ne sono una tragica dimostrazione gli attacchi che nel corso dell’ultimo anno hanno colpito Ankara, Baghdad, Berlino, Bruxelles, Dacca, Istanbul, Nizza, Orlando, Parigi e Rouen – solo per citare alcuni tra i più eclatanti. Una scia di morte e distruzione che non conosce confini e alla quale è possibile contrapporre solo una strategia di lungo periodo chiamata a contenere la minaccia jihadista sul piano della sicurezza, ma soprattutto a disinnescarne le logiche di fondo.

Lo stesso quadro d’incertezze si ripresenta, poi, sul terreno economico. Il carattere quasi dirompente delle transizioni tecnologiche e dei mutamenti che comportano nella natura del lavoro lascia pensare, scrive Mario Deaglio nel suo capitolo, che siamo entrati in una fase schumpeteriana di “distruzione creatrice” senza sapere se, – come è sempre avvenuto in passato, ma con transizioni spesso molto dolorose e politicamente molto rilevanti – alla fine, la “creazione” prevarrà sulla “distruzione” o se ci troveremo di fronte a una “creazione (innovazione) distruttrice”. In ogni caso, le regole del gioco stanno cambiando ed è arduo individuare il filo conduttore di questo cambiamento che interessa contemporaneamente la società e la politica, l’economia e anche l’assetto internazionale. E stanno cambiando anche i giocatori: le grandi multinazionali dell’informatica sono un attore in più sulla scena, sempre più spesso in duro conflitto con gli stati, i quali soffrono, specie dal punto di vista fiscale, una perdita di sovranità dovuta all’incapacità di controllare efficacemente gli scambi economici e le comunicazioni che hanno luogo sul web e cercano di difendersi a suon di divieti e di multe salatissime.

Non sorprendentemente, questi mutamenti contribuiscono a cambiare la gerarchia del potere anche nell'economia internazionale. Il 2016, in particolare, ha assistito a un nuovo sgranamento del plotone dei Brics. Di questa diversificazione si occupa nel suo capitolo Alessandro Pio. Cina e India hanno continuato a crescere a ritmi sostenuti e ad allargare la loro influenza internazionale. La Russia ha sofferto per l'impatto delle sanzioni internazionali e per le conseguenze del rallentamento economico globale del prezzo degli idrocarburi, principale fonte di reddito da esportazioni, ma anche importante componente delle entrate per il bilancio pubblico, e ha sopperito a questo diminuito peso economico con una maggiore proiezione internazionale (per esempio in Siria). In Brasile e Sudafrica il peso della corruzione e di discutibili scelte di politica economica ha trascinato l'economia in territorio negativo, ponendo fine al "miracolo brasiliano", che aveva visto il benessere crescere e diffondersi anche a strati meno abbienti della popolazione.

Altrettanto eterogenee sono risultate le prestazioni del gruppo di seconda fila degli emergenti, i cosiddetti Civets (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egitto, Turchia e Sud Corea), paesi che stavano crescendo a ritmo sostenuto, e sembravano avere scampato gli effetti più gravi della crisi finanziaria occidentale, particolarmente sentita negli Stati Uniti e in Europa. Tra questi, Vietnam e Indonesia sono quelli che hanno registrato anche nel 2016 le migliori performance, mentre Egitto, Turchia e Corea del Sud hanno incontrato maggiori difficoltà.

Nel complesso, l'evoluzione del 2016 sembra avere riportato alla realtà l'analisi del ruolo e del potenziale dei paesi emergenti. Negli anni precedenti sembrava che questi paesi in blocco avessero trovato la ricetta magica per crescere e affermarsi internazionalmente. La frammentazione del blocco in paesi che continuano su questa strada e di altri che, al contrario, sembrano essersi persi o aver imboccato sentieri meno desiderabili, ribadisce che ogni progresso va guadagnato e difeso giorno per giorno. Da un lato, la capacità e volontà di governo interna, dimostrata da paesi come la Cina, l'India, il Vietnam e la Colombia si sono confermate caratteristiche fondamentali per continuare a progredire anche in circostanze difficili. Dall'altro lato, la diversa performance dei paesi emergenti dimostra una volta

ancora che la diversificazione nelle relazioni internazionali paga, e che il comportamento ciclico delle materie prime continua a pesare sulle economie che non hanno ampliato la propria base produttiva.

Questo quadro d'incertezza globale e continentale non ha risparmiato l'Italia, a cui è dedicata tutta la seconda parte del volume. Se il risultato del referendum del 4 dicembre e la rapida successione dal governo Renzi al governo Gentiloni hanno riaperto un quadro di instabilità politica all'interno del paese, i mesi precedenti avevano già assistito a un notevole attivismo italiano sul piano internazionale. Il capitolo di Ugo Tramballi si occupa della dimensione più propriamente politica di questo attivismo. Nel complesso, il 2016 è stato un anno intenso per la politica estera italiana. Il paese ha ottenuto una visibilità più marcata sulla scena internazionale, non solo per le note caratteristiche personali di Matteo Renzi. Gli obiettivi erano stati posti con maggiore chiarezza: l'Europa da riformare; i migranti e l'azione verso l'Africa come soluzione a lungo termine del problema; il caos mediorientale con la Libia come priorità italiana; la forte presenza militare nelle missioni internazionali di pace e di stabilizzazione. Anche i viaggi ufficiali all'estero del capo dello Stato, del presidente del Consiglio e del ministro degli Affari esteri rispondevano coerentemente agli obiettivi fissati.

Il capitolo più appariscente di questo attivismo è stato la crescente assertività, nei toni e negli obiettivi, della posizione italiana all'interno dell'Unione Europea, a cui non è stata estranea l'intenzione da parte del presidente del Consiglio di farsi interprete del sentimento sempre più ostile dell'opinione pubblica italiana verso le istituzioni europee. Ma, anche su uno scenario più ampio, l'Italia si è sforzata di cercare un equilibrio tra Stati Uniti e Federazione Russa, opponendosi al rinnovo automatico delle sanzioni europee a Mosca.

I principali fronti della politica estera italiana sono rimasti, anche nel 2016, la gestione della crisi migratoria e il perseguimento della stabilità nel Mediterraneo, con particolare riferimento alla Libia. Del primo tema si occupa Fulvio Attinà, ripercorrendo tutte le tappe della gestione italiana della crisi migratoria europea dal 2009 a oggi. Per quello che riguarda gli ultimi mesi, il governo Renzi ha ottenuto il riconoscimento europeo della correttezza della missio-

ne umanitaria e dell'obbligo giuridico delle operazioni Sar (Search and Rescue) e la successione dell'Unione nella conduzione di queste operazioni. Nello stesso tempo, l'Italia si è conformata a ogni aspetto della gestione comune della crisi voluta dall'Unione, dai piani di ricollocazione degli immigrati alle missioni di rimpatrio degli irregolari identificati come tali, alle sospensioni provvisorie delle regole di Schengen e alle iniziative di coordinazione con i governi dei paesi vicini, incluso il cosiddetto *deal* con la Turchia, seppure il governo Renzi abbia contrastato brevemente il cancelliere tedesco, che ha patrocinato l'accordo con la Turchia, su una clausola finanziaria che non riguardava il trattamento riservato ai migranti.

Nella gestione dell'accordo sul blocco delle frontiere che include una severa applicazione delle procedure d'identificazione e rinvio, esponenti del governo Renzi hanno, comunque, più volte confermato la continuazione dell'approccio umanitario italiano e la garanzia che il soccorso ai migranti è fuori discussione. Il governo Renzi, inoltre, ha avanzato la proposta di gestire la crisi con una prospettiva di lungo termine. Consapevole dell'indignazione esistente verso il *deal* turco espressa da organizzazioni come l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e da diverse organizzazioni non-governative, il governo Renzi ha sostenuto l'opportunità di prendere misure rivolte a curare le cause profonde delle migrazioni contribuendo allo sviluppo dei paesi di origine. La sua proposta è stata accolta freddamente dai governi europei e successivamente è stata accettata dalla Commissione con la formula del *migration compact*. Questo ha preso forma nel novembre 2016 nell'ambito di un accordo con il governo libanese che si limita a sostenere i costi dell'assistenza ai rifugiati siriani.

La politica italiana verso la crisi in Libia è esaminata, invece, nel capitolo di Arturo Varvelli. Dopo avere lavorato dietro le quinte per favorire l'insediamento e per sostenere il consiglio presidenziale guidato da Fayed al-Sarraj, la posizione della nostra diplomazia ha continuato a ispirarsi a due considerazioni di ordine generale. La prima è costituita dalla percezione che una sistemazione pacifica e duratura della Libia possa derivare unicamente da un accordo politico tra le parti. La seconda è invece una considerazione di

stampo realista. Una parte cospicua dei nostri interessi economico-commerciali ed energetici (come i più recenti investimenti Eni in Libia) sono situati in Tripolitania. È, inoltre, da questo lato di costa che parte il maggior numero di immigrati, attraversando il Mediterraneo verso l'Italia. È quindi interesse dell'Italia mantenere buone relazioni con chi è in controllo di questa parte del paese svolgendo, piuttosto, un ruolo di mediazione e cercando di facilitare una ricomposizione del quadro politico e militare libico.

Nel perseguimento dei propri obiettivi il governo italiano ha agito secondo tre linee principali: 1) continuare la mediazione politica tra le parti in causa, anche a livello locale; 2) lavorare al rafforzamento di al-Sarraj e del Governo di unità nazionale (Gna) anche dal punto di vista economico e militare; 3) ricercare costantemente una posizione comune con i governi occidentali e in particolare con gli Stati Uniti. I risultati di quest'azione sono stati alterni, mentre l'elezione di Donald Trump alla presidenza statunitense apre nuovi interrogativi su quella che sarà la posizione americana.

Rimane, infine, il capitolo cruciale della politica economica. Franco Bruni lo analizza a partire dal dato più significativo per il contesto di riferimento dell'Italia: nel corso del 2016 l'Unione Europea ha ridimensionato quasi ufficialmente le sue ambizioni d'integrazione. Di fronte a questo ripiegamento, durante l'anno il governo italiano si è fatto notare per le sue "proteste" con Bruxelles, rivolte in parte contro l'inazione del Consiglio europeo che, in definitiva, è stata la causa principale della crisi dell'integrazione, e in parte contro la Commissione, soprattutto per l'"austerità" delle discipline di bilancio dettate dal Patto di Stabilità e dal Fiscal Compact.

Nell'interazione critica con la Commissione il posto principale è stato occupato dal dibattito sulla "flessibilità", cioè sui margini di discrezionalità motivata che vi sono nelle regole comunitarie. Sennonché, osserva Bruni, la protesta contro l'Europa delle regole e degli "zero virgola" non può nascondere il fatto che la stabilità finanziaria del paese rischia di soffrire dell'inerzia di una politica inceppata dal timore di perdita di consenso di breve periodo. Si è fermata la revisione della spesa, si è ingolfata la riforma della pubblica amministrazione, si è ridotta al minimo la spinta normativa

in favore di più concorrenza in settori chiave per la competitività, procedono con gran lentezza le riforme della giustizia e la ristrutturazione bancaria, latitano riforme significative della sanità, della scuola e dell'università. Grandi quantità di capitali e di lavoro rimangono impiegate in imprese private e amministrazioni pubbliche prive sia di successo economico-finanziario sia di utilità sociale. Il problema centrale dell'Italia è la produttività che ristagna da più di due decenni, sia in assoluto sia nei confronti internazionali, misurata come produttività delle ore lavorate, ma anche come produttività multifattoriale: quest'ultima segnala l'inefficienza complessiva del sistema e il fatto che le risorse non vengono indirizzate e spostate verso i settori, le imprese e gli impieghi più produttivi. Ciò è preoccupante in un ambiente globale dominato da continui mutamenti delle tecnologie, degli scenari competitivi, delle opportunità di investimento. Le cosiddette "riforme" dovrebbero servire proprio a dirigere, disciplinare e facilitare questa canalizzazione flessibile delle risorse di lavoro e capitale verso gli utilizzi più produttivi, privatamente e socialmente. Di grande rilievo, in particolare, sarebbero le ristrutturazioni nel settore delle banche e dei mercati finanziari e, soprattutto, politiche attive del lavoro, rispetto alle quali il ritardo del paese è grave, indispensabili per procedere a riallocazioni di lavoratori minimizzandone i costi economici e umani e massimizzandone l'impatto sulla produttività.

Nel complesso, come osserva ancora Mario Deaglio, di tutti i paesi avanzati l'Italia resta quello che ha sperimentato la crisi più profonda e la risalita più lenta; la sua macchina burocratica ha frenato la ripresa della macchina produttiva e per conseguenza il ritorno ai livelli precedenti la crisi si sposta in avanti nel futuro, anno dopo anno, per l'effetto congiunto di due debolezze: quella della crescita interna italiana e quella della debolezza della ripresa dell'economia globale nel suo complesso. Mentre proprio dalla – pur ridotta – ripresa globale proviene l'aumento delle esportazioni italiane, l'unico elemento veramente dinamico dell'economia del paese.

*Alessandro Colombo
Paolo Magri*

ISPI

Fondato ottant'anni fa con l'obiettivo di creare anche in Italia un punto di riferimento per lo studio delle dinamiche internazionali, come stava già accadendo in Inghilterra, Francia e Stati Uniti, l'ISPI è l'unico istituto italiano – e fra i pochissimi in Europa – ad affiancare all'attività di ricerca un altrettanto significativo impegno nella formazione, nella convegnistica e nelle attività specifiche di analisi e orientamento sugli scenari internazionali per imprese ed enti.

L'Istituto si contraddistingue inoltre per un approccio interdisciplinare – assicurato dalla stretta collaborazione tra specialisti in studi economici, politici, giuridici, storici e strategici, provenienti anche da ambiti non accademici – e la partnership con prestigiose Istituzioni e Centri di ricerca di tutto il mondo, coinvolti nelle oltre 200 pubblicazioni, 100 conferenze e 80 corsi di formazione realizzati ogni anno.

Il documento è un estratto del volume “*L'età dell'incertezza. Scenari globali e l'Italia*”, la cui versione integrale è disponibile su:

www.ispionline.it